Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: Participacija-studija

Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir

2022-12-20

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/items/6160f80e-afd6-4fee-87a9-587d22a1232a

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/



PARTICIPACIJA GRAĐANA/GRAĐANKI U ODLUČIVANJU
O JAVNIM POSLOVIMA U JEDINICAMA LOKALNE
SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI



AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Special Editions
Volume CCV

Department of Social Sciences
Center for local and regional self-government
Volume 2

PARTICIPATION OF CITIZENS IN DECISION-MAKING ON PUBLIC AFFAIRS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Editors
Mirko Pejanović
Elmir Sadiković

SARAJEVO 2022

DOI: 10.5644/PI2022.205.00

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Posebna izdanja
Knjiga CCV

Odjeljenje društvenih nauka
Centar za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave
Knjiga 2

PARTICIPACIJA GRAĐANA/GRAĐANKI U ODLUČIVANJU O JAVNIM POSLOVIMA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Urednici
Mirko Pejanović
Elmir Sadiković

SARAJEVO, 2022.

Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini – studija

Izdavač
Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Za izdavača
Akademik Muris Čičić

Urednici
Akademik Mirko Pejanović
Prof. dr. Elmir Sadiković

Recenzenti
Prof. dr. Sead Turčalo
Prof. dr. Asim Mujkić

Lektorica
Zenaida Karavdić

Korektura
Sabina Vejzagić

DTP
Eldin Hodžić

Tiraž
230

Štampa
Dobra knjiga Sarajevo

Sarajevo, 2022. godine

C.E.E.O.L.
EBSCO

ISBN 978-9926-410-80-3
CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod ID brojem 52132102

SADRŽAJ

PREDGOVOR 7

Elmir Sadiković, Mirko Pejanović
SAVREMENE TEORIJE I PRAKSE PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE U LOKALNIM ZAJEDNICAMA 11

Slavo Kukić
NEPOSREDNA DEMOKRACIJA KAO IDEAL PARTICIPACIJE GRAĐANA U POSLOVIMA LOKALNE SAMOUPRAVE 33

Najil Kurtić
INFORMATIVNO-KOMUNIKACIJSKI ASPEKTI PARTICIPACIJE GRAĐANA U LOKALNOJ UPRAVI 49

Jusuf Žiga
EVALUACIJA FUNKCIONIRANJA LOKALNIH ZAJEDNICA U "INFORMATIČKOM DOBU" 78

Elvis Fejzić
DIREKTNA DEMOKRATIJA I LOKALNA POLITIKA: NEPOSREDNA POLITIČKA PARTICIPACIJA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI 95

Zlatiborka Popov-Momčinović
POLITIČKA PARTICIPACIJA ŽENA – STEPEN, OBLICI I PREPREKE 127

Rebeka Kotlo
SLOBODA JAVNOG I POLITIČKOG DJELOVANJA, KAO TEMELJ PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE, U KONTEKSTU UŽIVANJA TEMELJNIH POLITIČKIH PRAVA 151

Ana-Mari Bošnjak
REVITALIZACIJA LOKALNE DEMOKRACIJE – NOVI OBLICI POLITIČKE PARTICIPACIJE 173

EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE 193

1. Komunikacijska varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama 199

1.1 Komunikacijska varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama 199

1.2 Kanali informiranja 220

1.3. Zadovoljstvo komunikacijom s dužnosnicima lokalne (samo)uprave 225
1.4 Faktori apstinencije iz procesa građanske participacije 228
1.2 Zaključak 233
2. Institucionalno-iskustvena varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama 239
2.1 Faktori apstinencije iz procesa građanske participacije 239
2.1.1 Sudjelovanje u radu organa mjesnih zajednica 240
2.1.2 Inicijative prema organima mjesnih zajednica 243
2.1.3 Pokretanje građanskih inicijativa prema opštinskim i višim organima 246
2.1.4 Protestna okupljanja građana 249
2.1.5 Referendum 251
2.1.6 Djelovanje kroz NVO 253
2.2 Preferencije institucionalnih oblika građanske participacije 255
2.3 Percepcija važnosti participiranja u odlučivanju u lokalnoj zajednici 259
2.4 Percepcija značaja političkih prava i sloboda 263
2.5 Percepcija kredibilnosti poziva na uključivanje u procese građanske participacije 268
2.6 Samopercepcija mogućnosti utjecaja 273
2.7 Faktori uključivanja u participativne događaje 279
2.8 Zaključak 283
3. Rodna varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama 285
3.1 Participacija žena 285
3.2 Zadovoljstvo zastupljenošću žena u lokalnoj upravi 289
3.3 Zaključak 295

PREDGOVOR

Studija *Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini* nastala je kao rezultat provedenog naučnoistraživačkog projekta čiji je nosilac Centar za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. U realizaciji projekta sudjelovali su akademik Mirko Pejanović (kao rukovodilac Centra, inicijator i koordinator projekta) i akademik Slavo Kukić, profesori/ce: Univerziteta u Sarajevu (prof. dr. Elmir Sadiković kao voditelj projekta i prof. dr. Elvis Fejzić); Univerziteta u Tuzli (prof. dr. Najil Kurtić); Univerziteta u Istočnom Sarajevu (prof. dr. Zlatiborka Popov Momčinović); Univerzitet "Džemal Bijedić" u Mostaru (prof. dr. Rebeka Kotlo) i Sveučilišta u Mostaru (doc. dr. Ana Mari Bošnjak). Anketno istraživanje i unos podataka u SPSS program uradio je viši asistent na Fakultetu za upravu, mr. Hazim Okanović. Poseban doprinos u koncipiranju metodološkog pristupa i analizi rezultata empirijskog istraživanja dao je prof. dr. Najil Kurtić.

Participativna demokratija zauzima posebno mjesto u savremenoj političkoj teoriji. U vremenu predstavničke demokratije kao dominantne demokratske forme pitanje sudjelovanja pojedinaca u politici i u procesima političkog odlučivanja postaje sve značajnijim. Pored slobodnog izbora predstavničkih političkih institucija, u svim demokratskim društvima postoje i razvijaju se instituti i različiti oblici neposredne demokratije. Politička participacija je pojam koji označava načine na koji pojedinci sudjeluju u procesima političkog odlučivanja. Najšire mogućnosti za ostvarenje ideala participativne demokratije građani imaju u lokalnim zajednicama. U njima ljudi zadovoljavaju najveći dio svojih svakodnevnih životnih potreba. Lokalne vlasti su građanima najbliže vlasti. Građani su najbolje informisani o radu lokalnih vlasti. Zapravo, građani/ke imaju neposredan interes i najšire mogućnosti da sudjeluju u procesima odlučivanja o javnim poslovima u svojim lokalnim zajednicama. Zbog toga su i mogućnosti za afirmaciju participativne demokratije i razvoj participativne političke kulture najveći u okvirima lokalnih zajednica

O razvoju demokratije u jedinicama lokalne samouprave u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini napisane se brojne studije. Izvedena su i određena, iako parcijalna istraživanja. Međutim, ova studija holističkim i interdisciplinar-

nim pristupom, sintezom savremenih teorijskih znanja i rezultata empirijskog istraživanja, daje cjelovit uvid i relevantne naučne spoznaje o stvarnim dostignućima, nedostacima, ali i mogućnostima unapređenja institucionalnog okvira političke participacije građana u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Strukturu studije čine dva osnovna dijela. Prvi dio studije čine autorski prilozi u kojima su elaborirani najvažniji teorijski aspekti političke participacije građana u Bosni i Hercegovini i u savremenom svijetu. U prilozima se tematiziraju pitanja participativne demokratije kao demokratske forme, ideala i političkog prava. Prenose se iskustva i prakse političke participacije u drugim evropskim zemljama i kompariraju sa bosanskohercegovačkim. Posebno se tematiziraju pitanja informativno-komunikacijskih aspekata participacije, rodne ravnopravnosti i učešća žena u politici. Ukazuje se na nužnosti revitalizacije lokalne demokratije, posebno u kontekstu razvoja savremenih digitalnih tehnologija. Specifične naučne kompentencije članova/ica istraživačkog tima omogućile su interdisciplinaran naučni pristup elaboraciji fenomena političke participacije građana/ki u lokalnim zajednicama. Teorijske analize i hipoteze u prilozima autora/ica su bile osnova za koncipiranje anketnog upitnika i provođenje empirijskog istraživanja.

Drugi dio studije sadrži naučnu analizu rezultata provedenog empirijskog istraživanja. Istraživanje je provedeno u periodu oktobar – novembar 2021. godine, neposrednim anketiranjem građana/ki na prostoru osam opština i gradova Bosne i Hercegovine. Odabrani gradovi / opštine se bitno razlikuju u broju stanovnika i u stepenu socio-ekonomske razvijenosti. To su varijable koje u pravilu utiču na oblike i intenzitet političke participacije. Anketni upitnik je sadržavao 25 pitanja otvorenog i zatvorenog tipa. Anketirano je ukupno 1000 ispitanika, što je bio relevantan uzorak za testiranje postavljenih hipoteza. Interpretacija rezultata empirijskog istraživanja izvedena je kroz tri osnovne varijable. Prva je komunikacijska varijabla koja obuhvata pitanja koncepta informisanosti građana, njihovo zadovoljstvo komunikacijom sa lokalnim dužnosnicima te faktorima koji utiču na apstinenciju građana od procesa političke participacije. Druga je institucionalno-iskustvena varijabla građanske participacije. U okviru ove varijable analizirani su institucionalni / statutarni oblici građanske participacije i faktori koji utiču na uključivanje građana u participativne aktivnosti. Ovaj dio analize empirijskog istraživanja posebno se fokusira na pitanje očekivanja građana, u smislu njihove percepcije važnosti participacije, preferencije određenih oblika participacije, kredibilnosti poziva na participaciju, percepcije njihovih prava i sloboda te samopercepciju njihovih stvarnih mogućnosti uticaja na

proces donošenja političkih odluka i oblikovanja javne politike u lokalnim zajednicama.

Studija u cjelini daje nove naučne spoznaje i značajan naučni doprinos proučavanju razvoja lokalne samouprave u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini. Prema svom sadržaju studija može biti od velike koristi u razvoju predmetnih silabusa na fakultetima društvenih nauka, studentima, naučnoj i stručnoj javnosti. Rezultati istraživanja mogu pomoći institucijama vlasti u oblikovanju i razvoju novih zakonskih i statutarnih oblika građanske participacije u jedinicama lokalne samouprave, prilagođenih očekivanjima građana i potrebama savremenog društva.

Sarajevo, 28. 10. 2022. godine

Akademik Mirko Pejanović
Prof. dr. Elmir Sadiković

DOI: 10.5644/PI2022.205.01

SAVREMENE TEORIJE I PRAKSE PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE U LOKALNIM ZAJEDNICAMA

Elmir Sadiković
Mirko Pejanović

Uvod

Postoje različite teorijske klasifikacije modela i tipova demokratije. U savremenom periodu demokratija se javlja u dva osnovna oblika: kao predstavnička / parlamentarna (pluralistička i elitistička) i kao klasična (neposredna) demokratija. Predstavnička demokratija kao dominantan oblik demokratije zasniva se na demokratskim načelima političke jednakosti u izboru predstavnika i kontrole javne vlasti. U savremenoj političkoj teoriji demokratija se kao oblik političkog uređenja kojim upravlja narod definira u užem i u širem smislu. U užem smislu demokratija obuhvata i atinski model demokratije, kao i modele neposredne demokratije koji su kasnije nastali (Held, 1990: 156). Antički Grci su spoznali da politička moć ima svojstvo da se širi, a način da se tome suprotstavi su vidjeli u razvijanju modela i ustanova neposredne demokratije. Sudjelovanje slobodnog građanina u odlučivanju o javnim poslovima smatrano je posebnom vrlinom i obavezom koja pomaže zajednici, ali i ličnom razvoju pojedinca. (Hague, Harrop, 2014: 183) Mada je antički model neposredne demokratije oduvijek smatran osnovnom inspiracijom u zapadnoj političkoj misli, sa nastankom moderne nacionalne države u periodu nakon Američke revolucije (1775–1783) nastupilo je doba liberalne predstavničke demokratije. U vremenu velikih nacionalnih država predstavnička demokratija je najrasprostranjeniji oblik demokratije (Pavlović, 2006). I pored toga participativna demokratija kao model demokratije zauzima značajno mjesto u savremenoj političkoj misli. Politička participacija je pojam kojim se označava način na koji pojedinci sudjeluju u političkom procesu, a proučavanje političke participacije se odnosi na ispitivanje svih oblika sudjelovanja pojedinaca u odlučivanju o javnim poslovima u zajednici u kojoj žive. Kao dobrovoljnim aktivnostima pojedinaca usmjerenih da utiču na one koji donose političke odluke, političkom participacijom uspostavljaju

se veze između masovne javnosti i političkih elita. Političku participaciju možemo definisati i kao dobrovoljne akcije kojima građani teže uticati na formulisanje, donošenje i provođenje javnih politika i odluka koje, u većini slučajeva, donose izabrani javni predstavnici i dužnosnici. Postoje različiti oblici političke participacije, kao što su: glasanje na nacionalnim izborima; glasanje na referendumima; agitovanje i sudjelovanje u predizbornim kampanjama; aktivno članstvo u grupi za pritisak; sudjelovanje u političkim demonstracijama; različiti oblici građanske neposlušnosti; članstvo u vladinim savjetodavnim odborima; članstvo u vijećima potrošača u javnim poduzećima; sudjelovanje u provođenju socijalnih politika; različiti oblici aktivnosti u lokalnoj zajednici (stambena, ekološka, zdravstvena, obrazovna i druga pitanja). (Axford et al., 2002: 121-128). Politička participacija obuhvata širok raspon aktivnosti pojedinaca koje se manifestiraju u različitim konvencionalnim i/ili nekonvencionalnim formama sudjelovanja u procesima političkog odlučivanja. Konvencionalne forme političke participacije obuhvataju sudjelovanje pojedinca u odlučivanju unutar formalne politike. Nekonvencionalne forme su često suprotstavljene ortodoksnoj politici i javljaju se u različitim oblicima kao, naprimjer, građanske inicijative, peticije ili demonstracije. (Hague, Harrop, 2014) Iako se participacija u različitim formama javlja i u autoritarnim, pa čak i u totalitarnim režimima vlasti, u savremenom vremenu demokratske oblike političke participacije u prvom redu nalazimo u liberalnim demokratijama. U nedemokratskim društvima politička participacija se u pravilu primjenjuje kao sredstvo političke manipulacije i prisile sa ciljem legitimizacije vladajućeg režima, a ne kao izraz društvenih zahtjeva ili kao legitimno demokratsko sredstvo uticaja građana na politiku i političke procese. Za razliku od autonomne i dobrovoljne participacije u liberalnim demokratijama, politička participacija u autoritarnim režimima zapravo nema svrhu uticaja na politiku.

Tabela 1. Politički režimi i mjesta političke participacije (Caramani, 2013: 335)

Dobrovoljno djelovanje	Liberalna demokratija	Autoritarni politički poredak	Despotski politički poredak
Repertoar kolektivnog djelovanja	Širok raspon zakonski dopuštenih i tolerisanih oblika participacije; oštre sankcije za nasilje	Uzak raspon zakonski dopuštenih, ali širi raspon tolerisanih oblika participacije; oštre sankcije za nasilje	Određena pravno prisilna participacija; nema tolerisane participacije; oštre sankcije za sve oblike participacije
Društveni pokreti	Da	Da	Ne
Interesne skupine	Da	Da	Ne
Političke stranke	Da	Da / ne	Ne

Kvalitetne oblike političke participacije savremena politička teorija proučava u liberalno-demokratskim režimima vlasti. Liberalne demokratije osiguravaju svojim građanima različite oblike i mogućnosti neposredne participacije u odlučivanju o javnim poslovima. Ograničena participacija u stabilnim i razvijenim demokratijama često je pokazatelj efikasnosti političkog sistema u odgovoru na zahtjeve i potrebe građana. Prevelika participacija sa druge strane može biti pokazatelj ozbiljnih društvenih rascjepa ili neefikasnosti političkog sistema u artikulaciji različitih društvenih interesa. Otvorena i institucionalizirana mogućnost građanske participacije je jedna od temeljnih vrijednosti svih liberalnih demokratija. Radi se o ustavom i zakonom zajamčenom političkom pravu građana da neposredno sudjeluju u odlučivanju o javnim poslovima u zajednici u kojoj žive. U užem smislu, politička participacija podrazumijeva i sudjelovanje pojedinaca u politici, na primjer sudjelovanjem na izborima ili kandidiranjem na neku javnu funkciju. U tom smislu ni predstavnička demokratija ne bi bila moguća bez individualne građanske političke participacije. Predstavnička demokratija nije ostvariva i održiva bez aktivne građanske participacije. (Stoker, 1996: 30)

Važno je naglasiti da savremene teorije participativne demokratije ne dovode u pitanje predstavničku demokratiju. U teorijskoj koncepciji participativne demokratije različiti oblici neposredne demokratije opstoje paralelno sa predstavničkim institucijama. Problematiziranjem pitanja (ne)jednakih prava i (ne)jednake raspodjele političke moći u zajednici, teorije participativne demokratije ukazuju na nedostatke liberalno-demokratskog predstavništva kao dominantne ili isključive demokratske forme. Zagovaranjem jačanja institucionalnih i vaninstitucionalnih oblika političke participacije ukazuju se ne-

dostaci predstavničke demokratije. Usljed nedovoljne participacije građana u odlučivanju, dobrovoljno sudjelovanje pojedinaca samo u izbornom procesu stvara distancu između vladajućih skupina i građana. Opasnost birokratizacije, tj. otuđenja vlasti od građana, dovodi u pitanje legitimnost političkih odluka, ali i temeljne demokratske vrijednosti. Savremene teorije participativne demokratije posebno se razvijaju u vremenu krize države blagostanja od 70-ih godina XX stoljeća.* Kritika liberalne predstavničke demokratije, koju Giddens (2003) naziva vladavinom grupa, zasniva se na tezi da opće pravo glasa i slobodni izbori kao najmasovniji oblik participacije nisu dovoljan kriterij da bi društvo bilo uistinu demokratsko. Savremene teorije participativne demokratije proširuju tradicionalno shvaćenu koncepciju demokratije i nastoje afirmirati alternativne oblike aktivnijeg sudjelovanja građana u politici i u političkim procesima odlučivanja. Tako je Carol Pateman, kao jedna od najistaknutnijih političkih mislilaca ljevice, u svojim radovima 60-ih godina XX stoljeća smatrala da odnosi i interesi različitih društvenih skupina u liberalno-demokratskim predstavničkim sistemima nisu garancija za potpuno ostvarenje individualnih ljudskih prava i sloboda. (Pateman, 1979). Kritikom liberalnih političkih teorija i institucija liberalne predstavničke demokratije Pateman ukazuje na nužnost sudjelovanja pojedinaca u procesu političkog odlučivanja. Strukture demokratske participacije trebaju biti otvorene i promjenjive i razvijati se uporedo sa predstavničkim institucijama. Pored formalne slobode u izboru predstavnika političke vlasti, potrebno je razvijati pluralno civilno društvo i participacijsku političku kulturu (Pavlović, 2006). Instituti neposredne demokratije i političke participacije su u svi liberalno-demokratskim državama ozakonjeni na nacionalnom i na subnacionalnim (regionalnim, lokalnim) razinama teritorijalne organizacije političke vlasti. Najšire mogućnosti za ostvarenje ideala participativne demokratije građani imaju u lokalnim zajednicama. Lokalne vlasti su građanima najbliže i u lokalnim zajednicama građani zadovoljavaju najviše svojih svakodnevnih životnih potreba. Teorija participativne demokratije je od 70-ih godina XX stoljeća imala značajan uticaj na političku teoriju, socijalne i društvene pokrete, stranačko organizovanje i institucionalizaciju različitih modela neposredne demokratije u evropskim zemljama, a posebno u lokalnim zajednicama.

* Socijalna država / država blagostanja prevashodno podrazumijeva princip da država preuzima ustavnu obavezu da interveniše u socijalnoj i ekonomskoj sferi ukoliko je to potrebno za dobrobit članova zajednice. Izlaz iz krize navedenog koncepta tražio se u partnerskoj saradnji i nadopunjavanju državnih servisa i službi i civilnog društvenog sektora, kao i u decentralizaciji socijalnih transfera i usluga i njihovom približavanju ograničenom krugu krajnjih korisnika (v. Offe, 1999: 53-54).

Politička participacija u lokalnim zajednicama

Sve liberalno-demokratske, predstavničke demokratije imaju ustavom, zakonima i statutima jedinica lokalne samouprave institucionalizirane oblike neposredne političke participacije građana u odlučivanju o javnim poslovima. Institut referenduma kao temeljnog i najšire primijenjenog oblika neposrednog odlučivanja građana je ustavom zagarantirano političko pravo u svim demokratskim državama. Institucionalizacija referenduma i drugih oblika neposredne participacije građana u odlučivanju različita je u evropskim zemljama. Predodređena je društveno-historijskim naslijeđem, ustavnim uređenjem, prirodom razvoja političkog sistema, civilnog društva i političke kulture svakog društva. Zajedničko obilježje neposredne političke participacije u razvijenim demokratijama prepoznajemo u činjenici da se u najširim oblicima normativno određuje i praktično primjenjuje u lokalnim zajednicama. Važnost lokalnih zajednica za izgradnju demokratskih standarda i razvoj civilnog, građanskog aktivizma nalazimo u ranim radovima najistaknutijih teoretičara demokratije. Alexis de Tocqueville je u svom najpoznatijem djelu *Demokratija u Americi* prepoznao potencijal i važnost lokalnih zajednica za demokratski razvoj svakog društva. U analizi političkog sistema Sjedinjenih Američkih Država, kao prve demokratije u svijetu, naveo je: "Snaga slobodnih ljudi leži u lokalnoj zajednici. Lokalne institucije su za slobodu ono što je za znanost osnovna škola... U lokalnoj zajednici građani uče da upravljaju društvom i upoznaju formalnosti bez kojih sloboda može napredovati samo kroz revolucije... Usvajaju jasna, praktična shvatanja o prirodi svojih dužnosti i opsegu svojih prava." (Tocqueville, 1969: 63, 70). Thomas Jefferson, autor Deklaracije o nezavisnosti i treći predsjednik Sjedinjenih Američkih Država (1801–1809), u koncentraciji vlasti, bilo u pojedincu ili u nekom suverenom tijelu, vidio je glavnu opasnost za očuvanje tekovina Američke revolucije, te u tom kontekstu piše: "...nije konsolidacija ili koncentracija vlasti ono što doprinosi dobroj vladi, već njihova distribucija... Da bi se ojačala participacija građana, utemeljena na širokom razvoju političkog obrazovanja, što veći broj državnih funkcija treba ostaviti federalnim jedinicama i lokalnim zajednicama." (Bennet, 1964: 90). Navedene teorijske elaboracije važnosti političke participacije u lokalnim zajednicama i danas imaju veliki značaj. Jefferson je zapravo u svojim radovima krajem XVIII i početkom XIX stoljeća prepoznao značaj decentralizacije političke vlasti i važnost političke participacije kao temeljnih pretpostavki očuvanja i razvoja demokratije. Ti principi će svoju punu afirmaciju doživjeti u procesima demokratizacije zapadnoevropskih država 80-ih godina XX stoljeća. U tom vremenu sve zapadnoevropske demokratije ustavnim reformama decentrali-

ziraju političku vlast, a na načelu supsidijarnosti provode cjelovitu reformu organizacije državne uprave, posebno sistema lokalne samouprave.* Provedenim reformama princip supsidijarnosti postaje jedan od temeljnih regulativnih principa liberalne i demokratske organizacije savremenih država. Primjenom principa supsidijarnosti došlo je do afirmacije političke participacije koja podrazumijeva prava pojedinaca, grupa i organizacija da budu uključeni u politički i socijalni život svojih zajednica. U osnovi principa supsidijarnosti su pojedinci i manje zajednice. Odluke se trebaju donositi tamo gdje se njihovi efekti najneposrednije osjete, tj. što bliže građanima. Stoga načelo supsidijarnosti, nasuprot konceptu koncentracije političke moći i autokratskim oblicima vladanja, podrazumijeva disperziju i decentralizaciju vlasti na niže administrativno-teritorijalne jedinice. Načelo supsidijarnosti postavlja pojedinca u središte društvene organizacije. U pluralnoj i složenoj socijalno-političkoj i institucionalnoj strukturi savremenih država upravo lokalna samouprava pruža najšire mogućnosti participacije građana u odlučivanju i veći stepen demokratske kontrole vlasti.

Politička participacija se posebno manifestuje u lokalnim zajednicama jer je jedino u lokalnim zajednicama (zbog njihove prostorne i demografske veličine) moguć kontinuiran i neposredan dijalog između građana, njihovih udruženja i nosilaca političke vlasti. Naglašavajući značaj političke participacije u lokalnim zajednicama, a pozivajući se na Webera i Schumpetera, Pateman 1970. godine piše: "...sumnjivo je da će prosječan građanin ikad biti zainteresovan da učestvuje u rješavanju nacionalnih pitanja u onoj mjeri u kojoj je zainteresovan za rješavanje pitanja koja se njega neposredno tiču." (Pateman, 1970: 43). Time se posebno iskazuje značaj političke participacije na lokalnom nivou, jer građanin u lokalnoj zajednici ima neposredan interes i najšire mogućnosti da učestvuje u oblikovanju i realizaciji javnih politika. Autori koji su istraživali političku participaciju u SAD, Velikoj Britaniji, Njemačkoj, Italiji i drugim državama utvrdili su da postoji pozitivna korelacija između osjećaja političke moći i stepena razvijenosti političke participacije. Taj osjećaj je prema provedenim istraživanjima izraženiji na lokalnom nivou, a posebno u zemljama u kojima postoji više institucionalnih mogućnosti

* Supsidijarnost (lat. *supsidium*: "pomoć", "rezerva") politički je i društveni postulat koji polazi od toga da u vršenju javnih poslova prednost imaju niže instance vlasti, odnosno vlasti koje su bliže građanima. U političkom kontekstu supsidijarnost predstavlja regulativni standard u raspodjeli nadležnosti po kojem se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepuštaju samo oni poslovi koje može efikasnije da ostvari. Princip supsidijarnosti podrazumijeva istovremeno i obavezu više razine vlasti da pruži pomoć (lat. *supsidium ferre*: "pružiti pomoć") nižoj razini vlasti ukoliko ona nije u stanju samostalno obaviti određen javni posao. (V. šire u Sadiković, 2014: 62).

nosti za političku participaciju. Istraživanja su pokazala da je puna participacija moguća na nižem nivou odlučivanja, čak i u okviru opće nedemokratske strukture (Axford et al., 2002). U razvijenom demokratskom participativnom društvu participacija na lokalnom nivou osposobljava građane da prate način donošenja odluka na nacionalnom nivou i njihov sadržaj. Ako bi pojedinac vodio računa samo o svojim privatnim poslovima, njegove sposobnosti za odgovornu javnu aktivnost ostale bi nerazvijene. U tom kontekstu, J. S. Mill je naglašavao da se građani demokratiji uče na lokalnom nivou. Opće pravo glasa i učešće u vlasti na nacionalnom nivou nemaju puno smisla ako pojedinac nije prethodno pripremljen da participira na lokalnom nivou. Učešće na izborima u nekoliko godina nema puno efekta, jer ostavlja skoro netaknutim intelekt i moralne karakteristike pojedinca. Pojedinac treba da učestvuje u lokalnim tijelima ne samo zato što se u njima rješavaju pitanja od svakodnevnog interesa za njega nego i zato što se on na ovaj način uči participaciji. Prema Millu, participacija u okviru industrijske organizacije, pored participacije na lokalnom nivou, jeste okvir koji omogućava sticanje solidnih iskustava i znanja potrebnih za kontrolu rada predstavničkih institucija na nacionalnom nivou. (Mill, 1976).

U savremenom svijetu odnos vlasti i građana je mnogostruko složeniji. Razvoj informatičkih tehnologija, masovnih medija, brži protok informacija, uticaj različitih interesnih skupina i organizacija civilnog društva koje zahtijevaju sve veću ulogu u procesu donošenja odluka, značajno su promijenili tradicionalno shvaćeni kontekst upravljanja državom. U tom kontekstu Anthony Giddens (2003: 426-428) navodi: "...u participativnoj demokratiji odluke se donose zajednički od strane onih koji vladaju i onih kojih se te odluke tiču. Taj prvobitni oblik demokratije postojao je u drevnoj Grčkoj. Oni koji su imali status građana, što će reći, samo manjina u društvu, redovno su se sastajali radi razmatranja političkih pitanja i donošenja zajedničkih odluka. Participativna demokratija nema veliki značaj u modernim društvima u kojima veliki dio populacije ima politička prava, pa bi bilo nemoguće da svi aktivno učestvuju u donošenju svih odluka koje ih se tiču. Ipak neki aspekti participativne demokratije igraju izvjesnu ulogu u savremenim društvima." Razvijene teorijske ideje participativne demokratije imale su u drugoj polovini XX stoljeća veliki uticaj na političke institucije razvijenih demokratskih država, ali i na razvoj različitih društvenih pokreta koji su nastojali kroz sudjelovanje u političkim procesima artikulisati svoje interese.

U dokumentima Ujedinjenih naroda i Evropske unije naglašena je neophodnost da se političke odluke donose na što nižem nivou vlasti kako bi što širi slojevi građana imali mogućnost da sudjeluju u procesu donošenja odluka.

Ugovorom iz Maastrichta (1993) unutar političkog koncepta Evropske unije posebno je naglašena uloga i značaj participativne demokratije koja je vezana za ukupne društvene reforme i promjenu uloge nevladinog sektora u upravljanju društvenim procesima. Nakon ovog ugovora Evropska unija je dobila politički karakter državnog saveza, a koncept socijalnog dijaloga proširen je na načelo participativne demokratije. Time su osigurani preduslovi i iskazana potreba da se sva evropska društva organizuju tako da u proces donošenja odluka budu uključene sve interesne skupine. Time je tradicionalni koncept i pristup po kojem je donošenje konačne političke odluke zavisio isključivo od političke volje i odnosa snaga unutar predstavničkog tijela zamijenjen procesom usklađivanja različitih interesa kroz daleko obuhvatniji socijalni dijalog. Time je načelo participativne demokratije dobilo posebnu demokratsku vrijednost unutar političkog koncepta država članica Evropske unije.

Institucionalni oblici političke participacije u lokalnim zajednicama zemalja Evrope

U posljednjim decenijama u evropskim zemljama javlja se sve veći interes za jačanje neposredne demokratije na svim nivoima upravljanja: nacionalnom, regionalnom i lokalnom. Ugovorom iz Lisabona (2009) neposredna demokratija je uvođenjem instituta "evropske građanske inicijative" institucionalizirana i na nivou Evropske unije.* Pored Evropskog parlamenta kao jedinog nadnacionalnog zakonodavnog predstavničkog tijela koje se bira neposredno od strane građana, uvođenjem instituta "evropske građanske inicijative" stvoren je i jedinstven model neposredne političke participacije evropskih građana na nadnacionalnom nivou političkog odlučivanja. U zemljama Evrope primjenjuju se različite prakse i institucionalni oblici neposredne participacije građana u odlučivanju u javnim poslovima u lokalnim zajednicama. Različita institucionalizacija oblika neposredne demokratije na lokalnom nivou među evropskim zemljama u značajnoj je mjeri odraz historijskog konteksta i procesa njihovog demokratskog razvoja tokom XIX i XX stoljeća. Neke zapadne demokratije imaju evolutivan demokratski razvoj i kontinuitet stabilnosti institucija političkog sistema (Švicarska, Velika Britanija, Lihtenštajn, skandinavske države). U drugim državama je tokom

* Evropska građanska inicijativa proceduralno može biti pokrenuta od strane najmanje sedam građana EU (koji žive u različitim zemljama). Uslov je najmanje jedan milion potpisa građana EU uz minimalan broj potpisa iz svake od sedam zemalja, a koji je vezan za broj zastupnika svake države u Evropskom parlamentu. Ukoliko su ispunjeni proceduralni uslovi, Evropska komisija u roku od mjesec dana organizira sastanak s evropskim dužnosnicima, te se u roku od tri mjeseca inicijativa može predstaviti javnim saslušanjem u Evropskom parlamentu.

XX stoljeća uvođenjem diktatura i totalitarnih režima došlo do radikalnog prekida njihovog demokratskog razvoja (Njemačka, Austrija, Italija, Španija, Portugal, Grčka). U nekim državama je demokratski razvoj prekinut vojnom okupacijom (Belgija, Danska, Francuska, Holandija...). Države istočne i jugoistočne Evrope, koje nemaju liberalno-demokratsku tradiciju, nakon pada Berlinskog zida 1989. godine našle su se pred izazovom tranzicije i demokratske konsolidacije. U tom kontekstu je i historija institucionalizacije neposredne demokratije u evropskim zemljama tokom XX stoljeća bila različita. Neke države su neposrednu demokratiju (referendum i građansku inicijativu) prvo institucionalizirale na nacionalnom i regionalnom, a potom na lokalnom nivou (Švicarska, Italija, Njemačka, Irska, mnoge istočnoevropske zemlje...). U Norveškoj i Češkoj lokalni referendumi se prvo javljaju na lokalnom nivou, a tek potom na nacionalnom. U rijetkim slučajevima institucionalizacija neposredne demokratije javlja se istovremeno na nacionalnom i na lokalnom nivou (Lihtenštajn). Restauracijom demokratije nakon II svjetskog rata 1945. godine zapadnoevropske zemlje, posebno u prvim decenijama svog razvoja, nisu pokazale poseban interes za razvoj neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. Tek će procesi regionalizacije i decentralizacije političke vlasti, prvenstveno kroz jačanje samoupravnog položaja jedinica lokalne samouprave 80-ih godina XX stoljeća, stvoriti povoljan politički i društveni ambijent za afirmaciju neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. Neposredna demokratija je od 90-ih godina XX stoljeća posebnu afirmaciju ostvarila na lokalnom nivou. Nove tendencije demokratskog razvoja u evropskim zemljama su se reflektirale i na transnacionalni nivo. Vijeće Evrope je 1993. godine usvojilo rezoluciju o lokalnim referendumima.* Preporukom iz 1996. godine Rezolucija je šire elaborirana u kontekstu pravnog okvira i područja lokalnog referenduma i narodne inicijative.** Opće tendencije jačanja interesa za participativnu demokratiju na evropskom nivou očekivano nisu rezultirale istovjetnim pravilima, procedurama i intenzitetom primjene neposredne demokratije u lokalnim zajednicama evropskih zemalja. To se može dijelom objasniti i prirodom političkog sistema, a posebno oblikom državnog uređenja. U unitarnim zemljama oblici neposredne demokratije u lokalnim zajednicama su uređeni nacionalnim zakonodavstvom i statutima jedinica lokalne samouprave. U složenim državama, federalne jedinice na temelju općih ustavnih i/ili zakonskih principa na državnom nivou samostalno uređuju organizaciju sistema lokalne samouprave, a time i

* Vijeće Evrope, Komitet ministara, Rezolucija br. 2, 15/16. septembar 1993. godine.

** Preporuka državama članicama o lokalnom referendumu i građanskoj inicijativi, br. 2 (96), 15. februar 1996. godine.

oblike neposredne participacije građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama (Njemačka, Austrija, Belgija, Švicarska). U državama sa snažnom regionalnom samoupravom (Italija, Španija) nacionalno zakonodavstvo regulira oblike naporedne demokratije u lokalnim zajednicama. Regije imaju određena regulatorna ovlaštenja u smislu mogućnosti da lokalnim zajednicama dozvole određene statutarne oblike neposredne demokratije, npr. konsultativni referendum u Italiji koji se može pokrenuti na inicijativu određenog broja građana. U državama u kojima se regionalne institucije postepeno razvijaju (Francuska), oblici neposredne demokratije u lokalnim zajednicama su i dalje uređeni nacionalnim zakonodavstvom. (Schiller, 2011: 20-22)

U evropskim zemljama su dominantna dva oblika neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. To su: 1) referendum i 2) narodna / građanska inicijativa. Razlikuju se prema subjektima koji mogu inicirati postupak neposrednog odlučivanja građana. Jedan subjekt mogu biti organi lokalne samouprave pružajući građanima mogućnost da se putem neposrednog glasanja / referenduma izjasne o prijedlogu neke odluke. Drugi subjekt može biti skupina građana koja inicira rješavanje nekog pitanja od njihovog neposrednog interesa u nadležnim tijelima lokalne samouprave, na način da se inicijativa uvrsti u dnevni red odlučivanja lokalnog predstavničkog tijela. U nekim slučajevima građanska / narodna inicijativa može sadržavati zahtjev da se organizira referendum građana o određenom pitanju. U tom slučaju se radi o institutu narodnog referenduma (Švicarska, Bugarska, Poljska, Lihtenštajn, neke njemačke pokrajine). Referendum se javlja u različitim oblicima. Poseban oblik referenduma je fakultativni referendum. O raspisivanju fakultativnog referenduma odlučuje nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave. Ishod fakultativnog referenduma ne obavezuje nužno predstavničko tijelo u smislu konačne odluke. Obavezni referendum sa druge strane je obavezna, zakonom regulisana forma neposredne demokratije u određenim pitanjima. Rijetko se primjenjuje kao obavezna forma u procesu odlučivanja na lokalnom nivou, s izuzetkom Švicarske koja se smatra i domovinom neposredne demokratije. Primjena obaveznog referenduma uglavnom je vezana za pitanje teritorijalne (re)organizacije lokalne samouprave, tj. spajanje ili razdvajanje jedinica lokalne samouprave (Češka, Italija, Švedska). U Poljskoj se obavezni referendum primjenjuje u slučaju opoziva organa lokalne samouprave prije isteka mandata, ili u pitanju uvođenja samooporezivanja stanovnika u javne svrhe. Fakultativni referendum se, sa druge strane, može raspisati za sva pitanja od lokalnog značaja. Referendumi koje iniciraju lokalne vlasti (predstavničko tijelo ili načelnik / gradonačelnik) češća su pojava u nekim evropskim ze-

mljama (Francuska, Češka, Slovenija, Švedska, Njemačka). U većini zemalja ovaj oblik referenduma je ograničen samo na određena pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave i u tom slučaju često ima savjetodavni karakter (Finska, Norveška, Švedska). Većina evropskih država jasno određuje područja koja mogu biti predmetom referendumskog odlučivanja. Pitanja finansijske prirode, organizacije i rada lokalne uprave, ili u slučaju nekih njemačkih pokrajina gradskog planiranja su, sa izuzetkom Švicarske, izuzeta iz mogućnosti referendumskog odlučivanja. Zakonska i statutarna regulacija građanske inicijative je također različita. Tako je, na primjer, u Bugarskoj potrebno 5% potpisa građana sa pravom glasa za pokretanje građanske inicijative, a u Austriji čak 20%. U savremenoj političkoj teoriji se i pravo građana da iniciraju opoziv izabranih dužnosnika (vijeća / gradonačelnika) u lokalnim tijelima smatra oblikom neposredne demokratije. Taj oblik političke participacije je u pravilu reguliran izbornim zakonodavstvom.

Učestalost korištenja instrumenata neposredne demokratije u lokalnim zajednicama evropskih zemalja bitno je različita. Najčešće se primjenjuje u Švicarskoj, što se može objasniti institucionalnim pravilima odlučivanja u lokalnim zajednicama koja zahtijevaju obavezno neposredno učešće građana (posebno institutom referenduma) u velikom broju pitanja. Neposredna participacija građana u odlučivanju u lokalnim zajednicama je najmanje prisutna u Velikoj Britaniji, Bugarskoj, Francuskoj i Slovačkoj. Njemačka, Norveška, Švedska i Poljska su na sredini učestalosti korištenja instrumenata neposredne demokratije. U Italiji je od 90-ih godina XX stoljeća prisutan trend povećanja neposredne participacije građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Komparativnom analizom instituta neposredne demokratije u evropskim zemljama može se zaključiti da postoji snažna veza između zakonske i statutarne regulacije neposredne demokratije s intenzitetom građanske participacije u lokalnim zajednicama. Restriktivni uslovi u Francuskoj, Bugarskoj, Slovačkoj, Češkoj i nekim drugim državama imaju negativan uticaj na šire neposredno učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama.

Tabela 2. Oblici neposredne demokratije u lokalnim zajednicama u zemljama Evrope (Izvor: Schiller, 2011: 28-29)

	Obavezan referendum	**Referendum koji iniciraju lokalne vlasti**	**Referendum koji iniciraju građani**	**Građanska inicijativa**	**Opoziv**
Austrija		Gradonačelnik / Vijeće			Referendum o opozivu gradonačelnika na zahtjev Vijeća
Bugarska			Ista procedura kao za građansku inicijativu	1/10 građana s pravom glasa / obavezujući ako je potpisan od najmanje 50% registrovanih birača	
Češka	Razdvajanje općina / obavezujući sa 50% glasova	Općinsko vijeće	30% birača u općinama do 30.000 stanovnika / do 6% birača u općinama preko 200.000 stanovnika		
Finska		Općinsko vijeće / savjetodavan		5% birača može predložiti referendum Općinskom vijeću	
Francuska		Gradonačelnik / Vijeće		20% birača	
Njemačka		Općinsko vijeće (u 12 od 16 pokrajina)	Ista pravila kao za građansku inicijativu	5-15% birača	Opoziv gradonačelnika odlukom Vijeća
Italija	Promjena granica općina / regija – 50% birača		Prema regionalnim statutima (savjetodavni)	Ako je dozvoljen statutima općina i regija (konsultativni / savjetodavni)	

	Obavezan referendum	**Referendum koji iniciraju lokalne vlasti**	**Referendum koji iniciraju građani**	**Građanska inicijativa**	**Opoziv**
Norveška		Općinsko vijeće / referendum o izboru jezika u školi / savjetodavni		¼ birača / savjetodavni	
Poljska	Samooporezivanje (kvalificirana većina – 2/3 birača)	Općinsko vijeće / najmanje 30% izlaznosti birača	10% birača / min. 30% izlaznosti građana		10% birača može pokrenuti referendum o opozivu načelnika i vijeća. Rezultat je obavezujući ako se na referendum odazove najmanje 60% birača u odnosu na prethodne izbore
Slovenija		Općinsko vijeće		5% birača	
Švedska	Promjena općinskih granica	Općinsko vijeće / savjetodavni		10% birača	
Švicarska	Većina općina / posebno u pitanju budžeta		2,5% do 20% birača		

U interakciji sa stranačkim sustavom i civilnim društvom mehanizmi neposrednog sudjelovanja građana bitno utiču na kvalitetne aspekte lokalne demokratije, posebno u smislu odgovornosti, otvorenosti i kontrole političke vlasti. Kao najrasprostranjeniji oblici neposredne demokratije javljaju se referendum i građanska inicijativa. Važno je naglasiti da su u određenom broju zemalja mjere primjene građanske inicijative ili referenduma izrazito restriktivne. U nekim zemljama savjetodavni model instituta referenduma koji ne obavezuje predstavničko tijelo destimulira širu participaciju građana (Italija i skandinavske zemlje). Izrazito kvalitetne institucionalne oblike neposredne participacije građana nalazimo u Sloveniji, nekim njemačkim pokrajinama i u Švicarskoj (posebno u kantonima sa njemačkom većinom). U cjelini gledano teško je govoriti o općoj tendenciji liberalizacije procedura neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. Tako na primjer, u Sloveniji relativno nizak procenat (5%) zahtjeva za pokretanje građanske inicijative nije rezultirao učestalom upotrebom ovog oblika neposredne demokratije. To se može

povezati sa niskom razinom participativne političke kulture (Schiller, 2011: 23). Referendum kao obavezan oblik neposredne participacije građana, posebno u pitanju promjene općinskih granica (naročito u istočnoevropskim zemljama) može se objasniti procesom ukupne transformacije istočnoevropskih država i modernizacije reforme teritorijalne organizacije državne uprave i lokalne samouprave. Može se pretpostaviti da će se u narednom periodu evolucija referenduma, građanske inicijative i drugih oblika neposredne demokratije učestalije javljati i u drugim područjima javne politike, kao što su obrazovanje, infrastruktura, sigurnost, komunalne usluge, zaštita okoliša ili saobraćaj. U nizu zapadnoevropskih zemalja procesi modernizacije lokalne uprave doveli su do teritorijalne reorganizacije lokalne samouprave (stvaranja većih općina) i uvođenja neposrednog izbora općinskih načelnika / gradonačelnika. Kao kompenzacija jačanju pozicije izvršne vlasti u strukturi lokalne vlasti uvođeni su i mehanizmi neposredne demokratije, ali u ograničenim oblastima, kao što su pitanja privatizacije, komunalnih usluga ili poslovnih projekata i projekata lokalnog razvoja. Dometi učinka instrumenata neposredne demokratije mogu se promatrati i u odnosu stranačkog sistema i predstavničke demokratije. U fragmentiranim višestranačkim sistemima sa diferenciranom ponudom stranačkih profila različiti građanski interesi se mogu lakše inkorporirati u stranačke mehanizme agregacije interesa (Caramani, 2013: 335). To smanjuje interes i motivaciju građana da participiraju u političkom odlučivanju na druge načine. Referendumi i građanske inicijative su u protekle tri decenije često instrumentalizirani i korišteni kao sredstva političke mobilizacije. To je posebno izraženo u zemljama istočne Evrope koje nemaju tradiciju civilnog društva. Domete institucionalnog razvoja i praktične primjene neposredne demokratije u postsocijalističkim zemljama potrebno je promatrati u kontekstu njihove ekonomske, etničke i kulturne hetegorenosti. Geografske i demografske karakteristike tih zemalja, upravna tradicija, ekonomska razvijenost, obrazovanost stanovništva i politička kultura, te dosljednost u provođenju reformi u savremenoj političkoj historiji nakon 1989. godine u integracijskom procesu u Evropsku uniju su također bitni faktori kojima se mogu objasniti kontrasti između bivših socijalističkih zemalja (Illner, 2003: 24). Neke evropske zemlje još uvijek nemaju institucionalne oblike neposredne demokratije. Prema tome, mnogo je razloga zašto se politička participacija razlikuje među evropskim zemljama. Komparativnom analizom neposredne demokratije u lokalnim zajednicama zemalja Evrope dolazimo do spoznaje da je intenzitet građanske participacije predodređen dvama ključnim faktorima. Prvi se odnosi na zakonsku i statutarnu regulaciju i institucionalizaciju oblika neposredne demokratije. Demokratske institu-

cije stimuliraju političku participaciju. Drugim riječima, vjerovatnije je da će pojedinci participirati kada mogu i kada se to od njih traži. Drugi faktor obuhvata širi aspekt društvenih odnosa i preduslova aktivne građanske participacije, kao što su stepen razvijenosti demokratije, civilnog društva i participativne političke kulture. Politička kultura kao "zbir temeljnih vrijednosti, osjećanja i znanja daje oblik i suštinu političkim procesima." (Pye, 1995: 965). Resursi kao što su slobodno vrijeme, obrazovanje, socijalno-ekonomski status ili članstvo u različitim građanskim udruženjima, bitno utiču na motiviranost pojedinca da neposredno participira u odlučivanju o javnim poslovima u zajednici u kojoj živi.

Lokalna samouprava i politička participacija u Bosni i Hercegovini tokom XIX i XX stoljeća

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini se tokom XX stoljeća razvijala u okvirima različitih društveno-političkih sistema:

- Period austrougarske uprave do I svjetskog rata (1878–1914)
- Period između dva svjetska rata (1918–1941)
- Period Narodnooslobodilačke borbe (1941–1945)
- Period socijalističkog razvoja (1945–1990)
- Period postdejtonskog političkog razvoja Bosne i Hercegovine

Specifične okolnosti razvoja bosanskohercegovačke državnosti u okvirima različitih društveno-političkih sistema imale su snažan uticaj na razvoj i organizaciju lokalne samouprave tokom XX stoljeća, a s tim u vezi i na afirmaciju političkih prava građana da neposredno i/ili posredno sudjeluju u vršenju lokalne vlasti.

Nakon okupacije Bosne i Hercegovine 1878. godine Austro-Ugarska monarhija je započela s uspostavljanjem svoje vlasti. Iako je u mnogim segmentima vršila i kolonijalnu politiku, za Bosnu i Hercegovinu je austrougarsko doba značilo početak modernizacije, urbanizacije, industrijalizacije, zapravo evropeizacije u tadašnjim historijskim okolnostima. Uvođenjem moderne državne uprave Austro-Ugarska je postepenim reformama nastojala promijeniti zatečenu i zaostalu osmansku pravnu i upravnu praksu. Austro-Ugarska monarhija je nakon okupacije Bosne i Hercegovine 1878. godine zadržala zatečenu upravno-teritorijalnu organizaciju vlasti. Teritorij Bosne i Hercegovine bio je podijeljen na okruge (nekadašnje sandžake): 1) Sarajevski, 2) Bihaćki, 3) Banjalučki, 4) Donjotuzlanski, 5) Travnički i 6) Mostarski okrug. Okruzi su bili podijeljeni na niže administrativne jedinice – srezove / kotareve, a veći srezovi su bili podijeljeni na nahije, odnosno općine. Broj okruga

se u vremenu austrougarske uprave nije mijenjao. Povećan je broj srezova do 1895. godine na 59, među kojima je bilo devet gradskih. Najveće promjene teritorijalne organizacije uprave obuhvatile su najniži stepen lokalne uprave – općine. Općine su u najdužem periodu austrougarske uprave bile razvrstane po različitim kriterijima: stalne, privremene, gradske, trgovačke, političke ili seoske. Primjenom principa "jedno naselje – jedna općina" do 1912. godine znatno je povećan broj općina. Sve općine su imale status seoske (2.195) ili gradske općine (61). Raniji političke općine (džemati) su dobili status seoskih općina (Dedić, 1998: 42). Iako su seoske i gradske općine imale određen stepen samoupravnosti u vršenju javnih poslova, austrougarska uprava u Bosni i Hercegovini je bila zasnovana na strogom centralizmu. Svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini bili su isključivo u izvršnoj funkciji centralne austrougarske vlasti. Civilna i vojna vlast nikada nisu bile u cijelosti odvojene ni razgraničene. Iz tih razloga se sa stanovišta razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u vremenu austrougarske uprave može afirmativno govoriti samo u kontekstu modernizacije činovničke strukture i birokratske organizacije uprave, ali ne i o razvoju lokalne samoupravnosti u modernom razumijevanju tog pojma.

Osnivanjem Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba 6. oktobra 1918. godine u Zagrebu, došlo je do otcjepljenja južnoslavenskih zemalja od Austro-Ugarske monarhije. Osamostaljivanje je izvršeno 29. oktobra 1918. godine, a 24. novembra 1918. godine donesen je zaključak Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba da se pristupi ujedinjenju države Srba, Hrvata i Slovenaca sa Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom u jedinstvenu državu. Bosna i Hercegovina je zadržala neke oblike državnosti u Kraljevini Srba. Hrvata i Slovenaca. Imala je Zemaljsku vladu za Bosnu i Hercegovinu koja je bila odgovorna centralnoj vladi u Beogradu. U prvim godinama konsolidacije nove državne zajednice Bosna i Hercegovina je sačuvala određene elemente svoje autonomnosti i državnosti. U novoj državi je uvedeno privremeno državno uređenje koje se uglavnom oslanjalo na zatečene tradicije. Umjesto Zemaljske vlade iz austrougarskog perioda, u Bosni i Hercegovini je uvedena posebna Pokrajinska uprava. Pokrajinska uprava je prenosom njenih nadležnosti na oblasne organe vlasti i organe centralne državne vlasti u Beogradu ukinuta 1924. godine. Na Vidovdan 28. juna 1921. godine donesen je prvi Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ovim Ustavom je uspostavljeno centralističko uređenje državne uprave. Ustavom su uspostavljena četiri nivoa upravnih i samoupravnih jedinica za područje cijele države: 1) oblasti, 2) okruzi, 3) srezovi i 4) općine. U Članu 95. Ustava je utvrđeno da se "podjela na oblasti vrši zakonom prema prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilika-

ma. Jedna oblast može imati najviše 800.000 stanovnika." Na čelu oblasne uprave nalazio se "veliki župan", kojeg je imenovao Kralj. Za poslove od mjesnog, općinskog, sreskog i oblasnog značaja ustanovljena je lokalna samouprava na izbornom principu. Članom 95. Ustava predviđeno je da će se konačna podjela pokrajina na oblasti utvrditi posebnim zakonom. Prvi izbori za oblasne skupštine održani su tek 1927. godine. Na osnovu Ustava Narodna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca je na prijedlog vlade 26. aprila 1922. godine donijela Uredbu o podjeli zemlje na oblasti (Čaušević, 2005). Prema Uredbi, zemlja je podijeljena na 33 oblasti. Bosna i Hercegovina je na temelju Člana 135. Ustava ("turski paragraf") unutar svojih historijskih granica administrativno podijeljena na šest oblasti: 1) Tuzlanska, 2) Sarajevska, 3) Mostarska, 4) Travnička, 5) Vrbaska i 6) Bihaćka. Time je zadržana administrativna podjela Bosne i Hercegovine iz austrougarskog perioda. Broj srezova je smanjen na 54, a osnivanjem sedam novih broj općina je povećan na 2.263 općine (Dedić, 1998: 42). Iako su 1922. godine zakonski uređene nadležnosti oblasnih i sreskih organa vlasti u vršenju javnih poslova, oni su bili podređeni centralističkom i unitarističkom državnom uređenju. Administrativna podjela Bosne i Hercegovine na šest oblasti ukinuta je uvođenjem šestojanuarske diktature 1929. godine i podjelom zemlje na devet banovina. Izmijenjen je Zakon o opštinama i raspuštene su opštinske skupštine. Uvođenjem diktature i centralističkim državnim uređenjem Kraljevine Jugoslavije zapravo su ukinuti svi oblici lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Nepovoljne društveno-historijske okolnosti u prvoj polovini XX stoljeća nisu omogućile evolutivan i stabilan razvoj lokalne samouprave i građanske participacije u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini. Tek će se u specifičnim okolnostima narodnooslobodilačke i antifašističke borbe tokom II svjetskog rata postepeno oblikovati prvi oblici lokalne uprave i samouprave na principima jednakog izbornog prava. Narodnooslobodilački odbori (NOO) koji su osnivani u vremenu narodnooslobodilačke borbe na slobodnim teritorijama postali su klice savremene lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. U februaru 1942. godine, Vrhovni štab je donio propis kojim je regulisano formiranje, ustrojstvo i rad NOO. Ovi propisi su poznati kao Fočanski propisi. Fočanskim propisima definisana su načela: izbornost, opozivost, pravo samoupravljanja i načelo jedinstva vlasti. Temeljna karakteristika izgradnje mreže NOO (1941–1945) je u tome da se struktura vlasti stvara odozdo prema gore, primjenom koncepta narodne suverenosti i demokratskog načela da vlast proizilazi iz naroda, da pripada narodu i da je narod vrši neposredno ili putem neposredno izabranih predstavnika. Zapravo se konceptom institucionalizacije NOO prvi put u savremenoj političkoj historiji Bosne i Hercego-

vine primjenjuje liberalno-demokratski koncept narodne suverenosti. To je temeljna pretpostavka demokratije i građanske participacije u vršenju vlasti. Svoju punu afirmaciju lokalna samouprava i građanska participacija u Bosni i Hercegovini je ostvarila u vremenu socijalističkog razvoja Bosne i Hercegovine (1945–1990).

U periodu nakon II svjetskog rata Bosna i Hercegovina je prošla značajne reforme u ustavnom položaju i teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave. Uvođenjem komunalnog sistema 1955. godine opština je utemeljena kao osnovna društveno-politička zajednica. Pored zborova građana i seoskih zborova prvi put se uvodi referendum kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama. Bitne promjene u organizaciji vlasti izvođene su na načelima decentralizacije (tj. prenošenju niza ovlaštenja sa viših na niže organe). Načelo upravljanja radnika u proizvodnoj sferi društva (radničko samoupravljanje) proširivalo se na društveno samoupravljanje. Lokalna samouprava se u komunalnom sistemu zasniva na neposrednom učešću građana u odlučivanju o javnim poslovima u njihovoj lokalnoj zajednici. Samoupravljanje u opštini javlja se kao osnova cjeline društveno-političkog sistema. Na toj osnovi opština se definiše kao osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovništva na svom području. Specifičan delegatski sistem izbora opštinske skupštine, koju su činili predstavnici (delegati) vijeća udruženog rada, vijeća mjesnih zajednica i društveno-političkog vijeća, osiguravao je zastupljenost različitih interesnih grupa u strukturi lokalne vlasti. Ustavnim reformama 1974. godine položaj opština je dodatno ojačan. Samoupravna funkcija opštine se ispoljavala kroz tri osnovna oblika. Prvi je neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju (narodna inicijativa, referendum i zbor građana). Drugi oblik su opštinski organi vlasti (skupština opštine, izvršni odbor i opštinska uprava). Treći oblik su bili različiti modeli decentralizacije lokalne samouprave, prvenstveno kroz organizaciju mjesne samouprave i rad građanskih udruženja koja su se bavila pitanjima od lokalnog značaja. Mjesna zajednica se smatrala osnovnom ćelijom samoupravljanja i vremenom se afirmisala kao osnovni i najrasprostranjeniji oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim poslovima u opštinama. Po svom ustavnom položaju opštine su u ovom periodu imale visok stepen autonomije, kako organizacijske, tako i materijalno-finansijske. Bile su teritorijalno velike i ekonomski snažne. Postale su nosioci ekonomskog, kulturnog i infrastrukturnog razvoja svoga područja tako što su izgradile odgovornost za razvoj svoje opštine. Razvijen je aktivizam građana u mjesnim zajednicama u ostvarivanju ciljeva lokalnog, ekonomskog i infrastrukturnog

razvoja. U tom vremenu je razvijena praksa uvođenja mjesnih i opštinskih samodoprinosa. Sa strukturom od 109 opština i Gradom Sarajevom sa statusom posebne društveno-političke zajednice deset opština, Bosna i Hercegovina je 1992. godine postala suverena i nezavisna država.

Lokalna samouprava i politička participacija u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini

U postdejtonskom političkom razvoju Bosna i Hercegovina prolazi kroz proces izgradnje demokratskih institucija (demokratska konsolidacija). U svim ovim procesima osnovne jedinice lokalne samouprave imaju veoma važnu socijalnu, političku i razvojnu ulogu. U ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine organizacija lokalne samouprave je nadležnost entiteta. Lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u općinama / opštinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu s Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave. Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi predviđaju različite oblike političke participacije u jedinicama lokalne samouprave, kao što su: referendum, mjesni zbor građana, građanska inicijativa, NVO i udruženja građana, sati građana u skupštinama opština i drugi oblici koji nisu zabranjeni zakonom. Uvid u statute općina / opština pokazuje da postoji odgovarajući tretman neposrednih oblika odlučivanja građana, posebno u pogledu obuhvata pitanja o kojima se odlučuje i procedura u odlučivanju. Istraživanja, iako parcijalna, o učešću građana u odlučivanju o zajedničkim interesima u lokalnoj zajednici pokazuju da je u postratnom vremenu najviše potvrđen mjesni zbor građana kao oblik participacije građana u lokalnoj zajednici. Referendum i građanska inicijativa vrlo se rijetko i skoro zanemarljivo javljaju u društvenoj zbilji odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Opštinska upravljačka struktura: opštinski načelnik, uprava, stranački klubovi, pružaju otpor demokratizaciji političkog odlučivanja o pitanjima iz sopstvene nadležnosti opštine. Birokratizam lokalnih vlasti nepovoljno utiče na stvaranje društvenog ambijenta u kojem bi poraslo učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima u jedinici lokalne samouprave. Podizanje stepena učešća građana u odlučivanju o zajedničkim interesima u lokalnoj zajednici umnogome zavisi od programske usmjerenosti lokalnih medija i metoda odlučivanja u opštinskom vijeću. Kad se sve važnije odluke općinskog vijeća / skupštine opštine donose uz javnu raspravu u tijelima mjesne zajednice i uz animaciju lokalne javnosti, u pravilu se povećava i participacija građana u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti općinskog vijeća / skupštine opštine.

Conclusion

Contemporary theory of participative democracy has developed in political thought in 1970-ies, especially after the fall of the Berlin Wall. Starting from the position of civil society as a key actor in democratic process, promoters of participative democracy criticize Western liberal-representative democracies, which rely on the free market, as well as social-democratic concepts of the "welfare state". Promoting ideas of the individual freedom, autonomy and social justice, and relying on the early ideas of Toquille and Mill, participative democracy enhances the need for decentralization of the political power of the state and bigger citizens' participation, which will not be based only on equal voting right, but also on opportunities for active participation of citizens in decision-making processes. Political participation of citizens in democratic societies is especially manifested in local communities, since citizens in local communities have immediate interest and the widest opportunities to participate in shaping and implementing public policies. Authorities in B&H have not created such an environment which would promote bigger citizens' participation in shaping policies. Democratic transition of the BIH society and state is based on anti-liberal values. Individual freedom is inferior in comparison to freedom of ethnicity and elements of equality, social justice, citizens' participation and civil society have been neglected. Shaping public policies in BIH, regardless of the level of decision-making, depends on bureaucratic political parties. State of Bosnia-Herzegovina, as part of the EU integration process, will have to, together with adjustment of the legal system to aquis communautaire, implement European standards regarding the role of civil society.

Literatura

Axford, Barie; Browning, Gary K.; Huggins, Richard; Rosamond, Ben; Tuner, John Alan (2002) Uvod u politologiju. Zagreb: Politička kultura.

Bennett, Walter (1964) American Theories od Federalism. Birmingham: University of Alabama press.

Caramani, Daniele (2013) Komparativna politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Čaušević, Dženana (2005) Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine: dokumenti sa komentarima. Sarajevo: Magistrat.

Dedić, Sead (1998) Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu.

Giddens, Anthony (2003) Sociologija. Beograd: Ekonomski fakultet.

Hague, Rod; Harrop, Martin (2014) Uporedna vladavina i politika. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Illner, Michal (2003) Devolution of Goverment in Post-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks. In Baldersheim, Harald; Illner, Michal; Wollman, Hellmut (eds) Local Democracy in Post-Communist Europe. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 9-29.

Mill, John Stuart (1976) John Stuart Mill on Politics and Society. International Publications Service.

Pateman, Carole (1970) Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (1979) The problem of political obligation: a critical analysis of liberal theory. Chichester New York: Wiley.

Pavlović, Vukašin (2006) Društveni pokreti i promene. Beograd: Službeni glasnik.

Pejanović, Mirko (2021) Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću. Sarajevo: University Press.

Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: TKD Šahinpašić.

Pye, Lucian W. (1995) Political culture. In Lipset, S. (ed.) The Encyclopeadia of Democracy. London – New York: Routledge.

Sadiković, Elmir (2008) Teorijsko određenje političke participacije i njen značaj za razvoj demokratije u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine. Godišnjak Fakulteta političkih nauka 3–4, Sarajevo, 204-217.

Sadiković, Elmir (2020) Odluka o ustrojstvu i radu NOO i njen značaj za razvoj narodne vlasti u lokalnim zajednicama. U Pejanović, Mirko (ur.) Zbornik radova: Odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a i njihov značaj za

razvoj državnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Sabnor BiH, Odbor za obilježavanje 75-te godišnjice Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, 59-69.

Schiller, Theo (2011) Local direct democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.

Offe, Claus (1999) Modernost i država. Beograd: Filip Višnjić.

Sadiković, Elmir (2014) Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan. Sarajevo: TKD Šahinpašić.

Stoker, Gerry (1996) Normative Theories of Local Government and Democracy. In Desmond, King; Stoker, Gerry (eds) Rethinking Local Democracy. London: Red Globe Press.

Tocqueville, Alexis de (1969) Democracy in America. Anchor Books.

DOI: 10.5644/PI2022.205.02

NEPOSREDNA DEMOKRACIJA KAO IDEAL PARTICIPACIJE GRAĐANA U POSLOVIMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Slavo Kukić

Uvodne napomene

Demokracija je, nema dvojbi, jedan od najeksploatiranijih pojmova suvremenog svijeta. Uostalom, XX. stoljeće i prva desetljeća stoljeća u kojem živimo će biti upamćeni kao stoljeća demokracije – vrijeme u kojem je ona postala svojevrsni globalni standard.[*]

Koliko god, međutim, demokracija obilježila suvremenost, istina je da ona nikada nije savršena. I da je dio njezine sudbine stalna evolucija. U protivnom, i najdemokratskiji je sistem osuđen na degeneraciju i završavanje u svojem proturječju – sustavu koji je nedemokratičan.

Iako je fenomen koji je obilježio posljednjih stotinu i više godina, demokracija nije i proizvod suvremenosti. Dapače, korijeni joj, barem što se pisanih izvora tiče, sežu do vremena stare grčke civilizacije. Uostalom, i sama riječ je grčkog podrijetla i, u svom izvornom obliku, označava vladavinu naroda (*demos* – narod, *kratein* – vladati), oblik vladavine u kojem svi građani imaju jednako pravo sudjelovati u donošenju odluka koje se tiču njihovih života, i individualnog i zajedničkog. Prevedeno na operativni jezik, demokracija je vladavina većine u korist većine, uz istodobnu zaštitu prava manjine dakako.

Inače, najstarije zapise o demokraciji je moguće pronaći već kod *Herodota*, u njegovom zagovaranju vladavine mnoštva kao načina života malih zajednica, polisa, a potom, u mnogo razrađenijoj formi kod Platona, Aristotela[**] i još nekih imena toga vremena.

[*] U današnjem svijetu se samo pet država – Vatikan, Saudijska Arabija, Fidži, Tonga i Brunej – po svojim ustavima ne definiraju demokratskima, ali su, barem najveći dio njih, najvjerojatnije i same svjesne da će demokraciju kao standard, prije ili kasnije, morati usvojiti.

[**] Poznata je Aristotelova da je demokracija instrument korištenjem kojeg ljudi mogu težiti vrlini i nastojati da se u realnom životu ponašaju u skladu s njom i na taj način pronađu sreću.

Govori li se, pak, o starogrčkoj, ili još preciznije atenskoj demokraciji, u pitanju je izravna (neposredna) demokracija kojoj je, što se legislative tiče, temelje udario atenski zakonodavac *Solon*, a dodatno su dograđeni tzv. *Klistenovim* reformama iz 508. godine prije nove ere, kojima su ujednačena prava Atenjana. Na koncu, vrhunac te, dakle atenske demokracije je dostignut u vrijeme *Perikla* (443. – 429. god. pr. n. e.) koji je sudjelovanje u upravljanju državom omogućio i najsiromašnijima.

Od vremena stare grčke civilizacije, zahvaljujući milenijima, demokracija je i u sferi teorije i u realnom životu ljudi proživljavala mnoge mijene i moguće ju je sresti u različitim manifestnim formama. *Hobbes* i *Locke*, primjerice, zagovaraju *protektivnu demokraciju* kao instrument zaštite prirodnih prava čovjeka, a u svojoj trodiobi vlasti razvija je *Montesquieu*. S druge strane, *Russo* zagovara *razvojnu demokraciju* kao formu koja naglašava nužnost institucija u stvaranju aktivnoga građanstva. Nerijetko se dade sresti i pojam *kompetitivne elitističke demokracije*, koja zagovara izbor elite koja će političke odluke donositi u skladu s voljom naroda, ali i mnogi drugi pojmovi koji u sebi sadrže neko od značenja demokracije.[*]

No, radi li se o vremenu u kojem živimo, svakako je najintenzivnije korištenje demokracije u dva njezina značenja – kao *predstavničke* (posredne, neizravne) demokracije u kojoj građani periodično, u pravilu svake četiri godine, biraju svoje predstavnike (pojedince ili stranke) kojima povjeravaju vršenje funkcija zakonodavne i izvršne vlasti, i kao *neposredne* (izravne) demokracije zasnovane na neposrednom odlučivanju ili inicijativi građana u formama u kojima oni, ili inicijativa ili neka odluka, mogu biti iskazani.

Promatraju li se, pak, suvremene demokracije iz perspektive njihove stvarne strukture, sve njih danas karakterizira tzv. *poluneposredna* demokracija, neka vrsta kombinacije posredne i neposredne demokracije (Smerdel, Sokol, 2006).[**] No, to nije predmet ove analize. Naprotiv, pažnja je usmjerena samo na jedan od dvaju čistih modela, na neposrednu, izravnu demokraciju.

[*] Govori se, primjerice, o legalnoj i participativnoj demokraciji, o parlamentarnoj i liberalnoj demokraciji, o demokratskoj autonomiji, socijalnoj i kršćanskoj demokraciji, danas sve češće o digitalnoj demokraciji itd.

[**] Poluneposredna demokracija nastaje tako što se u institute predstavničke demokracije uvode instituti neposredne demokracije čime se građanima omogućuje sudjelovanje u vršenju vlasti jer predstavničko tijelo ne može bez sudjelovanja građana donositi odluke o pitanjima koja su za njih rezervirana. Uostalom, svrha i referenduma i plebiscita kao oblika neposredne demokracije jest upotpunjavanje predstavničke, posredne demokracije. Jer oni nisu zamjena, nego dopuna "ustanovama predstavničke demokracije, sredstvo za korigiranje politike koju vode predstavnički organi…" (Milosavljević, Popović, 2009: 221).

Neposredna demokracija kao izraz čovjekovih milenijskih težnji

Neposredna (izravna)[*] demokracija se može odnositi na dva oblika participacije građana u odlučivanju društvenim poslovima. Ona je, prvo, oblik vladavine u kojem se politička moć ne upražnjava posredstvom predstavnika – ili pojedinaca ili većeg broja njih, što je obilježje predstavničke demokracije – nego izravno, preko svih građana s pravom glasa, i to na način koji je obvezujući. U tom slučaju se, zapravo, radi o biranju određenih osoba na izborima – parlamentaraca, gradonačelnika, šefova država i slično – koji će u ime građana i u utvrđenom vremenskom periodu obavljati određene društvene poslove. S druge strane, neposredna demokracija znači i postupak izravnog odlučivanja građana po principu plebiscita, koje je neovisno o izborima i njihovim rezultatima, o konkretnim pitanjima koja se tiču politike i njezina sadržaja.

Generalno, međutim, neposredna demokracija je "integralna primjena ideje demokracije kao neposredne vladavine naroda" i postoji tamo gdje se "pripadnici jedne zajednice okupljaju na javnom mjestu ili na jednom prostoru i odlučuju o javnim poslovima." (Marković, 1998). Kao takva, ona ima dugu historiju. Može ju se identificirati već u starogrčkim polisima tijekom V. i IV. stoljeća prije nove ere, posebice u Ateni, u čijoj demokraciji zakone nisu usvajali izabrani predstavnici, nego svi Atenjani s pravom glasa izravno.[**] Neposredna demokracija je, potom, bez obzira na to što je bila kratka vijeka, imala ključnu ulogu u uspostavi i funkcioniranju nove vlasti i nakon pobjede Pariške komune, a princip takve demokracije je tijekom Španjolskog građanskog rata prisutan i kod mnogih zajednica u antifašističkom dijelu te zemlje.

[*] Često se, umjesto neposredna ili izravna, koristi i termin direktna demokracija, kao sinonim koji se odnosi na istu stvar. No, ako je po zagrebačkom profesoru Berti Šalaju, nisu u pitanju sinonimi. Naprotiv, smatra on, terminom izravna ili neposredna demokracija "u suvremenoj se politologiji označavaju instituti neposrednog odlučivanja građana o određenim političkim pitanjima, pri čemu se najčešće misli na referendume, građanske inicijative i opozive". Direktna demokracija je, međutim, širi pojam jer "uključuje institute izravne demokracije, ali i druge oblike direktnog sudjelovanja građana u procesima donošenja političkih, ali i drugih društvenih odluka. Može se reći da trenutno živimo u sustavu u kojemu neki ljudi vladaju cijelo vrijeme u svim javnim stvarima. Direktna demokracija pretpostavlja potpuno drugačiji sustav, onaj u kojemu svi ljudi vladaju sobom cijelo vrijeme u svim javnim stvarima." (Šalaj, Jurić, 2013)

[**] Na skupštinama, plenumima svih slobodnih građana Atene donošene su državne odluke, svi slobodni građani su, dakle, funkcionirali kao država, zbog čega nije bilo potrebe za formiranjem posebnih državnih organa. U pitanju je, drugim riječima, idilični postupak donošenja državnih odluka koji za uglednog francuskog intelektualca Georgesa Burdeaua (Žorž Birdo) u vremenu današnjega svijeta djeluje kao svojevrsni "povijesni kuriozitet".

S druge strane, ni danas ne postoji država u svijetu koja svoj politički sustav temelji na neposrednoj demokraciji kao principu svoga funkcioniranja. To, uostalom, ne vrijedi ni za Švicarsku, koja je poznata po referendumskom odlučivanju, jer i nju određuje parlamentarna demokracija u kojoj je, istina, građanima zajamčena mogućnost da izravnim glasovanjem odlučuju o određenim pitanjima. Ali, da je neposredna demokracija forma odlučivanja koja se sve intenzivnije prakticira potvrđuju i podaci. Neke oblike neposredne demokracije, kao formu odlučivanja recimo, danas se može sresti u 27 država. Ili, u 24 države postoji mogućnost narodne inicijative za predlaganje zakona.

Uza sve to ne treba zaboraviti i još nekoliko detalja. Prvo, neposredna demokracija je danas relativno najrazvijenija u Švicarskoj.[*] Drugo, u različitim dijelovima svijeta postoji veliki broj pokreta koji se bore za uspostavu neposredne demokracije u zemljama njihova djelovanja.[**] Na koncu, vrijeme u kojem živimo stvorilo je, ako ne sve, onda sigurno najveći dio pretpostavki da se neposrednu demokraciju više ne tretira sferom utopije jer je, zahvaljujući komunikacijskim tehnologijama – pri čemu se, među inim, misli i na *elektronske debate* i *elektronsko glasovanje* – već danas moguće sve građane s pravom glasa "okupiti", ne samo u malim teritorijalnim jedinicama, kakve su jedinice lokalne samouprave, već i u upravljanju državama.

Kritički odnos prema neposrednoj demokraciji

U odnosu na neposrednu demokraciju u svijetu se nerijetko daju sresti kritička mišljenja i sudovi – i takve je također moguće pratiti kroz čitavu povijest. Posrijedi je, zapravo, pristup koji počiva na velikom nepovjerenju u mogućnosti "običnih ljudi", i takav se može sresti od Platona i njegove *Države* do vremena u kojem živimo.

[*] Četiri puta godišnje, naime, švicarski građani neposredno odlučuju na nekoj od razina odlučivanja o različitim pitanjima – od odluke o izgradnji novih ulica, škola i parkova na lokalnoj razini do odluka o izmjeni financijskog zakonodavstva, pitanja iz sfere vanjske politike i ustavnih promjena na državnoj razini. S druge strane, u nekoliko kantona s malim brojem stanovnika (Glaris, Unterwalden, Appenzell) najviši kantonalni organ je tzv. Landsgemeinde, skup svih punoljetnih građana kantona na kojemu se jedanput godišnje usvajaju kantonalni zakoni, biraju kantonalni funkcioneri i poslanici Savezne skupštine.

[**] Takvi su, primjerice, Južnoafrički kolibaški pokret (*Abahlali base Mjondolo*), Ruska *Autonomna akcija*, *Podemos, Land Party* i *Istinska demokracija SADA!* (*¡Democracia Real YA!*) u Španjolskoj, *Aktivdemokrati*, *Demoex* i *Direktdemokraterna* u Švedskoj, irska *Direct Democracy*, novozelandske *Direct Democracy Party* i *Thrive New Zealand*, rumunjska *Direct Democracy Romania*, mnoge druge u raznim dijelovima svijeta.

Zazor od učinaka neposredne demokracije, među inima, iskazivali su autori američkog Ustava, *James Madison* posebice, zbog bojazni da bi ona mogla dovesti do "tiranije većine". Ozbiljne sumnje u takvu demokraciju naglašavao je i *John Witherspoon*, jedan od potpisnika američke Deklaracije o neovisnosti, s obrazloženjem da je "vrlo podložna hirovima i ludilu popularnog bijesa", ali i *Alexander Hamilton* zbog upozoravajućeg povijesnog iskustva. Jer, naglašava on, "Drevne demokracije u kojima su ljudi sami promišljali nikada nisu imale jedno dobro obilježje vlasti. Njihov je karakter bio tiranija; njihov lik, deformacija." (Bailey, 2021).

Podjednako ozbiljni kritički stavovi se, međutim, daju sresti i u vremenu današnjem. Kanadski filozof *James Robert Brown*, recimo, vjeruje da prosječan čovjek za većinu odluka koje treba donijeti nije kompetentan i da su za takve odluke potrebni stručnjaci (detaljnije u Brown, 2001: 180-183).

Isto ili slično uvjerenje, međutim, dijeli veći broj uglednih svjetskih teoretičara. Ako bi se njihove prigovore neposrednoj demokraciji htjelo izraziti u formi stavova koji ih objedinjuju, nekoliko od njih, uz naprijed navedene dakako, zaslužuje da ih se posebice apostrofira.

Vrlo česti prigovori na račun neposredne demokracije se, primjerice, tiču percepcije da su sustavi koji na tom tipu demokracije počivaju spori u donošenju odluka, ali i da se donesene odluke teško realiziraju jer ignoriraju mišljenja eksperata i gotovo u pravilu vode diktaturi većine nad manjinom.

Ništa rjeđi, potom, nisu i prigovori da u uvjetima neposredne demokracije ne postoji struktura kao pretpostavka provođenja oduka temeljenih na njoj. Još konkretnije, u uvjetima neposredne demokracije se radi o strukturi koja je horizontalna, a kao takva ne može biti pretpostavka funkcioniranja sustava. Naprotiv, sustav u stvarnosti i ne postoji.

Često se kao prigovor na račun ideje o društvu zasnovanom na ideji neposredne demokracije dade sresti i teza kako ideja ima smisla za razinu lokalne zajednice, ali da je neprimjenjiva za nivo velikih zajednica kakva je država.

Nerijetko je, istini za volju, moguće sresti i tezu da bi neposredna demokracija relativno brzo dovela i do smanjivanja javnog interesa i sudjelovanja u procesu donošenja odluka. Jer, takvo sudjelovanje traži puno veću razinu informiranosti od one koja karakterizira prosječnoga građanina, ali i sve veće vrijeme za rasprave i sudjelovanje u glasovanju – a navedenim vremenom obični ljudi, zbog poslova kojima osiguravaju egzistenciju, objektivno ne raspolažu.

Na koncu, neposredno odlučivanje, prema njegovim kritičarima, može biti potencijalno opasno – zbog čega se svrhovitim čini i pitanje koliko je takva

demokracija kao oblik vladavine uopće poželjna – u prilog čemu se kao argument navode i iskustva iz bliže prošlosti. Jedno od njih se, a ono nije i jedino, odnosi na švicarski referendum iz 2016. godine kojim su građani trebali odlučiti žele li uvođenje osnovnog mjesečnog dohotka od 2.300 eura za sve građane koji u Švicarskoj žive duže od pet godina. Iako je referendumska ideja odbačena, ekonomski stručnjaci su izračunali da bi, u slučaju da je dobila potporu, Švicarska morala radikalno povećati porez na dodanu vrijednost, a država bi vrlo brzo zapala u do tada nezapamćenu ekonomsku krizu.

Sudovi o prednostima neposredne demokracije kao forme odlučivanja

Ako bi se htjelo praviti komparativnu analizu "za" i "protiv" neposredne demokracije, nije upitno da su, barem što se teorijske ravni tiče, značajno učestaliji oni koji apostrofiraju njezine prednosti u odnosu na one koji istrajavaju na njezinim slabostima. Na Brownova upozorenja da su za kvalitetne odluke, zbog nedostatka kompetencija običnih ljudi, garancija jedino stručnjaci i da stoga njima i treba prepustiti donošenje odluka o najznačajnijim pitanjima života, nerijetko se odgovara tezom da se, kad su u pitanju političke odluke, u pravilu odlučuje o pitanjima dobra života na polju zajedničkih poslova, a u vezi s tim pitanjima znanost u pravilu ne odgovara.[*] Jer, opće dobro nije nešto egzaktno što je moguće i utvrditi i odlučiti temeljem ekspertnih znanja. Naprotiv, to je pitanje u vezi s kojim pravo stava imaju svi, i stručni i nestručni, i nitko u vezi s tim nema pravo na prednost u odnosu na ostale.

Ali zato vrlo često ističu dostignuća neposredne demokracije, koja je, ako se analiziraju međunarodna iskustva, nemoguće dovoditi u pitanje. Helge Bat (2006) primjerice, apostrofira pet takvih postignuća:

- Upotreba instrumenata neposredne demokracije za građane stvara tematski specifične i politički sadržajne mogućnosti participacije.
- Neposredna demokracija, potom, doprinosi otvaranju partijsko-demokratskih struktura moći, tako što vladu i parlament primorava da se pod većim pritiskom opravdavaju pred građankama i građanima.
- Instrumenti neposredne demokracije podržavaju transparentan i otvoren politički proces, kao i političko nadmetanje.
- Posredstvom širokog i intenzivnog procesa debate koja prethodi referendumu i neposrednim učešćem svih građanki i građana u

[*] Nema, primjerice, znanosti koja će odgovoriti na pitanje je li za čovjeka važniji nešto čišći zrak ili nešto više radnih mjesta, nešto veća sigurnost ili nešto više slobode i slično.

odlučivanju, elementi neposredne demokracije jačaju političku integraciju građanstva.

- I na koncu, upotreba instrumenata neposredne demokracije omogućava procese javnog političkog učenja i stvaranje državno-građanske odgovornosti za opće dobro.

Osim toga, tvrdi gospođa Bat, iskustvo Švicarske potvrđuje da je jaka neposredna demokracija moguća i u modernim društvima, pa i u uvjetima isprepletenosti s posrednom, predstavničkom demokracijom. Jer, veli ona, što je više elemenata neposredne demokracije, to je snažnija moć "građana nauštrb moći parlamenta i političkih elita koji njima vladaju". Još konkretnije, "ono što dobivaju građani/ke, parlamenti gube, jer uvijek kada je parlament upućen na odobrenje naroda u okviru plebiscita, on prestaje biti 'suveren' u slobodi donošenja odluka." (Bat, 2006).

U prilog prednostima neposredne demokracije vrlo se često navode i pozitivna iskustva, njezin utjecaj na politički sistem Švicarske, kao zemlje u kojoj je relativno najrazvijenija, posebice. U toj zemlji ona je, po mišljenju Helge Bat, rezultirala s tri oblika ili strategije prilagodljivog ponašanja, i sva tri "proističu iz nastojanja političkih elita da utiču na moguće rezultate procesa neposredne demokracije i nesigurnosti koje iz njih rezultiraju a tiču se toka političkih procesa, i to ili tako što ponovo posežu za mogućnostima za njeno sprečavanje ili time što pokušavaju da upravljaju njenim korištenjem." (Bat, 2006). Doprinijela je, prije svega, nastanku i usuglašavanju demokratskih praksi. S druge strane, zahvaljujući strategiji prilagodljivog ponašanja političkih elita, stvorene su pretpostavke da se "prijedlozi zakona već u zakonodavnom procesu putem pregovora s mogućim inicijatorima učine 'otpornim na referendume'" (Bat, 2006). Na koncu, političke elite, i to je treća strategija njihova prilagođavanja, čine sve da kod "ustavnih inicijativa u periodu između pokretanja inicijative i referenduma pregovorima s inicijatorima, formuliranjem kompromisnih kontraprijedloga ili oslabljenim preuzimanjem zahtjeva oduzmu snagu inicijativi, odnosno da podstaknu inicijatore na povlačenje inicijative prije glasovanja" (Bat, 2006).

Razlike u odnosu prema neposrednoj demokraciji političara i građana

Sva dosadašnja istraživanja upućuju na zaključak da građani, o kojem se god dijelu svijeta radilo, imaju pozitivan odnos prema neposrednoj demokraciji.* Anketa iz 1995. godine je, primjerice, pokazala da je 77% građana Ujedinjenog Kraljevstva željelo da se "uvede sistem kojim se neke odluke prepuštaju narodu putem referenduma", a svega nekoliko godina kasnije slična je anketa pokazala da 85% britanskih građana/ki želi referendum o Evropskom ustavu. Ili, anketa iz 2004. godine je pokazala da je 79% njemačkih građana željelo referendum o Evropskom ustavu, a neke druge ankete prije toga da želja njemačkih građana za većom mjerom neposredne demokracije nema veze s partijskom pripadnošću.** Slično raspoloženje građana je utvrđeno i u mnogim drugim zemljama zapadne hemisfere.***

Ako bi se tragalo za razlozima takvog odnosa građana prema neposrednoj demokraciji, teško da bi se oni mogli reducirati samo na poneki. Naprotiv. Provedena istraživanja, primjerice, potvrđuju hipotezu da neposredna demokracija blagotvorno utječe čak i na ljudsku sreću. Frey i Stutzer su, primjerice, do takvog zaključka došli istraživanjem provedenim u 26 švicarskih kantona (Frey, Stutzer, 2002). Još konkretnije, rezultati do kojih su došli pokazuju da je građanstvo u demokratskijim kantonima u prosjeku bitno sretnije. Što je, recimo, veća autonomija općine, stanovništvo je zadovoljnije. Pri tome su razlike između različitih socijalnih slojeva potpuno irelevantne.****

Freya i Stutzera je, dakako, zanimao i odgovor na pitanje kako neposredna demokracija, točnije mogućnost građana da posredstvom inicijative zahtijevaju raspisivanje referenduma, utječe na razinu ljudske sreće. I markirali su nekoliko načina takvog utjecaja. Radi se, prije svega, o tome da izravan utjecaj na odluke za posljedicu ima da zakoni i različite mjere odražavaju želje građana. Izvor zadovoljstva, potom, čak i veći od prethodnoga, od onoga što

* U kontekstu ove analize se kao podloga za tu vrstu tvrdnji koriste spoznaje Josa Verhulsta i Arjena Nijeboera iznesene u studiji *Direct Democracy* iz 2007. godine.

** Takva želja je, naime, registrirana kod 77% onih koji glasuju za SDP, kod 68% glasača CDU, 75% glasača FDP te kod 69% onih koji svoj glas rezerviraju za Zelene.

*** Ankete, primjerice, pokazuju da je u Francuskoj 82% građanstva za referendum koji iniciraju građani/ke, da u Nizozemskoj 81% glasača/ica podržava uvođenje referenduma (anketa iz 2002. godine), da isto mišljenje dijeli 67,8% građana SAD (istraživanje provedeno 1999–2000. godine) itd.

**** "Pozitivan efekt neposredne demokracije na nivo sreće odnosi se na sve klase, nije ograničen samo na jednu... Beneficije neposredne demokratije raspoređene su podjednako među socijalnim klasama." (Frey, Stutzer, 2002: 145).

se označava terminom istinska korist, može biti i sama mogućnost učešća u odlučivanju, takozvana proceduralna korist.*

Gleda li se, međutim, odnos prema referendumu kod političkih elita, raspoloženje se radikalno mijenja. Drugim riječima, političke elite su generalno protiv neposredne demokracije (detaljnije u Verhulst, Nijeboer, 2007). Prema anketi provedenoj među parlamentarcima Danske koncem 1998. godine, primjerice, velika većina njih, bez obzira na političku partiju iz koje dolazi, bila je protiv toga da njihova zemlja prakticira više referenduma.**

Negativan odnos je, potom, zabilježen i kod nizozemskih zastupnika u lokalnim organima vlasti, kod tamošnjih članova skupština općina. Manje od četvrtine lokalnih političkih struktura je, prema anketi provedenoj 1993. godine, podržalo uvođenje obvezujućeg referenduma, pri čemu je to suprotstavljanje bilo dominantno kod desno orijentiranih liberala i kršćanskih demokrata, dok je potpora obavezujućem referendumu registrirana samo kod Zelenih i lijevo orijentiranih liberala.

U prilog tezi o negativnom odnosu političkih elita, pažnje je vrijedan i njemački primjer i istraživanje kojim je analizirana volja tamošnje elite za uvođenje neposredne demokracije. Za razliku od drugih zemalja, međutim, u Njemačkoj je ta elita podijeljena u tri stratuma – politički, trgovački i poslovni. Generalno, kod elite je, kao i drugdje, razina potpore neposrednoj demokraciji mnogo niža nego kod opće populacije.*** Ako se, pak, pravi komparativna analiza između pojedinih dijelova elite, razlike potpori neposredne demokracije su i više nego prepoznatljive – kod trgovačke elite ona je na razini od čak 86%, dok je kod poslovne na svega 36%. Kad je, međutim, u pitanju politička elita, razlike u Njemačkoj su takve da se može govoriti o ekstremnim razlikama. Još konkretnije, među "postkomunističkim PDS-om i Zelenima 'visok i vrlo visok' nivo podrške je bio 100%, kod socijaldemokrata (SPD) 95% i liberala (FDP) 78%, dok je kod konzervativaca (CDU/CSU) podrška bila samo 34%" (Verhulst, Nijeboer, 2007). Ti podaci su Verhulstu i Nijeboeru poslužili kao argument za tezu da političari CDU/CSU u ovom pitanju ne odražavaju volju naroda, čak ni svojih glasača, nego im pretpostavljaju želje i interese poslovne elite.

---

* "Dvije trećine pozitivnog rezultata, odnosno većeg nivoa participacije u neposrednoj demokraciji rezultat je proceduralne koristi." (Frey, Stutzer, 2002: 161-162).

** Kod danskih socijaldemokrata, lijevo orijentiranih liberala i demokrata centra protiv takve prakse izjasnilo se 100% njihovih parlamentaraca, ali i 96% desno orijentiranih liberala i 58% konzervativaca. Pozitivan odnos registriran je samo kod socijalista i Danske narodne partije (Verhulst, Nijeboer, 2007).

*** Još konkretnije, ta je potpora kod njemačke elite na razini od 50%, dok se kod opće populacije penje na 84%.

Provedena istraživanja i pokazatelji, među njima i oni iznijeti u ovoj analizi, tjeraju na zaključak da je mišljenje političkih elita o neposrednoj demokraciji, referendumu posebice, u izravnoj vezi s razinom političke moći koju posjeduju. Drugim riječima, veća politička moć, dobivena kroz sistem predstavničke demokracije, za posljedicu ima energičnije odbijanje neposredne demokracije kao poželjnoga rješenja. Ili, još konkretnije, ako je određena politička partija na vlasti, njezini političari će se snažnije opirati neposrednoj demokraciji, a ako je ona u oporbi, njezina će sklonost neposrednoj demokraciji biti značajno veća. U prilog tome Verhulst i Nijeboer navode veći broj primjera, a u kontekstu ove analize se apostrofiraju dva.

Prvi se odnosi na Švedsku, u kojoj je tijekom XX. stoljeća održano samo pet referenduma. Na političkoj sceni ove zemlje dominiraju dvije političke partije – Socijalistička i Konzervativna. I zanimljivo je da ni jedna ni druga nemaju stalan odnos spram instituta referenduma. Naprotiv, taj se odnos mijenja ovisno o tome nalaze li se na vlasti ili u opoziciji. Drugim riječima, partije koje pripadaju opoziciji ili zauzimaju potčinjeno mjesto imaju tendenciju da podržavaju referendum, dok one koje su u vladi ili imaju izvršna mjesta generalno odbijaju referendum.

Drugi je primjer vezan za njemačko iskustvo, zapravo za iskustvo Baden-Württemberga, njemačke savezne pokrajine u jugozapadnome dijelu zemlje. U toj je pokrajini nakon Drugog svjetskog rata CDU bila u opoziciji. To je bio razlog da je 1952. – 1953. godine, kada je pisan ustav ove pokrajine, CDU zagovarala uvođenje referenduma. U isto su se vrijeme, međutim, njemački socijaldemokrati (SPD), koji su obnašali vlast, institutu referenduma snažno suprotstavljali. No, kad je došlo do promjene na vlasti, promijenio se i odnos prema referendumu. Početkom sedamdesetih godina, naime, vlast u Baden-Württembergu formirala je koalicija oko kršćanskih demokrata, a s tim je došlo i do promjene njezina odnosa prema referendumu. Umjesto snažne potpore, sada je taj odnos karakteriziralo isto snažno protivljenje, kao što je i odnos SPD-a počelo karakterizirati vrlo snažno zagovaranje referenduma.

Instituti neposredne demokracije

U različitim zemljama koriste se različiti instituti neposredne demokracije. Švicarska, primjerice, koja slovi za zemlju s najrazvijenijom neposrednom demokracijom, koristi tri instituta neposredne demokracije: *obvezni referendum* kod promjene Ustava, *neobvezni referendum*, kada svaki zakon ide na referendum ako to zatraži 50.000 građana te, na koncu, *narodnu inicijativu*,

institut kod kojega građani predlažu zakone ako u roku od 18 mjeseci skupe 100.000 potpisa.

S druge strane, autorski tim Pállinger, Kaufmann, Marxer i Schiller govore o četiri osnovna oblika ili instituta neposredne demokracije – obveznom referendumu, referendumu koji inicira vlada, građanskoj inicijativi s referendumom i, na koncu, inicijativi za stvaranje nove političke agende (Pállinger et al., 2007).

U kontekstu ove analize, međutim, slijedi se pristup koji pravi razliku između pet instituta neposredne demokracije – referenduma, plebiscita, narodne inicijative, narodnog veta i peticije.

Referendum

Referendum je, nema dvojbe, u svijetu najrasprostranjeniji institut neposredne demokracije kojim punoljetni građani odlučuju o pitanjima važnim za život građana – ustavu, zakonu, političkim i ekonomskim pitanjima i slično. Odnos pojedinih zemalja prema ovom institutu je različit. Neke od njih, Švicarska i Francuska prije svega, prakticiraju ga relativno često. Druge ga, opet, koriste s vremena na vrijeme, u svakom slučaju značajno rjeđe od prethodnih. Na koncu, autokratski režimi ovaj oblik neposredne demokracije ne priznaju niti ga koriste u svakodnevnom životu.

Naravno, nisu svi referendumi isti. Naprotiv, među njima je moguće markirati manje ili veće razlike. Moguće je, prije svega, praviti razliku između *ustavotvornog*, *zakonodavnog*, *administrativnog* i f*inancijskog* referenduma.[*] Moguće je, potom, praviti razliku između *obveznih* i *fakultativnih* referenduma.[**] Moguće je praviti razliku i između *prethodnog* i *naknadnog* referenduma, ovisno o vremenu njihova održavanja – o tome, dakle, trebaju li se građani izjasniti o nekom aktu koji tek treba stupiti na snagu ili, pak, aktu koji je u predstavničkim organima već usvojen, a referendumom se on treba i zvanično ratificirati. Ovisno o području za koje se organizira

[*] Na ustavotvornom referendumu građani se, primjerice u Švicarskoj, izjašnjavaju podržavaju li ili ne određenu promjenu ustava. Zakonodavni referendum je, potom, vezan za pitanja vođenja države, financijski za pitanje zaduživanja zemlje i javnu potrošnju, a administrativni za pitanje članstva u međunarodnim organizacijama i vojnim savezima.

