

UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK: POLITOLOGIJA



LOKALNA SAMOUPRAVA I ODNOSI S JAVNOŠĆU:
CASE STUDY OPĆINA NOVI GRAD
MASTER RAD

Kandidatkinja:

Danijela Galijašević-Mehinović

Broj indexa: 17-MJU/10

Mentor:

Prof. dr. Nermina Mujagić

Sarajevo, februar 2019. godina

UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK: POLITOLOGIJA



LOKALNA SAMOUPRAVA I ODNOSI S JAVNOŠĆU:
CASE STUDY OPĆINA NOVI GRAD
MASTER RAD

Kandidatkinja:

Danijela Galijašević-Mehinović

Broj indexa: 17-MJU/10

Mentor:

Prof. dr. Nermina Mujagić

Sarajevo, februar 2019. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. METODOLOŠKI OKVIR RADA	7
2.1. Problem i predmet istraživanja	7
2.2. Ciljevi istraživanja	8
2.3. Sistem hipoteza	9
2.4. Metode istraživanja	9
2.5. Naučna i društvena opravdanost istraživanja	10
3. JAVNA UPRAVA, DRŽAVNA UPRAVA, NOVI JAVNI MENADŽMENT, JAVNA ADMINISTRACIJA	12
3.1. Teorijski pojam uprave	12
3.2. Funkcionalni pojam uprave	21
3.3. Organizacioni pojam uprave	25
3.4. Definisane javne uprave	26
3.5. Javna administracija i novi javni menadžment	27
4. LOKALNA SAMOUPRAVA	33
4.1. Povezanost sa srodnim fenomenima i pojmovima	33
4.2. Porijeklo lokalne samouprave	35
4.3. Definicije pojma lokalne samouprave	36
5. SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	38
5.1. Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine	38
5.1.1. Lokalna samouprava u kantonalno – županijskom zakonodavstvu	38
5.1.2. Opština/grad – jedinica lokalne samouprave	39
5.1.3. Opštinski organi u Federaciji Bosne i Hercegovine	42
5.1.4. Gradska uprava	43
5.1.5. Međusobna saradnja opština/gradova i kantona	44
5.2. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj	45
5.2.1. Opština – osnovna jedinica lokalne samouprave	46
5.2.2. Grad – jedinica lokalne samouprave	47
5.2.3. Saradnja jedinica lokalne samouprave	48
5.3. Lokalna samouprava u Brčko distriktu	48
5.3.1. Specifičnosti i značaj distrikta	48

5.3.2. Vlasti Brčko distrikta	49
5.3.3. Sudska vlast Brčko distrikta.....	51
5.3.4. Policija Brčko distrikta.....	52
5.3.5. Mjesna samouprava Brčko distrikta.....	52
6. ODNOSI S JAVNOŠĆU	53
6.1. Pojam odnosa s javnošću	53
6.2. Strategijska uloga odnosa s javnošću	54
6.3. Uloga i aktivnosti odnosa s javnošću	56
6.4. Interni i eksterni odnosi s javnošću	57
6.5. Odnosi s javnošću u politici.....	61
6.5.1. Politički odnosi s javnošću.....	62
6.5.2. Aktivnosti političkih odnosa s javnošću	64
6.5.3. Agenda settings	65
6.5.4. Odnosi s javnošću i političke stranke.....	66
7. LOKALNA SAMOUPRAVA I ODNOSI S JAVNOŠĆU: STUDIJA SLUČAJA OPĆINE NOVI GRAD.....	68
7.1. Opći podaci o općini Novi Grad.....	68
7.2. Ispitivanje javnog mnijenja o odnosima s javnošću u općini Novi Grad	69
7.2.1. Uzorak ispitivanja	69
7.2.2. Metode ispitivanja.....	69
7.2.3. Rezultati ispitivanja.....	70
8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	82
9. LITERATURA.....	84
10. PRILOG (ANKETA)	89

1. UVOD

Lokalna samouprava je autonomni sistem upravljanja lokalnim zajednicama konstituisanim na užim djelovima državne teritorije, a razvijenost lokalne samouprave je jedan od uslova demokratije i pravne države. Kako bi lokalna samouprava dovela svoju razvijenost na što viši nivo potrebno je i veoma važno uspostaviti i održavati komunikaciju između njenih građana i njenih institucija. Komuniciranje institucija lokalne samouprave s građanima predstavlja stupanj razvoja demokratije u svakoj sredini, a odnosi s javnošću su djelatnost bez koje nema učinkovitog upravljanja i uspješnog razvoja te demokratije.

Posljednje decenije prošlog vijeka obilježila je ekspanzija jedne multidisciplinarne oblasti kod koje su pojava i razvoj elektronskih medija, prije svega televizije, i njihov značaj za oblikovanje javnog mnijenja predstavljali prelomne momente u njenom razvoju. Riječ je o odnosima s javnošću (eng. *public relations*, akronim PR). Odnosi s javnošću su specifična psihološka aktivnost koja predstavlja sposobnost djelovanja na slušaoce odnosno primaocce poruka. Oni predstavljaju i specifičan oblik komuniciranja i prenošenja poruka između institucija i građana.

Odnosi s javnošću obuhvataju skup tema koje obrađuju razne aspekte razmjene informacija među ljudima s ciljem obavljanja poslovnih aktivnosti. Cilj uspješnih odnosa s javnošću je sporazumijevanje, prijenos informacija, poruka i iskustava. To podrazumijeva i stvaranje novih ideja dogovorom, usklađivanjem mišljenja, argumentiranjem pa čak i opovrgavanjem. U današnje vrijeme menadžment svake uspješne kompanije, javne institucije ili nevladine organizacije podrazumijeva postojanje strateški osmišljenog programa odnosa s javnošću. Zbog toga, svaka ustanova (kompanija, institucija, i sl.) treba da ima vlastiti komunikacijski stil koji je profesionalno strukturiran prema okruženju u kojem djeluje.

Komuniciranje u institucijama lokalne samouprave ima osnovni zadatak informisati građane o aktivnostima koje se u njima sprovode. To su aktivnosti općinskog načelnika, općinskih službi i općinskog vijeća. Prednost informisanja građana je u tome što na taj način građani mogu sudjelovati u aktivnostima i procesu donošenja odluka vezanim za njihovu općinu. Temelj za kvalitetnije komuniciranje u institucijama lokalne samouprave u Bosni i

Hercegovini sadržan je u Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Važno je da se konstantno i kontinuirano čine napori da se uspostavi svijest o tome koliko je bitno da se informacije iz institucija lokalne samouprave, to jest općina, učine dostupnim na pravi način, da budu razumljive i potpune, da građanima omoguće pravi uvid u rad institucija; jer informacija je roba koja ima centralno mjesto u životu ljudi, te lokalna samouprava mora imati više sluha da građani budu obavješteni.

Lokalne vlasti su najbliže građanima i one najviše utiču na rješavanje razvojnih problema u lokalnim zajednicama. Lokalne vlasti trebaju biti osposobljene da u granicama zakona reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, a na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Zbog toga je potrebno da oni koji obavljaju funkciju u lokalnim vlastima budu educirani na pravi način. Stoga, odnosi s javnošću moraju biti važan dio aktivnosti lokalnih dužnosnika i također, oni jesu i trebaju biti način komunikacije i rada s internim i eksternim interesnim grupama. Oni se moraju temeljiti na objektivnoj i kontinuiranoj dvostranoj komunikaciji između lokalnih dužnosnika i javnosti, čak i u kriznim situacijama, te moraju težiti ka uspostavi i održavanju uzajamnog razumijevanja između lokalnih dužnosnika i javnosti.

Lokalni dužnosnici moraju odnose s javnošću prihvatiti kao način upravljanja komunikacijom između lokalne uprave i javnosti koja je okružuje. Obavljajući poslove odnosa s javnošću oni moraju poštovati određena načela, s ciljem da taj posao obave što uspješnije.

2. METODOLOŠKI OKVIR RADA

2.1. Problem i predmet istraživanja

Problem istraživanja magistarskog rada bit će pitanje: Kako i u kojoj mjeri odnosi s javnošću mogu unaprijediti kvalitet upravljanja institucijama lokalne samouprave i kvalitet upravljanja lokalnom zajednicom? U okviru studije slučaja (case study), analizirat će se općina Novi Grad, te će se pratiti njen rad uoči izbora, te svih tema putem kojih tretiraju svoje građane, a iste obuhvaćaju zaštitu životne sredine, kriminal, nezaposlenost, stanovanje i sl.

Poseban dio magistarskog rada bit će usmjeren na istraživanje odnosa s javnošću u institucijama lokalne samouprave, to jest na teorijsko istraživanje odnosa lokalne samouprave i odnosa sa javnošću, te drugi dio koji se odnosi na empirijsko istraživanje gdje će za case study biti uzeta općina Novi Grad. Koristeći se konkretnim primjerom u ovom radu ćemo prikazati da li postoje odnosi s javnošću u institucijama lokalne samouprave, kao oblik upravljanja lokalnom zajednicom, na internom (unutar općine) i eksternom nivou (sa građanima, drugim općinama, međunarodnim organizacijama i sl.)? Odnosno, problem istraživanja je prikazati da li su odnosi s javnošću zastupljeni u pomenutim institucijama tj. u općinama, kakva je njihova uloga u upravljanju lokalnom zajednicom i u kojoj mjeri odnosi s javnošću mogu poboljšati kvalitetu komunikacije s internom i eksternom javnošću.

S obzirom da je predmet istraživanja uži od problema koji se istražuje, isti se odnosi na praćenje efikasnosti i učinkovitosti odnosa s javnošću u općini Novi Grad. Koristeći se konkretnim primjerom, u magistarskom radu će biti istražen stepen razvijenosti odnosa s javnošću u općini Novi Grad na internom i eksternom nivou i njihov značaj za unapređenje upravljanja lokalnom zajednicom. Konkretno, analizirati će se web stranica općine Novi Grad, način komuniciranja sa građanima, rješavanje problema lokalne zajednice, medijska zastupljenost načelnika općine, kao i samim dešavanja unutar općine i sl.

2.2. Ciljevi istraživanja

Rad ima za cilj istražiti stepen razvijenosti odnosa s javnošću u institucijama lokalne samouprave, kroz primjer općine Novi Grad u Sarajevu. Pored navedenog, uvidjet ćemo kakva je efikasnost odnosa s javnošću u općini Novi Grad, odnosno, da li su isti zastupljeni i u kojoj mjeri, na koji se način organizuju i kako se sprovode.