[**] Obvezni referendum se održava u slučajevima koji su precizirani ustavom i zakonima – o, primjerice, promjeni ustava, mijenjanju granica, donošenje određenih zakona i slično. Za razliku od njega, međutim, fakultativni se referendum održava ako se steknu neki formalni, unaprijed utvrđeni uvjeti. U Ustavu Švicarske se, recimo, precizira da se ovaj oblik referenduma održava ako u 100 dana nakon zvanične objave nekog akta 50.000 građana s biračkim pravom, ili najmanje osam kantona zatraži glasovanje o njemu.

razlikuju se *nacionalni* (*državni*), *regionalni* i *općinski*, ili, pak, *referendum organiziran za neki drugi dio teritorije*.[*] Na koncu, praksa poznaje i tzv. *radnofunkcionalne*[**] te *arbitražne* referendume na kojima šef države (ili neki drugi državni organ) biračima na izjašnjavanje daje spor između njega kao izvršne i parlamenta kao zakonodavne vlasti.

Plebiscit

Plebiscit je institut neposredne demokracije kojim se, kao i referendumom, tajnim izjašnjavanjem iskazuje volja punoljetnih građana u vezi s nekim političkim pitanjem, najčešće u oblasti unutarnje politike ili međunarodnih odnosa. Stoga se između njega i referenduma nerijetko stavlja znak jednakosti, iako se razlike uopće ne mogu ignorirati. Plebiscit je, recimo, po učešću građana puno širi od referenduma koji se može organizirati i u određenoj kompaniji. Ili, plebiscit može organizirati samo državni organ (ili eventualno neka međunarodna organizacija), a referendum mogu državni, ali i lokalni organi vlasti, ili poduzeća i ustanove za pitanja iz nadležnosti njihova djelovanja. Na koncu, odluka plebiscita je punovažna ako za nju (ili protiv nje) glasuje najmanje natpolovična većina u birački spisak upisanih birača, dok kod referenduma odluka može biti punovažna ako je podrži natpolovična, ali u nekim slučajevima i relativna većina.

Dakako, i plebisciti se mogu pojaviti u različitim, u pravilu u dva oblika – kao *unutarnji* i *vanjski*. Razlika je u tome što prvi, unutarnji plebiscit sprovodi država, odnosno tijelo koje ona ovlasti,[***] a vanjski, koji je mnogo rjeđi, neka međunarodna organizacija.

Narodna inicijativa

Suština narodne inicijative je u pravu određenog broja punoljetnih građana s pravom glasa da predstavničkom tijelu predlaže donošenje zakona, čak i reviziju ustava ili, pak, rješavanje određenih pitanja – i u obvezi tog tijela

[*] Pri tome treba dodati na se nacionalni ili državni referendumi organiziraju vrlo rijetko – u Italiji, Španjolskoj i Nizozemskoj nisu održani nikada do sada – dok se učestalost njihova održavanja povećava što je teritorija na kojoj se organizira manja.

[**] U pitanju su referendumi koji se provode u poduzećima, ustanovama i organima o pitanjima koja su propisana ili zakonima i normativnim aktima tih subjekata.

[***] Istina, i kod ovog tipa plebiscita može se praviti razlika ovisno o veličini teritorije na kojoj se organizira (po čemu postoje državni i lokalni plebiscit), potom ovisno o sadržaju plebiscita (državno-politički, ustavnopravni i ekonomsko-socijalni) te, na koncu, ovisno o tome organizira li ga parlament ili tijelo izvršne vlasti, primjerice, šef države ili vlade.

da se o podnesenom prijedlogu izjasni. Istina, u različitim zemljama postoje različita rješenja u vezi s brojem građana s pravom glasa koji je neophodan za pokretanje takve inicijative.

I narodne se inicijative mogu pojaviti u različitim oblicima. *Ustavotvorne* inicijative su, primjerice, vezane za mijenjanje ustava, a *zakonodavne* za donošenje novog ili promjenu postojećeg zakona ili nekog drugog akta. S druge strane, radi li se o formi inicijative, moguće je praviti razliku između *općeg* (*neformalne inicijative*) i *konkretnog prijedloga* (*formulirane inicijative*). Na koncu, ovisno o tome može li predstavnički organ poslije provedene debate samo odbiti prijedlog ili je u obvezi raspisati referendum, razlikuju se dva tipa narodne inicijative – uži i širi domet narodne inicijative.*

Narodni veto

U pitanju je institut neposredne demokracije u kojem građani s pravom glasa, u slučaju da se ne slažu s određenim zakonom ili nekim drugim općim aktom, mogu zatražiti da se on iznese na narodno glasovanje i ukinuti ga ako za to ostvare potrebnu većinu. Stoga se nerijetko narodni veto izjednačava s naknadnim referendumom, iako su razlike između njih, mada ih u ovoj analizi ne kanimo osvjetljavati, i više nego očigledne.

Peticija

Peticija, za koju se obično kaže da predstavlja niži oblik neposredne demokracije, podrazumijeva pravo svakog građanina da vlastima upućuje prijedloge, sugestije, zahtjeve i pritužbe. Sukladno tome ona se može odnositi na aktivnost ili neke vlasti ili, pak, funkcionera. Što god od toga bilo posrijedi, podnošenje peticije za onoga kome je upućena stvara određene obveze. Peticiju se, prije svega, mora razmotriti i odgovor u vezi s njom, ako je od podnositelja peticije tražen, dostaviti. Ako je, pak, sadržaj peticije pritužba na rad ili određenog organa ili pojedinaca u tom organu, obveza je organa da pokrene postupak u kojem se trebaju ispitati navodi iz pritužbe, a ako se ispostave točnima, da poduzme mjere kažnjavanja prema onome na koga se pritužbe odnose.

* Kod užeg dometa narodne inicijative svoje pravo ostvaruju na način da bilo koje pitanje stave na dnevni red i time predstavnički organ obvezuju da u vezi s njim održi debatu. Kod šireg dometa narodne inicijative, međutim, predstavnički organ, u slučaju da tijekom debate ne usvoji inicijativu, ima obvezu raspisati referendum na kojem birači imaju zadnju riječ.

Umjesto zaključka

Neposredna demokracija jeste izraz čovjekovih milenijskih težnji za sudjelovanjem u odlučivanju o poslovima zajednice. Istina, ta težnja ima različite nivoe manifestacije. Može se javiti kao sudjelovanje u odlučivanju o najvažnijim pitanjima države, ali i o pitanjima nižih nivoa njezine organizacije – sve do razine lokalne samouprave, pa i organizacija, gospodarskih i inih u njezinim okvirima.

Iako je odnos političkih elita često u suprotnosti s temeljnim težnjama građana – a nerijetko negativan odnos prema neposrednoj demokraciji određuje i one koji se njome teorijski bave, odnos autora ovog teksta je naglašeno pozitivan. I istodobno se temelji na uvjerenju da će neposredna demokracija sve dominantnije određivati čovjekov život u zajednici, na razini lokalne samouprave posebice.

Conclusion

Direct democracy is an expression of millennium's people's aspirations to participate in decision-making process on community affairs. This aspiration has a different levels of appearance. It can be seen as a participation in decision-making on the most important issues regarding the state, but also on issues regarding lower levels of its organization – down to the level of local self-government, including economic organizations.

Although, the attitude of political elites is often in contradiction with the basic aspirations of citizens – and often a negative attitude towards direct democracy also determines those who theoretically deal with direct democracy, the attitude of the author of this text is positive. And at the same time, it is based on the belief that direct democracy will dominantly determine a person's life in the community, especially at the level of local self-government.

Literatura

Bailey, Florence (2021) Izravna demokracija: definicija, primjeri, pro i kontra. Socmedarch, 28. 3. 2021. Dostupno na: https://hr.socmedarch.org/what-is-direct-democracy-3322038-7187, pristupljeno 27. 9. 2021.

Bat, Helge (2006) Direktedemokratie im international Vergleich. APuZ – aus Politik und Zeitgeschichte 10, 10-17.

Beramendi, Virginia; Ellis, Andrew; Kaufmann, Bruno; Kornblith, Miriam; LeDuc, Larry; McGuire, Paddy; Shiller, Theo; Svensson, Palle (2008) Direct Democracy: The International IDEA Handbook. Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1. 12. 2008. Dostupno na: https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook.

Brown, James Robert (2001) Who Rules in Science? Harvard: Opinioned Guide to the Wars.

Duper, Nikola (2021) Neposredna demokracija. Župa danas, 2. 5. 2021. Dostupno na: http://zupadanas.info/index.php/2021/05/02/neposredna-demokracija/, pristupljeno 21. 9. 2021.

Filipović, Nikola (2020) Izravna demokracija – dio prošlosti i tlapnja sadašnjosti i budućnosti. Glas studenta, 29. 12. 2020. Dostupno na: https://www.glasstudenta.com/post/izravna-demokracija-dio-pro%C5%A1losti-i-tlapnja-sada%C5%A1njosti-i-budu%C4%87nosti, pristupljeno 10. 9. 2021.

Frey, Bruno; Stutzer, Alois (2002) Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being. Forthcoming with Princeton University Press.

Hasanović, Benjamin (2019) Instituti neposredne demokratije. Legalist.ba – pravni internet magazin, 30. 4. 2019. Dostupno na: https://legalist.ba/2019/04/30/instituti-neposredne-demokratije/, pristupljeno 26. 9. 2021.

Ivančević, Vana (2012) Neposredna, izravna demokracija. Eho u nama i oko nas, 23. 9. 2012. Dostupno na: http://www.eho.com.hr/news/neposredna-izravna-demokracija/6751.aspx, pristupljeno 21. 9. 2021.

Marković, Ratko (1998) Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: Službeni glasnik.

Milosavljević, Bogoljub; Popović, Dragoljub (2009) Ustavno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik.

Pállinger, Zoltan Tibor; Kaufmann, Bruno; Marxer, Wilfried; Schiller, Theo (2007) Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects, Springer VS.

Perković, Branimir (2019) Efikasnost (direktne) demokracije ovisi o stupnju informiranosti građana. Liberal.hr, 29. 4. 2019. Dostupno na: https://www.liberal.hr/67-je-previse-referendum-sindikati-mirovinski-sustav-direktna-demokracija-390, pristupljeno 25. 9. 2021.

Popović, Zdravko (2017) Izravna / neposredna / direktna vladavina naroda (demokracija). Oslobođenje, 19. 3. 2017. Dostupno na: https://oslobodjenje-zivotinja.com/izravna-neposredna-direktna-vladavina-naroda-demokracija/, pristupljeno 27. 9. 2021.

Schumpeter, Joseph (2003) Capitalism, Socialism and Democracy. London – New York: Taylor & Francis.

Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko (2006) Ustavno pravo. Zagreb: Pravni fakultet.

Šalaj, Berto; Jurić, Hrvoje (2013) Direktna demokracija – stvarna mogućnost ili samo utopija? Gong, 5. 4. 2013. Dostupno na: https://www.gong.hr/hr/aktivni-gradani/kako-mogu-doprinijeti/direktna-demokracija-stvarna-mogucnost-ili-samo-ut/, pristupljeno 21. 9. 2021.

Verhulst, Jos; Nijeboer, Arjen (2007) Direct Democracy. Brussels: Democracy International. Dostupno na: www.democracy-international.org.

DOI: 10.5644/PI2022.205.03

INFORMATIVNO-KOMUNIKACIJSKI ASPEKTI PARTICIPACIJE GRAĐANA U LOKALNOJ UPRAVI

Najil Kurtić

Uvod

Sudjelovanje građana u politici i građanskom životu jedan je od četiri elementa uspješne demokracije. To sudjelovanje Diamond i Morlino (2004) vide mnogo šire od mogućnosti građana da periodično biraju, odnosno mijenjaju vladajuće elite. Građani bi, u demokratiji, trebali djelovati i između izbora; kao korektiv vlasti, biti uključeni u donošenje odluka, te nastojati da se njihov glas stalno čuje.

U literaturi se za ovakvu ulogu građana u političkom životu koriste pojmovi kao što su: *civic engagement* (građanska uključenost) i *political participation* (politička participacija), *voter engagement*, *voter participation* (participacija birača). U laičkom i medijskom, a često i u naučnom diskursu prevladava sinonimna upotreba. Ako se i pravi razlika, tada se radi o ne toliko bitnim nijansama, kao na primjer kada se pod pojmom političke participacije misli na procese i aktivnosti kojima građani utiču na procese vladanja, odnosno odluke vlade, na različitim nivoima, a pod pojmom političke uključenosti interesiranje za politiku i razgovor o politici.

U novijem naučnom diskursu pojam političke participacije je sveobuhvatniji i konkretniji. Povećana sv*eobuhvatnost* odnosi se na uključivanje u sadržinu pojma uz tradicionalne (uglavnom institucionalne) forme i oblike participacije i inovativne oblike koje su donijele konceptualne i strukturalne promjene u političkoj filozofiji i razumijevanju demokratije u smislu evolucije od elitističke ka deliberativnoj, te nove mogućnosti komuniciranja koje su stvorene razvojem informaciono-komunikacijskih tehnologija. Te se promjene odražavaju na različite aspekte participacije. Tako, na primjer, pomjeranje fokusa sa modela elitističke na modele participativne i deliberativne demokratije, koji se dešava u savremenim zrelim demokratijama, aktuelizira dimenziju nivoa uključenosti kako građana tako i političkih

struktura, redefiniranja koncepata institucionalne i vaninstitucionalne participacije i, na koncu, proširenja spektra oblika (aktivnosti) participacije. Različite modele demokratije prate različiti oblici strukturiranih prilika za sudjelovanje i različiti modeli komuniciranja (Dahlgren, 2013). Istovremeno razvoj i penetracija informacijsko-komunikacijskih tehnologija omogućava jednostavniji i brži pristup komunikacijskim kanalima s obje strane; izlazne kao izvoru informacija, relevantnih za kvalificirano uključivanje u političke procese pa i tokove upravljanja zajednicama na svim nivoima, ali i ulazne (emisione) kao multipliciranim mogućnostima za unos volje i interesa građana u tokove kreiranja javnih politika i utvrđivanja konačnih upravljačkih odluka.

Povećanje konkretnosti pojma političke participacije odnosi se, prvenstveno, na bližu identifikaciju aktera participativnog procesa, uključujući i njihove uloge.

Nedostatan je pristup koji u procesu građanske participacije vidi samo građane. Po tom konceptu građani nešto rade u području politike, odnosno upravljanja zajednicom. Međutim, to nije prazan prostor. On je već zaposjednut, sasvim legalno, od strane izabranih ili imenovanih nosilaca upravnih funkcija. Kada građani nešto rade u prostoru odlučivanja, oni to, očigledno je, rade nekom ili s nekim. U ovom slučaju taj neko raspolaže polugama moći. Svaka akcija izaziva rekaciju, tako da participativni proces moramo vidjeti kao socijalnu, političku i komunikacijsku interakciju dvije strane. Zato je veoma bitno u definiciju uključiti sve relevantne aktere participativnog procesa, kao i definirati prirodu njihovog uzajamnog odnosa i identifikovati aktivnosti koje poduzimaju, odnosno koje se od njih očekuju kao zalog funkcioniranju procesa. To podrazumijeva uzimanje u obzir ne samo građana već i obnašatelja zakonodavne i izvršne vlasti na različitim nivoima, čija responzivnost na građanske inicijative i doprinose u konačnici određuje i kvantitet i kvalitet participativnih događaja. Iz te perspektive neodrživo je reduciranje aktera na javnost u definicijama koje političku participaciju opisuju kao "sve dobrovoljne aktivnosti koje javnost poduzimaju kako bi utjecala na javne politike izravno ili utječući na odabir osoba koje donose političke odluke" (Uhlaner, 2001).

Uloga nosilaca javne vlasti naglašena je u *Kodeksu pozitivne prakse sudjelovanja u odlučivanju*, koji je 2009. godine utvrdio Odbor ministara Vijeća Evrope na prijedlog Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija. Kodeks naglašava odgovornost tijela javne vlasti država članica Vijeća Evrope, pa i zemalja koje su na putu da to postanu, za građansku participaciju u odlučivanju o pitanjima od javnog interesa, i to na svim nivoima.

U teorijskim raspravama o građanskoj participaciji, postoje dileme u bližem određenju samih aktivnosti koje se mogu klasificirati kao participativne. Rezultati tih rasprava neposredno se odražavaju na razumijevanje uloge informacijsko-komunikacijskih struktura (modela, kanala, medija, agenasa) u realiziranju tih aktivnosti, odnosno u procesu građanske participacije u cjelini. Jedna značajna grupa teoretičara zagovara klasifikaciju po kojoj su to samo legalne, institucionalne aktivnosti, koje su pod nekom kontrolom zvaničnih organa vlasti.

Druga grupa teoretičara, ali i praktičara, naročito aktivista i lidera organizacija civilnog društva, proširuje beskonačno spektar tih aktivnosti, ostavljajući prostor inventivnosti mladih da koristi ne samo nove informacijsko-komunikacijske tehnologije i kanale učešća zasnovane na njima nego i da na potpuno novi (inovativan) način koristi klasične kanale.

Ove dileme mogu bitno uticati na empirijsku konceptualizaciju participacije, pa i na širinu spektra legalnih aktivnosti koje su dostupne građanima, ali i koje će podržavati ostali učesnici u procesu. To se neposredno reflektira i na samu konstituciju komunikacijskog podsistema građanske participacije. Legalizacija vaninstitucionalnih, inovativnih pa i protestnih aktivnosti kao instrumenata građanske participacije bitno mijenja prirodu, strukturu i relacije unutar komunikacijskog podsistema. U klasičnoj, institucionalnoj verziji, aktivnu, pokretačku ulogu pa i vlasništvo nad komunikacijskim podsistemom građanske participacije imaju institucije vlasti. Od njihove dobre volje, preciznije kazano responzivnosti na potrebe i aspiracije građana da učestvuju u donošenju odluka i spremnosti na podjelu političke moći sa građanima i njihovim organizacijama, u najvećoj mjeri zavisi vitalnost i efikasnost procesa građanske participacije. U ozračju savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija (Interneta), prvenstveno Weba 2.0 i socijalnih mreža, građani se nameću kao aktivni agensi komunikacijskog podsistema. Građani, zahvaljujući svojoj prosumentskoj poziciji, uspijevaju nametnuti ostalim akterima u procesu političke participacije čak i dnevni red, ne samo javnog već i institucionalnog diskursa. Između aktera procesa participacije razvijaju se institucionalizirani i izvaninstitucionalni kanali i oblici komunikacije, sa porukama koje i ne moraju biti eksplicitno političke, ali koje u konačnici ciljaju na utjecaj na vlast, odnosno ostvaruju taj utjecaj ubacujući se u područje distribucije političke i društvene moći. Takvom proširenju opsega pojma odgovara definicija po kojoj "građanska participacija obuhvata sve zakonski dopuštene i zakonski nedopuštene aktivnosti potpore, postavljanja zahtjeva, debata i ostalih oblika političkog izražavanja bilo verbalno ili putem medija" (Lam, 2003).

Redistribucija komunikativne moći kao uslov za redistribuciju političke moći

Mada se u empirijskoj ravni građanska participacija odvija pa i pokazuje kao utjecaj na političke procese i upravljanje političkim zajednicama, u suštini je riječ o redistribuciji političke moći zasnovane na preddemokratskim pa i ranim (elitističkim) demokratskim modelima upravljanja društvom. Uslov za redistribuciju političke moći je redistribucija komunikativne moći. Odsudnu odbranu statusa quo politički lideri i nositelji upravnih funkcija na svim nivoima organiziraju u kanalima dominantnog utjecaja na medijske sadržaje.

Ova činjenica naročito dolazi do izražaja pri pokušaju razumijevanja različitih oblika pasivnog i aktivnog opstruiranja institucionalnih (normativno propisanih) oblika participacije od strane nosilaca vlasti. Uočljivo je da se sve opstrukcije dešavaju kao kontrola odliva i priliva informacija u podsistem upravljanja i odlučivanja zajednicama, a u krajnjoj instanci kao suzbijanje kulture civilnosti.

Pod kulturom civilnosti misli se na: 1) političku usmjerenost – stavove sudionika političkih i društvenih procesa prema političkom sustavu i njegovim različitim dijelovima (političnosti) te 2) njihove stavove prema vlastitoj ulozi u tom sustavu (Almond, Verba, 1963).

Tek demokratska politička kultura (participativna i deliberativna sa velikim komunikacijskim kompetencijama) vladajućih elita omogućava otvorenost i decentralizaciju društvenih institucija na čijem se čelu nalaze zahvaljujući izbornim rezultatima i u konačnici minimizirati utjecaj administrativne hijerarhije, odnosno omogućiti redistribuciju političke moći u korist građana (Albrechts, Mandelbaum, 2005).

Werba razlikuje tri tipa političke kulture: parohijalnu, participativnu i podaničku.

U *parohijalnoj* političkoj kulturi ne postoji svjesnost o političkom sistemu niti o podjeli uloga unutar političkih upravljačkih procesa pa ni o povezanosti vlastitih egzistencijalnih uslova i mogućih promjena sa politikom. Sve to rezultira odsustvom građanske participacije pa i potrebe za uređenim komunikacijskim podsistemom.

U *podaničkoj* kulturi građani su svjesni politike, političkih procesa, uloga u političkim procesima, političke moći i utjecaja koji politika ima na njihov život. Međutim, svoj angažman zadržavaju na nivou isporučivanja očekivanja i zahtjeva političkim elitama. Ovom tipu političke kulture odgovaraju

jednosmjerni kanali komuniciranja masovnih medija, koji funkcioniraju kao svojevrsni glasnogovornici javnosti.

U *participativnoj* kulturi građani imaju holistički pristup prema politici i političkom sistemu, razumiju totalnu determiniranost vlastite egzistencije političkim interesima i procesima i razumiju smislenost vlastitog uključivanja u ulozi aktivista. Participativnoj kulturi odgovara definicija po kojoj se građanska participacija odnosi na "veliki broj ljudi koji se uključuju u određene situacije ili radnje kako bi poboljšali svoje blagostanje, tj. prihod, sigurnost ili samopoštovanje" (Cohen, Uphoff, 1980).

Na temelju svega zaključujemo da se građansko sudjelovanje ne može svesti na pojedine aktivnosti, pa ni na skup tih aktivnosti kojima se građani ubacuju u pojedine institucijske aranžmane za donošenje odluka. To je prije svega jedan vid autoriteta koji ima pretenzije da donosi odluke (Arnstein, 1969). Aktivnosti su, bez obzira na žanr, samo mediji koji te pretenzije prenose, dostupnim kanalima, centrima političke moći. Građani imaju uvijek mogućnost da izaberu kanale pa i aktivnosti koji nisu zarobljeni od strane elita vlasti, ali u komunikacijskim i participativnim kanalima koje zaposjednu moraju dominirati da bi uspješno i uvjerljivo prenijeli svoju poruku.

Veoma bitno je da se taj autoritet odnosi ne samo na 1) donošenje odluka, koje pokreću profesionalni upravljači javnim institucijama, već i na 2) stavljanje pitanja na dnevni red, kao i na 3) unos svojih mišljenja, interesa pa i informacija u sam proces odlučivanja (Gaventa, 2004). Sva tri ova elementa dolaze naročito do izražaja u građanskoj participaciji na lokalnom nivou.

Specifičnosti lokalnog nivoa participacije i participativne komunikacije

Na lokalnom nivou uređuje se većina pitanja koja se neposredno tiču egzistencije građana i njihovih stvarnih potreba. Građani su na različite načine involvirani (informativno i empirijski) u problemska područja o kojima raspravljaju i odlučuju organi lokalne samouprave. To ih kvalificira da zauzimaju stavove i kreiraju vlastite vizije rješenja aktualiziranih pitanja, pa čak i kada, iz različitih razloga, ne raspolažu sa dovoljno relevantnih i validnih informacija. Na drugoj strani efekti, odnosno posljedice odluka (dobrih ili pogrešnih) mnogo se neposrednije, brže i vidljivije manifestiraju u samom, lokalnom vidokrugu građana.

Lokalnim liderima je mnogo teže nego liderima na nacionalnom nivou koristiti tehnike manipulacije percepcijom građana; spinovanjem, pomjeranjem pažnje i agresivnosti, uokvirivanjem, odnosno isforsiranim širenjem slike, zaklanjanjem iza kolektivnih identiteta i sl. Građanima je na raspolaganju

bogati spektar alternativnih komunikacijskih kanala kojima se virusnom brzinom šire informacije. Lokalnim liderima je dostupniji pristup lokalnim medijima, pa ih mogu i kontrolirati, ali su i kontinuirano izloženi "komšijskoj" pažnji i interpretaciji u alternativnim, nekontrolisanim kanalima. Sve su to faktori koji utiču na stanje participacije građana; prvo na ostvarivanje institucionalnih oblika participacije, predviđenih normativnim okvirom lokalne zajednice, drugo, na posvećenost lidera lokalne uprave participativnom, odnosno deliberativnom konceptu uprave, kao i na njihovu spremnost da sa građanima dijele političku i društvenu moć, što presudno utiče na kvalitet institucionalnih oblika participacije, i treće, na bogatstvo spektra vaninstitucionalnih oblika participacije.

Na lokalnom nivou izjednačava se značaj spremnosti građana da se uključuju u participatorne procese i aktivnosti i spremnosti lidera lokalne uprave da građane prihvate kao ravnopravne partnere u području donošenja najznačajnijih odluka o zajednici. Ta se spremnost ogleda prvenstveno u: povjerenju građana u kredibilitet participatornih aktivnosti koje pokreću i servisiraju lokalne uprave, aktuelnosti i blizini teme javne rasprave, dostupnosti kanala participacije, odnosno komunikacije, otvorenosti, transparentnosti i inkluzivnosti i stanju komunikacijskih kapaciteta (informacijsko-komunikacijskog podsistema) lokalne uprave, koji u konačnici determiniraju uključivanje građana u proces donošenja odluka na smislen način (Gaventa, 2004).

Dakle, građanska participacija uopće, pa i na lokalnom nivou, podrazumijeva dvije stvari: prvo, mnoštvo inkluzivnih kanala i mehanizama, kako tradicionalnih tako i modernih, kojima građani imaju slobodan (jednostavan i bez većih troškova) *prosumerski* pristup i drugo, kontinuirano angažiranje političkih lidera i upravnih administracija na institucionalnom redizajnu upravnog i informacijsko-komunikacijskog podsistema koji će pratiti strukturalne promjene koje donose generalne preorijentacije na participativnu i deliberativnu demokratiju i vrtoglav razvoj i penetraciju digitalnih informacijsko-komunikacijskih tehnologija.

Na lokalnom nivou se združuju principi participativnog i deliberativnog modela demokracije; 1) zainteresiranost i spremnost građana da učinkovito sudjeluju u odlučivanju ako im se pruži prilika za to (Held, 1990) i ako mogu vidjeti direktnu poveznicu svog sudjelovanja i konkretnog ishoda (Pateman, 2012) i 2) racionalnu i informiranu diskusiju tokom koje se pojedinci suočavaju s činjenicama i različitim perspektivama o problemu, na temelju čega donose informiranu odluku (Held, 2006). Teorell (2006) čak smatra da konačna odluka nije toliko značajna koliko je značajno zajedničko mišljenje

do kojeg se dolazi u raspravi. Habermas (2013) u svemu tome vidi fenomen javnosti posredovan sistemom komunikacije između formalno organiziranih i neformalnih rasprava licem u lice, u arenama i na najvišoj i na najnižoj razini političkog sustava.

Participativni kapacitet građana

Definirajući političku participaciju kao "sve aktivnosti građana kojima se više ili manje izravno (dakle i neizravno) utječe na izbor vlasti i utječe odluke vlasti" Verba i Nie su u participativne aktivnosti građana, uz klasične oblike i tehnike sudjelovanja u političkim kampanjama i političkom životu zajednice, svrstali i sve druge (nove i izvaninstitucionalne načine) kojima građani mogu biti aktivni i utjecati na procese vladanja **(**Verba, Nie, 1972). Ključno je uzeti u obzir šta sve i kako građani to čine u nastojanju da utiču na vlast. U najopštijem smislu možemo govoriti o tri osnovne funkcije utjecaja građana na politički život zajednice: 1) izborno-potporna, 2) zahtjevno-potražna i 3) kontrolno-kritička funkcija. *Izborno-potporna funkcija* vezana je za učestvovanje građana u izbornom procesu i različite načine pružanja potpore svojim kandidatima, uključujući i različite kanale iskazivanja svojih vizija, interesa i ciljeva vezanih za društvenu zajednicu. *Zahtjevno-potražna funkcija* vezana je za elitistički i dijelom participativni model demokratije i prostor javnosti, odnosno javnog diskursa u kojem građani na različite načine isporučuju izabranim zvaničnicima svoja očekivanja i svoje ocjene (zadovoljstvo ili nezadovoljstvo) stanjem za koje smatraju odgovornim izabrane strukture vlasti. *Kontrolno-kritička funkcija* izražena je u participativnom i deliberativnom tipu demokratije, koji uz opći demokratski ambijent podrazumijeva i visok stupanj otvorenosti političkih i upravnih struktura, odnosno transparentnosti i inkluzivnosti i stabilan participativan podsistem komuniciranja.

U ostvarivanju sve tri ove funkcije do izražaja dolaze komunikacijske kompetencije građana i izgrađenost demokratskog podsistema komuniciranja u zajednici. Ova dva faktora direktno ili indirektno utiču na tip i nivo uključivanja građana u političke i procese upravljanja društvenom zajednicom. Moguće je na osnovu različitih kriterija izvršiti tipologizaciju političke aktivnosti građana. Vidjet ćemo da se svi ti kriteriji jednim dijelom odnose i na komunikacijsko ponašanje građana, odnosno nivo uključenosti u javni diskurs.

Najčešća klasifikacija je na osnovu sadržine participativnih aktivnosti. Tako Perry i suradnici sve oblike građanske političke participacije svrstavaju u pet grupa: 1) glasanje na izborima, 2) učestvovanje u stranačkim kampanjama, 3) komuniciranje s političarima i administracijom, 4) učestvovanje u

grupnim aktivnostima i 5) protestiranje (Parry et al., 1992). Veoma sličnu klasifikaciju načinili su Verba i Nie. Sve participativne aktivnosti građana svrstali su u četiri grupe: 1) *političke kampanje* (pohađanje političkih skupova, uvjeravanje drugih kako da glasuju, aktivnosti u radu stranke ili za kandidata, novčana potpora za stranku ili kandidata); 2) *aktivnosti glasanja* na izborima; 3) *komunalne aktivnosti* (angažiranje u rješavanju različitih komunalnih problema) i 4) *individualni kontakti sa dužnosnicima* na različitim nivoima vlasti (Verba, Nie, 1972). Uočljivo je da ova klasifikacija ne uključuje kategoriju protestnog ponašanja koju Parry i suradnici dijele u devet kategorija aktivnosti: potpisivanje peticija, pohađanje protestnih skupova, organiziranje peticija, politički štrajkovi, protestni marševi, politički bojkoti, kontaktiranje medija, blokiranje prometa i fizičko nasilje (Parry et al., 1992). Sa stajališta legalnosti, protestne aktivnosti moguće je razvrstati u tri grupe: "legalne aktivnosti", "aktivnosti građanske neposlušnosti" i "aktivnosti nasilja" (Marsh, 1977).

Drugi kriterij klasifikacije je zainteresiranost građana za politiku i spremnost na uključivanje (na djelovanje), jednostavnije kazano participativni potencijal građana. Kaase i Barnes (1979) na osnovu zainteresiranosti za politiku i spremnosti građana na uključivanje u procese odlučivanja artikulišu četiri tipa građana: 1. *tip političke apatije* (bez interesa za političke i upravljačke procese u zajednici, koji se ne uključuju u participativne procese); 2. *tip političke pasivnosti* (pokazuju interes za političke i upravljačke procese, ali nisu skloni ličnom uključivanju; 3. *tip ekspresivnog djelovanja* (bez pokazivanja interesa za politiku, isključenost iz komunikacijskih tokova političkog informisanja, ali se uključuju u participativne događaje) i 4. *tip instrumentalnog djelovanja* (združen interes za politiku koji rezultira dobrom informiranošću i spremnošću na uključivanje).

Dominacija jednog ili više tipova učesnika u konkretnom participativnom događaju odredit će kvantitativna i kvalitativna svojstva rasprave (interakcije) među učesnicima; bogatstvo prijedloga, primjedbi, sugestija i informacija, snagu i imperativnost outputa prema vladajućim elitama. Jednostavno kazano, klasificirat će taj događaj u grupu uspješnih, produktivnih ili u grupu pro forme rasprava. Međutim, ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri faktori zainteresiranosti za političke procese i zbivanja u društvenoj zajednici i spremnosti na uključivanje u tim procesima utiču na pristajanje uz konvencionalne, odnosno uz nekonvencionalne oblike participacije. Veoma uvjerljiv odgovor na ovo pitanje dali su Kaase i Marsh. Oni su na osnovu spremnosti na uključivanje u konvencionalne procese odlučivanja, kao i na osnovu protestnog potencijala, prepoznali pet tipova građana: 1. neaktivni, 2. konfor-

misti, 3. reformisti, 4. aktivisti i 5. protesteri (prosvjednici). *Spremnost na konvencionalnu participaciju* su skalirali na sljedeći način: odsutnost bilo koje aktivnosti (0), čita o politici u novinama (1), razgovara o politici s prijateljima (2), radi s drugima u zajednici (3), radi za političku stranku ili kandidata (4), uvjerava druge da glasuju za određenu stranku (5), pohađa političke skupove i (6) kontaktira javne dužnosnike.

Protestni potencijal je stupnjevan ovako: (0) nijedna aktivnost, (1) potpisivanje peticija, (2) pohađanje zakonitih demonstracija, (3) pridruživanje bojkotima, (4) odbijanje plaćanja rente ili poreza, (5) zaposjedanje zgrada ili tvornica, (6) blokiranje prometa uličnim demonstracijama i (7) pridruživanje divljim štrajkovima.

Participativni potencijal neaktivista reduciran je na mogućnost pridobijanja potpisa na peticijama. Konformisti se dosljedno zadržavaju u granicama spektra konvencionalnih aktivnosti. Reformisti preferiraju konvencionalno djelovanje, ali su spremni i na legalne proteste (peticije, protestna okupljanja, pa čak i na bojkot). Aktivisti su spremni spektru konvencionalnih i legalnih aktivnosti priključiti i neke nelegalne protestne oblike. Protesteri pokazuju isključivo interesovanje za učešće u protestnim direktnim aktivnostima, bez obzira da li su legalne ili nelegalne. Skoro ih je nemoguće pridobiti za konvencionalne oblike participacije (Kaase, Marsh, 1979). Iz svih ovih klasifikacija da se zaključiti da participativni i komunikacijski kapacitet građana konvergiraju, odnosno da su u simbiotskom odnosu. To će postati još vidljivije nakon klasifikacije vrste participativnih procesa.

Vrste participativnih procesa

Elementarna je podjela vrsta političke, odnosno građanske participacije (bez obzira na nivo političke zajednice u kojoj se dešava) na 1) konvencionalnu (institucionalnu) i 2) nekonvencionalnu (izvaninstitucionalnu). Glavni kriterij za ovu podjelu je odnos prema formalnom političkom sistemu, unutar kojeg se pojedinačni participativni događaji odvijaju.

Konvencionalni, odnosno *institucionalni oblici participacije* osmišljeni su unutar formalnog političkog sistema. Normativno su definirani i koncipirani u formi direktne oficijelne interakcije građana i uprave (političkih institucija). Ovu vrstu participacije bitno definiše to što dnevni red i uvjete (mjesto, vrijeme, kanale, pravila, pa čak i format izlaznih informacija javnog diskursa) nameću institucije, u slučaju građanske participacije na lokalnom nivou, organi lokalne uprave.

U ovu grupu aktivnosti spadaju: javne rasprave, fokusne grupe, javne konsultacije, okrugli stolovi, ankete i sve vrste interakcija sa građanima na oficijelnim mrežnim medijima.

Tipičan primjer konvencionalnih, odnosno institucionalnih participativnih aktivnosti su javne konsultacije. Javne konsultacije se mogu definisati iz dvije perspektive; prvo kao skup planiranih i organiziranih aktivnosti koje imaju za cilj aktivno uključivanje građana u kreiranje javne politike. Pojam javnih konsultacija reduciran je na organizacijsku dimenziju, izjednačavajući ih sa kampanjom participativnih događaja. Iz druge perspektive javne konsultacije su posebna vrsta interakcije vlasti i građana kojom se građani uključuju (miješaju) u procese kreiranja javne politike. Ova definicija naglašava da se radi o posebnom konceptu (pristupu) vođenju javne politike. U oba slučaja uočavamo u značenjskom polju ovog pojma angažiranje dvije grupe subjekata. Na jednoj strani je društvena struktura, koja osmišljava, planira i upravlja procesom javnih konsultacija svjesno prepuštajući jedan dio političke moći građanima. Na drugoj strani su građani koji su manje ili više zainteresirani za pojedine aspekte javne politike (Kurtić et al., 2002).

Nekonvencionalni ili izvaninstitucionalni oblici političkog sudjelovanja su oni koji ne djeluju unutar formalnog političkog sustava te su veoma često izraz nezadovoljstva mogućnošću utjecaja kroz konvencionalne oblike participacije i veoma su kritički raspoloženi prema političkim elitama (Vozab, 2019). U ovu vrstu građanske participacije spadaju aktivnosti kao što su: javni prosvjedi i protestna okupljanja građana, blokada institucija ili saobraćajnica, okupacija pojedinih gradskih područja, pisanje, potpisivanje i upućivanje peticija, bojkotiranje proizvoda ili kompanija koji su povezani sa društveno i etički proskribovanim vrijednostima, akcije (često humanitarne) prikupljanja novca za rješavanje određenih problema koje bi inače trebale rješavati institucije, kreiranje i širenje kritičkih, često podsmješljivih sadržaja na društvenim mrežama. Bitno obilježje ove vrste građanske participacije je da agendu diktiraju sami građani, često je potpuno nevezana za zvaničnu agendu institucija, a nerijetko dekonstruira i tačku gledišta i objašnjavajući okvir tema dnevnog reda oficijelnog diskursa. Zbog unutrašnje dinamike i hipertrofirane dramatike koja proizilazi iz sukobljenosti sa institucionalnim stajalištima i politikom, ali i psihološkog profila protestera, nekonvencionalni oblici (naročito protestni) privlače veliku pažnju medija, dobijaju skoro obavezno publicitet ne samo lokalnih medija i privlače nove učesnike, koji u svemu vide priliku i za lično pozicioniranje u političkoj, odnosno društvenoj strukturi.

Nakon ozbiljnih dilema i razmatranja među teoretičarima napokon je prevladalo mišljenje da i protestno ponašanje treba prihvatiti kao oblik građanske participacije, koji, mada može biti i dijelom konvencionalnih legalnih participativnih događaja, suštinski pripada vrsti nekonvencionalne participacije, kojoj su naročito sklone grupe mladih.

Građani koriste nekonvencionalne oblike participacije kako bi proširili prostor za utjecaj izvan birokratiziranih, normativno propisanih formi javnih rasprava te kako bi u mnogo slobodnijem individualnom i grupnom ambijentu identifikovali moćne društvene aktere (pojedince ili institucije) koji po njihovom mišljenju ne djeluju odgovorno, moralno, kompetentno, odnosno u javnom interesu.

Sa stajališta vrste komunikacijskih kanala unutar kojih se odvija interakcija građana i vlasti (na različitim nivoima) možemo razlikovati offline i online participaciju. *Offline participacija* zasniva se na informacijsko-komunikacijskom podsistemu klasičnih (tradicionalnih) kanala usmenih i pisanih komunikacija, interpersonalnih i masovnih medija i različitih oblika službenog (poslovnog) komuniciranja. Mada su dominantno obilježje konvencionalne participacije, igraju značajnu ulogu i u nekonvencionalnim participativnim događajima.

Online (internetska) participacija zasnovana je na digitalnim informaciono-komunikacionim tehnologijama, koje omogućavaju potpuno drugačiji ambijent za uključivanje građana u procese donošenja odluka. Na jednoj strani se smanjuju troškovi uključivanja i povećava komfor učesnika (učešće iz fotelje, zadržavanje anonimnosti po želji), na drugoj strani se višestruko povećavaju mogućnosti informativnog napredovanja pri istraživanju teme participativnog diskursa i nevjerovatno brzog i masovnog okupljanja istomišljenika, koje je nerijetko moguće izvesti u offline područje protestnog aktivizma. U praksi se pokazuje da online (digitalna) participacija može unaprijediti, čak i revitalizirati klasične (offline) oblike, odnosno stvoriti njihove inačice u digitalnom prostoru stvarajući kvalitativno nove elemente ekspresivne participacije čija je snaga u mobilizaciji i transformaciji političkih pritisaka putem online medija (Theocharis, 2015).

Informaciono-komunikacijski podsistem građanske participacije

Efikasna i funkcionalna komunikacija je nužan uslov svakog participativnog događaja, odnosno građanske participacije kao procesa. Profesionalno organiziran podsistem javnog komuniciranja, zasnovan na modernim konceptima, metodama, tehnikama i sredstvima komuniciranja, fokusiran podjedna-

ko na kvalitetnu i efikasnu diseminaciju informacija relevantnih za inkluziju građana u upravljanje lokalnom zajednicom i na kvalitetan feedback građana (kao pojedinaca, ali i članova različitih aktivističkih grupa) nužan je uslov za uključivanje građana u upravljanje lokalnom zajednicom.

Komunikacijski podsistem koji će efikasno podržati participaciju građana u upravljačkim procesima lokalne zajednice mora kombinirati 1) kanale informiranja (prijenosa informacija po zahtjevu građana ili na osnovu objektivne procjene korpusa potrebnih relevantnih informacija za raspravu o određenoj temi i informacija o mjestu, terminu i sadržini participativnog događaja) i 2) interaktivne kanale komuniciranja (uzajamne razmjene poruka između građana – učesnika participativnog događaja (javne rasprave, javnih konsultacija) i učesnika participativnih događaja i uprave.

Presudna su dva svojstva lokalne samouprave za uspostavljanje takvog informaciono-komunikacionog podsistema; to su transparentnost i inkluzivnost. Ova dva pojma objedinjena su u koncept otvorenosti koji danas, bar verbalno, zagovaraju sve javne institucije, jer je sastavni dio jednog šireg, imperativnog koncepta dobre javne uprave. *Otvorenost lokalnih samouprava* je ključni preduslov za participaciju građana u upravljanju lokalnim zajednicama. Međutim, to je i ključni uslov demokratije jer omogućava građanima 1) da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, 2) efektivno donošenje odluka i 3) držanje institucija odgovornim za efekte politike koje provode. Pod otvorenošću se misli prvenstveno na spremnost lokalne administracije, uključujući i obnašatelje zakonodavnih i izvršnih funkcija (vijeća, načelnika i kabineta načelnika), da u prostor odlučivanja upuste građane i da s njima faktički dijele moć. Ta spremnost u zrelim demokratijama prevazilazi činovničku pedantnost u formalnom provođenju statutarnih (normativnih) odredbi o obaveznim oblicima i načinima institucionalne participacije građana (javne rasprave, konsultacije, referendum, javna izlaganja prostornih i regulacionih planova) u donošenju ključnih dokumenata (odluka) kojima se uređuju funkcioniranje i razvoj lokalnih zajednica (budžet, prostorni i regulacioni planovi, opoziv načelnika i sl.). Ona podrazumijeva participativnu političku kulturu, odnosno istinsku responzivnost i posvećenost ključnih ljudi u lokalnim samoupravama ideji da u kontinuiranom dijalogu sa građanima mogu unaprijediti lokalne zajednice kojima upravljaju.

Koncept otvorenosti podrazumijeva prije svega 1) transparentnost i 2) pristupačnost (inkluzivnost). *Komponenta transparentnosti* odnosi se na informacijsku otvorenost – proaktivno informacijsko djelovanje prema građanima

i zajednici koje treba osigurati informirano uključivanje građana u lokalni javni diskurs, kako o svim tekućim pitanjima agende lokalne samouprave, tako i o svim aspektima svakodnevnog života građana. Lokalna samouprava u svom svakodnevnom radu generira i akumulira ogromnu količinu podataka i informacija, praktično o svim aspektima života građana u lokalnim zajednicama. Pristup tim informacijama je u samim temeljima moći upravnih administracija, tako da se proaktivno dijeljenje tih informacija sa građanima, odnosno zajednicom, može smatrati ne samo indikatorom otvorenosti lokalnih samouprava već i indikatorom demokratske participativne kulture obnašatelja najutjecajnijih funkcija u lokalnim administracijama, odnosno njihove spremnosti na podjelu moći sa građanima. U svakodnevnoj empiriji komponenta transparentnosti se ogleda u načinu na koji se ispunjavaju obaveze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i načinu na koji se ispunjavaju statutarne odredbe o uključivanju građana u odlučivanje o budžetu, o upravljanju prostorom (prostornim i regulacionim planovima), javnosti rada načelnika i općinskog, odnosno gradskog vijeća, utvrđivanju prioriteta za kapitalna ulaganja, o velikim javnim nabavkama i sl.

Minimum komponente transparentnosti je zaštićen općinskim, odnosno gradskim statutima, često veoma općim normama o javnosti rada čije je provođenje prepušteno volji i logici administracije; sklonih samo formalnom ispunjavanju obaveza i očuvanju privilegovanog pristupa relevantnim informacijama na kojima se temelji njihova moć. Rijetki su slučajevi lokalnih samouprava u kojima se ostvaruje zaštićeni minimum transparentnosti, a pogotovo su rijetki slučajevi da lokalne samouprave idu iznad tog minimuma, odnosno da svoj informacijsko-komunikacijski podsustav strateški usmjeravaju na proaktivno informativno djelovanje prema građanima koje će im omogućiti da se informirano i kompetentno uključuju u upravljanje i razvoj zajednice. Administracija lokalnih samouprava nije spremna dijeliti informacije kojima upravljaju, mada su po definiciji Zakona o slobodi pristupa informacijama one javno dobro. Međutim, i sam Zakon je u tom smislu ostao nedorečen. Mada kao cilj ističe veću transparentnost javnih organa, zakonodavac ne propisuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija, naprotiv, propisuje prilično složenu proceduru ostvarivanja tog prava.

Transparentnost lokalne uprave, odnosno otvorenost izvora informacija prema građanima može biti pasivna i aktivna, odnosno reaktivna i proaktivna (Kurtić, 2006). Pod pasivnom transparentnošću se misli na principijelnu spremnost da se građanima, bez ikakvih zapreka, pa čak i izvan obaveza propisanih zakonom o slobodi pristupa informacijama, pruže tražene informacije u roku koji ih čini funkcionalnim. To je situacija koja je prisutna kod svih

dobro organiziranih otvorenih birokratskih organizacija pa i lokalnih uprava u demokratskim društvima. Kod aktivne, odnosno proaktivne transparentnosti pokretač informacijako-komunikacijskih aktivnosti su same lokalne uprave. One, procjenjujući objektivno relevantnost i aktuelnost informacija koje produciraju u toku svog rada, prikupljaju, sistematizuju i obrađuju ih (interpretiraju) različitim kanalima, i u formatima prilagođenim perceptivnim navikama i kapacitetima laika prosljeđuju građanima, odnosno stakeholderima. Takav pristup rezultira tzv "građanskim budžetom". Proaktivan pristup informiranju građana podrazumijeva reformu zatečenih birokratskih kultura i organizacija, npr. kroz sisteme efekta i podsticaja koji nagrađuju naklonost participaciji, kroz sisteme konsultacije i zajedničkog planiranja sa zajednicama, te kroz jasne i pristupačne procese transparentnosti i podjele informacija itd. (Gaventa, 2004).

Za organiziranje proaktivne participativne komunikacije na raspolaganju su mnogobrojni klasični, ali i novi kanali komuniciranja; od organiziranih susreta (javnih tribina) sa građanima, do govora na prigodnim događajima, nastupa zvaničnika na lokalnim medijima, printanih formi značajnih dokumenata, objava na društvenim medijima i na zvaničnim web-stranicama, emitiranja direktnih prijenosa sjednica opštinskih, odnosno gradskih vijeća, do cijelog spektra aktivnosti odnosa s javnosti. Uspostavljanje funkcije odnosa s javnosti u lokalnim upravama je najčešći organizacioni oblik institucionalizacije komunikacija s okruženjem, pa i građanima kao stakeholderima. Krajnji dometi ove funkcije determinirani su, uz kadrovsku popunjenost i pozicioniranost u hijerarhiji odlučivanja, strateškim opredjeljenjem za monološke, odnosno dijaloške modele – za reaktivnu ili proaktivnu transparentnost uprave i administracije (institucije). Međutim, to nikada nije odluka uposlenika zaduženih za odnose s javnosti. U odabranom modelu odnosa s javnosti ogleda se responzivnost lokalnih uprava na interese i mišljenja cijelog spektra dionika društvenih procesa, pa i građana (Kurtić, 2016).

U praksama lokalnih samouprava prisutno je više nedostataka u ostvarivanju principa transparentnosti, a svi se tiču odsustva volje lokalne administracije da odustane od ekskluzivnog pristupa bazama podataka kojima raspolažu. U manifestnoj ravni to se pokazuje kroz nedostatke informacijsko-komunikacijske infrastrukture: nedovoljnu kapacitiranost, konceptualnu usmjerenost na monološke forme i obrasce komuniciranja, reaktivnu prirodu komunikacijskih podsistema, strogu kontrolu odliva podataka, nametanje klijentelističkog odnosa prema lokalnim medijima, naročito prema medijima koji se finansiraju iz budžeta, nespremnost na dodatno angažiranje na prilagođavanju administrativnog stila zvaničnih dokumenata i informacija popularnom

laičkom stilu običnih građana, odsustvo profesionalnih operatera podsistema, nedovoljno (redukcionističko) korištenje potencijala novih (mrežnih) medija, pogrešno strateško usmjerenje cijelog podsistema na izgradnju imidža i utjecaj na biračko tijelo umjesto na uspostavljanje dijaloga sa građanima i reduciranje stvarnih mogućnosti građana da koriste pogodnosti Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ovi, ali i mnogi drugi nedostaci nepovoljno utiču na mogućnost uključivanja građana (participaciju) u procese i tokove upravljanja lokalnim zajednicama.

Komponenta *pristupačnosti* odnosi se na razvijenost infrastrukture za uključivanje građana (participaciju) u upravljanje lokalnim zajednicama, odnosno za dijalog građana sa lokalnim samoupravama. Dok se kod komponente *transparentnosti* podrazumijeva dominacija aktivnosti informiranja građana; dijeljenja informacija pod kontrolom administrativno-upravnog podsistema lokalnih samouprava, komponentu pristupačnosti definišu dvosmjerni kanali komunikacije, odnosno komunikativno djelovanje. Komponenta pristupačnosti se zasniva na ideji da je u interesu lokalne zajednice, pa i lokalne samouprave, da se omogući dotok informacija (činjenica, stavova, ideja, mnijenja, više ili manje artikuliranih iskaza interesa i volje građana) iz okruženja administrativno-upravnog podsistema lokalnih zajednica te da se uključi u kanale odlučivanja. I ovdje postoji zaštita minimuma pristupa građana procesima i mjestima odlučivanja. Normativno su uređene situacije i teme kada lokalna administracija mora uključivati građane u procese donošenja odluka. To su situacije takozvane institucionalizirane participativne demokratije; javne rasprave, javne konsultacije, referendumi građana i sl. Međutim, dinamične promjene političkog ambijenta i političke kulture, politička pluralizacija i višestranačje, osnaživanje civilnog društva i razvoj komunikacijske infrastrukture (umnožavanje i pluralizacija klasičnih medija i penetracija mrežnih medija) imperativno nameću potrebu rekonceptualizacije komponente pristupačnosti, odnosno koncepta građanske participacije pa i zaštite minimuma pristupa građana procesima i mjestima odlučivanja.

Koncept uključivanja građana u donošenje strateških dokumenata lokalnih zajednica (odazivanja na poziv lokalne administracije) treba proširiti konceptom političke participacije i političkog aktivizma kada se građani javljaju kao subjekti utvrđivanja dnevnog reda (*agenda setting*). Tako će se dati veći značaj nekim alternativnim i inovativnim oblicima participacije kojima su naročito sklone mlađe generacije. Stare (klasične) metode pristupa treba inovirati u skladu sa novim senzibilitetom i preferencijama građana. Nove metode, koje su se već iskristalizirale kroz novo medijsko ponašanje građana, treba institucionalizirati i pružiti im podršku oficijelnog informacijsko-

komunikacijskog podsistema. Prije svega treba osnažiti građane u samom procesu uključivanja; osigurati im optimalnu količinu relevantnih i inkluzivnih informacija, otvoriti im kanale uključivanja, stvoriti višestruke prilike za pristup, priznati im pretenzije na važenje te povećati vjerodostojnost procesa (urediti procedure postupanja sa informacijama – inputima građana).

Participacija i transparentnost su u simbiotskom odnosu. Transparentnost svoj puni smisao dobija samo ako je u funkciji učešća. Učešće građana je besmisleno i neproduktivno ukoliko ne vlada informacijama koje dobijaju na temelju transparentnosti uprave.

Povezanost transparentnosti i participativnog upravljanja nalazi svoj izraz promjenama u kvantitetu i kvalitetu učešća građana, masovnosti učesnika participativnih događaja i širini društvenog opsega učesnika (Crook, 2003).

Agensi komunikacijskog podsistema građanske participacije

Komunikacijski podsistem građanske participacije u lokalnim zajednicama zasniva se na tri ključna agensa: 1) više ili manje institucionaliziranim komunikacijama lokalne uprave, odnosno administracije, 2) masovnim, a naročito lokalnim medijima i 3) interaktivnim online komunikacijskim tehnologijama.

Komunikacijske prakse lokalne uprave

Determinirane su objektivnom otvorenošću lokalnih uprava, participativnom političkom kulturom (posvećenošću ideji i konceptu partnerstvu sa građanima) i spremnošću na podjelu političke moći i utjecaja sa građanima. Svi ostali faktori, kao što su zatečena neizgrađenost komunikacijskog podsistema, kadrovska nepopunjenost stručnim komunikatorima, oskudnost savremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija i sl., manje su značajni i utjecajni od strateškog opredjeljenja da lokalna uprava bude u efikasnoj, kontinuiranoj interakciji sa građanima kod kojih je dinamički akumulirano (u stalnom nastajanju i stalnoj evaluaciji) često mnogo značajnije i relevantnije znanje nego ono koje je pohranjeno u fajlovima općinskih, odnosno gradskih službi. To opredjeljenje (strateško) kao u svakoj birokratskoj strukturi treba biti institucionalizirano u funkciji interakcije sa građanima, odnosno građanske participacije.

Institucionalizacija participativnih komunikacija lokalne uprave faktički predstavlja operacionalizaciju generalne obaveze da 1) građanima pravovremeno osigura kvalitetne informacije o planiranom participativnom događaju (o temi, aktivnostima, ciljevima, polaznim opcijama rješenja

i o utjecaju koji će uključivanje imati na konačno odlučivanje) i 2) da instalira, organizira i servisira kanale interaktivne komunikacije kao kanale participacije, sa jasno definiranim demokratičnim komunikacijskim odnosima u njima, uz učešće kompetentnih facilitatora i sa kredibilnim artikulacijama izlaznih informacija. U ovom aspektu institucionalizacije komunikacije ogleda se sraslost (uzajamno prožimanje) komunikacije i participacije. Sama participacija je ustvari komunikacija. Komunikacija je u srži svake participativne komunikacije, pa čak i nasilnih građanskih protesta.*

U operativnoj ravni veoma instruktivan je Coffmanov popis elemenata institucionalizirane participativne komunikacije lokalne uprave. Coffman pod institucionalizacijom participativne komunikacije podrazumijeva:

- da su komunikacijske aktivnosti planirane, a ne reaktivne i ad hoc;
- da su resursi (finansijski, ljudski, tehnički) alocirani;
- da su dužnosti jasno raspodijeljene;
- da se procesima komuniciranja aktivno upravlja (komunikacijske aktivnosti, kako interne tako eksterne, svima su poznate i koordinirane su);
- da su komunikacijske aktivnosti redovne, stalne, praktično rutinske;
- da komunikacijske procese implementiraju i podržavaju svi segmenti organizacije – da je komunikacija postala dio "tkiva" organizacije;
- da je organizacija kvalitativno odredila najbolji način komuniciranja — postoje standardi, pravilnici i protokoli koji se poštuju;
- da se vrši redovna evaluacija komunikacijskih praksi i rezultata,
- da postoji stalni proces učenja i unapređenja (Coffman, 2004).

Masovni mediji

Tri su osnovne funkcije masovnih medija u demokratskim društvima: 1) da budu "građanski forumi" i podstiču i omogućavaju pluralističku debatu građana o javnim pitanjima, 2) da budu psi čuvari (*watchdog*) koji alarmiraju kada se desi, ili bi se mogla desiti zloupotreba vlasti, te da 3) budu mobilizacijski akter koji potiče učenje i participaciju u političkom procesu (Norris, 2000). Svaka od ovih funkcija dobija na značaju zavisno od preovlađujućeg tipa demokratije (elitističkog, participativnog ili deliberativnog).

U *elitističkoj demokratiji* mediji imaju dvije glavne uloge. Prva se odnosi na nadzor nad integritetom i odgovornošću vladajućih struktura, a to znači

* Kada građani spaljuju sjedište (zgradu) kantonalne vlade, oni šalju snažnu političku poruku o integritetu i odgovornosti ljudi koji u toj zgradi stoluju.

razotkrivanje umiješanosti dužnosnika u nezakonite i nemoralne događaje i personalizaciju odstupanja od društvenih normi po principu "institucionalni sistem je dobar, za devijacije su krivi pojedinci". Druga uloga se odnosi na osiguranje platforme "pseudograđanskog foruma" u kojoj mediji preuzimaju na sebe teret posredovanja između izabranih vršitelja vlasti i javnosti. Mediji na jednoj strani pristrasnim izborom vijesti osiguravaju uvid građanima u aktuelnu političku agendu, ili je čak nameću, a na drugoj strani produciraju debatne sadržaje, kao supstitut odsustvu javne debate u empirijskoj stvarnosti, stvarajući privid pluralnosti javnosti. Pristrasnim izborom sagovornika, među kojima se uz novinare, političare, dužnosnike vlasti, razne analitičare i eksperte nađe i poneki građanin snimljen na ulici ili direktno uključen u program telefonom, iz noći u noć se pokušava predstaviti presjek javnog mišljenja koji je u osnovi manje značajan političarima nego građanima. Građani 1) dobijaju informacije o čemu trebaju misliti i koje je mišljenje većinsko te mu se treba prikloniti, ali 2) dobijaju i okvir za razumijevanje politike kao strateške igre, odnosno pukog natjecanja političkih elita (Strömbäck, 2005).

Participativni model demokracije dodjeljuje masovnim medijima ulogu koja je mnogo zahtjevnija od samog nadzora nad političkim elitama i stvaranja privida javne debate. Masovni mediji trebaju odgovoriti na zainteresiranost građana za uključivanje u političke i upravljačke procese u društvenoj zajednici koja je u određenoj mjeri praćena povjerenjem u legalne institucije. To na jednoj strani znači informativno osnaživanje građana sa dovoljno kvalitetnih, validnih, relevantnih i zanimljivo predstavljenih informacija o cijelom spektru društvenog života, sa naglaskom na institucionalni dnevni red, ali i sa ekskursima u zamračena područja, čija slika se uglavnom ne sviđa javnim dužnosnicima. Na drugoj strani mediji trebaju poticati građane da se informirano uključuju u javni diskurs i u institucionalne participativne događaje koje organizira vlast, prikazujući ih smislenim i funkcionalnim. U ovom segmentu mogu odigrati ne samo mobilizirajuću nego i facilitativnu ulogu, u dogovoru sa organizatorima participativnih događaja, ne preuzimajući obaveze pristrasnog podržavanja opcija ponuđenih u startnim materijalima. Neki od tih događaja se čak mogu i odvijati kao medijski sadržaji (debate, forumi, kontakt-emisije) sa velikim brojem uključenja građana (SMS poruke, e-mail poruke, telefonska uključivanja, ulične ankete, e-voting). Građanima se treba omogućiti mnogo veće i utjecajnije prisustvo u medijskim sadržajima, povećati reprezentativnost učešća, izbalansirati dužinu izjava građana sa dužinom nastupa političara, insistirati na potpunosti odgovora na pitanja koja postavljaju građani. To dostignuti stepen razvoja, interaktivnost i dostupnost personalnih komunikacionih uređaja već omogućava.

Za participativnu demokratiju je veoma značajno stvoriti kod građana osjećaj da mogu biti aktivni članovi političkih procesa u svojim zajednicama, a ne samo promatrači i navijači svojih političkih elita (Strömbäck, 2005). Ukratko, mediji se ostvaruju kao agensi javnog mnjenja. Ne samo da vrše monitoring raspoloženja javnosti i o tome obavještavaju vlasti već i organiziraju javne medijske sesije sa povećanim uključivanjem građana o dnevnom redu na koji utjecaj mogu imati i sami građani.

Uloga masovnih medija u deliberativnom modelu demokracije proizilazi iz centralne uloge komuniciranja u ovom tipu odlučivanja. Glavna metoda deliberativne demokracije i deliberativnog modela građanske participacije je komuniciranje. Deliberativna demokracija se odvija kao informirana, racionalna i nepristrasna rasprava sudionika čiji ishodi imaju stvarni efekat na konačno odlučivanje. Da bi u njima mogli učestvovati, građani trebaju biti informirani o različitim društvenim i političkim pitanjima, uključujući relevantne, validne i potpune činjenice, različite semantičke, interesne i profesionalne perspektive formulisanja problema i predloženih rješenja te posjedovati vještine slušanja. Naravno, građani trebaju biti blagovremeno informisani o svim participativnim događajima i mogućnostima uključivanja u javni diskurs i osjećati ne samo da su slobodni iskazati svoja mišljenja nego da je institucijama koje konačno odlučuju istinski stalo do tih mišljenja.

Masovni mediji mogu u svemu tome odigrati značajnu ulogu, a u deliberativnoj demokratiji čak i više, pretvarajući se u platforme javne rasprave u kojoj građani igraju suštinsku ulogu. To je moguće zahvaljujući i konvergenciji klasičnih masovnih medija i novih, online medija, koji s Webom 2.0. dostižu neograničen interaktivni potencijal.

Generalno gledajući, od masovnih medija u zrelim demokratijama, koje su više participativne nego elitističke, može se očekivati da:

- informiraju o važnim događajima koji mogu utjecati na život građana,
- analiziraju problematizirana pitanja, razotkrivaju interesne čvorove glavnih sudionika i ukazuju na konsekvence (praktične utjecaje) pojedinih ponuđenih rješenja na život građana i stanje zajednice,
- nadziru stanje integriteta i odgovornosti nosilaca političkih i drugih društvenih funkcija te
- pluraliziraju političku javnost i čine vidljivijim manjinske i marginalne grupe.

U okviru ovih očekivanja u institucionaliziranim kampanjama građanske participacije može se projektovati i tražiti partnerstvo masovnih medija, koji

su inače pod imperativom služenja javnom interesu. Time što informiraju, tumače činjenice i događaje, mobiliziraju javnost (građane) oko vrijednosti i ciljeva, izražavaju i njeguju zajedničke vrijednosti i kulturu, masovni mediji utječu na 1) građansku upućenost u javne poslove, 2) participaciju građana u javnim poslovima, 3) osjećaj dijeljenja zajedničkih briga koje zahtijevaju zajednička rješenja i 4) osnaživanje integriteta i pojačavanje odgovornosti nosilaca vlasti.

Pozicija lokalnih medija u participativnim procesima

Naročit je utjecaj lokalnih medija na participaciju građana u lokalnim zajednicama. Veoma često lokalni mediji su jedini pa i glavni izvor informacija o lokalnim događajima i agendi lokalne samouprave. Česti su prigovori, u naučnom i diskursu organizacija civilnog društva, na nizak stupanj ostvarivanja kritičke i nadzorne funkcije lokalnih medija. Većina monitoringa lokalnih medija to potvrđuje. Politička i ekonomska pozicija lokalnih medija, kako javnih, tako i komercijalnih, gura ih u klijentelističku poslušnost strukturama vlasti, čija se moć posredstvom sistema javnih nabavki proteže i na ekonomske strukture, a time i na zakupljivanje oglasnih prostora samo u poslušnim medijima. To se odražava na preovlađujuću kulturu vijesti u lokalnim medijima; kako na odabir vijesti, tako i na uokvirivanje događaja. Teško je očekivati od lokalnih medija, pa čak i od komercijalnih (u privatnom vlasništvu), da u situaciji u kojoj se nalaze u političkom životu lokalne zajednice igraju neku drugu ulogu od one koju im je, često veoma netransparentno, dodijelila upravna administracija na čelu sa načelnikom.

Ipak, istraživanja pokazuju da je praćenje lokalnih medija, i takvih kakvi jesu, povezano s većim poznavanjem lokalnih političkih prilika i agende lokalne uprave i većim stupnjem uključivanja u participativne procese. Istovremeno, otkriveno je da se spektar pozitivnih utjecaja na participativne procese, pa čak i na samu lokalnu upravu i administraciju, širi s povećanjem broja lokalnih medija i vlasničkom raznovrsnošću (Gosselin, 2005).

Značaj kvaliteta izvještavanja lokalnih medija proizilazi iz činjenice da pojedinci djeluju kao građani tek u lokalnim kontekstima (Aldridge, 2007). Lokalni mediji i sužavaju i proširuju okvir za razumijevanje političke agende (šire sliku lokalnih zbivanja, pronalaze lokalnu kopču globalnih ili zbivanja na nacionalnom nivou) i u tom smislu su dijelom generalnog komunikacijskog podsistema društva, pa prema tome daju određeni doprinos društvenoj integraciji. Međutim, lokalni mediji ne mogu preuzeti potpunu odgovornost za dinamiku i sadržinu lokalne javne sfere, odnosno za političku pluralnost

lokalne zajednice i javne debate. Osiguranje adekvatnih informacija građanima i pružanje prilika građanima za postavljanje pitanja i dijalog sa nosiocima vlasti, odnosno za iznošenje svojih mišljenja i prijedloga o aktueliziranim pitanjima javnih politika u lokalnim zajednicama, ograničeni su mnogim faktorima koji prevazilaze principe profesionalnog novinarstva i osjećaja odgovornosti prema društvenoj zajednici i javnosti.

Online komunikacije u funkciji građanske participacije

Masovnom penetracijom informacijskih i komunikacijskih tehnologija u svakodnevni život građana i društvenih institucija povećane su mogućnosti za ostvarivanje modela deliberativne demokratije. Na jednoj strani internet i društveni mediji su postali mjesta na kojima su građani počeli otvoreno izražavati svoja mišljenja o svemu što ih okružuje, pa i o političarima i njihovim odlukama. Na drugoj strani, i političari sve više koriste internet, blogove, Facebook, YouTube, Twitter (društvene medije) da bi naglasili svoje prisustvo u zajednici (poznatost), popravili reputaciju ili odgovorili na status podrške ili kritike "prijatelja" s kojima su umreženi u virtualnu zajednicu.

Mrežna struktura virtualnih zajednica donosi novi kvalitet u komuniciranju vlade i građana. Tehničko-tehnološka svojstva mrežnih medija omogućavaju uključivanje velikog broja aktera (čak i dojučerašnjih autsajdera) u offline i online participativne događaje, pa čak i promjenu u strukturi društvene moći. Mrežna moć, odnosno utjecaj koji pojedinci imaju u virtualnoj zajednici, koji se ostvaruje kroz broj klikova, šerovanja i pozitivnih komentara na objavljene statuse, u stvarnosti se često prelijeva u moć mobilizacije na akciju u društvenim zajednicama: bilo da su to humanitarne akcije prikupljanja sredstava socijalno nezbrinutim osobama, odgovori na pozive za darivanje krvi ili organiziranje masovnih protesta građana povodom nekog djelovanja ili nedjelovanja vlasti (Branković, 2013).

Društvene mreže mogu poboljšati učešće građana u participativnim događajima. Mogu proizvoditi kreativnost i cirkulaciju znanja, ali i graditi društveni kapital pojedinih učesnika u komunikaciji i tako doprinositi novoj nejednakosti, prvo u mreži, a potom i u društvu. Možda je na to kasnih devedesetih godina, kad su online mediji bili tek u povoju, i uticala nejednakost između društvenih grupa u pogledu pristupa informaciono-komunikacionim tehnologijama, međutim danas, tri decenije kasnije, stanje se promijenilo u korist opće dostupnosti, kako izlazima tako i ulazima u sisteme online komuniciranja. Danas na uključivanje u online participativne događaje mnogo više utiču "klasični" faktori participativnog kapaciteta građana nego tehnički problem

pristupa kanalima participacije (komunikacije). Kao i u slučaju konvencionalne (offline) participacije, uključivanje u online participativnu komunikaciju zavisi od socio-ekonomskih i kulturnih osobina pojedinaca, kao i od raspoloživosti resursa za uključivanje i postojanja povoljnih podsticajnih institucionalnih uslova za uključivanje građana.

U grupi socio-ekonomskih faktora najznačajniji su: dohodak, obrazovanje i zanimanje. Potvrđena je pozitivna povezanost ova tri faktora i uključivanja u političke procese i događaje. Pojedinci s višim stupnjem obrazovanja, višim dohotkom i respektabilnijim zanimanjima ostvaruju viši stupanj političke participacije (Verba, Nie, 1972).

U faktore kulture spadaju utjecaj preferiranih vrijednosti, stavova i motivacije građana, odnos prema sopstvenoj efikasnosti i odgovornosti, pa i odgovornost prema zajednici, generalni stav prema politici i akterima političke sfere.

U resurse nužne za političku participaciju spadaju vrijeme, novac i građanske vještine – komunikacijske i organizacijske. Međutim, ne treba zanemariti i bitna strukturalna svojstva online medija, koja ih čine privlačnim za građansko uključivanje, ali i koja utiču na kvalitet ishoda participativnih događaja. Neka od njih su:

- mrežni prijenos informacija; informacije teku od mrežnog čvora do mrežnog čvora koji su međusobno isprepleteni i dostupni za pristup (otvoreni), što omogućava razmjene sa pojedincima veoma različitih interesa, stavova, uvjerenja, socijalnih i profesionalnih statusa, s kojima u offline stvarnosti teško da bi se imalo prilike uspostaviti komunikaciju;
- mreže prevazilaze sva uobičajena ograničenja offline komunikacija (prostor, vrijeme, status u socijalnoj stratifikaciji, stroga podjela uloga komunikatora i recepijenata);
- nastup u mrežnoj komunikaciji može rezultirati liderskim pozicioniranjem; ostvarivanjem "mrežne moći" (Castells, 2011) koja može prevazići empirijsku moć, a to je veliki izazov za sve one koji žele tu moć;
- mrežna moć se sve više, posredstvom klasičnih masovnih medija, prenosi i na moć u offline javnom diskursu – mrežni izvori su veoma često citirani u offline medijima, a statusi na mreži su sve češći izvor njihovih vijesti, pa je konvergencija medija potpuna:
- mrežne komunikacije omogućavaju, pa i podstiču, društveno prestrukturiranje, odnosno stvaranje novih subidentiteta, zasnovanih na nekim do tada marginaliziranim obilježjima. Svaki pojedinac relativno jednostavno može na mreži pronaći sebi slične i uživati u mentalitetu svoje grupe,

osjećajući se komotno, bez obzira na mjeru razlikovanja od većine;

- nastup u mreži može ostati anoniman i tako otkloniti inhibicije od diskriminacije (po nekom obilježju) ili strah od posljedica iznošenja kritičkog stava, naročito u slučajevima kada su informacije koje unose ili traže u konfliktu sa dominantnim vrijednostima društvene zajednice, odnosno kolektivnog identiteta.

Kada se pojavio, internet je dočekan sa velikim optimizmom. U internetu je viđena nova, ničim ograničena, slobodna javna sfera, čiji sudionici ne samo da imaju pristup ulaznim kanalima komunikacije i nameću dnevni red javnog diskursa već imaju i mogućnost da pristupom megabazama podataka sami kreiraju optimalni stupanj sopstvene upućenosti u teme javnog diskursa (Barber, 1998). Nije trebalo dugo da, pod utjecajem empirijskih istraživanja, prevladaju umjereniji stavovi. Pokazalo se da digitalni mediji nemaju učinak socijalnog izravnavanja kojem su se neki nadali. World Wide Web nije doveo do masovne političke mobilizacije mladih (Jensen, 2013). Otkriveno je da političari nove medije (Web 2.0 alate) koriste na stari (monološki) način – emituju informacije o sebi, da bi opravdavali svoje politike i postupke, radije nego da komuniciraju sa građanima. Uočen je nizak stupanj angažiranja ogromnog broja sudionika u online komunikaciji. Sveden je na klikanje (slaktivizam) i šerovanje (Morozov, 2009).

Opće je mišljenje u relevantnoj naučnoj javnosti, u oblasti politologije i komunikologije, da političari ne koriste ni približno strukturalne interaktivne mogućnosti online medija (interneta i društvenih mreža) za komunikaciju sa građanima. Ta činjenica objašnjava i slabu pozicioniranost novih medija u institucionalnom podsistemu građanske participacije lokalnih zajednica. Mada većina političara verbalno prihvata i podržava neposredno uključivanje građana u diskurs o aktuelnim javnim politikama društvene zajednice, pa i transparentnost i inkluzivnost političkih i upravnih procesa i događaja kojima upravljaju, u stvarnosti se ponašaju potpuno drugačije, održavajući zakržljalim komunikacijske elemente, naročito interaktivne, participativnog podsistema upravljanja.

Istraživanjima je utvrđeno više razloga kojima bi se mogao objasniti ovakav, uglavnom površan i marginalizirajući odnos prema online medijima. Među njima se ističu:

- nedostatak resursa, prije svega znanja i kadrova koji bi kontinuirano opsluživali jedan takav podsistem;
- zaziranje ili strah od otvorenog sučeljavanja sa moguće veoma kritički nastrojenim građanima, koji su uglavnom i pod utjecajem općeg

negativnog imidža političara, u jednoj nekontrolisanoj komunikacijskoj situaciji;

- preovlađujuću monološki stil (kultura) komuniciranja i upravljanja; manifestira se kao generalna orijentacija političara na izgradnju i upravljanje imidžom i instrumentalizaciju online medija u tu svrhu. U tom smislu političari, na svim nivoima vlasti, u društvenim medijima vide korisne alate za interakciju sa novinarima ili kolegama, odnosno za kontrolisano emitiranje informacija o umiješanosti u pozitivne događaje ili saopštavanje stavova i mišljenja o aktuelnim događajima i dnevnim top vijestima. Zajednička osobina svih ovih načina upotrebe online medija je kontrola komunikacijske situacije i same komunikacije;
- nespremnost na podjelu komunikacijske i empirijske moći sa građanima koja ide uz direktnu transparentnu komunikaciju sa njima.

Političari se osjećaju veoma nesigurno u online sferi u kojoj se njihov utjecaj na najznačajnije komponente komunikacije (tematiziranje, uokvirivanje i doziranje informacija) svodi na najmanju moguću mjeru. Njihova perspektiva iz koje se odnose prema online medijima je različita u odnosu na perspektivu građana. Građani su zainteresiranija strana i u online medijima vide instrument redistribucije političke moći. To se vidi u njihovom dominantnom svakodnevnom prisustvu na društvenim mrežama, koje se ipak ne može okarakterizirati samo kao kliktivizam (aktivizam niskog intenziteta). Zavisno od tema dnevnog diskursa (koje više ne nameću samo tradicionalni mediji i uređivani informativni portali), rasprave mogu biti veoma žustre, kritički obojene, masovne, sa novim idejama i novim rješenjima za stare probleme. I u konačnici, takve debate se, bez obzira na temu, uglavnom referiraju na vlast i njenu efikasnost i odgovornost. To bi mogao biti dobar razlog samim političarima da se i sami uključe i da bar pokažu da su prisutni. Naravno, otkriće da ih druga strana sluša povratno bi ojačalo motive za uključivanje građana.

Online mediji u poređenju s tradicionalnim medijima imaju neuporedivo veći demokratski kapacitet. To mogu zahvaliti destabilizaciji kontrole (svojstvene tradicionalnim medijima) nad produkcijom i distribucijom sadržaja. Integracija uloge konzumenta (potrošača) i uloge producenta (proizvođača) informativnih sadržaja u ulogu *prosumersa* (*konzument* / *producent*) (Jenkins, 2006) ima potencijal da promijeni arhitekturu javne sfere (Bentivegna, 2006). Mada se najčešće povezuje sa deliberativnom demokracijom i sa prodorom građana u javnu sferu, internet i društveni mediji (online komunikacije) su funkcionalne i u elitističkoj i klasičnoj participativnoj demokraciji.

U elitističkoj demokraciji internet postaje veoma moćnim i efikasnim alatom u političkim izbornim kampanjama, ali i u ostvarivanju nadzorne funkcije javnosti (otkrivanja slučajeva narušavanja integriteta i odgovornosti javnih funkcionera i uzbunjivanja javnosti). Institucije ih koriste kao nadopunu već postojećeg komunikacijskog aparata. U participativnoj demokraciji online mediji i tehnologije, osim pristupa većem broju pluralnih i međusobno neovisnih izvora informacija i vijesti, pa i veoma kompetentnih stručnih izvora, građanima omogućavaju da kroz interaktivna sučeljavanja sudjeluju u kreiranju agende javnog diskursa, povezuju se i komuniciraju s drugim građanima, ali i s političkim elitama, te da neposredno učestvuju, uz nizak trošak uključivanja, u participativnim događajima. Politički akteri, nosioci vlasti, zahvaljujući online medijima, i pored povećane dinamike i složenosti političkih procesa i objektivne preopterećenosti, uspijevaju komunicirati sa građanima, pa čak te komunikacije i personalizirati (Chadwick, Stromer-Galley, 2016).

U deliberativnom ambijentu *online mediji postaju prostorom "digitalne javne sfere"* koju odlikuju skoro apsolutna inkluzivnost (nažalost i za kreatore lažnih vijesti, govora mržnje i pokušaja racionaliziranja destruktivnih programa i aktivnosti), odsustvo bilo kakvih obaveza prema tradicionalnim vrijednostima, pristup marginaliziranih i manjinskih grupa, suprotstavljenost offline javnoj sferi, ali i usitnjavanje javne sfere na mnogo malih javnosti.

Conclusion

In its daily work, the local government generates and accumulates a huge amount of data and information on various aspects of citizens' lives. The power of the administration is based on controlling access to the sources of this information. Proactive sharing of institutional information with citizens is an indicator of the openness of local governments and the democratic participatory culture of the administration, i.e. their readiness to share power with citizens. Changing the power ratio in decision-making in local communities is possible only when the power ratio in the communication subsystem changes. This means the renouncement of political leaders and holders of administrative functions from defending the status quo in the channels of dominant influence on media content. From the perspective of citizen participation in local self-governments, this refers to local media and institutional channels of public relations (official websites) developed by local government structures.

The communication subsystem that will effectively support the participation of citizens in the management processes of the local community must

combine 1) information channels (transmission of information at the request of citizens or based on an objective assessment of the corpus of relevant information needed to discuss a topic and information about the place, date and content of participatory event), and 2) interactive channels of communication (mutual exchange of messages between citizens – participants in participatory events (public hearings, public consultations) and participants in participatory events and administration.

The openness of local government towards civic participation implies a professionally organized institutionalized subsystem of public communication, based on modern concepts, methods, techniques and means of communication, focused on quality and efficient dissemination of information relevant to citizen involvement in local community management and quality citizen feedback. Such a system institutionalizes and incorporates into its structure new ways of participation, which have already crystallized through the new media behavior of citizens. In this aspect of the institutionalization of unconventional communication, the fusion (mutual permeation) of communication and participation is reflected.

The technical-technological properties of online media enable the involvement of a large number of participants in offline and online participatory events and even a change in the structure of social power. However, this involvement, in the phase of general availability of new media, does not depend only on the availability of information and communication technologies, nor on the skills of use, the complexity of which is minimized. Today, involvement in online events is much more influenced by "classic" socioeconomic, cultural and even psychological factors of citizen participation. Not insignificant is the influence of the essential, structural features of online media, which make them attractive not only to citizens but also to politicians and holders of administrative functions at different levels of government for inclusion in public discourse.

Literatura

Albrechts, Louis; Mandelbaum, Seymour (2005) The Network Society: A New Context for Planning. London: Routledge.

Aldridge, Meryl (2007) Understanding the Local Media. Berkshire: Open University Press.

Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney (1963) The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Newbury Park: SAGE Publications.

Arnstein, Sherry R. (1969) A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association 35(4), 216-224.

Barber, Benjamin R. (1998) A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong. New York: Hill and Wang.

Bentivegna, Sara (2006) Rethinking Politics in the World of ICTs. European Journal of Communication 21(3), 331-343.

Branković, Zoran (2013) Pobuna na mreži. Društvene mreže i građanski aktivizam. Facebook prosvjedi u Hrvatskoj. Osijek: Kulen vizija.

Castells, Manuel (2011) A network theory of power. International Journal of Communication 5, 773-787.

Chadwick, Andrew; Stromer-Galley, Jennifer (2016) Digital media, power and democracy in parties and election campaigns: party decline or party renewal? The International Journal of Press/Politics 21(3), 283-293.

Coffman, Julia (2004) Strategic Communications Audits, Communications Consortium. Washington DC: Media Center. Dostupno na: http://www.mediaevaluationproject.org/WorkingPaper1.pdf, pristupljeno 10. 11. 2021.

Cohen, John M.; Uphoff Norman T. (1980) Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through specificity. World Development 8(3), 213-235. Dostupno na: http://www.kenyalaw.org/klr/fileadmin/pdfdownloads/Acts/ConstitutionofKenya2010.pdf, pristupljeno 01. 11. 2021.

Crook, R. C (2003) Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: the Politics of Local-Central Relations'. Public Administration and Development 23, 77-88.

Dahl, Robert A. (1961) Who Governs? New Haven – London: Yale University Press.

Dahlgren, Peter (2013) The Political Web: Media, Participation and Alternative Democracy. London: Palgrave Macmillan.

Diamond, Larry, Morlino, Leonardo (2004) The Quality of Democracy: An Overview. Journal of Democracy 15(4), 20-31.

Gaventa, John (2004) Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad. National Civic Review 93(4), 16-27.

Gosselin, Tania (2005) The Influence of Local Media on Local Government Performance and Why It Matters. In Soós, Gábor; Zentai, Violetta (eds) Faces of

Local Democracy: Comparative papers from Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute – Local Government and Public Service Reform Initiative, 123-167.

Habermas, Jürgen (2013) Politička komunikacija u medijskom društvu: da li demokracija još uživa spoznajnu dimenziju? Utjecaj normativne teorije na empirijska istraživanja. Politička misao 50(2), 145-160.

Held, David (1990) Modeli demokracije. Zagreb: Školska knjiga.

Held, David (2006) Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.

INGO (2009) Code of good practice for civil participation in the decision-making process, Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. CONF/PLE(2009)CODE1. Dostupno na: https://rm.coe.int/16802eed5c, pristupljeno 17. 11. 2021.

Jenkins, Henry (2006) Convergence culture. Where Old and New Media Collide. New York: New York University Press.

Jensen, Michael J. (2013) Neither Autonomy Nor Elite Steering: A Political Communication Analysis of Campaign and General Tweeting in the 2012 U.S. Election. APSA 2013 Annual Meeting Paper, American Political Science Association 2013 Annual Meeting, Dostupno na: SSRN: https://ssrn.com/abstract=2301227, pristupljeno 10. 11. 2021.

Kaase, Max; Barnes, Samuel H. (1979) In Conclusion: The Future of Political Protest in Western Democracies. In Barnes, Samuel H.; Kaase, Max et al. Political Action: Mas Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, CA: SAGE.

Kaase, Max; Marsh, Alan (1979) Political Action Repertory: Changes over Time and a New Typology. In Barnes, Samuel H.; Kaase, Max et al. Political Action: Mas Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, CA: SAGE.

Kurtić, Najil (2006) Kôd novinarstva. Sarajevo: Institut media plan.

Kurtić, Najil (2016) Odnosi s javnostima. Sarajevo: University press.

Kurtić, Najil; Bektašagić, Azra, Žabić, Alma (2002) Javne konsultacije. Tuzla: Kanadski urbanistički institut BiH.

Lam, Wai-Man (2003) An alternative understanding of political participation: Challenging of the myth of political indifference in Hong Kong. International Journal of Public Administration 26(5), 473-496.

Marsh, Alan (1977) Protest and Political Consciousness. London: SAGE.

McQuail, Denis (1994) Mass Communication Theory. London: SAGE.

Morozov, Evgeny (2009) The Brave New World of Slacktivism. Foreign Policy Magazine, 19. 3. 2009. Dostupno na: https://foreignpolicy.com/2009/05/19/the-brave-new-world-of-slacktivism/, pristupljeno 19. 11. 2021.

Norris, Pippa (2000) A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, Pippa (2003) Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? Report for the Council of Europe Symposium: "Young people and democratic institutions: from disillusionment to participation." Strasbourg, November 27–28, 2003. Dostupno na: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/COE.pdf.

Offe, Claus (1999) Sadašnje povijesne tranzicije i neke osnovne opcije oblikovanja društvenih institucija. Politička misao 36(4), 18-37.

Parry, Geraint; Moyser, George; Day, Neil (1992) Political Participation and Democracy in Britain. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (2012) Participatory Democracy Revisited. Perspectives on politics 10(1), 7-19.

Strömbäck, Jesper (2005) In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. Journalism Studies 6(3), 331-345.

Teorell, Jan (2006) Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. European Journal of Political Research 45(5), 787-810.

Theocharis, Yannis (2015) The Conceptualization of Digitally Networked Participation, Social Media + Society, 1-14.

Uhlaner, Carol J. (2001) Participation: Political. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 11078-11082. Dostupno na: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B0080430767011876, pristupljeno 18. 11. 2021.

Verba, Sidney; Nie, Norman H. (1972) Participation in America: Political Democracy and Social Equality. Chicago: The University of Chicago Press.

Vozab, Dina (2019) (Ne)informirani građani. Politička participacija u novom medijskom okolišu. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

DOI: 10.5644/PI2022.205.04

EVALUACIJA FUNKCIONIRANJA LOKALNIH ZAJEDNICA U "INFORMATIČKOM DOBU"

Jusuf Žiga

Uvodni dio

Živimo u vremenu "informatičke revolucije" i svekolikog dinamizma u načinu življenja. Relativiziraju se i vrijeme i prostor. Postajemo sve zavisniji od drugih, ali uz paradoksalnu umišljenost kako smo, istovremeno, sve samodovoljniji unutar svijeta kome pripadamo. To direktno protivriječi prirodi ljudskog roda. Jer, koliko god je važna individualnost, tj. unikatnost svakog čovjeka, pa čak i kada je tzv. sijamski blizanac, jednako tako je bitna i društvena komponenta njegovog bića. Zapravo, osim zadovoljavanja svega nekoliko čisto egzistencijalnih potreba, sve drugo što činimo tokom svoga života smisleno je samo u sadjejstvu sa drugim ljudima. Ali, to je već tema za sebe kojom se nećemo baviti u ovom tekstu.

Oni kojima je stalo do vlastitog prosperiteta, uključujući i lokalne zajednice, ne samo da respektiraju navedene činjenice vezane za evidentno zaživljavanje drugačije filozofije života nego i aktivno sudjeluju u tome. S druge strane, imamo one inertne, tj. pasivne saputnike u aktuelnim globalizacijskim procesima, koji se sve više marginaliziraju i dovode u neokolonijalni status spram razvijenih.

Respektirajući mogući širi analitički kontekst, vratimo se, ipak, konkretnijoj opservaciji teme kojom se bavimo u ovom radu, tj. vrednovanju funkcioniranja lokalnih zajednica u savremenom dobu, odnosno u vremenu već pomenute "informatičke revolucije". Autor ovog teksta nema pretenziju da se bavi nekom sveobuhvatnijom pojmovnom analizom lokalnih zajednica, kao vidom teritorijalnog i administrativno-pravnog organiziranja života ljudi, njihovom tipologijom, komparativnim analizama i sl., o čemu su već objavljene brojne knjige i drugi radovi, već, kako je to prethodno apostrofirano, značajem i mogućim načinom kontinuiranog vrednovanja njihove djelatnosti.

Kontinuirano i javno dostupno vrednovanje bilo čijeg rada predstavlja ne samo dobrodošao uvid u stvarno stanje onoga što je predmet opserviranja

nego i priliku, odnosno povod za blagovremeno iniciranje korektiva u ponašanju, bilo da je riječ o pojedincima, ili, pak, o nečemu što je sistemskog karaktera, tj. kolektivitetima, u ovom slučaju radi se o lokalnim zajednicama i načinu njihovog rada.

S čime smo, zapravo, suočeni?

Najkraće kazano, umjesto da predstavljaju efikasan servis građanima u ostvarivanju njihovih egzistencijalnih potreba i interesa, uključujući i ispunjavanje raznih društvenih obaveza, tj. da im pružaju poželjan ambijent za svakodnevni život u tim sredinama, lokalne zajednice, odnosno njihovi upravni organi i servisne službe, u minulom su vremenu uglavnom funkcionirali birokratski kruto, najčešće neefikasno, s nerijetkim monopolom i nadređenosti stanovništvu koje tu živi. Ono je, zapravo, prisiljeno na višekratne fizičke dolaske u tzv. šalter-sale i razne kancelarijske urede, nerijetko zbog posve banalnih razloga, poput dobijanja određenih formulara, prikupljanja i dostavljanja dokumenata koji su već pohranjeni u tamošnjim bazama podataka, ili, pak, zbog nepotrebno kompliciranih procedura u dobijanju određenih saglasnosti, dozvola za rad, rješenja i tome slično.

Ako je to, uvjetno kazano, moglo biti prihvatljivo u minulom vremenu, danas to već nije, a pogotovo neće biti dopustivo u nadolazećem vremenu koje će, kako je to i prethodno kazano, karakterizirati sve ubrzaniji razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema te njihova primjena u svakodnevnom radu. Istovremeno, smanjivat će se potreba za neposrednim fizičkim prisustvom čovjeka u obavljanju određenih poslova, tj. njegovim direktnim angažmanom vezanim za razne djelatnosti, uključujući i ono čime se bave lokalne zajednice.

Ali, da bi to sve moglo funkcionirati na poželjan način, nužna je kontinuirana evaluacija rada, u ovom slučaju upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, čiji rezultati trebaju biti dostupni javnosti kako bi se obezbijedila objektivnost u ocjenjivanju. U apostrofiranom kontekstu ovdje želimo ponuditi mogući način, odnosno instrumentarij za kontinuirano vrednovanje rada lokalnih zajednica.

Konceptualno-sadržajni segmenti evaluacije rada lokalnih zajednica

U konceptualno-sadržajnom smislu model evaluacije funkcioniranja lokalnih zajednica koji prezentiramo u ovom tekstu sastoji se iz dva ključna segmenta: *unutarnjeg*, vezanog za kontinuirano interno ocjenjivanje rada njihovih uposlenika, odnosno djelovanja upravnih organa i servisnih službi, te

izvanjskog, koji se odnosi na aksiološke opservacije namjenski formiranih istraživačkih timova, medijska zapažanja, kao i na analize tzv. nevladinog sektora, o čemu će se detaljnije govoriti u nastavku rada.

Oba segmenta evaluacije su komplementarna jer imaju zajednički cilj, a to je sveobuhvatno i što je moguće objektivnije ocjenjivanje djelovanja lokalnih zajednica. Naravno, u izvedbenom smislu oni se razlikuju, ali se, bez obzira na njihove specifikume, provode uz maksimalno uvažavanje istraživačkih uzansi.

Evaluacija se zasniva na sljedećim *principima*:

- primjena savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema (pripremne aktivnosti),
- kontinuiranost provedbe,
- dostupnost javnosti rezultata evaluacije,
- blagovremeno iniciranje korekcija u radu,
- stimulansi za dobar rad i
- sankcioniranje lošeg rada.

Za svaki od navedenih principa slijedi kratko pojašnjenje, ne samo u nekom operativnom kontekstu već u smislu njegove važnosti za ukupnu provedbu ovakvog tipa evaluacije. Pri tome želimo naglasiti da su svi navedeni principi komplementarni, iako se na prvi pogled ne mora steći takav dojam. Zapravo, ukoliko bismo u evaluaciji izostavili bilo koji od navedenih principa, to bi je učinilo ne samo nepouzdanom nego i gotovo besmislenom. Slijedom njihovog prethodnog navođenja, sve principe ćemo ukratko pojasniti.

Primjena savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema (pripremne aktivnosti)

Budući da se model kontinuiranog vrednovanja rada lokalnih zajednica primarno temelji na primjeni savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, polazna pretpostavka za kontinuiranu evaluaciju djelovanja uposlenika u njihovim upravnim organima i servisnim službama vezana je za nabavku odgovarajuće opreme i informatičkih programa, počevši od računara i njihovog umrežavanja sa centralnom bazom podataka, preko informatičkog softvera koji omogućava kontinuirano prikupljanje i sistematiziranje podataka, pa do mogućnosti digitalnog preuzimanja formulara, usvojenih odluka, podnošenja zahtjeva, prigovora i sl., uključujući i obuku uposlenika za takve aktivnosti.

Nažalost to još nije zaživjelo u funkcioniranju lokalnih zajednica, a što bi, nesumnjivo, bilo u interesu njihovih građana. Otuda je nužno da općinska

vijeća i načelnici osmisle i usvoje potrebne odluke i razvojne strategije te u budžetima obezbijede materijalna sredstva za kontinuiranu evaluaciju djelovanja lokalnih zajednica.

Pored navedenog, neophodno je promoviranje ovakve evaluacije u javnosti s ciljem da se građani uvjere da je to u njihovom interesu te da ih se ohrabri da i sami u tome kontinuirano sudjeluju i tako preuzmu dio odgovornosti za ono šta se dešava u lokalnim zajednicama gdje žive i zadovoljavaju najveći dio vlastitih životnih potreba i interesa, uključujući i izvršavanje niza društvenih obaveza.

Ovdje ćemo, također, podsjetiti da je pravo građana na lokalnu samoupravu ustanovljeno još prije gotovo dvije decenije *Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi*, koju je ratificirala i Bosna i Hercegovina, čime se obavezala da će implementirati evropske standarde u pravno-političkom organiziranju lokalnih zajednica. To podrazumijeva omogućavanje građanima koji žive u tim sredinama da aktivno sudjeluju u lokalnoj samoupravi i tako preuzmu dio vlastite odgovornosti za način njihovog funkcioniranja, što je i prethodno apostrofirano. Paradoksalno je da građani ne koriste prava i mogućnosti vlastitog angažmana u onome što ih se tiče, a pogotovo ako su nezadovoljni kako to funkcionira.

Kontinuiranost provedbe

Sve pojedinačne, odnosno jednokratne aktivnosti uglavnom su ograničenog dometa. Samo ono što je kontinuiranog, odnosno dugoročnijeg karaktera, u ovom slučaju se to odnosi na ocjenjivanje rada lokalnih zajednica, pruža realnu osnovu za postizanje onoga što je u interesu građana, a to je dugoročniji kvalitetan i efikasan rad njihovih upravnih organa i servisnih službi.

Želimo, također, naglasiti nešto što nam se čini posebno važnim, a to je da nisu prihvatljive povremene kampanje u smislu unapređenja funkcioniranja lokalnih zajednica, najčešće inicirane nekim konkretnim, po svom karakteru negativnim povodima, koruptivnim radnjama, aferama i sl. To ne znači da na takve pojave ne treba ažurno reagirati i njihove aktere adekvatno sankcionirati. Naprotiv, ne smiju im se, kroz eventualnu inertnost društva, odnosno nadležnih državnih organa i službi, odašiljati "poruke" kako je to "moguće" i "isplativo činiti", da se "realno može računati" na zaobilaženje sankcioniranja takvog ponašanja i tome slično. Radi se o tome da ono što nazivamo odgovornost za učinjeno djelo mora poprimiti odrednicu trajnosti i nadasve postati javnog, a ne samo individualnog karaktera.

Dostupnost javnosti rezultata evaluacije

Zbog objektivnosti u njegovom provođenju, rezultati vrednovanja rada uposlenika u upravnim organima i servisnim službama lokalnih zajednica moraju biti dostupni javnosti. To se odnosi na rezultate kako internog, tako i eksternog segmenta evaluacije, uključujući i poduzimanje odgovarajućih mjera u smislu stimuliranja onih koji dobro rade, kao i sankcioniranja onih koji djeluju loše, odnosno ne zadovoljavaju u onome što im je povjereno.

U apostrofiranom kontekstu posebno je važan produktivno-istraživački angažman medija, njihovo blagovremeno informiranje javnosti kako o pozitivnim primjerima djelovanja, čime bi se dodatno stimuliralo aktere da nastave sa takvom praksom, tako i o onim negativnim, kako bi ih se blagovremeno zaustavilo i iniciralo odgovarajuće korekcije u ponašanju.

Važne su, također, evaluacijske analize tzv. civilnog društva, odnosno nevladinog sektora, kao što su organiziranje javnih rasprava, okruglih stolova i sl., u kojima bi se razmatralo djelovanje upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica.

Pored navedenog, nužno je i da se svakom zainteresiranom građaninu omogući da na odgovarajući, tj. bezbjednosno zaštićen način, omogući iznošenje primjedbi i razloga za eventualno nezadovoljstvo koje je vezano za funkcioniranje, u ovom slučaju organa i servisnih službi lokalnih zajednica. Bitno je naglasiti da je to, zahvaljujući savremenim tehnologijama i komunikacijskim sistemima, u tehničkom smislu izvodivo.

Blagovremeno iniciranje korekcija u radu

Po svom karakteru inicijative, odnosno prijedlozi vezani za korekcije u radu uposlenika u upravnim organima i servisnim službama lokalnih zajednica, možemo podijeliti u tri grupe:

- one koje iniciraju rukovodioci službi prema načelniku (prijedlog je da se to vrši na kraju svakog mjeseca kada se radi o pojedincima, a tromjesečno (kvartalno) kada se to odnosi na rad cijele službe (sekretarijata i sl.));
- one koje iniciraju načelnici prema općinskim vijećima (prijedlog je da se upućuju svakih šest mjeseci, odnosno svakih 12 mjeseci kada se radi o završnom godišnjem izvještaju vezanom za evaluaciju);
- one koje usvajaju općinska vijeća (to se treba činiti na kraju svake poslovne godine, uključujući i usvajanje *akcionog plana* sa precizno naznačenim nosiocima aktivnosti, tajmingom, intervencijama u

organizaciono-tehničkom kontekstu, u finansijskom smislu i tome slično).

O svim pomenutim inicijativama bit će više i konkretnije govora u nastavku ovog rada, uključujući i niz drugih odrednica instruktivnog karaktera, kakvog je, uostalom, i cijela ova rasprava.

Stimulansi za dobar rad

Općenito govoreći, uobičajena su stimuliranja za dobar rad uposlenika, bilo da je riječ o kvantitativnim ili pak kvalitativnim parametrima. U ovom slučaju bi se to uglavnom odnosilo na materijalno stimuliranje uposlenika u općinskim upravnim organima i servisnim službama u smislu dodatka na plaću ili pak određeno statusno napredovanje u službi. Provodili bi ga načelnici, na prijedlog svojih ovlaštenih saradnika. Dakako, to bi se reguliralo normativnim aktima usvojenim od strane općinskog vijeća, čime bi se prevenirao eventualni voluntarizam i neobjektivnost u provođenju tih aktivnosti.

Sankcioniranje lošeg rada

Sankcioniranje lošeg rada, a pogotovo nekog ekstremno nedopustivog načina ponašanja uposlenika, uključujući i najteže vidove kršenja radne discipline, krivična djela itd., uobičajena je praksa, što podrazumijeva njegovo primjenjivanje i u ovom slučaju. To se također regulira normativnim aktima, tako da je nepotrebno da se ovdje o tome dodatno pojašnjava u smislu načina pokretanja i provođenja procedura u sankcionisanju nedopustivog ponašanja uposlenika.

Sublimirajuće kazano, svaki od navedenih principa na kojima se zasniva ovaj model evaluiranja rada lokalnih zajednica ne samo da je po sebi važan nego se oni međusobno naslanjaju jedan na drugi. Koliko god su za provođenje evaluacije bitni, recimo, tehničko-informatički preduvjeti za kontinuirano prikupljanje pokazatelja o radu uposlenika, odnosno funkcioniranju određenih službi, važno je i da se to vrši kontinuirano, a ne jednokratno, tj. kampanjski, ma čime moglo biti inicirano, ili, pak, dostupnost javnosti rezultata evaluiranja, prije svega radi njegove objektivnosti, uključujući i blagovremeno iniciranje promjena u ponašanju te dodatno stimuliranje za dobar rad, kao i sankcioniranje za aljkavost i greške u radu. Ukoliko bi izostalo respektiranje bilo kojeg od navedenih principa, to bi naprosto učinilo evaluaciju upitnom.

Instrumentarij za evaluaciju rada lokalnih zajednica

Kao i u svim drugim istraživačkim aktivnostima, i ovdje je bitno osmišljavanje instrumentarija koji će biti primijenjen u evaluaciji djelovanja lokalnih zajednica. U nastavku ćemo konkretnije obrazložiti metodološki okvir za provedbu evaluacije, počevši od definiranja metoda i tehnika za prikupljanje podataka, preko definiranja istraživačkih ciljeva, polaznog (hipotetičkog) stajališta, pa do zaključnih opservacija i prijedloga akcionog plana, u ovom slučaju vezanog za unapređenje funkcioniranja upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica.

Kvantitativne analize i vrednovanja

Budući da je u metodološkom kontekstu gotovo nezamislivo proučavanje društva, odnosno analiziranje njegovih pojava i procesa, bez primjene metoda kvantitativnog i kvalitativnog karaktera, razumljivo je da će one biti korištene i u ovom slučaju. Međutim, zbog primarnog karaktera ovog rada, odnosno njegove ciljane namjene koja je prije svega instruktivne naravi, o čemu je i prethodno bilo govora, apostrofirat ćemo samo njihove elementarne odrednice, i to bez uobičajenog citiranja relevantnih autora, odnosno pozivanja na knjige i druge tekstove u kojima su detaljnije elaborirane.

U svakoj *kvantitativnoj analizi* bitno je prikupiti dovoljan (referentan) broj konkretnih pokazatelja o onome što se opservira. Jedino tako se mogu izvršiti pouzdane analize i ocjene te doći do odgovarajućih zaključaka, preporuka i sl. Ovdje se radi o ocjenjivanju djelatnosti uposlenika u lokalnim zajednicama, tj. u njenim upravnim organima i servisnim službama, što je i prethodno naglašeno u više navrata.

Naravno, nužno je pojasniti šta konkretno znače odrednice: “dovoljan”, “referentan”, “pouzdan”, “reprezentativan” i sl. Idealno bi bilo obuhvatiti sve aktere onoga što je predmet istraživanja. Međutim, to najčešće nije moguće iz niza razloga, počevši od prevelikog broja sudionika u onome što se opservira, preko nerijetkog odsustva uposlenika sa radnog mjesta zbog zdravstvenih problema, porodiljskog odsustva, dodatnog stručnog osposobljavanja itd., kada je riječ o radnim sredinama, a mogu postojati i poteškoće tehničkog, ili nekog drugog karaktera. Zato se u prikupljanju pokazatelja koriste tzv. “reprezentativni” istraživački uzorci. Međutim, problem je u kvantificiranju onoga što bi trebalo da ima atribut “neupitnog”, “referentnog”, “pouzdanog”, “reprezentativnog” i sl., jer ne postoji univerzalna “mjera” koju bi bilo moguće primijeniti u svakoj situaciji, a da

se, pri tome, ne izložimo realnom riziku neobjektivnosti, čak i onda kada koristimo univerzalno kodificirane mjere i "alate" kao što su: procenti, egzaktne brojke, tabele, grafikoni i sl.

Ako bismo se, naprimjer, vezali samo za procenat, nezavisno od apsolutnog broja onoga što je predmet opservacije, to bi nas, zbog moguće ekstremne malobrojnosti onoga što se istražuje, neminovno dovelo do apsurdnih situacija u kojima čak ni 50% obuhvaćenih istraživačkih jedinki ne bi obezbijedilo pouzdanost pokazatelja. S druge strane, ako imamo enormno mnoštvo istraživačkih jedinki, nerijetko se radi čak o hiljadama, pa i više od toga, onda i procentualno manje uvrštavanje jedinki iz ukupne istraživačke mase može dati pouzdane pokazatelje. Dakle, vrlo je važan i ukupan broj, a ne samo procentualnost onoga što se uvrštava u istraživački uzorak. Najkraće kazano, bilo bi rizično smatrati da isti procenat daje jednaku istraživačku pouzdanost nezavisno od ukupnog broja onoga što je predmet istraživanja, kao i to da je jedino važna visina procentualnosti u uvrštavanju jedinki iz ukupne istraživačke mase.

Otuda je od ključne važnosti prilagođavanje istraživačkog instrumentarija prirodi onoga što je predmet opserviranja. Drugačije kazano, *svaki istraživački uzorak mora biti pažljivo osmišljen, uključujući i njegovu kvantitativnu dimenziju, odgovarajuće strukturiran, sa odabirom najprikladnijih metoda i tehnika u prikupljanju podataka, koji su, opet, u funkciji ostvarivanja istraživačkih ciljeva i provjere polaznog hipotetičkog stajališta*. O istraživačkom uzorku bit će još govora u nastavku teksta.

Nerijetko se u prikupljanju "istraživačke građe" koristi više metoda i tehnika, kao što će se to učiniti i u ovom slučaju kroz kombiniranje kvantitativnih i kvalitativnih analiza. Istina, ovdje je olakšavajuća okolnost to što broj uposlenika u upravnim organima i servisnim službama lokalnih zajednica najčešće nije velik tako da je u evaluaciji njihovog rada moguć čak *potpuni obuhvat*, čega ćemo se i mi držati.

U izvedbenom smislu kod kvantitativnih analiza najčešće se u prikupljanju podataka koriste *anketiranja*, *upitnici*, *statistički bilteni*, *izvještaji o radu*, *arhivske baze podataka* i sl.

Kvalitativne analize i vrednovanja

U mnogim istraživanjima, pored kvantitativne analize i vrednovanja, o čemu je prethodno bilo riječi, nužne su i tzv. *kvalitativne* opservacije, uključujući i tematiku kojom se bavimo u ovom radu. Kvalitativne analize se zasnivaju ne

samo na kvantitativnoj dimenziji onoga što se istražuje, kao što su apsolutne brojke, procenti, parametri, kompariranje i slično, već i na sublimirajućem kvalificiranju dobijenih pokazatelja, što je prepoznatljivo i iz samog njihovog naziva. Pri tome su nezaobilazni *ciljani intervjui i posmatranja*, nerijetko i *eksperimenti*, *studije slučaja*, uključujući *konsultiranje relevantne literature* koja je *tematski korespondentna onome što se istražuje* itd.

Ključni cilj kvalitativne analize je da se pouzdano provjeri hipotetičko stajalište. U ovom slučaju ono se odnosi na pitanje da li je dobar (prihvatljiv), ili loš (neprihvatljiv) rad upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica. Naravno, hipotetičko stajalište se uvijek određuje na osnovu konkretnih indicija koje mogu biti različitog karaktera, počevši od literarnih, pa do iskustvenih spoznaja i sl.

Hipotetičko stajalište

U kontekstu odgovora na prethodno postavljeno pitanje, vezano za djelovanje lokalnih zajednica, naše polazno *hipotetičko stajalište je negativno*. Preciznije kazano, evaluacija se zasniva na negativnoj *hipotezi* koja glasi: *Građani nisu zadovoljni funkcioniranjem lokalnih zajednica*.

U odsustvu istraživački prikupljenih pokazatelja koji bi se odnosili na evaluiranje funkcioniranja lokalnih zajednica, ovakva polazna ocjena utemeljena je primarno na mnoštvu iskustava, uključujući i osobna, kao i na medijskim zapažanjima i izvještajima, analizama nevladinog sektora itd. Naravno, pomenuto hipotetičko stajalište treba u istraživačkom smislu provjeriti. Otuda i iniciranje ovakve evaluacije čijim se osmišljavanjem bavimo u ovom radu. Jedino je neprihvatljivo da se to provodi jednokratno, već to treba činiti kontinuirano, što je i prethodno naglašeno.

Na bazi prikupljenih pokazatelja vezanih za evaluiranje rada upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, nužno je ne samo kontinuirano provjeravanje apostrofiranog hipotetičkog stajališta već i iniciranje odgovarajućih korekcija u ponašanju uposlenika, uključujući i njihova dodatna stimuliranja, odnosno sankcioniranja, zavisno od rezultata rada. To se ne bi odnosilo samo na pojedince već i na službe, u smislu unapređenja njihove djelatnosti.

Želimo, također, naglasiti da će u ovom slučaju kontinuiranu evaluaciju funkcioniranja lokalnih zajednica, pored *unutarnjeg (internog*) ocjenjivanja, pratiti i *eksterno (izvanjsko*(vrednovanje, tj. od strane građana kao korisnika njihovih usluga, uključujući i mišljenja, odnosno analize eksperata za tu problematiku, potom medijska zapažanja, kao i vrijednosne opservacije tzv. ne-

vladinog sektora (civilnog društva), što je i prethodno naglašeno. U tome se neće zaobići ni neposredan individualni angažman zainteresiranih građana, kojima treba omogućiti da na siguran način iznose svoje primjedbe, sugestije i sl., vezane za funkcioniranje lokalnih zajednica, odnosno njihovih upravnih organa i servisnih službi.

Segment evaluiranja

Već je naglašeno da ovaj koncept evaluacije funkcioniranja lokalnih zajednica ima dva ključna segmenta koja su, dakako, komplementarna i to: *interni i eksterni.*

Interno evaluiranje

Interno evaluiranje funkcioniranja lokalnih zajednica uključuje sljedeće aktivnosti:

- Kontinuirano vrednovanje rada svakog uposlenika u općinskim službama, i to na programski (softverski) osmišljen način, kako u kvantitativnom smislu, tj. na osnovu sistematizacije poslova za koje je zadužen, tako i kvalitativno, tj. da li je bilo zamjerki, žalbi, grešaka i sl. vezanih za njegov rad. O tome bi se, zahvaljujući prethodno obezbijeđenoj informatičkoj opremi i adekvatnom analitičkom programu, automatski i kontinuirano prikupljali pokazatelji i dostavljali u centralnu bazu podataka. Sumiranje rezultata rada vršilo bi se na kraju svakog mjeseca. Rukovodilac službe kojoj pripada dotični uposlenik inicirao bi prema načelniku općine njegovo dodatno materijalno stimuliranje, eventualno napredovanje u službi i sl. za permanentno dobar rad, kao i odgovarajuće sankcioniranje ako su mu loši radni učinci, bilo da je riječ o kvalitativnim parametrima, kao što su: greške, primjedbe, neažurnost.., ili, pak, kvantitativnim pokazateljima, kao što su: neispunjavanje radne norme, učestalost pogreški u radu i sl.
- Zbirne izvještaje vezane za određene resore (općinske službe) njihovi rukovodioci dostavljat će načelnicima općina za svaka tri mjeseca (kvartalno), kako bi oni, u slučaju potrebe, mogli blagovremeno reagirati, tj. inicirati poduzimanje odgovarajućih mjera, bilo prema pojedinim uposlenicima, njihovim neposrednim rukovodiocima, ili, pak, cijeloj službi.
- Sumarne izvještaje za rad svih općinskih službi načelnici općina dostavljat će općinskim vijećima svakih šest mjeseci kako bi se o tome mogla obaviti rasprava i inicirati odgovarajuće aktivnosti u smislu korigiranja, odnosno unapređenja rada organa lokalnih zajednica.

- *Konačne godišnje izvještaje* vezane za rad svih općinskih službi u koje će biti uvršteni rezultati ne samo internih nego i izvršenih eksternih evaluacija, uključujući i zapažanja medija, analize civilnog društva (nevladinog sektora), sublimirajuće individualne primjedbe građana, zajedno sa prijedlogom odgovarajućih smjernica za budući rad, odnosno *akcionim planom* za narednu aktivnost, dostavljat će načelnici općinskim vijećima na kraju kalendarske godine, o čemu će se potom obaviti opsežna rasprava vezana za ukupno djelovanje dotične lokalne zajednice.

O tajmingu navedenih aktivnosti, uključujući i eksternu evaluaciju, bit će još govora u nastavku teksta.

Eksterno evaluiranje

Eksternu evaluaciju za svaku kalendarsku godinu provodio bi *istraživački tim* od najmanje tri analitički kompetentne osobe, koji bi, na prijedlog načelnika općine, imenovalo općinsko vijeće. Prijedlog sastava istraživačkog tima načelnik dostavlja vijeću najkasnije do kraja drugog kvartala tekuće godine. Vijeće imenuje istraživački tim najkasnije u roku od 60 dana nakon što dobije inicijalni prijedlog od načelnika dotične lokalne zajednice. Time bi se omogućilo blagovremeno izvršavanje odgovarajućih priprema za provođenje evaluacije, odnosno prikupljanje pokazatelja, te pisanje izvještaja koji se dostavlja načelniku i vijeću lokalne zajednice, i to najkasnije do početka februara naredne godine u odnosu na onu koja je bila predmet ocjenjivanja.

Na osnovu rezultata interne i eksterne evaluacije, načelnik sa svojim saradnicima priprema i dostavlja vijeću *Zbirni godišnji izvještaj* ocjenjivanja djelovanja lokalne zajednice sa prijedlogom *akcionog plana* najkasnije do kraja februara tekuće godine. Dostavljeni zbirni izvještaj s akcionim planom vijeće analizira i uz eventualne korekcije usvaja najkasnije do kraja prvog kvartala te godine.

Istraživačkim uzorkom za eksternu evaluaciju trebalo bi obuhvatiti najmanje 300 korisnika usluga upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, i to po principu slučajnog odabira. Njega, kao i cijeli evaluacijski projekat, osmišljava *istraživački tim* prethodno imenovan od strane vijeća lokalne zajednice, počevši od *definiranja metodološkog okvira*, *generalne hipoteze*, *preciziranja istraživačkih ciljeva*, *odabira najprikladnijih metoda i tehnika za prikupljanje podataka*, pa do *uključivanja evaluacijkih opservacija nevladinog sektora*, *medija*, *individualno zainteresiranih građana* i sl.

Anketni upitnik bi, uz ostale uobičajene sadržaje, obavezno uključivao

sljedeće:

- generalnu ocjenu pružanja usluga lokalnih zajednica koristeći Likertovu skalu, kako u pozitivnom, tako i u negativnom smislu,
- navođenje posebnih zamjerki na rad općinskih službi ako ih ima,
- navođenje posebnih pohvala za rad općinskih službi ako ih ima,
- navođenje prijedloga korekcija u pružanju usluga lokalnih zajednica ako ih ima i sl.

Pored anketiranja izvršit će se *ciljani intervjui* (najmanje 10) s analitički kompetentnim osobama za problematiku lokalne samouprave. U tim intervjuima koristit će se isti setovi pitanja kako bi, u ocjenjivačkom smislu, prikupljene opservacije iz tih razgovora bile tematski korespondentne.

Kao što je već naglašeno, vrlo je važno da se u sačinjavanju završnog evaluacijskog izvještaja koriste zapažanja medija, odnosno njihovi tekstovi, emisije, intervjui i sl. vezani za problematiku funkcioniranja lokalnih zajednica, zatim analize civilnog društva (nevladinog sektora) koje se odnose na rad lokalnih zajednica, odnosno uposlenika u njihovim upravnim organima i servisnim službama, kao i sublimirajuće primjedbe i sugestije građana, odnosno neposredno zainteresiranih pojedinaca.

Najkraće kazano, ako se želi dobiti pouzdana, tj. objektivna i sveobuhvatna ocjena funkcioniranja upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, istraživački tim mora uključiti ne samo pokazatelje do kojih će doći kroz internu evaluaciju već i eksterno vrednovanje, sa svim njegovim segmentima koje smo pomenuli.

Istraživački tim, kako je to i prethodno naglašeno, sačinjava odgovarajući evaluacijski izvještaj vezan za funkcioniranje lokalne zajednice, koji dostavlja načelniku i vijeću dotične lokalne zajednice (općine) najkasnije do kraja januara naredne, u odnosu na godinu za koju je izvršeno interno i eksterno evaluiranje njenog rada, kako bi se, na osnovu prikupljenih pokazatelja i ocjena, odnosno na osnovu predloženog akcionog plana, mogle blagovremeno poduzeti odgovarajuće korekcije i unapređenja u budućem funkcioniranju dotične lokalne zajednice. O akcionom planu bit će još riječi u nastavku teksta, tj. u kontekstu apostrofiranja njegove važnosti, sadržaja, odnosno nosilaca konkretnih aktivnosti, tajminga za njegovo realiziranje i sl.

Akcioni plan

Evaluacija funkcioniranja lokalnih zajednica bila bi potpuno besmislena ukoliko se na osnovu nje ne bi sačinio konkretan *akcioni plan* u kojem bi se *marki-*

rale odgovarajuće korekcije u budućem radu aktera na koje se ona odnosi, sa precizno naznačenim nosiocima aktivnosti, tajmingom realizacije i sl., uključujući i eventualne intervencije u materijalno-tehničkom smislu. S druge strane, *apostrofiralo bi se ono što je dobro u njihovoj djelatnosti i što treba kontinuirati, uključujući i dodatni stimulans za one koji permanentno dobro rade.*

U akcionom planu bi se odredile i eventualne inovacije u organiziranju i funkcioniranju upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, pogotovo imajući u vidu moguću primjenu savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, a naročito kad je riječ o pojednostavljivanju provođenja određenih procedura, pribavljanju dokumentacije, dobijanju raznih saglasnosti, dozvola za rad i sl.

Dosta toga zbog čega danas građani moraju fizički odlaziti u općinske organe i servisne službe trebalo bi učiniti dostupnim zainteresiranim osobama kako bi sami to mogli preuzimati putem svojih računarskih konekcija, počevši od raznih formulara za pokretanje određenih procedura, podnošenja primjedbi, pribavljanja određenih dokumenata koji su pohranjeni u tamošnjim bazama podataka itd.

Formalni prijedlog akcionog plana sačinjava načelnik sa svojim saradnicima, i to na osnovu svih provedenih evaluacijskih segmenata, dostavlja ga vijeću lokalne zajednice na razmatranje i usvajanje najkasnije do kraja januara naredne godine u odnosu na onu koja je bila predmet evaluiranja, što je i prethodno navedeno.

Sve stavke koje se navode u akcionom planu moraju biti vrlo precizno određene, kako u pogledu konkretnih korekcija u ponašanju i načina unapređenja rada, tako i nosilaca određenih aktivnosti, vremena realizacije itd., uključujući i interveniranje u materijalno-tehničkom segmentu ukoliko je to nužno.

Kao što je već kazano, akcioni plan vijeće lokalne zajednice treba usvojiti najkasnije do prvog kvartala tekuće kalendarske godine, kako bi njegova primjena, vezano za ukupno poslovanje lokalne zajednice za tu kalendarsku godinu, bila blagovremena.

Zaključne opservacije

Većinu svojih životnih potreba građani zadovoljavaju u lokalnim zajednicama. Otuda je vrlo važno kako one funkcioniraju, odnosno kakve su djelatnosti njihovih upravnih organa i servisnih službi, tj. da li su, kao takve, prihvatljive građanima ili nisu. Iz toga proizilazi potreba kontinuiranog vrednovanja rada lokalnih zajednica kako bi se, ako za to postoje razlozi, moglo reagirati,

odnosno blagovremeno inicirati korekcije u njihovom ponašanju.

Ova tematika je dodatno važna i nadasve aktuelna ako imamo u vidu ubrzan razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema te mogućnost njihove primjene u raznim djelatnostima. Zahvaljujući tome drastično se smanjuje potreba fizičkog prisustva u obavljanju brojnih poslova, od čega ne bi trebale biti izuzete ni djelatnosti lokalnih zajednica. Čemu, primjerice, odlaziti u neku šalter-salu radi najobičnijeg formulara, obilaziti razne općinske službe zbog pokretanja procedura za dobijanje određenih dozvola, saglasnosti i sl., ako je to moguće učiniti iz vlastitog stana, preuzeti putem računara itd.?

Generalno govoreći, kontinuirano i javno dostupno vrednovanje bilo čijeg rada predstavlja ne samo dobrodošao uvid u stvarno stanje onoga što je predmet opserviranja već i priliku za blagovremeno iniciranje korektiva u ponašanju, počevši od pojedinaca, pa do sistemskih organizacija, odnosno kolektiviteta, u ovom slučaju je riječ o funkcioniranju lokalnih zajednica.

Najkraće kazano, umjesto da predstavljaju efikasan servis građanima u ostvarivanju njihovih egzistencijalnih potreba i interesa, pri čemu treba imati u vidu i ispunjavanje raznih društvenih obaveza, tj. da im pružaju poželjan ambijent za svakodnevni život u tim sredinama, lokalne zajednice, odnosno njihovi upravni organi i servisne službe su u minulom vremenu uglavnom funkcionirali birokratski kruto, najčešće neefikasno, s nerijetkim monopolom i nadređenosti stanovništvu koje tu živi. Ono je, zapravo, prisiljeno na višekratne fizičke dolaske u šalter-sale i brojne kancelarijske urede, nerijetko zbog posve banalnih razloga, poput dobijanja određenih formulara, prikupljanja i dostavljanja dokumenata koji su već pohranjeni u tamošnjim bazama podataka, ili pak zbog nepotrebno kompliciranih procedura u dobijanju određenih saglasnosti, dozvola za rad, rješenja i tome slično.

Ako je to, uvjetno kazano, moglo biti prihvatljivo u minulom vremenu, danas to već nije, a pogotovo neće biti dopustivo u nadolazećem vremenu koje će, kako je to i prethodno kazano, karakterizirati sve ubrzaniji razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema te njihova primjena u svakodnevnom radu. Istovremeno, smanjivat će se potreba za neposrednim fizičkim prisustvom čovjeka u obavljanju određenih poslova, tj. njegovim manuelnim radom vezanim za razne djelatnosti, uključujući i ono čime se bave lokalne zajednice.

U ovom radu ponuđen je način, odnosno mogući instrumentarij za kontinuirano evaluiranje rada lokalnih zajednica, kao i principi na kojima se ono

zasniva. Dat je metodološki okvir za prikupljanje pokazatelja o djelatnostima upravnih organa i servisnih službi (metode i tehnike), određeno hipotetičko stajalište, naznačene moguće mjere vezane za korekcije u radu, stimuliranje i sankcioniranje uposlenika i sl., najkraće kazano. dat je model na kojem je evaluacija zasnovana. A zasnovana je na dva ključna segmenta: internoj i eksternoj evaluaciji, o čemu su u tekstu ponuđena detaljna objašnjenja.

Rezime

Najveći dio svojih životnih potreba i interesa građani zadovoljavaju u lokalnim zajednicama. Stoga je vrlo važno kako one funkcioniraju, odnosno kakav je rad njihovih upravnih organa i servisnih službi, da li je prihvatljiv građanima koji tu žive ili nije? Iz toga proizilazi potreba kontinuiranog ocjenjivanja rada lokalnih zajednica te, na osnovu prikupljenih pokazatelja i sublimirajućih ocjena, blagovremeno iniciranje korekcija u njihovom radu kada za to postoje razlozi. Zbog objektivnosti u njegovom provođenju, rezultati vrednovanja moraju biti dostupni javnosti.

Ovo pitanje je dodatno važno i nadasve aktuelno ako imamo u vidu ubrzani razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, uključujući i njihovu primjenu u raznim djelatnostima. Očigledno je relativiziranje vremena i prostora u obavljanju određenih poslova, od čega ne treba izuzeti ni aktivnosti organa uprave i servisnih službi lokalnih zajednica. Zašto odlaziti u neku šalter-salu radi najobičnijeg formulara, obilaziti razne općinske službe zbog pokretanja procedura za dobijanje određenih dozvola, saglasnosti i sl., ako je to moguće učiniti iz vlastitog stana, odnosno putem računara? Najkraće kazano, suočeni smo sa nastajanjem jedne potpuno drugačije "filozofije života" u kojoj se drastično smanjuju potrebe fizičkog prisustva u obavljanju raznih poslova.

Kad je riječ o funkcioniranju lokalnih zajednica, umjesto njihove dosadašnje birokratske krutosti i neefikasnosti, nerijetke monopolske pozicije i nadređenosti građanima, one, posebno imajući u vidu moguću primjenu apostrofiranih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, moraju postati istinski poželjan ambijent za život ljudi, tj. njihov efikasan servis u ostvarivanju egzistencijalnih potreba, kao i u ispunjavanju određenih društvenih obaveza.

Cilj ovog rada je da ponudi mogući način, odnosno instrumentarij (metode i tehnike) za kontinuiranu evaluaciju funkcioniranja lokalnih zajednica. Model vrednovanja njihovog rada sastoji se od dva segmenta, unutarnjeg, koji se

odnosi na uposlenike, odnosno na upravne organe i servisne službe, i izvanjski, vezan za opserviranje od strane namjenski formiranih istraživačkih timova, medijska zapažanja, ocjene nevladinog sektora i sl. Dat je metodološki okvir za prikupljanje pokazatelja o djelatnostima upravnih organa i servisnih službi, određeno hipotetičko stajalište u evaluaciji, naznačene moguće mjere vezane za korekcije u radu, stimuliranje i sankcioniranje uposlenika, uključujući i apostrofiranje principa na kojima je cijeli model vrednovanja zasnovan.

Conclusion

Most of the life needs and interests citizens fulfil in their communities, so the way the function is crucial, in other words is the work of administrative bodies and services acceptable for the citizens living there or not? Need for a continuous evaluation of work done by local communities stems from this, and based on the collected indicators and sublimating grades, corrections in their work are to be initiated in a timely manner when needed. To retain objectivity in their execution, the assessment results must be available to the public.

This question is additionally important, and above all current if the rapid development of information technology and communication systems is taken into account, including also their use in different fields. The relativization of time and space in certain jobs is apparent, and activities by administrative bodies and services in service of local communities should not be excluded. Why go to a counter hall for a simple form, visit different municipality services to begin a procedure to get a specific permit, a consent form and similar, if you can do it from your home, namely by a computer? In short, we are facing the beginning of a completely different "life philosophy" where being physically present for certain actions is being significantly reduced.

When talking about the work done by local communities, instead of the past bureaucratic rigidness and inefficiency, common monopoly position and superiority over citizens, they must become truly desirable space for living, that is they must become an efficient service in realizing existential needs, as well as fulfilling certain public obligations, especially keeping in mind the possible use of information technology and communication systems.

The aim of this paper is to offer a possible way, namely tools (methods and techniques) for a continuous evaluation of local communities and the way they operate. The assessment method of their work consists of two segments: the internal, which refers to employees, that is the administrative bodies

and services and the external, related to an observation done by specifically formed research teams, media observations, non-governmental grade etc. Methodological framework has been provided for collecting indicators of work done by the administrative bodies and services, hypothetical point of view in evaluation has been determined, possible correction measurements for their work have been noted, as well as the stimulation and sanction of the employees, including apostrophizing the principles on which the entire assessment model was built.

Literatura

Alexander, Cynthia J.; Pal, Leslie A., prir. (2001) Digitalna demokracija: politika i politike u umreženom društvu. Osijek – Zagreb – Split: Pan liber.

Dedić, Sead (1998) Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Studentska štamparija UNSA.

Savjet Evrope (1985) Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi. Strazbur, 15. 10. 1985. Dostupno na: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Evropska_Povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf.

Jusić, Mirna (2014) Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja. Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika,

Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo – Zagreb: TKD Šahinpašić.

Schmidt, Eric; Cohen, Jared (2014) Novo digitalno doba: nove tehnologije mijenjaju ljude, države, ali i kako ćemo živjeti i poslovati. Zagreb: Profil.

Sinanović, Alem, Prljača, Indira (2013) Građani i lokalna vlast – Mali vodič kroz lokalnu samoupravu. Tuzla: Udruženje Vesta.

Udruga gradova (2012) Program Inpuls inovacije i najbolja praksa u lokalnoj samoupravi. Dostupno na: https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/1916/11/BROSURA-20172.pdf.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine br. 49/06, Sarajevo.

Žiga, Jusuf; Đozić, Abid (2013) Sociologija. Sarajevo – Tuzla: BKC.

DOI: 10.5644/PI2022.205.05

DIREKTNA DEMOKRATIJA I LOKALNA POLITIKA: NEPOSREDNA POLITIČKA PARTICIPACIJA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI

Elvis Fejzić

Uvodni pogledi: direktna demokratija i lokalna politika

Vladavina naroda je višestruko vezana za lokalnu politiku. U malim lokalnim zajednicama nastali su prvi oblici političkog aktiviteta i organiziranja kao, recimo, u starim predantičkim i antičkim državnim tvorevinama. U nekim organskim grupama, koje predstavljaju jedan od oblika društvenog organiziranja bez tradicije državnosti, poput plemena ili klana, moguće je detektirati prvobitne oblike uspostavljene vlasti, autoriteta, moći, uticaja i interesa, iako su te skupine bile zasnovane na biološkoj ili agnatskoj pripadnosti. Takvi oblici neformalne i lokalizirane vlasti, u kojoj se već mogu prepoznavati oni koji vladaju i donose odluke od onih koji sudjeluju u aktivitetu takvih skupina i na koje se te odluke odnose, bili su utemeljeni na direktnoj političkoj komunikaciji, participaciji i odlučivanju (Vinsent, 2009). Iako navedeni oblik vlasti i odlučivanja još uvijek nije imao atribucije demokratske vladavine, zapravo, bio je osnova na kojoj će se kasnije razviti prvi koncepti direktne demokratije u antičkoj političkoj epohi. Atinski koncept demokratije demonstrirao je raznovrsne efekte neposredne narodne vladavine u političkoj praksi, ali je njen elitistički duh zasjenio i eliminirao njenu poliarhijsku notu i destruirao njen istinski demokratski potencijal, koji se ne može praktično realizirati bez vladavine mnoštva u političkoj zajednici. Apostrofirani režim vlasti omogućavao je svim slobodnim građanima, ali u ovom slučaju na ograničenom prostoru lokalnih zajednica, da ravnopravno participiraju u odlučivanju o javnim poslovima na atinskom trgu, s tim da je ključni problem bio u tome što je većina tadašnje atinske populacije bila neslobodna i isključena iz javne sfere. Tako da je atinska demokratska vladavina bila više direktni, nego što je bila demokratski režim vlasti, zato što je otvoreno odbacivala načelo političke jednakosti i ravnopravnosti svih pojedinaca u društvu i javnim poslovima.

Savremeni modeli direktne ili neposredne demokratije zasnovani su, u pravilu, na povremenoj upotrebi instituta direktne demokratije, kao što je referendum, građanska inicijativa, opoziv i peticija građana, pa se taj sistem vladavine ponekad označava i kao poluneposredna demokratija, jer se, ipak, ne implementira u potpunosti direktnim učešćem naroda, već uz upotrebu navedenih političkih instituta koji predstavljaju funkcionalno-političku sponu između vlasti i građana (Prelot, 2002). No, tematske javne rasprave građana u lokalnim zajednicama – iako se određene tematske javne rasprave mogu provoditi i na višim nivoima vlasti kao dopunski mehanizam u odlučivanju – te savjeti i skupštine mjesnih zajednica koje čine zbor građana, uzmimo, i dalje neodoljivo asociraju na antički koncept direktne demokratije, jer građani u ovom slučaju direktno komuniciraju, predlažu i odlučuju nakon provedene rasprave, s tim da u ovim oblicima neposredne građanske participacije mogu učestvovati svi građani, pa zbog toga nemaju izražen elitistički karakter kao u lokaliziranoj antičkoj politici. Takve forme građanske participacije – putem *zbora građana*[*] i *tematske javne rasprave*[**] – predstavljaju autentični oblik neposredne demokratije, koji i jeste u ovom formatu moguć – u epohi savremene demokratije i predstavničke vladavine sa izraženim prostornim i populacijskim ograničenjima – jedino na mjesnom nivou. Spomenuti obli-

[*] Zbor građana predstavlja skup građana – saziva se za manja područja općine, odnosno mjesne zajednice – koji ima nadležnost da raspravlja i daje prijedloge o pitanjima iz sfere mjesne i lokalne politike. Ovaj oblik neposredne političke participacije ubrajamo među tri osnovna i najznačajnija oblika direktne demokratije u savremenoj politici, pored referenduma i građanske inicijative, koji se, ipak, ne realiziraju na potpuno neposredan način kao zbor građana. Putem zbora građana može se raspravljati i predlagati, ali se finalna odluka o svim mjesnim pitanjima, u pravilu, donosi na nivou općinskih vijeća, koja čine izabrani vijećnici na lokalnim izborima. Obično je statutima lokalnih zajednica definirano i regulirano održavanje zbora građana koji može donositi važeće zaključke ako na zboru participira, u pravilu, najmanje 5–10% birača sa tog područja lokalne zajednice. Ovaj vid direktne demokratije uglavnom je zastupljen u mjesnim zajednicama. Zbor građana, kao forma direktne participacije, normiran je i reguliran važećim entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini. (Prema: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021)

[**] Javna rasprava se razlikuje od zbora građana, zbog čega je važno razlikovati ove oblike neposredne političke participacije. Javna rasprava je obično tematski orijentirana, a omogućava zainteresiranim osobama da razmatraju određeno pitanje iz oblasti lokalne politike te da ga, uz to, kritički valoriziraju, a u cilju pronalaženja adekvatnog rješenja. Dok u zboru građana participiraju samo građani s nekog manjeg područja lokalne zajednice, u javnoj raspravi može da sudjeluje znatno šira javnost ili, pak, veći broj zainteresiranih građana. No, ni praksa provođenja javnih rasprava često nije na zadovoljavajućem organizacijskom nivou – zbog toga je podložna različitim zloupotrebama od strane povezanih i interesno orijentiranih aktera – posebno u tranzicijskim demokratijama.

ci neposredne demokratije u globaliziranoj političkoj praksi, koji uključuju odlučivanje uz upotrebu instrumenata direktne demokratije, s jedne strane, i direktno učešće građana u procesu donošenja odluka o mjesnim i tematskim pitanjima, s druge strane, prakticiraju se nerijetko u lokalnoj politici demokratskih režima vlasti što, ipak, u pogledu učestalosti primjene, u velikoj mjeri zavisi od ustavno-političkog okvira države i političke kulture građanstva. Upravo će navedeni politički atributi biti ključni faktori i varijable u formuliranju pretpostavki o karakteru i supstancijalnim obilježjima direktne demokratije u postdejtonskoj bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici, kao političkom kontekstu koji je markiran tranzicijskom vladavinom i još uvijek nedovoljno razvijenom političkom kulturom, a što će biti istraživano, provjeravano i analizirano – u stilu kvalitativnog teorijskog pristupa u politologiji – primjenom kritičke analize, deskripcije i tematskih komparacija.

Instituti i forme neposredne demokratije

U savremenoj demokratskoj politici prakticiraju se različite forme neposredne demokratije – pored zbora građana i javne rasprave kao najneposrednijih političkih modaliteta participacije građana – koje imaju poseban znanstveni status u politologiji, teorijama demokratije i općenito režimima vlasti. U demokratskim državama obično se ne koriste, u pogledu političke namjene i dinamike upotrebe, istovjetni instituti i instrumenti direktne demokratije na različitim nivoima državne vlasti, tj. na nacionalnom, srednjem i lokalnom nivou odlučivanja. No, ipak figurira nekoliko krucijalnih oblika i instituta neposredne demokratije, a moguće ih je diferencirati u teorijskom smislu, koje građanstvo konzumira u procesu donošenja odluka na različitim nivoima vlasti. Najznačajniji instituti direktne demokratije u savremenoj politici koje građanstvo može prakticirati kao dopunske mehanizme odlučivanja i uticaja na politički proces jesu referendum i građanska inicijativa, ali veliki značaj, uz to, imaju opoziv i peticija kao forme poluneposredne građanske participacije.

Referendum je najvažniji instrument savremene direktne demokratije. Referendumsko odlučivanje omogućava građanima da na neposredan način, umjesto uz asistenciju političkih predstavnika, sudjeluju u politici i donošenju političkih odluka. Referendum u demokratskim režimima vlasti ima važnu, ali i veoma kontroverznu ili, bolje rečeno, dvostruku ulogu: državna vlast putem referenduma donošenje bitnih odluka prepušta javnosti – kako ne bi ugrozila svoju trenutnu poziciju – ali ona se, uz to, njegovim korištenjem dodatno legitimira te tako čuva od mogućih građanskih inicijativa i opoziva.

Prema tome, u demokratskim državama referendum u većini slučajeva ima karakter *dopunskog mehanizma* u političkom odlučivanju i predstavničkoj vladavini, što svakako ne korespondira, recimo, sa upotrebom referenduma u švicarskoj političkoj praksi. No, uz praktičnu upotrebu referenduma, a to treba akcentirati, vezuju se različite *kontroverze*. Referendumi u praksi često ne uspijevaju ispuniti svoje demokratske pretenzije, zato što se nerijetko provode u nepovoljnim političkim okolnostima koje su markirane manipulacijskim atribucijama. Štaviše, diktatorske i liderokratske vođe često se služe referendumima – oni u nedemokratskom kontekstu ponekad imaju karakter plebiscita – kako bi ojačali svoju političku poziciju, vlast i autoritet. Državna vlast, uz to, može uticati na krajnji rezultat referendumskog odlučivanja, na primjer, određivanjem vremenskog termina za provođenje referenduma ili formulacijom referendumskog pitanja, što svakako unosi dodatnu sumnju u njegov demokratski potencijal.

Iako referendumska demokratija može nadomjestiti neke mane predstavničke demokratije – ako se referendum koristi u normativnom smislu – ona nije lijek za sve njene kontradikcije i nedostatke. No, veliki broj svjetskih država "...prihvata referendum i narodnu inicijativu, omogućujući time narodu da bude ponekad zakonodavac ili, kako to lepo kaže jedan francuski autor za referendum u toj zemlji, da 'svi Francuzi postanu poslanici na jedan dan'." (Milosavljević, 2011: 134). Prema tome, i pored izražene opasnosti od zloupotrebe instrumenata neposredne demokratije u političkoj praksi, oni se koriste – u većoj ili manjoj mjeri – u mnogim državama. Politički teoretičar Džovani Sartori, u tom kontekstu, ne prihvata mogućnost zamjene predstavničke demokratije neposrednom demokratijom. Različiti oblici neposredne demokratije, u tom uvidu, samo su dopuna predstavničkoj demokratiji. Prema tome, to nisu dva alternativna sistema – kao što tvrdi Norberto Bobio – u smislu da jedan zamjenjuje drugi, već dva sistema koja se uzajamno dopunjuju.[*] Na osnovu toga moguće je zaključiti da se uloga referenduma različito tumači u savremenoj politologiji.

U određenim politološkim uvidima vjeruje se, čak, da upotreba referenduma uopće ne slabi potencijal predstavničke demokratije, jer u većini zemalja državna vlada strogo kontrolira pristup *referendumskoj areni*. To ukazuje na činjenicu da instituti direktne demokratije nisu zastupljeni i prisutni u istoj mjeri u političkom procesu svih demokratskih država. Štaviše, ni sve evropske države nemaju unificiran pristup i istovjetan odnos prema elementima direktne političke participacije. Širenje i zastupljenost neposredne demo-

[*] O režimima demokratije vidjeti u: Lovo, 1999.

kratije u evropskim državama reprezentativno prikazuje jedna znanstvena studija, koju je sačinila radna grupa Fondacije Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe) 2002. godine, a finalizirana je pod vođstvom Andreasa Grosa i Brune Kaufmana.* Dakle, u trideset i dvije evropske države ispitivalo se sljedeće: da li se koriste instrumenti neposredne demokratije na nivou države; da li postoje instrumenti koje mogu raspisati građani kao, na primjer, građanske inicijative i fakultativni referendumi; te, na kraju, da li se upotrebljava instrument obaveznog referenduma u političkoj praksi? No, spomenute evropske države ispitane su, uz to, i prema kvalitativnom i kvantitativnom katalogu kriterija – u kontekstu kvaliteta postupaka koji se tiču neposredne demokratije – te na osnovu toga podijeljene u šest različitih grupa: *avangardne države* – sa širokim spektrom postupaka u vezi sa neposrednom demokratijom (Lihtenštajn i Švicarska); *demokratske države* – u kojima građani djelimično raspolažu mogućnostima da bez pristanka državnih organa iniciraju referendume na državnom nivou i gdje postoji obligatorni referendu (Italija, Slovenija, Letonija, Irska, Danska, Litvanija i Slovačka); *oprezne države* – gdje, doduše, postoje iskustva sa instrumentima neposredne demokratije, ali se ona uglavnom koriste plebiscitarno, što će reći posredstvom parlamenta ili vlade, a ne posredstvom autonomne građanske volje (Francuska, Španija, Austrija, Švedska, Norveška i Mađarska); *bojažljive države* – u kojima, doduše, postoje naznake instrumenata neposredne demokratije, ali političke elite su distancirane od snažnije izgradnje neposredne demokratije (Poljska, Velika Britanija, Finska, Estonija, Belgija, Island, Luksemburg, Njemačka, Grčka i Republika Češka); *beznadežne države* – gdje praktično ne postoji institucionalni postupak ili iskustvo sa neposrednom demokratijom, u kojima su politički i kulturni okviri nepovoljni za izgradnju demokratskog sistema, ali gdje barem donekle postoji debata o neposrednoj demokratiji (Rumunija, Portugal, Bugarska i Malta); *države na začelju* – to su one zemlje u kojima tokom provođenja komparativnog empirijskog istraživanja nisu postojale nikakve naznake u pravcu razvoja direktne demokratije (Kipar i Turska) (prema: Milenković et al., 2010). Iz svega što je akcentirano i prezentirano moguće je zaključiti da evropske države različito tretiraju institute i elemente direktne demokratije u političkoj praksi, što se ne može nužno dovesti u vezu, uzmimo, sa stepenom razvijenosti političke kulture u tim političkim zajednicama.

* Istraživanje je obuhvatilo petnaest država članica Evropske unije, trinaest država kandidatkinja za članstvo u Evropskoj uniji te, uz to, neke članice EFTA (Evropska asocijacija za slobodnu trgovinu), preciznije rečeno, Island, Norvešku, Lihtenštajn i Švicarsku.

Režim poluneposredne i neposredne demokratije u vanevropskom području itekako je razvijen u saveznim državnim jedinicama Sjedinjenih Američkih Država, gdje oko petnaest država prakticira ustavni, a oko dvadeset državnih zajednica zakonodavni referendum. Prema tome, ovo je primjer upotrebe referenduma na srednjem nivou vlasti u jednoj složenoj i federalnoj državi. Također, referendumska demokratija imala je ključnu ulogu u periodu najmasovnijeg talasa dekolonizacije, jer su uz pomoć referendumskog odlučivanja mnogi podređeni narodi uspjeli izboriti *pravo na nacionalno samoopredjeljenje*.* Od početka šezdesetih godina dvadesetog stoljeća referendumsko odlučivanje se intenzivnije koristi u političkoj praksi demokratskih država. Između 1900. i 1993. godine provedeno je 728 nacionalnih referenduma, dok je, recimo, 65% njih održano poslije 1960. godine. Najpoznatiji referendumi koji su provedeni u novije vrijeme su referendum u Južnoj Africi – održan 1992. godine, a označio je kraj aparthejda, referendum u Kanadi – proveden je također 1992. godine, a putem njega je biračko tijelo odbacilo daljnju devoluciju ovlasti provincijama, te referendum u Ujedinjenom Kraljevstvu, organiziran 2016. godine, koji je na kraju doveo do Brexita. Ipak, nekolicina demokratskih država učestalije od ostalih koristi referendum, a to su Švicarska, Australija, Novi Zeland i neke federalne jedinice Sjedinjenih Američkih Država (detaljnije pogledati u: Hague et al., 2001). U većini demokratskih država, ustvari, vrlo rijetko ili samo povremeno se upotrebljava referendum u političkoj praksi. Kada predviđaju mogućnost provođenja referenduma u političkoj praksi, ustavi obično ne uređuju sve njihove vrste, već se to regulira *posebnim zakonom*. Zakon kojim se uređuje sprovođenje referenduma može biti ustavni, organski ili, pak, običan zakon. Odredbe o referendumu u ustavu ili zakonu, prema praksi pojedinih zemalja – kao što su, na primjer, Švicarska, Andora, Azerbejdžan, Jermenija, Danska i Irska – mogu se mijenjati samo na referendumu.

* Proklamovanje prava na nacionalno samoopredjeljenje naroda – koji su imali povijesne argumente za stvaranje samostalne države – označilo je prekretnicu u međunarodnoj politici te redefiniralo tradicionalno shvatanje države i ulogu slobodnih nacija u kreiranju svjetske politike. Treba naglasiti da je načelo nacionalnog samoopredjeljenja formulirano u drugoj polovini osamnaestog stoljeća, a razvijalo se "…u različitim dimenzijama. ... Godine 1917. taj princip proklamovali su ponovo Lenjin i Vilson. Prvi ga je shvatio pre svega kao antikolonijalistički postulat; drugi je zastupao načelo samoodređenja u suštini kao merilo demokratije i kao regulatorni princip prilikom podele imperija poraženih u Prvom svetskom ratu (reč je uglavnom o Austrougarskom i Osmanskom carstvu)." (Kaseze, 2011: 45-46). Prema tome, prihvatanje i instaliranje ideje nacionalnog samoopredjeljenja u politici izmijenilo je tradicionalne predstave o politici i međunarodnim političkim odnosima. Opširnije o referendumskoj demokratiji i pravu na nacionalno samoopredjeljenje pročitati u: Fiš, 2013.

Smatra se obično da referendum postoji uvijek kad se jedan akt podnosi na usvajanje narodu. Referendum predstavlja neposredno izjašnjavanje građana o nekom pitanju, a kao odgovori su, u pravilu, uvijek ponuđene dvije alternative, tj. dvostruki izbor. Praktična upotreba referenduma na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini predviđena je u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi.[*] Postojanje referenduma opravdava se, u osnovi, teorijom narodne suverenosti. Važan segment u diskursu o referendumu čini identificiranje *potrebnog broja potpisa* od strane građana – obično se iskazuje u procentima, a broj potpisa se formira u odnosu na cjelokupno biračko tijelo neke političke zajednice – koji se moraju prikupiti da bi se mogao organizirati referendum.[**] Također, *tekst* o kojem se odlučuje na referendumu mora biti materijalno validan, a pod tim se misli na njegovu usaglašenost sa ustavom i važećim zakonima – što kontroliraju nadležne političke institucije neke države.[***] Međutim, kako se određuje *većina* – koja može donijeti odluku – na referendumu, odnosno na osnovu kojih kriterija se ona formira?[****] Broj birača, odnosno procent biračkog tijela koji treba glasati za neku odluku na referendumu – kako bi on bio uspješno realiziran – varira od države do države, ali zavisi i od važnosti tematike o kojoj se odlučuje.

---

[*] Pogledati detaljnije u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021.

[**] Broj građanskih potpisa koje je potrebno prikupiti da bi se iniciralo raspisivanje referenduma, nije standardiziran, preciznije rečeno, varira "…od zemlje do zemlje (od četvrtine birača u Bugarskoj do 1 odsto birača u Estoniji). Interesantan primer predstavljaju države u kojima je zastupljen princip smanjivanja broja potrebnih potpisa u skladu sa veličinom biračkog tela jedinica. Kada je reč o broju građana (sa pravom glasa) koji treba da izađu na glasanje da bi odluka bila validna, i taj broj varira od države do države (od, na primer, 50 odsto plus 1 od ukupnog broja upisanih birača do 30 odsto ili manje)." (Vukelić, 2006: 35-36)

[***] U pravilu, obavezno mora biti osigurana sudska kontrola nad referendumskom procedurom, zaštita temeljnih prava participanata u referendumskom odlučivanju i nepristrasna verifikacija rezultata referenduma. Ustav i prateći zakoni nalažu da *referendumsko pitanje* mora biti formalno ispravno, odnosno jasno, nedvosmisleno i nesugestivno, kako bi se na njega – bez dilema i poteškoća – moglo odgovoriti sa da ili ne.

[****] S tim u vezi, može se, na primjer, zahtijevati "…apsolutna većina (50% plus 1, na primer u Letoniji se za ustavnu reviziju zahteva preko 50% upisanih birača…, relativna većina (većina od broja izašlih), ili neki drugi procenat (na primer, 40% biračkog tela mora glasati za reviziju ustava u Danskoj i slično). Odluke od naročitog značaja za suverenitet u nekim zemljama se donose posebnom većinom (tri četvrtine biračkog tela u Litvaniji, većina birača u Hrvatskoj za odluku o ujedinjavanju s drugim državama)." (Milosavljević, 2011: 138) Dakle, normativni akti u demokratskim državama – koji uređuju ovu tematiku – identificirali su, recimo, na diferentan način i odredili *većinu* koja može da odlučuje na referendumu.

Referendumi se diferenciraju po različitim osnovama, u zavisnosti od toga šta se uzima kao temelj za njihovo klasificiranje. Tako, na primjer, referendumi se mogu svrstati – prema sadržaju – u tri velike tematske grupe: *konstitucionalna tematika* (npr. referendum o promjeni izbornog sistema), *teritorijalna tematika* (npr. referendum o pridruživanju federaciji država ili, pak, o većoj autonomiji neke pokrajine) i *moralna tematika* (npr. referendum o zabrani točenja alkohola, o razvodu ili, pak, o abortusu). Treba naglasiti da su referendumi o teritorijalnoj tematici nerijetko direktno vezani za implementiranje prava na nacionalno samoopredjeljenje nekog političkog naroda. No, referendumi se mogu klasificirati i prema slijedećim kriterijima: obaveznosti primjene, trenutku primjene, području primjene, predmetu, obaveznosti referendumske odluke, dok, zapravo, posebnu vrstu predstavlja arbitražni referendum. (O detaljima se informirati u: Milosavljević, 2011; referirajući se na navedeni bibliografski izvor, bit će prezentirani različiti oblici referenduma) Unutar šest navedenih kategorija referenduma postoje potkategorije, zbog čega se njihova svrha i funkcija značajno razlikuju. S tim u vezi, treba istači da se referendumi unutar navedenih kategorija dalje klasificiraju na slijedeći način: prema *obaveznosti primjene* – na obavezni i fakultativni, a ovaj drugi može biti raspisan na zahtjev vlasti ili na zahtjev dijela biračkog tijela[*] – prema *trenutku primjene* na prethodni i naknadni, a ovaj drugi dijeli se na suspenzivni i abrogativni; prema *području primjene* na državni, regionalni, općinski ili pak za drugačije određeni dio teritorije;[**] prema *predme-*

[*] Obavezni referendum se raspisuje za unaprijed predviđena pitanja o kojima je potrebno odlučivati, dok se fakultativni referendum raspisuje na zahtjev vlasti ili, zapravo, samo dijela biračkog tijela. Odluke usvojene na obaveznom referendumu imaju obavezujuću pravnu snagu, kao i odluke koje donosi parlament. S druge strane, odluke fakultativnog ili savjetodavnog referenduma nemaju obavezujuću pravnu snagu. Parlament ne može, u pravilu, preinačiti odluku koja je donesena na referendumu bez organiziranja novog referenduma, ali u nekim državama nema takvog ograničenja, pa je parlamentu – u pravnom smislu – omogućeno da mijenja odluke donesene na referendumu. Ipak, rijetko se događa da političke institucije pokušavaju preinačiti većinsku narodnu volju koja je formirana na obaveznom referendumu.

[**] Jedna od značajnijih klasifikacija referenduma – posebno za temu ovog rada – jest prema *području primjene*. Državni referendum se, na primjer, raspisuje u kontekstu pristupanja neke države nadnacionalnoj političkoj zajednici kao što je Evropska unija. Uz to, srednji nivoi vlasti – kao što su federalne jedinice, regije, gradovi, pokrajine i kantoni – mogu organizirati referendume. Međutim, i lokalne zajednice – predstavljaju najniže nivoe vladavine u nomenklaturi državne vlasti – mogu raspisati i provesti lokalne referendume. Regionalni i lokalni referendumi učestalije se održavaju od državnih referenduma. U nekim državama – kao što su Sjedinjene Američke Države – jedini su oblik referenduma, ali neke države ne dopuštaju upotrebu ovih referenduma. Državna vlast, odnosno nacionalna vlada ne bi smjela da se miješa u održavanje referenduma na regionalnom

tu – na ustavotvorni, zakonodavni, administrativni, finansijski, arbitražni ili, na primjer, u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava – prema *obaveznosti referendumske odluke* – na obavezujući i savjetodavni te, na kraju, *arbitražni referendum* – putem kojeg se donosi odluka u sporu između najviših organa vlasti, gdje birači imaju konačnu riječ u rješavanju nastalog spora, a njegova upotreba je ustavno osigurana u Austriji. U posebne oblike referenduma moguće je svrstati plebiscit* i građanski veto**.

i lokalnom nivou – ipak, u Španiji su lokalni referendumi podložni odobrenju centralne vlasti, dok ih u Poljskoj nadzire centralna izborna komisija – osim u slučaju kontrole zakonitosti i ustavnosti te, uz to, sudskog rješavanja sporova – ako ih izazove takav vid referendumskog odlučivanja. Na nivou lokalne samouprave pojavljuju se dvije vrste referenduma: savjetodavni i obavezujući referendum. (Navedeno prema: Vukelić, 2006) U državama gdje se provode lokalni referendumi obično se u političkoj praksi kombinirano upotrebljavaju – u zavisnosti od konkretnog slučaja – obje vrste referenduma.

* Plebiscit predstavlja autentičan oblik referenduma. Ipak, između referenduma i plebiscita – u funkcionalnom, namjenskom i normativnom pogledu – postoji neznatna razlika, što se u teoriji, zapravo, različito markira i određuje. Referendum se odnosi na tekst koji se obično tiče prijedloga novog ustava ili, pak, prijedloga za promjenu važećeg teksta ustava, odnosno na tekst običnog zakona, dok je, recimo, plebiscit narodno glasanje kojim se izražava povjerenje ili, štaviše, nepovjerenje prema jednoj političkoj personi u čijim je rukama državna vlast, tako što se odobravaju njeni akti ili im se, ustvari, izražava protivljenje. (Fiš, 2013) Direktna akcija naroda igrala je još od Francuske buržoaske revolucije bitnu ulogu u međunarodnoj politici. Povremeno su održavani referendumi u vezi s teritorijalnim statusom spornih regija. Dakle, prvi referendumi su problematizirali pitanja koja su bila vezana za teritorijalnu tematiku. Doktrina narodnog suvereniteta – zagovarali su je francuski revolucionari koji su bili sljedbenici Žan-Žaka Rusoa – dovela je do ideje o nacionalnom samoopredjeljenju. Diktatori dvadesetog stoljeća nerijetko su se – po uzoru na autokratske lidere kakav je bio Napoleon Bonaparta – oslanjali na "… referendume ili plebiscite radi davanja legitimiteta svojim neustavnim i protivustavnim režimima. Takvo direktno narodno odobrenje pruža impresivnu fasadu za diktatorski *coup d'état* i može da se koristi protiv demokratske opozicije u zemlji i inostranstvu pod izgovorom da je konsultovana 'volja naroda'." (Fridrih, 2005: 446) Možda je najlakše identificirati razliku između referenduma i plebiscita na osnovu toga što referendum postoji kad se glasa za ili protiv jednog rješenja, dok plebiscit, ustvari, postoji kada se glasa za ili protiv jedne osobe. Imajući navedene razlike u vidu, Ratko Marković – ekspert za ustavno pravo i političke institucije – tvrdi da se plebiscit – u odnosu na referendum – više tiče političkog izbora, političke opcije i općenito političkog odlučivanja nego, s druge strane, odlučivanja o jednom normativnom aktu, odnosno zakonodavnom tekstu.

** Kao posebnu vrstu referenduma, odnosno neposrednog odlučivanja moguće je označiti *građanski* ili *narodni veto* koji ima *suspenzivni karakter*. Radi se o podvrsti zakonodavnog referenduma, pomoću kojeg birači ukidaju važenje postojećeg zakona. To je jedan od vidova direktne intervencije građana u zakonodavstvu. Tvorac zakona je – u ovom slučaju – zakonodavni organ, ali se on može primjenjivati samo ako – nakon određenog vremenskog roka – od strane dijela biračkog tijela nije zatraženo da bude iznesen na narodno glasanje – na kojem se narod može suprotstaviti zakonu svojim vetom, odnosno

U oblike direktne demokratije ubraja se – uz druge instrumente direktne političke participacije, od kojih se najviše primjenjuje referendum – i *građanska inicijativa*. Od građanske ili narodne inicijative treba razlikovati peticiju ili zahtjev građana. No, važno je naglasiti da je građanska inicijativa samo posebna forma peticije. Građanska inicijativa predstavlja ovlaštenje određenog dijela biračkog tijela da pokrene postupak za promjenu ustava ili, pak, za donošenje formalnog zakona. No, ona se definira i kao politički instrument koji omogućava određenom broju birača da pokrene postupak raspisivanja referenduma u vezi s nekim političkim pitanjem.[*] Putem građanske inicijative može se prisiliti parlament da odlučuje o zakonu koji birači predlažu, tj. može se tako zakonodavno tijelo usloviti da vodi o njemu raspravu i glasa o njegovom usvajanju. Građanska inicijativa omogućava građanima, zapravo, da dobiju – ako su ispunjeni svi formalni uslovi i propisane procedure – zakonodavstvo kakvo žele. Ako se desi da parlament ne usvoji ili, pak, znatno izmijeni zakon predložen institutom građanske inicijative, demokratski ustavi nerijetko predviđaju da se o prijedlogu tog zakona glasa na referendumu. Ustav može predvidjeti, štaviše, da se inicijativa za donošenje zakona neposredno podnese narodu, tj. na referendumsko glasanje, bez mogućnosti da se o predloženom zakonu odlučuje u parlamentu.

ukinuti njegovo važenje. Ako na glasanju, recimo, zakon bude poništen, smatra se da nikada nije ni bio donesen. Veto naroda na zakon ima retroaktivno djelovanje, jer se smatra da zakon koji je njime tretiran nikada nije ni postojao. No, šta su primarne atribucije ovog instrumenta direktne demokratije? (Detaljnije pogledati u: Lovo, 1999) Građanski veto ima poništavajući i suspenzivni karakter, a zakon koji mu je podvrgnut svoju egzistenciju isključivo zasniva na verificiranju i izglasavanju u parlamentu. Da bi se određeni zakon poništio putem narodnog veta, potrebno je da za ukidanje zakona glasa većina upisanih birača, a ne birača koji su pristupili glasanju. Oni koji apstiniraju od glasanja, zapravo, prihvataju status quo, odnosno tumači se da su oni protiv ukidanja zakona koji je izglasao parlament. Nekolicina teoretičara referendumske demokratije – kao što je, na primjer, Klod Leklerk – smatra da je građanski veto samo vrsta naknadnog zakonodavnog referenduma (pogledati u: Fridrih, 2005). Ipak, građanski veto nije isto što i naknadni referendum, zato što se putem naknadnog referenduma odlučuje o zakonskom tekstu usvojenom u parlamentu, ali koji, zapravo, još uvijek nije postao zakon.

[*] *Zahtjev za raspisivanje referenduma* – iako se formira po postupku za građansku inicijativu – obično se diferencira od građanske inicijative. S tim u vezi, apostrofira se da je razlika između njih "…vidljiva ne samo u broju zahtevnih potpisa, koji je kod ovog zahteva redovno veći (o čemu je bilo reči kod referenduma), već i po učinku koji podnošenje tog zahteva ima. Kad se ovaj zahtev uredno podnese i ukoliko se odnosi na dopušteni predmet referenduma, njegovim podnošenjem pokreće se mehanizam referenduma. Zbog toga je ovaj zahtev potrebno jasno razlikovati od narodne inicijative." (Milosavljević, 2011: 142). Uprkos tome, ponekad se ističe da on predstavlja samo vrstu građanske inicijative, tako da se – uz ustavnu i zakonodavnu inicijativu – zahtjev za organiziranje referenduma navodi kao oblik inicijative građana.

Putem građanske inicijative obično se testira volja biračkog tijela, kako bi se, recimo, utvrdilo da li želi odlučivati na referendumu o nekom političkom pitanju. Stoga se participacija građana putem građanske inicijative značajno razlikuje od referendumskog ili, pak, plenumskog odlučivanja na zborovima građana.[*] No, da bi građanska inicijativa bila realizirana, u osnovi moraju biti ispunjeni zakonom propisani uslovi.[**] Treba znati da iza pojedinih građanskih inicijativa može stajati državna vlast ili neke političke i elitističke grupe, koje preko svojih satelitskih građanskih udruženja ili, pak, drugih naklonjenih grupa mogu kontrolirati ovaj instrument direktne demokratije i njegovu upotrebu. U ovom slučaju građanske inicijative, u osnovi, gube svoju demokratsku svrhu te postaju samo oruđe državne vlasti ili neke elitističke skupine. Prema tome, zahtjev za pokretanje građanske inicijative ponekad je markiran i konspirativnim praksama, pa u tim okolnostima iza akcija građana za pokretanje građanske inicijative može da stoji politička vlast, određena politička partija ili, pak, neka interesna grupa. Ipak, građanske inicijative se

[*] Iako referendum i građanska inicijativa predstavljaju dva primarna oblika direktnog učešća građana u političkom odlučivanju, u pojedinim državama primjenjuju se i drugi metodi direktnog uključivanja građana u proces donošenja odluka, što se uglavnom označava kao plenumsko odlučivanje ili, pak, korisnička demokratija. Međutim, može se reći da upotreba građanske inicijative obično prethodi referendumskom odlučivanju, tj. putem građanske inicijative – što je uobičajena procedura – traži se raspisivanje referenduma o određenom pitanju. Prema tome, referendum i građanska inicijativa su itekako povezani, i u pogledu značenja – radi se o institutima direktne demokratije – ali i u pogledu praktične primjene – upotreba referenduma uslovljena je primjenom građanske inicijative, odnosno putem referenduma obično se završava politički proces – osim ako nije normirano da se o inicijativi građana isključivo očituje zakonodavno tijelo – koji započinje građanskom inicijativom. Ipak, treba naglasiti da se građanska inicijativa češće primjenjuje od referenduma. Naime, nema svaka građanska inicijativa ishod u referendumskom odlučivanju. Uprkos tome, ona predstavlja tek drugi oblik – ako prosuđujemo po značaju – neposredne participacije "…građana u odlučivanju o javnim poslovima." (Vukelić, 2006: 41). Referendum je, ipak, važniji instrument direktne demokratije od građanske inicijative.

[**] S tim u vezi, srpski teoretičar Bogoljub Milosavljević ističe da broj potpisa koje je potrebno prikupiti da bi se realizirala građanska inicijativa "… u načelu zavisi od domašaja koji se inicijativi pridaje. Kod nas je potrebno 30.000 potpisa. Jedno od važnih pitanja jeste rok u kojem se moraju prikupiti potpisi: kod nas je to svega sedam dana, u Hrvatskoj 15, u Rusiji 45, u Italiji, Litvaniji i BJRM tri meseca, u Mađarskoj četiri meseca i tako dalje. Provera potpisa je obično centralizovana i poverena državnoj izbornoj komisiji, naročitom organu (Savezno poslanstvo u Švajcarskoj, posebna kancelarija Kasacionog suda u Italiji, Ministarstvo pravde u BJRM), parlamentu (Poljska, Portugalija) ili referendumskom odboru (Hrvatska)." (Milosavljević, 2011: 141). Zakonska regulativa o građanskoj inicijativi – odnosi se na broj potpisa koje je potrebno prikupiti, vrijeme predviđeno za prikupljanje potpisa i tijelo koje ima mandat da izvrši provjeru prikupljenih potpisa – razlikuje se i varira od države do države, odnosno nije unificirana i ujednačena.

provode – u najvećem broju slučajeva – na normiran, ispravan i zakonski definiran način, a kao njihov predlagač pojavljuje se isključivo narod.

Putem građanske inicijative ne može se raspravljati o nekom zakonskom rješenju niti se, pak, može odlučivati o donošenju zakona, ali se zato putem građanske inicijative može *predložiti* donošenje određenog zakona, odnosno tako nerijetko započinje procedura koja na kraju rezultira usvajanjem novog zakona. No, iz čega se sastoji građanska inicijativa, odnosno na kojem pravu se zasniva te, uz to, koje pravo podrazumijeva? Grupa građana ima pravo da – ako ispuni formalne uslove – predloži donošenje određenog akta. Preciznije rečeno, građanska inicijativa uključuje pravo određenog broja birača da upute "…prijedlog zakona ili drugog akta parlamentu. Ona je po tome kolektivno pravo određenog broja građana, a ne individualno pravo. Zavisno od toga da li parlament ima obavezu da inicijativu samo razmotri i obavesti o tome podnosioce ili da, u slučaju njenog odbijanja, potom raspiše referendum, razlikuje se inicijativa sa užim i širim pravnim domašajem. U drugom slučaju je volja birača presudna, a u prvom se ograničava na zakonodavnu inicijativu." (Milosavljević, 2011: 141). Prema tome, građanska inicijativa zasnovana je na kolektivnom pravu građana da – kao zainteresirana populacija – participiraju u političkom procesu, odnosno u prvoj fazi ovog procesa, koja uključuje formiranje i upućivanja prijedloga u zakonodavnu proceduru.

Svaka odgovorna vlada trebala bi, u osnovi, blagovremeno rezonirati i razmatrati zahtjeve biračkog tijela kako bi izbjegla i prevenirala građansko nezadovoljstvo i protest, zato što mu je direktno odgovorna. Zbog toga se obično tvrdi da u demokratskim režimima "…mudra vlada ima ne samo pravo nego i dužnost pažljivo slušati kritike svojih protivnika, iz kojih može više naučiti nego iz pohvala svojih laskavaca, a posebno je dužna procijeniti značenje narodnih inicijativa" (Smerdel, 2010: 9). U ovom diskursu se apostrofira da odgovorna i stabilna demokratska vlada na vrijeme reagira na inicijative građana, kako njen legitimitet ne bi bio doveden u pitanje. Ipak, nerijetko se događa da predstavnička vlast, odnosno njen zakonodavni organ, odbije neku inicijativu građana, pa tako svjesno preuzima rizik da izgubi ili ugrozi prethodno stečeno građansko povjerenje.

Inicijativa građana – kao instrument direktne političke participacije – koristi se na svim nivoima vlasti ili, bolje rečeno, na lokalnom, srednjem – uključuje nivoe regija, provincija, kantona i federalnih jedinica – i državnom nivou vlasti. Na lokalnom nivou vlasti – gdje se građanska inicijativa često upotrebljava – predmet građanske inicijative obično se odnosi na "…donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga opštine, promena statuta

ili drugih akata i raspisivanje referenduma" (Vukelić, 2006: 42). Upotreba građanske inicijative na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini regulirana je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi (pogledati detaljnije u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021). Građanska inicijativa uglavnom ima *zakonodavni karakter* – na višim nivoima vlasti – mada, u osnovi, uz pomoć ovog političkog instrumenta nerijetko započinje *proces ustavne revizije* – kao, recimo, u švicarskoj političkoj praksi, koja predstavlja najreprezentativniji primjer upotrebe građanske inicijative. Ipak, status i praktična primjena građanske inicijative različito se tretira u ustavima, zakonima, ali i političkoj praksi demokratskih režima vlasti. Građanska inicijativa predstavlja, zapravo, jednu od formi *peticije građana* koju prati kompliciranа procedura provođenja i realiziranja. Tako, recimo, zakonska regulativa obično predviđa "…složenu proceduru izrade predloga zakona i drugih akata od strane građana i veoma kratak rok i složeni postupak u kome građani mogu da organizuju prikupljanje potpisa drugih građana koji inicijativu podržavaju. To praktično znači da je za narodnu inicijativu kao jednu od 'formi' peticije, neophodna dobra organizaciona infrastruktura u cilju brzog prikupljanja potpisa, kao i visok stepen 'pravničkog' znanja građana koji, u formi predloga, dostavljaju akte zakonodavnom telu podržane potpisima građana, koje zatim zakonodavno telo usvaja ili odbija." (Milenković et al., 2010: 15) Iz onoga što je prethodno navedeno može se zaključiti da je – zbog rigorozne zakonske regulative i formalnih ograničenja –građanima teško da putem građanske inicijative redovno i efikasno participiraju u političkom procesu.

Postoji više različitih klasifikacija građanske inicijative koje su, u osnovi, etablirane i priznate u politologiji. Građanske inicijative diferenciraju se – u odnosu na *stepen učešća građana* u proceduri provođenja inicijative, odnosno u odnosu na njenu složenost – na *neformulirane* i *formulirane* (prema: Marković, 2006). Neformulirana inicijativa označava se kao opća, a formulirana kao konkretizirana inicijativa građana. Uz to, građanske inicijative klasificiraju se – prema *sadržaju* ili, pak, *tematici* – na ustavotvorne, zakonodavne ili pak usmjerene ka rješavanju pitanja za koje nije potrebno donositi pravni akt (klasifikacija preuzeta od: Milosavljević, 2011). Građanska inicijativa nema u svim državama isto pravno značenje i domašaj. Imajući to u vidu, moguće je – s aspekta njenog *dosega* – razlikovati *uže* i *šire* poimanje građanske inicijative.[*] Moguće je predvidjeti ustavom i zakonom *tematske*

[*] Tako se građanska inicijativa ponekad sastoji u ovlaštenju određenog broja birača da predlože "…donošenje odluke ili rešavanje određenog pitanja o kome je predstavničko telo dužno da održi debatu i da se izjasni. To je njeno *uže shvatanje* koje se svodi na pravo

oblasti i *pitanja* o kojima nije moguće pokretati građansku inicijativu. Ovo je, zapravo, jedan vid regulacije neposrednog odlučivanja građana koji se vrši u cilju očuvanja ljudskih, građanskih i manjinskih prava.*

Opoziv predstavlja poseban politički instrument, koji omogućava građanima da direktno utiču na vlast, pa tako i na političku selekciju. To nije isto što i zahtjev za raspisivanje referenduma. Putem opoziva omogućava se određenom broju birača da zatraže "…da se raspiše referendum o tome treba li nekog dužnosnika ukloniti s položaja." (Hague et al., 2001: 176). Prema tome, u slučaju opoziva na referendumu se odlučuje isključivo o tome treba li neku *političku personu* smijeniti s političke pozicije, dok se, recimo, putem ovog instrumenta ne može odlučivati o drugim političkim pitanjima. U članu 6. Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine normirano je pitanje i procedura opoziva općinskih načelnika, pa između ostalog pokretanje postupka opoziva načelnika može inicirati 10% građana sa prostora općine upisanih u birački spisak. Ako općinsko vijeće donese odluku o prihvatanju inicijative opoziva načelnika, sprovodi se postupak u kojem građani odlučuju direktnim tajnim glasanjem, a mandat načelnika prestaje ukoliko natpolovična većina građana koji su glasali donese obavezujuću odluku o opozivu načelnika (prema: Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2008). Ovaj model i instrument direktne demokratije omogućava građanima da vrše efikasan nadzor nad radom vlasti, pri čemu mogu čak

birača da stave na dnevni red lokalne politike pitanja koja žele. Prema *širem shvatanju*, građanskom inicijativom se postiže konačna realizacija predloga, jer ako predstavničko telo odbije da usvoji podneti predlog, o njemu će birači odlučivati na referendumu. Time se neposredna demokratija ostvaruje u punom obimu, jer se zakonski predlog može pretvoriti u zakon i bez učešća predstavničkog tela." (Vukelić, 2006: 36). Prema užem shvatanju građanske inicijative, određena grupa birača inicira prijedlog o kojem raspravlja i odlučuje zakonodavni organ, dok prema širem shvatanju građanske inicijative biračko tijelo predlaže te, uz to, konačno odlučuje o istom prijedlogu.

* Tako, na primjer, neki ustavi saveznih američkih država predviđaju "…različite načine zaštite temeljnih prava i sloboda od neposrednog odlučivanja naroda. Jedan od najradikalnijih je *zabrana raspisivanja referenduma i narodne inicijative o područjima temeljnih prava i sloboda*. Ustav Massachusettsa... određuje zabranu raspisivanja ustavne inicijative o pravu na odštetu u slučaju eksproprijacije zbog javnog interesa, pravu na suđenje s porotom, slobodu tiska, slobodu izražavanja, biračkom pravu, pravu mirnog okupljanja. Ustav Massachusettsa (1780.) određuje trajnu zabranu revizije tog članka." (Kostadinov, Barić, 2006: 67). Naime, nekada je neophodno precizno navesti i identificirati tematske oblasti o kojima nije moguće odlučivati putem instrumenata direktne demokratije – samim time ni putem građanske inicijative – kako ne bi bila ugrožena elementarna ljudska i građanska prava – kao što je, na primjer, pravo na slobodu izražavanja i pravo na slobodu mirnog okupljanja.

i opozvati pojedince u egzekutivi ako su neodgovorni i ne vladaju u interesu naroda. Iako se instrument opoziva – kao, na primjer, praksa impičmenta u američkoj politici – može koristiti na različitim nivoima vlasti, ovaj politički institut ima poseban značaj na lokalnom nivou vlasti, gdje građanima nudi neposrednu mogućnost da direktno utiču na političke akcije i aktivitet vlasti.

Peticija je jedan od instrumenata direktne demokratije koji se najviše koristi u političkoj praksi. Peticija je, ustvari, pismena molba, pismena predstavka ili molba grupe građana predstavničkom tijelu.[*] Ona se definira i kao oblik obraćanja građana – kao grupe pojedinaca – u formi zahtjeva ili molbe nekom državnom organu. No, peticija se istovremeno označava i kao pismena predstavka – u smislu pritužbe građanina kao pojedinca – određenom državnom organu. Uz to, peticija predstavlja i grupno obraćanje ili zahtjev građana određenom državnom organu – obično predstavničkom tijelu – u cilju rješavanja nekog pitanja od užeg ili šireg interesa na državnom, ali i nižim nivoima vlasti. Upotreba peticija u Bosni i Hercegovini nije sadržajnije regulirana, iako se garantira ustavnim odredbama i konvencijama o pravima građana, ali se zato na lokalnom nivou, uzmimo, navodi i predviđa mogućnost podnošenja različitih podnesaka i pritužbi građana, što je regulirano entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi (pogledati opširnije u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021). Građani uz pomoć peticije utiču na institucije državne vlasti, odnosno putem nje se, recimo, predlaže usvajanje ili, pak, povlačenje nekog zakona iz zakonodavne procedure. No, peticija nije isto što i građanska inicijativa, zbog čega je važno razlikovati ove institute direktne demokratije. Prema tome, peticija obično izražava zahtjev za nekom promjenom, uz koji se prilažu prikupljeni potpisi zainteresiranih osoba koje podnose predstavku državnoj vlasti.

Upotreba peticija predviđena je i zagarantirana, u pravilu, u ustavima demokratskih država, ali se ovo pravo građana, u osnovi, vrlo rijetko i neredovno praktično realizira u većini zemalja. Naime, vlast u nekim državama demo-

[*] Uz pojam peticija koriste se i drugi pojmovi koji imaju blisko značenje. Naime, diferentni vidovi obraćanja građana političkim i javnim institucijama označavaju se sljedećim terminima: peticija, prijedlog, predstavka, pritužba, a ponekad čak i građanska inicijativa. Podnoseći peticije, u osnovi, građani pokušavaju ostvariti svoje interese i zaštititi svoja prava. No, peticiju treba razlikovati od niza do sada "…zakonski 'neuređenih' neformalnih oblika, kao što su javne rasprave, istraživanja i ankete, internet forumi i debate ili razne druge vrste prikupljanje predloga građana." (Vukelić, 2006: 22). S tim u vezi, izuzetno je važno praviti značenjske i funkcionalne razlike između peticije i drugih oblika neposredne participacije u politici.

kratskog svijeta – kao, na primjer, u tranzicijskim državama – neredovno odgovara na peticije građana, pri čemu se ignorira njihova ustavna pozicija i praktični značaj. Ovo je jedan od primarnih razloga zbog kojeg se građani u tranzicijskim državama rijetko odlučuju na upotrebu instituta peticije. Štaviše, većina građana nikada nije potpisala peticiju. S druge strane, treba naglasiti da se peticije koje potpisuju građani ponekad zloupotrebljavaju i od strane državne vlasti. U takvim okolnostima, recimo, one umjesto građanske volje reflektiraju volju državne vlasti. Stoga peticije nisu baš uvijek pouzdan politički instrument. Drugim riječima, kada državna vlast koristi peticije kao svoje manipulativno oruđe, one tada štete zdravlju demokratije.

Pravo na predstavku, odnosno peticiju, staro je, u osnovi, koliko i sama institucija parlamenta. Procedura podnošenja zahtjeva građana parlamentu detaljnije se uređuje poslovnikom te institucije. No, u nekim državama postoje i posebni akti koji se odnose na upotrebu peticija i predstavki.[*] Navedena praksa prisutna je jako dugo u britanskoj političkoj tradiciji, kao i u francuskoj praktičnoj politici, gdje pravo na podnošenje predstavke parlamentu – radi ostvarivanja zaštite prava – postoji gotovo neprekidno još od vremena Francuske buržoaske revolucije. S tim u vezi, u povelji o pravima i dokumentu Virginia Bill of Rights neka prava su proglašena "…neotuđivim ljudskim pravima i čine jezgru ljudskih prava: pravo na život, slobodu i privatno vlasništvo; sloboda okupljanja i sloboda tiska; sloboda kretanja i pravo na peticiju; pravo na pravnu zaštitu; glasačko pravo." (Kolednjak, Šantalab, 2013: 323). Podnošenje predstavki parlamentu postaje, zapravo, jedan od glavnih metoda za postupanje po pritužbama, zbog čega su parlamenti primorani da ustanove odbore koji će se baviti sve većim brojem pristiglih predstavki. Oni imaju karakter odbora za ljudska prava, zbog toga što je njihov primarni cilj, ustvari, da ispravljaju nepravdu. Upućivanje potpisane peticije – od strane građana – institucijama vlasti, zapravo stvara obavezu izabranoj političkoj vlasti da razmotri peticiju, blagovremeno uputi odgovor njenim podnosiocima te, uz to, eventualno poduzme neke konkretne mjere.

Pravo na podnošenje peticija u demokratskim režimima vlasti, u osnovi, dovodi se u direktnu vezu sa poštivanjem temeljnih ljudskih prava i stvaranjem slobodnog društva.[**] Preciznije rečeno, pravo na podnošenje peticija i dru-

[*] Takva praksa postoji, recimo, u Češkoj, Njemačkoj, Velikoj Britaniji i Rusiji, ali to nije slučaj u većini drugih država.

[**] Ugovor o Evropskoj uniji regulirao je, između ostalog, i pitanje upotrebe peticija. Tako se, na primjer, ističe da pravo na podnošenje peticije predstavlja temeljno pravo i neraskidivo je povezano sa građanstvom Evropske unije. Tako građani država članica mogu posredno i neposredno participirati u političkom procesu Evropske unije, pa im je osigurano pored

gih prijedloga "…u mnogim zapadnim demokratijama i danas ima značajnu ulogu u promociji, zaštiti i unapređenju ljudskih prava s jedne, i stvaranju otvorenog, modernog i demokratskog društva sa druge strane. Razvoj informatičke tehnologije u poslednje vreme pokrenuo je i pitanje pravne regulacije mogućnosti podnošenja peticija i drugih predloga, uključujući i prikupljanje potpisa preko interneta." (Milenković et al., 2010: 26). Informatička tehnologija i internet dali su građanskoj participaciji, pa i pravu građana na podnošenje peticije, jednu sasvim novu dimenziju, odnosno omogućili su građanima da na jednostavniji i efikasniji način komuniciraju i udružuju se u cilju zadovoljenja svojih interesa. Tako, na primjer, elektronska demokratija i teledemokratija pospješuju sveukupnu političku participaciju građana, odnosno nude im više mogućnosti za sudjelovanje u političkom procesu (opširnije pročitati u: Svift, 2008; Alexander, Pal, 2001). Ipak, treba imati na umu da širi i raznovrsniji milje za političku participaciju građana, a to nudi sudjelovanje u virtuelnoj sferi, nerijetko otvara prostor, što je zaista paradoksalno, za nove političke zloupotrebe i opasnosti po demokratski proces.

Direktna demokratija kao politički model: neposredna participacija i emancipacija

Neposredna demokratija uključuje, u svom normativnom poimanju i razumijevanju, permanentnu, kontinuiranu i učestalu participaciju građana u politici i sferi javnih poslova. Bez toga se ona ne može, u osnovi, realizirati u političkoj praksi kao režim vlasti. Prema tome, postoji neraskidiva veza između direktne demokratije, tj. neposredne vladavine naroda, i političke participacije, odnosno direktnog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja o pitanjima iz sfere javnih i državnih poslova, zato što u ovom slučaju "mnoštvo" istovremeno i odlučuje, ali i participira u miljeu praktične politike. Stoga je režim neposredne vlasti zasnovan nužno na masovnom aktivitetu i učešću građanstva u političkoj sferi, pa tako ima obilježja *masovne vladavine*. No, svaki oblik masovne vlasti, osim što osigurava političku jednakost građanstva u zajednici i stvara osnove za socijalnu harmoniju, osjetljiv je na različite vidove manipulacije, demagogije i populizma, što se može pripisati i neposrednoj demokratiji.[*] Populizam se obično vezuje za neproduktivnu ili

"…biračkog prava (izbori za Evropski parlament i učešće na izborima za lokalne organe vlasti)... pravo peticije Evropskom parlamentu, pravo predstavke ombudsmanu i obraćanje institucijama EU na jednom od zvaničnih jezika država članica." (Vujadinović, 2011: 55, 56). Pravo na podnošenje peticije predstavlja efikasan način za direktno uključivanje građana u aktivnosti Evropskog parlamenta.

[*] Na prijedlog vlade Alexisa Ciprasa, koja se protivila *ekonomskom diktatu* međunarodnih

protudemokratsku državnost, a markiran je i liderokratskim atribucijama u sferi vlasti. Drugim riječima, populizam i doživljava svoj procvat "…upravo u uvjetima koji asociraju na slabu ili, pak, minimalističku državnu strukturu koja ne može adekvatno očuvati *harmoniziran odnos* između državne vlasti i građana. Pluralistička demokratija ne može koegzistirati sa populističkom i nacionalističkom politikom, niti može u takvim uvjetima normalno funkcionirati politički sistem." (Fejzić, 2021: 265). No, najbolji zaštitnik demokratske politike, pa tako i referendumske demokratije, u pravilu je istinska politička participacija i zrela politička kultura građanstva.

Vjeruje se da neposredna demokratija predstavlja najbolju paradigmu narodne vladavine – iako je, razumljivo, ne treba bespogovorno sakralizirati s obzirom na to da ne postoji idealan režim vlasti – zato što u ovom slučaju građani direktno participiraju u donošenju odluka. Neposredna participacija u politici omogućava građanima da sami iznose inicijative i prijedloge te donose odluke, kada smatraju da je to neophodno. Tako da, ako dovoljan broj građana – to je obično propisano posebnim zakonom – određeno pitanje smatra "…vrednim potpisa, onda je i najviše zakonodavno telo u obavezi da ispoštuje volju građanstva. Čini se, dakle, da će demokratski sistem proizvesti najbolje rezultate ako postoji sprega između reprezentativne i direktne demokratije." (Milenković et al., 2010: 89). Respektirajući značaj i ulogu predstavničke demokratije u sistemu vladavine, treba istaći da demokratska vlast zaista najefikasnije funkcionira, ipak, kada kombinira instrumente predstavničke i direktne demokratije u kreiranju i donošenju politika.[*] Prema

kreditora, održan je referendum u Grčkoj 5. jula 2015. godine, a imao je atribucije *populističke politike*. Na referendumu su se građani izjašnjavali o planu štednje koji su Grčkoj nametnule međunarodne finansijske institucije. Plan štednje su sačinili Evropska komisija, Međunarodni monetarni fond i Evropska centralna banka. Grčki narod podržao je prijedlog grčke vlade i premijera Alexisa Ciprasa ili, drugim riječima, više od 61% birača koji su participirali na referendumskom odlučivanju glasalo je protiv nametnutih striktnih mjera štednje (pogledati u: Fejzić, 2017). Također, izražena populistička obilježja "…imalo je *referendumsko izjašnjavanje o predloženim promjenama ustava u Turskoj* koje je realizirano 16. aprila 2017. godine. U ovom slučaju građani su podržali izmjenu turskog ustava čime je transformiran parlamentarni sistem vlasti u predsjednički politički sistem, a na čemu je insistirao predsjednik države Recep Tayyip Erdoğan." (Fejzić, 2019: 42). Prema tome, ne mora po svaku cijenu upotreba referenduma u praksi biti kompatibilna sa vladavinom naroda.

[*] Sve učestalije se smatra da građani trebaju imati aktivnu ulogu "…u političkim procesima i nakon što daju svoj glas na izborima, a jedan od načina može biti odlučivanje na referendumu, bilo da je inicijator referenduma vlada ili sami građani. Referendumom se povećava utjecaj građana u procesima političkog odlučivanja, što u konačnici može imati pozitivan utjecaj na razvoj demokratske političke kulture." (Pereša, Zelić, 2012: 6).

tome, demokratija uvijek treba da počiva na pluralizmu, pa tako i na *multiverzičnom pristupu političkoj participaciji*, koji jednako preferira *direktno* i *indirektno* sudjelovanje građana u političkom procesu. Svaki vid političke participacije ima svoj značaj i ulogu te doprinosi sveopćoj *emancipaciji građanstva*, kao i generiranju uslova za razvoj *participativne političke kulture*, ali direktna politička participacija, ipak, u većoj mjeri angažira građane i osposobljava ih da bez posrednika sudjeluju u političkom procesu, odlučivanju i reguliranju pitanja iz miljea javnih poslova.

Prema tome, neposredna participacija građana u politici, koja se vezuje za upotrebu instituta direktne demokratije u političkoj praksi, ima izraženiji demokratski potencijal u odnosu na indirektnu ili posrednu političku participaciju, putem koje narod u izbornoj proceduri bira svoje političke predstavnike. Apostrofirani vidovi participacije mogu se pojaviti u različitim sektorima državnih poslova i vladavine. Neposredna demokratija u formi direktne participacije građanstva može se "...manifestovati na svim nivoima vlasti, ali je najlakše izvodljiva na lokalnom i regionalnom nivou. Razlog tome leži, pre svega, u veličini ovih jedinica. Najčešće se javlja u oblastima obrazovanja, zdravstva, socijalnih servisa, zaštite čovekove okoline, ekonomskog i komunalnog razvoja itd. Građani takođe mogu biti uključeni i u analizu, podsticanje, formulisanje, sprovođenje i evaluaciju različitih odluka. Uprkos ovako široko određenoj areni za direktnu participaciju, prisutna je značajna tenzija između stručnjaka i građana." (Vukelić, 2009: 295). Neposredna participacija građana je, po svemu sudeći, najefektivnija na nižim nivoima vlasti kao što je *lokalni nivo*, jer su pojedinci na tom nivou vlasti najviše osposobljeni i zainteresirani za sudjelovanje u javnim poslovima, s obzirom na to da im lokalizirani politički proces nije nepoznat niti je distanciran od njihovih svakodnevnih potreba i interesa. *Lokalna demokratija* nije ograničena i uvjetovana, uz to, problemima teritorijalne politike i geografije kao državne političke zajednice, a sa tim izazovima se stalno suočava demokratski proces na višim nivoima vlasti, pa je i zbog tih okolnosti neposredna građanska participacija znatno efikasnija i produktivnija na lokalnom nivou. Također, na tom nivou vlasti građani u demokratskim državama, u pravilu, putem direktne političke participacije odlučuju o pitanjima koja su vezana za njihov životni standard, funkcionalne javne usluge i općenito sigurnu egzistenciju u lokalnim zajednicama, što ih dodatno motivira da efektivno i neposredno sudjeluju u reguliranju lokaliziranog političkog procesa.

I u ovom teorijskom uvidu otvoreno se preferira direktna participacija građana u politici, zato što može kompenzirati i dopuniti sve nedostatke predstavničke vladavine i, uz to, doprinijeti razvoju civilne i demokratske političke kulture.