Pored toga, rad ima za cilj istražiti kako se može poboljšati kvalitet odnosa s javnošću u institucijama lokalne samouprave na internom nivou i u kojoj mjeri nosioci lokalne vlasti, efikasnim upravljanjem odnosima s javnošću, mogu poboljšati kvalitetu odnosa sa eksternom javnošću.

Ovaj rad će pokušati dokazati da su odnosi s javnošću veoma značajni u upravljanju institucijama lokalne samouprave, kao i u upravljanju samom lokalnom zajednicom. Iz mnogobrojnih definicija odnosa s javnošću koje je iznjedrila dosadašnja literatura, za potrebe ovoga rada, smo ustanovili da su odnosi s javnošću komunikacija između organizacije i njezine javnosti. Možemo reći i da su odnosi s javnošću djelatnost bez koje nema učinkovitog upravljanja i uspješnog razvoja demokratije; stoga odnosi s javnošću moraju biti važan dio aktivnosti lokalnih dužnosnika i način komunikacije i rada s internim i eksternim interesnim grupama. Stoga, komunikacijski ciljevi lokalne samouprave proizlaze iz pozicije građana u sistemu lokalne vlasti u kojoj je on zainteresiran za dizajn svog životnog prostora i za način rješavanja neposrednih životnih problema. Prema tome, odnosi s javnošću predstavljaju veoma važnu ulogu u upravljanju kako institucijama lokalne samouprave tako i u upravljanju lokalnom zajednicom.

Ovo istraživanje ima cilj da podigne svijest građana i predstavnika lokalne samouprave o stanju odnosa s javnošću u općinama njihovih lokalnih zajednica, i da utiče na njih kako bi poduzeli konkretne akcije da promijene sadašnju sliku odnosa s javnošću u njihovim općinama.

2.3. Sistem hipoteza

Generalna hipoteza: Efikasnost upravljanja lokalnom zajednicom, ogleda se u dobroj komunikaciji sa svojim građanima, koja zavisi od finansijskog i tehnološkog ulaganja u sektor odnosa s javnošću.

Pomoćna hipoteza 1: Interna i eksterna komunikacija općine Novi Grad, usmjerena je na obnovu i razvoj.

Pomoćna hipoteza 2: Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini još uvijek nije prepoznala značaj odnosa s javnošću.

2.4. Metode istraživanja

U ovom radu koristit će se različite naučne metode i to: kvalitativna, kvantitativna i kombinovana metoda. Zatim, historijska metoda, metoda analize sadržaja, metoda posmatranja, te metode prikupljanja činjenica odnosno tehničke metode: anketa i upitnik; koji će omogućiti da se dođe do određenih saznanja, na bazi kojih će se dati odgovarajuće ocjene, a zatim zauzeti i vlastiti stavovi i dati preporuke za koje smatramo da mogu biti značajne u našoj praksi u vezi sa odnosima s javnošću u institucijama lokalne samouprave.

Kada je u pitanju empirijski, odnosno istraživački dio rada, isti će se sastojati od analize interne i eksterne komunikacije na području općine Novi Grad. Istraživanje će biti sprovedeno u periodu od decembra 2017. godine do februara 2018. godine, s tim da ćemo press clippingom obuhvatiti period od proteklih nekoliko mjeseci, gdje ćemo vidjeti koliko se općina Novi Grad spominjala u medijima. U istraživanju će biti sproveden intervju sa nadležnom službom za odnose s javnošću, kao i sa ekspertima iz oblasti odnosa sa javnošću, kako bismo dobili uvid i mišljenje stručnjaka o efikasnosti i učinkovitosti odnosa sa javnošću, općine Novi Grad. Pored toga, sa građanima općine Novi Grad, sprovest ćemo anketno ispitivanje o efikasnosti i učinkovitosti komunikacije općine sa njenim građanima.

2.5. Naučna i društvena opravdanost istraživanja

Razvoju odnosa s javnostima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini su sa svojim projektima i programima pridonijeli CHF International, OESS (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju), USAID, Sida, MDP i druge međunarodne organizacije kroz razne programe i projekte, naravno sve to uz suradnju s općinama. Upravo ponajviše zahvaljujući raznim fondacijama razvijenih zapadnih zemalja, međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama i inozemnim tvrtkama koje su se sredinom '90-ih godina prošlog stoljeća registrirale u Bosni i Hercegovini, počeo je i razvoj suvremenih odnosa s javnostima u Bosni i Hercegovini (Martinović, 2010).

U Bosni i Hercegovini nažalost nije rađeno mnogo istraživanja kada je u pitanju uloga odnosa s javnošću u lokalnoj samoupravi. Ipak, navest ćemo nekoliko istraživanja koja su sprovedena, a značajna su za istraživanje ove teme. Mediacentar i Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, od 2003. do 2004. godine vodili su projekat „Odnosi s javnošću u službi lokalne uprave“. Rezultati su pokazali sljedeće: većina općina pokazuje nedostatak znanja o tome šta su odnosi s javnošću, čemu oni služe i koja je funkcija odnosa s javnošću u lokalnoj samoupravi. Veoma mali broj ljudi je bio upoznat sa PR aktivnostima u okviru općine u kojoj su zaposleni, te veoma mali broj zaposlenika percipira odnose s javnošću kao komunikaciju čija je svrha građenje pozitivnog imidža.

Početakom 2006. godine, u okviru projekta „Procjena elektronske spremnosti općina u BiH“¹, sprovedeno je istraživanje o internet komunikaciji između tijela lokalne samouprave i građana. Od oko 10.000 službenika, uposlenih u općinama, obuhvaćenih u ovoj anketi, njih 4.000 ima pristup kompjuteru. Broj općina koje imaju kompjutere umrežene u lokalnu mrežu je 38,50 posto. Jedan od bitnih segmenata komunikacije s građanima je komunikacija putem e-maila. Postotak općina u Bosni i Hercegovini koje imaju e-mail je preko 90 posto. Ali, prema rezultatima ovog istraživanja na postavljeno pitanje, koje je bilo jednostavno i imalo za svrhu dati odgovor provjerava li se e-mail adresa, od 127 općina samo 12 općina (manje od deset posto) je poslalo bilo kakav odgovor, a od toga je samo sedam općina odgovorilo isti

¹ UNDP (2010). Izvještaj o elektronskoj spremnosti bosanskohercegovačkog društva za 2009. godinu. Sarajevo: UNDP. Dostupno na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=28065. Pristupljeno: 15. decembar 2017. godine.

dan. Ovaj podatak ukazuje na činjenicu da ovaj vid komuniciranja, lokalne samouprave i građana, u Bosni i Hercegovini praktično ne postoji.

Agencija Global market solutions iz Sarajeva, 2010. godine sprovela je istraživanje o korištenju e-maila u javnim institucijama u BiH. Rezultati do kojih se došlo ovim istraživanjem, pokazali su da je tek 62.50% institucija odgovorilo na poslani mail, dok 37.50% nije odgovorilo, a 20% općina uopće nije imalo zvaničnu e-mail adresu na koju ih građani i druge osobe mogu kontaktirati (Martinović, 2010).

PR agencija „Prime Communication“ 2013. godine je realizirala istraživanje o stanju PR profesije u Bosni i Hercegovini. Iz ovog istraživanja, evidentno je da je razvoj struke i dalje neznatan, te da su problemi s kojima se PR profesija suočava uglavnom vezani za nerazumijevanje struke, nekvalificiran kadar i slično.²

Tokom aprila 2014. godine dr. sc. Drago Martinović proveo je istraživanje o participaciji građana u lokalnoj samoupravi. Istraživanjem su obuhvaćeno web stranice općina u BiH, njihova ažuriranost i korisnost za građane. Pored navedenog istraživanja provedeni su dubinski intervjui sa voditeljima odjela za odnose s javnošću da bi se поближе uvidjela praksa i problematika.

Shodno prethodno iznesenom, naučna opravdanost istraživanja proizlazi iz naučnog značaja i karakteristika odnosa s javnošću u institucijama lokalne samouprave, odnosno u općinama kao oblikom upravljanja internom i eksternom javnošću. Ovo istraživanje je opravdano zbog toga što će dati doprinos i upotpuniti fond naučnog znanja o stanju odnosa s javnošću u institucijama lokalne samouprave, to jest u općinama i o posljedicama nerazvijenosti odnosa s javnošću u tim institucijama.

Društvena opravdanost istraživanja polazi od naučnog saznanja o predmetu proučavanja, njegovog društvenog značaja i cilja, te mogućnosti praktične primjene dobijenih rezultata. Ovo istraživanje je društveno opravdano jer će obezbijediti rezultate na osnovu kojih hi mogle da se poduzmu konkretne akcije na poboljšanju situacije odnosa s javnošću u institucijama lokalne samouprave, odnosno da se vlast, a i društvena zajednica aktivnije uključi u rješavanje

² Stanje PR profesije u Bosni i Hercegovini. Dostupno na: <http://prime.ba/stanje-pr-profesije-u-bih-2013/>.
Pristupljeno: 15. decembar 2017. godine.

ovog problema. Na taj način bi se građani mogli jednostavnije i lakše sporazumjeti sa lokalnom samoupravom, a i obratno.

3. JAVNA UPRAVA, DRŽAVNA UPRAVA, NOVI JAVNI MENADŽMENT, JAVNA ADMINISTRACIJA

Objašnjavanje pojma uprave je složen proces koji uključuje određenje teorijskog pojma uprave (različite pravno-političke, socio-tehnološke i sistemsko-socijalno regulatorne koncepcije), funkcionalnog pojma (u materijalnom i formalnom smislu), organizacionog i pozitivno-pravnog pojma uprave (u funkcionalnom i organizacionom smislu).

Konceptualno, upravljanje (uprava), kao kompleksan i kompozitni pojam obuhvata najmanje dva osnovna značenja: a) „upravljanje stvarima“, odnosno obavljanje aktivnosti tehnološke regulacije radnog procesa na osnovu specijalizovanog iskustva i znanja (npr. industrijske proizvodnje) i b) „vladanje ljudima“, odnosno vršenje autoritativnih aktivnosti na osnovu političke vlasti i moći (npr. izdavanje zapovijesti i vršenje radnji prinude).³

3.1. Teorijski pojam uprave

Pravno-političke koncepcije smatraju da je razvoj uprave u modernom smislu riječi vezan za nastanak centralističkih monarhija, tj. perioda prosvetljenog apsolutizma, u kojem je društveni razvoj obilježen određenim tendencijama (rast društvene gustoće, složenost diobe rada, rast količine informacija, znanja i podataka; povećanje proizvodnje dobara-roba i usluga; širenje kruga legitimnih i društveno prihvatljivih interesa).