Upotreba instituta direktne demokratije u politici, nerijetko se to akcentira, ima širi društveni značaj, jer producira osjećaj *zadovoljstva* i *sreće* među građanima, pa tako može uticati na dinamičniju participaciju pojedinaca u javnim poslovima i nastajanje civilne političke kulture. Osigurana mogućnost za neposrednu političku participaciju, prema dostupnim podacima i informacijama, utiče u velikoj mjeri na opće zadovoljstvo građana u Švicarskoj. Štaviše, moguće je zaključiti da su intenzivno referendumsko odlučivanje i procesi "…izravne demokracije izuzetno privlačni. U skladu s rezultatima općenitijih ispitivanja javnog mnijenja… iskustvo Švicarske, s jedne strane, pokazuje da građani doista nisu preopterećeni zadatkom čije se izvršenje od njih očekuje u okviru tih procesa. … S druge strane, iskustvo Švicarske ukazuje i na to da građani imaju dvostruku korist od procesa izravne demokracije: ti procesi povećavaju ne samo uspješnost javnih službi nego i legitimnost političkih odluka, te samim time i općenito zadovoljstvo građana životom." (Kriesi, 2007: 56). Funkcionalnija sfera praktične politike i legitimna vladavina su ključne političke implikacije, u navedenom teorijskom uvidu, referendumske demokratije u švicarskoj političkoj praksi. Korist od direktne i referendumske demokratije mogu imati istovremeno i državna vlast, ali i građani čiju *emancipaciju* snažno razvija direktna politička participacija.[*] Neposredno sudjelovanje građana u politici doprinosi kontinuirano rastu njihovog znanja o političkom procesu, tako da su u takvim okolnostima *socijalizacijski procesi* znatno produktivniji te asistiraju u stvaranju libertanskog, heretičkog i slobodarskog duha kod pojedinaca u političkoj zajednici. To je posebno primjetno kod *lokalnih manifestacija direktne demokratije*, što treba posebno apostrofirati, jer su građani, ipak, najskloniji da neposredno sudjeluju u politici na lokalnom nivou vlasti, koji je najbliži njihovim interesnim preferencijama, ciljevima i svjetonazorima. Po svemu sudeći, demokratske države u kojima se permanentno primjenjuje referendumska demokratija

[*] Primjenu direktne demokratije u Švicarskoj zaista je moguće posmatrati iz različitih uglova. Naime, u švicarskoj političkoj praksi primjenjuje se "…obavezna referendumska procedura… putem ustavne inicijative prema kojoj 50.000 glasača može da zahtijeva ustavni amandman. Rečeno je da ova metoda djeluje kao udarac mamuzom u slabine zakonodavnog konja, dok mu je obavezni referendum kao đem u ustima. … Međutim, direktna narodna akcija se ne ograničava na ustavne amandmane. Ustav takođe predviđa referendum u vezi značajnih zakonodavnih prijedloga ukoliko osam kantona ili 30.000 glasača to zahtijevaju." (Fridrih, 2005: 450) Na osnovu prezentiranog uvida moguće je zaključiti da u ovom slučaju direktna politička participacija građana ima nadmoć nad političkom inicijativom državne vlasti. No, u ovom političkom kontekstu, ipak, rezultati referenduma ne korespondiraju nužno sa demokratskim i emancipacijskim načelima, a posebno kada se odlučuje o osjetljivim pitanjima, pa tada konzervativna volja građanstva može presudno uticati na rezultate referendumskog odlučivanja.

i drugi instituti neposredne građanske participacije, na različitim nivoima vlasti i kod odlučivanja o diferentnim političkim pitanjima, tokom vremena osiguravaju *optimalnu društvenu harmoniju* i neophodnu dozu *građanskog zadovoljstva*, što je svakako obilježje razvijenih i stabilnih demokratskih režima vlasti.

U političkom diskursu, unutar kojeg se sakralizira referendumska demokratija, ističe se da je ona jedini lijek za *nesavršenu* predstavničku demokratiju. Drugim riječima, tvrdi se da ona predstavlja autentični oblik narodne vladavine. Politički teoretičar Jan Art Šolte apostrofira, dok raspravlja o zdravlju demokratije u doba globalizacije, da se ono može "…unaprijediti većom upotrebom javnih referenduma o osnovnim pitanjima o upravljanju globalizacijom. Na ovaj način bi izborno tijelo – radije nego ministarski savjet, zakonodavno tijelo ili sud – imalo završnu riječ o pristupu države ključnim multilateralnim institucijama i sporazumima. Nesumnjivo da djelotvorna demokratija putem referenduma pretpostavlja kompetentno izborno tijelo, propraćeno poboljšanim javnim obrazovanjem i većom transparentnošću o globalnim predmetima." (Šolte, 2009: 411). Unutar ovog pristupa dominira mišljenje da jedino narod – doduše uz adekvatnu političku socijalizaciju – putem referendumskog odlučivanja može donositi odluke o bitnim političkim pitanjima kao, recimo, o prihvatanju ili verificiranju pristupanja neke države transdržavnim asocijacijama. Državna vlast se tako u ovom kontekstu svodi na provedbeni mehanizam. Također, politički filozof Adam Svift pozitivno promatra referendumsku demokratiju te vjeruje da ima izraženiji demokratski kapacitet od predstavničke vladavine naroda. On tako favorizira direktnu političku participaciju građana, mada zna da njen kvalitet uvijek zavisi od političkog konteksta unutar kojeg se realizira. Referirajući se na britansku političku praksu, ističe da odluke donesene "…referendumom, kada narod neposredno izražava svoju volju, očigledno su 'demokratskije' od onih koje donose izabrani predstavnici. To, svakako, ne znači da su one bolje. Mogu i da ne budu bolje. Referendumi, sami po sebi, ne moraju predstavljati bolji način donošenja odluka. No, jesu demokratskiji." (Svift, 2008: 214). U Sviftovom razumijevanju, uzmimo, apostrofira se da su referendumske odluke uvijek *demokratičnije* – jer su kompatibilnije principima ravnopravnosti, jednakosti i slobode – od odluka koje donose izabrani politički predstavnici, ali priznaje da one ne moraju biti nužno korisnije i bolje. Uz to, u ovom političkom diskursu ističe se da model teledemokratije ima poseban i ogroman demokratski potencijal, kao oblik virtualizacije politike, zbog čega je markiran kao jedan od najznačajnijih vidova savremene neposredne demokratije, tako da se s razlogom favorizira participacija građana u virtualnoj sferi.

Pored toga što referendumska demokratija može biti u službi populističke politike, što onda umanjuje njen demokratski značaj, treba biti posebno oprezan kada se putem referenduma odlučuje o osjetljivim pitanjima. Štaviše, moguće je očekivati neproduktivne, destruktivne i loše rezultate pri upotrebi referenduma "...u rješavanju i planiranju nekih mjera iz sfere ekonomske politike – kao osnove za planiranje održivih javnih politika – te odlučivanja o pitanjima koja su usko vezana za temeljna ljudska prava. Zbog toga treba oprezno definirati oblasti i pitanja o kojima se može odlučivati na referendumu, kako takav vid odlučivanja ne bi izazvao kontraefekte, odnosno neželjene posljedice koje nisu korespondentne poveljama o ljudskim pravima ili, pak, izvornim premisama održive ekonomske politike." (Fejzić, 2016: 26). Demokratija poprima rizični karakter kada se putem referenduma odlučuje o finansijskim pitanjima, pa treba apostrofirati da, recimo, građani u Kaliforniji putem "…referenduma odlučuju o proračunskim i poreznim pitanjima, a odluke su im vođene neodrživom željom za većim brojem i boljom kvalitetom javnih usluga, uz što niža porezna davanja. Takve su referendumske odluke u uvjetima recesije američkog gospodarstva dovele do velikog manjka u proračunu, što je pak dovelo do otežanog funkcioniranja javnih službi." (Pereša, Zelić: 2012: 6-7). Dakle, moguće je zaključiti da referendumsko odlučivanje o poreskim i budžetskim pitanjima, čak i u ekonomski razvijenim državama, može dovesti do poremećaja u ekonomskoj politici, zbog nerealnih zahtjeva građana u pogledu trošenja budžetskih sredstava i normiranja visine poreskih stopa. S tim u vezi, trebalo bi, što je najefektivniji pristup, unaprijed normirati o kojim se pitanjima ne može odlučivati na referendumu, i to imajući u vidu sve nivoe vlasti.

Načela ustavnosti i zakonitosti se detroniziraju kada državna vlast na različite načine provodi manipulaciju nad narodom, koji bi trebao da ima suvereno pravo da autonomno odlučuje o pitanjima iz djelokruga javnih poslova, putem instrumenata neposredne demokratije ili preko svojih izabranih političkih predstavnika.[*] Narod ne može biti na bilo koji način sveden na sredstvo demokratske politike, već narod i njegove potrebe mogu biti samo cilj takve politike. No, iako imaju antidemokratski karakter, treba apostrofirati da su navedene

[*] Državna vlast može na različite načine manipulirati narodom, kada je u pitanju planiranje i realiziranje referendumskog odlučivanja, pa tako nerijetko utiče na rezultate referenduma "…određivanjem vremena njihova održavanja i formulacijom pitanja. Primjerice, 1997. godine britanska je vlada održala referendum u Walesu o devoluciji tek *nakon* sličnog glasovanja u Škotskoj, jer se znalo da je podrška za devoluciju tamo čvršća. Trik s određivanjem vremena održavanja referenduma je uspio – za dlaku." (Hague et al., 2001: 175). Stoga je jako važno da se referendum uvijek koristi u pozitivne svrhe, tj. kako bi se na taj način omogućilo građanima da neometano i slobodno odlučuju o bitnim pitanjima iz sfere praktične politike, jer bez toga ne može biti realizirana njegova normativna namjena.

realpolitičke prakse uveliko "...prisutne u savremenoj politici, a moguće ih je identificirati, recimo, u demokratskim državama koje u većoj ili manjoj mjeri upotrebljavaju referendumsko odlučivanje u rješavanju političkih, ekonomskih i drugih socijalnih pitanja. Referendumi koji su provedeni u nekim državama Evropske unije tokom nekoliko posljednjih godina – tematski se uglavnom odnose na migracije stanovništva, vjerska prava, tretman manjina ili, pak, korespondiraju sa separatističkim zahtjevima pristalica euroskepticizma i nacionalne autarhije u ekonomiji i politici – na adekvatan način reprezentiraju zloupotrebu volje naroda i egzistencijalnih interesa građana. Takve atribucije imaju i referendumi ili, bolje rečeno, *probni referendumi* koji se provode, a ponekad samo najavljuju – pri čemu služe kao vid političke prijetnje – u vjerski, etnički i jezički polariziranim državama." (Fejzić, 2016: 26). Apostrofirani politički aktivitet može imati čak i antiustavna obilježja, a takav karakter su, uzmimo, imali "neustavni referendum u pokušaju o državnom sudstvu i tužilaštvu", ali i "iznuđeni i protivustavni referendum o danu entiteta Republika Srpska", a spomenute nelegalne prakse je, zapravo, režirao i realizirao Milorad Dodik prije nekoliko godina, u saradnji sa svojim političkim istomišljenicima, u bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska. Referendumska demokratija može, doduše, indirektno promovirati političku majorizaciju, a to može biti čak i opasnost za demokratski proces. Dakle, narod kroz referendumsko odlučivanje može "…učiniti i nepravdu. Budući da se njegova volja izražava u većinskim odlukama, nepravda se događa većinom na štetu manjina, čija se temeljna i ljudska prava krše." (Ballestrem, 1998: 74) Ključni problem je u tome što neposredna demokratija uopće ne ističe "...značaj *pregovaranja* i *dogovaranja* u politici, ona nije dobar mehanizam za donošenje političkih odluka u heterogenim društvima. Njenom primjenom *majoriziraju* se manjinske i marginalne grupe u društvu." (Fejzić, 2017: 40). Spomenuti politički problem, koji ponekad nastaje kao posljedica implementiranja referendumske demokratije, može se pojaviti na svim nivoima vlasti, pa čak i u lokalnim zajednicama sa heterogenom strukturom po različitim osnovama. Stoga uvijek treba imati u vidu apostrofirane okolnosti koje mogu dovesti do komplikacija u referendumskom odlučivanju.

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini: iskustva iz lokalne politike

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini – u periodu društvene, političke i ekonomske tranzicije – ima nepovoljan ustavni, zakonski, ali i praktično-politički status. Ipak, postojeća zakonska regulativa ne suspendira u potpunosti mogućnost neposredne građanske participacije, odnosno iniciranje ili

donošenje odluka upotrebom instituta direktne demokratije, kao što su referendum, građanska inicijativa, opoziv, peticija, predstavka i drugi podnesci građana. Politički realitet je nažalost u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi – što se odnosi na različite nivoe vlasti, pa, čak, i lokalni nivo – takav da je korištenje instrumenta direktne demokratije još uvijek *incidentna pojava*. Pored nepovoljne zakonske osnove za prakticiranje instituta neposredne demokratije na višim nivoima vlasti – izuzimajući *lokalni nivo* gdje je upotreba različitih formi direktne demokratije regulirana, u osnovi, entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi – značajno ograničenje u spomenutom kontekstu reprezentira, važno je to akcentirati, neadekvatan i nedostatan *socijalizacijski potencijal građanstva* o političkim procesima (detaljnije o mogućnostima za upotrebu instituta direktne demokratije u bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici informirati se u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021; Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2008). No, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina kao multinacionalna država, onda je prakticiranje referendumske demokratije u ovom političkom kontekstu primjerenije na lokalnom nivou nego na višim nivoima vlasti, posebno imajući u vidu izraženu heterogenu etnonacionalnu strukturu, jer u kompliciranim i fragmentiranim uvjetima referendumsko odlučivanje može generirati majorizaciju i tiraniju većine u donošenju odluka, a posebno kada se tematski odnosi na osjetljiva pitanja oko kojih ne postoji izgrađen konsenzus protagonista etnonacionalne politike. Također, praktična upotreba referenduma u ovim okolnostima ne može se osloboditi ni štetnih populističkih i manipulacijskih uticaja, odnosno kozmetičkog produciranja rezultata referenduma, koji onda ne mogu korespondirati sa istinskom voljom naroda, pa referendumsko odlučivanje gubi svoju normativnu svrhu.

U postdejtonskoj Bosni i Hercegovini nije organiziran nijedan značajan tematski referendum, ali, uz to, nedostaje u evidenciji i ozbiljnih građanskih inicijativa za održavanje referenduma. To na reprezentativan način oslikava stanje i nezrelost bosanskohercegovačke političke kulture koja je ispražnjena od participacijskog građanskog potencijala i želje za političkim promjenama. Zbog toga je teško očekivati da će zakonska regulativa o primjeni neposredne demokratije na višim nivoima državne vlasti uskoro biti izmijenjena, jer ne postoji izgrađen socijalni pritisak građanstva na političku vlast, koji bi mogao iznuditi korisne izmjene u ovoj sferi. Avanturističko-egzibicionistički pokušaji referendumskog odlučivanja u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini o nekim problematičnim, rizičnim i neustavnim pitanjima imaju antino-

mijske i plebiscitarne atribucije, a uglavnom su bili u funkciji konstruirane etničke homogenizacije i izbornog inženjeringa. Stoga takav *referendumski avanturizam* pripada svijetu nerealne populističke politike i nije legalistički utemeljen. Ipak, treba akcentirati da je uspješno organiziran i proveden jedan referendum na *nacionalnom nivou* u Bosni i Hercegovini – u prvoj fazi političke tranzicije koja je trajala do donošenja dejtonskog Ustava – na kojem se odlučivalo o *nezavisnosti države*, odnosno o istupanju Bosne i Hercegovine iz tadašnje zajedničke jugoslavenske države.[*] U ovom slučaju radilo se o referendumskom odlučivanju, u kontekstu realiziranja prava naroda na nacionalno samoodređenje ili samoopredjeljenje, što je bilo potpuno opravdano, jer je navedena praksa bila zasnovana na objektivnim političkim argumentima i povijesno utemeljenoj državnoj tradiciji, koja se respektira kao neupitni politički standard u mandatu Ujedinjenih nacija (opširnije se informirati u: Fiš, 2013; Fridrih, 2005). Bosanskohercegovački referendum o nezavisnosti ispunjavao je sve potrebne političke uvjete.[**] U ovom diskursu važno je istaknuti da se ne može, barem u demokratskim režimima vlasti, pozivati na

[*] Referendum o nezavisnosti Bosne i Hercegovine "...održan je 29. februara i 1. marta 1992. godine. Većina od preko 60% birača podržala je nezavisnu državnu egzistenciju Bosne i Hercegovine. Ipak, treba naglasiti da većina bosanskih Srba – pod uticajem političke indoktrinacije i elita koje su sakralizirale ekspanzionistički aktivitet i ciljeve srbijanskog režima vlasti – nije podržala *referendum o nezavisnosti države*." (Fejzić, 2016: 28). Na ovom referendumu je bosanskohercegovačko građanstvo, u svojstvu političkog naroda, a u skladu sa međunarodnim pravom, realiziralo i referendumski potvrdilo svoje pravo na nacionalno samoopredjeljenje.

[**] Referendumskom odlukom *bosanskohercegovački narod* demonstrirao je svoju političku zrelost i opredijeljenost za autonomnu i demokratsku političku egzistenciju. Rezultati referenduma o nezavisnosti Bosne i Hercegovine su na indirektan način dodatno legitimirani parafiranjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime su dobili trajan i nepobitan politički karakter i integritet. Štaviše, činjenica je da su rezultate referendumskog odlučivanja bosanskohercegovačkih građana "…o suverenom i nezavisnom statusu države Bosne i Hercegovine pozitivno… vrednovale vlade evropskih demokratskih država i Evropska ekonomska zajednica." (Pejanović, 2012: 19). No, u budućnosti bi trebalo, recimo, putem amandmanske procedure na ustav, kao najznačajniji pravno-politički akt, efikasnije regulirati status i upotrebu instituta neposredne demokratije u bosanskohercegovačkoj politici te, uz to, definirati pitanja o kojima se može odlučivati putem referenduma. Pri tome treba posebno voditi računa o *zaštitnim mehanizmima*, zbog heterogene etnonacionalne populacijske strukture, odnosno mjerama putem kojih bi se štitila prava konstitutivnih i manjinskih naroda u Bosni i Hercegovini te općenito građanska prava. Donošenje posebnog zakona koji bi regulirao upotrebu instituta direktne demokratije – prije svega referenduma i građanske inicijative – pojednostavilo bi i uredilo praktičnu primjenu različitih oblika neposrednog odlučivanja u politici, a posebno na višim nivoima vlasti. Drugim riječima, nakon toga bosanskohercegovačko iskustvo s neposrednom demokratijom ne bi više predstavljalo primjer *direktne demokratije na marginama*.

pravo naroda na referendumsko odlučivanje o nacionalnom samoopredjeljenju u političkim okolnostima koje nisu kompatibilne sa navedenim političkim uvjetima, niti ta praksa smije imati antiustavni karakter, separatističke namjere i antidemokratske posljedice.

Upotreba instituta direktne demokratije ili, pak, njihov status u lokalnoj bosanskohercegovačkoj politici znatno je povoljniji, što je već apostrofirano, nego primjena tih političkih instrumenata na višim nivoima vlasti. Naime, zakonska regulativa u oblasti lokalne politike i samouprave osigurava optimalniji politički i zakonski okvir za prakticiranje instituta neposredne demokratije na ovom nivou vlasti koji je najbliži, ali i najpotrebniji građanima, kao servis za pružanje diferentnih usluga. Tako postoje različiti primjeri koji ukazuju na to da se neki instituti direktne demokratije koriste povremeno, ali vrlo uspješno na nivou lokalne politike u Bosni i Hercegovini. To se prije svega odnosi na referendume o opozivu općinskih načelnika, različite građanske inicijative iz oblasti lokalne politike i samouprave, peticije građana za očuvanje okoliša, prijedloge i predstavke građana lokalnim vlastima te, uz to, mjesne zborove građana i tematske rasprave iz sfere lokalne politike kao konvencionalne oblike direktne demokratije. Važnu ulogu u promoviranju neposredne demokratije i direktne građanske participacije u lokalnoj bosanskohercegovačkoj politici imaju također nevladine civilno-društvene organizacije, interesne grupe i mreže širih društvenih pokreta, od kojih povremeno dolaze značajne inicijative i prijedlozi za zaštitu prirodnih dobara, kulturne baštine, ljudskih prava i različitih sloboda.

No, ključno pitanje je sljedeće: ko inicira referendumsko odlučivanje ili upotrebu drugih instituta direktne demokratije u bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici?[*] Do sada su, na primjer, sve opozive općinskih načelnika, u pravilu, inicirala općinska vijeća i skupštine, a tek nakon toga su građani na referendumu odlučivali o tome, iako oni nisu bili inicijatori takvih prijedloga (detaljnije o ovoj temi u: Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2008). S tim u vezi, bitno je naglasiti da referendumsko odlučivanje o skiciranom opozivu

[*] Na osnovu odredbi u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, uzmimo, građani u Bosni i Hercegovini mogu putem lokalnog referenduma odlučivati o prijedlogu za izmjenu statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne samouprave, kao i o svim drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Radi se o obaveznom i obavezujućem referendumu, zato što je odluka donesena na referendumu obavezna za općinsko vijeće ili skupštinu općine jedinice lokalne samouprave (vidjeti u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021).

ima izraženiji demokratski potencijal kada, recimo, opozive iniciraju građani, zbog toga što su uvidjeli propuste u radu općinske egzekutive, nego kada te opozive inicira općinsko vijeće ili skupština, jer to nerijetko čini iz političkih razloga, tj. zato što inicijatori opoziva u općinskom vijeću i općinski načelnik ne pripadaju možda istim političkim strankama. U takvim okolnostima otvara se prostor za zloupotrebu referenduma na lokalnom nivou vlasti, posebno u tranzicijskim državama sa izraženom podaničkom kulturom, jer kada inicijator opoziva načelnika nije narod koji o opozivu treba glasati na referendumu, onda obično inicijatori opoziva iz općinskog vijeća na različite načine, pa čak i nedopuštene, pokušavaju uticati na građane i njihove preferencije, kako bi njihova inicijativa bila, zapravo, verificirana i podržana na referendumu.

Pretpostavka je da vlast na lokalnom nivou, pa i u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi, može u znatno manjoj mjeri uticati na zloupotrebu drugih instituta direktne demokratije i neposredne građanske participacije – poput građanske inicijative, peticije i drugih predstavki – ali to ne znači da su manipulacijski uticaji vlasti u ovom kontekstu u potpunosti isključeni (opširnije o drugim institutima direktne demokratije u bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici pogledati u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021). Kod podnošenja građanskih inicijativa, peticija i drugih podnesaka – prema normativnom poimanju ovih instrumenata direktne građanske participacije – najvažnije je da ti prijedlozi budu inicirani od strane autonomnih građana, čiji je aktivitet oslobođen od uticaja lokalne vlasti i koji, uz to, žele da takvim javnim djelovanjem koncipiraju i naprave funkcionalne političke promjene na lokalnom nivou ili, pak, da zaštite resurse lokalnih zajednica.[*] Itekako je bitno da građanstvo navedene institute neposredne demokratije koristi u skladu sa zakonskim procedurama i instrukcijama, nakon čega lokalne vlasti imaju obavezu da razmatraju takve inicijative i prijedloge te poduzimaju određene mjere, kao politički odgovor na upućene zahtjeve građanstva na lokalnom nivou vlasti.

[*] Prema entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, iako su evidentne određene regulacijske razlike, građani u Bosni i Hercegovini imaju osigurano pravo da podnose inicijative lokalnim vlastima za donošenje nekog akta ili rješavanje nekog pitanja iz njihove nadležnosti. Potrebno je da oko 5% građana upisanih u birački spisak – za područje određene jedinice lokalne samouprave – svojim potpisom podrži neku građansku inicijativu, kako bi općinsko vijeće raspravljalo i razmatralo inicijativu te u ostavljenom roku dalo odgovor zainteresiranim građanima (pogledati u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021).

Jedan od tradicionalnih oblika direktne demokratije je zbor građana, ali ima izrazito ograničenu prostornu primjenu, pa se najčešće prakticira na mjesnom nivou u lokalnim zajednicama, a takav je slučaj i u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi. Zbor građana, u pravilu, saziva predsjednik savjeta mjesne zajednice, ali to može, u određenim okolnostima, učiniti i gradonačelnik, načelnik općine i predsjedavajući općinskog vijeća, što se u izvjesnim slučajevima, tj. kada neko drugi saziva mjesni savjet i određuje njegov dnevni red, može tumačiti kao svojevrstan politički pritisak na savjet mjesne zajednice, pa zbog toga nije u potpunosti isključena ni zloupotreba ove forme direktne demokratije.[*] Također, u lokalnim zajednicama provode se učestalo i tematske javne rasprave, kao vid konvencionalne direktne participacije građanstva, ali njihov politički doseg je unaprijed ograničen njihovim tematskim okvirom. Tako, na primjer, lokalne vlasti sprovode obavezno javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu, ali i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom. Građani na lokalnom i mjesnom nivou, pored svega navedenog, mogu sudjelovati u tematskim raspravama, na kojima se razmatraju planovi prostornog uređenja ili razvoja ekonomsko-društvenih djelatnosti te im je, uz to, omogućeno da daju inicijative, prijedloge i doprinose u različitim lokalnim akcijama, a u cilju, na primjer, razvoja lokalne infrastrukture, komunalnih objekata i saobraćajnica, zaštite prirodne sredine, izgradnje sportsko-zabavnih sadržaja i participacije u različitim humanitarnim aktivnostima na lokalnom i mjesnom nivou. Prema tome, građani u Bosni i Hercegovini imaju višestruki izbor u pogledu sticanja mogućnosti i ostvarivanja neposrednog učešća u javnim poslovima lokalnih zajednica – iako se nažalost rijetko odlučuju na takav vid političkog sudjelovanja – a dok su neke od praksi direktne građanske participacije na tom nivou do kraja zakonski formalizirane, dio njih ima još uvijek nedefiniran status, ili čak neformalni karakter.

Kritički osvrt: direktna demokratija, aktivno građanstvo i funkcionalna vlast

Bez učestale primjene različitih formi direktne demokratije u lokalnoj politici, ali i općenito u političkoj praksi, ne može figurirati, odnosno biti održiva *funkcionalna spona* između građana i vlasti, zasnovana na permanentnim zahtjevima građanstva i produktivnim odgovorima vlasti na upućene zahtjeve,

[*] Predsjednik savjeta mjesne zajednice dužan je, recimo, da sazove zbor građana na pismeni zahtjev najmanje 5% birača, koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se zbor građana saziva (prema: Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021).

prijedloge i peticije, što ima presudan politički značaj za demokratske režime vlasti, posebno ako imamo u vidu da se na toj političkoj formuli temelji svaki demokratski politički sistem. Drugim riječima, resursi direktne demokratije i neposredne političke participacije asistiraju angažiranim građanima u izgradnji funkcionalnog političkog procesa i vlasti. No, svaki od navedenih uslova nužno je osigurati da bi vlast efikasno funkcionirala, a to je, po svemu sudeći, jednostavnije postići u demokratskim državama sa razvijenom i participativnom političkom kulturom, nego u tranzicijskim državama s atribucijama slabe državnosti, koje još uvijek nisu ni spremne, niti sposobne da unaprijede, produbе i konsolidiraju demokratski proces.

Iako je za uspješnu upotrebu različitih instituta i formi direktne demokratije na svim nivoima vlasti, pa tako i na lokalnom nivou, važan zakonski okvir, koji normira ulogu i granice neposredne političke participacije, ipak je *volja građanstva* da sudjeluje u tim političkim procesima presudna. Volju građana da učestvuje u akcijama i projektima neposredne demokratije trebala bi pratiti njihova sposobnost i *znanje o politici*, koje stiču kroz procese sveukupne socijalizacije, kako bi mogli na efikasan i produktivan način participirati u diferentnim formama direktnog građanskog sudjelovanja u političkoj praksi. To se posebno odnosi na neposredno učešće građana u lokalnoj politici, s obzirom na to da se političke odluke i mjere koje donosi lokalni nivo vlasti, u osnovi, najviše reflektiraju na svakodnevnicu i životni standard pojedinaca u lokalnim zajednicama. Zbog toga je bitno da građani u svojim lokalnim sredinama budu uvijek adekvatno politički socijalizirani te aktivni i angažirani, u pogledu spremnosti da sudjeluju u različitim vidovima neposredne i posredne političke participacije, kako bi bili subjekti, a ne objekti lokalne politike.

Conclusion

The functional connection between citizens and the state government cannot be sustainable without the frequent application of various forms of direct democracy in local politics, and it is based on submitted political demands of citizens and productive responses of the state government to submitted proposals. Therefore, the resources of direct democracy and direct political participation assist citizens in building a functional political process. This is easier to achieve in democratic states with a developed political culture than in transition states with weak statehood, which are still neither ready nor capable of consolidating the democratic process. Although the legal framework is important for the successful use of different forms of direct democracy at all levels of government, the will of citizens to participate in these political

processes is crucial. The political will of citizens to participate in the actions of direct democracy should be determined by their ability and knowledge about politics, which they acquire through the processes of overall socialization. This especially applies to the direct participation of citizens in local politics because those political decisions significantly reflect on the living standards of individuals.

Literatura

Alexander, Cynthia J.; Pal, Leslie A. (ur.) (2001) Digitalna demokracija: politike i politika u umreženom svijetu. Osijek – Zagreb – Split: Panliber.

Ballestrem, Carl (1998) Narodni suverenitet u ustavnoj državi. Politička misao 35(3), 64-77.

Bieber, Florian (2006) Post-war Bosnia: ethnicity, inequality and public sector governance. New York: Palgrave Macmillan, UNRISD.

Dal, Robert (1999) Demokratija i njeni kritičari. Podgorica: CID.

Fejzić, Elvis (2016) Nedostaci i ograničenja referendumske demokratije. Godišnjak BZK Preporod 16, 17-32.

Fejzić, Elvis (2017) Referendum i demokratska vlast: plebiscitarna demokratija kao prijetnja. Pregled 58(1), 27-43.

Fejzić, Elvis (2019) Ustavna aksiologija republikanizma i aktivitet parlamentarnih stranaka u Bosni i Hercegovini: kontradikcije, apologije i preporuke. Sveske za javno pravo 10(35–36), 37-44.

Fejzić, Elvis (2021) Populizam i nacionalizam u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini: desnica, ljevica i zloupotrebe volje naroda. U Veselinović, Velimir (ur.) Populistički duhovi vremena i izazovi demokraciji: studije o populizmima. Zagreb: Despot infinitus, 250-269.

Fiš, Jerg (2013) Pravo naroda na samoopredeljenje: obuzdavanje jedne iluzije. Beograd: Albatros plus.

Fridrih, Karl Joakim (2005) Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi. Podgorica: CID.

Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Shaun (2001) Komparativna vladavina i politika: uvod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Hague, Rod; Harrop, Martin (2014) Uporedna vladavina i politika: uvod. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Kaningam, Frenk (2003) Teorije demokratije. Beograd: Filip Višnjić.

Kaseze, Antonio (2011) Samoodređenje naroda. Beograd: Službeni glasnik.

Kolednjak, Marijana; Šantalab, Martina (2013) Ljudska prava treće generacije. Tehnički glasnik 7(3), 322-328.

Kostadinov, Biljana; Barić, Sanja (2006) Sudski nadzor referendumskih odluka u saveznim državama Sjedinjenih Američkih Država. Hrvatska javna uprava 6(3), 57-84.

Kriesi, Hanspeter (2007) Izravna demokracija: švicarsko iskustvo. Anali Hrvatskog politološkog društva 4(4), 43-58.

Lovo, Filip (1999) Velike savremene demokratije. Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića Sremski Karlovci.

Marković, Ratko (2006) Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: IPD Justinijan.

Menser, Michael (2018) We Decide!: Theories and Cases in Participatory Democracy. Philadelphia: Temple University Press.

Milenković, Dejan; Golubović, Katarina; Ćopić, Hana; Đurđević-Filipović, Nina (ur.) (2010) Peticije i predlozi – pravo i praksa. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava.

Milosavljević, Bogoljub (2011) Uvod u teoriju ustavnog prava. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik.

OHR (1995) Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo: OHR – Office of the High Representative.

Pejanović, Mirko (2012) Društveno-istorijski značaj referenduma iz 1992. godine za razvoj državnosti Bosne i Hercegovine. Pregled 53(1), 11-30.

Pereša, Irena; Zelić, Dragan (2012) Analiza referenduma u Hrvatskoj: u odnosu na evropske standarde. Zagreb: GONG – European Fund for the Balkans.

Prelot, Marcel (2002) Političke institucije: opća teorija političkih institucija. Zagreb: Politička kultura.

Qvortrup, Matt (ur.) (2014) Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Smerdel, Branko (2010) Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice. Hrvatska pravna revija 10(11), 1-9.

Svift, Adam (2008) Politička filozofija: vodič za studente i političare. Beograd: Clio.

Šolte, Jan Art (2009) Globalizacija: kritički uvod. Podgorica: CID.

Vinsent, Endrju (2009) Teorije države. Beograd: Službeni glasnik.

Vujadinović, Dragica (2011) Evropski politički identitet i Srbija. U Podunavac, Milan, Ustav i demokratija u procesu transformacije. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije.

Vukelić, Jelisaveta (2009) Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji. Sociologija 51(3), 291-311.

Vukelić, Zorica (ur.) (2006) Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 19/08, 16. 4. 2008.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (sa izmjenama zakona). Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/2016, 36/2019 i 61/2021, 2. 7. 2021.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06, 30. 8. 2006.

DOI: 10.5644/PI2022.205.06

POLITIČKA PARTICIPACIJA ŽENA: STEPEN, OBLICI I PREPREKE

Zlatiborka Popov-Momčinović

Uvod

Politička participacija je složen fenomen o kojem postoje brojne teorijske rasprave i empirijska istraživanja i koja se kontinuirano sprovode decenijama unazad i u različitim društveno-političkim kontekstima. Jedan od najvećih politikoloških autoriteta koji se bavio demokratijom i procesima demokratizacije Semjuel Hantington naveo je da je za demokratsku konsolidaciju ključna mirna smena vlasti i redovno održavanje fer i demokratskih izbora (Hantington, 2003: 23). Da bi se ovaj formalni, proceduralni deo ispunio potrebnim sadržajem, ključan element je i politička participacija građana i građanki, kojom se legitimizira sam demokratski proces. s obzirom na to da je za funkcionisanje demokratije kao modela donošenja odluka neophodna vera u njenu poželjnost (Dal, 1997), učešće u političkim procesima je lakmus test kojim se potvrđuje da je demokratija ustanovljena, kao i eventualna responzivnost političkih elita na društvene potrebe koje se artikulišu kroz političku participaciju. Politička participacija je stoga eliksir života za samu demokratiju (Deth, 2014: 350).

S druge strane, činjenica da su žene naknadno uključene u politiku postavlja brojna pitanja koliko je sam koncept političke participacije heteronormativan. Naime, individua koja se često stavlja na pijedestal liberalizma i liberalne demokratije zapravo je označavala belog muškarca srednje klase (Hughes, Paxton, 2019: 35) koji ima dovoljno kapaciteta za puno učešće u politici te predstavlja participanta u idealtipskom smislu reči. Stoga je politička participacija žena još složeniji pojam, s obzirom na to da se postavlja pitanje da li, kako, na koji način i u ime kojih političkih ciljeva žene učestvuju u političkom životu, kroz šta se ukrštaju problemi homogenizacije ženskog političkog iskustva s jedne strane, i njihove diverzifikacije s druge. Pri tome se ovi drugi mogu podvesti pod homogenizirajuće pojmove "muškog" i "ženskog" političkog pristupa u smislu Veberovih idealnih tipova

(Ždralović, 2020: 263), koji ne poništavaju specifičnosti koje uzmiču ovom grupisanju. Druge determinante i demografske kategorije kao što su životna dob, klasni položaj, etnička i rasna pripadnost, stepen religioznosti, bračni i porodični status su takođe od velikog značaja i nude dodatne uvide u stepen i oblike političke participacije žena, i posebno njihovih ograničenja. S druge strane, žene su sa modernizacijom bile isključene iz političke i za njih je bila rezervisana tzv. privatna sfera kao sfera lažne ugodnosti koja se ne propitkuje i ne politizuje nasuprot javnoj sferi kao sferi odgovornosti. Njihovo naknadno uključivanje u *polis*, čak i pod uslovom da je nastalo kao rezultanta borbi ženskog (i feminističkog) pokreta, na specifičan način utiče na njihovu političku subjektivizaciju i na mogućnosti kreiranja ženske politike ili pak orodnjavanje muške i responzivnost na specifičnost njihovih potreba (Karapetrović, 2019: 15; Popov-Momčinović, 2013: 52). Nedoumice vezano za političku participaciju žena se uvećavaju sa novim oblicima političke participacije, koja je zapravo jedan šarolik i ekstenzivan pojam, i promene u oblicima i stilovima političke participacije postaju možda još značajnije od samog stepena učešća, s obzirom na to da gotovo svaki oblik ponašanja može imati političku intonaciju ili učinak (Deth, 2014: 351).

U ovom radu ćemo se pozabaviti ključnim pokazateljima i problemima političke participacije žena na osnovu analizirane literature, pri čemu su uzeti u obzir različiti društveni konteksti i oblici njihovog političkog učešća, počev od onih konvencionalnih, od kojih je najznačajniji izlazak na izbore i učešće u aktivnostima koje su povezane sa izborima. Analizom tzv. nekonvencionalnih oblika i recentnih izazova koji su povezani sa promenama u oblicima političke participacije i redefinisanjem rodnih uloga, pokušaćemo da ukažemo i na neke od problema samog koncepta političke participacije kada se ukrste sa polom, odnosno rodom. Naime, dihotomije kao što su aktivnost – pasivnost, potom konvencionalno – nekonvencionalno, individualno – kolektivno, privatno – javno se smatraju reduktivnim (Kaim, 2021: 64) posebno kad se ukrste sa dihotomijom muško – žensko, odnosno pol – rod (Coffé, Bolzendahl, 2010: 319). Iako cilj ovog rada nije da ukaže na sve navedene nedoumice povezane sa konceptom političke participacije, potrebno je bar skrenuti pažnju na sledeće probleme:

1. Dominacija bihejvioralnog pristupa u istraživanjima koji postaje posebno popularan u zapadnim demokratijama i povezan sa različitim sondažama javnog mnjenja. Statističkim merenjima su posebno obuhvaćeni formalni aspekti učešća, kao što su učešće u tradicionalnim političkim aktivnostima, čime se zapostavljaju tzv. neformalni modeli putem kojih žene i druge marginalne grupe učestvuju u društvenom i političkom životu (Stolle et al., 2005: 250).

2. Teleološke teze o participaciji kao sastavnom elementu liberalne demokratije, čime se teži potvrditi da je liberalna demokratija jedina poželjna "igra u gradu". U tzv. nekonsolidovanim demokratijama se tako slaba demokratska performansa na pojednostavljen način povezuje sa nedovoljnim političkim učešćem stanovništva.

3. (Neo)liberalni koncept osnaživanja žena (*empowerment of women*), između ostalog kroz njihovo ravnopravno političko učešće. Pri tome se doduše detektuju različite strukturalne prepreke, npr. kroz sintagmu socio-ekonomske i kulturne barijere, koje se nastoje rešiti mehanizmima kao što su urodnjavanje (*gender mainstreaming*) i koje postaju često same sebi cilj, iako deklarativno teže prevladavanju ženske podređenosti. Paradoksalno, jezik osnaživanja i univerzalno prihvaćene i suštinski dekontekstualizovane prakse *gender mainstreaminga* oduzimaju moć onima koji se navodno teže osnažiti (Eerdevijk, Davids, 2013: 6).

Konvencionalni oblici političke participacije žena: "Ima izaći"

Politička participacija se najviše analizirala s aspekta tzv. izlaska na izbore, što predstavlja, kako navode dva politikološka autoriteta, Gabriel Almond i Sidni Verba, oblik participacije koji zahteva najmanje vlastite incijative, jer potrebno je "samo izaći". U periodu kada su oni obavili svoje pionirsko istraživanje, utrvši put razvoju koncepta političke kulture, žene su u manjoj meri učestvovale u politici od muškaraca i u većoj meri su pripadale tzv. parohijalnom, tj. otuđenom tipu političke kulture. Žene su po njihovom navodu nešto češće apatične, parohijalne, konzervativne te osetljive na lične, emotivne i estetske aspekte političkog života (Almond, Verba, 2000: 290). Istraživanja koja su obavljena nešto kasnije su pak pokazala da je tzv. pasivnost ili tačnije veća pasivnost žena svojevrstan stereotip koji je nastavio da funkcioniše iako nije bio jasno potkrepljen empirijskim istraživanjima (Welch, 1977: 711). Naime, empirijski podaci o oko 10% manjoj izlaznosti žena na izborima u Sjedinjenim Američkim Državama nisu uvek bili potkrepljeni statističkom značajnošću, posebno kada se uzmu neke varijable kao što je stepen obrazovanja i visina prihoda, a koji najviše i utiču na političku participaciju (Welch, 1977: 716). Kod žena je posebno značajan faktor predstavljala zaposlenost, koja povećava svest o vlastitim kapacitetima, a sledstveno i stepen izlaska na izbore (Andersen, 1975: 442). Iako je tačno da žene nakon dobijanja glasa nisu odmah potrčale na birališta, vremenom je došlo do smanjenja ovih razlika u učešću, a neke kategorije žena kao što su obrazovane i žene mlađe životne dobi su u većoj meri izlazile na izbore od korespondentne grupe muš-

karaca (Burell, 2004: 91-92). Težnje stranaka da mobilišu u svojim programskim platformama su se takođe pokazale bitnim (Burell, 2004: 92), te se npr. velika izlaznost žena u vreme Kenedijeve nominacije često površno povezivala sa njegovom harizmom i privlačnošću (Andersen, 1975: 445). Na to da to nije slučaj ukazuje činjenica da je izlaznost žena koje su glasale za republikanskog predsedničkog kandidata Niksona bila četiri puta veća od izlaznosti žena koje su glasale za demokratskog kandidata Kenedija (Anderson, 1975: 445). Empirijski podaci ukazuju na to da je podrška žena koje su dale svoj glas Kenediju bila suštinski povezana sa strategijom njegove kampanje usmerenom ženama i koja se ticala federalnih subvencija za obrazovanje za koje su žene bile veoma zainteresovane (Burell, 2004: 96).

Podaci o učešću žena ne izborima ne važe samo za SAD i za zemlje koje definišemo kao konsolidovane demokratije, gde se u zadnjih nekoliko decenija izlaznost na izbore kada je reč o muškarcima i ženama izjednačila (Fuchs, 2018: 39).* Istraživanja drugde u svetu pokazuju da žene u podjednakoj meri glasaju na izborima, a u nekim zemljama nešto više nego muškarci, npr. u SAD, Švedskoj, Barbadosu, dok u nekim zemljama nešto manje, npr. u Rumuniji i Indiji (Paxton et al., 2007: 264). U Velikoj Britaniji je još od ’90-ih godina prošlog veka zabeleženo da su žene više izlazile od muškaraca na birališta, tako je npr. 1997. izašlo 2 miliona više žena od muškaraca (Hooghe, Stole, 2004: 6). Kada je reč o Bosni i Hercegovini, izlaznost žena je kontinuirano nešto niža od izlaznosti muškaraca, bilo da je reč o opštim ili lokalnim izborima, i prema podacima Centralne izborne komisije, na svakim izborima se beleži izlaznost žena manja od 50% (Duhaček et al., 2019: 13).

U mnogim tradicionalističkim i nedovoljno razvijenim društvima uočeno je da žene na izborima u manjoj meri iskazuju svoja individualna politička mišljenja i prosuđivanja (Begum, 2015: 481), a što je u Bosni i Hercegovini posebno detektovano u ruralnim područjima (Popov-Momčinović, 2020: 54). Istraživanja potvrđuju da je svest o značaju rodne ravnopravnosti važna determinanta visoke političke participacije žena i njihovog vlastitog prosuđivanja. Žene koje imaju svest o različitim oblicima rodne diskriminacije u većoj meri i učestvuju u politici, dok kod muškaraca povezanost između svesti o rodnoj neravnopravnosti i političkoj participaciji nije uočena (Albanesi et al., 2012: 362; Cassese, Holman, 2016: 533). Najznačajniji generatori širih promena predstavljaju međunarodni instrumenti za rodnu ravnopravnost koji su posebno ojačani i izgrađeni u poslednje tri decenije i inkorporirani u legislativu

* Gesine Fuchs tako navodi da je najveća razlika u Nemačkoj bila zabeležena 1957, kada je izlaznost žena na izbore u odnosu na muškarce bila manja za 3,3% (Fuchs, 2018: 39).

gotovo svih zemalja na svetu (Jakešević, Luša 2021:4; Zwingel, 2016: 11), kao i razvijeno civilno društvo odnosno značajno prisustvo profilisanih ženskih organizacija civilnog društva (Zwingel, 2016: 42). Zajedno sa promenom generalne svesti u populaciji u smeru postmaterijalističkih-ekspresivnih vrednosti u odnosu na materijalističke, predstavljaju važan okvir koji omogućava da se politička participacija žena ne samo dešava već i promoviše, i da vodi do stvarnih i realnih promena u društvu (Mihaljević, 2019: 43).

Uprkos pomenutim pomacima, neki drugi pokazatelji govore u prilog ustrajavanja političkog kao muškog posla. Naime, kada je reč o oblicima participacije koji zahtevaju veći angažman i preuzimanje inicijative, kao što je posećivanje političkih sastanaka, rad u političkim kampanjama, pokušaj uticanja na glasove potencijalnih birača, utvrđena je diskrepancija između političke participacije muškaraca i žena (Andersen, 1975: 439). Ona se potvrđuje i u recentnim istraživanjima, koja pokazuju da muškarci intenzivnije učestvuju u drugim, konvencionalnim oblicima političke participacije koji su povezani sa glasanjem (Burns et al., 2001: 2; Hooghe, Stolle, 2004: 2). Naime, održavanje dugih političkih sastanaka, noću i sl. u periodu predizbornih kampanja utiče na smanjenje mogućnosti za učešće žena usled kućnih i porodičnih obaveza (Begum, 2015: 482). Iz tih i drugih razloga, koji se često podvode pod pojam drugačije socijalizacije muškaraca i žena, kao i drugih strukturalnih prepreka koje im se nameću, žene se smatraju podjednako zainteresovanim za politiku, ali imaju više sumnje u mogućnosti i efikasnost vlastitog učešća (Begum, 2015: 484). Jedan od ključnih resursa koji nedostaje ženama je vreme i širom sveta postoji velika diskrepancija kada je reč o tzv. slobodnom vremenu koje je na raspolaganju ženama u odnosu na muškarce (Paxton et al., 2007: 267). Udate žene koje imaju decu iz tih razloga manje učestvuju u politici, a neudate žene sa decom najmanje (Burns et al., 2001: 97). Podaci iz Bosne i Hercegovine ukazuju na to da su u politički život kroz političke stranke uključenije obrazovanije i žene mlađe životne dobi, što takođe ukazuje na to da nakon udaje i zasnivanja porodice kod žena opada interes, odnosno vreme koje im je na raspolaganju za ove oblike političkog učešća. Takođe, to je povezano sa brojnim preprekama sa kojima se žene susreću u javnoj sferi i životu uopšte, što pokušavaju da premoste kroz stranačku patronažu (Babović et al., 2012: 32). Upravo zbog brojnih barijera sa kojima se žene susreću tokom života, podsticajno porodično okruženje za buduće političko učešće ima veći značaj za devojčice nego za dečake (Albanesi et al., 2012: 362).

S druge strane, istraživanja obavljena u zemljama konsolidovane demokratije pokazuju da se žene češće aktivno uključuju u političke

kampanje kandidatkinja nego kandidata (Hooghe, Stole, 2004: 11) i da su više zainteresovane za one kampanje u kojima se adresiraju pitanja koja se tiču obrazovanja, dečje zaštite, abortusa, a imaju drugačije poglede i na teme koje se tiču siromaštva, sigurnosti, korištenja oružja (Hooghe, Stole, 2004: 6). Istraživanje sprovedeno tokom lokalnih izbora 2016. u Bosni i Hercegovini je pokazalo da je 57,6% žena dalo glas ženama na kandidatskim listama, a žene sa visokom obrazovanjem su imale veću sklonost da glasaju za kandidatkinje (Miftari et al., 2021: 37).

Kod žena kod kojih je zabeležen visok nivo znanja o političkim procesima, a što je povezano kako sa formalnim obrazovanjem tako i sa neformalnim učenjem u različitim organizacijama i asocijacijama, uočava se da one u jednakoj meri kao i muškarci učestvuju na političkim sastancima i događajima te da slobodno izražavaju svoja politička stajališta (Albanesi et al., 2012: 362). U Bosni i Hercegovini je potvrđen uticaj obrazovanja na političku apstinenciju žena, s tim da gotovo polovinu apstinentica čine žene sa završenom srednjom školom. Apstinentice sa visokim obrazovanjem su nešto više zastupljene od onih sa osnovnim obrazovanjem, ali praktikuju različite oblike apstinencije i najmanje prihvataju fatalističke tvrdnje kao što je: glasala sam, ali više neću glasati (Puhalo, Popov-Momčinović, 2015: 115-116). Pored obrazovanja i bračnog statusa, evidentiran je uticaj religioznosti kada je reč o izlasku na izbore. Odlazak u verske objekte na službu je u pozitivnoj korelaciji sa izlaskom na izbore i drugim oblicima konvencionalne političke participacije (Coffé, Bolzendahl, 2010: 321), s tim da je utvrđen veći uticaj na participaciju muškaraca. Naime, obeležja kao što su religioznost i zaposlenost statistički utiču na veću političku participaciju muškaraca ili žena ukoliko su statistički značajno manje zastupljeni u kategoriji zaposlenih, odnosno religioznih, a žene su religioznije od muškaraca (Coffé, Bolzendahl, 2010: 321). Pri tome treba imati u vidu da oblik religioznosti kao što je odlazak u verske objekte nije u korelaciji sa svešću o važnosti rodne ravnopravnosti (Cassese, Holman, 2016: 535). U Bosni i Hercegovini u istraživanju apstinentica utvrđeni su različiti oblici apstinencije kada je reč o izlasku na izbore kod žena vernica, dok su nereligiozne žene u statistički značajnoj meri više pristajale na tvrdnje koje ukazuju na otuđenost od političkog života (Puhalo, Popov-Momčinović, 2015: 118).

Iz navedenih razloga može se reći da veliki broj faktora utiče na razlike između žena i muškaraca kada je reč o oblicima političke participacije koji su povezani sa izborima. Naime, pored samog učešća i izlaska na izbore, ističe se važnost aktivne promocije jednakih šansi i kreiranje pretpostavki koje omogućavaju učešće žena u politici na ravnopravnim osnovama u političkom životu i u svim

drugim sferama (Kassa, 2015: 6). S obzirom na to da je reč o idealima do kojih se može stići tek na duge staze, prethodno navedeni podaci o gotovo podjednakom izlasku na izbore ne govore u prilog rodnom balansu. Žene ostaju manje zainteresovane i manje informisane kada je reč o politici (Burns et al., 2001: 67), a što je uglavnom povezano sa niskim stupnjem percepcije efektivnosti vlastitog učešća (Ahmad et al., 2019: 115). U nerazvijenim zemljama, npr. na afričkom kontinentu, u kojima dominira ruralna populacija, a velike ekonomske barijere i nejednak pristup resursima još su izraženiji, posebno kad je reč o vlasništvu i obrazovanju, rezultanta je manja politička participacija žena (Kivoi, 2014: 179). Ove barijere sledstveno dovode i do ograničenog pristupa informacijama i zajedno sa kulturalnim faktorima sputavaju političku participaciju žena (Kivoi, 2014: 179). U zemljama koje nisu liberalne demokratije, problemi kao što su politički klijentelizam, političke pretnje i nasilje na izbornim mestima su faktori koji ukazuju na to da nije reč o najelementarnijem obliku političke participacije gde je potrebno "samo izaći". U okolnostima političkog klijentelizma, mobilizacija žena za izlazak na izbore ima i niske pragmatičke ciljeve s obzirom na to da prilikom tzv. kupovine glasova ženski glasovi manje koštaju od muških i da su siromašne žene, neobrazovene i žene sa invaliditetom najčešća meta trgovine glasovima (Blaydes, El Tarouty, 2009: 371).

Politička participacija i reprezentacija žena

Participacija *per se* pak ne znači da će se interesi i problemi žena sledstveno i adresirati u institucijama reprezentativne demokratije, te je neophodno da ona bude informisana i organizovana, orijentisana na povećanje demokratičnosti i dobre uprave (Kivoi, 2014: 177). Ona iziskuje i ravnopravno učešće žena na svim nivoima vlasti i mestima gde se donose odluke, što globalno još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Ravnopravno učešće žena u telima gde se donose odluke se smatra ključnim s obzirom na to da žene predstavljaju polovinu populacije i biračkog tela (Dingler et al., 2019: 306). Brojne prepreke i faktori utiču na to da su žene manje ambiciozne i sebe smatraju manje kvalifikovanim za političku utakmicu (Milazzo, Goldstein, 2019: 35). S tim u vezi, politička participacija žena je usko povezana sa njihovom reprezentacijom, tj. učešćem u samim institucijama gde se donose političke odluke.[*]

[*] U pionirskom delu Hane Pitkin (Hanna Pitkin) pravi se razlika između formalne reprezentacije ili predstavljanja, koja se odnosi na pravila i procedure putem kojih se biraju predstavnici/e; deskriptivne (ili opisne), koja se odnosi na kompozitnu sličnost između predstavnika/ce i zastupanog/e; supstancijalne, koja se tiče podudarnosti između postupaka predstavnika/e i interesa zastupanog/e; i simboličke, koja se odnosi na percepcije predstavljenog/e da je pošteno i efikasno zastupan/a (Pitkin, 1972).

Naime, žene danas "zauzimaju" 24,3% mesta u parlamentima širom sveta, dok je u 38 zemalja taj broj manji od 10% (Knelghat-Doost, Sibly, 2020: 400). U nekim zemljama na Bliskom istoku i u severnoj Africi već nekoliko decenija zastupljenost žena u parlamentima ne prelazi 5% (Hughes, Paxton, 2019: 39). Kada je reč o predsedničkim i premijerskim pozicijama, u svetu je svega 6,3% žena na tim pozicijama (Popov-Momčinović, 2019: 155).

Kada je reč o učešću na lokalnim nivou vlasti, najčešće se ističe da je on bliži svakodnevnom životu žena te da je prijemčiviji za njihovu participaciju od nacionalnog nivoa, s obzirom na to da lakše usklađuju svoje porodične i druge obaveze sa političkim angažmanom na lokalnom nego na tzv. višim nivoima (Dauti, Gjermeni, 2015: 213). S druge strane, lokalna politika može da bude početna faza za kasnije uključivanje na ostalim nivoima vlasti (Savaş-Yavuzçehre, Ciğeroğlu-Öztepe, 2016: 213). Istraživanja u SAD pokazuju da su žene zainteresovanije za učešće u politici na lokalnom nego na nacionalnom nivou i, kada se uključe u različite oblike delovanja za zajednicu, posvećuju tome više vremena nego muškarci (Burns et al., 2001: 68, 81). Generalno se primećuje da su žene više upoznate sa političkim procesima na lokalu i veća je verovatnoća da će iza sebe imati lokalne mreže podrške za svoj angažman na ovom nivou vlasti (Dauti, Gjermeni, 2015: 213).

Zastupljenost žena na lokalnom nivou vlasti veoma varira od zemlje do zemlje, s tim da su u mnogim zemljama žene uspešnije na ovom nego na nacionalnom nivou vlasti, dok je u nekim zemljama situacija obrnuta (Savaş-Yavuzçehre, Ciğeroğlu-Öztepe, 2016: 217). Varijabilnost je prisutna između zemalja koje imaju kulturološke i druge sličnosti, npr. u Latinskoj Americi je izabrano 15,5% gradonačelnica, s tim da u nekim zemljama nema nijedne gradonačelnice (npr. u Jamajci, Trinidadu i Tobagu), a najviše ih je na Kubi (47%), Nikaragvi (42,5%), a potom sledi Surinam (26,7%), Venecuela (22,3%), Meksiko i Urugvaj, dok ostale države na ovom kontinentu imaju manje od 15% gradonačelnica (United Nations, n. d.). Sa procentom od 19,6% Bosna i Hercegovina se nalazi na samom evropskom dnu kada je reč o zastupljenosti žena na lokalnom nivou (UNECE, n. d.), a po broju izabranih gradonačelnica / načelnica je od zemalja Zapadnog Balkana jedino lošija situacija na Kosovu, gde nema nijedne žene na ovoj poziciji (Tadić et al., 2018: 12). Primećuje se takođe da se u nekim lokalnim zajednicama jedni te isti načelnici/gradonačelnici nalaze na tim pozicijama u nekoliko mandata, a neki duže od dvadeset godina (Izmirlić, 2020). To dovodi do povećanja klijentelističkih odnosa između političara i građanstva, kroz različite forme neformalnih odnosa i na štetu transparentnosti i dobre uprave, što je izraženo u svim zemljama Zapadnog Balkana (Bliznakovski et al., 2017: 4).

Istraživanja u svetu pokazuju da veća zastupljenost žena u politici donosi novi kvalitet u smislu brige za socijalna i pitanja kvaliteta života, posebno onih koja se tiču marginalnih grupa. Rezultati se posebno potvrđuju kada je reč o lokalnom nivou vlasti. U Sjedinjenim Američkim Državama, u gradovima na čijem čelu su žene je veće učešće građana i građanki na javnim sastancima koji su inkluzivniji i veća je interakcija različitih grupa iz lokalne zajednice sa gradonačelnicom (pr. Kadribašić et al., 2020: 46). Istraživanje iz Španije ukazuje na to da je u lokalnim zajednicama gde su žene gradonačelnice veća transparentnost i pružanje informacija koje su važne za participaciju građana i građanki (Herrero-Gutiérrez et al., 2021: 7). Komparativna istraživanja ukazuju na to da žene gradonačelnice preusmeravaju značajno veći deo budžetskih sredstava lokalnih zajednica na pitanja obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne pomoći, zaštite životne sredine u odnosu na gradonačelnike (Funk, Phillips, 2019: 20). U tim zajednicama se takođe više sredstava izdvaja za zaštitu žrtava nasilja u porodici (Funk, Phillips, 2019: 21). Istraživanja u azijskim zemljama pokazuju da žene koriste različite resurse, porodične, profesionalne, kao i neformalne mreže da bi bile izabrane u svojim lokalnim zajednicama i da bi bolje odgovorile na potrebe svog glasačkog tela (Sultan, 2018: 253). Iskustvo u poslovima iz sfere socijalnog rada, pružanje usluga zajednici, saradnja sa nevladinim organizacijama najviše doprinose poverenju u njihov kredibilitet i sposobnost za rešavanje problema drugih (Sultan, 2018: 247). Imajući u vidu da žene više od muškaraca koriste takve resurse da bi bile izabrane, sledstveno ih pretaču i u same odluke nakon eventualnog izbora. Primeri iz ovih zemalja pokazuju i kako žene koriste pozitivne stereotipije npr. o vlastitoj moralnoj superiornosti da bi bile izabrane u svojim lokalnim zajednicama (Choi, 2019: 237).

S druge strane, veza između participacije i reprezentacije kada je o ženama reč nije linearna, posebno kada se uzmu u obzir rezultati komparativnih istraživanja na nacionalnom nivou, koji su utvrdili da veza između demokratije i političke reprezentacije žena takođe nije utvrđena (Beer, 2009: 213). Prva zemlja na svetu koja je dosegla zastupljenost žena od 10% u parlamentu je Sovjetski Savez, 1946. godine (Paxton et al., 2007: 909). Komunistički režimi i populističke diktature u nekim segmentima dovode do poboljšanja položaja žena, s obzirom na to da je u autoritarnim režimima u kojima je to u skladu sa ideologijom lakše uvesti rodno progresivnu legislativu (Beer, 2009: 215), kao što je to (bio) slučaj u marksističko-lenjinističkim režimima (Paxton et al., 2007: 904). No, u nedemokratskim režimima nema slobodnih i fer izbora, pa se žene mogu postaviti na različite pozicije čak i kada nemaju podršku stanovništva (Hughes, Paxton, 2019: 44). Iz tih razloga je u slu-

jevima nedemokratskih režima nemoguće istraživati odnos između političke participacije i reprezentacije žena, jer u njima žene ostaju politički maloletne i zavisne od dobre volje patrijarha (Beer, 2009: 215).

Kada je reč o evropskim zemljama konsolidovane demokratije, istraživanja pokazuju da u zemljama u kojima žene više izlaze na birališta od muškaraca, izabrani predstavnici/e u značajnoj meri adresiraju pitanja i interese koji se tiču žena (Dingler et al., 2019: 303). Po istom istraživanju, to je važniji faktor od tzv. broja izabranih žena u parlamentima. U nekim komparativnim istraživanjima je utvrđeno da prag od 30% žena u parlamentima ne utiče na veću izlaznost žena na izbore, ali povećava neke druge važne elemente kao što su nivo njihove motivacije za učešće u politici i veći intenzitet angažmana (Marc, Schädel, 2012: 112-113). Ovi podaci ukazuju na složen i dinamičan odnos između političke participacije i reprezentacije žena.

U istraživanjima je utvrđena povezanost između ideološkog spektra političke partije i reprezentacije žena, što je povezano i sa glasanjem žena za određene političke opcije. Naime, žene su ranije češće glasale za konzervativne stranke, a vremenom je, usled promena vrednosnih obrazaca u populaciji, došlo do njihove preorijentacije ka strankama koje pripadaju levom ideološkom spektru (Inglehart, Norris, 2000: 443-444). Ovo predstavlja trend koji je prisutan od osamdesetih godina prošlog veka do danas u zemljama konsolidovane demokratije (Fuchs, 2018: 36), a npr. u SAD je 8% žena manje u odnosu na muškarce glasalo za republikanskog predsedničkog kandidata Ronalda Regana (Campbell, 2016: 589). Iako se često navodi da, kada je reč o ekonomskim pitanjima, usled dominacije tržišnog modela i prilagođavanja stranaka levice centru, pojam ideološkog spektra sve više gubi na značaju, ipak postoje važne razlike između stranaka kada je reč o etičkim pitanjima kao što su npr. abortus, eutanazija i sl. i širi koncept ljudskih sloboda i prava za koju se zalažu stranke levog političkog spektra (Erzeel, Celis, 2016: 577). Takođe, komparativna istraživanja u Evropi pokazuju da zastupnici/e stranaka levice češće u parlamentima potežu pitanja koja su u interesu žena, a u najvećoj meri ukoliko dolaze iz postmaterijalističkih stranaka levice kao što su *Zeleni* (Erzeel, Celis, 2016: 581). Takođe, stranke levice podupiru različite afirmativne akcije kada je reč o većoj političkoj reprezentaciji žena, dok su stranke desnice i centra za postepene promene, i to na principima individualnog postignuća (Erzeel, Celis, 2016: 581). U zemljama u kojima postoje partijske kvote, stranke levice imaju veće kvote za žene u odnosu na konzervativne stranke (Erzeel, Celis, 2016: 580). Komparativno istraživanje u američkim gradovima potvrđuje uticaj ideoloških orijentacija u stanovništvu na broj izabranih žena gradonačelnica i članica gradskog vijeća, koji je

značajno veći u onim sredinama u kojima je stanovništvo podržalo demokratskog predsedničkog kandidata (Smith et al., 2012: 321). U Bosni i Hercegovini, kao i u drugim državama Zapadnog Balkana, u kojima demokratija nije konsolidovana, a stranački sistem je izraženo fragmenistan i ideološki neartikulisan, veza između stranaka levice i političke reprezentacije žena je dosta manje izražena (Popov-Momčinović, 2019: 160; 2020: 53). U Albaniji su npr. žene u potpunosti marginalizovane u dvema glavnim političkim strankama na levici i desnici, a uočen je trend u zemljama Zapadnog Balkana da konzervativne stranke u većoj meri postavljaju žene na ministarske funkcije kada dođu na vlast od stranaka levice (Rashkova, Zankina, 2017: 384), ali koje na tim pozicijama i ne promovišu rodne politike i pitanja.

Kada se govori generalno o mobilizaciji žena za učešće na izborima, ono može da ima različite ishode, kako pozitivne tako i negativne kada je reč o njihovoj političkoj reprezentaciji. Istraživanja obavljena npr. na Bliskom Istoku ukazuju na različite oblike upotrebe mobilizacije žena za izlazak na izbore i učešće u političkim kampanjama od strane Muslimanskog bratstva. Na taj način se stvara moćan i motivišući politički simbol o važnosti izlaska što većeg broja ljudi na izbore, a ujedno i smanjuje strah od političkog nasilja i eventualne kasnije represije vlasti (Blaydes, El Tarouty, 2009: 365). Utvrđeno je da u periodima naglih društvenih promena dolazi do povećane mobilizacije za izlazak žena na izbore, kao što je bio npr. slučaj u postsocijalističkim zemljama, ali u kojima je potom došlo do naglog smanjenja njihove reprezentacije u politici. Ovo se najčešće tumači kao oblik negativne reakcije na komunistički model emancipacije žena (Paxton et al., 2007: 266), odnosno kao posledica činjenice da žene u periodu socijalizma zapravo i nisu bile na istinskim pozicijama odlučivanja (Hughes, Paxton, 2019: 41) te je reč o kontinuitetu njihove marginalizacije. U Bosni i Hercegovini su tako na "prvim demokratskim izborima" žene zauzele svega 2,92% mesta u Parlamentu Bosne i Hercegovine, a na lokalnom nivou 5% (Popov-Momčinović, 2019: 164). U nekim slučajevima, kao što pokazuju istraživanja u afričkom kontekstu, dolazi do smanjenja zainteresovanosti žena usled razočarenja što nisu ostvarena obećanja o stvaranju pravednijeg društva (Kasomo, 2012: 60). Postoje i drugačiji primeri, s obzirom na to da su se u nekim zemljama tokom i nakon velikih društveno-političkih promena žene mobilisale za ustavna rešenja koja uključuju različite aspekte rodne ravnopravnosti, kao što je npr. slučaj u Južnoafričkoj republici, Zambiji i Ugandi (Ndlovu, Mutale, 2013: 74).

Hjuz i Pakston ističu da treba voditi računa o razlici između demokratije i demokratizacije kao procesa, s obzirom na to da je nakon početnog pada reprezentacije žena u tranzicijskim zemljama došlo do njenog porasta, posebno

usled koordinisanog pritiska ženskog pokreta i međunarodnih mehanizama za rodnu ravnopravnost (Hughes, Paxton, 2019: 45), što je bio slučaj i u Bosni i Hercegovini. U nekim postkonfliktnim društvima dolazi do povećanja njihove zastupljenosti u institucijama i najistaknutiji primer je Ruanda, koja beleži najveći broj izabranih žena u parlamentu u svetu (Kumar, 2017: 86; Hughes, Paxton, 2019: 42). Jedna od premisa prilikom formiranja vlasti u Ruandi je da će ravnopravna uključenost žena poboljšati političku klimu u društvu (Hogg, 2009: 34). Politički aktivna i zastupljena žena u institucijama vlasti je postala važan simbol postgenocidnog društva s ciljem prevladavanja etničkih i drugih podela (Hogg, 2009: 37). Takve premise su na određen način bile prisutne i u Bosni i Hercegovini nakon Dejtona, s obzirom na to da je međunarodna zajednica koja je koordinirala izbore pre usvajanja izbornog zakona sistemski podržala političku participaciju žena na ravnopravnim osnovama s ciljem, između ostalog, prevazilaženja etničkih i drugih podela (Berry, 2017: 840). Ovakav rodni esencijalizam se s druge strane pokazao neproduktivnim i nedovoljno uvezanim sa drugim strukturalnim preprekama i modelima međunarodnog intervencionizma, s obzirom na to da se politike rodne ravnopravnosti odozgo trebaju ugraditi u same lokalne kontekste. No, (neo)liberalni koncept osnaživanja žena kroz podsticanje političke participacije, podršku ženskom preduzetništvu i sl. je doveo do velikog broja slučajeva nasilja u porodici, kao reakcije muškaraca usled nesigurnosti za vlastiti položaj koja je usledila usled ovih praksi (Berry, 2017: 845). Veća uključenost žena u političke procese i kroz druge oblike osnaživanja dovodi do promene rodnih uloga i do tzv. krize maskuliniteta, koji često rezultira povećanim nasiljem nad ženama, posebno nad onima koje se teže uključiti u politiku, sferu koju muškarci smatraju svojom rezervisanom zonom (Radičević, 2020: 58).

Povezanost između nasilja u porodici i političke participacije se ogleda i u nekim analizama iz afričkih zemalja gde žene bivaju izložene ovom obliku nasilja kad iskažu težnje da se aktivnije uključe u politički život i da budu izabrane. Kada pređu taj prag i budu uključene u politiku, žene se suočavaju sa zastrašivanjem i drugim oblicima rodno zasnovanog nasilja tokom i nakon izbora, što je posebno problematično u zemljama u kojima mehanizmi za prevenciju i suzbijanje rodno zasnovanog nasilja nisu efikasni (Ndlovu, Mutale, 2013: 77). Iako je nasilje nad ženama posebno izraženo u zemljama sa slabim institucijama i u kojima su izbori generalno praćeni različitim oblicima nasilja, pokazatelji na globalnoj ravni potvrđuju da je nasilje nad ženama u politici poseban oblik rodno zasnovanog nasilja, koje je iskusio veliki broj politički aktivnih žena širom sveta: njih 82% je iskusilo psihološko nasilje, a

44% pretnje silovanjem, prebijanjem, otmicom dece i sl. (Bouka et al., 2019: 317). U Bosni i Hercegovini je političko nasilje nad političarkama takođe prisutno, uključujući i slučajeve fizičkog nasilja. Često ga čine stranačke kolege, usled straha za vlastite pozicije, i posebno kad koleginice postavljaju pitanja koja se tiču njihove kompetencije ili integriteta (Radičević, 2020: 58).

Nekonvencionalni oblici političke participacije

U feminističkim istraživanjima i analizama se ukazuje na to da, kada je reč o ženama, konvencionalni oblici političke participacije koji su povezani sa izborima predstavljaju samo mali deo prostora u kojem se žene bore za vlastitu emancipaciju (Kaim, 2021: 53). Takođe, naglasak na konvencionalnim oblicima političke participacije može da dovede do dalje alijenacije od političkog učešća, posebno kod onih grupa (kao što je npr. mlada populacija) koje u znatno manjoj meri izlaze na izbore (Kaim, 2021: 53). U istraživanjima se takođe ukazuje na važnost ne samo kolektivnih već i individualnih i latentnih oblika participacije, s obzirom na to da su žene aktivnije u manje vidljivim i strukturiranim oblicima participacije, dok su muškarci više uključeni u kolektivnim oblicima participacije i u individualnim i kolektivnim koji se baziraju na resursima (Coffé, Bolzendahl, 2010: 320).

Nekonvencionalni oblici participacije imaju više oblika i često su povezani sa delovanjem u društvenim pokretima i protestnim aktivnostima. Po nekim klasifikacijama obuhvataju i nelegalne aktivnosti. U svakom slučaju, iako nekonvencionalna participacija nije nužno povezana sa nasiljem, postoji verovatnoća da do njega može da dođe (Pajak-Patkowska et al., 2018: 78). Upravo iz tih razloga, npr. činjenice da muškarci više učestvuju na demonstracijama, ovi pokazatelji su se povezivali sa potencijalnim nasiljem do kojeg može da dođe u ovakvim političkim aktivnostima. Stavovi dečaka i devojčica ukazuju na to da prvi dvostruko više pokazuju sklonost da eventualno učestvuju u aktivnostima kao što su pisanje slogana po zidovima i blokiranje saobraćaja (Hooghe, Stole, 2004: 11). No, kada se nekonvencionalni oblici participacije posmatraju kao kišobran termin, tj. kada se obuhvate različiti oblici koji je čine, i tu je došlo do smanjenja razlika kada je reč o učešću žena i muškarca, odnosno izjednačavanja njihovog učešća (Hooghe, Stole, 2004: 7). To je posebno karakteristično za tzv. legalne oblike nekonvencionalne politike kao što su zakonom dozvoljene demonstracije, potpisivanje peticija i sl. (Pajak-Patkowska et al., 2018: 95). U nekim istraživanjima je utvrđeno da u oblicima nekonvencionalne participacije kao što je potpisivanje peticija ili bojkot proizvoda iz političkih razloga, žene više participiraju nego muškarci

(Albanesi et al., 2012: 362). No, ovi podaci su više karakteristični za zemlje konsolidovane demokratije u kojima su u populaciji prisutne postmaterijalističke vrednosti i gde su generalno u porastu različiti oblici nekonvencionalne participacije, dok su konvencionalni poput glasanja u opadanju (Pajak-Patkowska et al., 2018: 97).

Kada je reč o učešću na demonstracijama, treba takođe napraviti razliku između protesta o kojima je reč. *Million Mom March*, održan u Vašingtonu 2000. s ciljem donošenja zakona koji bi unapredili kontrolu oružja, inicirale su ženske organizacije i u njemu je učestvovalo nekoliko stotina hiljada žena (Burell, 2004: 44). U Bosni i Hercegovini su npr. JMBG protest pokrenule majke novorođenčadi usled nepostizanja konsenzusa u Parlamentarnoj skupštini BiH oko izdavanja jedinstvenog matičnog broja (tzv. *Bebolucija*) (Arnautović, 2013), a tokom pandemije u kontekstu nenabavke vakcina je organizovano nekoliko protesta koje je pokrenula neformalna grupa žena pod nazivom *Ženski marš*. Pažnju svetske javnosti su posebno privukle *Hrabre žene Kruščice*, koje su više od godinu dana svojim telima branile reku i skrenule pažnju šire javnosti na brojne probleme vezano za izgradnju mini hidroelektrana. Borba za reku predstavlja borbu za demokratsko upravljanje resursima koji se eksploatišu i iscrpljuju na račun stanovništva i budućih generacija, uz blagoslov vlasti koja ne radi u interesu zajednice (Midžić, 2020: 74). Male lokalne zajednice i posebno ruralna područja, u kojima je stanovništvo neposredno povezano sa prirodnim resursima kao što su voda i zemljište, direktno su pogođena ovakvom javnom politikom na nivou države. Žene se tako angažuju kroz nekonvencionalne oblike participacije oko tema koje su od opšteg interesa za populaciju, s tim da se ovi često na specifičan i teži način obrušavaju na žene u njihovim različitim ulogama te one na specifičan način artikulišu ta opšta pitanja. Navedeni primeri iz BiH pokazuju da se i u zemljama nekonsolidovane demokratije proširuju polja nekonvencionalne participacije žena, ali je reč o terenu koji treba još preciznije istražiti. Posebno pažnju su privukli oblici protesta žena u nekonsolidovanim zemljama u kojima su one koristile svoje telo kao alat. Takvi su npr. protesti u Ukrajini grupe *Femen*, poznatiji kao revolucija u toplesima, koja se često posmatra kao oblik političkog egzibicionizma. S druge strane, kroz ovakve forme aktivisktinje *Femena* izražavaju političku parodiju, koriste ulični aktivizam u kombinaciji sa socijalnim kapitalom koji se stiče u kontekstu novih medija (Zychowicz, 2011: 217).

S obzirom na to da su nekonvencionalni oblici participacije često povezani sa delovanjem u društvenim pokretima, istraživanja su se bavila i uticajem ovih oblika učešća na konvencionalne oblike političke participacije. Ukazano je

na to da postoje razlike prema polu o uticaju ovog učešća u aktivnostima pokreta, posebno kod mlade populacije, na političku participaciju u srednjoj životnoj dobi. Istraživanja u SAD su potvrdila da je učešće u ženskom pokretu šezdesetih godina doprinelo procenama koje se tiču ličnog političkog učešća, bez obzira na rasnu pripadnost. Kada je reč o studentskom pokretu i učešću u studentskim demonstracijama, njihov učinak se smatra manjim upravo zbog činjenice da su muški lideri pokreta žene često smeštali u tradicionalne rodne uloge, npr. rad oko tehničke i druge ispomoći (Cole, Stewart, 1996: 131). No, percepcije o važnosti učešća i u studentskom pokretu, a ne samo u ženskom, na političku participaciju u zreloj životnoj dobi su izražene kod Afro-Amerikanki, dok kod belkinja nije zabeležen njihov uticaj (Cole, Stewart, 1996: 135). U Bosni i Hercegovini, civilno društvo je svakako sfera u kojoj su se žene izborile za svoje učešće u javnom životu, preko koje pokušavaju da utiču na institucionalne procese, ali i da postignu lično ispunjenje imajući u vidu da aktivistkinje iz ženskih organizacija ističu da u civilnom društvu žene imaju više slobode nego u formalnoj politici (Popov-Momčinović, 2013: 170).

Dalje, žene su znatno više uključene u neke forme nekonvencionalne participacije kao što je bojkot proizvoda, počev od perioda kada ovakvi oblici pokušaja uticaja na političke odluke dobijaju zamah pa do danas. U SAD su npr. domaćice 1917. preduzele brojne aktivnosti bojkota proizvoda usled velikih povećanja cena hrane, organizujući proteste na koje su vodile i svoju decu, kontaktirajući političke zvaničnike, trgovce i građanstvo, što je na koncu rezultiralo uspehom (Frank, 1985: 106, 109, 112). Recentna istraživanja pokazuju da je bojkot proizvoda kao oblik političke participacije u porastu (Stolle et al., 2005: 247-248), a studije u skandinavskim zemljama ukazuju na specifičnu orodnjenost ovog oblika participacije, koji se definiše kao *women friendly*, jer žene znatno više od muškaraca smatraju ovake oblike političkog učešća efektivnom metodom (Stolle et al., 2005: 252). Ove i druge analize nam ukazuju na to da se žene češće okreću onim oblicima političke participacije koje mogu da povežu sa svojom svakodnevnicom (Hooghe, Stole, 2004: 6).

S druge strane, ne treba praviti prevelike ograde između konvencionalne i nekonvencionalne političke participacije. U jednom istraživanju je utvrđeno da npr. veće prisustvo žena u parlamentima, odnosno njihova veća reprezentacija, koja proizlazi iz konvencionalne participacije, doprinosi tome da žene u većoj meri učestvuju u nekim oblicima nekonvencionalne političke participacije, kao što je iniciranje i potpisivanje peticija (Marc, Schädel, 2012: 113). Takođe, u pomenutom i kontinuiranom protestu u Kruščici,

aktivistkinje su se angažovale i oko izbora za savjet mjesne zajednice i u kampanji od vrata do vrata informisale stanovništvo o događajima vezanim za izgradnju mini hidroelektrane (Midžić, 2020: 73).

Ono na šta se posebno skreće pažnja je sve veće preovladavanje političkog konzumerizma koji se ne posmatra samo kao jedan od oblika nekonvencionalne političke participacije, kao što je već pomenuti politički bojkot proizvoda. Sveopšta medijatizacija politike, posebno usled pojave novih medija i društvenih mreža, pomeranja granica između javnog i privatnog, redefinicije rodnih uloga i tzv. kriza maskuliniteta, pomera težište političkog na identitarna pitanja u smislu očekivanja i načina komunikacije sa javnošću od strane političkih lidera i liderica (Yates, 2015). Politika sve više postaje još jedan proizvod za svakodnevnu konzumaciju u okvirima opšte kulture narcizma i (neo)liberalne opsesije ličnim blagostanjem (Yates, 2015: 92, 96). Politika se sve više troši kao svaki drugi proizvod ili brend, a opsesija vlastitim imidžom (kultura selfija) se može videti u ponašanju i političara i opšte populacije. Političari na Zapadu koriste strategiju flertovanja i udvaranja pred kamerama kako bi ih predstavili kao da su na strani žena i njihovih prava (Yates, 2015: 37). Pri tome se koriste različite predstavljačke strategije žena čiji se glas teži osvojiti. Tako je npr. na osnovu saveta od stručnjaka za marketing imenovan strateški okvir pod nazivom *Soccer Mom*, koji predstavlja preopterećenu, zaposlenu majku sa srednjim primanjima koja vozi svoju decu na fudbalsku utakmicu i u školu i na koji su se referirali predsednički kandidati Bil Klinton i Bob Dol (Campbell, 2016: 590). Pitanja majčinstva i očinstva se na različite načine medijatizuju, posebno od strane političara, s ciljem dobijanja podrške za politike štednje i rezove u budžetima (Yates, 2015: 97).

Nasuprot ovakvom svojevrsnom sužavanju političkog učešća, kroz i uz pomoć novih medija, mnoge žene iz manjinskih kultura i grupa kroz šarolike oblike participacije proširuju polje političkog, povezujući ga sa svojom svakodnevnicom i borbama za preživljavanje (Blackwell, 2009: 40). U nerazvijenim zemljama žene iz manjinskih zajednica i ruralnih područja se kroz male proizvodne inicijative, ruralne organizacije, teologiju oslobođenja, diskusije i forume i kroz konstrukciju vlastite istorije bore za politički subjektivitet (Blackwell, 2009: 48-49). Ovo ukazuje na šarolikost političke participacije žena koja donosi novi kvalitet i nove načine suprotstavljanja vlastitoj podređenosti koju tzv. konvencionalni oblici participacije zapravo potvrđuju.

Zaključak

U ovom radu je ukazano na različite dimenzije, odnosno oblike i stepene političke participacije žena u različitim periodima i društveno-političkim kontekstima, s fokusom na konvencionalne i nekonvencionalne oblike, a korišteni su i dostupni podaci iz Bosne i Hercegovine. U istraživanjima se sukcesivno ukazuje na gotovo podjednak izlazak žena i muškaraca na izbore (uz određene varijacije), što se smatra najjednostavnijim i najelementarnijim oblikom političkog učešća. No, u aktivnostima koje su vezane za izbore, a iziskuju veće resurse, beleži se niža participacija žena, koja je posebno uslovljena stepenom obrazovanja, zaposlenjem, bračnim i porodičnim statusom i drugim faktorima. Pri tome, u zemljama koje karakteriše slabost institucija i prisustvo nasilja u političkoj sferi, i najjednostavniji oblici participacije kao što je izlazak na izbore bivaju otežani, posebno kada je reč o ženama. Mobilizacija žena za izlazak na izbore se često koristi u manipulativne svrhe u zemljama nekonsolidovane demokratije, a u kontekstu novih medija i porasta političkog konzumerizma ovakvi trendovi su prisutni i u konsolidovanim demokratijama. Žene se generalno okreću i različitim oblicima nekonvencionalne participacije, posebno onima koje mogu da povežu sa svojom svakodnevnicom i više od muškaraca učestvuju u nekim njenim oblicima kao što su potpisivanje peticija i bojkot proizvoda iz političkih razloga. Pri tome je neophodno proširivati i sam koncept političke participacije, imajući u vidu specifične oblike podređenosti, ali i otpora žena iz manjinskih kultura.

Akademska istraživanja bi u saradnji sa zainteresovanim stranama trebala da doprinesu ne samo većoj političkoj participaciji žena već i njihovoj efektivnoj reprezentaciji u institucijama koja ni danas nije na zadovoljavajućem nivou ni na deskriptivnom, a još manje na supstancijalnom nivou. Takođe, u istraživanjima najviše dominira deskriptivna, u nekim slučajevima simbolička, dok je supstancijalna reprezentacija dosta manje zastupljena (Abels et al., 2018: 29). U Bosni i Hercegovini u potpunosti dominira deskriptivni pristup kada je reč o reprezentaciji žena, a generalna istraživanja političke participacije žena su sporadična. Posebno je zapostavljen lokalni nivo vlasti kao prostor za političku participaciju i reprezentaciju žena u Bosni i Hercegovini, dok istraživanja u drugim kontekstima ukazuju na to da izabrane žene u politici na lokalu donose novi kvalitet i usmeravaju svoje delovanje u smeru socijalne i zdravstvene zaštite, obrazovanja, unapređenja kvaliteta živote i problema koji se tiču marginalnih grupa. Rodna neravnopravnost u politici je karakteristika koju, doduše, na različite načine dele sve zemlje u svetu i

žene uprkos tome iznalaze različite resurse za političku participaciju i vlastiti politički angažman, posebno kada je reč o lokalnom nivou vlasti.

Conclusion

In this paper, different dimensions, forms and degrees of political participation of women in different periods and socio-political contexts, with a focus on conventional and non-conventional forms have been analyzed, and available data from Bosnia-Herzegovina have been used as well. Various researches successively pointed out the almost equal turnout of women and men in elections (with certain variations), which is considered the simplest and most elementary form of political participation. However, in activities that are related to the elections and require greater resources, there is a lower participation of women, which is particularly conditioned by the level of education, employment, marital and family status and other factors. At the same time, in countries characterized by the weak institutions and the presence of violence in the political sphere, even the simplest forms of participation, such as going to the polls, become difficult, especially when it comes to women. The mobilization of women to vote is often used for manipulative purposes in countries where democracy is unconsolidated. In the context of new media and the rise of political consumerism, such trends are also present in consolidated democracies. Women generally turn to different forms of non-conventional participation, especially those that they can relate to their everyday life and participate more than men in some of its forms, such as signing petitions and boycotting products for political reasons. At the same time, it is necessary to expand the very concept of political participation, bearing in mind the specific forms of subordination and resistance of women from minority groups and cultures. Academic research, in cooperation with interested parties, should contribute not only to greater political participation of women, but also to their effective representation in institutions, which up today is not at a satisfactory level, nor at a descriptive level, and even less at a substantive level. Whereas descriptive representation of women, and in some cases symbolic one, prevail in the research, the substantive representation is much less represented (Abels et al., 2018: 29). In Bosnia-Herzegovina, the descriptive approach completely dominates when it comes to the research of the representation of women, and in general, research on women's political participation is sporadic. In particular, the local level of government has been neglected as a space for political participation and representation of women in Bosnia-Herzegovina, while research in other contexts indicates that elected women in local politics bring new quality and direct their actions in the

direction of social and health care, education, improvement of quality of life, and addressing problems concerning marginal groups. Gender inequality in politics is a characteristic that, although in different ways and at different levels, is shared by all countries in the world. Conversely, women find different resources for political participation and their own political engagement, especially when it comes to the local level of government.

Literatura

Abels, Gabriele; Ahrens, Petra; Blome, Agnes (2018) Geschlechtergerechte Räpresentation in Historischer und Internationaler Perspektive. Der Kampf der Frauenbewegung um das Wahlrecht in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte, 68(42): 28-36.

Ahmad, Akhlaq; Mahmood, Qaisar Khalid; Saud, Muhammad; Mas'udah, Siti (2019) Women in Democracy: The political participation of women. Masyarakat, Kebudayaan dan Politik 32(2), 114-122.

Albanesi, Cinzia; Zani, Bruna; Cicognani, Elvira (2012) Youth Civic and Political Participation Through the Lens of Gender: The Italian Case. Human Affairs 22(3), 360-374.

Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney (2000) Civilna kultura: politički stavovi i demokracija u pet zemalja. Zagreb: Politička kultura.

Andersen, Kristi (1975) Working Women and Political Participation. American Journal of Political Science 19(3), 439-453.

Arnautović, Marija (2013) Bebolucija konačno probudila građane BiH. Radio Slobodna Evropa, 15. 6. 2013. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/bebolucija-konacno-probudila-gradjane-bih/25018094.html, pristupljeno 2. 10. 2021.

Babović, Marija; Vuković, Olivera; Petrović, Irena (2012) Rodna ravnopravnost u Republici Srpskoj. Istraživanje javnog mnjenja. Banja Luka: Vlada Republike Srpske, Gender centar – Centar za jednakost i ravnopravnost spolova Republike Srpske.

Beer, Caroline (2009) Democracy and Gender Equality. Studies in Comparative International Development 44, 212-227.

Begum, Sabina (2015) Political Participation of Women: Some Issues and Challenges. International Journal of Applied Research 1(11), 480-486.

Berry, Marie E. (2017) Barriers to Women's Progress after Atrocity: Evidence from Rwanda and Bosnia-Herzegovina. Gender and Society 31(6), 830-853.

Blackwell, Maylei (2009) Zones of Autonomy: Gendered Cultural Citizenship and Indigenous Women's Organizing in Mexico. In Caldwell, Kia Lilly; Coll, Kathleen; Fisher, Tracy; Ramirez, Renya K.; Siu, Lok (eds) Gendered Citizenships. Transnational Perspectives on Knowledge Production Political Activism, and Culture. New York: Palgrave Macmillan, 39-54.

Blaydes, Lisa; El Tarouty, Safinaz (2009) Women's Electoral Participation in Egypt: The Implications of Gender for Voter Recruitment and Mobilization. Middle East Journal 63(3), 364-380.

Bliznakovski, Jovan; Gjuzelov, Borjan; Popovikj, Misha (2017) The Informal Life of Political Parties in the Western Balkan Societies. Skopje: Institute for Democracy "Societas Civilis" Skopje (IDSCS).

Bouka, Yolande; Berry, Marie E.; Kamuru, Marilyn Muthoni (2019) Women's political inclusion in Kenya's devolved political system. Journal of Eastern African Studies 4(3), 313-333.

Bühlmann, Marc; Schädel, Lisa (2012) Representation matters: The impact of descriptive women's representation on the political involvement of women. Representation 48(1), 101-114.

Burell, Barbara (2004) Women and Political Participation. A Reference Handbook. Santa Barbara – Denver – Oxford: ABC-CLIO.

Burns, Nancy; Schlozman, Kay Lehman; Verba, Sidney (2001) The Private Roots of Public Action. Gender, Equality and Political Participation. Cambridge, London: Harvard University Press.

Campbell, Rosie (2016) Representing Women Voters: The Role Of the Gender Gap and the Response Political Parties. Party Politics 22(5), 587-597.

Cassese, Erin C.; Holman, Mirya R. (2016) Religious Beliefs, Gender Consciousness, and Women's Political Participation. Sex Roles 75(9-10), 514-527.

Choi, Nankyung (2019) Women's political pathways in Southeast Asia. International Feminist Journal of Politics 21(2), 224-248.

Coffé, Hilde; Bolzendahl, Catherine (2010) Same Game, Different Rules? Gender Differences in Political Participation. Sex Role 62, 318-333.

Cole, Elisabeth R.; Stewart, Abigail J. (1996) Meanings of Political Participation Among Black and White Women: Political Identity and Social Responsibility. Journal of Personality and Social Psychology 71(1), 130-140.

Dal, Robert (1997) Poliarhija: Participacija i opozicija. Beograd: Filip Višnjić.

Dauti, Marsela; Gjermeni, Eglantina (2015) Mapping Women's Representation in the Local Councils of Albania. In Hassenstab, Christine M.; Ramet, Sabrina P. (eds) Gender (In)equality and Gender Politics in Southeastern Europe. A Question of Justice. London – New York: Palgrave Macmillan, 213-228.

Deth, Jan W. van (2014) A Conceptual Map of Political Participation. Acta Politica 49(3), 349-367.

Dingler, Sarah C.; Kroeber, Corinna; Fortin-Rittberger, Jessica (2019) Do parliaments underrepresent women's policy preferences? Exploring gender equality in policy congruence in 21 European democracies. Journal of European Public Policy 26(2), 302-321.

Duhaček, Daša; Branković, Biljana; Miražić, Milica (2019) Women's Rights in Western Balkans. European Parliament, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL_STU(2019)608852_EN.pdf, pristupljeno 2. 10. 2021.

Eerdewijk, Anouka van; Davids, Tine (2013) Escaping the Mythical Beast: Gender Mainstreaming Reconceptualized. Journal of International Development 26(3), 303-316.

Erzeel, Silvia; Celis, Karen (2016) Political parties, ideology and the substantive representation of women. Party Politics 22(5), 576-586.

Frank, Dana (1985) Housewives, Socialists, and the Politics of Food: The 1917 New York Cost-of-Living Protest. Feminist Studies 11(2), 101-114.

Fuchs, Gesine (2018) Wählen Frauen anders als Männer? Aus Politik und Zeitgeschichte 68(42), 37-44.

Funk, Kendall D.; Phillips, Andrew Q. (2019) Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments. Political Research Quarterly 71(1), 19-33.

Hantington, Samjuel P. (2003) Treći talas. Beograd: Stubovi kulture.

Herrero-Gutiérrez, Francisco-Javier; Simelio, Núria; Carrascosa Puertas, Lara (2021) Women Mayors in Spain: An Analysis of Gender Differences in the Management and Quality of Information on Municipal Websites. Social Sciences, 10(4), 1-13.

Hogg, Carey Leigh (2009) Women's Political Representation in Post-Conflict Rwanda: A Politics of Inclusion or Exclusion? Journal of International Women's Studies 11(3), 34-55.

Hooghe, Marc; Stoole, Dietlind (2004) Good Girls go to the Polling Booth, Bad Boys go Everywhere: Gender Differences in Anticipated Political Participation among American Fourteen-Year-Olds. Women and Politics 26(3–4), 1-23.

Hughes, Melanie M.; Paxton, Pamela (2019) The Political Representation of Women over Time. In Franceschet, Susan; Krook, Mona Lena; Tan, Netina (eds) The Palgrave Handbook of Women's Political Rights. London: Palgrave Macmillan, 33-55.

Inglehart, Ronald, Norris, Pippa (2000) The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective. International Political Science Review 21(4), 441-463.

Izmirlić, Amina (2020) Ko u BiH ima najduži načelnički/gradonačelnički staž?

Istinomjer, 18. 9. 2020. Dostupno na: https://istinomjer.ba/ko-u-bih-ima-najduzi-nacelnicki-gradonacelnicki-staz/, pristupljeno 15. 9. 2021.

Jakešević, Ružica; Luša, Đana (2021) Breaking the Glass Ceiling: The Role of the UN and the EU in Promoting Women in Politics. Croatian Political Science Review 58(2), 33-63.

Kadribašić, Adnan; Chiarenza, Barbara; Čehajić-Čampara, Maida; Ramić-Mesihović, Lejla (2020) Polazna studija o barijerama političkom učešću žena u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: UNDP.

Kaim, Marcin (2021) Rethinking Modes of Political Participation. The Conventional, Unconventional and Alternative. Democratic Theory 8(1), 50-70.

Karapetrović, Milena (2019) Istorija borbe za prava žena i rodnu ravnopravnost. U Gavrić, Saša; Ždralović, Amila (ur.) Rodna ravnopravnost: Teorija, pravo, politike. Uvod u rodne studije za studentice i studente društvenih nauka. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar – Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet, 15-37.

Kasomo, Daniel (2012) Factors affecting women participation in electoral politics in Africa. International Journal of Psychology and Behavioral Sciences 2(3), 57-63.

Kassa, Shimelis (2015) Challenges and Opportunities of Women Political Participation in Ethiopia. Journal of Global Economics 3(4), 1-7.

Kivoi, Douglas L. (2014) Factors impeding political participation and representation of women in Kenya. Humanities and Social Sciences 2(6), 173-181.

Knelghat-Doost, Hamoon; Sibly, Suzyrman (2020) The Impact of Patriarchy on Women's Political Participation. International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences 10(3), 396-409.

Kumar, Pankaj (2017) Participation of Women in Politics. Worldwide Experience. Journal Of Humanities And Social Science 22(12), 77-88.

Midžić, Alma (2020) Kruščica in the aftermath of violence. Perspectives (Women in Western Balkans: Rights and Figths) 8, 70-76.

Miftari, Edita; Durkalić, Masha; Barreiro Mariño, Mariña (2021) Profil rodne ravnopravnosti u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: UN Women.