Tendencije u razvoju društva odražavaju se u tendencijama razvoja uprave. Rast društvene gustoće prevodi se u težnju prema rastu uprave. Sve podrobnija dioba rada u društvu ukazuje se u tendenciji prema diferencijaciji upravnih poslova i upravnih organizacija. Više informacija i znanja u društvu zahtijeva sve profesionalniju upravu. Širenje kruga legitimno prihvatljivih interesa djeluje i na humanizaciju odnosa uprave prema građanima, kao i odnosa

³ Lilić, S., Marković, M. i Dimitrijević, P. (2001). Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike. Beograd: Savremena administracija, str. 6.

unutar same uprave, posebno na ograničavanje primjene sile. A sve veća proizvodnja, odnosno proizvodnost, omogućuju i olakšavaju razvoj uprave u skladu sa svim tendencijama.⁴

U političkom smislu, relativno neizdiferencirana struktura apsolutističkih monarhija i ustaljeni principi vladara („država to sam ja“) iznikli su doktrinu o podjeli vlasti (upravnu, izvršnu i sudsku) koja se ostvaruje kroz revolucije krajem XVIII vijeka u SAD-u i zemljama Evrope, na kome danas počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Moderne koncepcije o principu podjele vlasti razvili su John Lock i Charles Montesquieu u svojim naučnim djelima „Dvije rasprave o vladi“ i „O duhu zakona“, u kojima ističu da je sloboda nemoguća ukoliko se zakonodavna i upravna vlast sjedine u rukama jednog organa ili čovjeka pošto u pravnom smislu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom voljom. Suštinski, revolucionarne tekovine iznikle su potrebu razlikovanja upravljanja od vladanja, kao i potrebu da se prinip „vladanja ljudima“ zamijeni principom „upravljanja stvarima“. Razvoj koncepta pravne države od sredine XIX vijeka, koji je evoluirao od stanovišta da je postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, ka stanovištu da opravdanost svakog postupka ili akta države mora da se cijeni na osnovu njegove sadržine, a ne samo zbog toga što ga je sprovela država ili neki njen organ, uticala je i na odnos prema upravi.

U odnosu na upravu, to znači da i djelatnost uprave ne postaje legitimna (opravdana) samim tim što je uprava vrši na legalan način. Iz tih razloga, danas se smatra da koncept legaliteta upravne vlasti mora ustupiti mjesto konceptu legitimiteta (opravdanosti) upravnog djelovanja. U tom smislu uprava prestaje biti samo sluškinja unaprijed postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u kojima zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mjesto.⁵

U drugoj polovini XIX vijeka u Njemačkoj je razvijen „državno-pravni model uprave“ koji se zasnivao na stanovištu da je uprava dio državnog aparata čiji je osnovni zadatak da vrši upravnu vlast. Dakle, upravna funkcija smatrana je posebnom funkcijom državne vlasti. Tvorac ovog modela bio je Georg Jellinek. Koncept državne uprave naročito dolazi do izražaja tokom 30- tih i 40-tih godina XX vijeka u Sovjetskom savezu po kome je država shvaćena kao organizacija vladajuće klase koja putem monopola fizičke sile štiti klasne

⁴ Pusić, E. (2002). Nauka o upravi. XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga, str. 72.

⁵ Mescheriakoff, S.A. (1990). The Vagaries of Administrative Legitimacy, *International Review of Administrative Science*, vol 56, no. 2, str. 309.

interese, a vršenje uprave je usmjereno na prikupljanje poreza, političku represiju, upravljanje vojskom, zaštitu društvenog poretka i bezbjednosti.⁶

Nasuprot „državnom“ i „klasnom“ modelu uprave, modeli uprave koji danas preovladavaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge uprave, polazi od toga da se vršenje upravnih aktivnosti države ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti (u smislu izdavanja zapovijesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, prije svega, podrazumijeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbjeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koji doprinose opštem razvoju i napretku društva kao cjeline.⁷ Ovo stanovište razvio je francuski pravnik Leon Duguit početkom XX vijeka, koji je smatrao da se državna upravna vlast transformiše u javne službe koje su preteče današnjih, savremenih sektora javnih politika i javnih usluga (obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, privredni razvoj, naučna istraživanja, zaštita prirode) i da je uloga države, prije svega, da obezbijedi uslove za razvoj javnih službi kako bi se omogućio sveobuhvatan napredak društva.

Socio-tehnološke koncepcije polaze od stanovišta da upravna djelatnost nije isključivo u nadležnosti državnih vlasti već da je svojstvena svim oblicima organizovanog rada, pa i organizacijama i kompanijama u vlasništvu privatnog sektora.

Preteče ovog stanovišta mogu se pronaći još u kasnom srednjem vijeku kada je došlo do razvoja tzv. „pravne pragmatike“ koju čine brojne upravne tehnike, iskustva i metode pragmatikog karaktera. Srednjovjekovni predstavnici pravca upravne tehnike, koji su se nazivali katedralistima, bilježili su sve poslove koje su obavljali kraljevski i carski činovnici i na osnovu tih iskustava stvarali udžbenike i praktikume iz kojih su učili novi, lojalni, vladarevi činovnici. Udžbenici su sadržavali praktične primjere kako treba da se „dobro upravlja“.

⁶ Collins, H. (1982). *Marxism and Law*. Oxford: Oxford University Press, str. 57 – 72.

⁷ Lilić, S. (2012). *Upravno pravo i upravno procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 32.

U moderna vremena, kameralni pravac razvio je Lorenz von Stein koji je naglasak u svojim istraživanjima stavio na opisivanje različitih grana uprave metodom deskripcije, kao i na organizaciono tehnička pitanja i ciljeve uprave. Za Steine, država je ličnost, i kao takva nosilac prava i obaveza, a uprava je zbiljski državni život, u kome je prisutna beskonačnost, vječito kretanje.⁸

Savremene socio-tehnološke koncepcije razvijaju se u prvoj polovini XX vijeka kao reakcija na probleme upravljanja koji su se pojavili u složenim industrijskim i ekonomskim sistemima.

To je bilo vrijeme u kome fenomen upravljanja, njegovih raznorodnih i raznovrsnih segmenata, nije tretiran u kontekstu globalne zajednice, društva, već prevashodno u odnosu na mikroorganizacije, lokalni plan.⁹ Pri tome funkcije upravljanja, osnovne i izvedene, nisu bile konsekventno podijeljene. Vlasnici sredstava za proizvodnju su istovremeno izvršiooci čitavog niza funkcija, strateških i operativnih, vezanih za rad i odlučivanje, odnose među ljudima povodom rada i odlučivanja i relacija prema okruženju. Nova istraživanja razvijala su se na stanovištu da svaka radna operacija u organizaciji ima jednu teorijski određivu tačku (tehnički optimum) koja izražava odnos između uloženi sredstava, vremena i rada sa jedne strane, i najboljeg rezultata, odnosno najvećeg efekta, sa druge strane. Na osnovu tog polazišta razvijena je koncepcija o tzv. „naučnoj organizaciji rada“ koja problem upravljanja vidi kroz rješavanje organizacionih pitanja. Najznačajniji predstavnici ovog pravca su Frederick Taylor, Henry Fayol, Lyndall Urwick, Luther Gulick, Mary Parker Fallet, itd.

Frederick Taylor smatra da je glavni cilj rukovođenja obezbjeđivanje maksimalnog prosperiteta poslodavca (razvoj svih aspekata kompanije ili firme dok se ne dostigne permanentni prosperitet), uz maksimalni prosperitet zaposlenih (razvoj do tog stepena na kome će biti u stanju da efikasno rade i najsloženije poslove). Uzajamna zavisnost poslodavaca i zaposlenih navela je Taylora na istraživanje uzroka antagonizama i neefikasnosti u radu.¹⁰

U traženju odgovora on predlaže tri moguća uzroka: prvo, pogrešno uvjerenje radnika da će svako povećanje proizvodnje neizbježno dovesti do nezaposlenosti; drugo, neodgovarajući

⁸ Petrović, M. (2006). Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike. Niš: Pravni fakultet, str. 30.

⁹ Pollard, S. (1965). The genesis of modern management: a Study of the Industrial Revolution in Great Britain. Cambridge: Cambridge University Press, str. 63.

¹⁰ Taylor, F. (1947). Scientific Management. New York: Harper and Row, str. 42 – 63.

sistem upravljanja koji izaziva potrebu svakog radnika da ograniči svoju produktivnost kako bi zaštitio sopstvene interese i treće, neefikasni i nesistematski metodi rada kojima se rasipaju napori zaposlenih. Historijske zasluge Frederika Tejlora jesu u postavljanju 4 osnovna principa rukovođenja: razvoj pravne nauke o radu (šta znači pošteno odrađen radni dan, kakve su mogućnosti rukovodilaca da koriguju mane svojih radnika i da radnici znaju šta se od njih očekuje); naučna selekcija i progresivni razvoj radnika (razvijanje sklonosti radnika od strane poslodavca da postanu prvoklasni radnici); potreba naučnog obučavanja rukovodilaca i radnika; neprestana i tijesna saradnja između rukovodstva i osoblja.

Za razvoj socijalno-tehnoloških koncepcija nesumnjiv značaj je imao Max Weber sa svojom teorijom idealne organizacije koja je bila oslonjena na socijalne, ekonomske i političke karakteristike svoga vremena, pri čemu racionalizacija predstavlja osnovnu vrijednost društva.

Taj proces racionalizacije najuspješnije ostvaruje birokratska organizacija, odnosno birokratski način upravljanja organizacijom, zasnovan na racionalnim načelima koja određuju cjelinu organizacijske strukture i procesa. Osnov racionalnosti ovakvog oblika upravljanja temelji se na tehničkom znanju, a smisao njegove funkcionalnosti dokazuje se kroz optimalnu efikasnost.¹¹ Birokratska organizacija temeljila se na visokom stepenu specijalizacije, hijerarhijskoj strukturi autoriteta, bezličnosti odnosa između članova organizacije, razlikovanju privatnih od službenih prihoda i imovine. Weber ovakav vid organizacije vezuje za administrativni aparat kojim se omogućuje postizanje najvećeg stepena efikasnosti učinka i racionalna kontrola nad ponašanjem i djelovanjem ljudi okupljenih u procesu rada, a nadmoćnost ovog oblika organizacije iskazuje se kroz njenu postojanost, preciznost, disciplinu, strogost, stabilnost. Razvio je tri tipa autoriteta legitimne vlasti: racionalno-legalni (zasnovan na pravu pojedinih ljudi da izdaju naredjenja), tradicionalni (uvjerenje u svetost drevnih tradicija i dobijanje legitimacijskog statusa iz te svetosti) i harizmatski (počiva na predanosti, posebnosti, izuzetnoj svetosti ili heroizmu pojedinca).