Mihaljević, Damirka (2019) Politička participacija žena u Bosni i Hercegovini. Treća 11(1), 42-54.

Milazzo, Annamaria; Goldstein, Markus (2019) Governance and Women's Economic and Political Participation: Power Inequalities, Formal Constraints and Norms. The World Bank Research Observers 33, 34-64.

Ndlovu, Sibonokuhle; Mutale, Sani Boniface (2013) Emerging Trends in Women's Participation in Politics in Africa. American International Journal of Contemporary Research 3(11), 72-79.

Pajak-Patkowska, Beata; Kuswik, Justyna; Miluska, Jolanta (2018) Unconventional

Political Activity of Women and Men: the Psycho-Social Determinants. Annals of the University of Bucharest / Political science series 20(2), 77-103.

Paxton, Pamela; Kunovich, Sheri; Hughes, Melanie M. (2007) Gender in Politics. Annual Review of Sociology 33, 263-284.

Pitkin, Hanna F. (1972) The Concept of Representation. Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press.

Popov-Momčinović, Zlatiborka (2013) Ženski pokret u Bosni i Hercegovini. Artikulacija jedne kontrakulture. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar – CEIR – Fondacija CURE.

Popov-Momčinović, Zlatiborka (2019) Rodna ravnopravnost i politički i javni život. U Gavrić, Saša; Ždralović, Amila (ur.) Rodna ravnopravnost: Teorija, pravo, politike. Uvod u rodne studije za studentice i studente društvenih nauka. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar – Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet, 155-170.

Popov-Momčinović, Zlatiborka (2020) Here to stay – political participation of women in Western Balkans. Perspectives (Women in Western Balkans: Rights and Figths) 8, 51-55.

Puhalo, Srđan; Popov-Momčinović, Zlatiborka (2015) Politička apstinencija žena u Bosni i Hercegovini. Politička misao 52(2), 109-128.

Radičević, Ana (2020) Violence against women in politics. Perspectives (Women in Western Balkans: Rights and Figths) 8, 56-59.

Rashkova, Ekaterina R.; Zankina, Emilia (2017) Women's Representation in Politics in South Eastern Europe. Quotas and the Importance of Party Differences. Teorija in praksa 54(2), 376-393.

Savaş-Yavuzçehre, Pinar; Ciğeroğlu Öztepe, Mısra (2016) The Representation of Women in Turkish Local Governments. European Journal of Interdisciplinary Studies 2(2), 210-219.

Smith, Adrienne R.; Reingold, Beth; Owens, Michael Leo (2012) The Political Determinants of Women's Descriptive Representation in Cities. Political Research Quarterly 65(2), 315-329.

Stolle, Dietlind; Hooghe, Marc; Micheletti, Michele (2005) Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation. International Political Science Review 26(3), 245-269.

Sultan, Maheen (2018) Women's Representation and Participation in Local Government in Bangladesh: New Openings and Remaining Barriers. In Ahmed, Nizam (ed.) Women in Governing Institutions in South Asia. Parliament, Civil Service and Local Government. Cham: Palgrave Macmillan, 245-265.

Tadić, Stana; Anđelković, Violeta; Vrbaški, Sofija (2018) Women's Rights in Western Balkans: Women in Politics, Gender Based Violence and Security for Women

Human Rights Defenders in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia 2018. Kvinna till Kvinna Foundation. Dostupno na: https://kvinnatillkvinna.org/wp-content/uploads/2018/11/WRWB2018.pdf, pristupljeno 10. 10. 2021.

UNECE (n. d.) Proportion of seats held by women in local governments. Dostupno na: https://w3.unece.org/SDG/en/Indicator?id=141, pristupljeno 10. 10. 2021.

United Nations (n. d.) Gender Equality Observatory for Latin America and Caribbean. Dostupno na: https://oig.cepal.org/en/indicators/elected-mayors-who-are-female, pristupljeno 10. 10. 2021.

Welch, Susan (1977) Women as Political Animals? A Test of Some Explanations for Male-Female Political Participation Differences. American Journal of Political Science 21(4), 711-730.

Yates, Candida (2015) The Play of Political Culture, Emotion and Identity. London – New York: Palgrave Macmillan.

Zwingel, Susanne (2016) Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context. New York: Palgrave Macmillan.

Zychowicz, Jessica (2011) Two Bad Words: FEMEN & Feminism in Independent Ukraine. Anthropology of East Europe Review 29(2), 215-227.

Ždralović, Amila (2020) Feminizmi i problem političke subjektivizacije. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 63, 257-278.

DOI: 10.5644/PI2022.205.07

SLOBODA JAVNOG I POLITIČKOG DJELOVANJA, KAO TEMELJ PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE, U KONTEKSTU UŽIVANJA TEMELJNIH POLITIČKIH PRAVA

Rebeka Kotlo

Uvod

Sloboda javnog i političkog djelovanja, kao temelj participativne demokratije, određena je uživanjem temeljnih političkih prava iz kojih se izvodi.

Postojanjem i korištenjem, normiranjem i garantovanjem te efikasnom zaštitom temeljnih političkih prava i slobodom javnog i političkog djelovanja omogućava se i djelovanje i interakcija ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija, ali i, prije svega i najbitnije, građanina kao individue.

Neupitan je i suštinski značaj efektivnog učešća pripadnika manjina u različitim sferama društvenog, političkog, kulturnog i javnog života za obezbjeđenje socijalne kohezije, razvoja demokratskog društva i vladavinu prava, posebno kroz njihovu uključenost u javne poslove te garantovanje temeljnih političkih prava, ali i uopće ljudskih prava manjina u međunarodnom i unutrašnjem pravu. Pozitivna diskriminacija je nužni korektiv u ostvarivanju prava i sloboda manjina (podzastupljenih skupina) i njihovih pripadnika.

Od ključnog značaja za učešće građana u procesu oblikovanja i provođenja javnih politika je stvaranje institucionalnog mehanizma saradnje građana i tijela državne vlasti, kao sastavnog dijela participativne demokratije. Pri tome treba razumjeti i napomenuti da participativna demokratija nije zamjena za predstavničku demokratiju, koja se zasniva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višestranačkom sistemu te slobodnim izborima, nego je participativna demokratija u službi njene veće efikasnosti, osobito na način da participativna demokratija, naime, stvara uslove za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život, i to ne samo u vrijeme izbora, te čini rad demokratski izabranih tijela (posebno izvršne vlasti) transparentnijim i bližim

građanima. Uz to, participativna demokratija doprinosi kvaliteti utvrđene javne politike i omogućava njezinu lakšu i jeftiniju provedbu: ako glavni akteri (uključujući građane i njihova udruženja) učestvuju u postupku pripreme zakona ili drugog općeg propisa, manja je vjerovatnost sudskih ili upravnih sporova u vezi s tumačenjem pojedinih odredaba toga propisa. Bez djelotvorne participativne demokratije, a u kontekstu sveprisutne kompleksnosti savremenog svijeta, pravnog i društveno-političkog ambijenta, predstavnička demokracija izložena je opasnosti da postane tek puki ukras u vladavini birokratskih, vojnih, političkih i privrednih elita.

> "Ljudska prava postaju najmanji zajednički sadržilac za sve ljude, na svim dijelovima svijeta, u svim ekonomsko-političkim sistemima, kulturnim i religijskim tradicijama, putokaz političkom djelovanju, razvoju i pravnom reguliranju. Povezujući tako filozofiju, politiku i pravo u jedinstvenu cjelinu, ljudska prava su postala, ako ne otkriće, onda svakako bitna odrednica XX stoljeća." (Bakšić-Muftić, 2002: 11)

Pojam, sadržaj i značaj ljudskih prava prve, druge i treće generacije (građanskih i političkih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te kolektivnih prava) posmatrani u društveno-historijskom, pravno-političkom i kulturno-civilizacijskom kontekstu, nisu ostali nepromijenjeni od postanka i priznavanja do danas, nego je evidentna evolucija ljudskih prava generalno, pa samim time i temeljnih političkih prava.

Uz to, i shvatanje suverenosti država kao osnovnih aktera u međunarodnim odnosima, ličnosti sa političkom i suverenom vlašću na svom teritoriju, koje stvaraju pravni poredak i čija vlast se, zasnovana na monopolu legalne fizičke prisile, i izvodi iz pravnog poretka, doživjelo je posebno tokom posljednjih šezdeset godina fundamentalne promjene u ranije dominantnom međunarodnom određenju opsega ovog kroz historiju pravne, politološke filozofske i sociološke misli višeznačnog i kompleksnog pojma, u velikoj mjeri zahvaljujući činjenici da su moć i vrhovna vlast savremene pravne demokratske države određeni i ograničeni ustavnim propisima o organizaciji države te ustavom, odredbama i principima međunarodnog prava i međunarodnim dokumentima deklarisanim i zaštićenim pravima i slobodama čovjeka i građanina.

Suverenost države je još uvijek čvrsta (efikasna) i vrijednosno nesporna (legitimna), ali je danas ipak znatno ograničena ustavnim, odredbama i načelima međunarodnog prava, prava ljudskih prava i poštovanjem unapređenja civilnog društva.

Evolucija ljudskih prava ukazuje na trend promjena shvatanja ljudskih prava, korelacije suverenosti država i ljudskih prava, te odnosa građanin – vlast, u pravnom i političkom smislu, posebno uživajući politička prava i slobode.*

Danas je u shvatanju (međunarodnih) ljudskih prava preovladavajući internacionalistički model koji, situiran između tradicionalnog etatističkog modela i kosmopolitskog modela međunarodnih ljudskih prava, smatra da je "međunarodna zajednica" zajednica država, kao i nevladinih organizacija i pojedinaca koji su formalno ili neformalno inkorporisani u međunarodne političke procese, a međunarodna aktivnost u sferi ljudskih prava dozvoljena je samo u skladu i do mjere do koje to dopuštaju norme međunarodne zajednice. Slabost međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava jeste ograničenost svake ozbiljnije intervencije međunarodnih organa u pogledu zaštite ljudskih prava suverenitetom države, jer se pojedine države, odupirući se pritiscima izvana, budući da je suverenost države još uvijek efikasna i legitimna, pozivaju na nju.

Historijsko-pravni i uporedno-pravni prikaz razvoja ljudskih prava, s osvrtom na temeljna politička prava i slobodu javnog i političkog djelovanja

Pod ljudskim pravima danas podrazumijevamo skup osnovnih ličnih, političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih prava, te pravo na očuvanje čovjekove okoline. Ovim pravima se osigurava poštovanje i zaštita čovjekove ličnosti, njegovog dostojanstva i postojanje uslova za zadovoljenje čovjekovih bioloških i duhovnih potreba.

U svakodnevnom govoru termin "ljudska prava", kao relativno nov pojam, prihvaćen je tek poslije Drugog svjetskog rata usvajanjem Univerzalne

* Suverenost (od franc. *souverain* – neograničen, najviši, nezavisan; *souvereignicy*, *souverainete*, *Souveranitat*) je "svojstvo subjekta međunarodnog prava na temelju kojeg on ima vlast da naređuje osobama na svom području, na temelju kojeg je nezavisan od svake druge vlasti, slobodan u odlučivanju, a također ima najvišu vlast nad načelno svim osobama i stvarima na određenom području" (Ibler, 1987: 307). "Ovaj izraz se obično koristi da bi se istaklo kako država (narod) uživa neotuđivo pravo da samostalno odlučuje o svom unutrašnjem društveno-političkom i ekonomskom uređenju (tzv. unutrašnja suverenost), odnosno o svojoj spoljnoj politici, tj. pristupanju međunarodnim ugovorima, međunarodnim organizacijama i sl. (tzv. spoljna suverenost)." (Krivokapić, 1998: 466). U savremenoj međunarodnoj zajednici, a pravnog aspekta shvaćen pojam suverenosti nije apsolutan, jer vlast, sloboda i nezavisnost suverenog međunarodnog subjekta nisu neograničeni, već nužno ograničeni međunarodnim javnim pravom, objektivnim međunarodnim poretkom, te općim običajnim međunarodnim pravom, ali je suverenost država dalje i (samo)ograničena i svakom preuzetom ugovornom obavezom. (Obradović, 1998: 4)

deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Ovaj izraz je zamijenio frazu "prirodna prava", inače predmet velikih kontroverzi u pravnoj teoriji, i kasnija "prava čovjeka" iz razloga što je ovaj termin, prema mišljenju većine autoriteta, bio neprikladan i nedovoljan da obuhvati i prava žene.

Antički grčki polis predstavlja kolijevku demokratije i demokratskih prava individue. Međutim, atinska demokratija je značila privilegiju, dok se moderna politička shvatanja zasnivaju na ideji o ljudskim pravima kao osnovnoj vrijednosti, pri čemu država treba osigurati instrumente obezbjeđenja njihove primjene. Ona se dosta razlikuje od kasnije, posebno liberalno-kapitalističke demokratije, koja odgovara drugačijim društvenim, historijskim i kulturnim prilikama. Osnovni politički postulat grčke filozofije – pravo da čovjek živi po vlastitom izboru, predstavlja trajnu poruku suprotstavljanju svim oblicima dominacije moćnih i neograničenih pojedinaca ili sistema.

Tek u novom vijeku, prirodnopravne doktrine su postale usko povezane s liberalnim političkim teorijama o prirodnim pravima. U spisima Aristotela i Tome Akvinskog ove doktrine su priznavale legitimitet ropstva i služenja i tako isključivale možda i suštinu ideje o ljudskim pravima kako je ona shvaćena danas – kao ideja slobode i jednakosti. Kada je otpor vjerskoj netoleranciji i političko-ekonomskoj prisili počeo dugi prelaz k liberalnom shvatanju slobode i jednakosti, a posebno u odnosu na pravo upotrebe i raspolaganja imovinom, to su bih počeci onoga što mi danas smatramo ljudskim pravima. Učenja Tome Akvinskog (13. vijek) i Huge Grotiusa (16–17. vijek), Magna Carta Libertatum (1215) kao prvi ustavni akt na svijetu, simbol ograničenja vlasti i samovolje vladara pomoću pravne norme, garancija prava i sloboda ljudi i načela zakonitosti i pravne sigurnost, Peticija o pravima (1628) i engleski Bil o pravima (1689), dokaz su ove promjene. Naučna i intelektualna dostignuća 17. vijeka: Galilejeva i Newtonova otkrića, materijalizam Thomasa Hobbesa, racionalizam Renea Descartesa i Leibnitza, panteizam Spinoze, empirizam Francisa Bacona i Johna Lockea, ohrabrili su vjerovanje u prirodno pravo i univerzalan red.

Tokom 18. vijeka, nazvanog periodom prosvjetiteljstva, rastuće je povjerenje u ljudski razum i savršenstvo ljudskih odnosa. Posebno se to vidi iz spisa velikog engleskog filozofa iz 17. vijeka Johna Lockea, po mnogima najvažnijeg teoretičara prirodnog prava modernog vremena, i radova Velike filozofske škole, sa sjedištem u Parizu, posebno radova Montesqieua, Voltairea i Jean-Jacques Rousseaua. Locke raspravlja u detalje, uglavnom u spisima o Engleskoj revoluciji iz 1688. (tzv. Slavna revolucija), da se određena prava

sama po sebi odnose na individue kao ljudska bića, jer su ona postojala u "prirodnom stanju", prije nego što je čovječanstvo ušlo u građansko društvo, da su glavna među njima: pravo na život, slobodu i imovinu, da se po ulasku u civilno društvo čovječanstvo prepušta stanju koje vodi ka "društvenom ugovoru" i da neuspjeh države da osigura zagarantovana prirodna prava ostavlja jedini izlaz – pravo na narodnu revoluciju.

Oslanjajući se na Lockea, francuski filozofi, prihvatajući mnoge i različite tokove misli s općom vrhovnom vjerom u razum, odlučno su se obrušili na religiozni i naučni dogmatizam, netoleranciju, cenzuru i socijalno-ekonomska ograničavanja. Thomas Jefferson, koji je proučavao Lockea i Montesquieuea, dokazujući da su njegovi zemljaci "slobodni ljudi koji zahtijevaju svoja prava koja proističu iz prirodnog prava, a ne kao 'dar suverena'", ostavio je snažan pečat kroz Deklaraciju o nezavisnosti proglašenu od 13 američkih kolonija 4. jula 1776. godine.

Ukratko, ideja ljudskih prava odigrala je ključnu ulogu u borbi protiv političkog apsolutizma kasnog 18. i ranog 19. vijeka. Međutim, ideja o ljudskim kao prirodnim pravima nije bila bez svojih protivnika. Doktrina prirodnih prava došla je pod filozofski i politički udar i s lijeva i zdesna.

Engleski filozof Burke, u knjizi *Refleksije o francuskoj revoluciji* (1790), zagovornik prirodnog prava koji je ništa manje osporavao da "prava čovjeka" mogu poticati od prirodnog prava, kritikovao je autore Deklaracije o pravima čovjeka i građanina zbog proglašavanja "monstruozne fikcije" ljudske jednakosti koja, smatra on, služi kao inspiracija "pogrešne ideje i uzaludnih očekivanja u ljudima predodređenim da se kreću u opskurnom hodu tegobnog života".

Nasuprot nekim, u osnovi izolovanim demonstracijama međunarodne humanitarne zabrinutosti sa kraja 19. i početka 20. vijeka, za drugu polovinu 20. vijeka se slobodno može reći da označava pravi početak međunarodnog, ali i univerzalnog priznanja ljudskih prava.

Za razliku od ranije dugog i upornog tretiranja ljudskih prava kao unutrašnje stvari svake zemlje, pri tom se zaklanjajući za državni suverenitet, veliki broj država danas prihvata ljudska prava kao elemenat međunarodnog javnog poretka i njihovo kršenje smatra narušavanjem međunarodnih obaveza država. Koristeći se općepriznatim načelom međunarodnog prava po kojem država svoj suverenitet može ograničiti ugovorom, države mogu zaključiti ugovor kojim se usaglašavaju da će svojim državljanima priznavati određena ljudska prava i time su države, u domašaju tog

sporazuma, internacionalizirale to konkretno pitanje (v. šire: Buergenthal, 1998: 19).

Ovo načelo odigralo je značajnu ulogu u razvoju međunarodnih ljudskih prava i postepenoj internacionalizaciji ljudskih prava, procesu koji je započeo u 19. vijeku zaključivanjem Ugovora o zabrani trgovine robljem i međunarodnim sporazumima o zaštiti hrišćanskih manjina u Otomanskom carstvu, a potom nastavljen posebno značajnim i zanimljivim Berlinskim ugovorom iz 1878. godine koji je priznao specijalni status nekim vjerskim grupama i poslužio kao model za sistem manjina koji je kasnije ustanovljen u okviru Društva naroda.

Iako osnivački akt i ustav Društva naroda Pakt Društva naroda iz 1920. nije sadržavao bilo kakve opće odredbe o ljudskim pravima, jer saznanje da ljudska prava treba međunarodno zaštititi nije bilo prihvaćeno od zajednice naroda, niti je ozbiljno razmatrano pri sastavljanju Pakta, Pakt je sadržavao dvije odredbe: član 22. kojim je ustanovljen sistem mandata Društva naroda i član 23. koji se bavio pitanjima koja se tiču "pravičnih i humanih uslova rada za muškarce, žene i djecu", što je bilo u skladu sa razvojem prava međunarodnih ljudskih prava. Društvo naroda imalo je značajnu ulogu i u razvijanju međunarodnog sistema za zaštitu manjina, pri čemu je Društvo naroda svoje nadležnosti izvodilo iz niza ugovora zaključenih nakon Prvog svjetskog rata, od kojih je prvi bio Ugovor između Glavnih savezničkih i udruženih sila i Poljske iz juna 1919. kojim su se države, na koje se odnosio manjinski sistem, obavezale da neće vršiti diskriminaciju pripadnika zaštićenih manjina i da će im dati posebna prava za očuvanje njihovog etničkog, vjerskog ili jezičkog integriteta, uključujući pravo na službenu upotrebu njihovog jezika, pravo na održavanje njihovih škola i pravo na vršenje njihovih vjerskih obreda. Za poštovanje preuzetih obaveza međunarodnog karaktera garantovalo je Društvo naroda, razvijajući sistem peticija, a po potrebi Stalni sud međunarodne pravde pozivan je da izloži svoja savjetodavna mišljenja o spornim pravnim pitanjima. Neka moderna međunarodna rješenja imaju značajne sličnosti sa institutima za upravljanje sistemom manjina, prvobitno razvijenim od Društva naroda.

Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije, tokom mnogih godina nakon osnivanja, bile su uglavnom orijentisane na individualna prava, nediskriminaciju i jednaku zaštitu, dok su slabo interesovanje pokazivale za zaštitu prava manjina.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je usvojena 1948. godine od Generalne skupštine UN-a kao rezolucija koja nema pravnu snagu, ona nije ugovor.

Međutim, tokom decenija, od njenog osnivanja do danas, Deklaracija je doživjela snažnu transformaciju, tako da su danas rijetki pravnici koji bi poricali da je "Deklaracija normativni instrument koji stvara barem neke, pravne obaveze za države članice UN-a" (Buergenthal, 1998: 33).

U središtu rasprava o njenom pravnom karakteru nisu tvrdnje da Deklaraciji nedostaje bilo kakva pravna snaga, nego pitanje da li su ljudska prava koja ona proklamira obavezujuća i pod kojim okolnostima, kao i pitanje izvora njenog obavezujućeg karaktera: da li je to njen status autoritativnog tumačenja obaveza prema ljudskim pravima sadržanim u Povelji UN-a, njen status običajnog međunarodnog prava, ili njen status općeg načela prava.

Pravni značaj procesa transformacije Univerzalne deklaracije do sada je analiziran na najmanje tri načina. Neki međunarodni pravnici i vlade tvrde da stalno oslanjanje UN-a na Univerzalnu deklaraciju u primjeni odredaba o ljudskim pravima Povelje UN-a upućuje na zaključak o tome da se Deklaracija počela prihvaćati kao autoritativno tumačenje tih odredbi.

Drugo stanovište, koje zastupa više pristalica, "vidi u tom stalno ponavljanom oslanjanju i pozivanju na Univerzalnu deklaraciju, od vlada i međunarodnih organizacija, onu neophodnu praksu država koja je potrebna da bi se moglo govoriti o nastanku običajnog međunarodnog prava. Ova teorija navodi na zaključak da je Deklaracija, ili, u najmanju ruku, bar neke od njenih odredaba, postala običajno međunarodno pravo." (Buergenthal, 1998: 34)

Pristalice trećeg stanovišta tvrde da je Deklaracija kao autoritativno nabrajanje ljudskih prava, obavezujući sve države, a ne samo članice Ujedinjenih nacija, postala osnovna komponenta međunarodnog običajnog prava.

Međunarodni paktovi o ljudskim pravima, odnosno Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. usvojeni od Generalne skupštine UN-a, kao ugovori stvaraju pravne obaveze za države ugovornice, što znači da u odnosu na njih pitanja koja se odnose na poštovanje i uživanje prava zagarantovanim Paktovima postaju pitanja međunarodnog značaja i time izlaze iz domena njihove unutrašnje jurisdikcije.

U članu 2. stav 1. Pakta o građanskim i političkim pravima utvrđene su obaveze koje država preuzima ratifikacijom:

> "Svaka država ugovornica ovog Pakta obavezuje se da će poštovati i osigurati svim pojedincima, na svom području i pod njenom jurisdikcijom, prava priznata u ovom Paktu bez obzira na razlike u pogledu rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog

> mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovine, rođenja ili neke druge okolnosti",

a ova odredba je dopunjena članom 2.2., koji zahtijeva da države ugovornice "usvoje takve zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se oživotvore prava", zagarantovana Paktom, u slučaju da takve odredbe već ne postoje u njihovom unutrašnjem pravu.

Dok Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima poziva na postepenu implementaciju u skladu sa mogućnostima države, Pakt o građanskim i političkim pravima državama ugovornicama nameće bezuslovnu obavezu poštovanja i garantovanja Paktom proklamiranih prava i poduzimanje svih mjera neophodnih za ostvarenje te obaveze. Fakultativni protokol uz Pakt o građanskim i političkim pravima predstavlja dopunu mjera implementacije Pakta i omogućava privatnim licima, koja tvrde da su žrtve kršenja Pakta, podnošenje individualnih podnesaka ili pritužbi Komitetu za ljudska prava, s tim da se pritužbe mogu podnositi samo protiv država ugovornica Pakta koje su ratificirale Protokol.

Ljudskim pravima utvrđuje se pravni položaj pojedinca u odnosu na državnu vlast, najvećim brojem ljudskih prava država se ograničava kako bi se ostvarile ljudske slobode ili se od nje traži djelovanje u cilju zaštite ljudskih prava. Ljudska prava su jedan od najizražajnijih indikatora prema kojima se određuje karakter države. Prema modernoj ustavnopravnoj i političkoj teoriji, za određivanje jednog ustavnog, odnosno političkog sistema, najvažnije je kakav položaj u tom sistemu ima čovjek (građanin), tj. kako je u tom sistemu određen odnos: vlast – čovjek (građanin) (Pobrić, 2000: 381).

S obzirom na društvenu prirodu ljudskih prava i sloboda, podjela ljudskih prava izvršena je na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna. Dok građanska prava karakteriše čovjekova autonomija u odnosu na državu, političkim pravima (nazivanim još i pravima participacije) pripadaju ona prava koja znače čovjekovo učešće u upravljanju državnim i inače javnim poslovima. I građanska i politička prava se primarno baziraju na načelu slobode.

Politička prava sadržana su, u pravilu, u katalogu ljudskih prava i predstavljaju dio ustavnih odredbi sa kojima su, po principu ustavnosti i zakonitosti, usklađeni čitav pravni sistem i zakonska zaštita ljudskih prava i sloboda. Klasičnim političkim pravima i slobodama smatraju se politička prava koja uključuju slobodu mišljenja, govora, vjeroispovijesti, pisanja, okupljanja, udruživanja, pravo na informisanje, sloboda kretanja, sloboda izbora mjesta

stanovanja, izbor profesije, aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na demokratske izbore i političke predstavnike, pravo na učešće u zajednici, vlasti, javnom i političkom životu.

Politička prava, zajedno sa građanskim pravima, pripadaju klasičnim, najstarijim ljudskim pravima, pravima prve generacije, koja su se posebno značajno razvijala unutar zapadnoevropske historije, a vrijednosti njima zaštićene, bile su i jesu, svakako, poznate i štićene i u ostalim društveno-historijskim i kulturno-civilizacijskim krugovima, možda izražene na nešto drugačiji način.

> "Kao istovremeni oblik ljudskih prava i nužni preduvjet njihovom postojanju i zaštiti stoje demokratska država, vlast koja legalitet temelji na volji građana kao nosioca suvereniteta, pravna država i vladavina prava u koje su inkorporirana ljudska prava, podijeljene zakonodavna, izvršna i sudska vlast kao jedna od garancija da će temeljna prava i slobode građana biti zaštićeni, javnost djelovanja državnih organa kao jedan od načina kontrole u vršenju vlasti, politička i pravna odgovornost nosilaca vlasti, pravna pred zakonom i politička pred biračkim tijelom. Izostanak političkih i pravnih pretpostavki ostavlja građanska i politička prava u praznom prostoru proklamacije." (Bakšić-Muftić, 2002: 191)

Ljudska prava u pravnoj doktrini i zakonodavstvu (domaćem i međunarodnom) dijele se još i na individualna i kolektivna ljudska prava – u ukupnoj društvenoj funkciji prava čovjek kao pojedinac njegov je osnovni subjekt, ali još češće individualno pravo pojedinca je limitirano realnim stanjem tog prava u društvenom kolektivitetu kojem on pripada.

> "Ako je u tom smislu kolektivitet obespravljen ili ugrožen, onda i dotična prava njegovog pripadnika objektivno imaju u osnovi isti položaj odnosno tretman (pravo na samoopredjeljenje, pravo na jezik, pravo na ispoljavanje vjerskih ubjeđenja itd.)." (Milićević, 2007: 13)

Navedeno razlikovanje ljudskih prava na individualna i kolektivna zaista ima opravdanje, s tim što je neprihvatljivo svako davanje isključive prednosti jednoj ili drugoj grupi ovih prava.

U međunarodnim pravnim aktima novijeg datuma, pri normiranju ljudskih prava čije se uživanje garantuje čovjeku kao pojedincu, sve češće se dodaju i pojmovi "pojedinačno ili u zajednici s drugima", "u zajednici s drugima" itd.

> "Društvena prava su takva prava koja se mogu realizirati samo u odnosu na druge članove društva. U društvena prava spadaju prava na komunikaciju, kao što su: sloboda vjeroispovijesti, sloboda okupljanja i sloboda (pravo) vlasništva. Politička prava vezana su za demokratiju.

> Ona, kao minimalni uvjet demokratije, podrazumijevaju: jednako biračko pravo, jednak pristup svim javnim službama i jednak tretman u vezi zaposlenja, poziva i imenovanja".

Diskriminacija osoba po bilo kojem osnovu (rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaka druga okolnost) u uživanju građanskih i političkih prava predstavlja povredu ljudskih prava. Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisuje:

> "Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:
> a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
> b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača;
> c) da bude primljen, pod opštim i jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje."

> "Pravo na učešće u vlasti zaokružuje politička prava i demokraciju. U osnovi ovog prava stoje građani kao nosioci suvereniteta, njihova jednakost pred zakonom, gdje je individualna različitost zaštićena zabranom diskriminacije po bilo kojem kriteriju individualnog razlikovanja, rasi, boji kože, spolnoj, etničkoj, religijskoj pripadnosti, političkom uvjerenju, jeziku, socijalnom porijeklu, imovinskom stanju. Kao međusobno jednaki politički subjekti kojima pripada sloboda misli, opredjeljenja, organiziranja, oni imaju pravo biti birani na svim razinama vlasti i glasanjem sami legitimirati vlast." (Bakšić-Muftić, 2002: 217)

Historijski posmatrano, politička prava su pripadala slobodnim, punoljetnim, bogatim i bijelim muškarcima. S obzirom na činjenicu da je postojala potreba donošenja posebnog instrumentarija za zaštitu ljudskih prava siromašnih, obojenih i žena, tradicionalno smatranih inferiornim i posebno ranjivim i isključenim skupinama, Ujedinjene nacije donijele su Deklaraciju o rasi i rasnim predrasudama, Konvenciju o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena, Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Član 5. stav c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (stupila na snagu 4. 1. 1969) glasi:

> "Države ugovornice ove konvencije obavezuju se da zabrane i ukinu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i da jamče svakome pravo

> na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu ovih prava: politička prava, naročito pravo učešća na izborima, prava glasa i kandidature, na temelju općeg i jednakog prava glasa, pravo učestvovanja u vlasti, upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama."

Član 7. alineje a), b), c) Konvencije o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena propisuje:

> "Države članice poduzimaju sve prethodne mjere za otklanjanje diskriminacije u političkom i javnom životu zemlje, posebno su dužne osigurati, pod jednakim uvjetima kao i muškarcima, pravo žena da:
> a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju javnim izborima;
> b) sudjeluju u kreiranju i provođenju vladine politike i zauzimaju rukovodeće položaje, te obavljaju sve javne funkcije na svim razinama vlasti;
> c) sudjeluju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji."

Član 8 Konvencije o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena normira:

> "Države članice poduzimaju sve prikladne mjere da bi osigurale ženama mogućnost da pod jednakim uvjetima sa muškarcima, bez diskriminacije, predstavljaju svoje vlade na međunarodnoj razini, te da sudjeluju u radu međunarodnih organizacija.".

Pravo na jednak pristup javnim službama je u najužoj vezi sa pravom na učestvovanje u javnim poslovima. Za njihovo vršenje svakako se mogu i moraju propisivati uslovi, s tim što oni ne mogu biti diskriminatorski, niti neumjesni. To znači da svako mjesto u javnim službama mora biti dostupno svim građanima pod jednakim uslovima. U pitanju je, znači, poštovanje principa jednakosti, uz punu slobodu specifikacije za pojedine poslove, saobrazno karakteristikama i zahtjevima pojedine službe. Pri ovome treba imati u vidu da se navedeni kriterij u međunarodnim dokumentima tretira na dosta uopćen i neodređen način, upravo stoga što se smatralo da državama treba ostaviti dovoljno prostora za predviđanje posebnih uslova za pojedine poslove u javnim službama.

> "Neke od mjera kojima se pomaže učešće 'svih' pod jednakim uvjetima su pozitivna diskriminacija, afirmativna akcija i političke kvote, kojima se želi utjecati na ispravljanje debalansa i dovođenje svih u

> jednake pozicije. Pošto ove kategorije u realnim društvenim okolnostima nemaju velike šanse na participaciju u vlasti, da budu birane, primljene u javne službe, onda se pravnom normom stvara obaveza da moraju biti zastupljeni (žene, crnci, obojeni, manjine) u određenom procentu na određenim razinama vlasti i u javnim službama. Ovakve mjere imaju privremeni karakter dok se ne stvore realne pretpostavke da svi mogu zaista uživati prava bez diskriminacije." (Bakšić-Muftić, 2002: 219)

Ključne kolektivne aktere političkog sistema obuhvaćene mogućnostima javnog i političkog djelovanja (političke partije, nevladine organizacije, interesne asocijacije, medije i javno mišljenje) neophodno je situirati u važeći pravni okvir, napraviti komparaciju relevantnog pravnog okvira sa zahtijevanim međunarodnim normama i standardima i imati na umu društveno-politički kontekst i mogućnosti implementacije njihovih aktivnosti u praksi, kako bi se sagledali stvarni dometi, ali i ograničenja slobode javnog i političkog djelovanja. Uz svu kompleksnost, istovremenost i zahtjevnost promjena koje su ostvarivane demokratskim procesima, kao što su uvođenje funkcionalnih tržišnih privreda, reinstitucionalizacija političkih sistema u demokratskom obliku, demokratizacija političkih kultura te rekonstrukcija civilnih društava, kako bi se postigao uspjeh demokratske transformacije u cjelini neophodan je i imperativ nužne interakcije i sinergije svih aktera političkog sistema.

To je moguće uz garanciju uživanja temeljnih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja. Sloboda javnog i političkog djelovanja (kao i njena ograničenja zbog prevencije zloupotrebe) temelj je participativne demokratije.

Mogućnost uživanja slobode javnog i političkog djelovanja preduslov je za ostvarenje uloge u društvu te povezivanje i interakciju ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija i javnog mišljenja, ali i građanina kao individue.

Neophodno je iznaći oblik ekonomskog, političkog i pravnog sistema koji je u stanju da uskladi interese građana s jedne, i države s druge strane, a traganje za tim bila je i karakteristika liberalne filozofske, političke i pravne tradicije. Razvoj ideje klasičnih građanskih i političkih prava karakteriše zahtjev za određenim tipom države, kao ideološkog, ekonomskog, političkog i pravnog okvira koji će garantovati postojanje i zaštitu prava.

Građanska, i posebno politička prava počivaju na sljedećim pretpostavkama: narodni suverenitet, podjela vlasti, pravna država i vladavina prava te prožimanje političkog i pravnog sistema ljudskih prava.

Pravom na slobodu udruživanja garantuje se pravo na osnivanje i učlanjivanje u udruženja, političke partije, vjerske zajednice, sindikate, udruženja poslodavaca, trgovačka društva i razne druge oblike udruživanja.

Političke partije, koje daju nezamjenjiv doprinos političkoj debati, što i jeste suština demokratskog društva, nesumnjivo su najvažniji subjekti političkog odlučivanja i ključni akter političkog sistema. Radi ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva građani se slobodno i dobrovoljno organizuju u političke partije, a političke partije se osnivaju radi osvajanja i/ili očuvanja vlasti, te učešća u vlasti, i djeluju kao posrednici između građanina-birača i predstavničkog tijela, odnosno vlade.

Pored političkih partija koje se bore za vlast, uživanjem prava na slobodno udruživanje u modernim državama nastaju i značajnu ulogu imaju udruženja građana – nevladine organizacije koje se, za razliku od političkih partija, ne bore za vlast, ali imaju utjecaja na vlast. Pravo na udruživanje je pravni osnov i za osnivanje i djelovanje udruženja građana i fondacija te nevladinih organizacija.

Nevladine organizacije (NVO) se, generalno govoreći, smatraju pokretačkom snagom i ključnim segmentom civilnog društva, posebno u zemljama u razvoju i tranziciji, u začecima demokratije. Kao udruženja građana, nevladine organizacije neposredno obezbjeđuju i podržavaju, s više ili manje uspjeha, organizovani građanski angažman koji inicira povjerenje, podstiče komunikaciju i doprinosi modelima kolektivnog djelovanja za opće dobro, tražeći konstruktivne načine interakcije svih učesnika u razvoju, što je posebno neophodno u društvima u tranziciji.

Bitno je istaći da, u pravilu, do osnivanja nevladine organizacije kao neprofitnog, nezavisnog, nepolitičkog, nekriminalnog i nenasilnog, te od vlasti i poslovnog profitnog sektora odvojenog i različitog udruženja građana, dolazi odlučnošću građana da organizovano reaguju i/ili odgovore na neku potrebu ili problem iz svoje zajednice.

Zahvaljujući različitim oblastima i metodologiji djelovanja, kao i neposrednoj povezanosti s lokalnom zajednicom radi čijih ostvarenja potreba i interesa u pravilu i nastaju, lokalne nevladine organizacije čine značajan i sadržajan segment civilnog društva koje se često definiše kao skup institucija, organizacija i društvenih i političkih pokreta koji se razlikuju od vlasti, poslovnog sektora i porodice kao privatne sfere. Bitne karakteristike nevladinih organizacija su povezanost i osluškivanje potreba lokalne zajednice, fleksibilnost i inovativnost, zatim inkluzivne metode rada u širokom spektru pitanja, poput onih humanitarnog, obrazovnog, kulturnog, sportskog, istraživačkog i profesionalnog

karaktera, a tu je zaštita ljudskih prava i izgradnja građanskog društva, potom vršenje stručnih analiza stanja na terenu te efikasno i pravovremeno djelovanje uz kreiranje mogućnosti interakcije s drugim relevantnim akterima društvenog života.

Posebno je značajna uloga nevladinih organizacija u zaštiti prava ugroženih i ranjivih kategorija stanovništva te mobilizaciji građana da se bave pitanjima od značaja za lokalnu i širu zajednicu, ali i uloga efikasnih posrednika između građana i vlasti.

Njihov cilj je da uspostave i ojačaju povjerenje među građanima, njihovo povjerenje u vlast, tijela i institucije vlasti, kao i državu u cjelini. Neke od ključnih aktivnosti i mjera koje u svrhu izgradnje povjerenja nevladine organizacije često provode i primjenjuju su: unapređenje dijaloga između društvenih aktera, podrška inkluzivnoj participaciji, jačanje obaveze vlasti da odluke donosi transparentno, a dokumente priprema kroz saradnju s nevladinim organizacijama, stalna i dosljedna primjena konsenzusom donesenih standarda i pravila u provođenju odluka vlasti te međusobna razmjena informacija.

Povjerenje i dobra vladavina, kao i participativna demokratija, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva koje treba da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, da se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

Ako je pravo predodređeno da služi ljudima, čineći čovjeku društvo u kojem živi predvidivim i dajući mu pravnu sigurnost, onda su ljudska prava – prava globalnog karaktera nastala kao izraz društveno-historijskih previranja i sa vjerom u bolje sutra čovječanstva.

Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU – rezimirani uporedno-pravni prikaz

> "Provedba načela zabrane diskriminacije jedna je od najvažnijih zadaća svih tijela koja se bave zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda. Naime, svaka realizirana zabranjena diskriminacija čvrsti je pokazatelj povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, i od tog bitnog načela u pravnopolitičkim i ukupnim društvenim odnosima postoje iznimke odnosno odstupanja. Ona se očituju u načelu pozitivne diskriminacije koja je nužni korektiv u ostvarivanju prava i slobode manjina (podzastupljenih skupina) i njihovih pripadnika. Naime, u demokratskim društvima u kojima načelo većine dominira u donošenju

> odluka podzastupljene skupine stalno ovise o odlukama koje donosi većina. Bez obzira na to koliko je većina 'demokratska', demokratsko društvo vladavine prava ne može pustiti na slobodnu procjenu većini hoće li odlučiti kod pravnog uređivanja, ostvarivanja i zaštite manjinskih prava tako da im omogući njihovu realizaciju u svim segmentima društvenih odnosa bitnih prava i sloboda za njihovu samoaktualizaciju. Zbog toga se u pravnim državama putem pravnog uređivanja pozitivne diskriminacije osigurava ustavnopravno jamstvo manjinama i njihovim pripadnicima na uređivanje, ostvarivanje i zaštitu tzv. pozitivnih prava i sloboda koja im jamče samoaktualizaciju kroz ostvarenje svojeg *ethosa*. Pozitivna diskriminacija upravo stoga jedno je od najsloženijih i vrlo osjetljivih pravnopolitičkih pitanja uopće." (Arlović, 2019: 785)

Prvi uporednopravni primjeri mjera afirmativne akcije datiraju još s početka prošlog vijeka. Danas postoje na svim kontinentima, u društvima veoma različitih socijalnih prilika. Međutim, još uvijek ne postoji jednoznačno opredjeljenje šta sve ulazi u sadržaj ovog pojma i koji su njegovi konstitutivni elementi. I danas su aktuelne terminološke neujednačenosti i kontroverze koje prate koncept afirmativnih mjera, odnosno pozitivne diskriminacije.

U literaturi iz Sjedinjenih Američkih Država u najširoj je upotrebi termin "afirmativna akcija". U kontekstu prava i prakse Evropske unije rasprostranjen je termin "pozitivna akcija" i "pozitivne mjere", a u glavnim međunarodnopravnim dokumentima uglavnom se nailazi na termin "posebne mjere". U mnogim pravnim priručnicima afirmativne mjere definisane su pod odrednicom "pozitivna diskriminacija", a u upotrebi je i termin "obrnuta diskriminacija". Nerijetko se, također, dešava da se za afirmativne mjere uopće koriste nazivi nekih od posebnih tipova afirmativnih mjera, kao što su "kvote", "rezervacije" ili "preferencijalni tretman" (v. više: Matijević, Erić, 2010: 87). Termini "pozitivna akcija" i "pozitivne mjere" prisutni u acquis communautaire nastali su mnogo kasnije od američkog termina "afirmativna akcija", jer su u pravo Evropske unije, a time i u pravne sisteme mnogih država članica, afirmativne mjere ušle tek osamdesetih godina prošlog vijeka.

Koncept afirmativnih mjera jedan je od najkompleksnijih pojmova savremenog prava zbog njegovog odnosa prema principu jednakosti, zavisnosti od društvenog konteksta zemlje u kojoj se one primenjuju, neregulisanosti jednim pravnim aktom ili programskim dokumentom. Proučavanje prakse afirmativnih mjera veoma je često otežano i zbog toga što afirmativne mjere nerijetko koriste političke elita na način koji protivriječi njihovoj biti i svrsi.

Pozitivnu diskriminaciju moguće je definisati kao "aktivno favorizovanje

jednog pola ili neke kategorije osoba u odnosu na drugu zbog toga što se smatra da je u nepovoljnom položaju" (Martin, 2003: 371). Termin "afirmativna akcija" upućuje na politiku pozitivnog diskriminisanja da bi se pomoglo onim grupama koje su u nepovoljnom položaju (Collin, 2004: 10).

"Afirmativna akcija" određena je i kao "svaka radnja nekog privatnopravnog ili javnopravnog lica usmerena na eliminisanje diskriminacije, ispravljanje ili obeštećenje za posledice diskriminacije u prošlosti, ili na sprečavanje diskriminacije u budućnosti, a koja je obično zasnovana na rasi, polu, nacionalnom poreklu ili invaliditetu osobe koja je diskrimisana" (Wild, 2006: 18).

"Pozitivna akcija se odnosi na one mere koje se ne zadržavaju na zabrani diskriminacije već nastoje da isprave [nečiji] nepovoljan položaj." (Kitching, 2005: 96)

Kanadska povelja o pravima i slobodama koja čini dio Ustava Kanade afirmativne mjere definiše kao: "[...] propis, program ili aktivnost koji za cilj imaju poboljšanje prilika za pojedince ili grupe koji su u nepovoljnom položaju, uključujući one koji su u nepovoljnom položaju zbog svoje rase, nacionalnosti ili etničkog porijekla, boje, religijskog uvjerenja, pola, uzrasta, mentalnog ili fizičkog invaliditeta" (Kanadska povelja, 1982: čl. 15, st. 2).

Ustav Južnoafričke Republike propisuje: "Da bi se unapredilo postizanje jednakosti, mogu biti preduzete zakonske i druge mjere osmišljene radi zaštite ili poboljšanja položaja lica ili kategorija lica čiji je nepovoljan položaj posljedica diskriminacije." (Ustav Južne Afrike, 1996: čl. 9, st. 2)

Često je navođena i definicija koju je dao specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija Bosui: "Afirmativna akcija je paket mjera privremenog karaktera kojima se nastoji ispraviti pozicija članova ciljne grupe u jednom ili više vidova njihovog društvenog života, kako bi se postigla efektivna jednakost." (Bossuyt, 2002). Privremenost mjera afirmativne akcije njihovo je suštinsko, a ne formalno obilježje. Proističe iz principa proporcionalnosti na koji će sud naročito obratiti pažnju prilikom razmatranja zakonitosti ovih mjera. Mjere afirmativne akcije će, sudeći i prema iskustvu zemalja koje ih već godinama primjenjuju, uvijek i nužno biti u tenziji sa formalno shvaćenim principom jednakosti na kojem su utemeljeni suvremeni pravni sistemi.

> "Pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javne poslove putem niza mehanizama, kao što su zastupljenost u predstavničkim tijelima i javnoj upravi na svim nivoima, savjetodavni mehanizmi ili uspostavljanje kulturne autonomije. Stoga i Okvirna konvencija za zaštitu manjina predviđa obavezu ugovornica da stvore uslove za efikasno

> učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu, te javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču. Djelotvorno učešće obuhvata širok opseg mogućnosti za uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u javni život, od razmjene informacija i dijaloga do formalnog i neformalnog konsultovanja i učešća u donošenju odluka, odnosno putem niza mehanizama od onih konsultativnog karaktera do posebnih parlamentarnih rješenja." (CoE, 2008)

Prema sadržaju dokumenta pod nazivom "Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU", koji je sačinio Istraživački centar Parlamentarnog instituta Skupštine Crne Gore, a na osnovu raspoloživih podataka prikupljenih uvidom u izborno zakonodavstvo, zakonodavstvo o pravima manjina te izvještaja koje su zemlje ugovornice u obavezi da podnose Savjetodavnom odboru za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, informacije u vezi sa pravima nacionalnih manjina u okviru izbornog procesa na nivou lokalne samouprave u sljedećim zemljama članicama Evropske unije: Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Holandija, Italija, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Njemačka, Poljska, Rumunija i Slovačka su sljedeće.

U Finskoj i Poljskoj pripadnici manjina su u praksi zastupljeni u predstavničkim tijelima na lokalnom nivou, dok su u Njemačkoj mjere afirmativne akcije predviđene na nivou pokrajina, tačnije, na partije koje predstavljaju nacionalne manjine ne primjenjuje se izborni prag od 5% prilikom raspodjele mandata. Također, u Danskoj je na nivou jedne pokrajine garantovana zastupljenost njemačke nacionalne manjine u skupštini četiri općine te pokrajine. U Češkoj[*] u

[*] Nacionalne manjine u Češkoj pravo na učešće u javnom životu ostvaruju putem odbora za nacionalne manjine koji funkcioniše u okviru skupštine jedinice lokalne samouprave, te putem Savjeta za nacionalne manjine. Ustav Češke predviđa da političke odluke proizlaze iz volje većine koja se manifestuje na slobodnim izborima pri čemu, prilikom donošenja odluka većine, treba uzeti u obzir interese manjina. U skladu sa Zakonom o pravima pripadnika nacionalnih manjina, nacionalna manjina predstavlja zajednicu građana Češke koji žive na teritoriji države, a od ostatka stanovništva se razlikuju po zajedničkom etničkom porijeklu, kulturi i tradiciji, predstavljaju manjinu i istovremeno izražavaju volju i zajedničke napore u cilju očuvanja i razvoja sopstvenog identiteta, jezika, kulture i interesa zajednice. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na aktivno učešće u kulturnom, društvenom, ekonomskom i javnom životu, naročito u pogledu pitanja koja se tiču njih na lokalnom i regionalnom nivou, kao i na nivou države. To pravo ostvaruju putem odbora za nacionalne manjine i vladinog Savjeta za nacionalne manjine. Prema Zakonu o jedinicama lokalne samouprave, skupština jedinice lokalne samouprave može formirati odbore kao kontrolna tijela koja podnose mišljenja i prijedloge skupštini jedinice lokalne samouprave. Ukoliko, prema podacima posljednjeg popisa najmanje 10% stanovništa druge nacionalnosti živi na teritoriji jedinice lokalne

okviru skupštine jedinice lokalne samouprave može biti formiran odbor za nacionalne manjine ukoliko na teritoriji te jedinice živi određeni broj pripadnika nacionalnih manjina, koji može podnositi mišljenja i prijedloge. U pojedinim zemljama (Češka i Slovačka), pripadnici nacionalnih manjina na teritoriji jedinice lokalne samouprave imaju pravo da na svom jeziku dobijaju obavještenja u vezi sa održavanjem izbora. U Italiji, odbornici i predstavnici ostalih tijela mogu upotrebljavati jezik manjina prilikom obavljanja funkcija, dok je princip afirmativne akcije predviđen na nivou pojedinih regiona koje naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina, i to prilikom izbora za predsjednika države. Zakonodavstvo Mađarske omogućava učešće manjina u političkom procesu jedinica lokalne samouprave na principu osnivanja lokalnih manjinskih samouprava za sve nacionalne zajednice u državi, dok u Rumuniji, pored mjera afirmativne akcije na nacionalnom nivou, kandidati na izborima za odbornike mogu biti pripadnici nacionalnih manjina koji čine najmanje 15% građana koji su se na posljednjem popisu izjasnili kao pripadnici neke od nacionalnih manjina.

Specifičan primjer predstavlja Bugarska,* gdje postoji ustavna zabrana

samouprave, jedinice lokalne samouprave mogu formirati odbor za nacionalne manjine. Članovi odbora mogu biti predstavnici nacionalnih manjina, odnosno najmanje polovina članova odbora moraju činiti predstavnici nacionalnih manjina. Predsjednik odbora mora biti odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave.

Zakonom o pravima pripadnika nacionalnih manjina predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina koji tradicionalno i duže vrijeme žive na teritoriji države imaju pravo da informacije o vremenu i mjestu održavanja izbora dobijaju na svom jeziku. (Istraživački centar, 2014)

* U Drugom mišljenju Savjetodavnog odbora o Konvenciji o zaštiti manjina u Bugarskoj (CoE, 2012a) navodi se da pripadnici manjina imaju značajnu ulogu u političkom životu u Bugarskoj. Posebno se navodi angažovanje Pokreta za prava i slobode koji je, prvenstveno zastupajući tursku nacionalnu manjinu, postigao zavidne rezultate na parlamentarnim i lokalnim izborima, kao i angažovanja romskih pripadnika nacionalne manjine, koji također, osim parlamentarnih, učestvuju i na lokalnim izborima. Savjetodavni odbor je istakao da postoji veći broj političkih partija koje su zainteresovane za prava nacionalnih manjina i kao pozitivan primjer naveo zastupljenost nacionalnih manjina u organima lokalne samouprave u regionima u kojima živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, Savjetodavni odbor je izrazio zabrinutost zbog ustavne zabrane formiranja partija na nacionalnom, etničkom ili vjerskom osnovu, budući da takve odredbe ograničavaju nacionalne manjine da ostvare pravo na udruživanje, i predložio bugarskim vlastima da izmijene spomenute odredbe Ustava ublažavanjem riječi sadržanih u odredbama, čime bi se pokazao otvoreniji stav prema manjinama. U posljednjem izvještaju koji je Bugarska podnijela Savjetodavnom odboru (CoE, 2012b) navodi se da ne postoje prepreke za registraciju političkih partija ukoliko partije ispunjavaju sve formalne zahtjeve predviđene Zakonom o političkim partijama. Pored toga, prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i administraciji, svi građani imaju pravo da učestvuju u radu opštine ili organa opštine preko predstavnika koje su izabrali na izborima. (Istraživački centar 2014)

formiranja političkih partija na nacionalnoj, vjerskoj ili etničkoj osnovi, ali u praksi postoje partije koje predstavljaju nacionalne manjine i funkcionišu pod drugim nazivom (primjer je Pokret za prava i slobode koji zastupa tursku nacionalnu manjinu).

U Austriji, Estoniji, Irskoj, Letoniji, Litvaniji i Holandiji zakonodavstvo ne predviđa posebne mjere koje se odnose na zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave, izuzev ustavnog prava na očuvanje vjerskog, kulturnog i jezičkog identiteta.

Ustavi pojedinih zemalja članica EU, kao što su Belgija, Malta, Portugal i Kipar, ne prepoznaju pojam nacionalnih manjina, dok na primjer Francuska nije potpisnica Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.

Umjesto zaključka

Proces uspješne transformacije i tranzicije ka demokratskom pravno-političkom sistemu zahtijeva stvaranje i djelovanje adekvatnog pravnog okvira, mehanizama za implementaciju, kao i političkih institucija koje omogućavaju demokratizaciju političkog života. Povjerenje i dobra vladavina, kao i participativna demokratija, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi, već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva koje treba da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, da se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

Uz svu kompleksnost, istovremenost i zahtjevnost promjena koje su ostvarivane demokratskim procesima, kao što su uvođenje funkcionalnih tržišnih privreda, reinstitucionalizacija političkih sistema u demokratskom obliku, demokratizacija političkih kultura te rekonstrukcija civilnih društava, kako bi se postigao uspjeh demokratske transformacije u cjelini, neophodan je i imperativ nužne interakcije i sinergije svih aktera političkog sistema.

To je moguće uz garanciju uživanja temeljnih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja. Sloboda javnog i političkog djelovanja (kao i njena ograničenja zbog prevencije zloupotrebe) temelj je participativne demokratije.

Mogućnost uživanja slobode javnog i političkog djelovanja preduslov je za ostvarenje uloge u društvu te povezivanje i interakciju ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija i javnog mišljenja, ali i građanina kao individue.

Suštinski značaj efektivnog učešća pripadnika manjina u različitim sferama društvenog, političkog, kulturnog i javnog života za obezbjeđenje socijalne

kohezije, razvoja demokratskog društva i vladavinu prava, posebno kroz njihovu uključenost u javne poslove te garantovanje temeljnih političkih prava, ali i uopće ljudskih prava manjina u međunarodnom i unutrašnjem pravu je neupitan. Pozitivna diskriminacija je nužni korektiv u ostvarivanju prava i sloboda manjina (podzastupljenih skupina) i njihovih pripadnika. Pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javne poslove putem niza mehanizama, kao što su zastupljenost u predstavničkim tijelima i javnoj upravi na svim nivoima, savjetodavni mehanizmi ili uspostavljanje kulturne autonomije.

Mjere afirmativne akcije će, sudeći i prema iskustvima zemalja koje ih već godinama primjenjuju, uvijek i nužno biti u tenziji sa formalno shvaćenim principom jednakosti na kojem su utemeljeni savremeni pravni sistemi.

Ako je pravo predodređeno da služi ljudima, čineći čovjeku društvo u kojem živi predvidivim i dajući mu pravnu sigurnost, onda su ljudska prava – prava globalnog karaktera nastala kao izraz društveno-historijskih previranja i sa vjerom u bolje sutra čovječanstva.

Conclusion

Freedom of public and political action is determined by the enjoyment of fundamental political rights from which it is derived and which defines the role of civil society in democratic processes, provides a basis for active citizenship, encourages the strengthening of marginalized and particularly vulnerable groups (minorities, youth, women, people with disabilities), and increases the accountability of government, which forms the basis and quality of participatory democracy.

The existence and use, standardization and guarantee, as well as effective protection of fundamental political rights and freedom of public and political action enable the action and interaction of key actors in the political system: political parties, NGOs, interest associations, media, but also, above all, the citizen as an individual.

The process of successful transformation and transition to a democratic legal-political system requires the creation and operation of an adequate legal framework, implementation mechanisms as well as political institutions that enable the democratization of political life. Freedom of public and political action can be observed through the analysis of the legal framework and practice of public and political action of key collective actors of the political system and the citizen as an individual. In the domain of participatory democra-

cy, a special place, role and importance is occupied by the individual citizen, as an active, informed subject of the state and social community who thinks, criticizes, finds and proposes solutions for improving current, medium and long-term socio-political, economic, social and cultural milieu, demanding responsible, accessible and sensitive to the needs of the citizen government, "citizen service".

The essential importance of effective participation of persons belonging to minorities in various spheres of social, political, cultural and public life for ensuring social cohesion, development of democratic society and rule of law is unquestionable, especially through their involvement in public affairs and guaranteeing fundamental political rights – minority rights in international and domestic law. The paper emphasizes the theoretical-legal and normative-legal aspects of freedom of public and political action, through the definition, role and importance of fundamental political rights, key legal-political actors, participatory democracy and affirmative action, in a democratic state and society, legal-political system and international and comparative law, in accordance with the norms and standards of international and comparative law.

Literatura

Arlović, Mato (2019) Pozitivna diskriminacija u regulaciji i zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina – Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 56(4), 785-815.

Bakšić-Muftić, Jasna (2002) Sistem ljudskih prava. Sarajevo: Fond Otvoreno društvo BiH, Pravni centar – Magistrat.

Bossuyt, Marc (2002) Prevention of Discrimination: The Concept and Practice of Affirmative Action, final report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with UN Sub Commission Resolution 1998/5. 17 June 2002, E/CN.4/Sub.2/2002/21. Dostupno na: https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1172499784.pdf.

Buergenthal, Thomas (1998) Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku. Sarajevo – Budapest: Magistrat – Constitutional and legislative policy institute.

CoE (2008) Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, ACFC/31DOC(2008)001. Strasbourg: Council of Europe, 5 May 2008. Dostupno na: https://rm.coe.int/16800bc7e8

CoE (2012a) Second Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on Bulgaria (adopted on 18 March 2010) and Comments of the Government of Bulgaria on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on Bulgaria (received on 3 January 2011). FCNM/II(2012)001. Strasbourg: Council of Europe, 23 January 2012. Dostupno na: https://tandis.odihr.pl/explore?bitstream_id=23959&handle=20.500.12389/21373&provider=iiif-image#?c=0&m=0&s=0&cv=0&xywh=199%2C1566%2C2104%2C974.

CoE (2012b) Third Report submitted by Bulgaria pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, November 2012. ACFC/SR/III(2012)004. Strasbourg: Council of Europe, 23 November 2012. Dostupno na: https://rm.coe.int/168008b7f0.

Collin, Peter H. (2004) Dictionary of Law. Fourth Edition. London: Bloomsbury Publishing.

Ibler, Vladimir (1987) Rječnik međunarodnog javnog prava. Zagreb: Informator.

Istraživački centar (2014) Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU. Podgorica: Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut, Istraživački centar.

Kanadska povelja (1982) Kanadska povelja o pravima i slobodama, usvojena 29. 3. 1982. Dostupno na: https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/pch/CH37-4-1-2018-1-hrv.pdf.

Kitching, Kevin (2005) Non-Discrimination in International Law – A Handbook for Practicioners, London: Interrights.

Krivokapić, Boris (1998) Leksikon međunarodnog prava. Beograd: Institut za uporedno pravo.

Martin, Elizabeth A. (ed.) (2003) Oxford Dictionary of Law. Oxford: Oxford University Press.

Matijević, Milica V.; Erić, Vesna (2010) Mere afirmativne akcije: terminološko određenje i uvodna razmatranja o sadržini pojma. Strani pravni život 3, 85-102.

Milićević, Neđo (2007) Ljudska prava. Sarajevo: Pravni fakultet.

Obradović, Konstantin (1998) Početnica za ljudska prava. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Pobrić, Nurko (2000) Ustavno pravo. Mostar: Slovo.

Ustav Južne Afrike (1996) Ustav Republike Južne Afrike, usvojen 4. 12. 1996, stupio na snagu 4. 2. 1997.

Wild, Susan Ellis (ed.) (2006) Webster's New World's Law Dictionary. Hoboken: Wiley.

DOI: 10.5644/PI2022.205.08

REVITALIZACIJA LOKALNE DEMOKRACIJE – NOVI OBLICI POLITIČKE PARTICIPACIJE

Ana-Mari Bošnjak

Uvod

Lokalna samouprava sa svojim velikim spremištem neposrednog utjecaja njenih građana neizbježno se secira kao demokratska institucija. U prilog tome govori Millova definicija lokalne samouprave kao "škole demokracije" (Mill, 1989), nebrojeno puta interpretirana. John Dewey slikovito kaže "demokracija se mora početi kod kuće, a njena kuća je lokalna zajednica" (Dewey, 2008: 368). S gotovo jednakim zanosom opisuje je Barber koji smatra da je "malo toga krivo s liberalnim institucijama što doza jake participacije i reaktiviranog građanstva ne može izliječiti" (Barber, 1984, xix). Za njih simbiotski odnos uključuje obligatorni mutualizam jer lokalne jedinice pridonose odgoju demokratične svijesti građana,

> "...prije svega stupnjem u kojem promiču opći duhovni napredak zajednice u pameti, u kreposti i u praktičnoj djelatnosti i djelotvornosti. A zatim i stupnjem savršenosti kojom unapređuju već postojeće stanje moralnih, intelektualnih i praktičnih vrijednosti kako bi imale veći utjecaj na javne poslove" (Mill, 1989: 22).

Drugi argument za lokalnu demokraciju je sprječavanje antidemokratskih težnji centralizirane moći (Dryzek, 1990) te naposljetku, kvalitetnija participacija od demokracije na nacionalnoj razini "jer je zasnovana na bliskosti unutar lokalnog društva i povezanosti između njegovih članova" (Ravlić, 2017: 219).

> "Nije teško pokazati da je idealno najbolji oblik vladavine onaj, u kojemu suverenitet, ili vrhovna kontrolna vlast, u konačnoj instanci pripada cijeloj zajednici; u kojoj svaki građanin, ne samo svojim glasom vrši tu vrhovnu suverenu vlast nego je, barem ponekad, pozvan da stvarno sudjeluje u vlasti osobnim obavljanjem neke javne funkcije na lokalnom ili općem nivou" (Mill, 1989: 34).

Na Millovu tragu političku participaciju definiramo kao aktivnost kojom se nastoji utjecati na političko donošenje odluka na državnoj i podržavnim razinama vlasti. Prema Kerstingu (2015) novi i tradicionalni oblici političke participacije se mogu razvrstati u četiri različite političke sfere: sudjelovanje u predstavničkoj demokraciji, sudjelovanje u izravnoj demokraciji, deliberativno sudjelovanje i demonstrativno sudjelovanje. Zbijeni u dvije ključne komponente lokalne vlasti, posredničku od koje su izgrađene institucije izabranih organa i konvencionalne oblike neposrednog sudjelovanja građana propituju se u vremenu najznačajnije političke i institucionalne krize demokracije. Dodatni je pritisak što je na eksperimentima s lokalnom demokracijom uteg borbe za jedinice lokalne samouprave koje gube svoju relevantnost i zaboravljaju lokalne dimenzije u lokalnoj politici; stoga se na sve što lokalna demokracija ponudi gleda kao kakvu takvu šansu za obnovu (Ravlić, 2017).

Kriza lokalne demokracije

Predstavnička demokracija, iako uzdrmana sve manjom brojčanom potporom, i dalje je dominantni oblik liberalne i lokalne demokracije. Njene ključne institucije proživljavaju teške dane na svim razinama, uz nedovoljnu znanstvenu pažnju na važnosti varijacija. Sličnost predstavničkih tijela trebala bi stati na istosti konstitucije i istim demokratskim principima jer jasne su njihove razlike u lokalnim jedinicama od onih u nacionalnim po "strukturnim, procesnim i sadržajnim obilježjima te političkom i društvenom utjecaju i važnosti" (Kasapović, 2004: 61). Međutim, lokalna predstavnička tijela su stekla neslavan status "mehaničkih odraza nacionalne arene odlučivanja" (Kasapović, 2004: 61), iako svi problemi nemaju zajednički nazivnik središnjih problema, te brojni problemi zbog učestalosti zahtjeva traže odluku lokaliziranu u mjestu. Pedanterija "parlamentarizacije" lokalne politike (Kasapović, 2004: 66) otežava distingviranost i cementira sve nižu izlaznost na lokalne izbore.

Za održavanje demokracije zdravom posebno važnu ulogu imaju političke stranke jer "…pomažu organiziranju suprotstavljenih snaga u priznate grupe, stimulirajući javnu kritiku i raspravu te potičući uključivanje članova u procesu odlučivanja" (Ravlić, 2011: 90). To se pokazalo problematičnim dok se kriza produbljuje, a upravo stranke postaju pokretna meta sve češćih kritičkih nasrtaja. Njihove društvene funkcije, poput izbora nositelja političkih i javnih funkcija, s krizom birokracije i bujanjem novog javnog menadžmenta, reduciraju se. Demokratsko slabljenje posredničke uloge stranaka neizbježno prate optužbe da su slabo ukorijenjene u zajednicu te infatigabilne u tvorbi političkih elita koje grade klijentelizam i korupciju. "Oligarhijske stranke

postale su strojevi za iskristaliziranje lokalnog kao privatnog posjeda, a njihova je predstavnička funkcija zamirala... veću važnost ima stranačka stega nego argumentirana rasprava" (Ravlić, 2011: 91). Stoga ne iznenađuje da je izlaznost na lokalne izbore uočljivo manja nego na one nacionalne, osim ako nije riječ o "kritičnim lokalnim izborima" (Kasapović, 2004: 64) potaknutim nekim događajem ili konfliktom (izuzev Francuske).

Bilo bi nepromišljeno zanemariti oprečno stajalište da "političko ponašanje birača u lokalnim izborima nije isključivo, pa ni primarno, određeno stranačkom identifikacijom nego je uvjetovano i problemskom orijentacijom i kandidatskim preferencijama birača ... Personifikacija podnacionalnih izbora očituje se i u njihovoj prezidencijalizaciji" (Kasapović, 2004: 68). Nepovjerenje u političke stranke razlog je više za pribjegavanje neposrednom izboru načelnika i personifikaciji lokalne vlasti. Personalizacija se implicira kroz nestranačke kandidate i selekcijske procese kandidata u strankama. Wattenbergovo (1987) istraživanje k tome sugerira da trećina glasača ništa ne zna o pojedinim političarima, ali unatoč tome imaju jake osjećaje prema njima, a stavovi prema kandidatima su se pokazali kao prediktivno učinkoviti.

"Nametanje jakih lidera krhkoj lokalnoj demokraciji" (Zlokapa, 2009: 49) povećava na još mnogo načina mogućnosti njenog erodiranja: "Jak i odlučan lider podržan od neke dobro organizirane grupe istomišljenika može da se nametne skupštini, podčini upravu, zanemari pravila i zavede osobnu vladavinu" (Zlokapa, 2009: 49). Oni često prilagođavaju svoje stavove biračkoj bazi, što daje podlogu oživljavanju populizma. Populizam kao personalizirana politika koja, dajući narodu, koji je prije svega nediferencirani narod, samo onoliko koliko želi čuti, mutacija je predstavničke demokracije.

U svom proslavljenom dijelu *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* Barber (1984: xvii) sažima: "...demokracija može preživjeti samo kao jaka demokracija, koju ne čuvaju veliki vođe nego kompetentni, odgovorni građani. Učinkovite diktature trebaju velike vođe. Učinkovite demokracije trebaju velike građane."

Da bi demokracija bila "punokrvan" pojam, potrebna je šira participacija građana, koja se formulira kroz različite pravne postavke. Pojavni oblici imaju manju znanstvenu i društvenu pažnju nego institucije predstavničke demokracije te se tematiziraju kao komplementatori predstavničkoj demokraciji. Referendum i građanska inicijativa kao najimplementiraniji oblici ilustriraju iskustva političke participacije na lokalnoj razini. Lokalni referendum popularnost duguje nacionalnom pandanu, a može biti obligatorni (Švicarska, Austrija, Poljska, Češka, Mađarska, Italija, UK) i fakultativni te pravno obvezu-

jući (Švicarska, Njemačka, Slovenija, Češka i Poljska te Francuska, Lihtenštajn i Slovačka) ili konzultativni (Kersting, 2015: 328). Njegovi nedostatci su uglavnom organizacijske i financijske prirode, uz bogate empirijske nalaze propitivanja političke kompetentnosti građana, zlouporabe referenduma i "tiranije manjine" ili instrumentalizacije od strane predstavničkih institucija koje odbijaju donositi nepopularne odluke krijući se iza "pomoći javnosti u odlučivanju". U pravilu je riječ o slabijem odazivu nego na lokalne izbore. Gornja brojčana granica građanske inicijative je podrška od oko 15% reprezentativnog stanovništva lokalne jedinice da bi imala pravni učinak (Koprić, Manojlović, 2013: 14). Instrument su s neposrednim učinkom na dnevni red i širenje kruga aktera u policy ciklusu.

Ozbiljne teorijske kritike prate i deliberativnu demokraciju (Mouffe, 2005). Kao slabost se ističe slaba institucionalizacija, gdje su njeni oblici za zakonodavca nerijetko zbirna formulacija "i drugi oblici političke participacije koji nisu zabranjeni zakonom". Za jačanje nekonvencionalnih oblika lokalne demokracije neophodna su drugačija zakonska rješenja. Međutim, kao "kontaktni" oblici demokracije stavljeni su na čekanje za vrijeme pandemije i izolacije demokracije.

Činjenica je da je globalna zabrinutost za zdravlje demokracije iznimno pojačana u vremenu kad su na vrh agende čovječanstva došle zarazne bolesti i popratne mjere zaštite. Demokratska prilagodljivost postala je najpoželjnija vrlina. Improvizacija je pokazala da je demokracija u izolaciji histerična, da ne umije preduhitriti te da olako postaje "robusna carstva straha". U okolnostima koje podrazumijevaju diskrecijsku moć i izvanzakonske odluke vlasti, nisu proporcionalno povećale transparentnost i sudjelovanje građana u procesu kreiranja politika. Demokratska prilagodljivost trebala je doskočiti oblicima političke participacije koji se temelje na socijalnom nedistanciranju. E-demokracija, koja se učinila kao moguće rješenje, nije bila spremna. Njen razvoj je uglavnom usmjeren na ciljeve političkih stranaka, a ne na neposredno sudjelovanje građana. E-agore su se implementirale tek u najrazvijenijim lokalnim jedinicama poput onih u Francuskoj i Velikoj Britaniji. Druga je bojazan da takva participacija okuplja samo istomišljenike na internetskim forumima te je zbog svoje dostupnosti i brzine zapravo kočnica racionalnom donošenju odluka (Barber, 2003). Nadalje, dok struktura interneta odgovara pluralističkim zahtjevima za jednakim mogućnostima sudjelovanja te nudi participaciju izoliranim građanima, ona stvara i nove isključene građane. Unatoč tome, isključiti e-demokraciju kao revitalizatora reprezentativne demokracije nemoguće je otkako digitalna sfera oblikuje društvene interakcije, te posljedično, prosvjede, angažmane i druge implikacije na svijet polit-

kog. Postavlja se pitanje tko su ostali nezaobilazni revitalizatori i sinonimi za demokraciju?

Mogućnosti demokratske revitalizacije lokalne zajednice

Dijeleći države po oblicima političke participacije John (2001) će razlikovati tri grupe zemalja: anglosaksonske zemlje koje legitimitet uključivanja daju privatnom sektoru, socijalne države sjeverne Europe plus Njemačka, Nizozemska i Sjeverna Italija određene kolektivnim odredbama, institucionaliziranim sudjelovanjem proizvođača i sa snažnim društvenim kapitalom te važnom ulogom udruga i visokim povjerenjem u vladu. Naposljetku tu su zemlje Južne Europe koje nemaju razvijenu socijalnu državu, u kojima stranke i pokroviteljstvo dominiraju sudjelovanjem i gdje postoji visok stupanj nepovjerenja prema vlasti pa je posljedično i provedba politike teška. Njegovu podjelu potrebno je dopuniti demokratskim inovacijama ovih grupa država. John navodi egzemplare: skupština Stirlinga s porotama građana, fokusnim grupama, građanskim panelima i konzultacijama; promijenjeni oblici izvršnog vodstva i općinskih savjeta u danskoj komuni te uvođenje porota građana usmjerenih ka javnim politikama kao oblik demokratske revitalizacije Njemačke. Na jugu Europe politika je ostala stvar lokalne elite, uz iznimku zahtjeva za konzultacije i sudjelovanje u nekim inicijativama EU te pozitivan primjer sudjelovanja građana putem interneta (John, 2001).[*]

Novi svjetski trendovi u političkoj participaciji pojavili su se 1990.-ih godina kao odgovor na lociranu krizu demokracije. Reforma je značila "jačanje postojeće reprezentativne demokracije, širenje koncepta predstavljanja,

[*] Jug Europe, preciznije Italija, bio je predmet istraživanja Roberta Putnama (2003) koji u potrazi za odgovorom na pitanje *kako demokraciju učiniti djelotvornom* potvrđuje vremenski trajne prostorne razlike u institucionalnoj djelotvornosti s jasno vidljivom razlikovnom granicom sjevera i juga. Putnam je odgovore na ove razlike pronašao u konceptualnoj inovaciji nazvanoj *socijalni kapital* koji je u prošlom stoljeću bio pomoćni pojam i sredstvo povećanja solidarnosti u lokalnoj zajednici te se nerijetko uzimao u obzir u urbanom planiranju. U Putnamovoj jednadžbi po kojoj je kombinacija visokog stupnja socijalnog kapitala koji povezuje i niskog stupnja kapitala koji premošćuje izjednačena sa Bosnom i Hercegovinom i egzekutor demokraciji, demokratizacija lokalnog sustava podrazumijevala bi socijalno povjerenje. Ovdje se ne radi o političkom povjerenju, ili, kako ga je Norris razvrstala o povjerenju u političku zajednicu, načela, učinkovitost i institucije režima te političke aktere (Norris, 1999). Iako povjerenje u političku zajednicu i demokraciju čine uvijek važan kohezivni faktor svake zajednice čije su rezerve važne kada demokratski režim ne funkcionira, kod socijalnog povjerenja se radi o "uvjerenju da će se drugi svojim djelovanjem ili nedjelovanjem suzdržati od toga da mi nanose štetu te da će, kada je to moguće, pridonijeti mom blagostanju" (Offe, 1999: 47).

potrošačke demokracije te dodavanje izravnih i participativnih ideja" (Ringeling et al., 2012: 76). Ti participativni oblici imaju dvostruku ulogu "interne vitalnosti i eksterne zaštite od centralne vlasti" (Parry, Anderson, 1972: 289).

Jačanje reprezentativne demokracije započelo je eksperimentima s jakim gradonačelnikom. Stihijsko preusmjeravanje na neposredno biranog načelnika koje se kolosalno iz Bavarske proširilo na Veliku Britaniju, Italiju i ostatak Europe stvorilo je novi establišment političara koji konkuriraju za utjecaj i resurse u Europi. Neposredan izbor načelnika uskoro je postao institucionalna inovacija u više od dvije trećine Europe. Izomorfizam je rezultat sličnih odgovora na paralelne pritiske te učenja iskustava jakih gradonačelnika uslijed transnacionalne suradnje (Magnier, 2006).* S još većim zanosom je uvezen u zemlje bivše Jugoslavije tumačeći se kao panaceja za sve defekte demokracije.

Slično je prošao i eksperiment s novim oblicima političke participacije. Oni su podrazumijevali deliberativni zaokret, "koji se temelji na širokom uključivanju zainteresiranih subjekata" (Musa, 2011: 118) i uglavnom su se provodili na lokalnoj razini (Kersting, 2015: 319). Na dizajnu "javnost u malom" je osmišljen model participativnog budžetiranja u brazilskom gradu Potro Alegrea, kojim građani aktivno sudjeluju u procesu stvaranja proračuna. Usvojen je u još 250 brazilskih općina. Do 2000. godine je provedeno svega šest pokusa s participativnim budžetiranjem u Europi, a ta je brojka premašila 100 za osam godina, što je rezultiralo raznolikim rezultatima eksperimenta (v. Sintomer et al., 2008: 164). Slične prakse su provedene u Indiji i SAD.

Građanske porote američki su izum koji se devedesetih godina prošloga stoljeća širi ponajprije anglosaksonskim svijetom. Jednako kao i ostali već klasični oblici "mini-javnosti", sudionici su stratificirani uzorak koji u dva do pet susreta deliberiraju o danim pitanjima od javnog interesa. Prema Smithu njegove modifikacije su Vijeće građana i njemačka inačica nazvana planerske sekcije koja poprima značajne strukturne razlike (Smith, 2008: 29). Primjer ostalih eksperimentalnih oblika su konsenzusne konferencije i deliberativna ispitivanja javnog mnijenja. Najpoznatije deliberativno ispitivanje javnog mnijenja je projekt "Europa budućnosti" koja je okupila preko 300 građana svih država članica EU koji su slušali izlaganja znanstvenika i u manjim skupinama raspravljali o zajedničkoj predmetnoj problematici, s tim

* Središnji akteri lokalnog miljea, prema istraživanju Baldersheima i sur. (2003), daju dinamiku procesu europskih integracija. Tako gradonačelnici Barcelone, Londona i Münchena zaobilaze nacionalnu razinu i postaju značajne lobističke figure na briselskim koridorima.

da nisu morali doći do prijedloga, ali su kroz upitnike pristupali mjerenju stavova prije i poslije sudjelovanja u ovom projektu. Danske konsenzusne konferencije također podrazumijevaju učenje građana i rasprave o nekom političkom problemu te drže korak sa znanstvenim i tehnološkim dostignućima. Oba eksperimenta naglasak stavljaju na lokalno znanje kao značajan čimbenik u kreiranju javnih politika, poput zaštite okoliša, obrazovne politike, poljoprivredne politike i sl. S njihovim nedostacima tek se trebamo suočiti. Primjerice, istraživanje Conovera i suradnika (2002) upućuje na to da u institucionalnim aranžmanima deliberativne demokracije često manjka jednakosti sudionika, uočavajući da postoji značajna tendencija isključivanja starijih ljudi i žena. Deliberativne prakse traže ustavnu garanciju i institucionalne mehanizme kojim će inicijative postati obvezne te olakšati prevagu snazi boljeg argumenta.

Neosporno je da su navedeni institucionalni aranžmani dio strategije današnjice u borbi za demokraciju. Pored institucija koje pokazuju kvalitete deliberacije i ojačanog modela zastupljenosti, izravna ili participativna demokracija teorijski se elaborira kao istinska samouprava građana. Izravna demokracija podrazumijeva prije svega referendum koji "pokrenut građanskom inicijativom daju moć odlučivanja građanima izvan političkog kartela" (Ravlić, 2011: 92-93). Referendum na važnosti dobiva uslijed krize predstavničke demokracije te demokratizacije i konsolidacije novih demokracija. Pogoduje mu i novi fokus na proporcionalnosti nadzora i zahtjevima za transparentnosti građana koji "paze na to što čine njihove vlade" (Bowler et al., 2007: 360). Međutim, on se prije svega razumijeva kao lakmus papir kvalitete demokracije koji je dopuna njenim predstavničkim oblicima. Švicarska je pogodan primjer za testiranje, u kojoj Kaufman i suradnici (2010) uspješnost kantonalnih javnih politika dovode u vezu s referendumom. Konkretni podatci upućuju na to da je sudjelovanje građana u kreiranju financijskih rješenja povećalo gospodarsku dobit za 15%, a sudjelovanje u javnom proračunu smanjilo javni dug, potrošnju po stanovniku i dovelo do nižih komunalnih usluga (Kaufman et al., 2010: 79). Zaključno, pored demokratske i upravljačke korisnosti, ovakve prakse političke participacije bile su prijeka potreba "umornim lokalnim samoupravama" da se domisle i rearanžiraju (John, 2001: 166).

Lokalna demokracija u Bosni i Hercegovini

Na bosanskohercegovačkom institucionalnom poligonu slomom socijalističkog sustava uvode se nove robusne institucije koje pokazuju kvazidemokratske manire unatoč tomu što su institucionalno i organizacijski nastojale opo-

našati razvijene zapadnoeuropske zemlje. Iako je izgledalo "prirodno da se demokracija najlakše začne i ojača u malim zajednicama kao što su općine, obnova demokracije je u lokalnim jedinicama tekla jednako sporo i tegobno kao i u širim teritorijalnim sistemima … izvršena je zamjena institucija – ali s tim nije automatski došlo do promjene u sadržaju i načinu njihova rada" (Zlokapa et al., 2004: 11). Lokalna razina je imala dodatni problem s višim razinama vlasti naviknutim na prekomjerno središnje planiranje i ostavljanje minimalnog prostora za lokalnu autonomiju (Bennett, 1993: 43).

Normativno, BiH ima značajke participativne demokracije. Zakonski su zajamčeni oblici sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi putem referenduma, mjesnog zbora građana, građanske inicijative, podnošenja prijedloga preko nevladinih organizacija i udruženja građana, kao i drugi oblici neposrednog sudjelovanja (Članak 43. Zakona o principima lokalne samouprave FBiH), odnosno referenduma, zbora građana, građanske inicijative, mjesne zajednice, sati građana u skupštinama i drugih oblika sudjelovanja, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (članak 106.). Ovi oblici su trebali nadići uključivanje građana samo kroz lokalne izbore. Naglasak je bio na njihovom sudjelovanju u kreiranju lokalnih javnih politika.

Presudna blizina građana lokalnim politikama ostala je neiskorišten prostor zbog nekorištenja posebnih oblika demokracije koji su ostali u embrionalnom obliku. Lokalni referendum je rijetka praksa, stoga i rijetka istraživačka meta.[*] Iako je ovaj oblik "ostvarivanja suverenosti" stereotipno predstavljen kao najrašireniji, drugačije je akceptiran u lokalnoj stvarnosti: više je izraz kriznih situacija nego dio participativne kulture (Rešetar, 2014: 716-717). U Bosni i Hercegovini dodatno ga iscrpljuje nepostojanje Zakona o referendumu.

[*] Prema članku 44. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, predmetno-sadržajni okvir referenduma je odlučivanje o prijedlozima promjene statuta te općeg akta i drugim pitanjima iz nadležnosti lokalnih jedinica određenih zakonom i statutom, s tim da je referendumska odluka obvezatna za članove lokalnog vijeća (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 49/06). Zakon o lokalnoj samoupravi RS u članku 106. imenuje referendum kao oblik neposrednog sudjelovanja građana, a u sljedećem članku navodi pitanja o kojima građani odlučuju. Članak 107. Zakona o lokalnoj samoupravi u RS navodi "1) Građani neposredno sudjelujući u lokalnoj samoupravi odlučuju o: 1) izgradnji objekata komunalne infrastrukture, načinu osiguravanja financijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korištenja i upravljanja tim objektima, 2) pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i općih akata iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, 3) upućivanju preporuka i prigovora na rad organa jedinice lokalne samouprave, 4) pokretanju inicijative za teritorijalnu promjenu, u skladu sa zakonom, i 5) o drugim pitanjima utvrđenim statutom jedinice lokalne samouprave" (Sl. glasnik RS, br. 97/2016 i 36/2019).

Mjesne samouprave predstavljaju poseban oblik deliberativne demokracije i decentralizacije općinske vlasti, ali i povijesnog naslijeđa država bivše Jugoslavije. Ustav SFRJ iz 1963. godine uveo je mjesnu zajednicu, da bi je, deset godina poslije, proglasio obaveznom ustavnom formom. Egzistirala je kao pravna osoba, sa savjetom mjesne zajednice i predstavničkim tijelom čiji su sastav birali građani i imenovali radnici javnih poduzeća. S okrupnjivanjem lokalnih jedinica mjesne zajednice dobivaju na značaju. Međutim, slabljenjem odaziva građana i njegovom instrumentalizacijom smanjuje se utjecaj ovog oblika sudjelovanja u odlučivanju lokalnih jedinica. Jednaki trendovi pratit će mjesnu zajednicu i u postdejtonskoj arhitekturi lokalne samouprave. Unatoč potenciranju decentralizacije od Vijeća Europe i EU, sve mjesne zajednice u lokalnim jedinicama bivše Jugoslavije pretrpjele su gubljenje kompetencija i imovine (Jusić, 2014: 21). Mjesne zajednice nemaju upravljačke funkcije, njima se upravlja odozgo i često su bez pravnog statusa i potrebne infrastrukture, stoga je mjesna samouprava prijeporan oblik participacije koji nema mogućnosti mijenjati lice lokalne demokracije. Drugi institucionalizirani oblici participacije građana pojavljuju se u zanemarljivom uzorku.

Lokalni izbori su se stoga etablirali kao primarni izraz lokalne demokracije. Budući da su ih pratila konfliktna stanja, uživali su velik postotak potpore (do 87%). Refleks su općih izbora. Projekcija općih političkih predodžbi i jednoobraznosti vidljiva je po jednakom postotku izlaznosti birača kao i za opće izbore, ali i po pobjedničkim strankama.[*] I dok je u velikom broju lokalnih sustava stranački sustav sazrio do te mjere da je prezreo, u Bosni i Hercegovini nema naznaka fenomenu "propadanja stranaka".

Kako bi se napravio odmak od stranačke identifikacije, pristupilo se neposrednom izboru načelnika općina 2004. godine. Najvažnija institucionalna promjena u bosansko-hercegovačkom lokalnom sustavu značila je za društva čija je demokracija u krizi, a koji nisu privrženi demokraciji kao idealu,[**] skupljanje rezervi legitimnosti političkom sustavu kada nije učinkovit. U složenim okolnostima proces institucionalne promjene posljedica je pažnje koja se pridaje potencijalnim gubitcima ispred potencijalnih dobitaka i degradacije demokracije s jasnim uvidom u buduću štetu (Ostrom, 2006: 237).

[*] Broj zastupnika u općinskom predstavničkom tijelu ovisio je o broju registriranih birača. Jedinice s manje od 8000 glasača imale su od 11 do 17 članova vijeća / skupštine, za općine od osam do dvanaest tisuća glasača bilo je predviđeno 17 do 20 zastupnika i naposlijetku za one preko dvadeset tisuća glasača od 25 do 31 lokalni predstavnik (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06; Službeni glasnik RS, br. 36/2019).

[**] Istraživanje Berte Šalaja (2010) pokazalo je da toliko slabe podrške demokraciji (29%) nema nigdje u Europi.

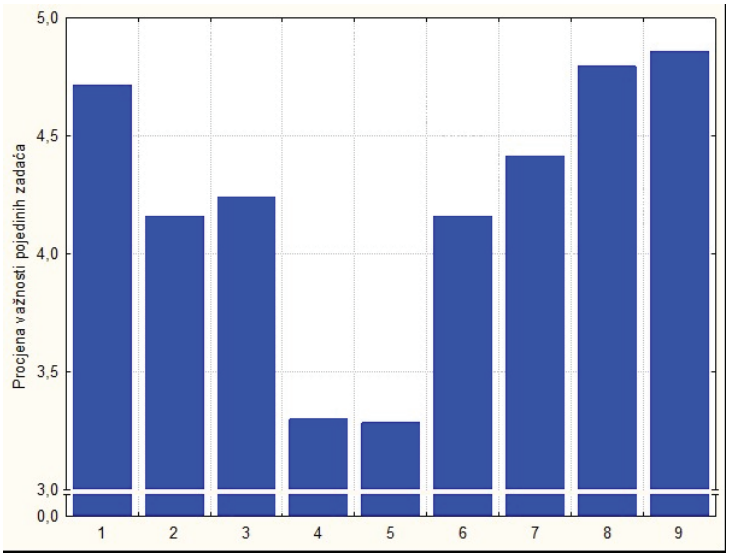
Računica s transformacijskim troškovima odnijela je stoga prevagu nad neizvjesnim koristima. Riječima Elinor Ostrom (2006: 237), takav institucionalni izbor je "proces donošenja informirane prosudbe o neizvjesnim koristima i troškovima".

Istraživački zaokret prema načelnicima put je "od logike sustava kao cjeline ka logici sudionika" (Colebatch, 2004:70), koji je potreban kako bi se shvatio utjecaj na lokalnu demokraciju. Kritike se zasnivaju na autoritarizmu, njegovanju kulta jakog vođe, nepotizmu i politizaciji lokalnih službi. Kasapović (2004: 81) ih stoga naziva "plebiscitarnim gospodarima iznad stranaka i grupacija u vijeću i općini posebno". Organizacija funkcija, odnosno rukovođenje općinskom upravom "koju načelnik po zakonu osniva, propisuje joj organizaciju i čak uređuje sistematizaciju radnih mjesta, uživajući u tome potpunu slobodu" (Zlokapa, 2009: 67), povećava koncentraciju načelnikove moći uz prateći niz negativnih posljedica. Nasuprot tome, postoje tumačenja personalizacije lokalne politike kao koherentnije i "manje ovisne o političkim strankama što lokalnu razinu čini učinkovitijom" (Koprić, 2018).[*] Pretpostavka je da kroz neposredan izbor načelnici / gradonačelnici jačaju veze s građanima i popuštaju veze sa strankama, te potenciraju svoj utjecaj u demokratizaciji lokalne samouprave (što će se kroz istraživanje stavova načelnika ispitati). Stoga u točki preokreta načelnici mogu biti politički poduzetnici koji koriste "pravne i političke resurse kako bi pružili podršku uvođenju promjena" (Sedelmeier, 2011: 11) i uče iz primjera drugih, ali i veto akteri koji koče stavljanje promjene na dnevni red ili slabe procese prilagodbe u lokalnoj policy areni.

U Bosni i Hercegovini se od 2004. godine načelnici biraju izravnim izborima, relativnom većinom u jednom izbornom krugu. Mandat im traje četiri godine, uz neograničenu mogućnost reizbora. Da ova promjena ima potpis europeizacije bilo je očigledno kada je 2008. godine Republika Srpska htjela od nje odustati i po uzoru na istočne susjede vratiti se modelu posrednog izbora načelnika, no pod pritiskom EU zakonski prijedlog je povučen. Zlokapa (2009) smatra da je s neposrednim izborom, uz izvršnu, gradonačelnik dobio političku ulogu te je riječ o društvenoj instituciji koja se od kolektivnog izvršnog organa prometnula u "najmoćniju figuru lokalnog društva" (Zlokapa, 2009: 58). Jačanje političke pozicije izvršne vlasti postalo je obilježje institucionalnih reformi.

[*] Departitizacija i pojačana participacija građana željena je posljedica transformacije lokalne vlasti. Druge namjeravane posljedice neposrednog biranja načelnika u lokalnom upravljanju su efikasniji proces donošenja odluka, bolja koordinacija lokalnih javnih službi te općenito veća efektivnost lokalne samouprave (Koprić, 2009).

Argument za institucionalno oblikovanje nositelja izvršne vlasti u lokalnom sustavu bila je demokratizacija sustava. Istraživani stavovi načelnika / gradonačelnika govore u prilog institucionalnoj reformi lokalne demokracije.*



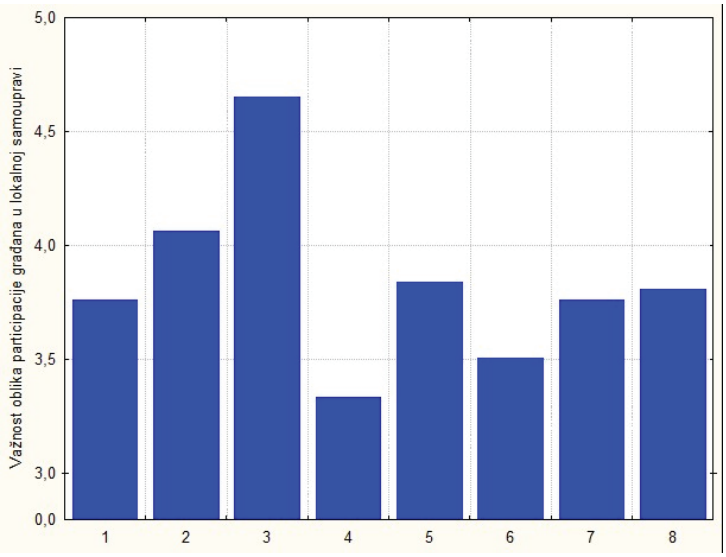
Grafikon 1.: Stavovi ispitanih načelnika / gradonačelnika o najvažnijim zadaćama; 1 – predstavljanje lokalne jedinice; 2 – dnevno vođenje aktivnosti osoblja i administrativnog procesa lokalnih jedinica; 3 – suradnja s drugim općinama; 4 – promicanje programa svoje stranke; 5 – promicanje vlastite politike; 6 – jačanje lokalne autonomije; 7 – upravljanje ljudskim resursima; 8 – pomoć građanima; 9 – općinski projekti

Načelnici se ne razlikuju mnogo po stavovima o važnosti aktivnosti koje preuzimaju, iako se rezultati istraživanja bitno razlikuju od prethodnih (v. Zlokapa, 2009). Koristeći Leach i Wilson (2000) tipologiju uočena je pravilnost orijentiranosti na građane, umjesto na stranačke politike, što se čini, čak i na deklarativnoj ravni, važnim u sustavu koji opsjeda partitokracija i govori u prilog mijenjanju uloge načelnika s obzirom na način njegova izbora (Heinelt et al., 2018).

Nadalje, od osam predloženih specifičnih načina institucionalizacije lokalne demokracije, njihovu punu podršku je dobio izbor načelnika kao najvažniji

* Istraživanje stavova načelnika/gradonačelnika provedeno je u studenom 2018. i zaključeno u ožujku 2019. godine. Empirijski uzorak bilo je 140 načelnika / gradonačelnika lokalnih jedinica u sastavu Saveza općina i gradova FBiH (80 lokalnih jedinica) i Saveza općina i gradova RS (60 lokalnih jedinica). Anketa je ispunjavana online putem i ukupno su 63 načelnika / gradonačelnika odgovorila na 23 pitanja upitnika tako što su upisivali / zaokruživali odgovore, odgovarali s da/ne ili skalirali prema Likertovoj ljestvici, uz predviđen prostor za nadopunu u pitanjima.

izraz demokracije. Kako bi se procijenila važnost pojedinih oblika građanske participacije u lokalnoj samoupravi, za uzorak primijenjen je Likertov format procjenjivanja s pet stupnjeva. Pri tome je iznenađujuće velik intenzitet pojavljivanja relativno novih oblika participativne demokracije, participativnog budžetiranja i centara za građanske upite, što se može iščitati i kao podrška novim reformama.