Kritička misao Weberovog stanovišta uglavnom je usmjerena na disfunkcionalnost sastavnih elemenata organizacije. Tako, specijalizacija po sebi ne donosi samo prednosti jer uvećava i mogućnosti konfliktnih situacija između specijalizovanih jedinica, otežava njihovu međusobnu komunikaciju i podstiče povlačenje, izolaciju. Birokratska pravila ponašanja

¹¹ Weber, M. (1976). Privreda i društvo, Tom I. Beograd: Prosveta, str. 10.

umjesto da ostanu sredstva postaju ciljevi, a njena unutrašnja hijerarhijska struktura može postati smetnja ispunjavanju ciljeva cjeline.¹²

Ipak, protagonisti socio-tehnološke koncepcije (klasične škole) nisu značajnije doprinijeli razrješenju problema organizacije i upravljanja globalnim društvom jer je njihova pažnja bila usmjerena ka pojedinim organizacijama, njihovim strukturama, ljudskim potencijalima i unutrašnjoj podjeli rada i uloga, a ne na društveni totalitet. Pored toga, ova teorijska koncepcija zanemarivala je ljude sa svojim različitim psihološkim karakteristikama i društvo koje postoji kao socijalno okruženje jedne organizacije. „Psihološka kritika“ ukazuje na to da socio-tehnološki koncept zanemaruje motive, reagovanja i ponašanja pojedinaca koji stupaju u međuljudske odnose. Upravo je ova ideja iznjedrila novo polazište, tzv. školu međuljudskih odnosa, čiji su utemeljivači bili Elton Mayo, Chester Barnard, Kurt Lewin, George Homens, Mary Parker Fallet, itd. Njihovo učenje zasnovano je na biheviorističkoj nauci koju je razvio Emile Durkheim. Oni su smatrali da su u stanju da prevaziđu i unaprijede zdravorazumske solucije korištenjem razvijenih tehnika prikupljanja podataka (laboratorijsko eksperimentisanje, ankete putem upitnika i intervjuja i posmatranje učesnika).

Osnovni zaključci škole međuljudskih odnosa su: nivo proizvodnje ne zavisi od fizioloških kapaciteta, već od normi koje su usvojene od radnika udruženih u neformalne grupe; neekonomske nagrade su važnije od ekonomskih jer radnici koji proizvode više ili znatno manje od drugih radnika gube njihovo poštovanje i ljubav, kao i osjećaj solidarnosti; radnici u proizvodnji reaguju i ponašaju se ne kao pojedinci nego kao pripadnici ljudskih grupa.¹³ Vjerovatno najveći doprinos ove škole jeste razlikovanje dvije vrste rukovođenja (formalnog i neformalnog). Formalno rukovođenje postoji u svakoj organizaciji i na različitim nivoima, a neformalno je iznjedrilo lidere, vođe ljudskih grupa koji utiču na ponašanje drugih na osnovu autoriteta koji im grupa priznaje. Uticaj škole na današnje prilike je izuzetno veliki i ogleda se prije svega u promjeni načina industrijske proizvodnje i u promjenama u odnosu između rukovodilaca i radnika u organizaciji. Iako je bihevioristička škola učinila korak na prevazilaženju shvatanja organizacije kao tehničko-ekonomskog sistema, ipak nije uspjela da organizaciju objasni kao društveni sistem. Organizacija nije shvaćena kao kompleksan totalitet, pri čemu je zapostavljena i dimenzija njenog okruženja, a takođe je izražena nedovoljna artikulacija pristupa multidimenzionalnoj prirodi odnosa između organizacija i

¹² Mouzelis, N. (1975). *Organization and bureaucracy-an analysis of modern theoris*. London: Routledge Publisher, str. 26.

¹³ Lewin, K. (1952). *Group Decision and Social Change*, New York: Haptley, str. 472.

institucija. Upravo ovi nedostaci postali su atraktivni za istraživače tzv. škole opšte teorije sistema.

Moderni teorijski pojam uprave nastaje zahvaljujući metodološkim i naučno istraživačkim dostignućima opšte teorije sistema polazeći od stanovišta da je uprava složeni upravni sistem ljudske saradnje za socijalnu (društvenu) regulaciju koji je doveo i do razvoja ovog teorijskog koncepta. Pod sistemom se najčešće podrazumijeva skup međusobno zavisnih dijelova koji čine cjelinu, doprinose joj i od nje dobijaju i koji je uz to međuzavisan u odnosu na šire okruženje. Međuzavisnost i interakcija podsistema su važne za opstanak cjelovitog sistema. Opšte karakteristike sistema su: podsistemi, ulazi (input), dejstvo (operacije), izlazi (output), granice, rezultati aktivnosti (feedback), okruženje, funkcije, sinergizam (holizam) i ekvifinalnost.¹⁴ Sistem ljudske saradnje podrazumijeva postojanje različitih oblika ponašanja ljudi radi uspostavljanja njihovih međusobnih odnosa u procesu rada, koji treba da dovedu do ostvarivanja nekog efekta (proizvodnja, kulturni razvoj, zaštita okoline, unapređenje zdravstvene i socijalne politike).

Koncept socijalne regulacije proizlazi iz okolnosti da ljudi u društvu ostvaruju svoje interese kako u odnosima međusobne saradnje, tako i u međusobnim sukobima. Međusobna konkurencija pojedinaca i društvenih grupa za relativno oskudna materijalna dobra ispoljava se bilo kao dominacija (kada se interesi jednih ostvaruju na račun drugih), bilo kao kompromis (kada se interesi ostvaruju samo jednim dijelom i nikada u potpunosti). U tom smislu, koncept socijalne regulacije polazi od stanovišta da upravni sistem, kao sistem ljudske saradnje, ima za cilj neutralisanje kontigentnosti, tj. negativnih efekata neizvjesnosti koji proizlaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.¹⁵

Sistemske pristup, koji su u društvenim naukama najviše razvili Niklas Luhmann, David Easton, Talcott Parsons i Kenneth Boulding, polazi od stanovišta da cjelina nastaje kao interakcija dijelova cjeline među sobom i da cjelina ima posebnu vrijednost u odnosu na vrijednost zbira njegovih dijelova. Ovaj model svoju ekspanziju doživljava naročito 50-tih i 60-tih godina prošlog vijeka. Pouzdanije razumijevanje sistemskog pristupa pružila je podjela sistema na zatvorene (karakteriše ih odsustvo prijema ulaza izvan sistema, kao i distribija

¹⁴ Luhmann, N. (1981). Teorija sistema – svrhovitost i racionalnost. Zagreb: Globus, str. 4 – 11.

¹⁵ Pusić, E. (2005). Društvena regulacija. Zagreb: Globus, str. 345.

izlaza prema spoljnoj sredini) i otvorene (razmjenjuju ulaze i izlaze sa svojim užim i širim okruženjem).

Oslonjena na koncepciju otvorenog sistema, opšta teorija sistema tumačeći svojstva društvenih sistema koji se sastoje od čitavog niza blokova organizacija, iskristalisala je sljedeće njegove karakteristike: postojanje međuzavisnosti svih njegovih dijelova ili elemenata, pri čemu je cjelina objektivno viši kvalitativni entitet, nego jednostavan zbir dijelova. Podsystem ne može biti shvaćen bez razumijevanja cjeline sistema, kao i graničnih odnosa prema drugim sistemima, dok su njihovi međuodnosi po svom karakteru hijerarhijski. Otvoreni sistemi su promjenljive i adaptivne prirode, sa tendencijskim procesima rasta i raspada. Zbog toga cjelina ima karakter sistema u kojem postoji međusobno dejstvo njegovih dijelova i koji je izložen uticajima svog okruženja. Sistem je, dakle, u stalnoj dinamičkoj interakciji sa svojim okruženjem kako bi se prilagodio i osigurao svoj opstanak.¹⁶ Ovaj teorijski koncept ipak nije našao veći praktičnu primjenu jer je realnost ipak pokazivala razlike između teorije i prakse zbog sve dinamičnijeg uvećanja obima, broja, vrste i složenosti organizacija uz sve očiglednije ubrzanje promjena u mikro i makro sistemima (društvenim, ekonomskim, političkim i tehnološkim). Složeni sistemi, kao što je uprava, u teorijskom smislu zahtijevaju sistemski pristup i u tome je njihov veliki značaj.

Kibernetika takođe se razvija tokom 50-tih i 60-tih godina XX vijeka i zasnovana je prije svega na matematičkim modelima upravljanja i organizovanja složenih sistema uz pomoć dostignuća iz informacione tehnologije. Utemeljivač ovog pravca je Norbert Wiener, koji je pitanjima uprave prišao prevažno sa aspekta uloge informacija koje one imaju u regulisanju sistema. Prema njemu, svaki model se sastoji od dva podsystema: onog koji upravlja i onog kojim se upravlja. Informacije predstavljaju suštinu upravljanja i mogu biti direktne (one koje idu od upravljačkog ka onom kojim se upravlja) i povratne (koje idu u suprotnom pravcu i koriste ostvarene rezultate za buduće korekcije u aktivnostima sistema). Društvo se može razumjeti samo putem proučavanja poruka i sredstava komunikacija kojim raspolaže, i da će u budućnosti razvoj poruka i sredstava komunikacija, poruka između čovjeka i mašina, mašina i čovjeka, kao i između mašine i mašine, neizbježno igrati sve značajniju ulogu.¹⁷

¹⁶ Carlisle, H. (1976). Management: concepts and situations. Chicago: Science Research Associates, str. 42.

¹⁷ Wiener, N. (1964). Kibernetika i društvo. Beograd: Nolit, str. 30 – 31.

Za razvoj kibernetičkog modela uprave važno je ime Lucien Mehl koji je smatrao da organizacije i države predstavljaju složene i kompleksne sisteme koje se obrazuju radi postizanja određenih ciljeva (finaliteta). Kibernetički model države shvaćen kao socijalni sistem sa ciljem razlikuje određene nivoe aktivnosti sistema: nivo regulatorskih aktivnosti (legislativne funkcije-donošenje zakona), selektorskih aktivnosti (egzekutivne funkcije-donošenje podzakonskih akata), transduktorskih aktivnosti (upravne funkcije-neposredno izvršenje zakona), efektorskih aktivnosti (faktičko ostvarenje zakona-ljudske radnje) i kontrolnih aktivnosti (sudske funkcije- donošenje sudskih akata).¹⁸

Poseban doprinos kibernetičke modelistike u određivanju teorijskog pojma uprave ogleda se u sadržinskom određivanju upravnih aktivnosti kao aktivnosti „transduktorskog karaktera“ kojima se opšti ciljevi sistema sprovode u neposredno izvršenje. U tom smislu, donošenje upravnih akata od strane organa uprave i drugih ovlaštenih subjekata bila bi tipična transduktorska aktivnost kojom se opšti cilj (utvrđen u zakonu) sprovodi u realizaciju radi postizanja odgovarajućeg efekta (ponašanje ljudi).

Teorija socijalne regulacije nastaje krajem XIX i početkom XX vijeka u vrijeme opšteg privrednog i društvenog razvoja koji se odrazio i na širenje poslova uprave (zdravstvo, školstvo, saobraćaj, komunalni poslovi). Principi i tehnologija upravljanja državom i privredom sve više postaju slični i umjesto dotadašnjeg koncepta državno-pravne uprave razvija se ciljno-racionalni koncept moderne upravne organizacije. Stanovište ovog koncepta polazi od toga da se velikim upravnim sistemima (državne uprave, kompanije, zdravstvene službe) može upravljati samo prema utvrđenim pravilima čiju djelatnost obavljaju profesionalni i depolitizovani službenici uprave. Ovaj model razvio je i ideju o dvostrukoj ulozi države: instrument za vršenje političke vlasti („uprava kao vlast“) i organizacija za vršenje javnih službi („uprava kao služba“). Uloga države i uprave jeste da se obezbijedi blagostanje društva, a to može da se ostvari samo ako uprava postane socijalni regulator društvenih procesa. Za tako nešto uprava je kadra jer ima veliki potencijal u ljudima, znanju i materijalnim resursima. Značaj ovog koncepta jeste u tome što je nastala ideja da se opšte blagostanje društva može realizovati samo kroz ostvarivanje javnih interesa koji su iznad pojedinačnih interesa. Pojedinci u demokratskim državama svoj individualni interes upravu

¹⁸ Pusić, E. (1971). Problemi upravljanja. Zagreb: Naprijed, str. 115 – 180.

ostvaruju kroz realizovanje javnih interesa, a javni interesi se ostvaruju obavljanjem javnih službi.

3.2. Funkcionalni pojam uprave

Da bi se olakšalo razumijevanje funkcionalnog pojma uprave potrebno je napraviti razliku između tzv. funkcionalnog pojma uprave (upravna djelatnost) i tzv. organizacionog pojma (upravna organizacija). Funkcionalno stanovište polazi od toga da je uprava posebna (upravna) djelatnost, odnosno racionalna aktivnost ljudi koji svoje individualne i zajedničke potrebe zadovoljavaju organizovanim radom većeg broja ljudi. Organizaciono stanovište određuje upravu kao posebnu organizaciju (sistem organizacionih cjelina) u okviru složene organizacione strukture države čiji se poslovi odnose na obavljanje upravnih aktivnosti. I sama uprava se sastoji od velikog broja raznovrsnih organa i organizacionih oblika koji između sebe uspostavljaju komunikaciju i saradnju na osnovu utvrđenih pravila i propisa. Pored toga, uprava može obuhvatati i organizacione cjeline koje se nalaze i van sistema koji čine upravu i koji postoje u drugim podsistemima, ali i organizacione cjeline koje se nalaze van organizacione strukture kakva je država.

Teorijski odrediti funkcionalni pojam uprave, odnosno teorijski odrediti pojam uprave u funkcionalnom smislu, znači teorijski definisati osnovne aktivnosti kojim uprava (kao organizacija) ostvaruje svoje zadatke i poslove, odnosno putem kojih uprava realizuje svoju socijalnu funkciju u društvu.¹⁹ Aktivnosti uprave usmjerene su na obavljanje upravnih aktivnosti koje se mogu razlikovati prema materijalnim (sadržinskim obilježjima) i formalnim (spoljnim obilježjima), iz čega nastaje i razlikovanje funkcionalnog pojma uprave u materijalnom i formalnom smislu, ali i iz razlikovanja u shvatanjima teorijskog pojma pravne države. Razlikovanje osnovnih zadataka i poslova od ostalih zadataka i poslova uprave imalo je veliku ulogu u izgradnji političkih sistema evropskih kontinentalnih država krajem XIX i početkom XX vijeka. Osnovni zadaci i aktivnosti uprave jesu poseban oblik vršenja vlasti, a vršenje upravnih aktivnosti imale su karakter autoritativnosti što je značilo vršenje jednog oblika državne vlasti. Iz tog stanovišta iznjedrila su se dva različita gledišta koja su se odnosila na sadržinu upravnih aktivnosti: upravne aktivnosti se odnose samo na jedan

¹⁹ Lilić, S., Marković, M. i Dimitrijević, P. (2001). Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike. Beograd: Savremena administracija, str. 85.

poseban oblik vršenja vlasti (tzv. upravna funkcija); upravne aktivnosti obuhvataju i druge aktivnosti koje ne znače samo vršenje vlasti (tzv. upravna delatnost).

Model državne uprave (uprave kao vlast) u materijalnom smislu neraskidivo je povezan sa prvobitnim konceptom pravne države kojim se uprava vezuje za državu i predstavlja posebnu funkciju državne vlasti. Ovo shvatanje nastaje krajem XVIII i početkom XIX vijeka u apsolutističkim monarhijama i policijskoj Pruskoj državi u kojima su vladali neravnopravni i odnosi nadređenosti i podređenosti između države (upravnog aparata) i građana, a koji su se manifestovali kroz izricanja zapovijesti i ograničenja od strane države ka građanima. Sa koncepcijama o podjeli vlasti u prvoj polovini XIX vijeka vršenje državne vlasti počinje da se posmatra kao vršenje pravnih funkcija državne vlasti u kojima država ima zakonodavnu, upravnu i sudsku funkciju, a svaka od ovih funkcija se manifestuje donošenjem odgovarajućih pravnih akata.

Prema ovoj koncepciji, aktivnosti koje čine funkciju države razlikuju se od ostalih aktivnosti zato što je njihovo vršenje podvrgnuto specifičnom režimu prinudnih (kongentnih) pravnih normi koje stvaraju odnos neravnopravnosti između subjekata koji učestvuju u pravnim odnosima. Odnos neravnopravnosti između nadmoćne države i građana ima za cilj osiguranje ostvarivanja opštih interesa države. Koncept „uprave kao vlast“ u kontinentalnim zemljama Evrope bio je zastupljen do kraja Drugog svjetskog rata kada je došlo do stvaranja koncepta „države blagostanja“ i koncepta univerzalnih ljudskih prava.²⁰

Stanovište uprave kao javne službe (u materijalnom smislu) i ideju o socijalnoj funkciji države prvi je iznio Claude Henri de Saint Simon i to početkom XIX vijeka. Njegovo stanovište da „vladanje ljudima treba da bude zamijenjeno upravljanjem stvarima“ postao je jedan od najvažnijih principa savremenog koncepta pravne države. Američki politikolog i predsjednik Woodrow Wilson krajem XIX vijeka uviđa složenost poslova državne uprave kroz poslove državne poštanske službe i da državna uprava prestaje da vrši samo autoritativne aktivnosti već počinje i da pruža usluge. Max Weber još više uočava dvostruku ulogu uprave, kao službe koja se bavi školstvom, zdravstvom, infrastrukturnim razvojem sa jedne strane, i kao vlasti, tj. centralnih organa koji su tu samo da održe postojeću političku raspodjelu vlasti. Ipak, najveći značaj u razvoju ovog koncepta dali su socijal-funkcionalisti (Leon Duguit,

²⁰ Lilić, S. (1998). Upravno pravo. Beograd: Savremena administracija, str. 25.

Gaston Jèze, Jean Rivero, i dr.) početkom XX vijeka u Francuskoj, koji su razvili tzv. solidarističke koncepcije. Državni savjet Francuske je povodom slučaja uklanjanja pasa sa ulica tokom 1903. godine donio zaključak da sve što spada u organizaciju i funkcionisanje javnih službi predstavlja upravnu djelatnost. Na osnovu ovih odluka Državnog savjeta razvijen je i koncept uprave kao javne službe, čiji je utemeljivač bio Leon Duguit, koji je smatrao da je zadatak države da vrši javne službe.²¹

Država nije suverena vlast koja zapovijeda, ona je grupa pojedinaca koja raspolaže silom i koji su dužni ovu silu upotrijebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama. Pojam javne službe postaje osnovni pojam savremenog javnog prava. Duguit smatra da osnova javnog prava više nije pravo zapovijedanja već kako urediti i upravljati javnim službama putem određenih pravila. Kada država pruža usluge u zdravstvu, školstvu, saobraćaju, tu nema mjesta zapovijedanju već je riječ o pružanju usluga u javnim službama. Upravo ova Duguitijeva razmišljanja postala su neizostavni dijelovi koncepta države blagostanja koji je definisao da je uloga države da se stara o dobrobiti građana, privrednom, kulturnom i društvenom razvoju uopšte. Na osnovu iznijetog, funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu određuje se kao djelatnost kojom uprava obavlja svakodnevne zadatke i poslove koji obuhvataju mješavinu autoritativnih i neautoritativnih elemenata, pravnih i nepravničkih elemenata, sa ciljem da se poveća opšte blagostanje društva.²²

Polazeći upravo od koncepta socijalne funkcije države i uprave u čijem je osnovu teorijski model uprave kao javne službe, sadržina funkcionalnog pojma uprave kao upravne djelatnosti podrazumijeva ukupnost svih aktivnosti uprave, i autoritativnih (upravne akt, prinudne radnje), ali i neautoritativnih (učestvovanje u oblikovanju politike, praćenju stanja, razvojnim poslovima, vršenju upravnih radnji neautoritativnog karaktera, i sl), te funkcionalni pojam uprave danas upravo i čini sadržinu teorijskog pojma javne uprave u funkcionalnom smislu. Javna uprava je pojam koji u funkcionalnom smislu podrazumijeva sve djelatnosti odnosno aktivnosti koje uprava kao organizacija za socijalnu regulaciju društvenih procesa obavlja. Djelatnosti uprave su, dakle, usmjerene ka ostvarivanju opšteg interesa i društvene dobrobiti građana.

²¹ Milenković, D. (2009). Javna uprava. Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 35 – 38.

²² Digi, L. (1929). Preobražaj javnog prava. Beograd: Geca Kon, str. 19 – 25.