Grafikon 2. Stavovi ispitanih načelnika / gradonačelnika o važnosti oblika neposrednog sudjelovanja građana; 1 – obvezujući referendum; 2 – mjesna samouprava; 3 – neposredan izbor načelnika; 4 – stranački aktivizam; 5 – participativni proračun; 6 – peticije; 7 – centri za građanske upite; 8 – zborovi građana

Među novim oblicima participacije građana istražuju se i njene e-forme. Europska unija je imenovala ključne usluge koje građanima EU moraju biti elektronski dostupne te mehanizme kojima bi unaprijedila e-participaciju u državama članicama. Harmonizacija bi u tom slučaju bila normativno usuglašena e-uprava koja podrazumijeva suradnju svih administrativnih razina i koja osigurava učinkovitost administrativnom okviru.*

* Kako bi pružila potporu primjeni i uključivanju građana u informacijsko-komunikacijske tehnologije, EU je financirala preko dvadeset projekta u Bosni i Hercegovini u razdoblju od 2005. do 2008. godine. Njima je prethodilo uspostavljanje pravnog i strateškog okvira (v. Ćurčić et al., 2011). Vijeće ministara je usvojilo politiku razvoja informacijskog društva definirajući glavne smjernice razvoja informacijskog društva: maksimalno korištenje potencijala informacijsko-komunikacijskih tehnologija, brz pristup internetu, jačanje digitalne pismenosti, e-participacija te uspostavljanje jedinstvenog digitalnog tržišta s posebnim naglaskom na online javne usluge (Ćurčić et al., 2011).

Normativni okvir prepoznaje lokalne jedinice kao pravna lica te stoga ne postoji zakonska prepreka razvoju e-uprave i e-participacije, međutim, ne postoji ni zakonska odredba koja bi ih obvezala na ažuriranje web-stranice ni na primjenu informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu RS nema nadležnosti nad lokalnom jedinicom u tom smislu, ali kroz horizontalna umrežavanja i projekte doprinijelo je digitalizaciji općinskih podataka. U FBiH ne postoji ekvivalent republičkim strategijama i institucijama i postoji ozbiljan zaostatak uslijed oslanjanja na rad Vijeća ministara BiH (Draganić et al., 2006).

Prema *Razvojnom indeksu e-uprave* UN-ovog istraživačkog projekta započetog 2001. godine koji mjeri e-usluge u obrazovanju, zdravstvu, radu i zapošljavanju, financijama, socijalnoj skrbi i okolišu, Bosna i Hercegovina je rangirana kao 105. država svijeta i posljednja država Europe (UN, 2018). Također, uz izuzetak Estonije, sve su države postsocijalističke tranzicije ispod europskog prosjeka, s tim da su nečlanice uglavnom u lošijoj poziciji od članica (s izuzetkom Srbije). Kao glavni razlog spominje se deficit društvenog kapitala jer "teško je logički i argumentirano opravdati investicije u javnu upravu u zemljama gdje postoji visok stupanj nepovjerenja prema javnoj upravi uopće" (Vintar, 2006: 205).

Kad promatramo samo lokalnu samoupravu "postoji zanemarivanje općinskog nivoa uprave u strateškim dokumentima za razvoj informatičkog društva i elektronske uprave u BiH, kao i da aktualna normativna rješenja za lokalnu upravu i samoupravu ne uzimaju u obzir intenzivan razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologija i koncept e-uprave kao ključni razvojni trend i priliku" (Draganić et al., 2006: 56). Strategiju za razvoj lokalne uprave iz 2006. godine, koju je potpomogla međunarodna zajednica, usvojile su entitetske asocijacije gradova i općina, ali ne i entitetske vlade.

Istražujući online prisutnost općina, 13 lokalnih jedinica nema u funkciji web-stranicu, a kod manjeg dijela lokalnih jedinica ona se nalazi u prvoj fazi koju "UN e-Government Survey" definira kao prisustvo zvaničnih web-stranica

Analitički pregled pravnog okvira promatranog razdoblja podrazumijeva "niz zakona o elektronskom potpisu, elektronskom poslovanju i o certifikacionoj agenciji … o arhiviranju, kao i 40-ak drugih srodnih zakonskih i podzakonskih akata. Zakoni su se uglavnom odnosili na državni nivo, uz sugestije koje su se ticale entitetskih zakona" (Ćurčić et al., 2011: 34-35) i doneseni su u suradnji s međunarodno-pravnom ekspertizom. Najvažniji zakonodavni akti bili su Zakon o komunikacijama iz 2002. godine, zatim Zakon o elektronskom potpisu i Zakon o zaštiti osobnih podataka iz 2006. godine, Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu iz 2007. godine i Zakon o elektronskom dokumentu iz 2014. godine te njihovi parnjaci u Republici Srpskoj.

koje su statične i nemaju mogućnosti interakcije s građanima, a podatci su često zastarjeli uslijed dugotrajnog neažuriranja. Lokalne jedinice prema istraživanju *Razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini* (Ćurčić et al., 2011) uglavnom imaju unaprijeđenu e-upravu s arhiviranim dokumentima, formularima, izvješćima, te više informacija o lokalnoj upravi. Kada se promatraju u odnosu na četiri uobičajena elementa dobrog upravljanja, odgovornost, transparentnost, interaktivnost i participaciju, degradiraju se jer pored kontekstualnih problema imaju i interna ograničenja. Primjetno je i stalno poigravanje s transparentnosti dodavanjem i brisanjem informacija. Lokalni doprinos skromnom ukupnom rezultatu etablira e-upravu i e-participaciju među najslabije opće točke u cjelokupnom kontekstu reformskog procesa. U Bosni i Hercegovini je stoga teško računati na online političke aktivnosti kao ekvivalente onima offline.

Lokalne jedinice u Bosni i Hercegovini imaju zakonski prostor da uvedu i "bilo koje druge mehanizme participativne demokracije koji nisu zabranjeni zakonom" (članak 43. Zakona o principima lokalne samouprave FBiH; članak 99. Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a). To je bila zakonska podloga za uvođenje participativnog budžetiranja. Riječ je o procesu u kojem stanovnici određene lokalne jedinice mogu odlučivati o djelu troškova lokalnog budžeta. Zahvaljujući pilot projektu "Participativni budžet" 2017. godine, svoje projektne prijedloge mogli su uvrstiti u budžetske prioritete stanovnici Breze, Kreševa i Istočne Ilidže. Ovaj projekt je nadalje implementiran u općinama Foča, Jablanica, Kiseljak, Trnovo te Vareš.

Među nove oblike demokratskog djelovanja ubrajamo i Skupštinu građana, koja kao "mikrokozmos" lokalne jedinice uči, raspravlja i formulira moguća rješenja na zadane teme te preporuke i smjernice šalje organima vlasti. Prva takva u Bosni i Hercegovini rezultat je suradnje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe s Gradskim vijećem Grada Mostara. Kao oblik deliberativne demokracije započet u srpnju 2021. godine značio je aktivno sudjelovanje 47 građana i građanki grada Mostara i 32 preporuke podijeljene u pet tematskih cjelina.

Ovo skromno širenje participativnih praksi koje još nosi sukus eksperimentalnih inicijativa potrebno je dalje razvijati u trajne i redovite oblike sudjelovanja građana u odlučivanju. To ne isključuje i druge nove oblike kao sustavne napore za oporavljanjem zapostavljene demokracije. Oni trebaju biti polazišta za razvoj, a ne cilj sami po sebi i suprotnost predstavničkoj demokraciji.

Zaključak

Demokraciji u posljednje vrijeme ne ide, no izašla je nebrojeno puta kao pobjednik iz bitki i ratova, pa i onih svjetskih, i ne treba je olako otpisati. Ona se vježba i uči u lokalnoj jedinici, stoga se na najnižoj razini traže institucionalna rješenja koja će doprinijeti revitalizaciji demokratskog sustava. Različiti razlozi njenog erodiranja u lokalnoj jedinici, koji se mogu svesti na "nacionalizaciju" lokalnih institucija političkog predstavljanja i marginalizaciju izravne demokracije, fokalna su točka na koju je usmjeren njen oporavak, napose nakon odgovora demokratskih sustava na veliku zdravstvenu krizu. Institucionalne inovacije poput neposrednog izbora načelnika / gradonačelnika otvorile su nove rasprave o starim dilemama transformacijskih troškova koje odnose prevagu nad neizvjesnim koristima. Skupi troškovi demokratskog zaostajanja na središnju pozornicu također vraćaju izravnu demokraciju i deliberativno sudjelovanje građana, kao i građanske angažmane koji mogu funkcionirati i kad je na snazi socijalno distanciranje.

Suština izravnih i deliberativnih demokratskih oblika jest da građani nastoje doći do boljih političkih rješenja na lokalnoj razini i istinskih demokratskih praksi. Pri tome nije riječ o potkopavanju predstavničke demokracije, već njenom pojačavanju i jačanju pulsa lokalne demokracije. Pitanja potaknuta u prvim podnaslovima rekonstruirana su na primjeru lokalne demokracije u Bosni i Hercegovini. Kratko iskustvo s demokracijom opisivano je kroz pojmove poput zaostajanja, erodiranja, slabosti, stoga se čini da je "učionica demokracije" u Bosni i Hercegovini pred posebno važnim izazovom. Rezultati istraživanja pokazuju da je lokalna demokracija u Bosni i Hercegovini sinonim za izbornu i stranačku demokraciju, dok su deliberativni i ostali participativni oblici demokracije u embrionalnom obliku, odnosno pilot projekti. Uz potrebu njihove pomnije zakonske zaštite otvoreno je pitanje i mjesta i uloge građana u njoj. Neaktivni bosanskohercegovački građanin nuspojava je netransparentnosti općina i gradova, ali i izostanka kulture građanske dužnosti. Za nadati je se da će drugačija institucionalna rješenja značiti i pojačan interes građana za demokratske procese.

Conclusion

Democracy has not been going well lately, but it has emerged countless times as a winner from battles and wars, even world wars, and should not be written off lightly. It is practiced and learned in the local unit, so institutional solutions are sought at the lowest level that will contribute to the revitalization of the democratic system. The various reasons for its erosion in the local

unit, which can be reduced to the "nationalization" of local institutions of political representation and the marginalization of direct democracy, are the focal point of its recovery, especially after democratic systems respond to the major health crisis. Institutional innovations such as the direct election of mayors have opened up new debates about the old dilemmas of transformation costs that outweigh the uncertain benefits. The high costs of democratic backwardness on the central stage also return direct democracy and deliberative citizen participation as well as civic engagements that can function even when social distancing is in place.

The essence of direct and deliberative democratic forms is that citizens strive for better policy solutions at the local level and true democratic practices. This is not about undermining representative democracy, but its affirmation and strengthening the pulse of local democracy. The issues raised in the first subheadings are reconstructed on the example of local democracy in Bosnia and Herzegovina. The short experience with democracy is described through terms such as backwardness, erosion, weakness, so the "democracy classroom" in Bosnia and Herzegovina seems to be a particularly important challenge. The results of the research show that local democracy in Bosnia and Herzegovina is a synonym for electoral and party democracy, while deliberative and other participatory forms of democracy are in an embryonic form, i.e. pilot projects. The need for their closer legal protection opens the question of the place and role of citizens in it. An inactive citizen of Bosnia and Herzegovina is a side effect of the non-transparency of municipalities and cities, but also the lack of a culture of civic duty. It is to be hoped that different institutional solutions will also mean an increased interest of citizens in democratic processes.

Literatura

Baldersheim, Harald; Illner, Michael; Wollmann, Hellmut (eds) (2003) Local Democracy in Post-Communist Europe. Opladen: Leske&Budrich.

Barber, Benjamin R. (1984) Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.

Barber, Benjamin R. (2003) Strong democracy. Participatory politics for a new age (20th Anniversary Edition ed.). London: University of California Press.

Bennett, Robert J. (1993) Local Government in the New Europe. London: Belhaven Press.

Bennett, Robert J. (2002) Decentralizacija, lokalna vlada i tržište. U: Damjanović, Mijat (ur.) Beograd: Magna agenda, 199-218.

Bowler, Shaun; Donovan, Todd; Karp, Jeffrey A. (2007) Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies. Political Research Quarterly 60(3), 351-362.

Colebatch, Hal K. (2004) Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Ćurčić, Fuad; Silajdžić, Vedad; Jusić, Mirna; Hodžić, Sanela (2011) Razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Mediacentar.

Dewey, John (2008) The Public and Its Problems. In Boydston, Jo Ann (ed.) The Later Works of John Dewey, Volume 2, 1925–1953: 1925–1927, Essays, Reviews, Miscellany, and The Public and Its Problems (Volume 2). SIU Press, 235-372.

Draganić, Aleksandar; Radulović, Brankica; Srkalović, Elmir; Šero, Fadil; Stojanović, Igor; Marković, Ljubiša; Krajišnik, Milenko; Karapetrović, Ranko; Pucar, Stevo; Miovčić, Zdravko; Zlokapa, Zdravko; Varunek, Željko (2006) Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH. Banja Luka: Razvojna agencija EDA Banja Luka. Dostupno na: https://edabl.org/pub/edasr/Strategija%20razvoja%20lokalne%20samouprave%20u%20BiH.pdf, pristupljeno 16. 1. 2018.

Dryzek, John (1990) Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science. Cambridge: Cambridge University Press.

Heinelt, Hubert; Magnier, Annick; Cabria, Marcello; Reynaert, Herwig (eds) (2018) Political Leaders and Changing Local Democracy. Governance and Public Management, Palgrave MacMilan.

John, Peter (2001) Local governance in Western Europe. London: SAGE Publications.

Johnston Conover, Pamela; Searing, Donald D.; Crewe, Iwor M. (2002) The Deliberative Potential of Political Discussion. British Journal of Political Science 32(1), 21-62.

Jusić, Mirna (2014) Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja. Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika.

Kasapović, Mirjana (2004) Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi. U Kasapović, Mirjana; Petak, Zdravko; Lalić, Dražen, Lokalna politika u Hrvatskoj. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Kaufman, Bruno; Büchi, Rolf; Braun, Nadja (2010) The IRI Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Köniz: Ast & Jacob, Vetsch AG.

Kersting, Norbert (2015) Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums. HKJU – CCPA 15(2), 319-334.

Koprić, Ivan (2009) Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju 5(1), 399-416.

Koprić, Ivan (2018) Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U Koprić, Ivan (ur.) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu, 1-56.

Koprić, Ivan; Manojlović, Romea (2013) Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U Davitkovski, Borče (ur.) Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova. Skopje: Pravni fakultet, 9-35.

Leach, Stephen; Wilson, David (2000) Local Political Leadership. Bristol: The Policy Press.

Magnier, Annick (2006) Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship. In Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (ed.) The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 353-376.

Mill, John Stuart (1989) Izabrani politički spisi. Zagreb: Informator – Fakultet političkih nauka.

Mouffe, Chantal (2005) On The Political. London – New York: Routledge.

Musa, Anamarija (2011) Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi. U Kregar, Josip; Đulabić, Vedran; Gardašević, Đorđe; Musa, Anamarija; Ravlić, Slaven; Rogić Lugarić, Tereza (ur.) Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 107-134.

Norris, Pippa (1999) The Growth of Critical Citizens? In Norris, Pippa (ed.) Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford: Oxford University Press, 1-28.

Offe, Claus (1999) How can we trust our fellow citizens? In Warren, Mark E. (ed.) Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press, 42-88.

Ostrom, Elinor (2006) Upravljanje zajedničkim dobrima. Evolucija institucija za kolektivno djelovanje. Zagreb: Jesenski i Turk.

Parry, Geraint; Anderson, Bryce (1972) Participation in Politics. Manchester: Manchester University Press.

Putnam, Robert D. (2003) Kako demokraciju učiniti djelotvornom. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Ravlić, Slaven (2011). Lokalna demokracija, u: Kregar, Josip; Đulabić, Vedran; Gardašević, Đorđe; Musa, Anamarija; Ravlić, Slaven; Rogić Lugarić, Tereza (ur.) Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 85-106.

Ravlić, Slaven (2017) Liberalna demokracija. Zagreb: Plejada.

Rešetar, Vojko (2014) Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj. HKJU – CCPA 14(3), 703-730.

Ringeling, Arthur; Daemen, Harry; Schaap, Linze (2012) The Dynamics of Democratic Learning. In Schaap, Linze; Daemen, Harry (ur.) Renewal in European Local Democracies. Wiesbaden: Springer VS.

Sedelmeier, Ulrich (2011) Europeanisation in new member and candidate states. Living Reviews in European Governance 6(1). Dostupno na: http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1, pristupljeno 10. 8. 2018.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja (2008) Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research 32(1), 164-178.

Smith, Anthony D. (2008) The Cultural Foundations of Nations: Hierarchy, Covenant, and Republic. Malden, MA: Blackwel.

Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06.

Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/2016 i 36/2019.

Šalaj, Berto (2010) Socijalno i političko povjerenje u BiH. Političke analize 4(1), 11-15.

UN (2018) United Nations E-government Survey 2018. New York: UN, Department of Economic and Social Affairs. Dostupno na: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf, pristupljeno 10. 8. 2018.

Vintar, Mirko (2006) The Development of E-government in Central and Eastern Europe. Information Polity – International Journal of Government and Democracy in the Information Age 11(3–4), 183-288.

Wattenberg, Martin P. (1987) The hollow realignment: Partisan change in a candidate-centered era. Public Opinion Quarterly 51, 58-74.

Zlokapa, Zdravko (ur.) (2009) Načelnik i lokalna samouprava. Banja Luka: CCI

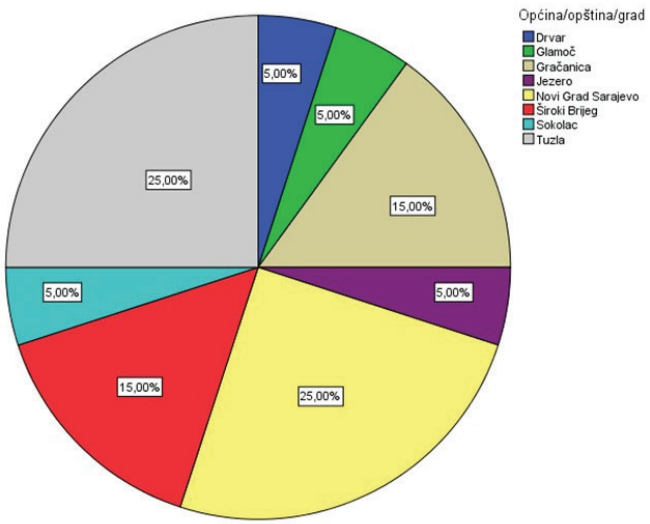
Zlokapa, Zdravko et al. (2004) Politički aspekti strategije decentralizacije, Lokalna samouprava 2(5).

Empirijsko istraživanje: Participacija građana/građanki u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini

Opis istraživanja

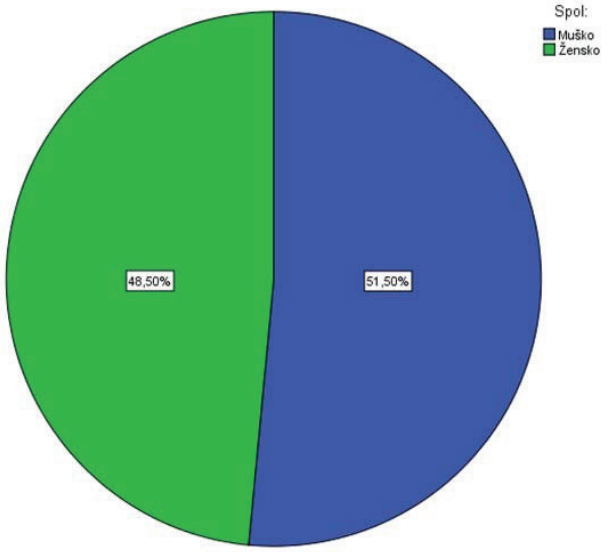
U okviru realizacije projekta je nakon teorijske elaboracije političke participacije u lokalnim zajednicama izvedeno empirijsko istraživanje sa ciljem spoznaje stvarnih dometa političke participacije građana/građanki u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini. Istraživanje je provedeno u periodu oktobar – novembar 2021. godine neposrednim anketiranjem građana/građanki na prostoru osam opština i gradova Bosne i Hercegovine. Za uzorak su odabrani gradovi / opštine koji se bitno razlikuju u broju stanovnika i u stepenu socio-ekonomske razvijenosti. Anketni upitnik je sadržavao 25 pitanja otvorenog i zatvorenog tipa.

Anketirano je ukupno 1000 ispitanika u gradovima / opštinama: Tuzla (250); Novi Grad Sarajevo (250); Široki Brijeg (150); Gračanica (150); Glamoč (50); Drvar (50); Jezero (50) i Sokolac (50).[1]

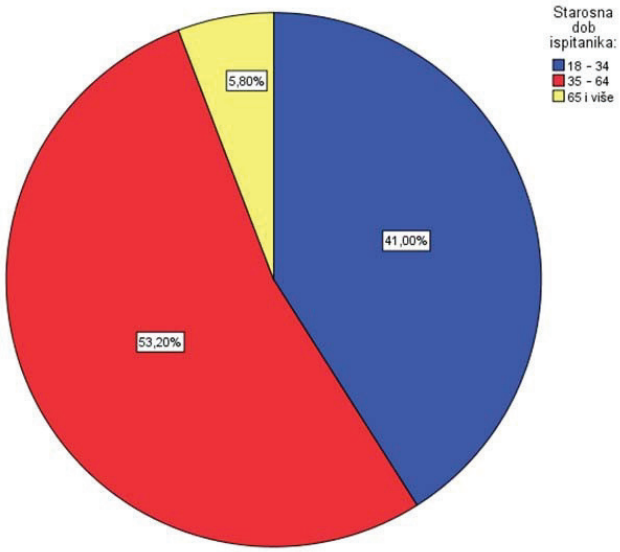


Struktura ispitanika prema: spolu, starosnoj dobi, stepenu obrazovanja, radnom statusu i članstvu u političkim strankama:

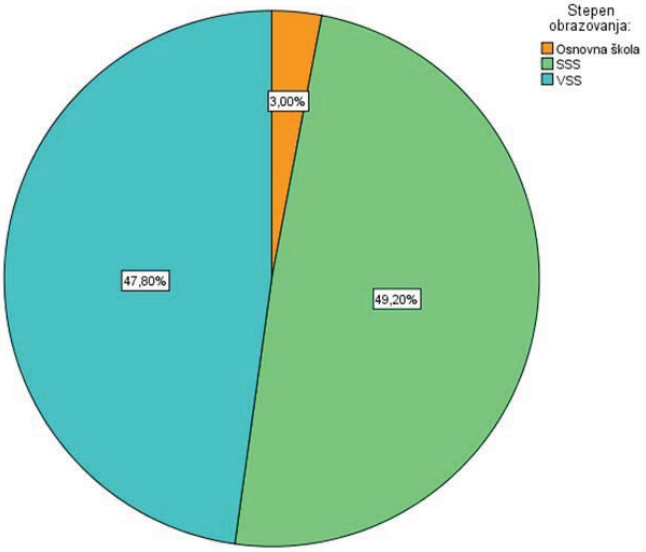
[1] Klasifikacija općina i gradova je određena prema podacima Federalnog zavoda za programiranje razvoja iz 2019. godine. Velike i razvijene: Tuzla i Novi Grad Sarajevo, srednje razvijene i srednje velike: Gračanica i Široki Brijeg; male i nerazvijene: Glamoč, Drvar, Jezero i Sokolac. Izvor: Socioekonomski pokazatelji po općinama u FBiH 2019. Sarajevo: Federalni zavod za programiranje razvoja.



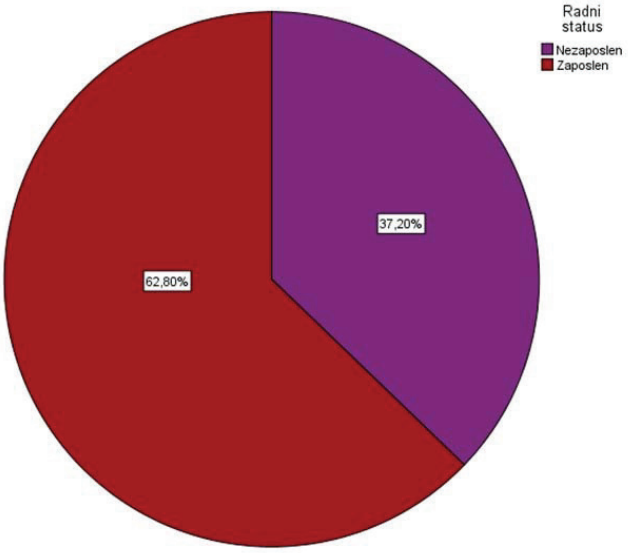
U strukturi ispitanika 51,50% su žene, a 48,50% muškarci.



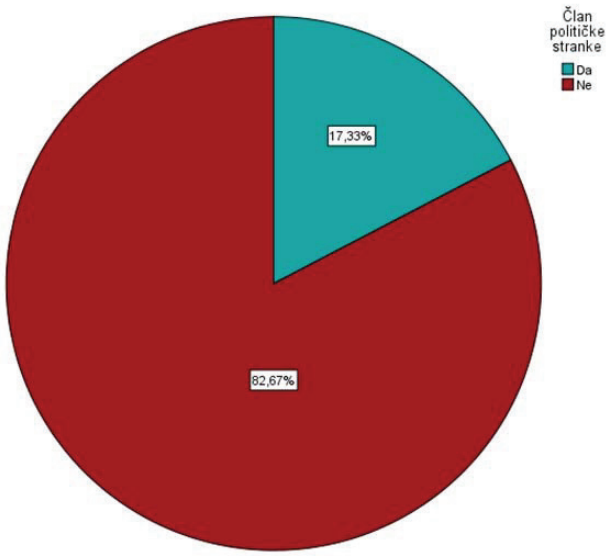
Prema starosnoj strukturi, najviše ispitanika (50,2%) su starosne dobi između 35 i 64 godina; 41% ispitanika je između 18 i 34 godina; a 5,8% ispitanika ima preko 65 godina.



Prema obrazovnoj strukturi približno jednak procenat ispitanika ima visoko obrazovanje (49,2%) i srednju stručnu spremu (47,8%). Samo osnovno obrazovanje ima 3% ispitanika.



Prema radnom statusu, 62,8% ispitanika je zaposleno, a 37,2% nezaposleno.



Većina ispitanika nije član niti jedne političke stranke (82,67%), a 17,33% ispitanika su članovi neke političke stranke.

Analiza i interpretacija rezultata istraživanja je izvedena kroz tri varijable:

a) komunikacijska varijabla građanske participacije;
b) institucionalno-iskustvena varijabla građanske participacije i
c) rodna varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama.

Komunikacijska varijabla građanske participacije obuhvata pitanja kanala i izvora građanskog informiranja, zadovoljstvo građana/građanski komunikacijom sa lokalnim dužnostima i faktorima apstinencije iz građanske participacije. Institucionalno-iskustvena varijabla elaborira pitanja preferencije institucionalnih oblika građanske participacije, percepciju važnosti participacije, percepciju značaja političkih prava i sloboda, percepciju kredibilnosti poziva na uključivanje u participativne procese, samopercepciju mogućnosti utjecaja na politiku, te faktore uključivanja u participativne događaje. Rodna varijabla građanske participacije odnosi se na pitanje opšteg (ne)zadovoljstva zastupljenošću žena u lokalnoj upravi.

Najil Kurtić

1. Komunikacijska varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama

1.1 Koncept informiranosti

Stanje građanske participacije u Bosni i Hercegovini značajnim dijelom je determinirano stupnjem informiranosti građana o lokalnim društvenim i političkim događajima i procesima. Pod informiranošću mislimo na blagovremeno raspolaganje dovoljnom količinom relevantnih i validnih informacija za kvalitetno uključivanje u procese rješavanja svakodnevnih profesionalnih, ličnih i problema zajednice i kvalificirano odlučivanje. Ovako konceptualizirana informiranost ima objektivnu i subjektivnu dimenziju.

Objektivnu dimenziju čini ukupni korpus informacija i znanja o određenom pitanju, odnosno problemu, kojima raspolažu pojedinci i komunikacijske zajednice, u momentu kada se o njemu otvara diskusija, odnosno proces odlučivanja. Ova dimenzija je mjerljiva, uglavnom testovima informiranosti i znanja, ali i različitim formama razgovora. Ovako shvaćena informiranost rezultat je funkcioniranja komunikacijskog podsistema lokalnih zajednica (ostvarivanja komunikacijskih uloga kako komunikatora tako i recipijenata, dostupnosti različitih kanala komuniciranja i maksimalnog iskorištavanja njihovih potencijala).

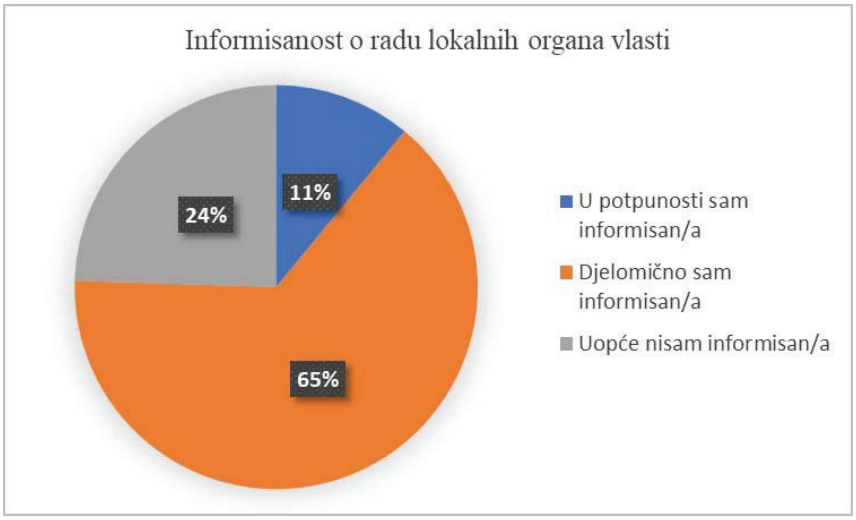
Subjektivnu dimenziju informiranosti čini subjektivno uvjerenje pojedinaca da raspolažu ili ne raspolažu dovoljnom količinom informacija koja ih kvalificira da se uključe u raspravu, odnosno proces odlučivanja o konkretnom pitanju. Subjektivna dimenzija informiranosti je uvijek u određenoj vezi sa objektivnom dimenzijom. Subjektivnu dimenziju informiranosti uglavnom mjerimo Likertovom peterostepenom skalom iskazivanja ocjene dobijene samoposmatranjem.[2] Utjecaj subjektivne dimenzije informiranosti na uključivanje građana u participativne procese veoma je kompleksan. Veza između subjektivne informiranosti i spremnosti na uključivanje u participativne procese ne mora biti linearna. Moguće je da osoba koja objektivno raspolaže solidnom količinom informacija o određenom pitanju ima i iskazuje rezerviran stav prema svojoj informiranosti i da to nepovoljno utječe na njeno uključivanje u raspravu i procese odlučivanja. Međutim, moguća je i obrnuta situacija, kada osoba precjenjuje svoj stupanj

[2] U našem istraživanju samoprocjenu informiranosti o radu organa lokalne uprave ispitanici su zasnivali na izboru između tri ponuđene mogućnosti (trostepena skala): potpuno sam informisan, potpuno sam neinformisan i djelimično sam informisan.

informiranosti i kvalificiranosti za učešće u raspravi i odlučivanju i bez ustezanja iznosi svoje mišljenje o svakom pitanju koje se pojavi na dnevnom redu javnog diskursa. U konačnici, subjektivni doživljaj informiranosti utječe na mjeru uključivanja, odnosno apstinencije iz participatornih procesa, ali i na kvalitet rasprave i donesenih odluka.

Subjektivni utisak (uvjerenje) da ne raspolažu s dovoljno informacija o aktueliziranim pitanjima inhibira građane od uključivanja u participativne događaje u lokalnim zajednicama.

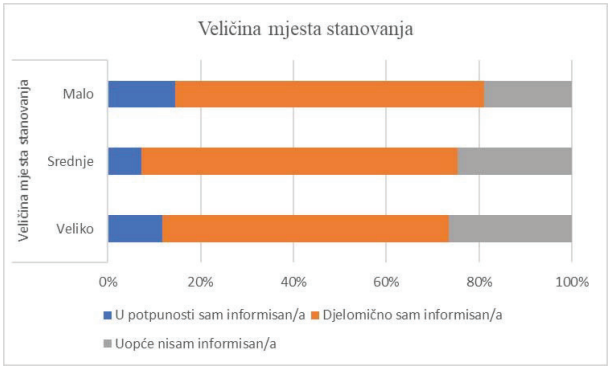
U našem istraživanju, na trostepenoj skali samoprocjene stupnja informiranosti, dominira sa 65% učešća grupa ispitanika koji smatraju da su djelomično informirani. Grupu koja se izjašnjava da uopće nisu informirani čini 24% ispitanika, a onih koji smatraju da su potpuno informirani svega je 11%.



Grafikon 1. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici

Samoprocijenjeni stupanj informiranosti u pojedinim lokalnim zajednicama obuhvaćenim uzorkom istraživanja različit je. Da se radi o statistički značajnim razlikama pokazuje nalaz *hi kvadrat* testa ukrštanja varijabli *mjesto stanovanja* i *stupanj informiranosti*. Vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* je 0,000, što je manje od 0,05.

Na stupanj informiranosti u pojedinim (istraživanim) lokalnim zajednicama utječe više faktora, koji se uglavnom tiču veličine i složenosti lokalne zajednice, odnosa lokalnih organa vlasti prema građanskoj participaciji u upravljanju lokalnom zajednicom i stanjem informacijsko-komunikacijskog podsustava lokalne zajednice.

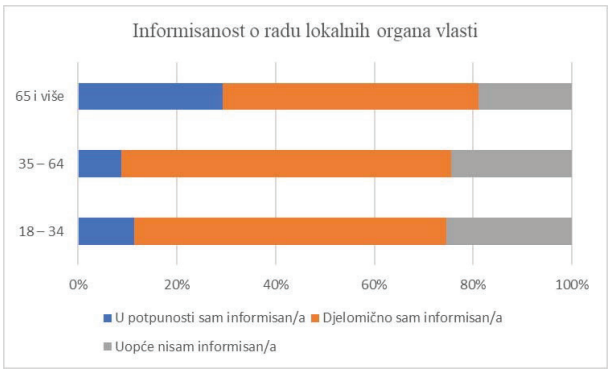


Grafikon 2. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici / veličina lokalne zajednice

Iz grafikona 2. vidljivo je da je procijenjeni stupanj informiranosti veći u malim nego u srednjim i velikim lokalnim zajednicama. U malim lokalnim zajednicama veći je broj potpuno informiranih, a manji broj potpuno neinformiranih ispitanika nego u srednjim i velikim.

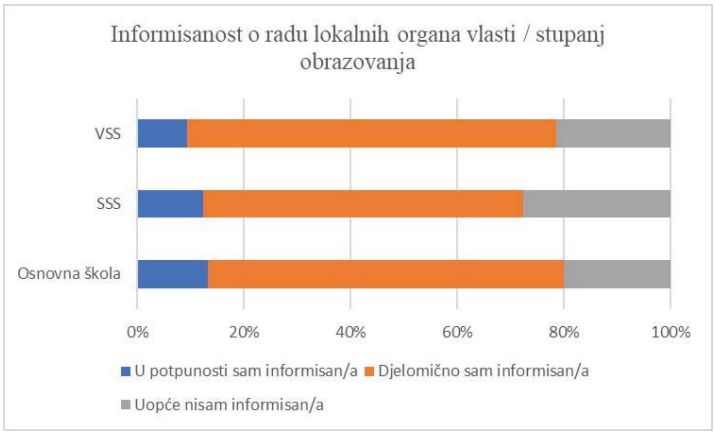
Statistički značajne razlike u samopercepciji stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici postoje između starosno definisanih skupina ispitanika. Ovdje imamo vrijednost hi kvadrat testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,001. To je manje od 0,05

Na grafikonu 3. vidimo prirodu tih razlika. Ona se prvenstveno sastoji u činjenici da s povećanjem godina starosti opada učešće ispitanika koji procjenjuju da uopće nisu informirani. U grupi ispitanika sa 65 godina i više izrazito je veće učešće onih koji smatraju da su potpuno informirani nego u druge dvije grupe. Postoji izvjesna razlika, u korist grupe koju čine ispitanici između 18 i 34 godine starosti, kod izjašnjavanja o potpunoj informiranosti.



Grafikon 3. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici po starosnom obilježju

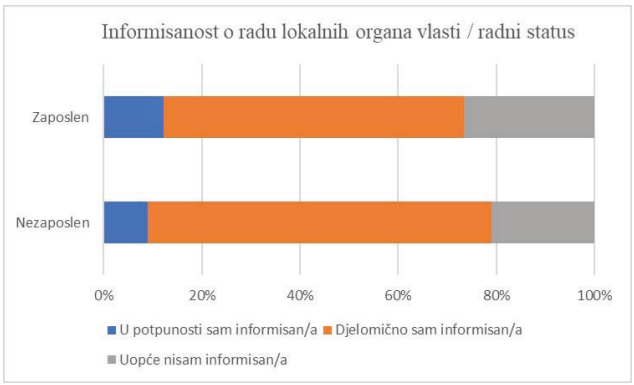
Stupanj obrazovanja u određenoj mjeri utječe na samopercepciju informiranosti o radu lokalnih organa vlasti. Vrijednost hi kvadrat testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,006. To je manje od 0,05. Možemo zaključiti da su varijable samopercepcije informiranosti o radu lokalnih organa vlasti i stupanja obrazovanja međusobno povezane. Grafikon 4. otkriva veoma interesantnu relaciju; učešće ispitanika koji smatraju da su potpuno informirani raste sa opadanjem stupnja obrazovanja. Po našem mišljenju to više govori o strogosti i kompleksnosti kriterija samoprocjene (koncepta informiranosti) ispitanika sa najvišim stupnjem obrazovanja, nego o stvarnom stanju informiranosti. To je vidljivo i kod izjašnjavanja ispitanika sa osnovnom školom za koje je karakteristično da se u najvećoj mjeri izjašnjavaju da su potpuno informirani, a u najmanjoj mjeri da nisu uopće informirani.



Grafikon 4. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici po obrazovnom obilježju

Radni status nije u statistički značajnoj relaciji sa samoprocjenom stupnja informiranosti građana o radu lokalnih organa vlasti. Vrijednost hi kvadrat testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,035 je znatno veća od 0,05.

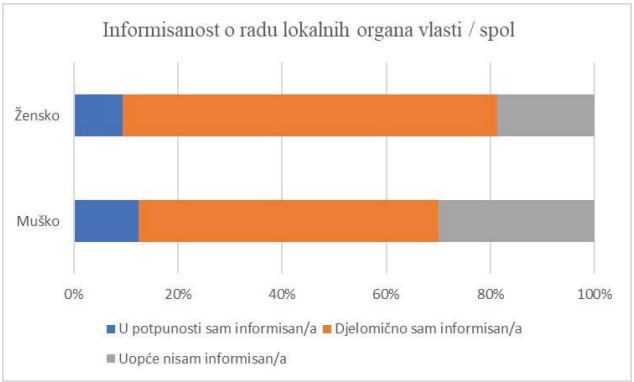
Na grafikonu 5. uočljive su neke razlike između grupe zaposlenih i nezaposlenih ispitanika. U grupi zaposlenih je veće učešće ispitanika koji ocjenjuju da su u potpunosti informirani, kao i da uopće nisu informirani. U grupi nezaposlenih je veće učešće, nego u grupi zaposlenih, ispitanika koji smatraju da su djelimično informirani. Smatramo da bi se pri mjerenju povezanosti ove dvije varijable dobili precizniji rezultati da je uvedena i kategorija penzioneri.



Grafikon 5. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici / radni status

Statistički je značajna razlika u samopercepciji stupnja informiranosti o radu organa lokalne vlasti između ispitanika muškog i ženskog spola. To potvrđuje vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

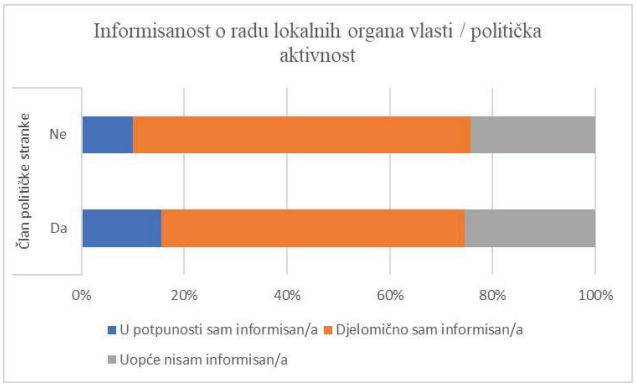
Generalno se ispitanice smatraju bolje informiranim u odnosu na ispitanike, mada u manjoj mjeri učestvuju u grupi potpuno informiranih, jer istovremeno u mnogo manjoj mjeri učestvuju u grupi ispitanika koji smatraju da uopće nisu informirani. To je vidljivo na grafikonu 6.



Grafikon 6. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici / spol

Aktivnost u političkoj stranci nije u statistički relevantnoj vezi sa samoprocijenjenim stupnjem informiranosti o radu organa lokalne uprave. Vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,076, što je značajno više o graničnih 0,05. Međutim, na grafikonu 7. uočavaju se neke razlike. Tako vidimo da su članovi političkih stranaka skloniji svoju informiranost ocjenjivati kao "u potpunosti sam informiran", ali i "uopće nisam informiran",

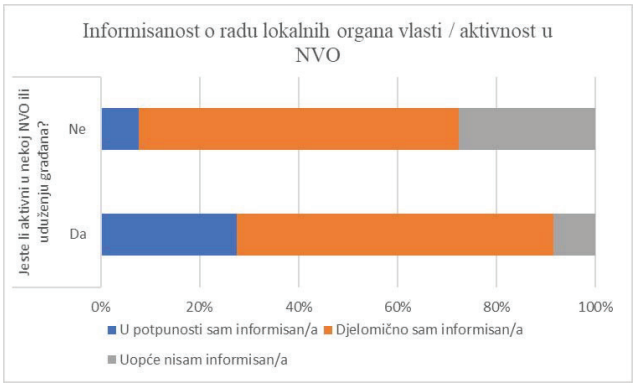
a ispitanici koji se izjašnjavaju da nisu članovi političkih stranaka u većoj mjeri se smatraju da su "djelimično informirani".



Grafikon 7. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici / članstvo u PS

Aktivnost u nevladinim organizacijama je relevantan faktor samopercepcije informiranosti građana o radu organa lokalne uprave. To potvrđuje vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

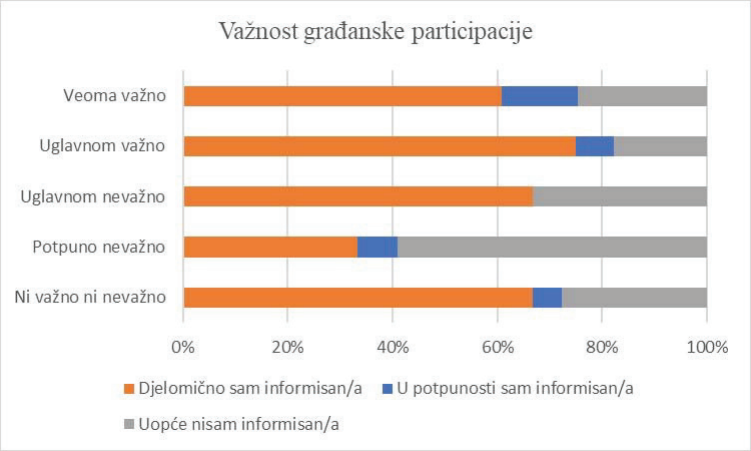
Na grafikonu 8. vidimo da se ispitanici koji se izjašnjavaju da su aktivni u nevladinom sektoru u mnogo većoj mjeri (tri puta) smatraju potpuno informiranim, a u isto toliko manjoj mjeri uopće neinformiranim.



Grafikon 8. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici / aktivnost u NVO

Statistički značajno su povezani samopercepcija informiranosti o radu lokalnih organa vlasti i percepcija važnosti participacije građana u javnim poslovima lokalne uprave. To potvrđuje vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonu 9. vidi se da viši stupanj pridavanja značaja važnosti uključivanja građana u procese građanske participacije ide skupa sa višim stupnjem samoprocijenjene informiranosti.



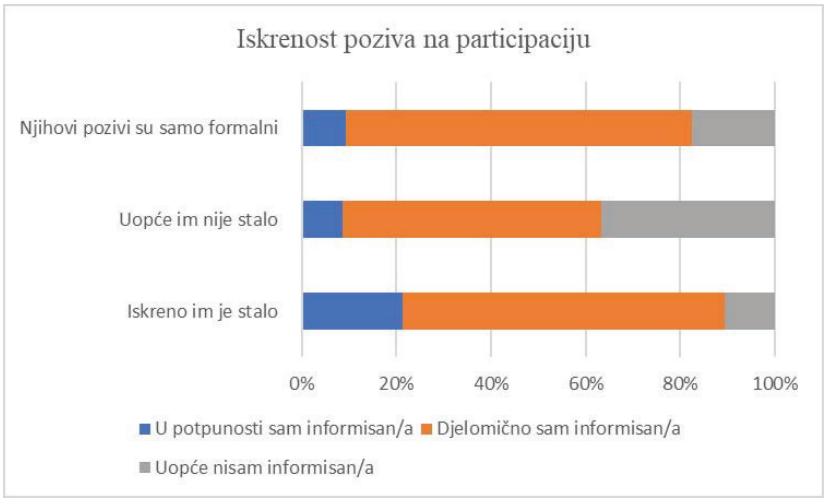
Grafikon 9. Samoprocjena stupnja informiranosti o lokalnoj zajednici / važnost participacije

Među građanima postoji generalno nepovjerenje u iskrenost poziva vlasti na uključivanje građana u različite oblike kreiranja politika i odluka na lokalnom nivou. Na grafikonu 10. vidi se da svega 10% ispitanika vjeruje u iskrenost tih poziva i u iskrenu posvećenost obnašatelja lokalne vlasti načelima lokalne demokratije. Najveći dio njih u tim pozivima vidi samo ispunjavanje formalnih normativnih obaveza, a 41% smatra da postoji otpor prema građanskoj participaciji i nepovjerenje u kompetentnost građana.



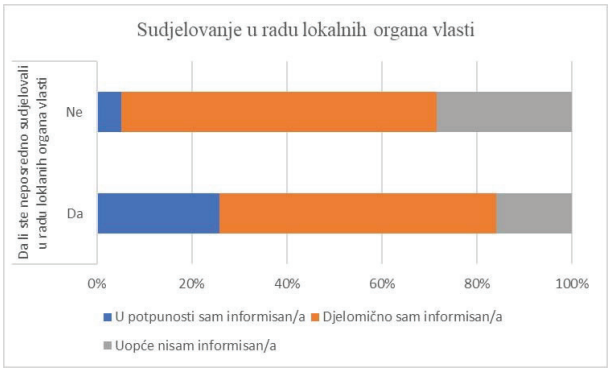
Grafikon 10. Percepcija iskrenosti organa lokalne uprave kada pozivaju građane na participiranje u odlučivanju

Između percepcije iskrenosti poziva organa lokalne uprave na građansku participaciju i samoprocijenjenog stupnja informiranosti o radu organa lokalne vlasti postoji statistički relevantna relacija. To potvrđuje vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Na grafikonu 11. vidljivo je da je pozitivna percepcija iskrenosti praćena višim stupnjem informiranosti. U grupi ispitanika koji pozive na uključivanje građana percipiraju iskrenim, višestruko je veće učešće onih koji svoju informiranost o radu organa lokalne uprave percipiraju kao potpunu, odnosno višestruko je manje onih koji se doživljavaju kao potpuno neinformirani nego u druge dvije grupe.



Grafikon 11. Percepcija iskrenosti poziva na participiranje / stupanj informiranosti

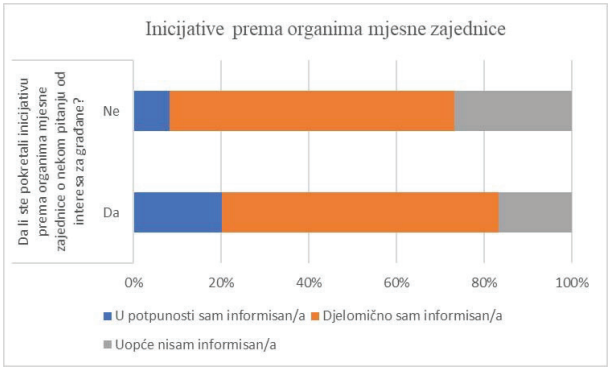
Sudjelovanje u radu lokalnih organa vlasti i samopercepcija informiranosti o radu lokalnih organa vlasti u statistički su značajnoj relaciji. To potvrđuje vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Na grafikonu 12. vidljivo je da je u grupi ispitanika koji su već sudjelovali u radu lokalnih organa vlasti četverostruko veće učešće ispitanika koji se smatraju da su u potpunosti informisani, odnosno dvostruko manje učešće ispitanika koji izjavljuju da nisu uopće informisani, nego u grupi koja nema iskustvo participacije.



Grafikon 12. Sudjelovanje u radu lokalnih organa vlasti / informiranost

Povezanost građanskog aktivizma i stupnja informiranosti potvrđena je i pri ukrštanju varijabli *pokretanje inicijativa prema organima mjesnih zajednica* i *samopercepcija stupnja informiranosti*. Utvrđena je vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

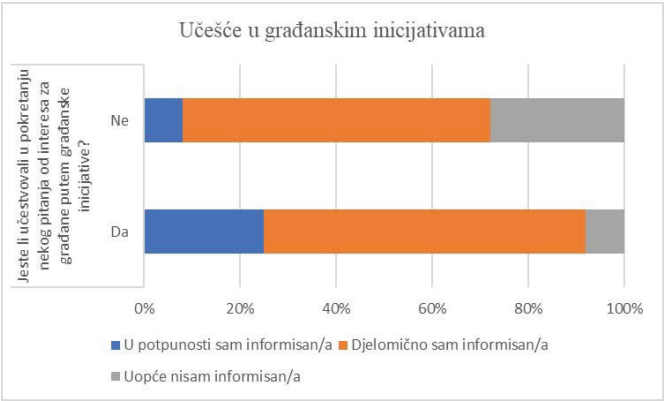
Na grafikonu 13. vidljivo je da u grupi ispitanika koji su pokretali inicijative prema organima mjesne zajednice u značajno većoj mjeri učestvuju ispitanici koji smatraju da su u potpunosti informisani, odnosno dvostruko manje ispitanici koji izjavljuju da nisu uopće informisani, nego u grupi koja nije pokretala takve inicijative.



Grafikon 13. Inicijative prema organima mjesne zajednice / stupanj informiranosti

Skoro istovjetno stanje imamo i u slučaju ukrštanja varijabli *učešće u pokretanju građanskih inicijativa* i *samopercepcija stupnja informiranosti o aktivnostima lokalnih organa vlasti*. Postojanje statistički značajne povezanosti ove dvije varijable potvrđuje rezultat *hi kvadrat* testa, odnosno vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonu 14. vidljivo je da u grupi ispitanika koji su učestvovali u građanskim inicijativama skoro u trostruko većoj mjeri učestvuju ispitanici koji smatraju da su u potpunosti informisani, odnosno dvostruko manje ispitanici koji izjavljuju da nisu uopće informisani, nego u grupi koja nije učestvovala.



Grafikon 14. Učešće u građanskim inicijativama / stupanj informiranosti

U svega 19% slučajeva ispitanici koji su učestvovali u pokretanju građanske inicijative dobili su povratnu informaciju od nadležnog organa.

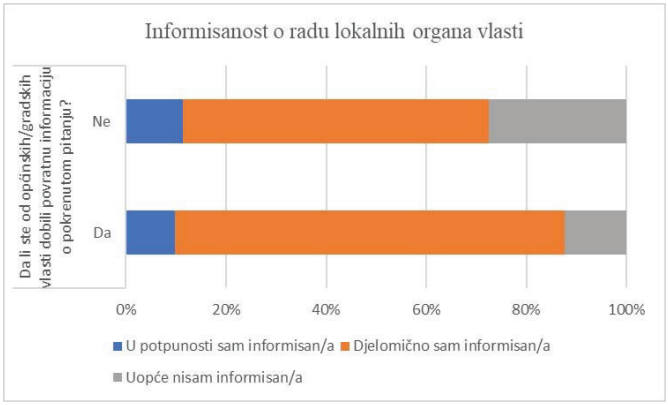


Grafikon 15. Povratna informacija o građanskoj inicijativi

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *dobijanje povratne informacije* i *samopercipirani stupanj informiranosti* ukazuje na postojanje njihove statistički značajne povezanosti. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

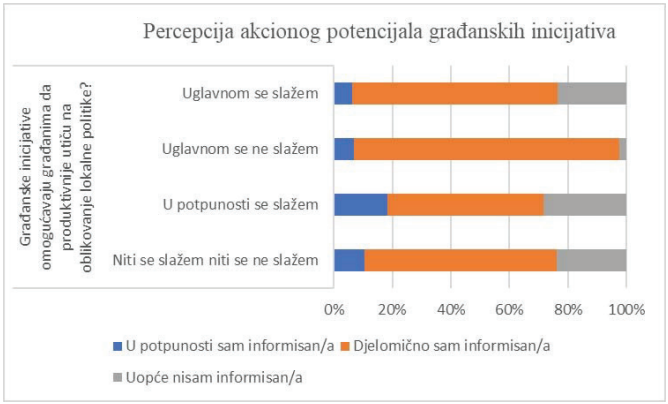
Grafikon 16. pokazuje da se razlike ogledaju u višestruko većem učešću ispitanika koji smatraju da nisu uopće informirani u poduzorku koji čine

ispitanici koji nisu dobili povratnu informaciju u odnosu na skupinu koji jesu.



Grafikon 16. Povratna informacija o građanskoj inicijativi / stupanj informiranosti

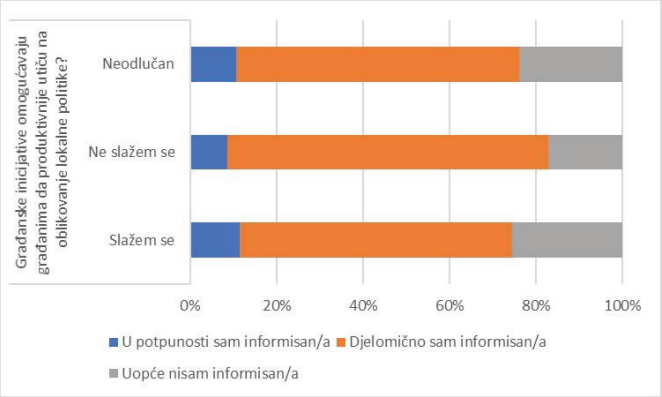
Samopercipirani nivo informiranosti o radu organa lokalne uprave u statistički je relevantnoj vezi sa percepcijom akcionog potencijala građanskih inicijativa kao formi građanske participacije. To potvrđuje vrijednost *hi kvadrat* testa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Na grafikonu 17. vidljivo je da uz potpunu informiranost ide viši stupanj podrške ocjeni o akcionom potencijalu građanskih inicijativa.



Grafikon 17. Percepcija akcionog potencijala građanskih inicijativa / informiranost

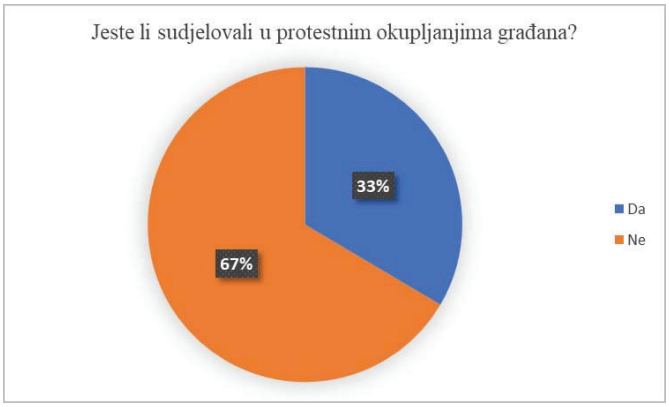
Na grafikonu 18. ocjene su polarizirane između tri mogućnosti izjašnjavanja (slažem se, ne slažem se i ne mogu se odlučiti). Vidljivo je povećano učešće ispitanika koji se smatraju potpuno informiranim u poduzorcima koji čine ispitanici koji se slažu sa stavom da građanske inicijative omogućavaju građanima ostvarivanje produktivnijeg utjecaja na oblikovanje lokalne

politike, odnosno ispitanici koji se ne mogu odlučiti između dvije krajnje ocjene. Međutim, ovaj nam metodološki poduhvat otkriva i da su ispitanici koji se doživljavaju kao potpuno neinformirani veoma skloni percepciji o velikom akcionom potencijalu građanskih inicijativa. To će se dodatno potvrditi i pri iskazivanju preferencija prema pojedinim oblicima građanske participacije.



Grafikon 18. Polarizirane percepcije akcionog potencijala građanskih inicijativa / informiranost

Jedna trećina ispitanika izjavljuje da su sudjelovali u protestnim okupljanjima građana u povodu nekog lokalnog problema.

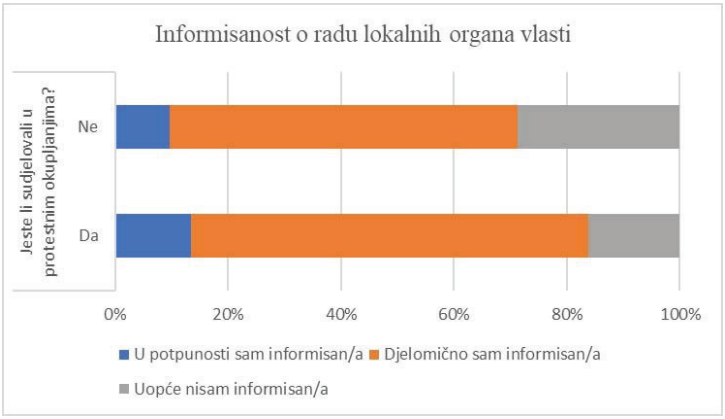


Grafikon 19. Sudjelovanje u protestnim okupljanjima građana u povodu lokalnog problema

Postoji statistički relevantna razlika u samoprocijenjenom stupnju informiranosti unutar poduzoraka koju sačinjavaju ispitanici koji su sudjelovali u protestnim okupljanjima i koji nisu. To potvrđuje nalaz *hi*

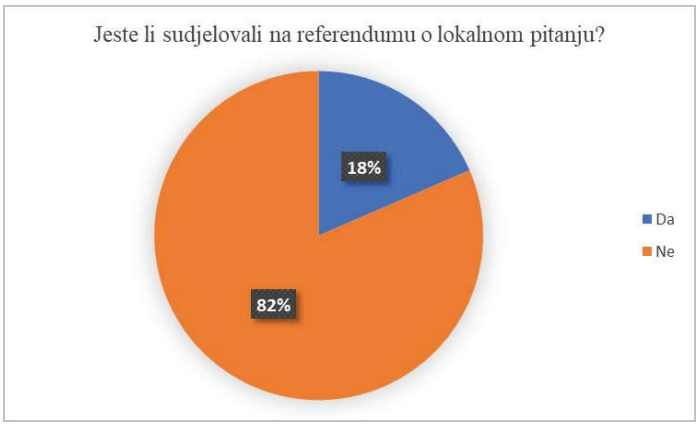
kvadrat testa. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Grafikon 20. pokazuje prirodu te relacije. U poduzorku ispitanika koji su sudjelovali u protestnim okupljanjima povećano je učešće ispitanika koji su u potpunosti informirani, odnosno smanjeno učešće ispitanika koji uopće nisu informirani u odnosu na poduzorak ispitanika koji nisu sudjelovali.



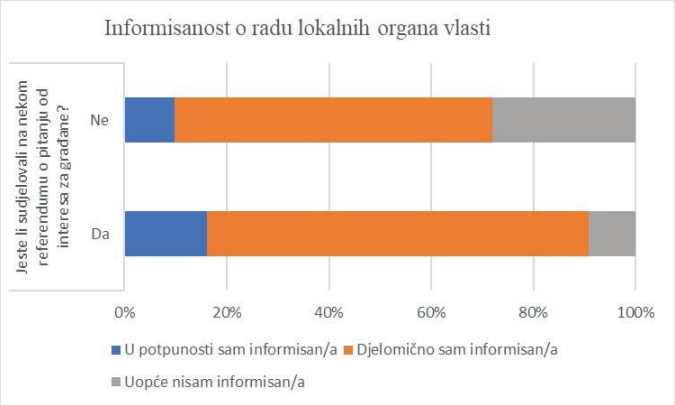
Grafikon 20. Sudjelovanje u protestnim okupljanjima građana u povodu lokalnog problema / stupanj informiranosti

Referendum je relativno rijedak oblik uključivanja građana u političko odlučivanje u Bosni i Hercegovini. Primjenjuje se u precizno određenim slučajevima, a najčešće pri opozivu načelnika, odnosno gradonačelnika. To objašnjava relativno malo učešće (18%) ispitanika u ukupnom uzorku, koji su se izjasnili da su učestvovali na referendumu.



Grafikon 21. Učestvovanje na referendumu o pitanjima od lokalnog značaja

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *učestvovanje na referendumu o pitanjima od lokalnog značaja* i *samoprocijenjeni stupanj informiranosti* pokazuje da među njima postoji statistički značajna povezanost. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.



Grafikon 22. Učestvovanje na referendumu o pitanjima od lokalnog značaja / stupanj informiranosti

Na grafikonu 22. vidimo da je u poduzorku ispitanika koji su sudjelovali na nekom referendumu o lokalnom pitanju povećano učešće ispitanika koji su u potpunosti informirani, odnosno smanjeno učešće ispitanika koji uopće nisu informirani u odnosu na poduzorak ispitanika koji nisu sudjelovali.

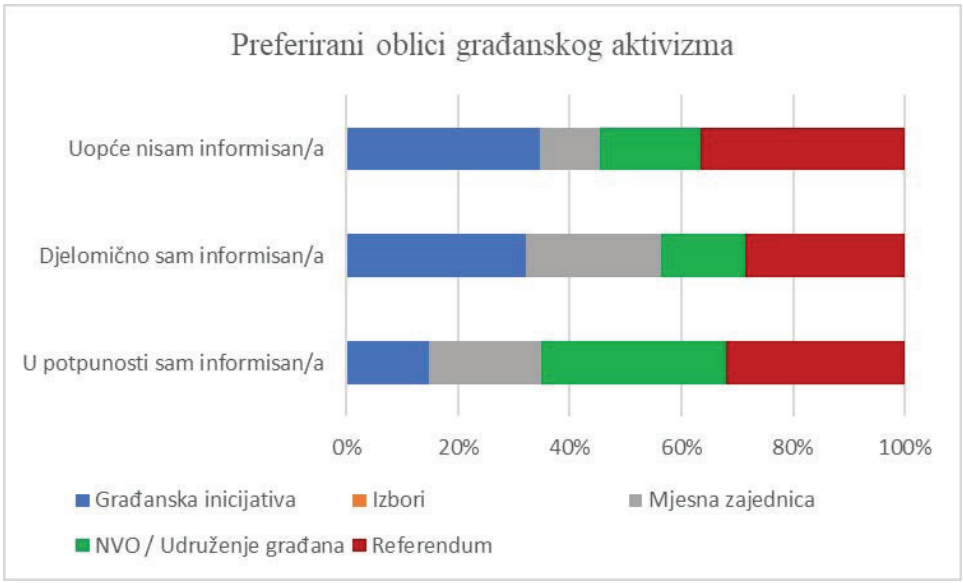
Referendum (32%) i građanske inicijative (30%) imaju najveći broj pristalica među ispitanicima. Slijede aktivnost u mjesnoj zajednici (20%) i aktivnost u nevladinim organizacijama (18%). Uočljivo je da ispitanici izbore ne percipiraju kao oblik građanskog aktivizma.



Grafikon 23. Preferencije oblika građanskog aktivizma

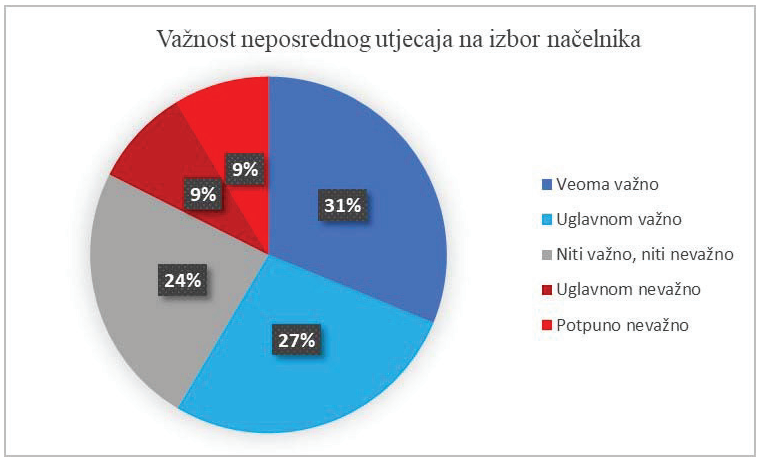
Između preferiranih oblika građanskog aktivizma i samoprocijenjenog stupnja informiranosti postoji statistički relevantna povezanost. To potvrđuje *hi kvadrat* test. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonu 24. vidljivo je da ispitanici koji svoju informiranost procjenjuju kao potpunu imaju dosta ujednačen (izbalansiran) odnos prema svim oblicima građanske participacije, dok su ispitanici koji svoju informiranost procjenjuju kao djelimičnu, odnosno da uopće nisu informirani, imaju preferencije prema jednim, odnosno drugim oblicima.



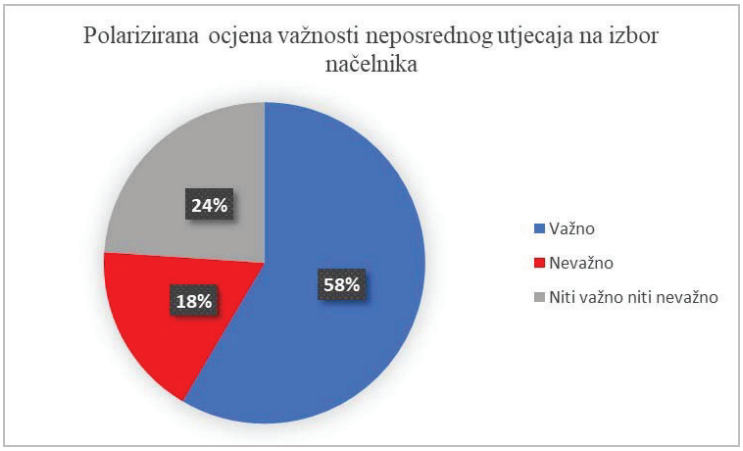
Grafikon 24. Preferencije oblika građanskog aktivizma / stupanj informiranosti

Mada ispitanici (građani) izbore ne percipiraju kao oblik građanske participacije, važnim ocjenjuju mogućnost neposrednog utjecaja građana na izbor načelnika, odnosno gradonačelnika. Na grafikonu 25. vidljivo je da 31% ispitanika mogućnost utjecaja građana na izbor načelnika ocjenjuje veoma važnom, a 27% uglavnom važnom. Da je ta mogućnost potpuno nevažna smatra 9%, a uglavnom nevažna 9% ispitanika. Uz ocjenu "niti važno, niti nevažno" pristaje 24% ispitanika.



Grafikon 25. Ocjena važnosti neposrednog utjecaja na izbor (grado)načelnika

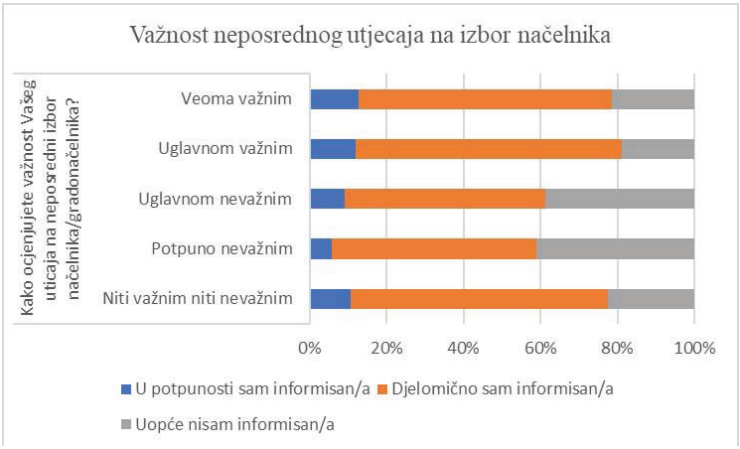
Kada se izvrši polarizacija ovih ocjena (svođenje na trostepenu skalu: važno, nevažno i neodlučno), dobije se jasnija predstava, prezentirana na grafikonu 26.



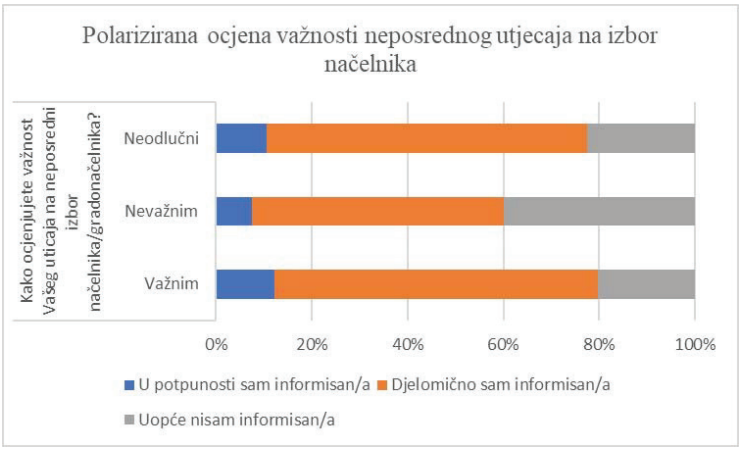
Grafikon 26. Polarizirana ocjena važnosti neposrednog utjecaja na izbor (grado)načelnika

Postoji statistički značajna povezanost između *ocjena važnosti neposrednog utjecaja građana na izbor (grado)načelnika* i *samopercipiranog stupnja informiranosti o radu organa lokalne uprave*. *Hi kvadrat* test ove dvije varijable rezultira sa *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonima 27. i 28. vidljivo je da viši stupanj potpune informiranosti, odnosno niži stupanj potpune neinformiranosti prati pridavanje većeg značaja mogućnosti neposrednog utjecaja građana na izbor (grado)načelnika.

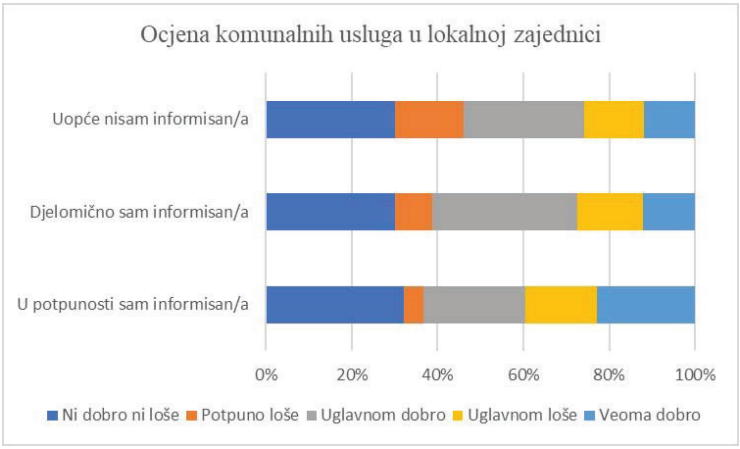


Grafikon 27. Ocjena važnosti neposrednog utjecaja na izbor (grado)načelnika / informiranost



Grafikon 28. Polarizirana ocjena važnosti neposrednog utjecaja na izbor (grado)načelnika / informiranost

Stupanj procijenjene informiranosti utječe na zadovoljstvo (ocjenu) građana komunalnim uslugama u njihovim lokalnim zajednicama. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *ocjena komunalnih usluga* i *samoprocijenjeni stupanj informiranosti* pokazuje da postoji statistički značajna povezanost između njih. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

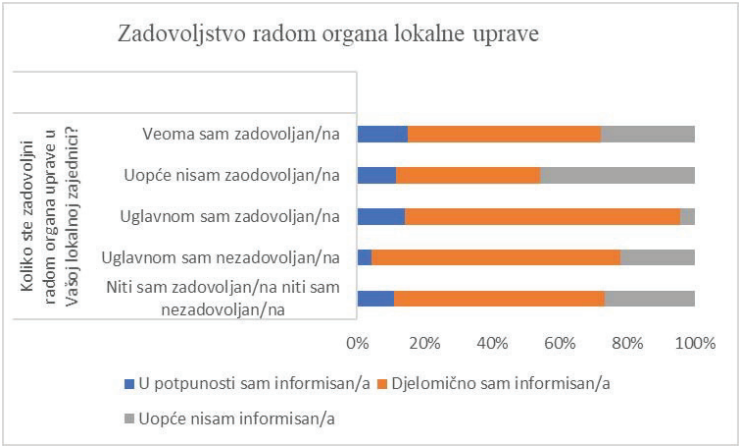


Grafikon 29. Zadovoljstvo građana komunalnim uslugama u njihovim lokalnim zajednicama

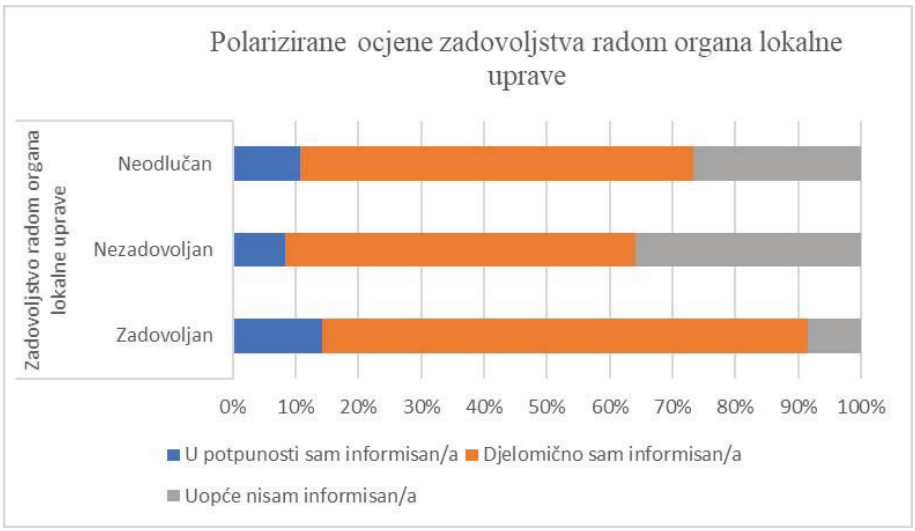
Na grafikonu 29. vidljivo je da ispitanici koji se smatraju u potpunosti informiranim daju povoljnije ocjene komunalnim uslugama u svojoj lokalnoj zajednici nego ispitanici koji su djelimično, odnosno loše informirani.

Zadovoljstvo radom organa lokalne uprave i *samopercipirani nivo informiranosti o radu organa lokalne samouprave* u statistički su relevantnoj relaciji. To potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Grafikoni 30. i 31. pokazuju da uz viši stupanj zadovoljstva ide viši stupanj informiranosti, odnosno manji stupanj neinformiranosti građana o radu organa lokalne uprave.



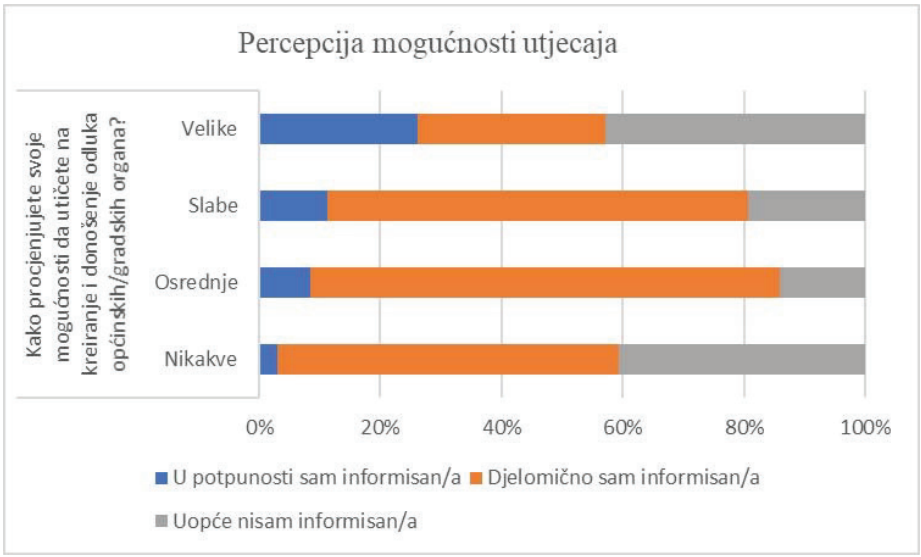
Grafikon 30. Zadovoljstvo građana radom organa lokalne uprave / informiranost



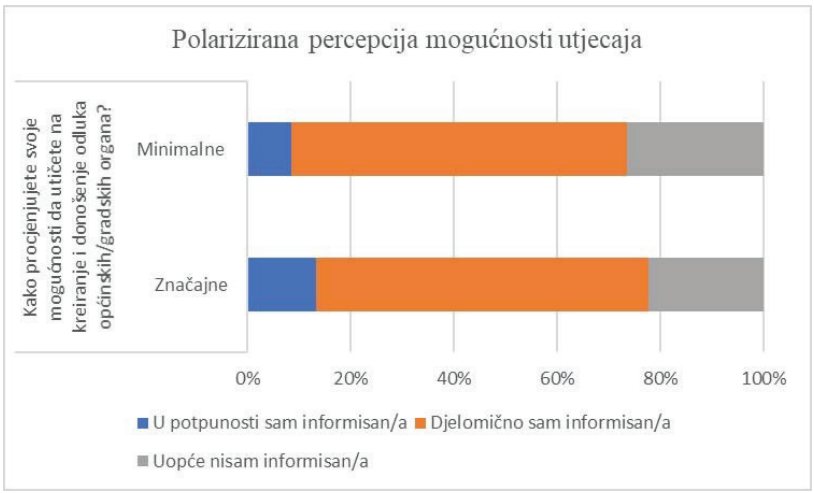
Grafikon 31. Polarizirane ocjene zadovoljstva građana radom organa lokalne uprave / informiranost

Statistički je relevantna povezanost *percepcije mogućnosti utjecaja građana na odluke lokalne uprave* i *samopercipirane informiranosti*. To potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonima 32. i 33. vidi se da višu ocjenu mogućnosti utjecaja prate viši nivo procijenjene informiranosti, odnosno niži nivo potpune neinformiranosti.



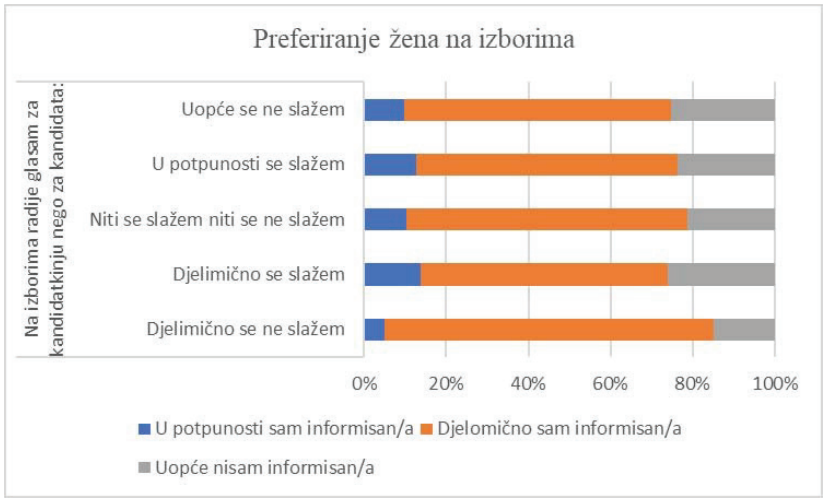
Grafikon 32. Percepcija mogućnosti utjecaja / informiranost



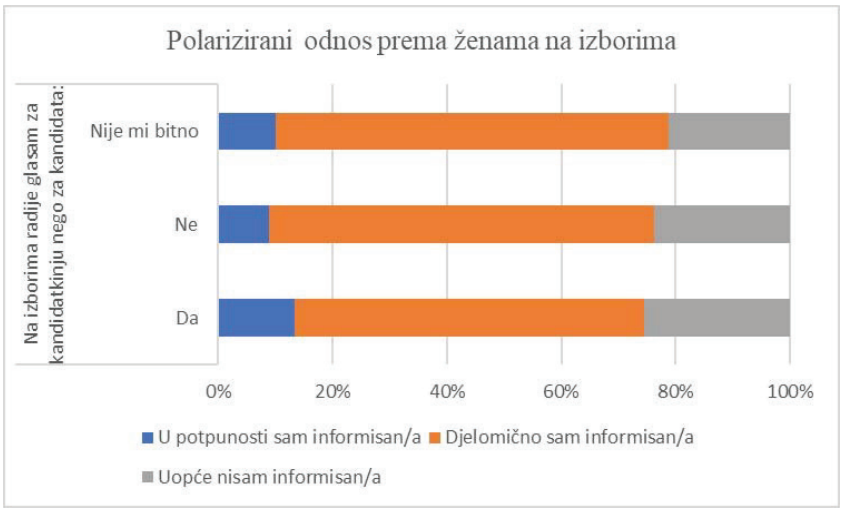
Grafikon 33. Polarizirana percepcija mogućnosti utjecaja / informiranost

Informiranost građana je u statistički značajnoj vezi sa odnosom prema učešću žena u političkim procesima. *Hi kvadrat* ukrštanja varijabli *samoprocjene informiranosti o radu organa lokalne uprave* i *sklonosti ka pozitivnoj diskriminaciji žena na izborima* rezultira vrijednošću za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonima 34. i 35. vidljivo je da je preferiranje ženskih kandidata na izborima praćeno višim stupnjem informiranosti, odnosno da je u poduzorku ispitanika koji spol kandidata ne uzimaju kao bitan faktor izbornog opredjeljivanja najmanja zastupljenost onih koji se smatraju neinformiranim.



Grafikon 34. Preferiranje žena na izborima / informiranost



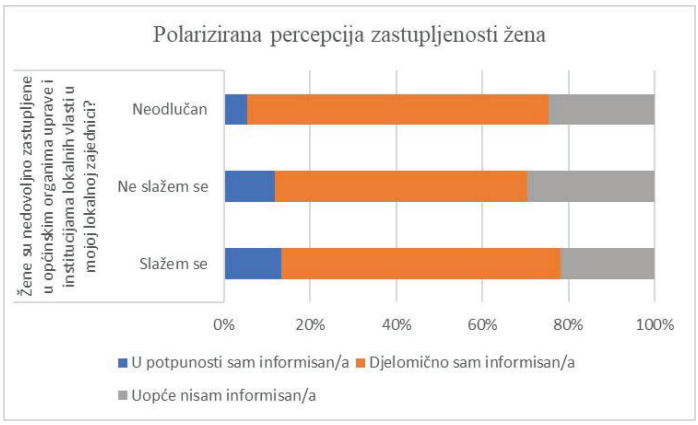
fikon 35. Polarizirani odnos prema preferiranju žena na izborima / informiranost

Informiranost građana u statistički je značajnoj vezi sa percepcijom zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti. *Hi kvadrat* ukrštanja varijabli *samoprocjene informiranosti o radu organa lokalne uprave* i *percepcije zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti* rezultira vrijednošću za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

Na grafikonima 36. i 37. vidljivo je da je percepcija zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti praćena višim stupnjem informiranosti, odnosno da je u poduzorku ispitanika koji su neodlučni najmanja zastupljenost onih koji se smatraju potpuno informiranim.



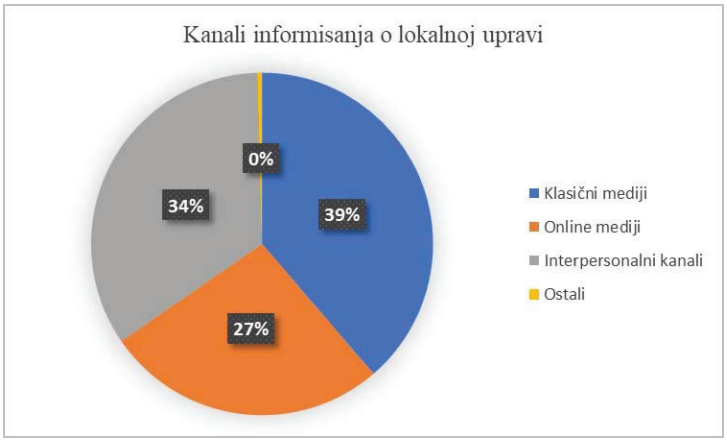
Grafikon 36. Percepcija zastupljenosti žena u lokalnoj politici / informiranost



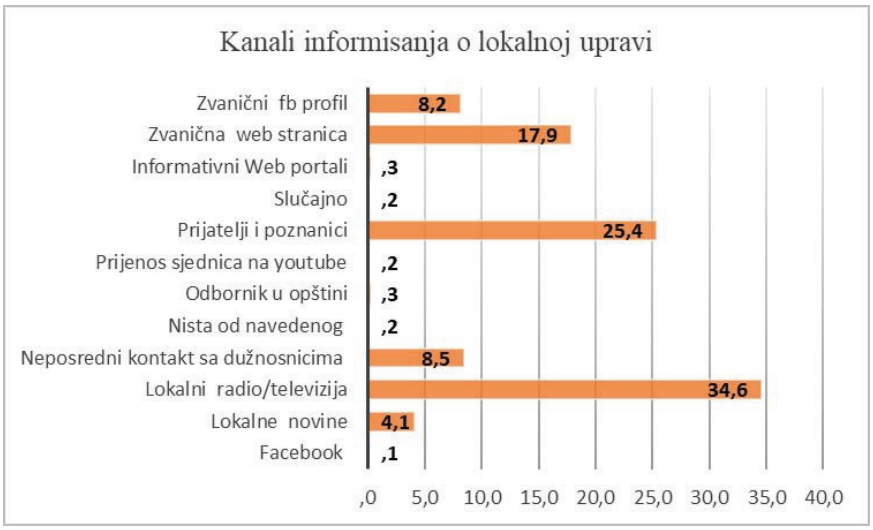
Grafikon 37. Polarizirana percepcija zastupljenosti žena u lokalnoj politici / informiranost

1.2 Kanali informiranja

Klasični mediji su preovlađujući kanali informiranja građana o radu organa lokalne uprave. U klasične medije svrstani su lokalne novine i radijske i televizijske stanice. Na drugom mjestu su kanali interpersonalne komunikacije. Tu spadaju svi neposredni kontakti sa dužnosnicima u organima lokalne samouprave i uprave, ali prije svega komunikacijske interakcije sa prijateljima i poznanicima. Komunikacijske interakcije sa prijateljima i poznanicima jednim dijelom se odvijaju licem u lice, a drugim dijelom posredstvom interneta. Ovu činjenicu treba imati u vidu kada se razmatra upotreba online medija. Pretpostavljamo da bi nakon analize kanala interpersonalne komunikacije sa prijateljima, poznanicima i dužnosnicima dobili podatke na osnovu kojih bi online kanali informiranja (društvene mreže, web-portali, e-pošta) preuzeli drugo mjesto na ljestvici kanala informiranja.



Grafikon 38. Kanali informiranja o radu organa lokalne uprave



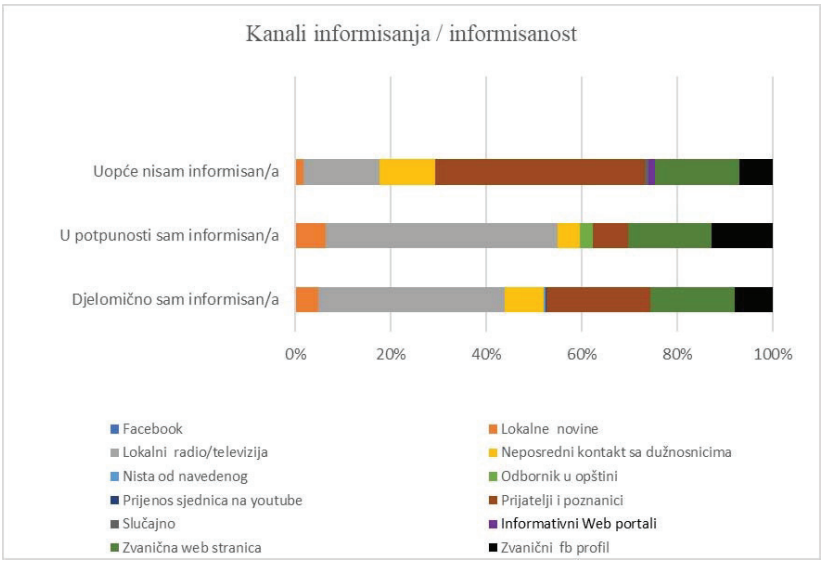
Grafikon 39. Kanali informiranja o radu organa lokalne uprave

Na grafikonu 39. dat je detaljan prikaz učešća pojedinih kanala komuniciranja u informiranju građana o radu organa lokalne uprave i samouprave. Na prvom mjestu su lokalne radijske i televizijske stanice sa 34,6% učešća. Na drugom mjestu su interpersonalne relacije i komunikacije sa prijateljima i poznanicima sa učešćem od 25,4%. Na trećem mjestu su zvanične općinske, odnosno gradske web-stranice sa učešćem od 17,9%. Slijede neposredni kontakti sa dužnosnicima (8,5%) i oficijelni fb profili (8,2%). Lokalne novine, sa 4,1% učešća, zauzimaju posljednje mjesto na listi kanala informiranja sa učešćem većim od 1%. Velikim dijelom razlog tome je i relativno mali broj, nizak kvalitet i slaba frekvencija izlaženja lokalnih novina.

Uočljivo je visoko učešće kanala komuniciranja, kao izvora informacija o lokalnoj upravi, koje objektivno kontrolira lokalna administracija. Tu spadaju lokalne radijske i televizijske stanice, odnosno novine, na čiju uređivačku politiku i praksu utječu neposredno (kroz urednička vijeća, upravne odbore i izbor upravljačkih struktura), odnosno posredno (grantovi, ugovori o informativnom pokrivanju rada i sl.) lokalne administracije. Još neposredniji utjecaj je na oficijelne web-stranice i fb profile, koji organizacijski najčešće funkcionišu unutar stručnih službi lokalnih uprava. Možemo zaključiti da najveći utjecaj na informiranost građana o stanju lokalnih zajednica, pa i o aktivnostima organa lokalne uprave i samouprave, ima lokalna administracija, te da ona faktički upravlja ne samo količinom relevantnih i validnih informacija kojima raspolažu građani već i samom agendom javnog diskursa i participacije. Ovaj zaključak ne dovodi u pitanje relativno visoko učešće interpersonalnih

relacija i komunikacija kao kanala informiranja pošto se u najvećoj mjeri one odvijaju unutar dvostepenog modela komuniciranja, kao prerada informacija dobijenih iz kontroliranih medija. Iznenađujuće je nisko učešće, ispod 1%, informativnih portala, koji se formalno najčešće legitimišu kao nezavisni.

Između preferiranja pojedinih kanala komuniciranja (informiranja o aktivnostima organa lokalne uprave) i samoprocijenjenog stupnja informiranosti postoji statistički značajna povezanost. To potvrđuje *hi kvadrat* test. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

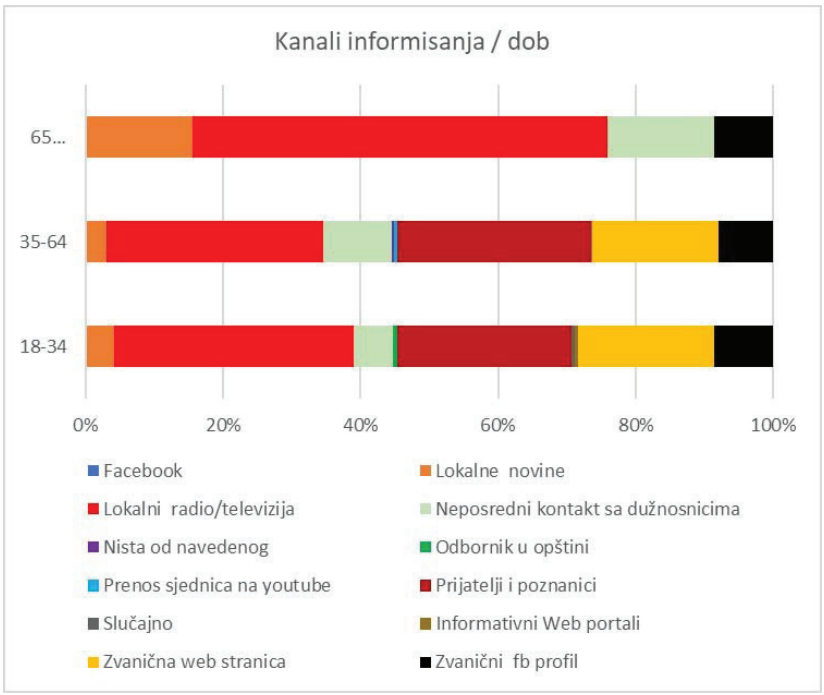


Grafikon 40. Kanali informiranja o radu organa lokalne uprave / informiranost

Na grafikonu 40. vidljivo je da postoje značajne razlike sa stajališta kanala informiranja između ispitanika koji se izjašnjavaju da nisu uopće informirani, da su u potpunosti informirani, odnosno da su djelimično informirani. U poduzorku ispitanika koji su u potpunosti informirani višestruko je veća zastupljenost lokalnih radijskih i televizijskih stanica, lokalnih novina i zvaničnog fb profila nego u poduzorku "uopće nisam informiran". Ovaj poduzorak se pretežno oslanja na informacije dobijene od prijatelja i poznanika i neposredne kontakte sa dužnosnicima (kanali interpersonalne komunikacije). Interesantno je da sve tri skupine skoro u podjednakoj mjeri koriste zvanične web-stranice kao izvore informiranja. Razlika u upotrebi pojedinih kanala komuniciranja između ispitanika koji su u potpunosti, odnosno djelimično informirani značajno je manja nego između ove dvije grupe i grupe ispitanika koji smatraju da nisu uopće informirani.

Različite dobne skupine preferiraju različite kanale komuniciranja kao izvore informacija o aktivnostima lokalnih organa uprave.