Ostvarivanjem opšteg interesa stvaraju se i uslovi za razvoj i unapređenje individualnih sloboda i prava čovjeka i građanina, čime se obezbjeđuje ostvarivanje ideje ljudskih prava. Radi ostvarivanja opšteg interesa kao političke kategorije, neophodno je opšti interes, kao takav, formalizovati u zakonu, čime se on preobražava u javni interes. Upravnu djelatnost pored organa uprave mogu, pod određenim uslovima, da obavljaju i pojedini nedržavni subjekti kojima su zakonom povjerena vršenja javnih ovlaštenja. Ti nedržavni subjekti (npr. ustanove, javna preduzeća) ne obavljaju upravnu djelatnost kao osnovnu djelatnost već se bave drugom osnovnom djelatnošću (pružanjem usluga, proizvodnim procesima). Takođe, nedržavni subjekti mogu vršiti upravnu djelatnost kao dopunsku djelatnost ali je za tako nešto potrebno zakonom utvrditi javna ovlaštenja.²³

Za pojam javne uprave karakteristično je da je riječ o izvesnim aktivnostima koje su zajedničke za organizacije koje vrše javna ovlaštenja i državne organe, pa prema tome nije od važnosti koja od tih organizacija vrši te aktivnosti. Bitno je odrediti sadržinu djelatnosti, odnosno aktivnosti koje se nazivaju javnom upravom. Javna uprava postoji kada određene aktivnosti vrše državni organi, a postojaće javna uprava i kad te djelatnosti i aktivnosti vrše organizacije.

Funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu polazi od toga da pravne pojave nije moguće odrediti sadržinski, već na osnovu spoljnih obilježja, formalnih elemenata koji su određeni važećim pravom. Mjerila za određivanje pojma uprave u formalnom smislu su: vršioci uprave (organi uprave); postupak vršenja uprave (upravni postupak); forma akta kojim se odlučuje u upravnim stvarima (upravni akt); kontrola vršenja uprave (upravna i sudska kontrola uprave). Ova shvatanja su produkt bečke normativističke škole na čelu sa Hans Kelsenom. Pojedine današnje karakteristike uprave izgubile su karakter formalnosti (upravni postupak) pa je zadržan samo tzv. organski element koji pojam uprave određuje kao ukupnost aktivnosti državnih organa koji su propisima označeni kao organi uprave, izuzimajući zakonodavstvo i sudstvo. Danas je ovo stanovište uglavnom napušteno jer polazi od elemenata koji su definisani na osnovu postojećih pravnih propisa koji su skloni čestim promjenama.²⁴

²³ Lilić, S. i Milenković, D. (1999). Javne službe u jugoslovenskom pravu. Beograd: Pravni fakultet, str. 25 – 26.

²⁴ Kelsen, H. (1956). Opšta teorija prava i države, Beograd: Prosveta, str. 31 – 65.

3.3. Organizacioni pojam uprave

U organizacionom smislu, uprava se javlja kao složena upravna organizacija sastavljena od brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu unaprijed utvrđenih pravila i propisa. U širem smislu, sistem uprave u okviru državne organizacione strukture, međutim, osim organizacionih cjelina u okviru posebne organizacione strukture uprave, može obuhvatiti i organizacione cjeline u okviru drugih državnih organizacionih podsistema (npr. sudova), pa čak i cjeline koje se nalaze izvan organizacione strukture države (npr. javne ustanove i javna preduzeća). U tom smislu, teorijsko određivanje organizacionog pojma uprave podrazumijeva određivanje posebnog organizacionog sistema koji obavlja upravne aktivnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i izvan nje. U organizacionom pogledu, osnovni cilj uprave jeste vršenje upravne djelatnosti. Upravna organizacija je sastavljena od brojnih i raznovrsnih organizacionih oblika na centralnom i na nižim nivoima (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava, posebne upravne organizacije, organi regionalne i lokalne samouprave) u okviru posebne državne podstrukture uprave. Pored toga, upravna organizacija obuhvata i organizacione cjeline u okviru sudskih i zakonodavnih organa (npr. sudska uprava, stručne službe skupštine), nezavisne i samostalne organe i sisteme čiji je osnivač država i kojima je povjereno obavljanje upravne djelatnosti, subjekte čiji je osnivač država i koji obavljaju poslove od opšteg interesa ali se nalaze van organizacione strukture države, kao što su ustanove (bolnice, škole, fakulteti, muzeji) i preduzeća (elektroprivreda, vazdušni saobraćaj, fiksna telefonija, željeznice, itd), kao i nedržavne subjekte kojima su zakonom povjerena upravna ovlaštenja i čiji osnivač nisu ni jedinice lokalne i regionalne samouprave ali ni država. Obzirom da se kao vršioci upravne djelatnosti mogu pojaviti i nedržavni subjekti sa upravnim javnim ovlaštenjima onda se uprava u organizacionom smislu pojavljuje kao javna uprava.

Javna uprava u organizacionom smislu, obuhvata, dakle, pored državne uprave i upravu svih javnopravnih ličnosti ili samouprava, kao i privatnih subjekata kojima je zakonom povjereno vršenje upravnih javnih ovlaštenja, te je organizacioni pojam javne uprave širi od pojma državne uprave. Prema tome, pojam javne uprave je širi od pojma državne uprave jer označava sve vršioce upravne djelatnosti, i u okviru državne organizacione strukture (upravne

organe i druge državne organe koji su ovlašteni za vršenje upravnih aktivnosti) i izvan nje (nedržavne subjekte sa javnim ovlaštenjima), a ne samo državne organe uprave kao vršioce upravnih aktivnosti. Dakle, model javne uprave pravi jasnu razliku između „organizacione strukture“ i „djelatnosti javne uprave“ kojima se obavljaju različiti zadaci i poslovi sa ciljem da se postigne opšte blagostanje društva, ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, kao i što kvalitetnije, efikasnije i efektivnije pružanje javnih usluga.

3.4. Definisanje javne uprave

Definisanju pojma javne uprave u literaturi zemalja Zapadne Evrope i SAD-a pristupilo se još krajem 60-tih godina prošlog vijeka. Tako Paul Fletcher određuje javnu upravu kao strukturu uprave (institucija) i odnose kojima se sprovodi aktivnost javnih službenika.²⁵

Richard Stillman krajem 70-tih definiše javnu upravu kao proces javnog upravljanja koji se sastoji od akcija uključenih u ostvarenje namjera i želja vlade. To je stalni aktivni biznis, dio vlade koji se brine za primjenu zakona kako ih donose zakonodavna tijela (ili druga ovlaštena tijela, a tumače sudovi) kroz proces organizovanja i menadžmenta.²⁶ John Corson smatra da je javna uprava sredstvo kojim se ostvaruju svrhe i ciljevi vlade kroz određene aktivnosti.

Felix i Lloyd Nigro: javna uprava je a) nastajanje korporativne uprave u javnom okruženju; b) pokriva sva tri dijela vlasti – izvršnu, zakonodavnu i sudsku i njihove međudnose; c) igra važnu ulogu u formulisanju politika i tako postaje dio političkog procesa; d) uveliko se razlikuje od privatne uprave; e) tijesno je povezana s mnogim privatnim organizacijama i pojedincima.²⁷

Adam Chandler vidi veliki uticaj novog javnog menadžmenta na javnu upravu koji se ogleda kroz promjene koje su se desile u menadžmentu u privatnom sektoru (mjerenje učinka, naglasak na rezultatima i efektu rada, novčani podsticaji, tržišna utakmica).²⁸ Tokom 90-tih godina XX vijeka pojam javne uprave povezuje se sa pojmom dobrog upravljanja (good governance) koji je nastao kao reakcija na ograničenja novog javnog menadžmenta u

²⁵ Fletcher, P. (1967). *Public Administration*. London: Routledge Publisher, str. 53.

²⁶ Stillman, R. (1978). *Public administration Concept and Cases*. Boston: Houghton Mifflin, str. 342.

²⁷ Šeparović, I.P. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta-dileme javne uprave*. Zagreb: Golden Marketing, str. 13.

²⁸ Chandler, A. (2000). *Comparative Public Administration*. London: Routledge Publisher, str. 5 – 18.

praktičnom smislu. U prvi plan izbija javni interes ili opšte dobro zajednice pa prema tome se i javna uprava određuje kao skup svih struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i sprovođenje javnih politika (*public policies*) kojima se ostvaruje opšte dobro.

Sa tim se slaže i Eugen Pusić koji definiše javnu upravu kao tijelo koje je dobilo politička ovlaštenja i sredstva potrebna za zadovoljavanje opštih interesa i čija je krajnja svrha opšti interes ili postizanje opšteg dobra. Tako pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu, koja je njen vrlo važan dio, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna preduzeća, djelatnost koncesionara i subvencionisanog privatnika u obavljanju javnih službi.²⁹

Upravo je uvođenje instituta javne službe u pravni sistem naše zemlje uticalo na promjenu stanovišta da je javna uprava ograničena samo organe državne uprave kao nosioce državne vlasti već da obuhvata i pojedine organizacije kojima je zakonom povjereno vršenje javnih ovlaštenja i koji obavljaju javne službe. Danas lokalna samouprava u našem pravu zauzima neizostavno mesto kao važan segment javne uprave.

3.5. Javna administracija i novi javni menadžment

Važno je vidjeti na koji su se način promjene koje su se desile pod uticajem novog javnog menadžmenta reflektovale na javnu administraciju. Javna administracija sa određenim menadžerskim pristupom postoji od kada je i krenuo proces stvaranja modernih država i zbog toga je neophodno ustanoviti kako je taj proces tekao u nekoliko najrazvijenih zemalja svijeta, prije svega u SAD-u, Francuskoj i Njemačkoj.