Između preferiranja pojedinih kanala komuniciranja (informiranja o aktivnostima organa lokalne uprave) i godina starosti postoji statistički značajna povezanost. To potvrđuje *hi kvadrat* test. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

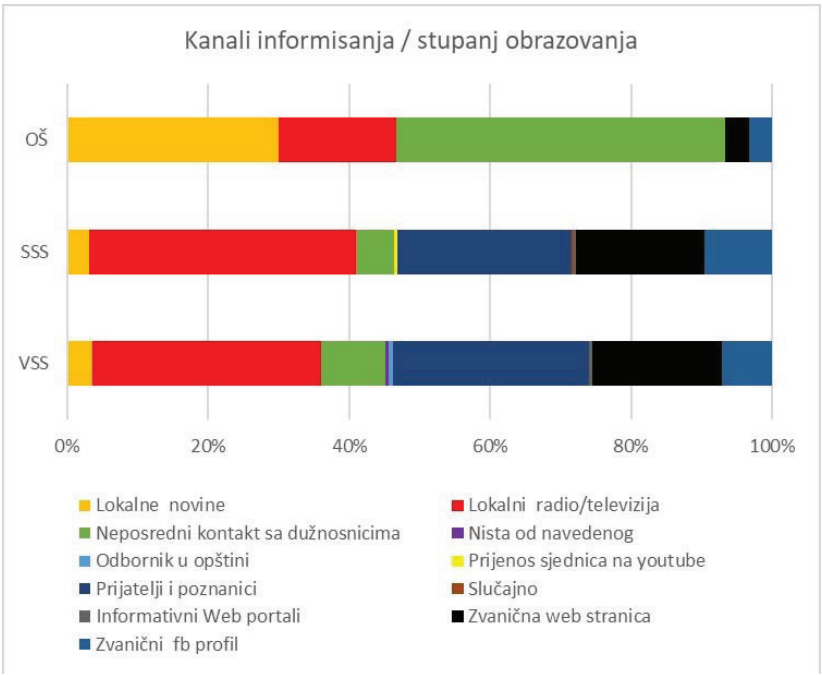


Grafikon 41. Kanali informiranja o radu organa lokalne uprave / dob

Na grafikonu 41. vidljivo je da se ta razlika naročito odnosi na dobnu skupinu iznad 65 godina. Komunikacijsko ponašanje ove dobne skupine karakteriše izvjesna redukcija spektra raspoloživih kanala na četiri najčešća: lokalne radijske i televizijske stanice, lokalne novine, neposredni kontakti sa dužnosnicima i zvanični fb profili. Iznenađujuće je kod ove skupine odsustvo prijatelja i poznanika kao izvora informacija o aktivnostima organa lokalne vlasti. Istovremeno najmlađu i srednju dobnu skupinu karakteriše upotreba cijelog spektra kanala informiranja, koji u značajnoj mjeri uključuje i prijatelje i poznanike.

Na korištenje pojedinih kanala informiranja o radu organa lokalne uprave utječe stupanj obrazovanja. Između preferiranja pojedinih kanala komuniciranja (informiranja o aktivnostima organa lokalne uprave) i stupnja

obrazovanja ispitanika postoji statistički značajna povezanost. To potvrđuje *hi kvadrat* test. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.



Grafikon 42. Kanali informiranja o radu organa lokalne uprave / stupanj obrazovanja

Na grafikonu 42. vidljivo je da se s povećanjem stupnja obrazovanja proširuje spektar korištenih kanala informiranja. U poduzorku ispitanika sa završenom osnovnom školom, kao najvišim stupnjem obrazovanja, dominiraju kao izvori informacija neposredni kontakti s dužnosnicima, lokalne novine i lokalne radijske i televizijske stanice. Online mediji su veoma slabo zastupljeni. Razlike između ispitanika sa srednjom, odnosno visokom stručnom spremom kao najvišim stupnjevima obrazovanja su manje, ali ipak vidljive. Ispitanici sa visokom stručnom spremom u većoj mjeri nego ispitanici sa srednjom stručnom spremom kao izvore informacija navode neposredne kontakte sa dužnosnicima i prijatelje i poznanike.

Ukrštanje varijabli *kanali informiranja* i *spol* nije rezultiralo nalazom koji ukazuje na to da između njih postoji statistički relevantna veza. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,181, što je veće od 0,05.

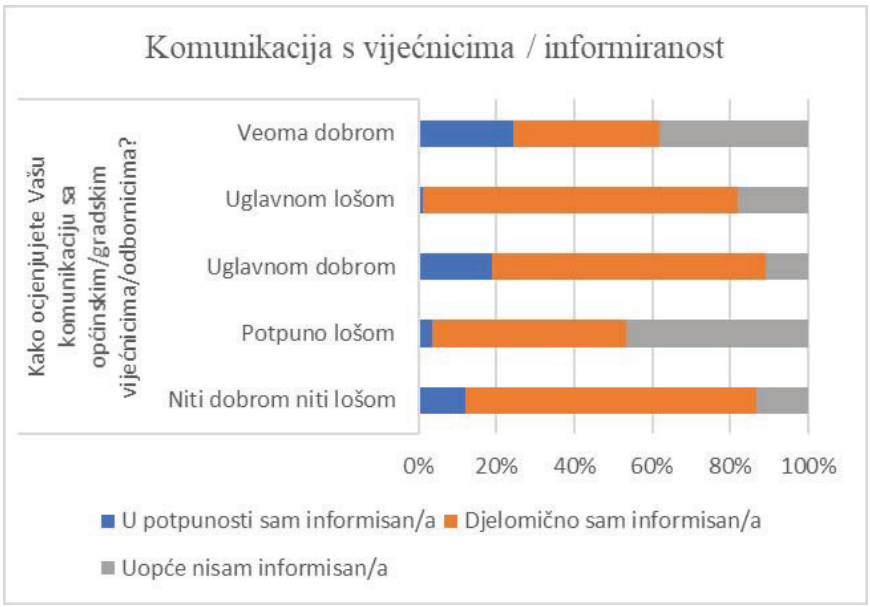
1.3 Zadovoljstvo komunikacijom s dužnosnicima lokalne (samo)uprave

Pod zadovoljstvom komunikacijom podrazumijeva se subjektivni emocionalno-racionalni doživljaj načina na koji druga strana (najčešće značajni drugi) reagira na naša očekivanja, signale, poruke i poticaje. Ovako konceptualizirano zadovoljstvo komunikacijom u najvećoj mjeri određeno je definicijom očekivanja. Očekivanja od drugog (načina na koji će reagirati na naše signale i akcije) mogu biti objektivno definirane kriterijima standardne komunikacije unutar demokratske političke kulture i efikasnih političkih odnosa s javnostima, ali mogu biti i subjektivno definirane *prevelikim očekivanjima* na temelju uvjerenja u posebne zasluge (rodbinske, komšijske, poznaničke, partijske i sl. veze). U oba slučaja zadovoljstvo komunikacijom samo djelimično upućuje na kvalitet komunikacijskog ponašanja i komunikacijskih praksi druge strane. Međutim, bez obzira na subjektivnu prirodu koncepta, zadovoljstvo komunikacijom objektivno funkcioniše kao jedna od determinanti komunikacijske varijable i uključivanja građana u procese građanske participacije.



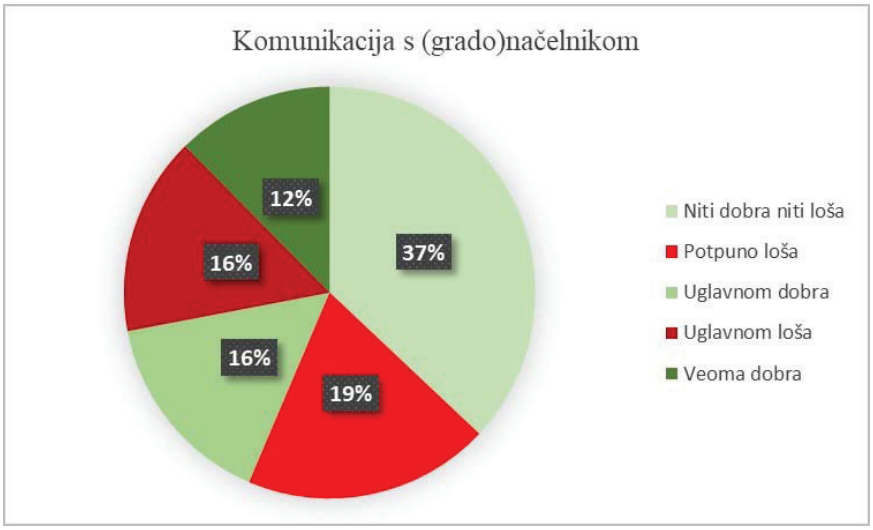
Grafikon 43. Ocjena komunikacije s vijećnicima / odbornicima

Zadovoljstvo komunikacijom s odbornicima, odnosno *vijećnicima općinskih i gradskih vijeća* je u statistički relevantnoj vezi sa *samopercipiranim stupnjem informiranosti*. To potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,00, što je manje od 0,005.

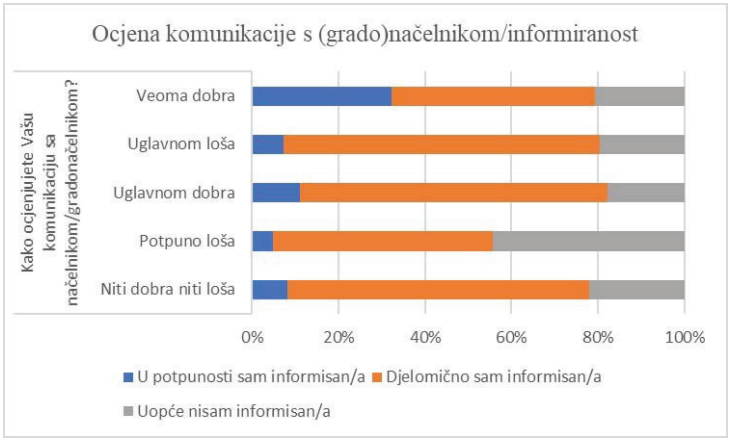


Grafikon 44. Ocjena komunikacije s vijećnicima / odbornicima / informiranost

Na grafikonu 44. vidljivo je da viši stupanj zadovoljstva komunikacijom prati viši stupanj samoprocijenjene informiranosti, odnosno da skupinu koja svoju komunikaciju sa izabranim vijećnicima / odbornicima ocjenjuje uglavnom lošom ili potpuno lošom čine uglavnom ispitanici koji su djelimično informirani, odnosno uopće nisu informirani.



Grafikon 45. Ocjena komunikacije s (grado)načelnikom

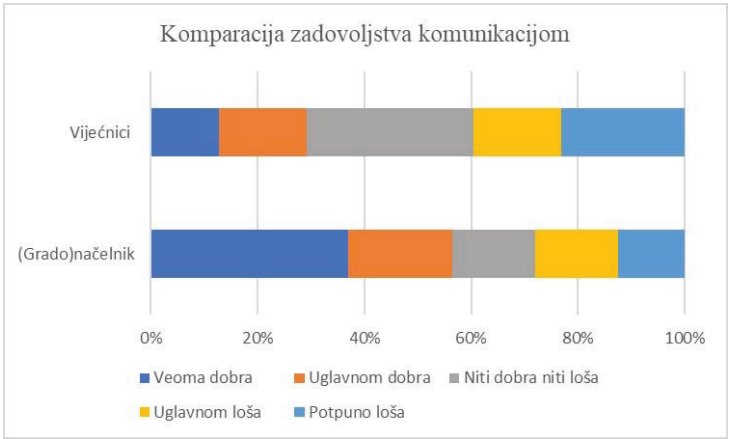


Grafikon 46. Ocjena komunikacije s (grado)načelnikom / informiranost

Zadovoljstvo komunikacijom s (grado)načelnikom je u statistički relevantnoj vezi sa *samopercipiranim stupnjem informiranosti*. To potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,00, što je manje od 0,005.

Na grafikonu 46. vidljivo je da viši stupanj zadovoljstva komunikacije s (grado)načelnikom prati viši stupanj samoprocijenjene informiranosti, odnosno da skupinu koja svoju komunikaciju sa (grado)načelnikom ocjenjuje uglavnom lošom ili potpuno lošom čine uglavnom ispitanici koji su djelimično informirani, odnosno uopće nisu informirani.

Postoji značajna razlika u stupnju zadovoljstva ispitanika (građana) komunikacijom sa vijećnicima / odbornicima i sa (grado)načelnikom, i to u korist (grado)načelnika.

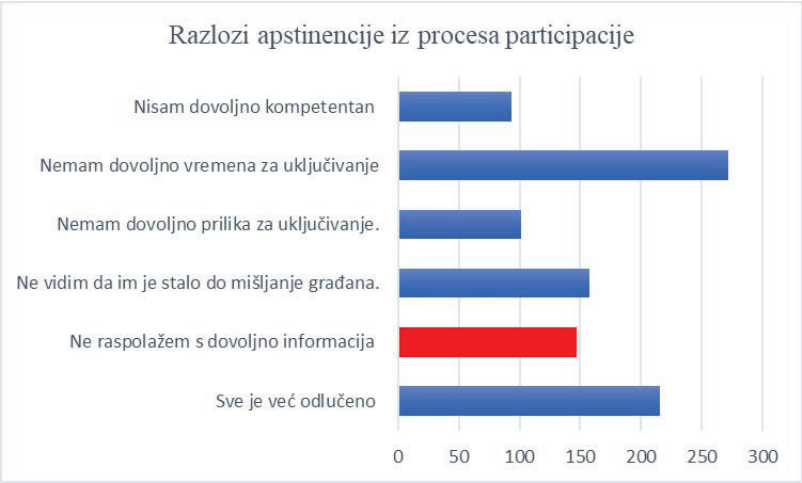


Grafikon 47. Komparacija zadovoljstva komunikacijom vijećnici vs. (grado)načelnik

To je vidljivo na grafikonu 47. Ispitanici u trostruko većoj mjeri svoju komunikaciju s (grado)načelnikom ocjenjuju veoma dobrom, a dvostruko rjeđe je ocjenjuju kao potpuno lošu u poređenju s komunikacijom s vijećnicima. Uočljivo je i skoro trostruko manje učešće ispitanika koji tu komunikaciju ocjenjuju niti lošom niti dobrom u slučaju komunikacije s (grado)načelnikom.

1.4 Faktori apstinencije iz procesa građanske participacije

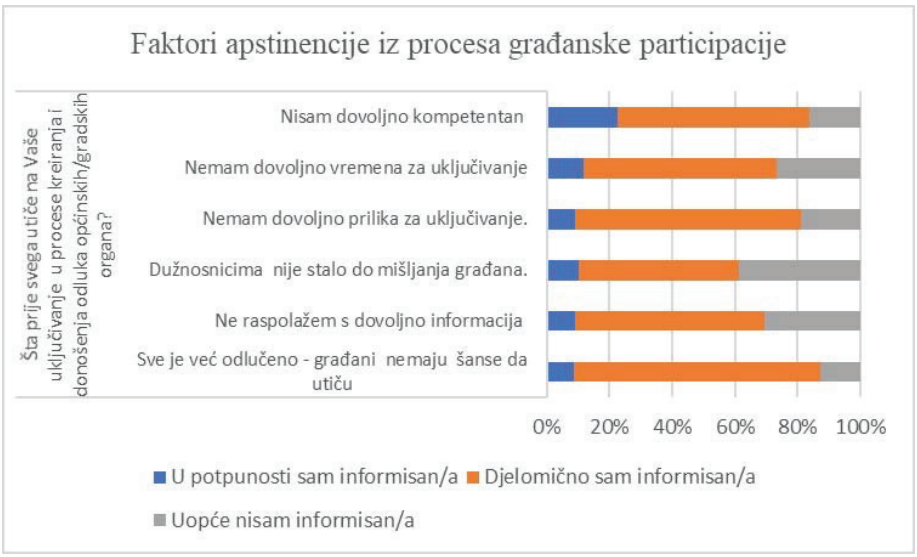
Osjećaj nedovoljne informiranosti je na četvrtom mjestu faktora koji utječu na apstinenciju iz procesa građanske participacije. Na prvom mjestu je nedostatak vremena, na drugom i trećem mjestu su dvije forme sumnje u kredibilitet samog procesa (u iskrenost poziva na uključivanje i u mogućnost utjecaja).



Grafikon 48. Razlozi apstinencije iz procesa građanske participacije

Iza problema nedovoljne informiranosti su nedostatak prilika za uključivanje i osjećaj nedovoljne kompetentnosti.

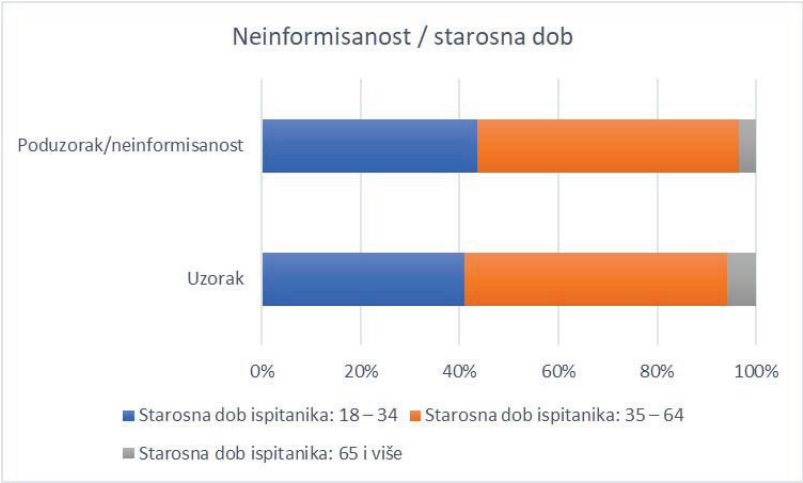
Neinformiranost kao zapreka uključivanju i *samoprocijenjeni stupanj informiranosti* u statistički su relevantnoj relaciji. To potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,00, što je manje od 0,05.



Grafikon 49. Razlozi apstinencije iz procesa građanske participacije / stupanj informiranosti

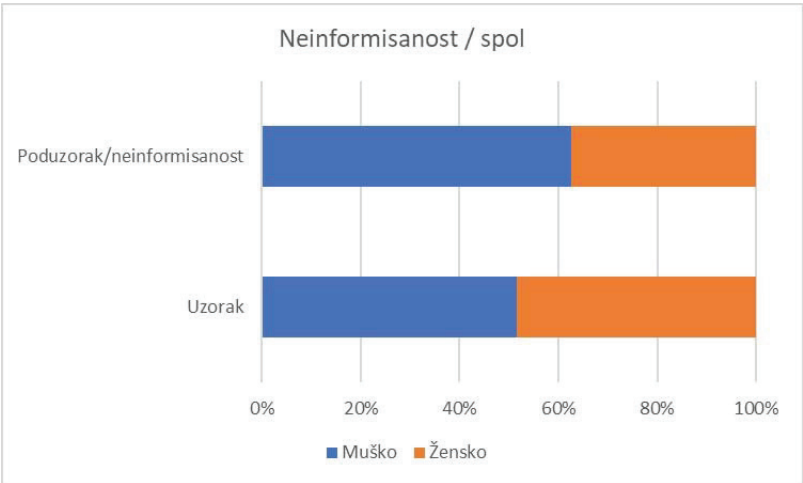
Na grafikonu 49. vidljivo je da u podskupini ispitanika koji smatraju da nisu dovoljno kompetentni za uključivanje u procese participacije u većoj mjeri nego u ostalim podskupinama učestvuju ispitanici koji se samoocjenjuju kao potpuno informirani, odnosno u manjoj mjeri oni koji se smatraju da uopće nisu informirani. Najveći broj ispitanika koji smatraju da uopće nisu informirani kao uzrok apstinencije navode uvjerenje da dužnosnicima nije stalo do mišljenja, odnosno da događaje građanske participacije organiziraju samo zato što je to propisano normativnim aktima. Najveći broj ispitanika koji svoju informiranost ocjenjuju kao djelimičnu smatraju da građani nemaju šanse da utječu na odluke koje su pripremile stručne službe. Najmanje učešće ispitanika koji smatraju da su potpuno informirani prisutno je u podskupini koja kao glavnu zapreku uključivanju u participativne procese vidi nedostatak informacija. Svijest o nedostatku informacija, odnosno značaju informiranosti za kompetentno uključivanje u procese lokalne samouprave, praćena je sviješću o nedovoljnoj informiranosti (djelimičnoj informiranosti, potpunoj neinformiranosti).

Inhibitorni efekat svjesnosti o nedovoljnoj informiranosti na uključivanje u procese građanske participacije na lokalnom nivou manje je prisutan kod starosne dobi između 18 i 34 godine (mlađih ispitanika), a više kod ispitanika srednje i više životne dobi. To je vidljivo na uporednom grafičkom prikazu starosne strukture ukupnog uzorka i poduzorka *neinformiranost kao faktor apstinencije* (Grafikon 50).



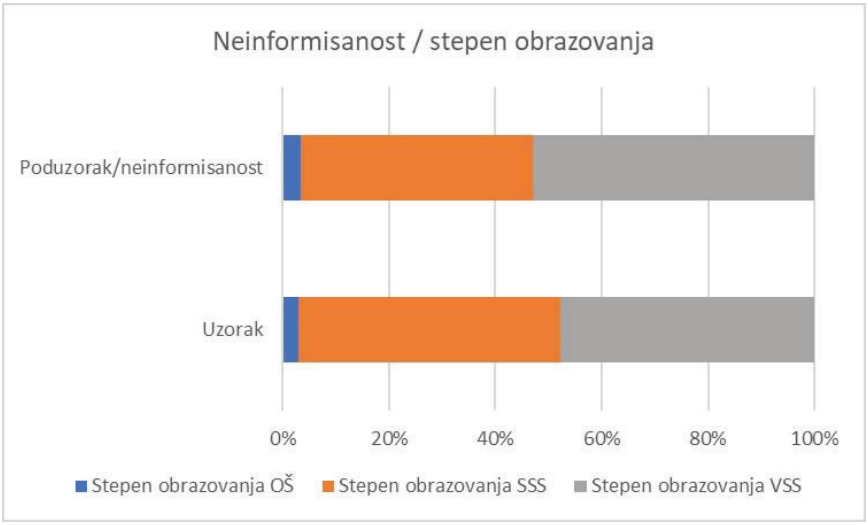
Grafikon 50. Uporedni prikaz dobne strukture: ukupni uzorak / poduzorak neinformiranost

Utjecaj spolnog obilježja nešto je izraženiji nego utjecaj dobnog obilježja. Na grafikonu 51. vidimo da je u grupi ispitanika koji naglašavaju nedovoljnu informiranost kao razlog apstinencije iz procesa građanske participacije značajno veće učešće muškaraca nego u ukupnom uzorku.



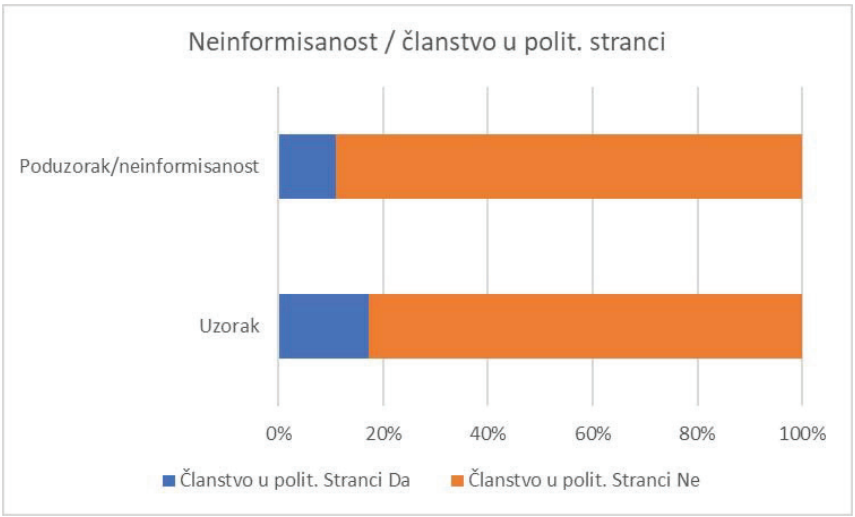
Grafikon 51. Uporedni prikaz spolne strukture: ukupni uzorak / poduzorak neinformiranost

Utjecaj stupnja obrazovanja na inhibitorni efekat nedovoljne informiranosti vidljiv je na grafikonu 52. U grupi ispitanika koji naglašavaju nedovoljnu informiranost kao razlog apstinencije iz procesa građanske participacije veće je učešće ispitanika sa visokom stručnom spremom, a manje ispitanika sa srednjom stručnom spremom nego u ukupnom uzorku.



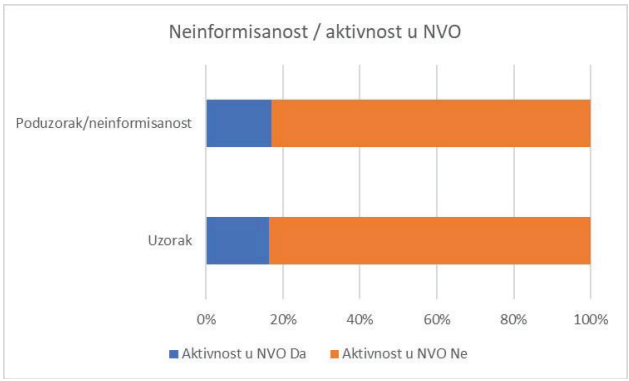
Grafikon 52. Uporedni prikaz obrazovne strukture: ukupni uzorak / poduzorak neinformiranost

Članovi političkih stranaka u manjoj mjeri su prisutni u poduzorku ispitanika koji su pod utjecajem inhibitornog efekta nedovoljne informiranosti za uključivanje u participativne procese nego nečlanovi. To je vidljivo na uporednom grafičkom prikazu ukupnog uzorka i poduzorka neinformiranost (Grafikon 53). Politička angažiranost pozitivno utječe kako na stupanj informiranosti tako i na stupanj samopouzdanja pri uključivanju u participativne procese.



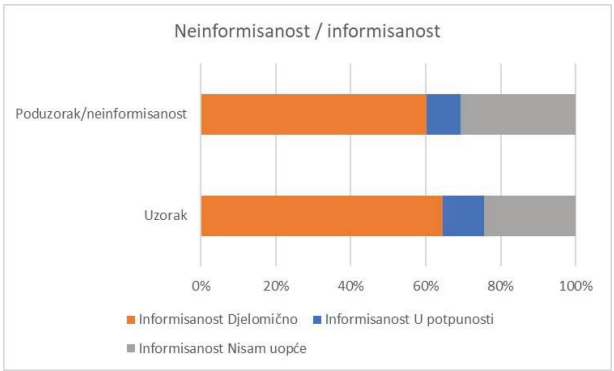
Grafikon 53. Uporedni prikaz članstva u političkoj stranci: ukupni uzorak / poduzorak neinformiranost

Dok se aktivnost u političkim strankama pokazuje kao relevantan faktor koji utječe na aktiviranje inhibitornog efekta osjećaja nedovoljne informiranosti za uključivanje u procese građanske participacije, to nije slučaj i s aktivnošću u nevladinim organizacijama. Na grafikonu 54. vidimo da nema značajnijih razlika u strukturi ukupnog uzorka i strukturi poduzorka neinformiranost sa stajališta učešća u aktivnostima NVO.



Grafikon 54. Uporedni prikaz aktivnosti u NVO: ukupni uzorak / poduzorak neinformiranost

Samopercipirani stupanj informiranosti i inhibitorni efekat osjećaja nedovoljne informiranosti za kvalificirano uključivanje u participatorne procese na lokalnom nivou u statistički su relevantnoj relaciji. Ta relacija je vidljiva na grafikonu 55. na kojem je prikazana usporedba struktura ukupnog uzorka i poduzorka neinformiranost sa stajališta samoprocijenjenog stupnja informiranosti. Vidljivo je manje učešće u poduzorku u odnosu na ukupni uzorak ispitanika koji svoj stupanj informiranosti ocjenjuju kao djelomičan, odnosno potpun, a veće učešće ispitanika koji smatraju da nisu uopće informirani.



Grafikon 55. Uporedni prikaz stupanj informiranosti: ukupni uzorak / poduzorak neinformiranost

1.5 Zaključak

Stanje građanske participacije u Bosni i Hercegovini značajnim dijelom je determinirano stupnjem informiranosti građana o lokalnim društvenim i političkim događajima i procesima.

Na stupanj informiranosti u pojedinim (istraživanim) lokalnim zajednicama utječe više faktora, koji se, uglavnom tiču veličine i složenosti lokalne zajednice, odnosa lokalnih organa vlasti prema građanskoj participaciji u upravljanju lokalnom zajednicom, stanjem informacijsko-komunikacijskog podsustava lokalne zajednice, ali i nekim demografskim i psihosocijalnim svojstvima građana.

Naše istraživanje je pokazalo da je stupanj informiranosti građana o radu organa lokalne uprave u obrnutoj srazmjeri s veličinom lokalne zajednice u kojoj žive. U malim lokalnim zajednicama veći je broj potpuno informiranih, a manji broj potpuno neinformiranih ispitanika nego u srednjim i velikim. Statistički relevantne razlike potvrđene su *hi kvadrat* testovima i kod drugih demografskih obilježja:

- s povećanjem godina starosti opada učešće ispitanika koji procjenjuju da uopće nisu informirani,
- učešće ispitanika koji smatraju da su potpuno informirani raste sa opadanjem stupnja obrazovanja – po našem mišljenju to više govori o strogosti i kompleksnosti kriterija samoprocjene (koncepta informiranosti) kod ispitanika sa višim stupnjem obrazovanja nego o stvarnom stanju njihove informiranosti,
- ispitanice se samopercipiraju bolje informiranim nego ispitanici. U manjoj mjeri učestvuju u grupi potpuno informiranih, ali u mnogo manjoj mjeri učestvuju u grupi ispitanika koji smatraju da uopće nisu informirani,
- aktivnost u političkoj stranci nije u statistički relevantnoj vezi sa samoprocijenjenim stupnjem informiranosti o radu organa lokalne uprave,
- ispitanici koji su aktivni u nevladinom sektoru u mnogo većoj mjeri (tri puta) se smatraju potpuno informiranim od ispitanika koji to nisu,
- dobra informiranost o radu organa lokalne uprave u statistički je relevantnoj vezi sa iskustvom sudjelovanja u radu organa mjesne zajednice. U grupi ispitanika koji su sudjelovali u radu ovih organa vlasti četverostruko je veće učešće ispitanika koji su u potpunosti informisani, odnosno dvostruko manje učešće ispitanika koji izjavljuju da nisu uopće informisani nego u grupi koja nema iskustvo participacije.

U svim ovim slučajevima varijablu *stupanj informiranosti* tretirali smo kao zavisnu.

Centralni dio testiranja naše komunikacijske varijable odnosi se na pretpostavljeni **utjecaj informiranosti na različite aspekte participacije građana u lokalnoj samoupravi**. Stupanj informiranosti tretirali smo kao nezavisnu varijablu. *Hi kvadrat* testovima ukrštanja varijable *stupnja informiranosti* i spektra varijabli koje se odnose na perceptivne i akcione aspekte građanske participacije utvrdili smo da *dobra (potpuna) informiranost veoma podsticajno utječe na uključivanje građana u participativne procese i događaje*. Naravno, neutemeljeno bi bilo govoriti o kauzalitetu, ali izvjesno je da u spektar faktora koji utječu na uključivanje građana u participativne procese i događaje treba uvrstiti i stupanj informiranosti, kao konačni ishod sveukupnog funkcioniranja komunikacijskog podsistema lokalne zajednice.

Utvrđene su statistički značajne povezanosti dobre (potpune) informiranosti i percepcije važnosti participacije građana u javnim poslovima lokalne uprave. Viši stupanj samoprocijenjene informiranosti o radu organa lokalne uprave praćen je:

- višim stupnjem pridavanja značaja važnosti uključivanja građana u procese građanske participacije;
- većim povjerenjem u iskrenost poziva vlasti na uključivanje građana u različite oblike kreiranja politike i odluka na lokalnom nivou. U grupi ispitanika koji pozive na uključivanje građana percipiraju iskrenim višestruko je veće učešće onih koji svoju informiranost o radu organa lokalne uprave percipiraju kao potpunu nego u grupama koji na te pozive gledaju skeptično ili s otvorenim nepovjerenjem;[3]
- intenzivnijim uključivanjem u različite oblike građanske participacije;
- između preferiranih oblika građanskog aktivizma i samoprocijenjenog stupnja informiranosti postoji statistički relevantna povezanost. Ispitanici koji svoju informiranost procjenjuju kao potpunu imaju dosta ujednačen (izbalansiran) odnos prema svim oblicima građanske participacije, dok su ispitanici koji svoju informiranost procjenjuju kao djelimičnu, odnosno da uopće nisu informirani, imaju preferencije prema jednim, odnosno drugim oblicima;[4]

[3] Problem vjerodostojnosti poziva na uključivanje u participativne procese i događaje je izrazit. Skoro jedna polovina ispitanika (49%) u tim pozivima vidi samo ispunjavanje formalnih normativnih obaveza, 41% smatra da među organima lokalne uprave postoji otpor prema građanskoj participaciji i nepovjerenje u kompetentnost građana, a svega 10% ih doživljavaju iskrenim.

[4] Referendum (32%) i građanske inicijative (30%) imaju najveći broj pristalica među ispitanicima. Slijede aktivnost u mjesnoj zajednici (20%) i aktivnost u nevladinim organizacijama (18%). Uočljivo je da ispitanici izbore ne percipiraju kao oblik građanskog aktivizma.

- u grupi ispitanika koji su pokretali inicijative prema organima mjesne zajednice u značajno većoj mjeri učestvuju ispitanici koji smatraju da su u potpunosti informirani nego u grupi koja nije pokretala takve inicijative;
- u grupi ispitanika koji su učestvovali u građanskim inicijativama skoro u trostruko većoj mjeri učestvuju ispitanici koji smatraju da su u potpunosti informirani nego u grupi koja nije učestvovala. Ispitanici koji se smatraju potpuno informiranim u znatno većoj mjeri se slažu sa stavom da građanske inicijative omogućavaju građanima ostvarivanje produktivnijeg utjecaja na oblikovanje lokalne politike nego djelomično informirani ili potpuno neinformirani ispitanici;
- u poduzorku ispitanika koji su sudjelovali u protestnim okupljanjima povećano je učešće ispitanika koji su u potpunosti informirani, odnosno smanjeno učešće ispitanika koji uopće nisu informirani u odnosu na poduzorak ispitanika koji nisu sudjelovali;
- u poduzorku ispitanika koji su sudjelovali na nekom referendumu o lokalnom pitanju povećano je učešće ispitanika koji su u potpunosti informirani, odnosno smanjeno učešće ispitanika koji uopće nisu informirani u odnosu na poduzorak ispitanika koji nisu sudjelovali;
- viši stupanj potpune informiranosti povezan je s pridavanjem većeg značaja mogućnosti neposrednog utjecaja građana na izbor (grado) načelnika;[5]
- viši stupanj informiranosti utječe na veće zadovoljstvo građana komunalnim uslugama u njihovim lokalnim zajednicama. Ispitanici koji se smatraju u potpunosti informiranim daju povoljnije ocjene komunalnim uslugama u svojoj lokalnoj zajednici nego ispitanici koji su djelimično, odnosno loše informirani;
- viši stupanj informiranosti praćen je višim ocjenama rada organa lokalne uprave;
- statistički je relevantna povezanost samopercipirane informiranosti i percepcije mogućnosti utjecaja građana na odluke lokalne uprave. Višu ocjenu mogućnosti utjecaja daju ispitanici koji se smatraju u potpunosti informiranim;
- informiranost je u statistički značajnoj vezi sa odnosom prema učešću žena u političkim procesima, kao i sa percepcijom zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti;

[5] Mada ispitanici izbore ne percipiraju kao oblik građanske participacije, važnim ocjenjuju mogućnost neposrednog utjecaja građana na izbor načelnika, odnosno gradonačelnika; 31% ispitanika mogućnost utjecaja građana na izbor načelnika ocjenjuje veoma važnom, a 27% uglavnom važnom. Da je ta mogućnost potpuno nevažna smatra 9%, a uglavnom nevažna 9% ispitanika. Uz ocjenu "niti važno, niti nevažno" pristaje 24% ispitanika.

- uz viši stupanj informiranosti idu preferiranje ženskih kandidata na izborima i stav da žene nisu u dovoljnoj mjeri zastupljene u lokalnim organima vlasti.

Najveći utjecaj na informiranost građana o stanju lokalnih zajednica, pa i o aktivnostima organa lokalne uprave i samouprave, ima lokalna administracija. Ona, kontrolišući lokalni informacijski podsistem, faktički upravlja ne samo količinom relevantnih i validnih informacija kojima raspolažu građani već i samom agendom javnog diskursa i participacije. **Održanju informacijsko-komunikacijske moći lokalne administracije pogoduje činjenica da su klasični mediji preovlađujući kanali informiranja građana o radu organa lokalne uprave.** Na prvom mjestu su lokalne radijske i televizijske stanice (34,6%). Na drugom mjestu su interpersonalne relacije i komunikacije sa prijateljima i poznanicima (25,4%). Na trećem mjestu su zvanične općinske, odnosno gradske web-stranice (17,9%). Slijede neposredni kontakti sa dužnosnicima (8,5%) i oficijelni fb profili (8,2%). Lokalne novine (4,1%) zauzimaju posljednje mjesto na listi kanala informiranja sa učešćem većim od 1%. Velikim dijelom razlog tome je i relativno mali broj, nizak kvalitet i slaba frekvencija izlaženja lokalnih novina. Visoko je učešće kanala komuniciranja koje objektivno kontrolira lokalna administracija. Na uređivačku politiku i praksu lokalnih radijskih i televizijskih stanica, odnosno novina, utječu neposredno (kroz uredničkа vijeća, upravne odbore i izbor upravljačkih struktura), odnosno posredno (grantovi, ugovori o informativnom pokrivanju rada i sl.), lokalne administracije. Oficijelne web-stranice i fb profili organizacijski najčešće funkcionišu unutar stručnih službi lokalnih uprava.

Između preferiranja pojedinih kanala komuniciranja (informiranja o aktivnostima organa lokalne uprave) i samoprocijenjenog stupnja informiranosti postoji statistički značajna povezanost. Ispitanici koji se smatraju potpuno informiranim u znatno većoj mjeri preferiraju kao izvore informacija lokalne radijske i televizijske stanice, lokalne novine i zvanične fb profile, nego prijatelje i poznanike i neposredne kontakte sa dužnosnicima (kanale interpersonalne komunikacije). Razlika u upotrebi pojedinih kanala komuniciranja između ispitanika koji su u potpunosti, odnosno djelimično informirani značajno je manja nego između ove dvije grupe i grupe ispitanika koji smatraju da nisu uopće informirani. Sve tri skupine skoro u podjednakoj mjeri koriste zvanične web-stranice kao izvore informacija.

Različite dobne skupine preferiraju različite kanale komuniciranja kao izvore informacija o aktivnostima lokalnih organa uprave. Ta razlika naročito se odnosi na dobnu skupinu iznad 65 godina. Komunikacijsko ponašanje ove

dobne skupine karakteriše izvjesna redukcija spektra raspoloživih kanala na četiri najčešća: lokalne radijske i televizijske stanice, lokalne novine, neposredni kontakti sa dužnosnicima i zvanični fb profili. Iznenađujuće je kod ove skupine odsustvo prijatelja i poznanika kao izvora informacija o aktivnostima organa lokalne vlasti. Istovremeno najmlađu i srednju dobnu skupinu karakteriše upotreba cijelog spektra kanala informiranja koji uključuje u značajnoj mjeri i prijatelje i poznanike.

Na korištenje pojedinih kanala informiranja o radu organa lokalne uprave utječe stupanj obrazovanja. S povećanjem stupnja obrazovanja proširuje se spektar korištenih kanala informiranja. U poduzorku ispitanika sa završenom osnovnom školom, kao najvišim stupnjem obrazovanja, kao izvori informacija dominiraju neposredni kontakti s dužnosnicima, lokalne novine i lokalne radijske i televizijske stanice. Online mediji su veoma slabo zastupljeni. Razlike između ispitanika sa srednjom, odnosno visokom stručnom spremom kao najvišim stupnjevima obrazovanja, manje su, ali ipak vidljive. Ispitanici sa visokom stručnom spremom u većoj mjeri nego ispitanici sa srednjom stručnom spremom kao izvore informacija koriste neposredne kontakte sa dužnosnicima i prijatelje i poznanike.

Ukrštanje varijabli *kanali informiranja* i *spol* nije rezultiralo nalazom koji ukazuje na to da između njih postoji statistički relevantna veza.

Zadovoljstvo komunikacijom s dužnosnicima lokalne (samo)uprave objektivno funkcioniše kao jedna od determinanti uključivanja građana u procese građanske participacije i u statistički je značajnoj vezi sa samoprocijenjenim stupnjem informiranosti.

Veće zadovoljstvo komunikacijom s vijećnicima / odbornicima općinskih i gradskih vijeća, odnosno (grado)načelnicima, prati viši stupanj samoprocijenjene informiranosti. Svoju komunikaciju sa izabranim vijećnicima / odbornicima češće ocjenjuju uglavnom lošom ili potpuno lošom ispitanici koji su djelimično informirani, odnosno uopće nisu informirani. Identična je situacija i sa zadovoljstvom komunikacijom s (grado)načelnikom. Međutim, postoji značajna razlika u stupnju zadovoljstva ispitanika (građana) komunikacijom sa vijećnicima / odbornicima i sa (grado)načelnikom, i to u korist (grado)načelnika. Ispitanici u trostruko većoj mjeri svoju komunikaciju s (grado)načelnikom ocjenjuju veoma dobrom, a dvostruko rjeđe je ocjenjuju kao potpuno lošom u poređenju s komunikacijom s vijećnicima.

Bitan aspekt zadovoljstva komunikacijom s dužnosnicima lokalne uprave, odnosno samouprave, jest dobijanje povratnih informacija o pokrenutim inicija-

tivama, odnosno postavljenim pitanjima. Građani su generalno nezadovoljni administrativnim feedbackom. Svega jedna petina ispitanika je dobila od općinskih, odnosno gradskih vlasti povratnu informaciju o pokrenutom pitanju.

Subjektivni utisak (uvjerenje) da ne raspolažu s dovoljno informacija o pitanjima aktueliziranim unutar procesa građanske participacije **inhibira** građane od uključivanja u paticipativne događaje u lokalnim zajednicama. Taj utisak je u statistički relevantnoj vezi sa samoprocijenjenim stupnjem informiranosti.[6] Ispitanici koji se smatraju bolje informirani u većoj mjeri nedovoljnu informiranost vide kao ključni razlog apstinencije iz procesa i događaja građanske participacije.

Svjesnost o nedovoljnoj informiranosti za uključivanje u procese građanske participacije na lokalnom nivou jednim dijelom zavisi i od demografskih i psihosocijalnih obilježja:

- manje je prisutna kod starosne dobi između 18 i 34 godine (mlađih ispitanika), a više kod ispitanika srednje i više životne dobi;
- češće se javlja kod muškaraca;
- češća je kod osoba sa visokom stručnom spremom nego kod osoba sa srednjom stručnom spremom i sa osnovnom školom,
- u manjoj mjeri je prisutan kod osoba angažiranih u političkim strankama.

Efekat inhibicije (samoograničavanja) od učešća u participativnim procesima i događajima u lokalnim zajednicama posljedica je i ciljani rezultat pristrasnog, više ili manje sistematičnog i organiziranog manipuliranja informacijsko-komunikacijskim podsustavom lokalne zajednice od strane dužnosnika lokalne uprave. Izazivanjem dobrovoljnog isključivanja iz sfere javne rasprave i prostora kreiranja i donošenja odluka, upravna administracija lokalnih zajednica širi područje svoje moći i na niše koje se tradicionalno smatraju demokratskim i samoupravnim.

[6] Na prvom mjestu razloga (faktora) apstinencije iz participativnih procesa je nedostatak vremena, na drugom i trećem mjestu su dvije forme sumnje u kredibilitet samog procesa (u iskrenost poziva na uključivanje i u mogućnost utjecaja). Osjećaj nedovoljne informiranosti je na četvrtom mjestu faktora koji utiču na apstinenciju iz procesa građanske participacije. Iza problema nedovoljne informiranosti su nedostatak prilika za uključivanje i osjećaj nedovoljne kompetentnosti.

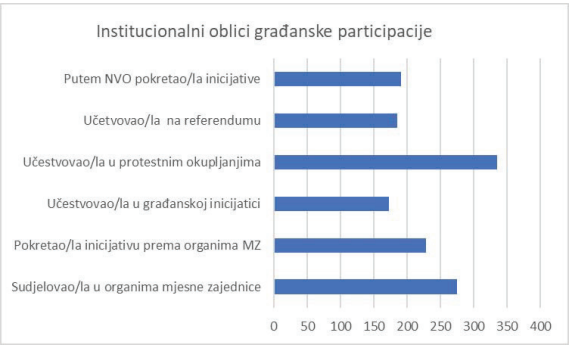
Elmir Sadiković, Elvis Fejzić

2. Institucionalno-iskustvena varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama

2.1 Institucionalni oblici građanske participacije

Politička iskustva konsolidiranih i razvijenih demokratskih režima vlasti, sa zrelom i participativnom političkom kulturom, pokazuju da učestalom upotrebom referenduma i građanskih inicijativa građani mogu produktivnije utjecati na oblikovanje lokalne politike, čije se odluke u konačnici i najviše reflektiraju na kvalitetu njihovog života i općenito životni standard. Stoga se instituti direktne demokratije – a posebno referendum, građanske inicijative i peticije – s razlogom označavaju kao najvažniji dopunski i korektivni politički instrumenti, putem kojih građani mogu neposredno korigirati odluke i zakonske prijedloge izabrane državne vlasti, u slučajevima kada ne korespondiraju sa njihovim interesima i potrebama, i to na svim nivoima vlasti, pa tako i u miljeu lokalne politike.

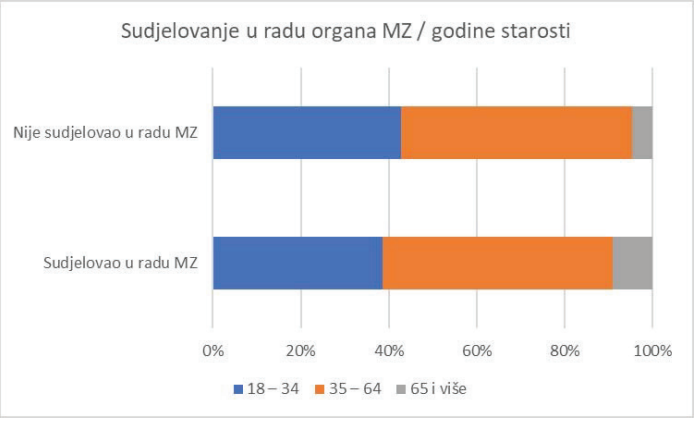
Lokalna samouprava je supsistem političkog sistema svake države. Uređenje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti entiteta. Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi određuju osnovne oblike neposredne participacije građana. To su referendum, građanska inicijativa, mjesne zajednice (mjesni zbor građana), NVO i udruženja građana, paneli građana, sati građana u skupštinama opština te drugi oblici koji nisu zabranjeni zakonom. Široko postavljen pravni okvir političke participacije omogućava lokalnim vlastima da razvijaju različite oblike participacije građana u odlučivanju o javnim poslovima. Na tom osnovu sve jedinice lokalne samouprave u svojim statutima detaljnije uređuju oblike građanske participacije, posebno u pogledu procedura i pitanja iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, koji mogu biti predmetom neposrednog odlučivanja građana.



Grafikon 56. Institucionalni oblici građanske demokratije

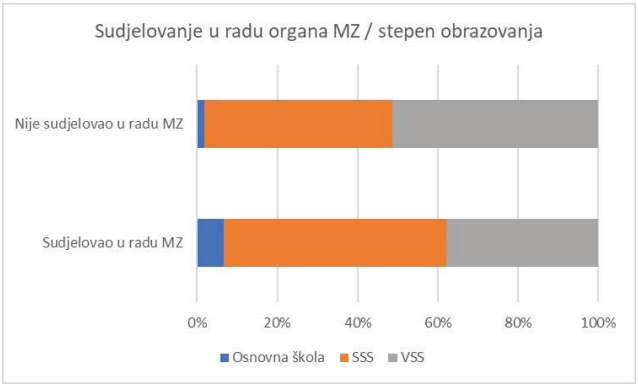
U našem istraživanju, od oblika participacije navedenih u upitniku, najzastupljenije je učešće u protestnim okupljanjima (33,5%), što ukazuje na manji interes za učešće u dostupnim institucionalnim mehanizmima za participaciju na lokalnom nivou i na prisustvo eventualnog nezadovoljstva njihovim učincima. To može ukazivati i na nepovjerenje prema institucijama lokalne vlasti općenito. Evidentno je manje pristajanje uz oblike participacije koji podrazumijevaju pokretanje inicijativa, posebno ako one dolaze od samih građana i građanki (17,3%), odnosno civilnog društva (19,1%). Sudjelovanje u organima mjesne zajednice je nešto više zastupljeno (27,5%), s tim da pojam sudjelovanja ovdje može sadržavati različite oblike većeg ili manjeg angažmana, a na što nemamo odgovor iz ovako kreiranog upitnika. Također, pokretanje inicijativa prema organima MZ je nešto zastupljenije (22,8%) od drugih oblika inicijativa.

2.1.1 Sudjelovanje u radu organa mjesnih zajednica



Grafikon 57. Sudjelovanje u radu MZ/ godine starosti

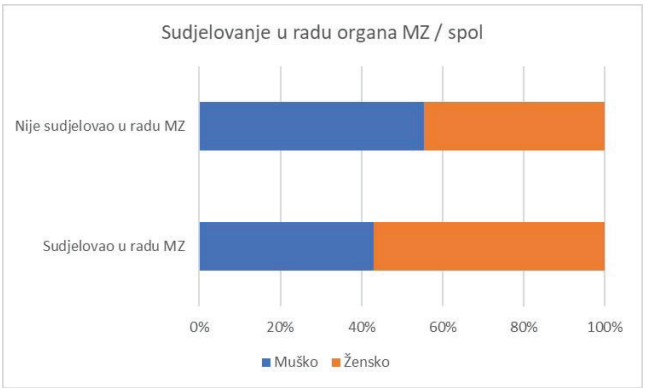
Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,03 što je manje od 0,05. Starije osobe (65 godina i više) u statistički značajnom omjeru u većoj mjeri su aktivne u organima mjesne zajednice. Mjesne zajednice su prostor koji se najviše koristi za učešće od strane starije populacije, što se može protumačiti kao svojevrsno naslijeđe iz prethodnog socijalističkog sistema, sa kojim je najstarija starosna grupa najviše i povezana. Radi se o starosnoj grupi koja je najmanje zastupljena u uzorku. Šire učešće najstarije populacije u radu mjesnih zajednica može se povezati i sa više slobodnog vremena koje ima na raspolaganju u odnosu na mlađu populaciju.



Grafikon 58. Sudjelovanje u radu MZ/ stepen obrazovanja

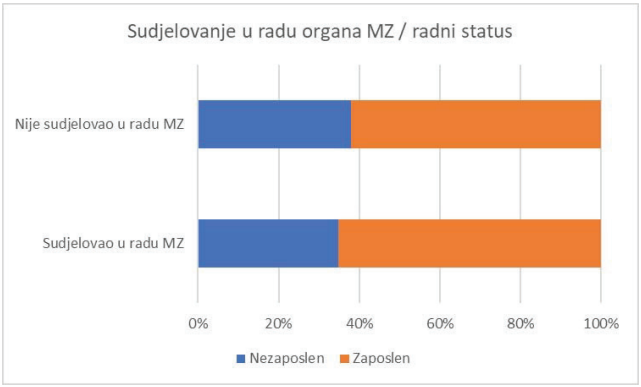
Osobe s nižim stupnjem obrazovanja u većoj mjeri učestvuju u radu organa mjesnih zajednica. I ovdje je riječ o kategoriji koja je najmanje zastupljena u uzorku. Možemo pretpostaviti da zbog nedostatka kompetencija osobe nižim stupnjem obrazovanja lakše artikuliraju svoje interese kroz organe mjesnih zajednica u odnosu na druge oblike participacije.

Hi kvadrat testom ukrštanja ove dvije varijable dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,00, što je manje od 0,05.



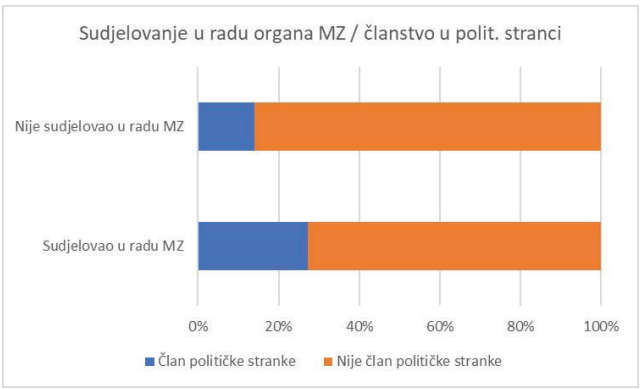
Grafikon 59. Sudjelovanje u radu MZ/ spol

Žene u (statistički) značajno većoj mjeri učestvuju u radu organa mjesne zajednice nego muškarci. *Hi kvadrat* testom ukrštanja ove dvije varijable dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,001, što je manje od 0,05. Rezultati istraživanja koji pokazuju da stariji, potom manje obrazovani i žene u većoj mjeri sudjeluju u radu mjesnih zajednica upućuju na zaključak da se mjesne zajednice kao najniži oblici političke organizacije javljaju kao najpogodniji društveni prostor za učešće marginaliziranih društvenih grupa.



Grafikon 60. Sudjelovanje u radu MZ/ radni status

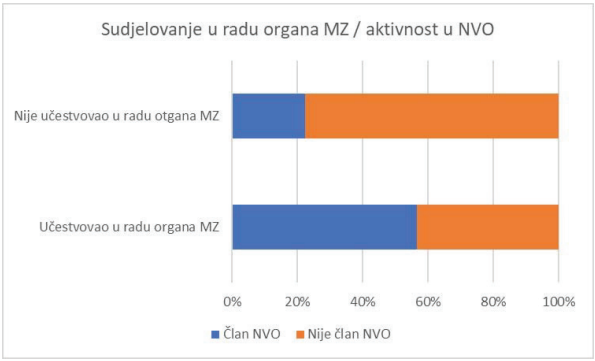
Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable ne pokazuje da postoji statistička značajna razlika između zaposlenih i nezaposlenih ispitanika sa stanovišta aktivnosti u radu organa mjesnih zajednica. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,642, što je više od graničnih 0,05.



Grafikon 61. Sudjelovanje u radu MZ/ članstvo u političkoj stranci

Članstvo u političkoj stranci i sudjelovanje u radu organa mjesnih zajednica u statistički su relevantnoj povezanosti. Članovi političkih stranaka u znatno većoj mjeri učestvuju u radu organa mjesnih zajednica. To potvrđuje i rezultat *hi kvadrat* testa ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Članstvo u političkoj stranci očigledno dovodi do porasta interesa za učešće u dostupnim mehanizmima za participaciju. Članstvo u političkim strankama ne možemo u izravnom smislu povezati sa tzv. strukturama kooperacije koje po Patnamu dovode do porasta socijalnog kapitala (R. Patnam, *Making democracy work*), odnosno jačanja kapaciteta i subjektivnih kompetencija za participaciju,

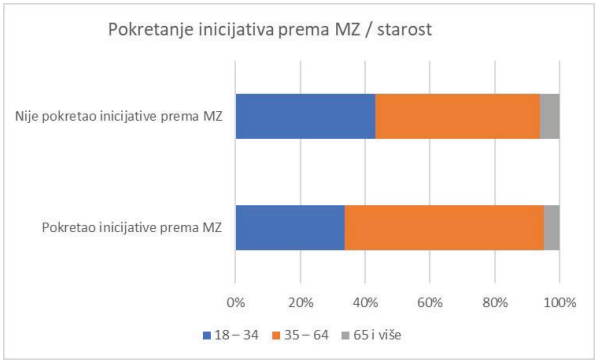
ali možemo pretpostaviti da dolazi do podsticaja za učešće u samoj bazi donošenja političkih odluka. S druge strane, rezultati istraživanja ukazuju i na određenu politizaciju, odnosno težnju političkih stranaka da izgrade svoju strukturu i prošire svoj politički utjecaj na rad mjesnih zajednica, kako bi tu infrastrukturu koristile za mobilizaciju biračkog tijela u izbornom procesu.



Grafikon 62. Sudjelovanje u radu MZ/ aktivnost u NVO

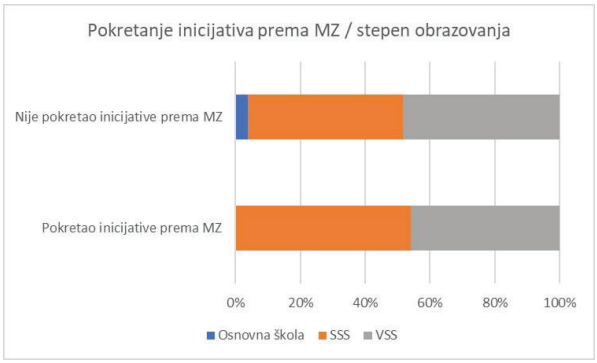
Aktivnost u nevladinim organizacijama i sudjelovanje u radu organa mjesnih zajednica u statistički su značajnoj vezi. Aktivisti nevladinih organizacija u višestruko većoj mjeri učestvuju u radu organa mjesnih zajednica nego neaktivisti. To pokazuje i *hi kvadrat* test ukrštanja ovih varijabli. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Civilno društvo predstavlja tzv. strukture kooperacije ili, "tokvilovski" rečeno, "male škole demokratije", koje i prema našem uzorku jačaju različite oblike kompetencije za samo učešće u procesima donošenja odluka. Možemo pretpostaviti da mjesne zajednice predstavljaju i prostor za artikulaciju različitih interesa NVO.

2.1.2 Inicijative prema organima mjesnih zajednica



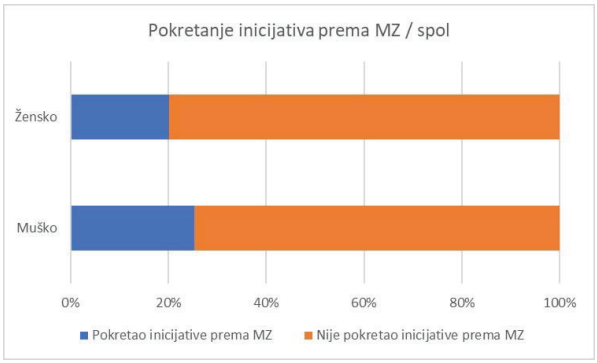
Grafikon 63. Pokretanje inicijative prema MZ/ starost

Osobe između 35 i 64 godine starosti češće učestvuju u pokretanju inicijativa prema organima mjesnih zajednica nego osobe druge dvije dobne skupine. Da se radi o statistički relevantnoj razlici potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,018, što je manje od 0,05. I dok stariji od 65 godina više sudjeluju u radu MZ, u dobi između 35 i 64 godina je očigledno prisutniji interes i motivacija da se pokretanjem inicijativa rješavaju određenja pitanja od javnog interesa.



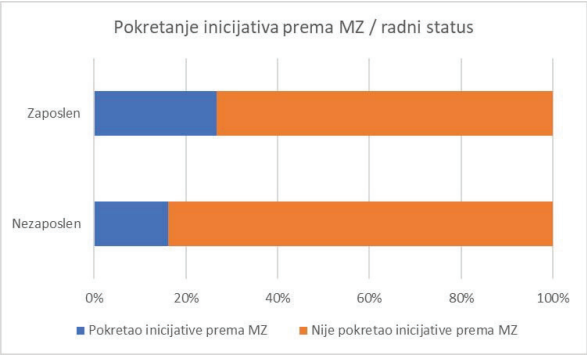
Grafikon 64. Pokretanje inicijative prema MZ/ stepen obrazovanja

Osobe sa osnovnim obrazovanjem ne učestvuju u pokretanju inicijativa prema organima mjesnih zajednica, iako više učestvuju u radu mjesnih zajednica. Osobe sa srednjom stručnom spremom i osobe sa visokom stručnom spremom u približno istoj mjeri učestvuju u pokretanju inicijativa prema organima mjesnih zajednica. Rezultat *hi kvadrat* testa koji pokazuje da se u slučaju ukrštanja ove dvije varijable radi o statistički značajnoj povezanosti, a uglavnom se odnosi na odsustvo osoba sa osnovnom školom iz grupe koja ima iskustvo pokretanja inicijativa. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,006, što je manje od 0,05.



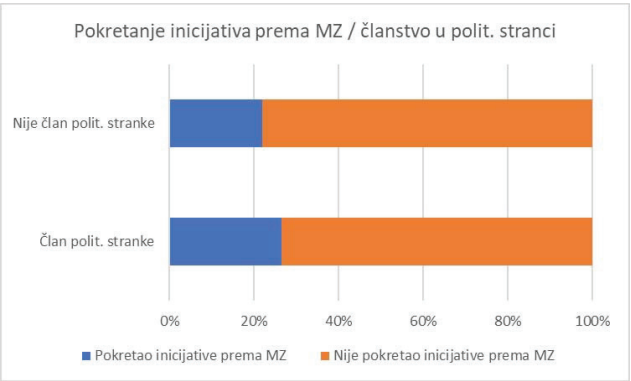
Grafikon 65. Pokretanje inicijative prema MZ/spol

Mada je na grafikonu vidljiva razlika u mjeri u kojoj osobe ženskog i muškog spola učestvuju u pokretanju inicijativa prema organima mjesnih zajednica, *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se ne radi o statistički značajnoj razlici (povezanosti). Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,058, što je veće od granične vrijednosti 0,05.



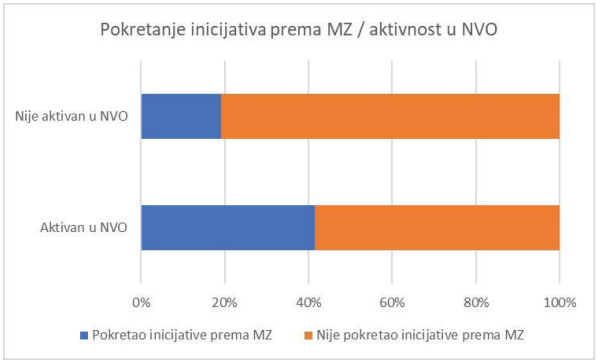
Grafikon 66. Pokretanje inicijative prema MZ/radni status

Zaposlene osobe u većoj mjeri učestvuju u pokretanju građanskih inicijativa prema organima mjesnih zajednica nego nezaposlene. Da se radi o statistički značajnoj razlici pokazuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Aktivno učešće na tržištu rada pokazuje se značajnim podsticajem za aktivnost na ovom nivou donošenju odluka, dok je kod nezaposlenih ovaj oblik participacije manje prisutan. Razlozi mogu biti u većem osjećaju subjektivne kompetencije za pokretanje građanskih inicijativa kod zaposlenih osoba u odnosu na nezaposlene. Pri tome treba imati u vidu da su i u kategoriji zaposlenih zastupljeniji oni koji nisu pokretali inicijative prema MZ od onih koji jesu.



Grafikon 67. Pokretanje inicijative prema MZ/članstvo u političkoj stranci

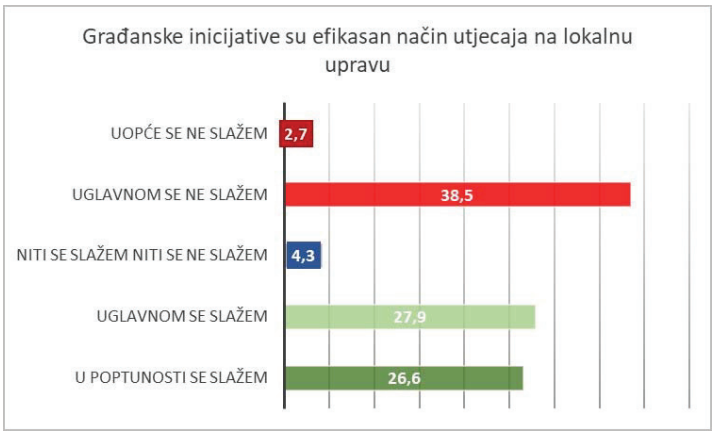
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *pokretanje inicijativa prema organima mjesnih zajednica* i *članstvo u političkoj stranci* pokazuje da među njima nema statistički značajne povezanosti. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,191, što je više od 0,05. I dok članstvo u političkim strankama podstiče sudjelovanje u organima MZ, ono nije povezano sa većim angažmanom i pokretanjem samih inicijativa na ovom nivou donošenja odluka.



Grafikon 68. Pokretanje inicijative prema MZ/aktivnost u NVO

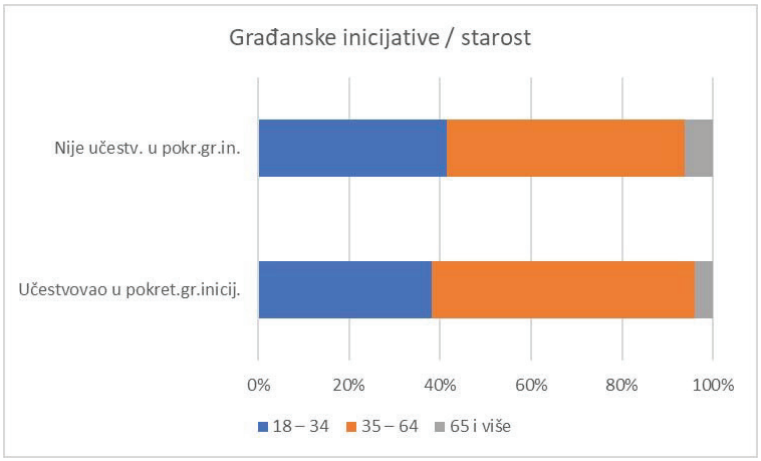
Osobe koje su aktivne u nevladinim organizacijama u znatno većoj mjeri pokreću inicijative prema organima mjesnih zajednica od neaktivnih osoba. Da se radi o statistički značajnoj razlici potvrđuje *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. I u ovom pitanju vidimo važnu ulogu civilnog društva i aktivizma koji podstiču pokretanje inicijativa prema organima MZ.

2.1.3. Pokretanje građanskih inicijativa prema opštinskim i višim organima



Grafikon 69. Percepcija efikasnosti građanskih inicijativa

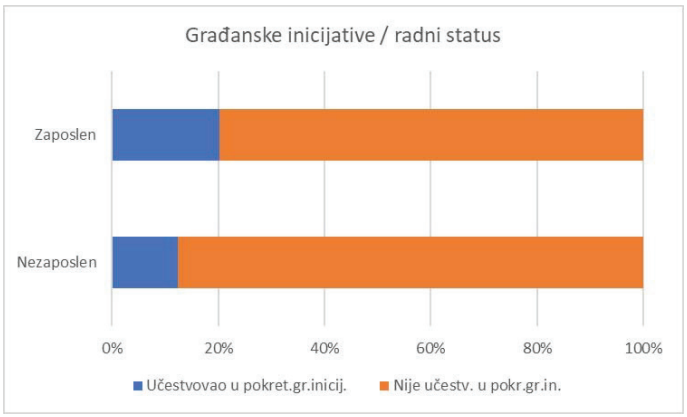
Iako je najzastupljeniji odgovor "Uglavnom se ne slažem" na postavljeno pitanje da li su građanske inicijative efikasan način djelovanja na lokalnu upravu, ako grupišemo odgovore onih koji se uglavnom, odnosno u potpunosti slažu, njih je više od polovine (ukupno 54,5%). To ukazuje na to da su u našem uzorku zastupljeniji oni koji ovaj oblik participacije smatraju efikasnim. S druge strane, učešće u građanskim inicijativama je najmanje zastupljen oblik participacije kod ispitanika/ca te percepcija efikasnosti i samo djelovanje nisu linearno povezani.



Grafikon 70. Percepcija efikasnosti građanskih inicijativa/starost

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje rezultat za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,308, što je više od graničnih 0,05. Prema tome zaključujemo da starosna dob nije u statistički značajnoj povezanosti s učešćem u građanskim inicijativama prema opštinskim i višim organima. Sve starosne grupe u našem uzorku u podjednakoj mjeri učestvuju, odnosno ne učestvuju u građanskim inicijativama. Sličan je ishod ukrštanja i varijabli *učešće u građanskim inicijativama prema opštinskim i višim organima vlasti* i *stepen obrazovanja*. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,928, što je više od graničnih 0,05.

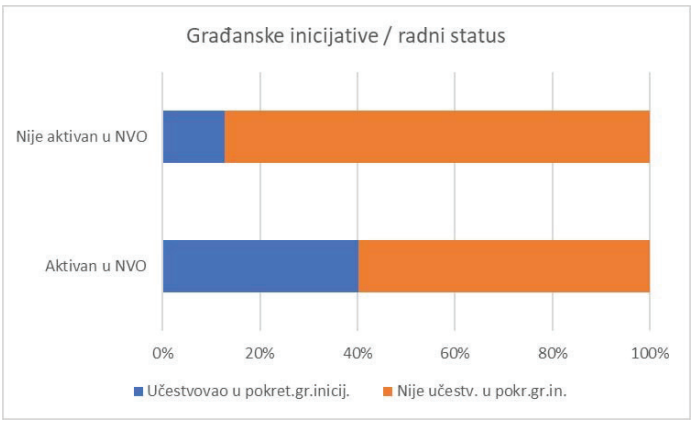
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *učešće u građanskim inicijativama prema opštinskim i višim organima vlasti* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,248, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da ni između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.



Grafikon 71. Percepcija efikasnosti građanskih inicijativa/radni status

Na grafikonu je vidljivo da zaposleni u značajno većoj mjeri učestvuju u građanskim inicijativama prema opštinskim i višim organima nego nezaposleni. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,001, što je manje od graničnih 0,05. Na pokretanje građanskih inicijativa, kao najmanje zastupljeni oblik participacije, u statistički značajnoj mjeri utječu jedino radni status i aktivizam u civilnom društvu. Zaposlene osobe i aktivisti očigledno posjeduju više resursa i kompetencija za pokretanje građanskih inicijativa.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *učešće u građanskim inicijativama prema opštinskim i višim organima vlasti* i *članstvo u političkim strankama* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,670, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da ni između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.



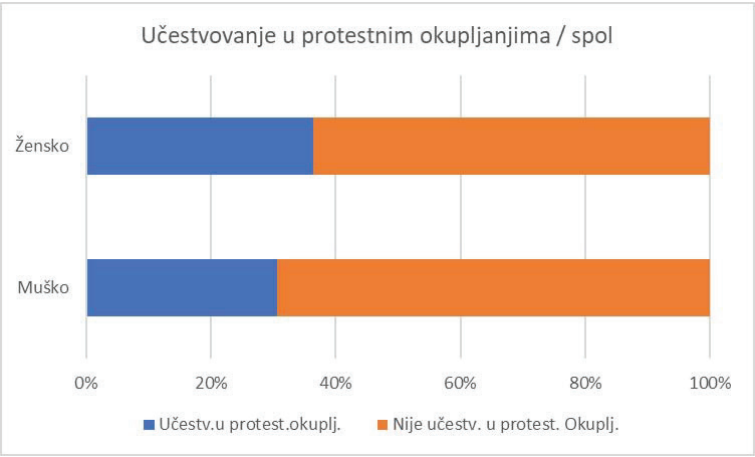
Grafikon 72. Percepcija efikasnosti građanskih inicijativa/aktivnost u NVO

Na grafikonu je vidljivo da aktivisti u nevladinim organizacijama u znatno većoj mjeri učestvuju u građanskim inicijativama prema opštinskim i višim organima nego neaktivisti. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05.

2.1.4 Protestna okupljanja građana

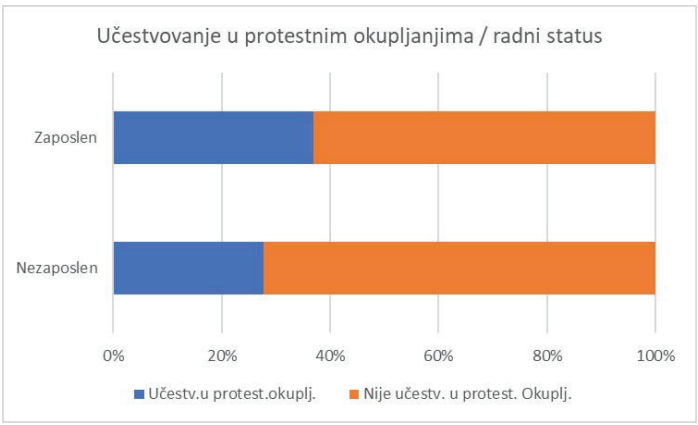
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *učešće u protestnim okupljanjima* i *starost* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,127, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.

Sličan rezultat *hi kvadrat* testa dobili smo i pri ukrštanju varijabli *učešće u protestnim okupljanjima* i *stupanj obrazovanja*. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,784, što je više od graničnih 0,05, tako da možemo zaključiti da među njima ne postoji statistički značajna povezanost.



Grafikon 73. Učestvovanje u protestnim okupljanjima/spol

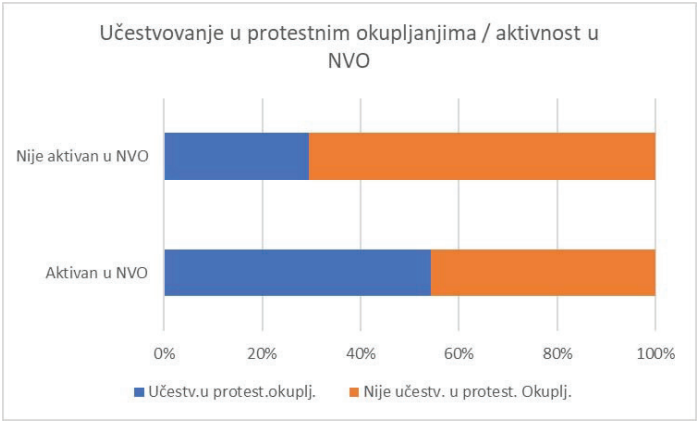
Na grafikonu je vidljiva izvjesna razlika između osoba muškog i ženskog spola u pogledu učestvovanja u protestnim okupljanjima građana, odnosno žene u većoj mjeri učestvuju u protestnim okupljanjima nego muškarci. Međutim, *hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,052, što je više od graničnih 0,05, tako da možemo zaključiti da među njima ne postoji statistički značajna povezanost.



Grafikon 74. Učestvovanje u protestnim okupljanjima/radni status

Na grafikonu je vidljivo da zaposlene osobe u većoj mjeri nego nezaposlene učestvuju u protestnim okupljanjima građana. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se radi o statistički relevantnoj razlici, odnosno povezanosti. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,003, što je manje od graničnih 0,05.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *učešće u protestnim okupljanjima* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,078, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.

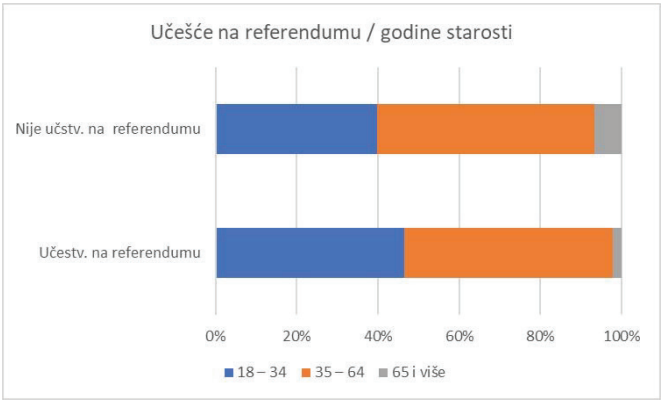


Grafikon 75. Učestvovanje u protestnim okupljanjima/aktivnost u NVO

Na grafikonu je vidljiva velika razlika u mjeri učešća u protestnim okupljanjima aktivista u NVO u odnosu na neaktiviste. Da se radi o statistički značajnoj razlici pokazuje nalaz *hi kvadrat* testa ukrštanja ove dvije varijable. Dobijena

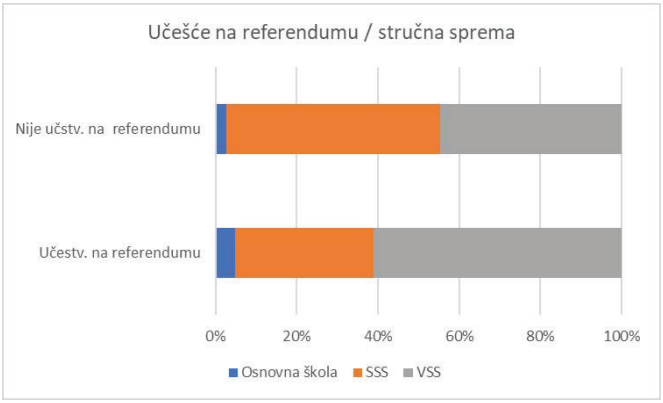
je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od graničnih 0,05. Na učešće u protestnim aktivnostima, koje je najzastupljeniji oblik participacije u našem istraživanju utječu u statistički značajnoj mjeri jedino radni status i aktivizam u civilnom društvu. Očigledno je da zaposlenost i aktivizam podstiču ispitanike/ce da uviđaju različite probleme i izražavaju svoje stavove i nezadovoljstvo kroz protestna okupljanja.

2.1.5 Referendum



Grafikon 76. Učešće na referendumu/starost

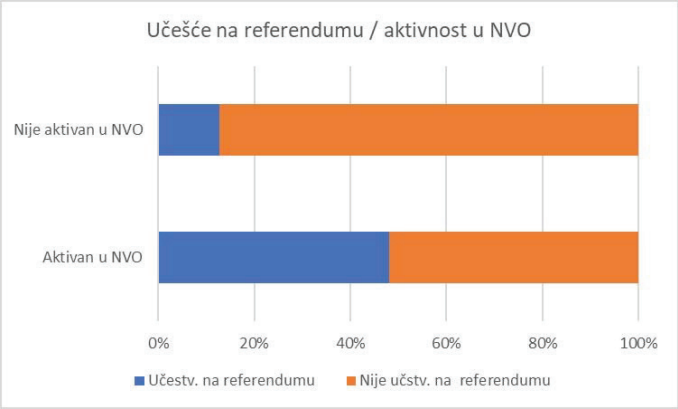
Na grafikonu su vidljive razlike u učešću pojedinih starosnih skupina na referendumu. Mlađe osobe (18–34 godine) u većoj mjeri učestvuju na referendumima, a osobe od 65 i više godina u manjoj mjeri. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se radi o statistički značajnoj razlici. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,030, što je manje od graničnih 0,05.



Grafikon 77. Učešće na referendumu/stručna sprema

Uočljivo je veće učešće na referendumima osoba sa visokom stručnom spremom, a manje osoba sa srednjom stručnom spremom. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se radi o statistički značajnoj razlici. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od graničnih 0,05. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *učešće na referendumu* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,094, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *učešće na referendumu* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,122, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *učešće na referendumu* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,829, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.



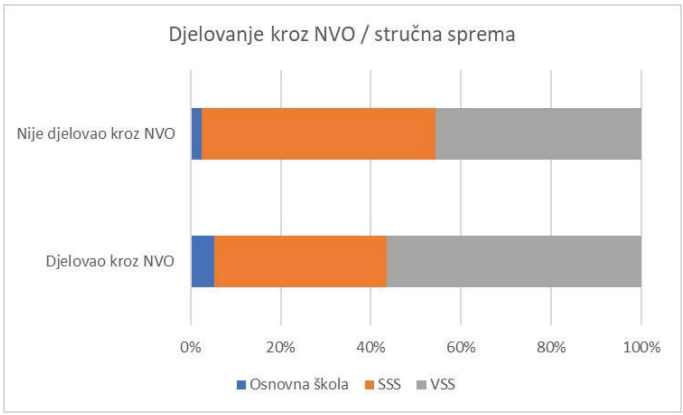
Grafikon 78. Učešće na referendumu/aktivnost u NVO

Uočljivo je višestruko veće učešće na referendumima osoba koje su aktivne u NVO u odnosu na neaktivne. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se radi o statistički značajnoj razlici. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od graničnih 0,05. Na učešće na referendumu u statistički značajnoj mjeri utječu godine starosti, stepen obrazovanja i aktivizam u civilnom društvu. Posebno je važno podvući da u našem uzorku najmlađa starosna kategorija (od 18 do 35 godina) koja se često u društvu percipira kao otuđenija od političkih procesa i kao starosna kategorija iz koje se regrutuje najveći broj apstinenata, u većoj mjeri učestvuje u referendumu. Treba imati u vidu činjenicu da je referendum rijetko zastupljen u procesu političkog odlučivanja u lokalnim zajednicama

i najčešće se koristi prilikom opoziva načelnika / gradonačelnika, kao dio propisane i obavezne zakonske procedure.

2.1.6 Djelovanje kroz NVO

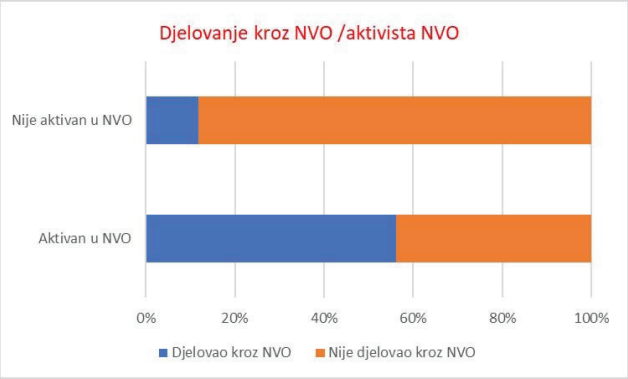
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *djelovanje kroz NVO* i *godine starosti* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,695, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.



Grafikon 79. Djelovanje kroz NVO/ stručna sprema

Vidljivo je da osobe sa visokom stručnom spremom u većoj mjeri djeluju preko NVO prema organima lokalne samouprave nego osobe sa srednjom stručnom spremom. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se radi o statistički značajnoj razlici. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,001, što je manje od graničnih 0,05. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *djelovanje kroz NVO* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,364, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost, odnosno da spol osobe ne utječe presudno na djelovanje prema organima vlasti kroz NVO. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *djelovanje kroz NVO* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,400, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost, odnosno da činjenica da je neka osoba zaposlena ili nije ne utječe presudno na njeno djelovanje prema organima vlasti kroz NVO. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *djelovanje kroz NVO* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,400, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost, odnosno da činjenica da je neka osoba zaposlena ili nije ne utječe presudno na njeno djelovanje

prema organima vlasti kroz NVO. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *djelovanje kroz NVO* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,199, što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da ni između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost, odnosno da činjenica da je neka osoba član političke stranke ili nije ne utječe presudno na njeno djelovanje prema organima vlasti kroz NVO.



Grafikon 80. Djelovanje kroz NVO/ aktivisti NVO

Članovi (aktivisti) nevladinih organizacija u višestruko većoj mjeri djeluju prema organima vlasti preko NVO nego neaktivisti. *Hi kvadrat* test ukrštanja ove dvije varijable pokazuje da se radi o statistički značajnoj razlici. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od graničnih 0,05.

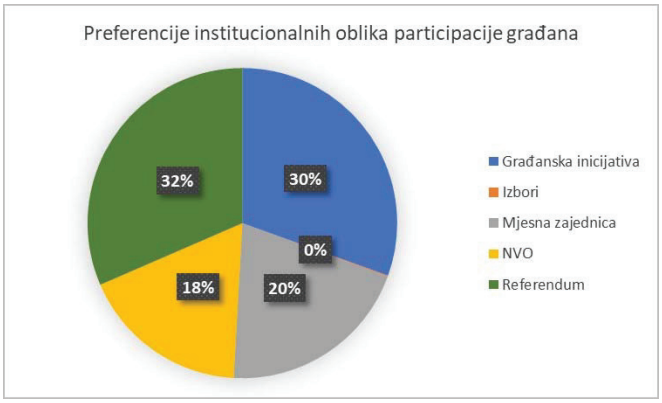
Tabela 1.: Uporedno učestvovanje u različitim institucionalnim oblicima građanske participacije

	Sudjel. u radu org. MZ	Pokretali inic. prema org. MZ	Učestvovali u građ. inicijativama	Učestvovali u protest. okupljanjima	Djelovali preko NVO	Učestvovali na referen-dumima
Sudjel. u radu org. MZ	100	38,2%	29,8%	46,2%	31,3%	31,6%
Pokretali inicijat. prema org. MZ	38,2	100	42,5	38,2	34,6	24,6
Učestvovali u građ. inicijativama	47,4	56,1	100	66,5	50,3	35,3
Učestvovali u protest. okupljanjima	37,9	26,0	34,3	100	35,8	38,2
Djelovali preko NVO	45,0	41,4	45,5	62,8	100	43,5
Učestvovali na referendumima	47,0	30,3	33,3	69,2	44,9	100

Hi kvadrat testovi ukrštanja pokazuju da postoji statistički značajna povezanost između pojedinih oblika uključivanja građana u odlučivanje na

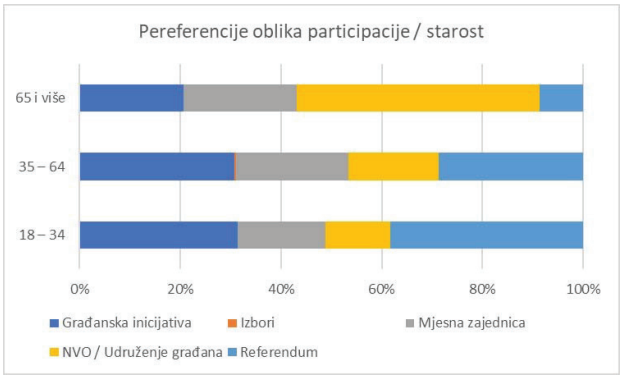
lokalnom nivou. Iz ove pregledne tabele vidljivo je da određene osobe, kao pripadnici ciljnih grupa, preferiraju različite oblike institucionalne građanske participacije, ali i da ih kombiniraju. Tako, na primjer, sudjelovanje u radu organa mjesnih zajednica prate učestvovanje u protestnim okupljanjima i pokretanje inicijativa prema organima mjesnih zajednica, a djelovanje kroz NVO je praćeno učestvovanjem u protestnim okupljanjima.

2.2 Preferencije institucionalnih oblika građanske participacije



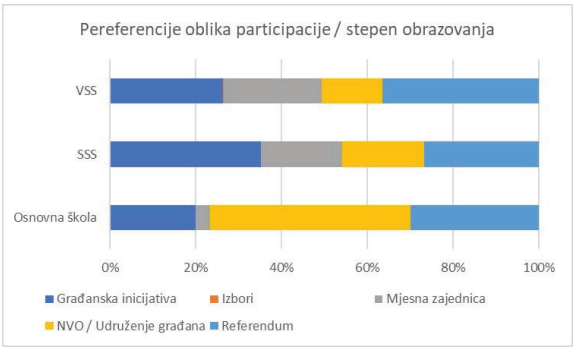
Grafikon 81. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana

Rezultati istraživanja pokazuju visok nivo preferencije referenduma i građanskih inicijativa, a potpuno odsustvo percepcije izbora kao oblika participacije. Iako su izbori najširi oblik političke participacije, ispitanici i ispitanice posmatraju izbore kao mehanizam koji je svakako na raspolaganju u sistemu reprezentativne demokratije i za koji nije potrebna neka značajna inicijativa samih građana i građanki.



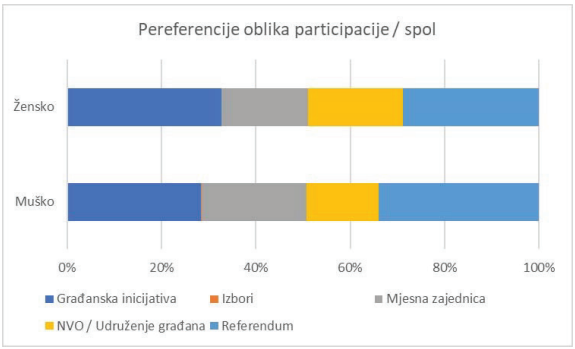
Grafikon 82. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana/starost

Uočljive su značajne razlike u preferencijama pojedinih oblika građanske participacije u različitim dobnim skupinama. Povezanost ove dvije varijable pokazuju i rezultati *hi kvadrat* testa. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Razlika je posebno uočljiva kod osoba iznad 65 godina starosti koje u odnosu na mlađu populaciju preferiraju NVO / udruženja građana kao oblik participacije.



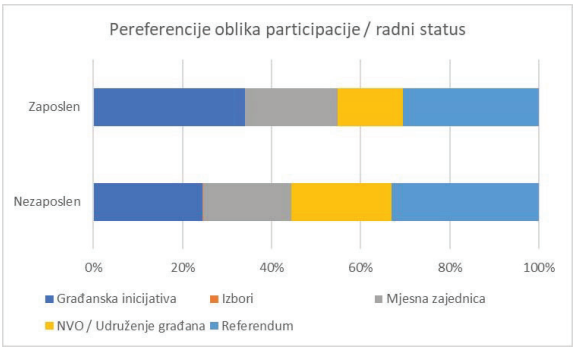
Grafikon 83. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana/stepen obrazovanja

Uočljive su značajne razlike u preferencijama pojedinih oblika građanske participacije u skupinama sa različitim stupnjem obrazovanja. Povezanost ove dvije varijable pokazuju i rezultati *hi kvadrat* testa. Dobijena je vrijednost *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Osobe sa visokim obrazovanjem preferiraju referendum, građansku inicijativu, a potom mjesne zajednice kao institucionalne oblike participacije. Osobe sa SSS preferiraju građansku inicijativu, a potom referendum, dok su mjesne zajednice i NVO u približno jednakoj preferenciji. Osobe sa osnovnom školom preferiraju NVO / udruženja građana, koje očigledno smatraju najefikasnijim načinom artikulacije svojih interesa.



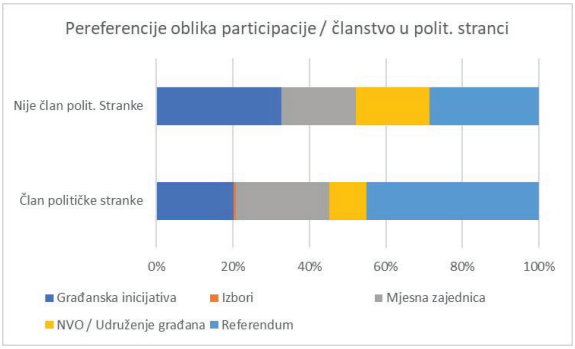
Grafikon 84. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana/spol

Između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost, na nivou vrijednosti *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,05, što je u granicama zahtjeva da bude jednak ili manji od 0,05. Na grafikonu se vidi da su ispitanice sklonije, u odnosu na ispitanike, preferirati građanske inicijative i aktivnosti u nevladinim organizacijama, a da ispitanici u većoj mjeri preferiraju referendum i djelovanje kroz mjesne zajednice.



Grafikon 85. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana/radni status

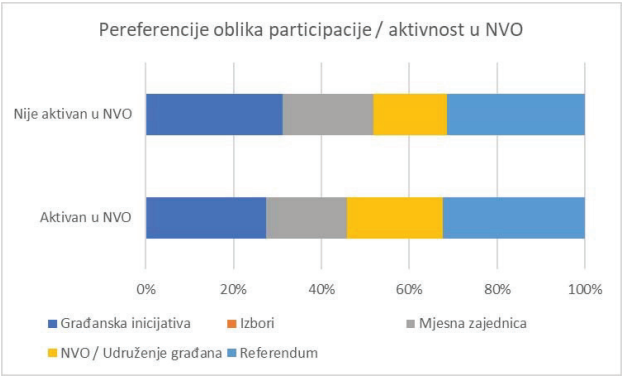
Radni status utječe na preferencije pojedinih oblika građanske participacije. Zaposleni su skloniji građanskim inicijativama, a nezaposleni djelovanju u NVO i referendumima. Između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost, na nivou vrijednosti *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,001, što je manje od 0,05.



Grafikon 86. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana/članstvo u političkoj stranci

Članstvo u političkoj stranci utječe na preferiranje pojedinih oblika građanske participacije. Članovi su skloniji referendumu i djelovanju u mjesnim zajednicama, a oni koji nisu članovi građanskim inicijativama i djelovanju kroz NVO. Između ove dvije varijable postoji statistički značajna

povezanost, na nivou vrijednosti *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,00, što je manje od 0,05. Možemo zaključiti da članovi političkih stranaka imaju neposredniju komunikaciju sa nositeljima političke vlasti u lokalnim zajednicama i da iz tog razloga preferiraju navedene oblike participacije.



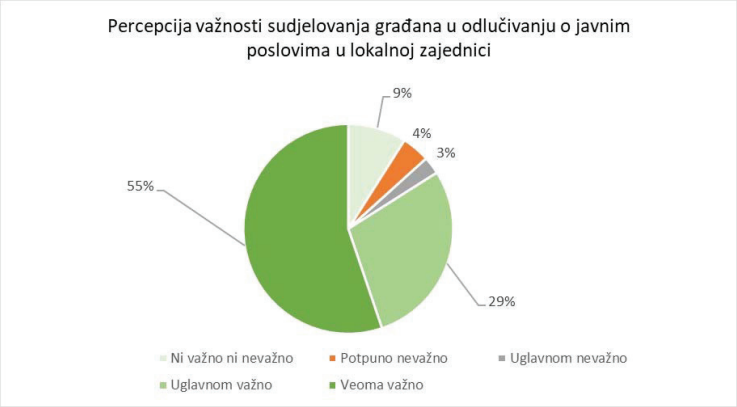
Grafikon 87. Preferencije institucionalnih oblika participacije građana/aktivnost u NVO

Mada na grafikonu uočavamo izvjesne razlike u preferiranju pojedinih oblika građanske participacije u grupama ispitanika koji su aktivni, odnosno nisu aktivni u NVO, *hi kvadrat* test pokazuje da to nisu statistički značajne razlike. Dobijena je vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,503, što je veće od 0,05.

Iskustvo sudjelovanja	Preferirani oblici			
	Građanska inicijativa	Organi MZ	NVO	Referendum
Sudjel. u radu org. MZ	27,3	24,0	18,5	30,2
Pokretali inicijat. prema org. MZ	33,8	29,81	18,9	17,5
Učestvovali u građ. inicijativama	27,2	26,0	19,1	27,7
Učestvovali u protest. okupljanjima	29,3	18,2	19,1	33,4
Djelovali preko NVO	26,7	13,1	29,3	30,9
Učestvovali u referendumima	29,71	16,8	24,3	29,2

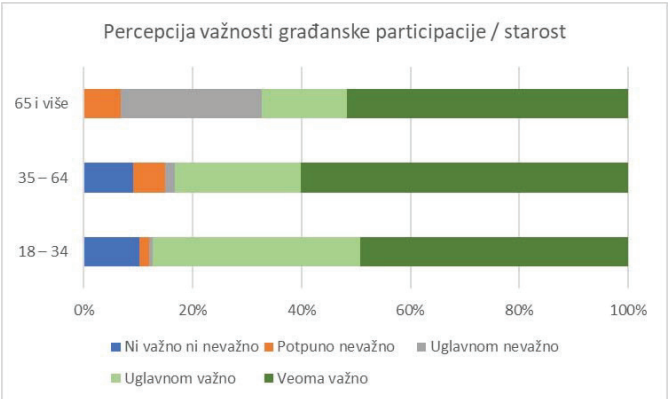
Tabela ukrštanja iskustva učestvovanja u pojedinim oblicima građanske participacije i preferencija pojedinih oblika pokazuje da postoje statistički značajne povezanosti između ove dvije varijable. To potvrđuju i *hi kvadrat* testovi.

2.3 Percepcija važnosti participiranja u odlučivanju u lokalnoj zajednici



Grafikon 88. Percepcija važnosti sudjelovanja u odlučivanju u lokalnoj zajednici

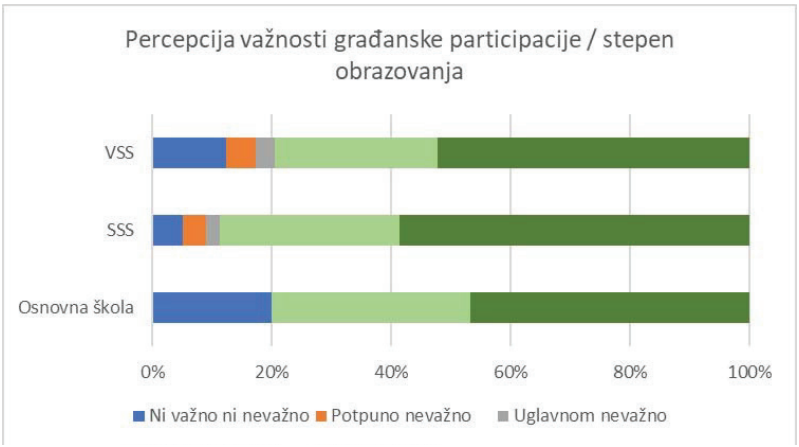
Postoji visok stupanj suglasnosti o važnosti uključivanja građana u odlučivanje o javnim poslovima u lokalnoj zajednici. 55% ispitanika kaže da je to veoma važno, a 29% da je uglavnom važno. Samo 4% ispitanika kaže da je to potpuno nevažno. Možemo zaključiti da građani razumiju važnost građanske participacije. No, postojanje svojevrsnog raskoraka između ove generalne pozitivne percepcije građanske participacije i stvarnog učešća u različitim oblicima participacije na lokalnom nivou koje su ranije analizirane ukazuje na to da se radi o opštoj opredijeljenosti građana koja ne rezultira stvarnom participacijom. S druge strane, svijest građana o važnosti participacije predstavlja važnu bazu za dalje jačanje institucionalnih kapaciteta i mehanizama kako bi se postiglo veće učešće građana i građanki u odlučivanju o javnim poslovima.



Grafikon 89. Percepcija važnosti sudjelovanja u odlučivanju u lokalnoj zajednici/starost

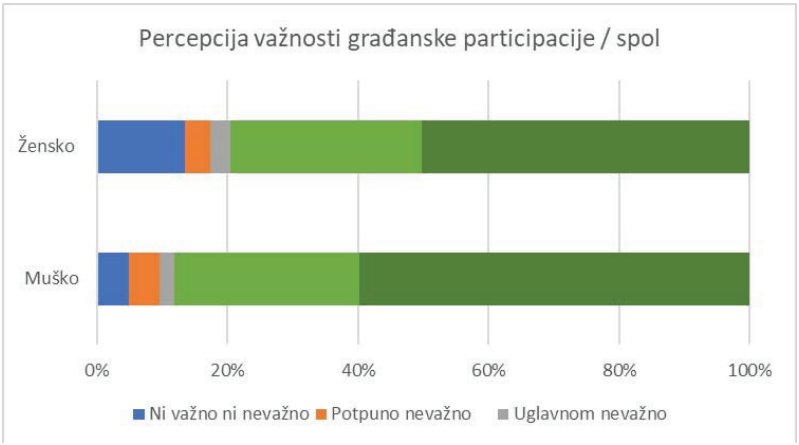
Na grafikonu je vidljivo da osobe do 34 godine starosti generalno imaju povoljniju percepciju važnosti građanske participacije, a da među ispitanicima starosti između 35 i 64 godine prevladava percepcija o velikoj važnosti uključivanja građana u odlučivanje na lokalnom nivou. Kod svih starosnih kategorija zastupljenije su percepcije o važnosti građanske participacije, s tim da je kod osoba starijih od 65 godina u većoj mjeri u odnosu na druge dvije starosne kategorije prisutna percepcije da je ona nevažna.

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *percepcija važnosti građanske participacije* i *starost*.



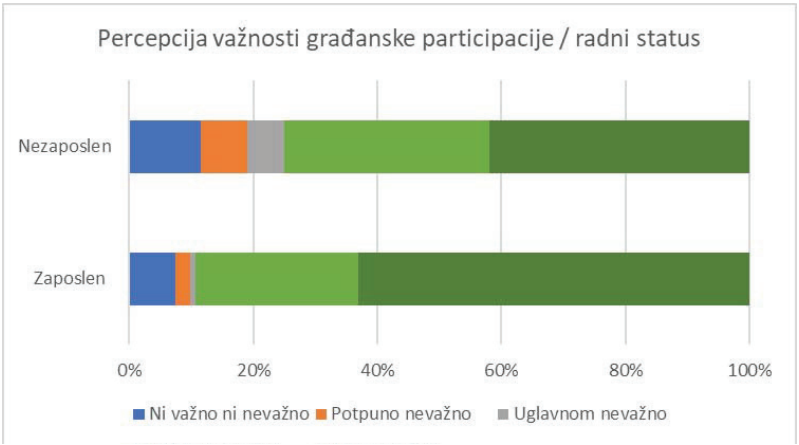
Grafikon 90. Percepcija važnosti sudjelovanja u odlučivanju u lokalnoj zajednici/ obrazovanje

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,002, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *percepcija važnosti građanske participacije* i *stupanj obrazovanja*. Na grafikonu vidimo da ispitanici sa srednjom stručnom spremom generalno pridaju veću važnost ovom konceptu demokratije nego ispitanici s visokom stručnom spremom. Interesantno je da među ispitanicima sa završenom osnovnom školom kao najvišim stupnjem obrazovanja nema onih koji građansku participaciju percipiraju kao uglavnom nevažnu i potpuno nevažnu, što ukazuje na to da sve obrazovne kategorije građansku participaciju smatraju važnom.



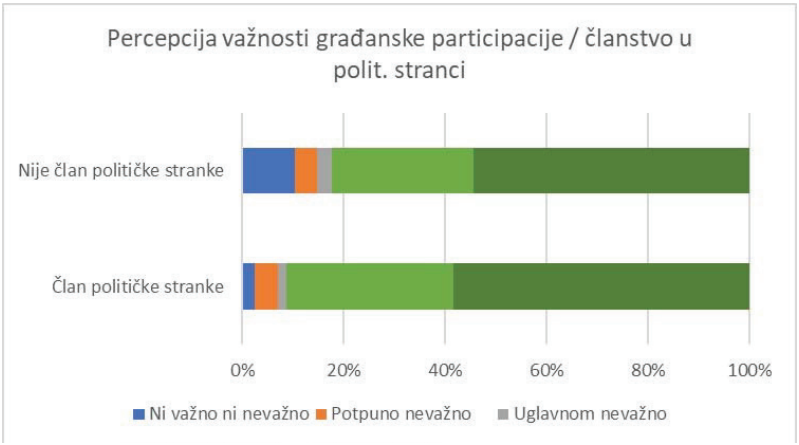
Grafikon 91. Percepcija važnosti sudjelovanja u odlučivanju u lokalnoj zajednici/spol

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *percepcija važnosti građanske participacije* i *spol*. Na grafikonu vidimo da ispitanici muškog spola generalno pridaju veći značaj građanskoj participaciji nego ispitanice.



Grafikon 92. Percepcija važnosti sudjelovanja u odlučivanju u lokalnoj zajednici/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *percepcija važnosti građanske participacije* i *radni status*. Na grafikonu vidimo da zaposleni ispitanici pridaju veći značaj građanskoj participaciji nego nezaposleni.



Grafikon 93. Percepcija važnosti sudjelovanja u odlučivanju u lokalnoj zajednici/članstvo u političkoj stranci

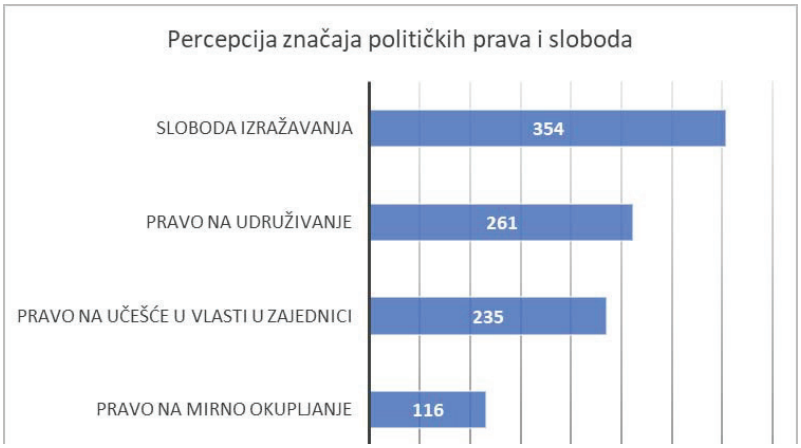
Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,012, što je manje od 0,05. Možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *percepcija važnosti građanske participacije* i *članstvo u političkoj stranci*. Na grafikonu vidimo da ispitanici koji su članovi političke stranke pridaju veći značaj građanskoj participaciji nego oni koji nisu članovi. To je očekivan rezultat, jer polazimo od toga da samo članstvo u političkim strankama ukazuje na interes pojedinca za učešće u politici.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija važnosti građanske participacije* i *aktivnost u NVO* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,082 što je više od graničnih 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost. Sve varijable koje se tiču demografskih karakteristika ispitanika/ica, a to su *godine starosti*, *stepen obrazovanja*, *spol* i *radni status*, statistički su povezane sa percepcijom važnosti građanske participacije. Stariji od 65 godina imaju nešto više zastupljene percepcije o njenoj nebitnosti u odnosu na druge dvije starosne kategorije, ali su i u ovoj kategoriji više zastupljeni oni koji je smatraju važnom Sve obrazovne kategorije smatraju građansku participaciju važnom, s tim da su pozitivne percepcije najprisutnije kod ispitanika/ca sa završenom srednjom školom. Imajući u vidu da osobe sa visokim obrazovanjem više učestvuju u konkretnim oblicima participacije, ovo realno iskustvo vjerovatno doprinosi tome da se kod jednog dijela visokoobrazovanih participacija ne posmatra značajnom sama po sebi. Kod muškaraca su prisutnije pozitivne percepcije značaja građanske participacije, ali u pitanjima koja se tiču konkretnih oblika participacije i koja su ranije analizirana spol nije

bio od statističke važnosti, osim u slučaju sudjelovanja u radu organa mjesnih zajednica i protestnih aktivnosti u kojima su žene aktivnije. Zaposleni i u ovom pitanju imaju pozitivnije percepcije, a u njihovom slučaju one su povezane sa konkretnim oblicima participacije u kojima zaposleni u statistički značajnoj mjeri više učestvuju od nezaposlenih. Jedino se u ovom pitanju aktivisti i aktivistkinje, koji su inače u svim konkretnim oblicima participacije znatno proaktivniji, ne razlikuju u statistički značajnoj mjeri od onih koji nisu aktivni u civilnom društvu. U slučaju osoba koje su aktivne u NVO posebno se vidi da stepen generalnog prepoznavanja značaja građanske participacije nije nužno povezan sa stvarnim učešćem u samim procesima i sa pokretanjem inicijativa. Ova grupa, naime, u statistički značajnoj mjeri više učestvuje u različitim oblicima participacije u odnosu na neaktivne u civilnom društvu, ali nismo dobili statistički značajne razlike kada je riječ o generalnoj percepciji važnosti građanske participacije.

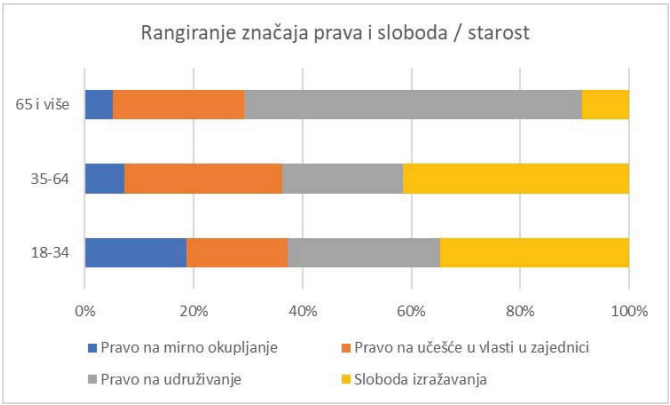
2.4 Percepcija značaja političkih prava i sloboda

Pravo na učešće u vlasti u političkoj zajednici zauzima treće mjesto na rang listi značaja političkih prava i sloboda.



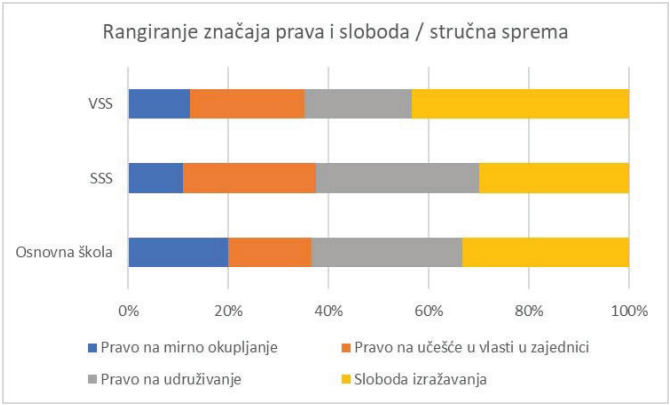
Grafikon 94. Percepcija značaja političkih prava i sloboda

Relativna većina ispitanika slobodu izražavanja smatra najznačajnijim pravom, potom slijedi pravo na udruživanje, pravo na učešće u vlasti u zajednici je na trećoj, a pravo na mirno okupljanje na zadnjoj poziciji percepcije značaja političkih prava i sloboda.



Grafikon 95. Rangiranje značaja političkih prava i sloboda

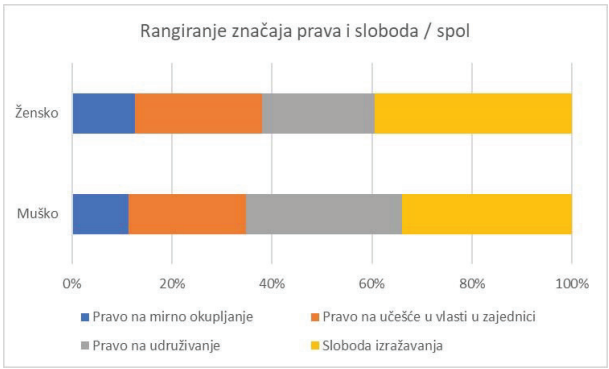
Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava i sloboda* i *godine starosti*. Na grafikonu je vidljivo da najmlađa dobna skupina u većoj mjeri nego druge dvije preferira pravo mirno okupljanje, a u manjoj mjeri pravo na učešće u vlasti u zajednici. To ukazuje na sklonost mlađe populacije prema nekonvencionalnim oblicima političke participacije. Pravo na učešće u vlasti u zajednici u najvećoj mjeri preferira srednja dobna skupina (35–64 godine). Ova dobna skupina u većoj mjeri nego ostale dvije cijeni slobodu izražavanja. Najstarija dobna skupina u izrazito većoj mjeri od druge dvije skupine drži do prava na udruživanje.



Grafikon 96. Rangiranje značaja političkih prava i sloboda/stručna sprema

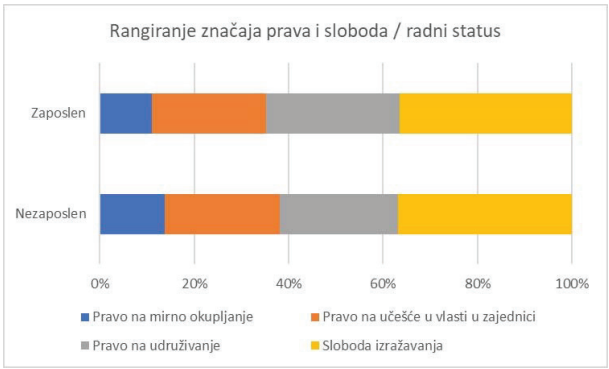
Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05. Možemo zaključiti da postoji

statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava i sloboda* i *stupanj obrazovanja*. Na grafikonu je vidljivo da osobe sa visokom stručnom spremom najviše cijene slobodu izražavanja, što povezujemo sa njihovom sposobnošću i kompetencijama da artikulišu svoje političke i druge stavove u demokratskom prostoru. Osobe sa srednjom stručnom spremom u većoj mjeri nego dvije druge skupine vrednuju pravo na udruživanje i pravo na učešće u vlasti u zajednici. Osobe sa završenom osnovnom školom kao najnižim stupnjem obrazovanja drže do prava na udruživanje, a manje nego dvije druge skupine do prava na učešće u vlasti u zajednici.



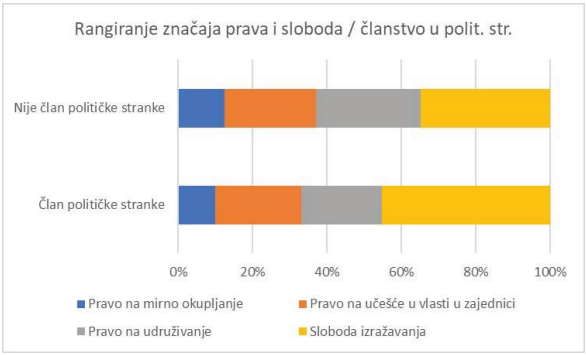
Grafikon 97. Rangiranje značaja političkih prava i sloboda/spol

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,038, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava* i *spol*. Na grafikonu je vidljivo da žene u većoj mjeri u odnosu na muškarce preferiraju slobodu izražavanja i pravo na učešće u vlasti u zajednici. Muškarci pridaju veći značaj pravu na udruživanje.



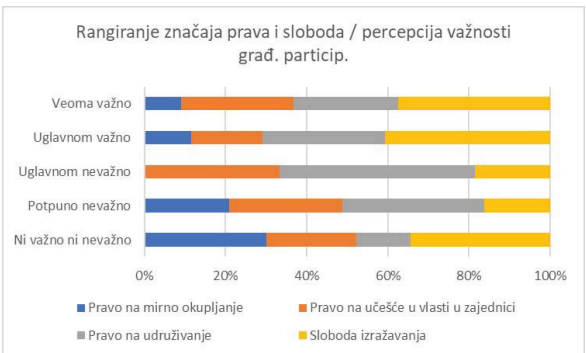
Grafikon 98. Rangiranje značaja političkih prava i sloboda/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava* i *radni status*. Na grafikonu je vidljivo da nezaposleni u većoj mjeri nego zaposleni pridaju važnost pravu na mirno okupljanje, a da zaposleni u većoj mjeri preferiraju pravo na udruživanje.



Grafikon 99. Rangiranje značaja političkih prava i sloboda/članstvo u političkoj stranci

Hi kvadrat test ukrštanja ove dvije varijable daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,012, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da postoji statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava* i *članstvo u političkoj stranci*. Na grafikonu je vidljivo da članovi političkih stranaka više vrednuju slobodu izražavanja u odnosu na one koji nisu članovi, a da pojedinci koji nisu članovi više vrednuju pravo na udruživanje i pravo na mirno okupljanje. *Hi kvadrat* test ukrštanja varijabli *rangiranje značaja prava* i *aktivnost u NVO* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,234 što je više od graničnih 0,05, tako da možemo zaključiti da između ove dvije varijable ne postoji statistički relevantna povezanost.



Grafikon 99. Rangiranje značaja političkih prava i sloboda/percepcija važnosti građanske participacije

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *rangiranje značaja prava i sloboda* i *percepcija važnosti građanske participacije* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od 0,05, tako da možemo zaključiti da između njih postoji statistički relevantna povezanost. Na grafikonu su vidljive razlike u rangiranju značaja prava i sloboda u grupama ispitanika definiranih percepcijom važnosti građanske participacije:

- Grupa koja građansku participaciju percipira kao *ni važnu ni nevažnu* izrazito u većoj mjeri u odnosu na druge grupe, kao i u odnosu na očekivanja preferira pravo na mirno okupljanje, a minimizira značaj prava na udruživanje.
- Grupa koja građansku participaciju percipira kao *potpuno nevažnu* u većoj mjeri u odnosu na očekivanja preferira pravo na mirno okupljanje, a minimizira značaj slobode izražavanja.
- Grupa koja građansku participaciju percipira *uglavnom nevažnom* u većoj mjeri u odnosu na očekivanja preferira pravo na udruživanje.
- Grupa koja građansku participaciju percipira *uglavnom važnom* u većoj mjeri u odnosu na očekivanja preferira pravo na slobodu izražavanja, a minimizira značaj prava na učešće u vlasti u zajednici.
- Grupa koja građansku participaciju percipira *veoma važnom* u većoj mjeri u odnosu na očekivanja preferira pravo na učešće u vlasti u zajednici, a minimizira značaj prava na mirno okupljanje.

Prema rezultatima provedenog istraživanja, pravo na učešće u vlasti u političkoj zajednici zauzima, prema mišljenju relativne većine ispitanika/ispitanica, treće mjesto na rang listi značaja političkih prava i sloboda (nakon slobode izražavanja i prava na uduživanje, a ispred prava na mirno okupljanje), uz statistički relevantnu povezanost varijabli *rangiranje značaja prava i sloboda* i *godine starosti*. Pravo na učešće u vlasti u zajednici u najvećoj mjeri preferira srednja dobna skupina (35–64 godine), a u većoj mjeri nego ostale dvije dobne skupine cijeni i slobodu izražavanja. Najstarija dobna skupina u izrazito većoj mjeri od druge dvije dobne skupine drži do prava na udruživanje, a najmlađa dobna skupina u većoj mjeri nego druge dvije dobne skupine preferira pravo mirno okupljanje, a u manjoj mjeri pravo na učešće u vlasti u zajednici, što ukazuje na sklonost mlađe populacije prema nekonvencionalnim oblicima političke participacije.

Također, postoji statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava i sloboda* i *stupanj obrazovanja* te je vidljivo da osobe sa visokom stručnom spremom najviše cijene slobodu izražavanja, što povezujemo sa njihovom sposobnošću i kompetencijama da artikulišu svoje političke i druge

stavove u demokratskom prostoru. Osobe sa srednjom stručnom spremom u većoj mjeri nego druge dvije skupine vrjednuju pravo na udruživanje i pravo na učešće u vlasti u zajednici. Osobe sa završenom osnovnom školom kao najnižim stupnjem obrazovanja drže do prava na udruživanje, a manje nego druge dvije skupine do prava na učešće u vlasti u zajednici.

Vidljivo je i da žene u većoj mjeri u odnosu na muškarce preferiraju slobodu izražavanja i pravo na učešće u vlasti u zajednici. Muškarci pridaju veći značaj pravu na udruživanje, dakle, postoji i statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava* i *spol*.

S aspekta statistički relevantne povezanost varijabli *rangiranje značaja prava* i *radni status* vidljivo je da nezaposleni u većoj mjeri nego zaposleni pridaju važnost pravu na mirno okupljanje, a da zaposleni u većoj mjeri preferiraju pravo na udruživanje.

Također, postoji statistički relevantna povezanost varijabli *rangiranje značaja prava* i *članstvo u političkoj stranci*. Članovi političkih stranaka u odnosu na one koji nisu članovi više vrednuju slobodu izražavanja, a pojedinci koji nisu članovi više vrednuju pravo na udruživanje i pravo na mirno okupljanje.

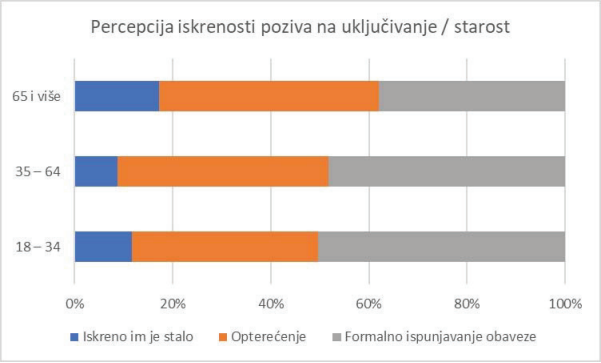
2.5 Percepcija kredibilnosti poziva na uključivanje u procese građanske participacije



Grafikon 100. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju

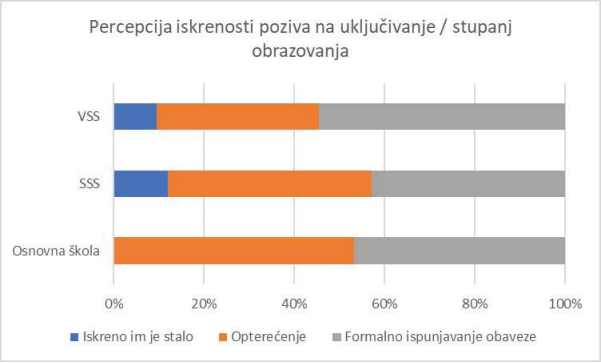
Među ispitanicima prevladava nepovjerenje u iskrenost lokalne administracije (dužnosnika lokalne uprave) kada pozivaju građane na uključivanje u javne rasprave ili druge participativne procese. Svega 10% ispitanika smatra da je lokalnoj administraciji iskreno stalo do uključivanja građana, 49% misli da

se radi samo o ispunjavanju formalnih (normativno propisanih) procedura, a 41% misli da organi lokalne uprave (administracija) miješanje građana vide kao smetnju. Ovo su zabrinjavajući podaci koji ukazuju na veliko nepovjerenje građana u lokalne vlasti te da je potrebno jačati mehanizme komunikacije između lokalnih vlasti i stanovništva, kao i unaprijediti transparentnost procesa donošenja odluka.



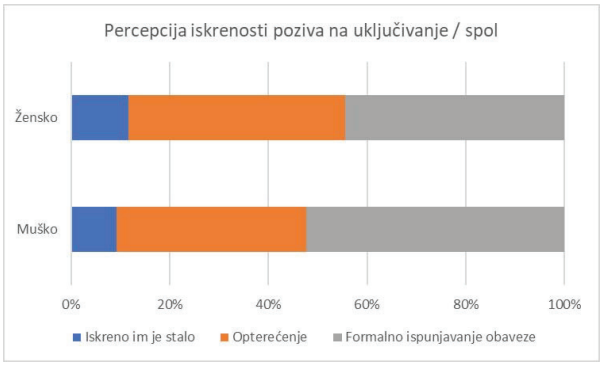
Grafikon 101. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/starost

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *starost* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,05, što je u granicama granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu vidimo da osobe sa 65 i više godina pozive na participaciju doživljavaju u većoj mjeri iskrenim, a u manjoj mjeri samo formalnim u odnosu na druge dvije starosne skupine. To ukazuje i na veći stepen povjerenja najstarije populacije u institucije lokalnih vlasti u odnosu na druge dvije starosne skupine.0



Grafikon 102. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/obrazovanje

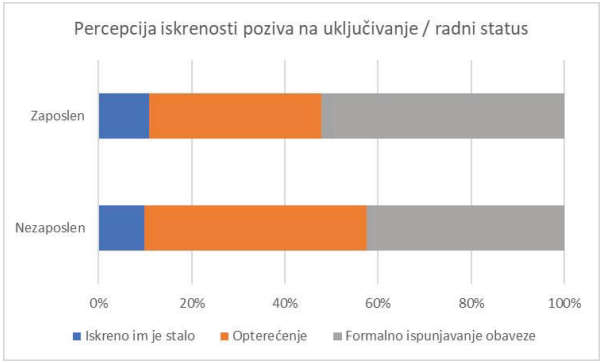
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *stupanj obrazovanja* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,05, što je u granicama granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da ispitanici sa završenom osnovnom školom uopće ne vjeruju u iskrenost poziva građanima na uključivanje u participativne događaje, odnosno da to povjerenje raste sa stupnjem obrazovanja.



Grafikon 103. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/spol

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,047, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost.

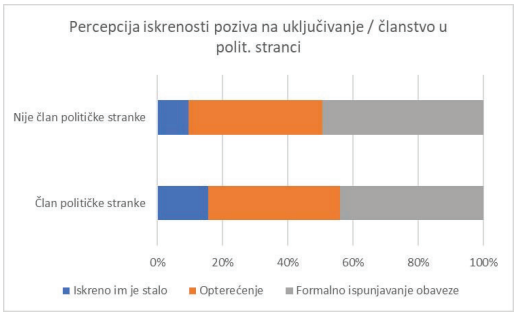
Ispitanice u većoj mjeri nego ispitanici vjeruju u iskrenost poziva građanima na uključivanje u participativne događaje, ali i u većoj mjeri prepoznaju protivrječnost između laičkog i stručnog razmatranja određenih tema rasprave, zbog čega stručnjaci iz stručnih službi opštinskih organa građansku participaciju doživljavaju kao opterećenje pri donošenju ekspertne odluke.



Grafikon 104. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/radni status

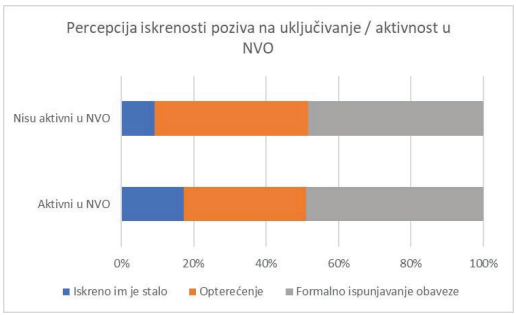
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,012, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost.

Na grafikonu je vidljivo da zaposleni ispitanici u većoj mjeri nego nezaposleni pozive građanima doživljavaju kao formalno ispunjavanje normativnih obaveza, a u manjoj mjeri smatraju da eksperti iz stručnih službi uključivanje građana doživljavaju kao opterećenje, odnosno smetnju za donošenje stručnih odluka.



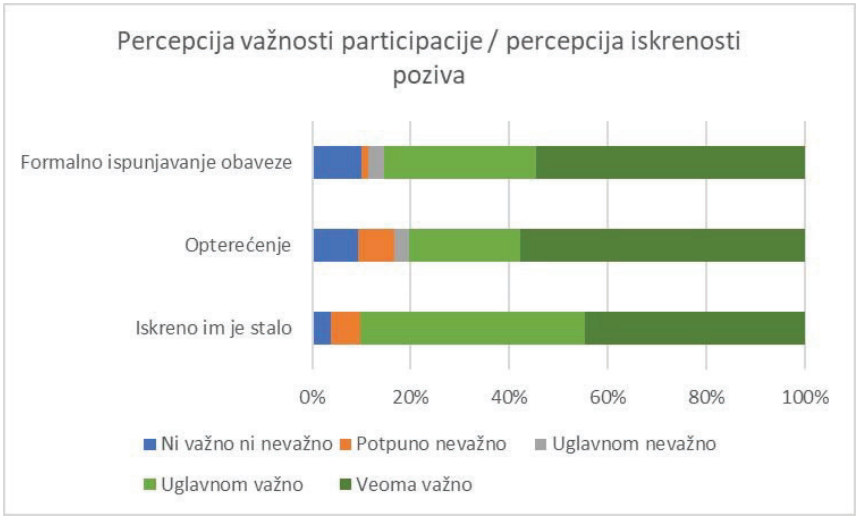
Grafikon 105. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/članstvo u političkoj stranci

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,020, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da članovi političkih stranaka imaju veće povjerenje u iskrenost poziva građanima na uključivanje u participativne događaje nego oni koji nisu članovi te da ih u manjoj mjeri doživljavaju kao samo formalno ispunjavanje normativnih obaveza. Možemo pretpostaviti da kod osoba koje su članovi političkih stranka postoji veći nivo "lojalnosti" institucijama lokalnih vlasti.



Grafikon 106. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/aktivnost u NVO

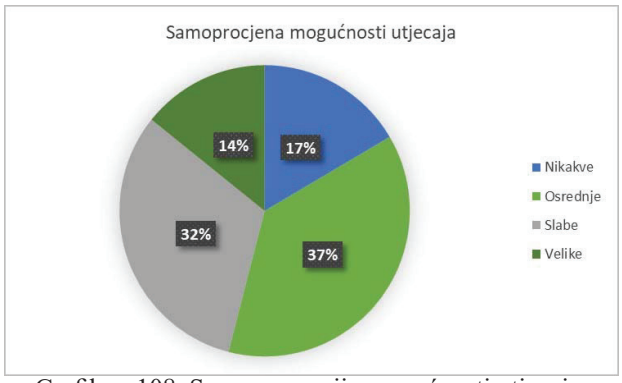
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da aktivisti NVO u većoj mjeri nego neaktivisti vjeruju u iskrenost poziva na uključivanje građana u participativne događaje.



Grafikon 107. Percepcija iskrenosti poziva građanima na participaciju/percepcija važnosti participacije

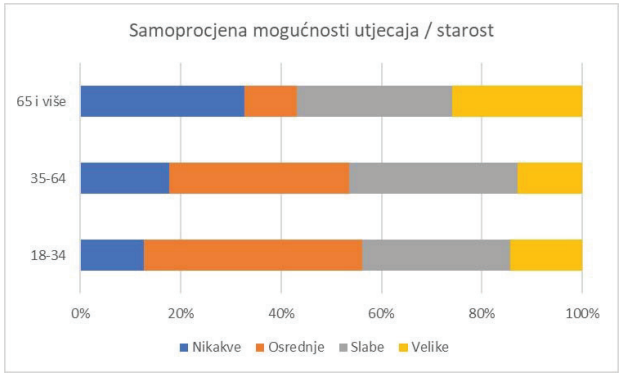
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija iskrenosti poziva na participaciju* i *percepcija važnosti participacije* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Ispitanici koji percipiraju pozive građanima na uključivanje u participativne događaje kao potpuno iskrene u vidljivo većoj mjeri nego ostali građansku participaciju percipiraju kao uglavnom važnu (*Adjusted Residual* = 4,0). Ispitanici koji misle da lokalna administracija uključivanje građana u procese donošenja odluka vidi kao opterećenje, odnosno prepreku za donošenje ekspertnih odluka u većoj mjeri nego drugi građansku participaciju percipiraju kao veoma važnu. U grupi ispitanika koji pozive za uključivanje u događaje građanske participacije percipiraju kao samo formalno ispunjavanje normativnih obaveza u većoj mjeri nego drugim grupama odsutna je percepcija građanske participacije kao potpuno nevažne (*Adjusted Residual* = - 4,2).

2.6 Samopercepcija mogućnosti utjecaja



Grafikon 108. Samopercepcija mogućnosti utjecaja

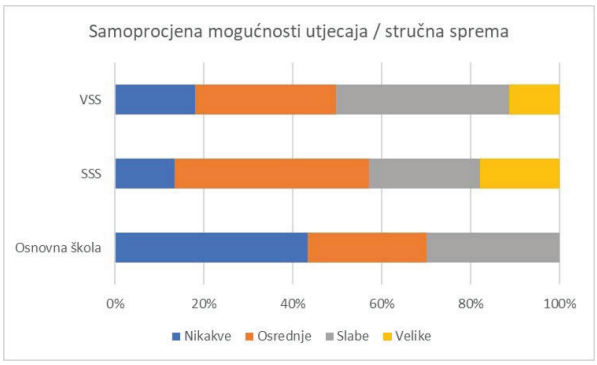
Samo 14% ispitanika procjenjuje svoje mogućnosti da utječu na kreiranje i donošenje odluka općinskih / gradskih organa vezanih za egzistencijalna pitanja građana kao velike. 37% ispitanika smatraju da su te mogućnosti osrednje, 32% da su slabe, a 17% da su nikakve.



Grafikon 109. Samopercepcija mogućnosti utjecaja/starost

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *godine starosti* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost.

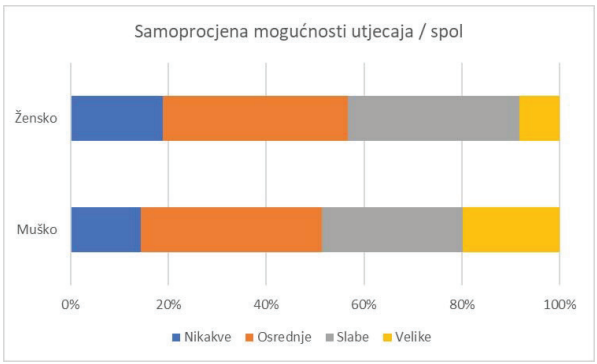
Na grafikonu je vidljivo da sa godinama starosti raste broj ispitanika koji svoje mogućnosti da utječu na donošenje odluka lokalne uprave procjenjuju kao osrednje, a da je u starosnoj grupi sa 65 i više godina veće učešće ispitanika nego u drugim grupama koji te mogućnosti procjenjuju kao velike, ali i kao nikakve.



Grafikon 110. Samopercepcija mogućnosti utjecaja/stručna sprema

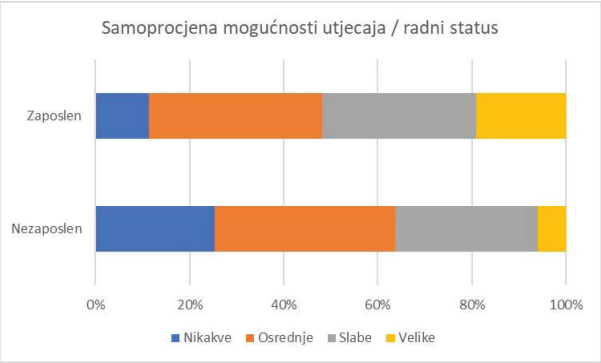
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *stručna sprema* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost.

Na grafikonu je vidljivo da je u grupi ispitanika sa završenom osnovnom školom višestruko veće učešće onih koji svoje šanse da utječu procjenjuju kao nikakve, odnosno potpuno odsustvo procjene velikih šansi. U grupi ispitanika sa završenom srednjom školom prevladava procjena osrednjih šansi i relativno veliko prisustvo ocjene velikih šansi. U grupi ispitanika sa visokom stručnom spremom povećano je prisustvo procjene slabih šansi.



Grafikon 111. Samopercepcija mogućnosti utjecaja/spol

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Muškarci više nego žene svoje mogućnosti utjecaja procjenjuju kao velike.

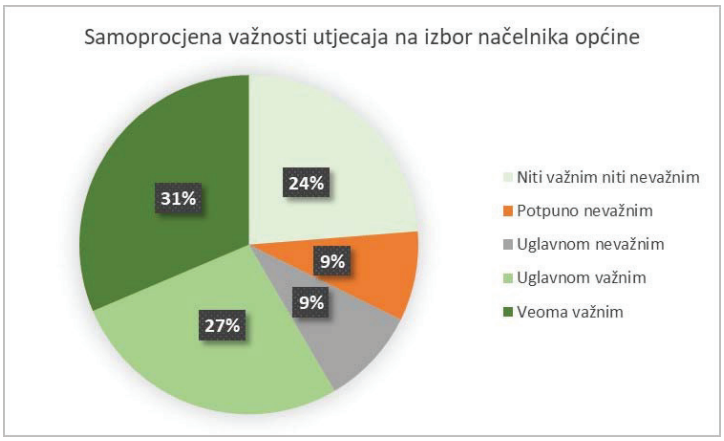


Grafikon 112. Samopercepcija mogućnosti utjecaja/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da zaposleni u većoj mjeri nego nezaposleni svoje mogućnosti utjecaja procjenjuju kao velike. Nezaposleni su skloniji procjeni tih mogućnosti kao nikakvih.

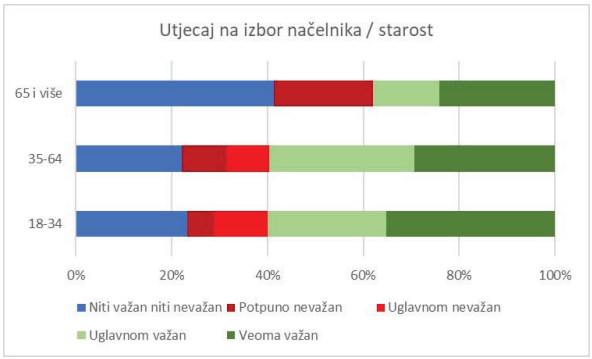
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,086, što je veće od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *aktivnost u NVO* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,219, što je veće od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.



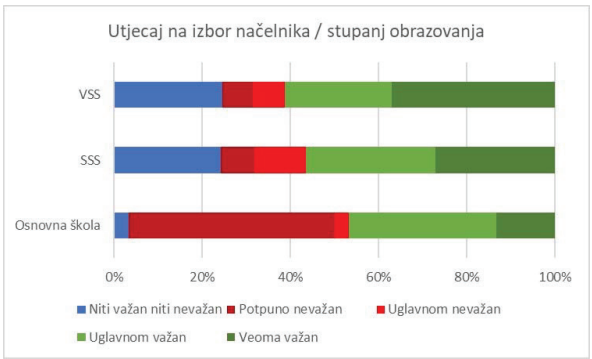
Grafikon 113. Samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika općine

Svega 9% ispitanika svoj neposredni utjecaj na izbor načelnika, odnosno gradonačelnika, percipiraju potpuno nevažnim. Na drugoj strani 31% ispitanika taj utjecaj percipiraju kao veoma važan, 27% uglavnom važan, a 24% niti važan niti nevažan. Zbirno iskazano dobijen je rezultat da 82% ispitanika pridaje određeni značaj neposrednom izboru načelnika, odnosno gradonačelnika.



Grafikon 114. Samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika općine/starost

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika* i *starost* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da s rastom godina starosti opada samopercepcija važnosti utjecaja na izbor načelnika, odnosno raste samopercepcija potpune nevažnosti.

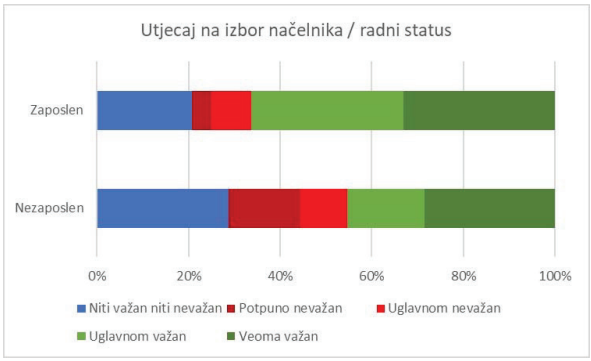


Grafikon 115. Samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika općine/obrazovanje

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika* i *stručna sprema* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije

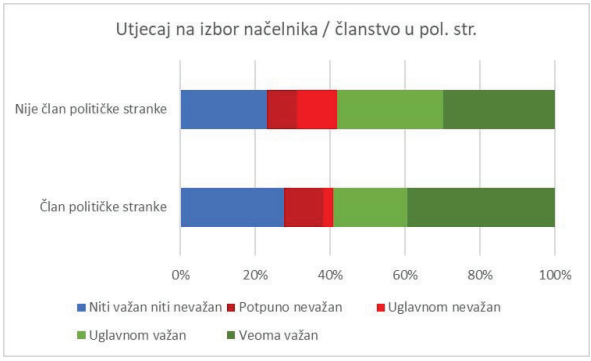
varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da s rastom stupnja obrazovanja raste samopercepcija važnosti utjecaja na izbor načelnika, odnosno opada samopercepcija potpune nevažnosti.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,061, što je veće od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost, odnosno da spolno obilježje nije relevantan faktor koji utječe na samoprocjenu važnosti utjecaja pojedinaca na izbor načelnika / gradonačelnika.



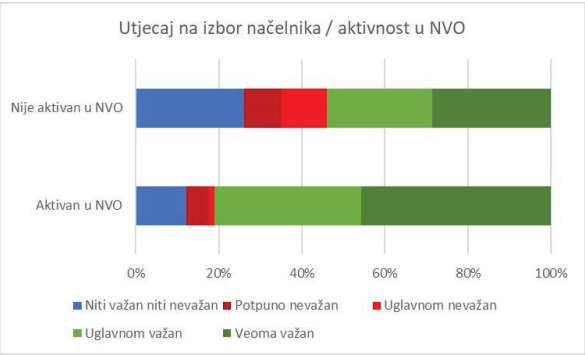
Grafikon 116. Samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika općine/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da zaposlene osobe pridaju veću važnost svom učešću u neposrednim izborima načelnika.



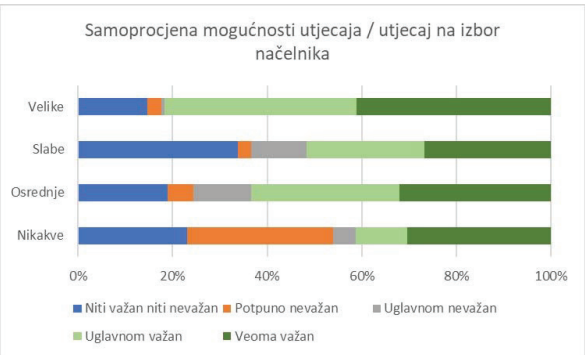
Grafikon 117. Samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika općine/članstvo u političkoj stranci

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Članovi političkih stranaka skloniji su svoje učešće u neposrednom izboru načelnika percipirati kao veoma važno.



Grafikon 118. Samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika općine/aktivnost u NVO

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena važnosti utjecaja na izbor načelnika* i *aktivnost u NVO* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da aktivisti u NVO u znatno većoj mjeri svoj doprinos u neposrednim izborima načelnika percipiraju kao veoma važan, odnosno uglavnom važan.

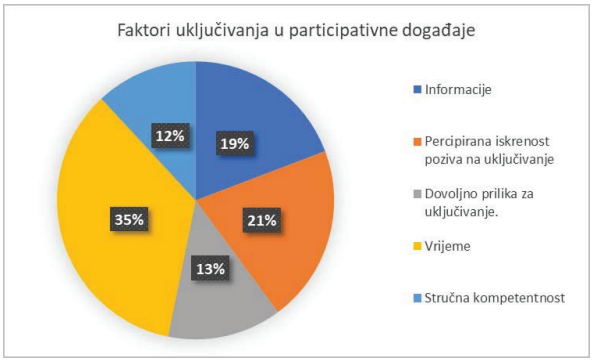


Grafikon 119. Samoprocjena mogućnostin utjecaja na loklanu politiku/ važnost utjecaja na izbor načelnika

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *samoprocjena mogućnosti utjecaja* i *važnost utjecaja na izbor načelnika* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000,

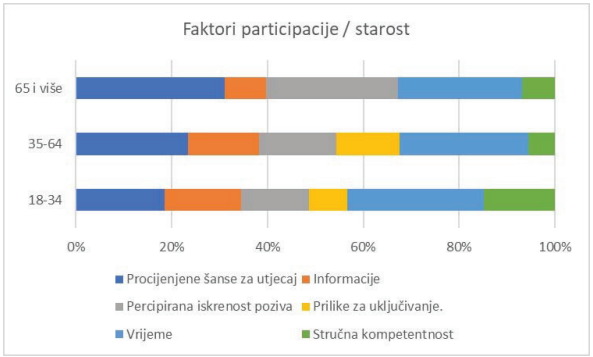
što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da ispitanici koji svoje mogućnosti da utječu na kreiranje i donošenje odluka općinskih / gradskih organa vezanih za egzistencijalna pitanja građana percipiraju kao velike istovremeno i svoj neposredni utjecaj na izbor gradonačelnika percipiraju veoma važnim, odnosno uglavnom važnim.

2.7 Faktori uključivanja u participativne događaje



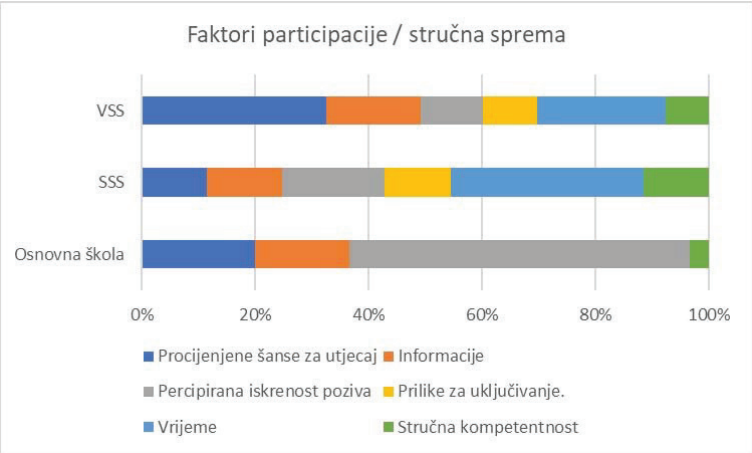
Grafikon 120. Faktori uključivanja u participativne događaje

Vrijeme kao raspoloživi resurs na prvom mjestu je faktora uključivanja u participativne događaje i procese. To je izbor 35% ispitanika. Na drugom mjestu je, sa 21% odgovora, percipirana iskrenost poziva na uključivanje. Na trećem mjestu su, sa 19%, relevantne informacije kako o participativnim događajima tako i o temi javne rasprave. Na četvrtom mjestu su kanali participacije, odnosno dovoljno prilika za uključivanje (13%). Na petom mjestu je samoprocjena stručne kompetentnosti za uključivanje u raspravu s ekspertima stručnih službi (12%).



Grafikon 121. Faktori uključivanja u participativne događaje/starost

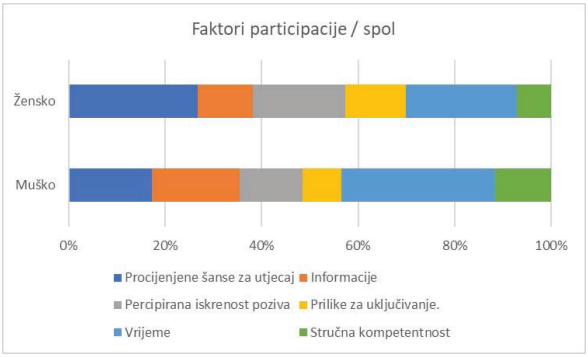
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *faktori participacije* i *godine starosti* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljiv ujednačen utjecaj faktora vremena u sve tri starosne skupine. Kod najmlađe skupine izraženiji je nego kod ostale dvije faktor stručne kompetentnosti, a u manjoj mjeri procijenjene šanse za utjecaj. Kod najstarije dobne skupine najizraženiji je faktor procijenjene šanse za utjecaj, a najmanji značaj ima faktor informacija i informiranosti, dok prilike za uključivanje uopće nisu prisutne kao faktor. Prilike za uključivanje su najizraženije kod srednje dobne skupine (od 35 do 64 godine).



Grafikon 122. Faktori uključivanja u participativne događaje/stručna sprema

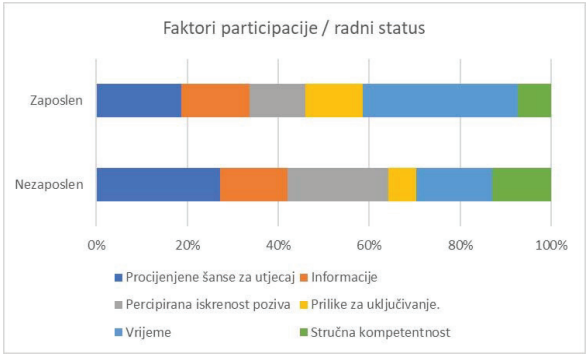
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *faktori participacije* i *stručna sprema* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost.

Na grafikonu je vidljivo da kod osoba čiji je najviši stupanj obrazovanja završena osnovna škola dominira faktor percipirane iskrenosti poziva. Utjecaj ovog faktora opada sa rastom stupnja obrazovanja. Kod osoba sa srednjom stručnom spremom dominiraju faktori *raspoloživo vrijeme*, *percipirana iskrenost poziva na uključivanje* i *samoprocijenjena stručna kompetentnost*. Kod osoba sa visokom stručnom spremom izražen je utjecaj faktora *procijenjene šanse za utjecaj*, *raspoloživo vrijeme* i *informacije*, odnosno *informiranost*.



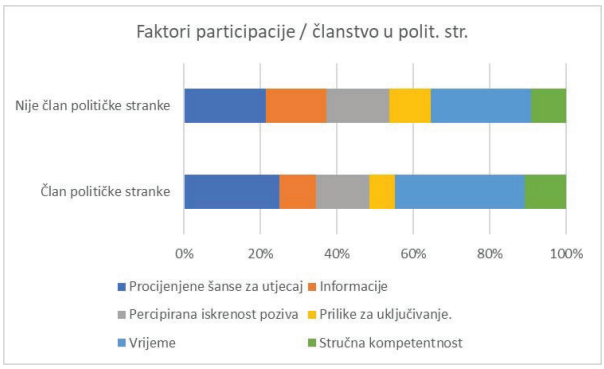
Grafikon 123. Faktori uključivanja u participativne događaje/spol

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *faktori participacije* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da kod žena veći utjecaj imaju faktori *procijenjene šanse za utjecaj*, *percipirana iskrenost poziva na participaciju* i *prilike za uključivanje*. Kod muškaraca je najveći utjecaj faktora *raspoloživo vrijeme*, *informacije* i *procijenjena stručna kompetentnost* za suočavanje sa ekspertima iz stručnih službi.



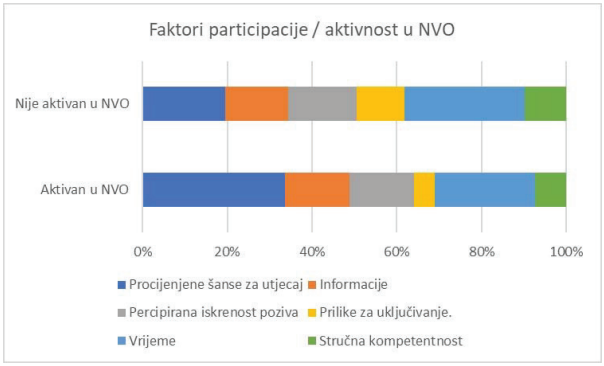
Grafikon 124. Faktori uključivanja u participativne događaje/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *faktori participacije* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da su zaposlenim osobama više nego nezaposlenima značajni faktori *raspoloživog vremena* i *prilika za uključivanje*. Nezaposlenim osobama su značajniji nego nezaposlenim *procijenjene šanse za utjecaj*, *percipirana iskrenost poziva* i *samoprocijenjena stručna kompetentnost*.



Grafikon 125. Faktori uključivanja u participativne događaje/članstvo u političkoj stranci

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *faktori participacije* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da su članovima političke stranke više nego onima koji nisu članovi značajni faktori *procijenjene šanse za utjecaj*, *raspoloživo vrijeme* i *samoprocijenjena stručna kompetentnost*. Pojedincima koji nisu članovi značajniji su nego članovima *informacije*, *percipirana iskrenost poziva* i *prilike za uključivanje*.



Grafikon 125. Faktori uključivanja u participativne događaje/aktivnost u NVO

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *faktori participacije* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,001 što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost.

Na grafikonu je vidljivo da su aktivistima u NVO više nego neaktivistima značajan faktor *procijenjene šanse za utjecaj*. Neaktivistima su značajniji nego aktivistima *prilike za uključivanje*, *vrijeme* i *samoprocijenjena kompetentnost* za uključivanje u rasprave sa stručnjacima.

2.8 Zaključak

Zakonima o lokalnoj samoupravi i statutima jedinica lokalne samouprave utemeljeni su institucionalni oblici građanske participacije u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini. Referendum, građanska inicijativa i mjesni zborovi građana posebno su zastupljeni i statutarno određeni u pogledu obuhvata pitanja i procedura njihove primjene u procesu odlučivanja o javnim poslovima.

Rezultati empirijskog istraživanja daju nam relevantne naučne spoznaje o praktičnim aspektima primjene statutarnih oblika građanske participacije u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini. Ako u obzir uzmemo neposredno sudjelovanje građana/građanki u radu organa mjesnih zajednica i pokretanje građanskih inicijativa preko organa mjesnih zajednica, **mjesne zajednice se javljaju kao najzastupljeniji oblik građanske participacije**. Mjesne zajednice kao oblike participacije posebno koriste starije osobe, žene i osobe sa nižim stepenom obrazovanja. Radi se o kategoriji stanovništva koja svoje interese i zahtjeve najlakše može artikulirati preko organa mjesnih zajednica. Možemo zaključiti da se mjesne zajednice kao najniži oblici političke organizacije javljaju i kao najpogodniji društveni prostor za učešće marginaliziranih društvenih grupa u procesu političkog odlučivanja. Članovi političkih stranaka također znatno više participiraju u radu mjesnih zajednica. Razlog tome je činjenica da se mjesne zajednice javljaju i kao pogodan prostor za mobilizaciju biračkog tijela u izbornom procesu.

Rezultati istraživanja pokazuju da relativna većina ispitanika koristi **protestna okupljanja** kao oblik participacije. Možemo zaključiti da je to odraz izraženog nepovjerenja građana prema institucijama lokalnih vlasti, nepovjerenja prema konvencionalnim oblicima građanske participacije, ali i kredibilnosti poziva na participaciju. Rezultati istraživanja ukazuju na veliko nepovjerenje građana u lokalne vlasti. Samopercepcija ispitanika u pogledu mogućnosti njihovog utjecaja u procesu donošenja odluka je izrazito niska. Samo 14% ispitanika svoje mogućnosti utjecaja na kreiranje i donošenja političkih odluka ocjenjuje velikom.

Iako se rijetko primjenjuje u praksi, **referendum** kao oblik participacije prema rezultatima istraživanja posebno koriste mlađe i visokoobrazovane osobe te osobe koje su aktivne u radu NVO.

Osobe sa visokom stručnom spremom u većoj mjeri djeluju preko **NVO** prema organima lokalne samouprave nego osobe sa srednjom stručnom spremom.

Rezultati istraživanja potvrđuju opredijeljenost velike većine građana da neposredno biraju općinske načelnike / gradonačelnike.

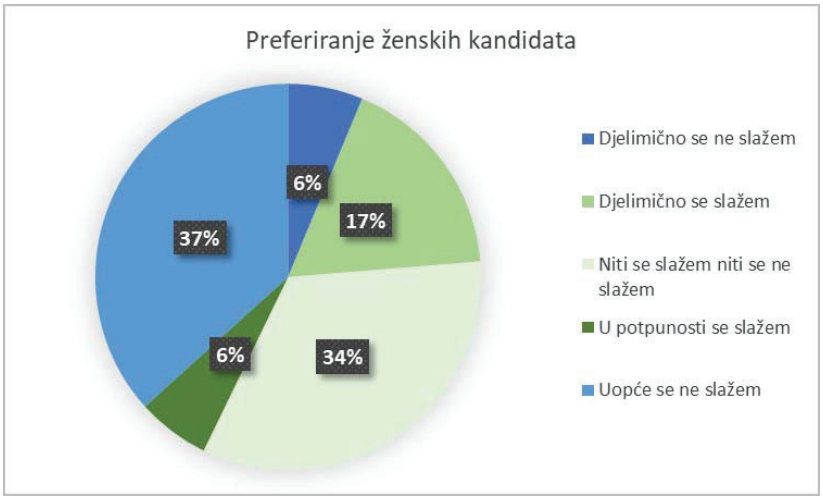
Građani razumiju važnost participacije u lokalnim zajednicama. Iako je participacija relativno niska, opredijeljenost i svijest građana o važnosti participacije predstavlja važnu bazu za dalje jačanje institucionalnih kapaciteta i mehanizama participacije. Prema rezultatima istraživanja postoji izvjesno odstupanje između praktične primjene sa jedne strane i preferencija ispitanika u pogledu institucionalnih oblika građanske participacije sa druge strane. Zapravo, većina ispitanika preferira referendum (32%), potom građanske inicijative (30%), mjesne zajednice 20% i NVO 18% kao oblike artikulacije svojih interesa. **Očekivanja građana** ukazuju na potrebu da lokalne vlasti posebno **afirmiraju institut referenduma i građanske inicijative** u procesima političkog odlučivanja. Kako bi se povećala građanska participacija, lokalne vlasti u afirmaciji postojećih statutarnih i u razvoju novih oblika građanske participacije u obzir trebaju uzeti faktore koji neposredno utječu na uključivanje građana u participativne događaje. Potrebno je jačati mehanizme komunikacije između lokalnih vlasti i stanovništva i unaprijediti transparentnost procesa donošenja odluka. Slobodno vrijeme se prema rezultatima istraživanja javlja kao najvažniji faktor koji utječe na građansku participaciju. Jačanje općeg povjerenja građana u institucije lokalne vlasti i njihova bolja informiranost također je pretpostavka šire participacije građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama.

3. Rodna varijabla građanske participacije u lokalnim zajednicama

3.1 Participacija žena

Stavove ispitanika i ispitanica o rodnoj ravnopravnosti u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou ispitali smo kroz tvrdnju "Na izborima radije glasam za kandidatkinju nego za kandidata" i pitanje "Smatrate li da su žene nedovoljno zastupljene u općinskim organima uprave i institucijama lokalnih vlasti u Vašoj lokalnoj zajednici?" Imajući u vidu da su žene i dalje podzastupljene u procesima donošenja odluka na svim nivoima vlasti i da izborne procedure definišu obavezno prisustvo manje zastupljenog spola na izbornim listama od 40% (a to su uvijek žene), ali bez garancija / mehanizama da će one biti i izabrane, smatrali smo da je od velikog značaja ispitati stavove i preferencije građana i građanki u odabranim lokalnim zajednicama. To je utoliko značajnije s obzirom na to da, posebno kada je o ženama riječ, politička karijera počinje upravo od lokalnog nivoa, gdje kandidatkinje koriste različite resurse koji su im na raspolaganju, ali se i suočavaju sa specifičnim preprekama.

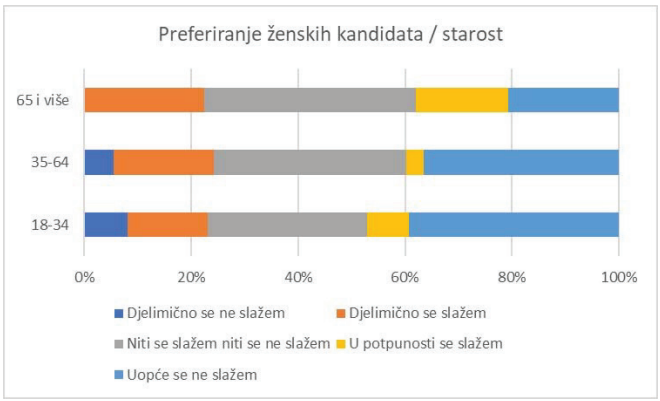
Na pitanje "U kojoj mjeri se slažete sa tvrdnjom: Na izborima radije glasam za kandidatkinju nego za kandidata" dobijena je struktura odgovora prikazana na grafikonu.



Grafikon 126. Preferiranje ženskih kandidata na izborima

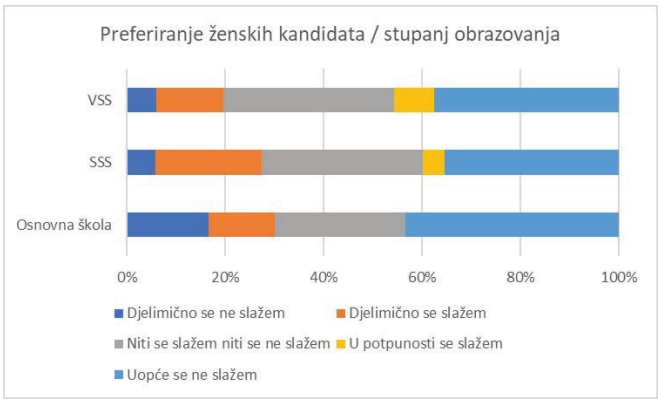
Ne može se utemeljeno tvrditi da ženski spol kandidata presudno utječe na izborno opredjeljivanje glasača, odnosno da postoji pozitivna diskriminacija

ženskog spola u izbornom procesu. I dok je najzastupljeniji odgovor "Uopće se ne slažem" (37%), također je veoma prisutna ambivalentnost s obzirom na to da se 34% niti slaže niti ne slaže sa datom tvrdnjom. Kod onih koji se slažu najzastupljenije je djelimično slaganje i ono iznosi 17%. Očigledno je da na eventualno preferiranje kandidatkinja utječu i druga obilježja, kao što je npr. politička stranka iz koje dolaze, pozicija na ideološkom spektru i lične karakteristike kandidatkinja. No, pri tome treba napomenuti brojne strukturalne prepreke kojima su izložene kandidatkinje kao što je manjak podrške unutar stranke, slaba vidljivost u medijima, izloženost različitim oblicima rodno zasnovanog nasilja, posebno tokom predizborne kampanje, i sl. U takvim nepovoljnim okolnostima često su i učinci izabranih žena dodatno obesnaženi i izabranim ženama se nameću brojne prepreke koje onemogućavaju njihovo ravnopravno učešće u donošenju političkih odluka. Svi ti nepovoljni faktori koji se kontinuirano detektuju u istraživanjima očigledno utječu i na izraženu ambivalentnost u stavovima naših ispitanika i ispitanica.



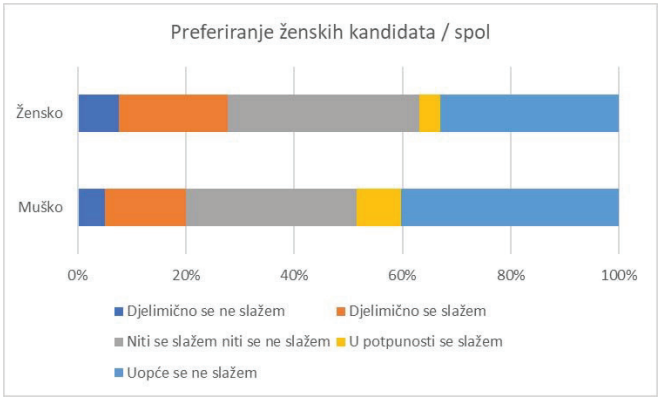
Grafikon 127. Preferiranje ženskih kandidata na izborima/starost

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *preferiranje ženskih kandidata* i *godine starosti* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da su preferiranju ženskih kandidata skloniji mlađi ispitanici. Ovi rezultati su u skladu sa rezultatima ranije provedenih istraživanja u BiH koji pokazuju da su patrijarhalne vrijednosti prisutnije kod osoba starije životne dobi.



Grafikon 128. Preferiranje ženskih kandidata na izborima/obrazovanje

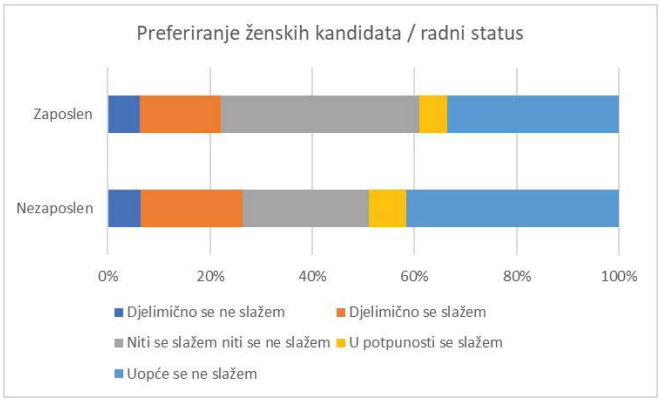
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *preferiranje ženskih kandidata* i *stupanj obrazovanja* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da sa rastom stupnja obrazovanja raste i preferiranje ženskih kandidata na izborima. Inače, kao i u drugim istraživanjima, sa stupnjem obrazovanja opada privrženost patrijarhalnim vrijednostima te su i naši rezultati u skladu s ovim generalnim trendovima.



Grafikon 129. Preferiranje ženskih kandidata na izborima/spol

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *preferiranje ženskih kandidata* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,002, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je kod osoba muškog spola prisutnija pozitivna izborna diskriminacija žena nego kod osoba ženskog spola, ali se s druge strane veći broj ispitanika u odnosu na ispitanice uopšte ne slaže sa

tvrdnjom da preferira kandidatkinje. U svakom slučaju, kao što to ukazuju istraživanja, pitanje političke reprezentacije žena složenije je u odnosu na tzv. generički pojam predstavljanja u kojem se muški spol (odnosno muškarac-političar) nameće kao univerzalna norma. Naime, izabrane žene predstavljaju svoje biračko tijelo, svoju stranku, ali i druge žene, i u tom smislu ženska populacija uvijek ima veća očekivanja od kandidatkinja i izabranih žena te ih očigledno i ne podržava u bezrezervnom smislu.



Grafikon 130. Preferiranje ženskih kandidata na izborima/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *preferiranje ženskih kandidata* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,002, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je kod nezaposlenih osoba prisutnija pozitivna izborna diskriminacija žena nego kod zaposlenih.

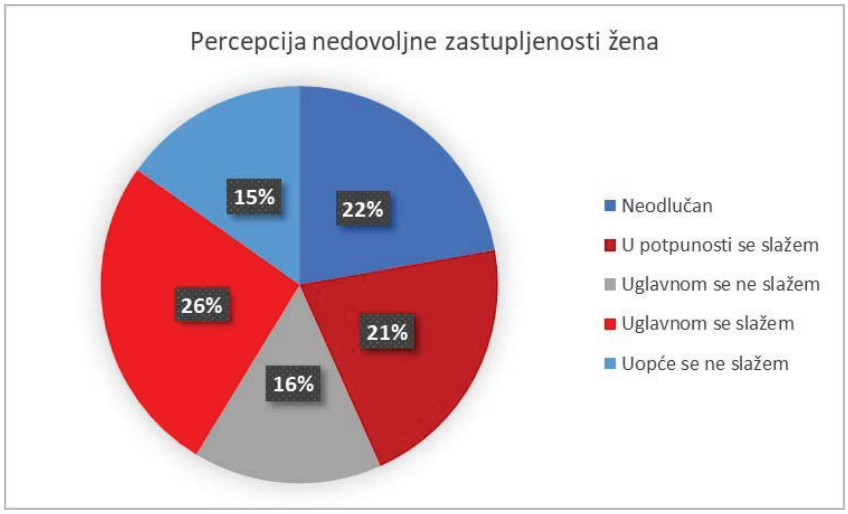
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *preferiranje ženskih kandidata* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,108, što je više od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost.

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *preferiranje ženskih kandidata* i *aktivnost u NVO* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,076, što je više od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable ne postoji statistički značajna povezanost. Politička reprezentacija žena je složen fenomen i naše istraživanje ukazuje na to da se u preferiranju kandidatkinja ukršta veliki broj faktora. Među demografskim faktorima koji utječu na preferiranje su *godine starosti*, *stepen obrazovanja*, *spol* i *radni status*. Kao i u drugim istraživanjima na općem uzorku, kod mlađe

starosne kategorije i kod visokoobrazovanih manje su izražene patrijarhalne vrijednosti te i u našem uzorku ove kategorije u većoj mjeri podržavaju kandidatkinje. Činjenicu da nezaposleni u većoj mjeri pokazuju sklonost da podrže kandidatkinje možemo povezati sa većom senzibilnošću političarki ka socijalnim pitanjima i uopšte ugroženim kategorijama u društvu, odnosno očekivanjima da su one senzibilnije (tzv. etika brige). Činjenicu da žene ne podržavaju u dovoljnoj mjeri žene povezujemo sa većim očekivanjima koje one imaju od kandidatkinja u odnosu na muške ispitanike. Ista je situacija i s aktivizmom u civilnom društvu s obzirom na to da nismo dobili značajne statističke razlike između aktivnih i neaktivnih, te je pretpostavka da članstvo u NVO povećava očekivanja od kandidatkinja kojima se ne daje bezrezervna podrška i samo na osnovu spola. Nepostojanje statističke povezanosti između članstva u političkoj stranci i preferiranja kandidatkinja možemo povezati sa činjenicom da u političkim strankama u BiH generalno nisu izgrađeni mehanizmi koji bi u punom smislu doprinijeli rodnoj ravnopravnosti, kao i sa činjenicom da se politički aktivne žene u strankama često posmatraju kao konkurencija i suočavaju sa različitim oblicima prepreka u odnosu na muške kolege (posebno predrasudama, ali i različitim oblicima rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja).

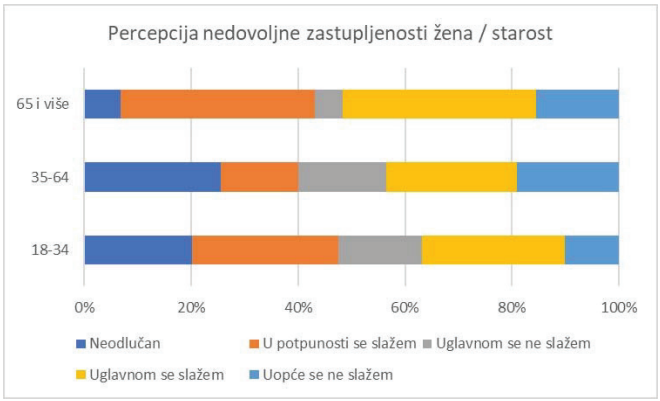
3.2 Zadovoljstvo zastupljenošću žena u lokalnoj upravi

Na postavljeno pitanje "Smatrate li da su žene nedovoljno zastupljene u općinskim organima uprave i institucijama lokalnih vlasti u Vašoj lokalnoj zajednici" dobijena je distribucija odgovora prezentirana na grafikonu.



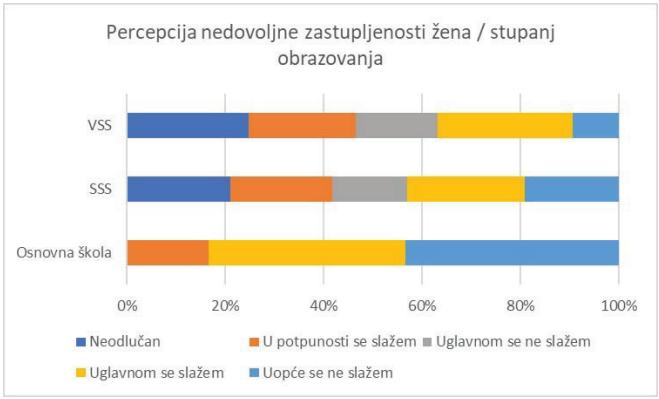
Grafikon 131. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici

Postoji visok stupanj svjesnosti o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi. Ako bismo polarizovali izjašnjavanje na postavljeno pitanje, dobili bismo da 47% ispitanika smatra da je zastupljenost žena u lokalnoj upravi nedovoljna, a 31% se ne bi složilo s tom ocjenom. Ovo ukazuje na postojanje svijesti o problemu koji je posebno izražen na lokalnom nivou i kojem se često ne pridaje dovoljna pažnja koliko bi trebalo, s obzirom na to da od lokalnog nivoa započinje tzv. politička karijera i da se već na ovom nivou žene u BiH koje se odluče na direktno učešće u političkom životu susreću sa različitim preprekama.



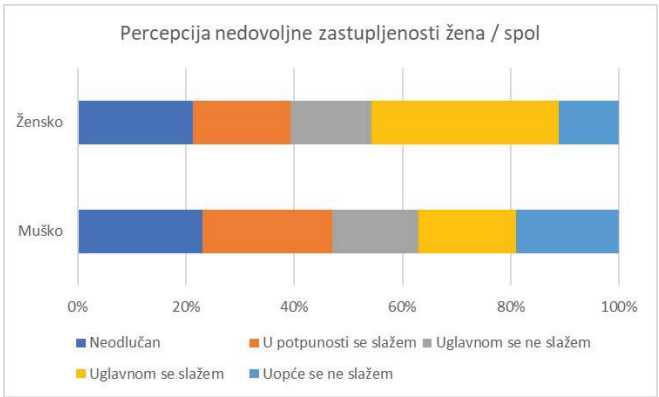
Grafikon 132. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/starost

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *starost* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je percepcija o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi najprisutnija kod najstarije i najmlađe dobne skupine. Kod mlađe populacije je inače bila najprisutnija podrška kandidatkinjama u odnosu na druge dvije starosne kategorije, a veliko pristajanje uz tvrdnju da su žene nedovoljno zastupljene kod starosne kategorije iznad 65 godina možemo eventualno povezati sa naslijeđem socijalističkog perioda u kojem je kroz tadašnji koncept emancipacije žena naglašavana važnost njihove uključenosti u različitim sferama i u procesima donošenja odluka.



Grafikon 133. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/obrazovanje

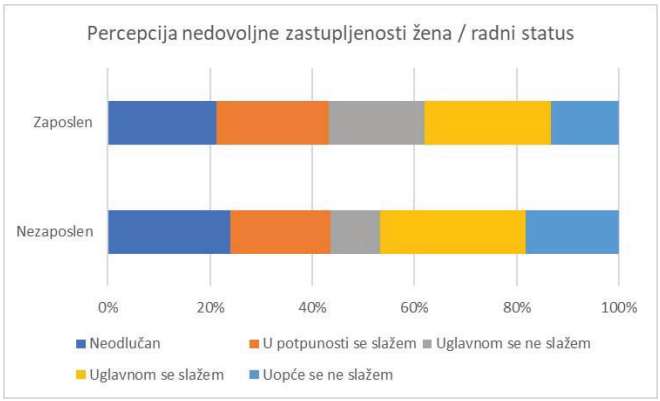
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *stupanj obrazovanja* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je percepcija o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi najprisutnija kod ispitanika sa visokom stručnom spremom, a najmanje kod ispitanika sa završenom osnovnom školom kao najvišim stupnjem obrazovanja. Kao i u odgovorima na prethodno pitanje, uviđamo da je stepen obrazovanja važan faktor koji utječe na odnos prema rodnoj ravnopravnosti i u političkom životu, između ostalog. Sa stepenom obrazovanja opada i privrženost patrijarhalnim vrijednostima i tradicionalističkim obrascima, što potvrđuju i odgovori na ovdje postavljeno pitanje.



Grafikon 134. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/spol

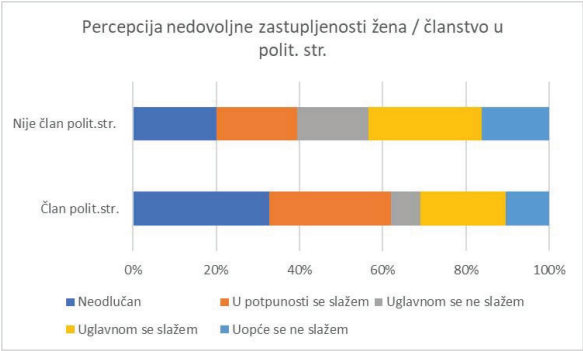
Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *spol* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje

od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je bezrezervna percepcija o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi (izražena ocjenom "u potpunosti se slažem") prisutnija kod muškaraca nego kod žena. Kod žena je percepcija "uglavnom se slažem" prisutna u mnogo većoj mjeri nego kod muškaraca. Kod žena je i dvostruko manje prisutna percepcija "uopće se ne slažem". Razlike na osnovu spola su stoga više izražene kroz razlike u oblicima pristajanja, odnosno nepristajanja na postavljenu tvrdnju.



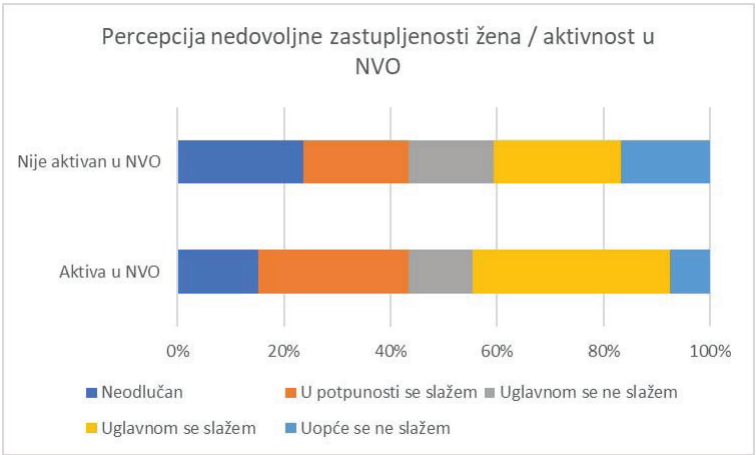
Grafikon 135. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/radni status

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *radni status* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je bezrezervna percepcija o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi (izražena ocjenom "u potpunosti se slažem") prisutnija kod zaposlenih nego nezaposlenih osoba. Kod nezaposlenih je prisutna u mnogo većoj mjeri nego kod zaposlenih percepcija "uopće se ne slažem". I dok su nezaposleni u većoj mjeri podržavali kandidatkinje u odnosu na zaposlene, zaposleni su više svjesni manje zastupljenosti žena, što je povezano sa njihovom većom informisanošću o političkim procesima na lokalnom nivou i većim učešćem u konkretnim oblicima participacije.



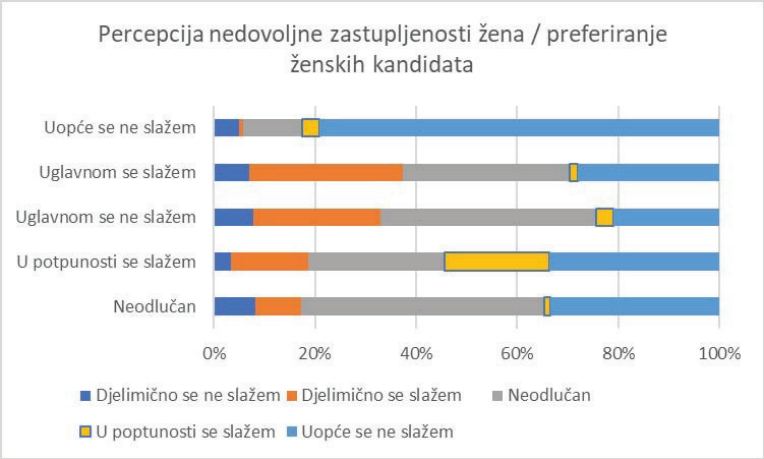
Grafikon 136. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/članstvo u političkoj stranci

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *članstvo u političkoj stranci* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je bezrezervna percepcija o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi (izražena ocjenom "u potpunosti se slažem") prisutnija kod članova političkih stranaka nego kod onih koje nisu članovi. Kod onih koji nisu članovi prisutna je u većoj mjeri nego kod članova percepcija "uopće se ne slažem". Iako u prethodnom pitanju nismo dobili statistički značajne razlike kada je riječ o podršci kandidatkinjama između članova političkih stranaka i onih koji to nisu, očigledno je da je kod članova prisutna veća informisanost o manjoj zastupljenosti žena.



Grafikon 137. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/aktivnost u NVO

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *aktivnost u NVO* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. Na grafikonu je vidljivo da je bezrezervna percepcija o nedovoljnoj zastupljenosti žena u lokalnoj upravi (izražena ocjenom "u potpunosti se slažem") značajno prisutnija kod aktivista NVO nego kod neaktivista. Kod neaktivista je dvostruko prisutnija nego kod aktivista percepcija "uopće se ne slažem". Iako u prethodno postavljenom pitanju kada je riječ o preferiranju kandidatkinja nismo dobili statistički značajne razlike između aktivnih i neaktivnih u civilnom društvu, očigledno je da članstvo u NVO u značajnoj mjeri povećava svijest i informisanost o nedovoljnoj zastupljenosti žena.



Grafikon 138. Percepcija nedovoljne zastupljenosti žena u politici/preferiranje ženskih kandidata

Hi kvadrat test ukrštanja varijabli *percepcija nedovoljne zastupljenosti žena* i *izborno preferiranje ženskih kandidata* daje vrijednost za *Asymp. Sig. (2-sided)* = 0,000, što je manje od granične vrijednosti 0,05. Zaključujemo da između ove dvije varijable postoji statistički značajna povezanost. To znači da možemo zaključiti da na percepciju nedovoljne zastupljenosti žena u organima lokalne uprave utječu izborne preferencije žena.

Na grafikonu je vidljivo da:

- ispitanici koji su neodlučni oko stava da su žene nedovoljno zastupljene u organima lokalne uprave najčešće su neodlučni i oko izbornih preferencija žena i nisu spremni u startu dati prednost ženama na izborima;

- ispitanici koji se u potpunosti slažu s ocjenom da su žene nedovoljno zastupljene u organima lokalne uprave u većoj mjeri nego drugi spremni su dati startnu prednost ženama na izborima;
- ispitanici koji se uopće ne slažu sa ocjenom da su žene nedovoljno zastupljene u organima lokalne uprave u najvećoj mjeri nisu spremni dati startnu prednost ženama na izborima.

3.3. Zaključak

U strukturi uzorka je 51,5% ispitanica. Dobijeni rezultati ukazuju na to da su i žene i muškarci nedovoljno uključeni u procese donošenja odluka na lokalu, iako i jedni i drugi sudjelovanje u odlučivanju o javnim poslovima smatraju veoma važnim, pri čemu muškarci u nešto većoj mjeri nego ispitanice. No ova percepcija važnosti ne rezultira stvarnim učešćem, što ukazuje na svojevrsnu diskrepanciju između onog što je poželjno, a to je veće učešće građana i građanki u ovim procesima, i stvarne participacije u ispitivanim lokalnim zajednicama. Ovo svojevrsno otuđenje posebno potvrđuju negativni stavovi koji se tiču odnosa lokalnih vlasti prema učešću građana i građanki – samo 5,1% žena i 5,2% muškaraca u uzorku smatra da je lokalnim vlastima iskreno stalo da se građani/ke uključe u procese kreiranja odluka, dok muškarci u znatno većoj mjeri navode da je riječ o formalnom ispunjavanju obaveze od strane vlasti, a kod žena je znatno više prisutna percepcija da je prisutan doživljaj opterećenja kod organa lokalne samouprave. Uprkos tome, građani i građanke učestvuju u nekim oblicima participacije, ali u nedovoljnoj mjeri: tek 1/5 ispitanih navodi da je učestvovala u institucionalnim mehanizmima participacije, dok je učešće u protestnim okupljanjima najzastupljenije i 1/3 navodi da je u njima učestvovala.

Prema rezultatima provedenog istraživanja, generalno se ispitanice smatraju bolje informiranim u odnosu na ispitanike, mada u manjoj mjeri učestvuju u grupi potpuno informiranih, jer istovremeno u mnogo manjoj mjeri učestvuju u grupi ispitanika koji smatraju da uopće nisu informirani. Statistički je značajna razlika u samopercepciji stupnja informiranosti o radu organa lokalne vlasti između ispitanika muškog i ženskog spola.

Informiranost građana je u statistički značajnoj vezi s odnosom prema učešću žena u političkim procesima. Vidljivo je da je preferiranje ženskih kandidata na izborima praćeno višim stupnjem informiranosti, odnosno da je u poduzorku ispitanika koji spol kandidata ne uzimaju kao bitan faktor izbornog opredjeljivanja najmanja zastupljenost onih koji se smatraju neinformiranim. Informiranost građana u statistički je značajnoj vezi sa percepcijom

zastupljenosti žena u lokalnim organima. Uočljivo je da je percepcija zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti praćena višim stupnjem informiranosti, odnosno da je u poduzorku ispitanika koji su neodlučni najmanja zastupljenost onih koji se smatraju potpuno informiranim. Informiranost je u statistički značajnoj vezi s odnosom prema učešću žena u političkim procesima kao i sa percepcijom zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti. Uz viši stupanj informiranosti idu preferiranje ženskih kandidata na izborima i stav da žene nisu u dovoljnoj mjeri zastupljene u lokalnim organima vlasti.

Deksriptivni rezultati dalje ukazuju na to da su u procentualnom smislu, kada je riječ o različitim oblicima participacije prema spolu, prisutne varijabilnosti u smislu da muškarci u nešto većem procentu učestvuju na referendumu i na protestnim okupljanjima, da žene nešto više djeluju kroz mjesne zajednice, dok je distribucija odgovora prema spolu gotovo jednaka kada je riječ o građanskoj inicijativi. Pri tome su statistički značajne razlike utvrđene samo u slučaju učešća u radu mjesnih zajednica, i to u korist žena, ali nisu potvrđene kada je riječ o pokretanju inicijative prema savjetu mjesne zajednice i muškarci u većoj mjeri nego žene preferiraju pokretanje tog oblika inicijativa.

Ono što je evidentno iz naših rezultata jest da na participaciju uopšte i na učešće u različitim oblicima participacije u najvećoj mjeri utječu *stepen obrazovanja*, *radni status*, odnosno zaposlenost, i *članstvo u nevladinim organizacijama* koji, što se longitudinalno potvrđuje u svim istraživanjima i u različitim političkim kontekstima, povećavaju kompetenciju, kao i osjećaj subjektivne kompetencije za stvarno i moguće učešće. U našem istraživanju članstvo u NVO, odnosno udruženjima, utječe jednoznačno pozitivno na sve oblike participacije. Time je i u našem istraživanju potvrđena Tokvilova teza o važnosti udruživanja kao tzv. kapilarnih struktura demokratije u kojima se stiču važne vještine za političku participaciju. S tim u vezi, spol igra eventualnu ulogu ukoliko je povezan sa tim obilježjima i karakteristikama, koji onda generišu veći osjećaj kompetencije za političku participaciju muškaraca, koja je potvrđena i u našem istraživanju u statistički značajnoj mjeri: duplo više muškaraca u odnosu na žene percipira svoje kompetencije kao velike, a žene ih u većoj mjeri u odnosu na muškarce procjenjuju kao slabe, odnosno nikakve.

Prema rezultatima posljednjeg popisa i drugih dostupnih podataka statističkih zavoda i agencija, u Bosni i Hercegovini je znatno porastao broj visokoobrazovanih žena koje su brojčano nadmašile muškarce u grupi visokoobrazovanih i uočavaju se dalji trendovi porasta, ali to ne važi za manje i nerazvijene lokalne zajednice, koje su očigledno i dalje izrazito patrijarhalne. No,

žena je više među osobama bez ikakvog, odnosno samo s osnovnim nivoom obrazovanja, tako da ove nejednakosti, uprkos pomenutom znatnom porastu žena sa završenim visokim obrazovanjem, i dalje generiraju određene razlike u kapacitiranosti za participaciju kada je riječ o ženama i muškarcima. Budući da je generalno u BiH prisutna veća prisutnost žena među ekonomski neaktivnim stanovništvom, da su žene izloženije dugotrajnoj nezaposlenosti i da je više visokoobrazovanih žena među nezaposlenima u odnosu na istu kategoriju muškarca, i to uslovno rečeno determinira i usložnjava njihovu kapacitiranost za političku participaciju, posebno ako imamo u vidu još i neravnopravnu raspodjelu kućnih poslova. Kada je riječ o civilnom društvu, ono se često smatra prijemčivijim za žene u kojem one kroz tzv. surogat reprezentaciju lakše artikulišu svoje glasove i interese nego što je to moguće u političkim partijama u Bosni i Hercegovini kojim uporno dominiraju muški lideri, te su i u našem uzorku žene u nešto većoj mjeri bile aktivne u nevladinim organizacijama u odnosu na muškarce (9,3% žena naspram 7,1% muškaraca). No, rezultati pokazuju da spol osobe ne utječe presudno na djelovanje prema organima vlasti kroz NVO, iako su ispitanice u većoj mjeri nego ispitanici navele da preferiraju ovaj oblik djelovanja. Pri tome svakako treba imati u vidu veliku varijabilnost NVO i udruženja i na činjenicu da građani/ke najviše učestvuju u sportskim i rekreativnim udruženjima, a manje u onima koja se bave tzv. političkim pitanjima, te bi ovdje dobijene podatke trebalo dodatno istražiti u kontekstu lokalne demokratije.

Također, lokalni nivo se često smatra prijemčivijim za djelovanje građana i građanki, na šta se ukazalo u teorijskim tekstovima u ovoj studiji, i posebno za žene, s obzirom na to da one navodno lakše povezuju svoje svakodnevne obaveze sa političkim djelovanjem na lokalu. Da bi se to pak ostvarilo u institucionalnom smislu, potrebne su i pozitivne percepcije stanovništva, odnosno biračkog tijela, o važnosti političkog učešća žena na lokalu. Kada je riječ o preferiranju kandidatkinja na lokalnim izborima u odnosu na kandidate, dobijeni su varijabilni odgovori, s tim da je najzastupljenija grupa koja se uopšte ne slaže sa tvrdnjom da na izborima radije glasa za kandidatkinju nego za kandidata (35,95%), a približno toliko se niti slaže niti ne slaže (33,54%). Očigledno je da su pored spola za naše ispitanike/ce važna i druga obilježja, kao što su npr. politička stranka kandidatkinje, kao i druge lične karakteristike, imajući u vidu izborni sistem preferencijalnog glasanja. Zanimljivo je da su ispitanice u nešto manjoj meri preferirale kandidatkinje u odnosu na muške ispitanike, uz određene varijabilnosti prema spolu kada je riječ o stepenu preferiranja, odnosno nepristajanja na datu tvrdnju. To možemo povezati sa većim očekivanjima žena koje imaju

od kandidatkinja i potom izabranih žena koje su kao takve često opterećene obavezom (ili trebaju da se već osjećaju obaveznima) da predstavljaju i druge žene i da se često susreću sa brojnim preprekama na tom putu, kako unutar stranaka tako i unutar predstavničkih institucija u kojima su žene dugoročno podzastupljene i u kojima dominiraju neformalna pravila koja su samo naizgled rodno neutralna. Dalje, uvođenje tzv. kvota za manje zastupljeni spol (što su u BiH uvijek žene) rezultira stranačkom politikom pukog ispunjavanja zakonske forme bez nedovoljne promocije kandidatkinja i svi navedeni problemi kao da se reflektuju i na ovdje dobijene rezultate. Činjenica da u ovom pitanju nisu dobijene statistički značajne razlike između aktivnih u NVO i onih koji to nisu ukazuje na gore opisane probleme koji se tiču položaja i uloge žena na kandidatskim listama. Uprkos ovim dvojbama koje se tiču političke reprezentacije žena, što je posebna tema koja zahtijeva posebno istraživanje u Bosni i Hercegovini, ispitanici i ispitanice su prilično svjesni nedovoljne zastupljenosti žena na mjestima odlučivanja na lokalu, pri čemu je stupanj informisanosti u statistički značajnoj vezi i s odnosom prema učešću žena u političkim procesima i sa percepcijom zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti, a ispitanice u našem uzorku sebe generalno smatraju informisanijim o radu lokalnih vlasti u odnosu na ispitanike. Uz viši stupanj informisanosti ide i preferiranje kandidatkinja na izborima i stav da žene nisu u dovoljnoj mjeri zastupljene u lokalnim organima vlasti. To je svakako važan podstrek za dalje urodnjavanje politike, pri čemu je lokalni nivo veoma važan, a prilično zapostavljen segment u našem društvu.