U Sjedinjenim Američkim Državama historijski period razvoja javnog sektora može se podijeliti na tri dijela: od 1789. do 1829. godine („era džentlmena“), od 1829. do 1883. godine (*spoils system*) i od 1883. godine do današnjih dana (*merit system*). Prva faza, tzv. „era džentlmena“, vezana je za početak rada same administracije SAD-a i stvaranja države na čelu sa George Washingtonom. U administraciju su se tada zapošljavali ljudi koji nisu imali veliko obrazovanje ali su posao učili u hod. Sa druge strane, to su bile ličnosti iz više klase,

²⁹ Pusić, E. (1996). Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga, str. 7.

pobornici i pristalice predsjednika države ali i ličnosti koje su imale integritet u svojim lokalnim sredinama.³⁰

U svakom slučaju, u tom su razdoblju „test lojalnosti, uzimanje u obzir regionalne odrednice (sa širenjem političkih stranaka na države članice saveza), preferiranje veterana i konsultovanje s Kongresom ostali činioci zapošljavanja u javnim službama.³¹

Druga faza počinje sa dolaskom na vlast predsjednika Andrew Jacksona 1829. godine koji je zapošljavao u službu ljude koji su lojalni njemu *kako* bi ojačao svoju političku poziciju, na period od 4 godine, tj. do isteka jednog mandata. Tada je sa njim razvijen tzv. sistem plijena (*spoil system*) koji je podrazumijevao da stranka koja osvoji vlast na izborima ima mogućnost zapošljavanja svojih ljudi u javnoj administraciji. Kao posljedica toga došlo je do gomilanja upravnih poslova ali i neefikasnosti i neefektivnosti uprave, slabljenje etičkih kodeksa, čestih skandala, jačanja mita i korupcije, povećanja broja pronevjera. Tokom 1881. godine dolazi do formiranja Nacionalne lige državnih službenika (*Nation Civil Service League*) sa ciljem da se izvedu političke promjene uvođenjem novog sistema zapošljavanja (*merit system*).³²

Reforma državne uprave imala je za cilj da se spasu političke stranke i uveliko upravljanje političkim poslovima od uticaja ljudi čije se cjelokupno državištvo sastojalo u nestručnom obavljanju službi. Teškoće nije trpio samo javni sektor već se to sve loše odrazilo na ekonomsko funkcionisanje zemlje koje se ispoljilo u nemogućnostima servisiranja dugova i u zastoju razvoja industrije. Tokom 1883. godine donijet je Zakon o državnim službenicima (*Civil Service Act*) kojim je formirano tijelo (Komisija za državne službenike) za sprovođenje kompetitivnih ispita prilikom zapošljavanja ljudi u državnu službu. Sa tim zakonom počinje faza zapošljavanja ljudi na osnovu njihovih sposobnosti (*merit system*) koji je imao izražen menadžerski pristup. Ovaj sistem imao je za cilj da se izvrši depolitizacija uprave, sa težnjom da se ona organizuje kao privatni sektor i da se kontinuitet službovanja zasniva na sposobnostima, a ne na političkim i stranačkim vezama. Prvobitna aktivnost Komisije za državne službenike (*Civil Service Commission*) je bila da odvoji od uticaja Kongresa i predsjednika sistem zapošljavanja, kao i da po strogim kriterijumima vrši sprovođenje ispita.

³⁰ Rosenbloom, D. (1998). *Public Administration*. New York: The McGraw Hill Companies, str. 14.

³¹ Cayer, J. (1980). *Managing Human Resources: An Introduction to Public Personnel Administration*. New York: St. Martin's, str. 20.

³² Rosenbloom, D. (1971). *Federal Service and the Constitution*. New York: Cornell University Press, str. 45 – 62.

Velike zasluge za razvoj, unapređenje i zaštitu merit sistema imala su dvojica američkih predsjednika, Woodrow Wilsoni Theodore Roosevelt.³³

Wilsonje naročito bio ogorčen na posljedice koje je izazvao „sistem plijena“, prije svega korupciju, mito i nedovoljan učinak službenika. Smatrao je da se javna uprava mora odvojiti od politike, određenog tipa političkog sistema i da su upravna pitanja prije svega vezana za biznis, a ne za političku raspravu. Prema Wilsonu, cilj proučavanja uprave jeste da se otkrije šta vlada zapravo treba da čini, a da to bude uspješno i da uz to propisane zadatke obavi s najvećim rezultatima i s najmanjim mogućim troškovima u pogledu novca ili energije. Svaki politički program moguće je realizovati ako se ljudi motivišu, ali to je i najteži posao jer je veoma teško upravljati ljudima. Razviti privrženost, obezbijediti uključenost, identifikaciju, posvećenost i lojalnost su neki od najkritičnijih momenata u radu sa ljudima, a za to je potrebno da se imenovanje i zapošljavanje lica u državne službe zasniva „na sposobnostima i zaslugama“.³⁴ Theodore Roosevelt je radio tokom 1889. godine u Kancelariji za državne službenike u administraciji Benjamina Harrisona i može se smatrati rodonačelnikom tzv. merit sistema jer se u to vrijeme radila jasna klasifikacija položaja u državnoj upravi, odnos jednih prema drugima, opis poslova i analiza odgovornosti svakog položaja. Tako je tokom 1930-tih godina oko 80% položaja bilo obuhvaćeno ovim sistemom. Takođe, on je i osnivač Odbora za zaštitu merit sistema u SAD (*U.S. Merit Systems Protection Board*). Ujedno to je bilo vrijeme uspostavljanja birokratskog sistema zasnovanog na načelima moralnosti, neutralnosti, čestitosti, zaslugama i znanju.

Tokom 1955. godine uveden je poseban ispit za zapošljavanje u javnoj upravi, *Federal Service Entrance Examination* (FSEE), sa ciljem da se napravi samo jedan ulaz u državne službe na temelju zajedničkog ispita. Dalji reformski procesi desili su se tokom 1974. godine kada je uveden novi tip ispita, *Professional and Administrative Career Examination* (PACE) i kada je prestao da postoji FSEE. Novi tip ispita podvrgavao je testiranju daleko veći broj ljudi pri čemu je naglasak bio na isticanju njihovog obrazovanja i osobina, poput kreativnosti, inovativnosti, menadžerskih sposobnosti, sa težnjom da se postigne visok stupanj profesionalizacije uprave.³⁵

³³ Rosenbloom, D. (1971). *Federal Service and the Constitution*. New York: Cornell University Press, str. 72 – 84.

³⁴ Perry, J.L. (1994). *Revitalizing Employee Ties with Public Organizations*. San Francisco: Jossey –Bass Publishers, str. 191.

³⁵ Šeparović, I.P. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta-dileme javne uprave*. Zagreb: Golden Marketing, str. 53.

U 1978. godini usvojen je Zakon o reformi državne službe (*Civil Service Reform Act*) sa namjerom da se odvoje menadžerski, pravni i politički aspekti upravljanjem administracijom, pri čemu je formirano veći broj tijela koja su se bavila navedenim aspektima (Savezna uprava za radne odnose, Komisija za jednake šanse pri zapošljavanju, Kancelarija za upravljanjem ljudskim resursima). Suštinski, zakon je postao prilagodljiv za većinu zaposlenih i koji će postati sastavni dio promjena tokom 1990-tih godina u SAD-u.

U Francuskoj ključni uticaj na razvoj javne administracije imala je Francuska revolucija. Državna uprava je bila čuvar i realizator opšteg dobra zemlje, izraz stabilnosti i kontinuiteta nacije. Pored toga, centralizacija, hijerarhijsko zapovijedanje i formiranje administrativne elite postali su pravilo posljednja dva vijeka. Najvažnije institucije pravnog sistema su: Državno vijeće (*Conseil d'Etat*), Računski sud (*Court des Comptes*) i Finansijska inspekcija (*Inspection des Finances*). Ove institucije pokazuju prije svega dominaciju pravne orijentacije u odnosu na menadžersku kakva je bila u SAD. Državno veće obavlja dvije funkcije koje se sastoje u raspravljanju o prijedlozima zakona (zakonodavna) i u suđenju u sporovima proisteklim iz djelatnosti državne uprave (sudska). Računski sud bavi se djelatnostima iz oblasti javnih finansija u kojima utvrđuje stanja na računima svih tijela i podnosi izvještaj o nalazima stanja. Finansijska inspekcija dio je Ministarstva finansija i bavi se verifikacijom finansijskih transakcija.³⁶

Njemačka javna administracija razvijala se pod snažnim uticajem koncepta pravne države, kao i Weberovog modela „idealno tipske birokratije“, uz usvajanje principa hijerarhije kao glavnog načela struktuiranja upravnih organizacija koje odražava razlike u znanju ljudi. Principi na kojima je počivala javna uprava su: profesionalizam, karijerizam, investiranje u obrazovanje koje omogućava trajno zapošljavanje i napredovanje u karijeri, razvoj etičkih kodeksa.

Njemačka uprava je prošla kroz šest faza administrativnih reformi od 1948. do sredine 1980-tih: 1) izgradnja institucija i sistematiziranje javnih funkcija od 1950. do 1960. godine; 2) pokušaj uvođenja Budžetskog sistema programskog planiranja (*Planning Programming Budgeting System*) na nivou opština i regiona pod uticajem kejnzijanske planske euforije; 3)

³⁶ Keraundren, P. i Baha, A. (1998). A Differen Approach to Reform. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 356 – 361.

istovremeno sa drugom fazom i nastala je kao posljedica porasta važnosti socioloških istraživanja organizacije i uloge pojedinaca u javnoj upravi-uvodi se timski rad i počinju rasprave o stalnom obrazovanju i razvoju ljudskih resursa; 4) faza (od 1970. godine pa nadalje) određena je početkom prodora informacione tehnologije u javni sektor što je povećalo kapacitet upravnih jedinica u procesuiranju podataka, ali istovremeno povećava složenost upravljanja procesom s obzirom na to da te tehničke promjene nisu slijedile nikakve organizacijske reforme; 5) faza od sredine 1970-tih godina, odnosi se na povećanu otvorenost procesa donošenja odluka i sudjelovanja građana u skladu sa zahtjevima za demokratizaciju i građansku participaciju koji su bili na političkom dnevnom redu; 6) faza od sredine 1980-tih, odnosi se na potrebu da se javna uprava Njemačke približi javnim upravama zemalja koje su već stekle iskustvo u modernizaciji prema zahtjevima novog javnog menadžmenta.³⁷

Iz navedenih faza može se zaključiti da se promjenama javnog sektora do pojave novog javnog menadžmenta pristupalo selektivno, držeći se čvrsto snažne upravne kulture koja je bila dominirajući faktor do početka posljednje decenije XX vijeka.

Novi javni menadžment nastao je prije 30-tak godina, traje i dan danas, i sprovodi se u većini razvijenih zemalja svijeta na evropskom, azijskom, afričkom, sjeverno-američkom i australskom kontinentu, a obuhvata niz reformi javnog sektora. Svaka zemlja ima određene društvene, ekonomske i političke karakteristike koje su različite od zemlje do zemlje.

Nasuprot tome modeli reformi ne pokazuju istu mjeru različitosti, nego bi se mogli svesti na tri glavna modela obzirom na primarni mehanizam regulacije: britanski-privatizacija i tržište, švedski-upravljanje putem rezultata (*management by results*) i holandsko-danski model čiji je primarni mehanizam regulacije-decentralizacija i devolucija. Sekundarni mehanizam kod svih modela jeste konkurencija, a kao tercijarni u britanskom modelu jeste upravljanje putem rezultata, u švedskom decentralizacija, a u holandsko-danskom bila je privatizacija. Svi ovi nivoi mehanizama uticali su i na formiranje sistema upravljanja, koji je u britanskom modelu naglasak stavio na tržište i privatni sektor, u švedskom modelu sistem upravljanja putem rezultata, a u holandsko-danskom upravljanje se zasnivalo na principima decentralizacije.

³⁷ Klages, H. i Loffler, E. (1995). *Administrative Management in Germany-a big qualitative jump in small steps*. London: Sage Publications, str. 374 – 375.

Willy McCourt razlikuje tri modela reforme: vašingtonski model, novi javni menadžment (*New Public Management*) i strateški menadžment (model u nastajanju). Ova klasifikacija odražava historijski razvoj javnog menadžmenta jer je vašingtonski model primijenjen prvi put tokom 1982. godine na slučaju Gane koja je tražila finansijski zajam od MMF-a i Svjetske banke, a ove institucije su uslovile Ganu da prije toga mora da smanji javni sektor. Ovaj model se zasnivao na smanjenju troškova javne potrošnje, privatizaciji javnih preduzeća, smanjivanju broja zaposlenih u javnom sektoru i snižavanju plata zaposlenima.³⁸

Iz navedenog se može zaključiti, da bi se novi javni menadžment i dalje razvijao i imao uticaj na javnu administraciju, potrebno je da se uzme u obzir nekoliko faktora. Prvo, postojanje nacionalnih i lokalnih specifičnosti i različitosti, kao i organizacionih sposobnosti administracije. U nekim zemljama su se reforme bolje reflektovale, u nekim ne, prije svega zbog razlika u organizacionim strukturama i kulturama. Drugo, obavezna uključenost ljudskog faktora jer se pokazalo da nedovoljno obučena administracija nije dovoljno spremna da odgovori na izazove novog javnog menadžmenta, baš kao i nedovoljna informisanost ljudi o pravcima promjena. Ovo je svakako jedan od najvažnijih faktora uspješnosti reformskih procesa. Treće, izvršavanje procjene o postojanju preduslova za uspješnu implementaciju (razvijen privatni sektor, postojanje mehanizama-privatno javnih partnerstava, uspješno sprovedene privatizacije, postojanje i dobro funkcionisanje sistema odgovornosti u javnom sektoru, itd). Četvrto, postojanje kapaciteta za obuku i prilagođavanje (specijalizacija, decentralizacija i diferencijacija, uvođenje sistema kontrole, evaluacije i mjerenja efekata rada). Razvoj ovih mehanizama nisu samo podsticaji za uspješno upravljanje u bilo kom reformskom procesu novog javnog menadžmenta, nego su i podsticaji političkim i administrativnim liderima i elitama da postanu spremni za nove, buduće izazove.

³⁸ McCourt, W. i Minogue, M. (2001). *Internationalization of Public Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 223.

4. LOKALNA SAMOUPRAVA

Kao što je već napomenuto, lokalna samouprava je tijesno povezana sa fenomenima lokalne demokratije i decentralizacije, ali i sa fenomenima slobode, lokalne autonomije, države, lokalne vlasti.

4.1. Povezanost sa srodnim fenomenima i pojmovima

Lokalna samouprava je kao fenomen tijesno povezana sa pojmom lokalne demokratije. Ona je u stvari lokalna demokratija i temelj je čitavog sistema demokratije. Ne može se zamisliti da u jednoj zemlji može postojati demokratija bez sistema lokalne samouprave. Teško je zamisliti da postoje stabilni, globalni, nacionalni, demokratski procesi bez razvijenog sistema lokalne samouprave. Ona je važan mjerni instrument i korektor demokratskih procesa na višim nivoima organizacije vlasti.³⁹I sama Evropska povelja o lokalnoj samoupravi ističe da je pravo građana na učestvovanje u vođenju javnih poslova moguće najneposrednije ostvariti na nivou lokalnih samouprava. To bi u teoretskom smislu značilo da u sistemima lokalnih samouprava postoje institucionalizovani mehanizmi neposrednog učešća građana (neposredna demokratija) u procesima odlučivanja i pružanja javnih usluga, što je ipak rijetka pojava u novije vrijeme.

Prihvatanje reprezentativne demokratije kao dominantnog oblika i na lokalnom nivou obrazlaže se sljedećim argumentima: prvo, kompleksnost savremenog društva u pogledu diferenciranja interesa i potreba, kao i visok stepen specijalističke podjele poslova osnovna je karakteristika savremenog društva, pa i lokalnih zajednica, što je ograničavajući faktor za običnog građanina u pogledu mogućnosti da shvati tu kompleksnost i formira jasan stav o tome kako bi te probleme trebalo rješavati. Uslijed toga ograničenja on nije u mogućnosti da neposredno, a kompetentno učestvuje u odlučivanju i upravljanju tim procesima. Pored toga, građani su u pogledu potreba, interesa i aspiracija podijeljeni, uslijed čega je teško ostvariti njihovu opštu saglasnost o tome kako rješavati određene zajedničke probleme. Drugi argument koji se navodi protiv neposrednih oblika je efikasnost. Naime, efikasnost u obavljanju svih poslova je osnovna karakteristika savremenih sistema. U praksi se ona smatra

³⁹ Đorđević, S. (2002). *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 23.

značajnijom vrijednošću od demokratije. Pošto se neposredni oblici smatraju nedovoljno efikasnim, stav je da njih treba redukovati na neophodnu mjeru. Iz navedenih razloga u većini zapadnih društava lokalna demokratija je reprezentativna.

Lokalna samouprava je u organizacionom smislu najpogodnija za razvoj demokratije jer je najbliža građanima i nosi snažan antidecentralistički naboj koji se ispoljava kroz određenu slobodu djelovanja.⁴⁰

Dakle, povezanost fenomena lokalne samouprave i reprezentativne lokalne demokratije omogućava fenomen slobode. Fenomen slobode podrazumijeva slobodu građana da zakonskim putem izaberu svoje predstavnike u institucije reprezentativne demokratije (skupštine opština i gradova, izvršne organe- vijeća, odbore, savjete, gradonačelnike ili predsjednike opština) i na taj način prenesu suverenitet vlasti koji njima neotuđivo pripada, na svoje legitimne predstavnike. Njihovi predstavnici kroz institucije odlučuju u ime građana i na taj način obezbjeđuju ostvarivanje velikog broja javnih usluga ali i tome doprinosi i aktivnost građana kroz različite građanske inicijative.

Povezanost fenomena lokalne samouprave i decentralizacije vidi se, prije svega, kroz decentralizaciju odlučivanja i sprovođenja odluka koja je podrazumijevala prenos nadležnosti, instrumenata za njihovu realizaciju i finansijskih sredstava sa centralnih organa na nivo lokalnih samouprava, uz aktivnu participaciju građana, privatnog i nevladinog sektora. Jovan Đorđević ističe da je decentralizacija administrativni pojam, a samouprava politički pojam. Decentralizacija znači prenošenje izvršnih funkcija iz nadležnosti centralnih organa na određene lokalne administrativne ustanove ili na lokalne političke ustanove koje bira lokalno stanovništvo (skupštine, savjeti). Lokalna samouprava je institucija u kojoj se ostvaruje političko pravo građana na samoupravljanje i koja ima ustavni status i ustavom garantovanu samostalnost.⁴¹

Lokalna samouprava je povezana sa lokalnom autonomijom kao jednim od elemenata lokalne demokratije. Michael Goldsmith definiše lokalnu autonomiju kao mogućnost lokalne samouprave da može da djeluje nezavisno u korist blagostanja stanovništva.

⁴⁰ Marinković, R. (1998). Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice. Beograd: Institut za političke studije, str. 65.

⁴¹ Đorđević, J. (1973). Politički sistem. Beograd: Privredni pregled, str. 439 – 440.

Lokalna samouprava, s druge strane, je svakako širi pojam koji predstavlja daleko širi sistem organa, njihov pravni položaj, odnose, nadležnosti, oblike upravljanja, u kojima lokalna samouprava ima značajno mjesto, ali sama po sebi, ne predstavlja i ne ispunjava u cjelini lokalnu samoupravu, i njena se sadržina i cilj ispunjava u obezbjeđivanju ustavom i zakonom utvrđenje funkcionalne samostalnosti organa jedinica lokalne samouprave. Lokalna autonomija je važan segment lokalne samouprave ali ne i jedini.⁴² Država i lokalna samouprava kao fenomeni su veoma tjesno bliski i povezani. One predstavljaju različite nivo organizacije upravljanja sa nejednakim nadležnostima. Lokalna samouprava predstavlja bazični nivo organizacije vlasti građana i između države i lokalne samouprave vremenom su se razvili partnerski odnosi koji su proizveli zaštitu autonomije lokalnih samouprava (kroz ustave i zakone) kao jednu od najvažnijih vrijednosti.

Lokalna samouprava je oblik ostvarivanja i realizacije vlasti građana. Tu se otvara pitanje odnosa prema fenomenu vlasti. Vlast je jedan od najvažnijih političkih fenomena i kategorija i jedan je od najvažnijih fenomena političkih istraživanja. Vlast je društveni odnos u kome jedan subjekat određuje i nameće drugom kako da se ponaša, a taj drugi subjekat mora da posluša jer ga na to prinuđuju moć, autoritet ili sila prvog subjekta. Ove odnose najčešće štite pravne norme tako da ih dispozicija uređuje, a sankcija precizira posljedice kršenja normi. Lokalna samouprava podrazumijeva, u širem smislu riječi, i lokalnu vlast, s tim što prefiks samo-ukazuje na prirodu neposrednosti ovog tipa i vrste vlasti. Taj prefiks takođe naglašava posebnost i autonomiju ove vlasti i činjenicu da ona nije kreirana od centralne vlasti već da su je stvorili sami građani. Ovim činom su građani na lokalnu samoupravu prenijeli suverenitet, čime ona dobija pravo na autonomiju u odnosu na centar.

4.2. Porijeklo lokalne samouprave

Postoje dvije grupe teorija o nastanku lokalne samouprave: jedna koja se vezuje za vrijeme prije nastanka države i jedna za vrijeme nakon viševjekovnog postojanja države.

Interesantno je stanovište Roberta Dahla o mogućnosti razvoja demokratije, sa stanovišta porijekla, vrste i oblika lokalne samouprave. Dahl ističe da je duže od dva milenijuma,

⁴² Goldsmith, M. (1990). *Local Autonomy – Theory and Practice*. London: Sage Publications, str. 31.

počevši od antičke Grčke pa do XVIII vijeka, u zapadnoj političkoj misli preovladavalo uvjerenje da teritorija i broj stanovnika u demokratskim i republikanskim državama moraju biti mali, čak minijaturni prema savremenim standardima. Pretpostavljalo se da je demokratski i republikanski oblik vladavine pogodan samo za male države. Tako su se ideje i ideali polisa, malog unikatnog grada-države srodnika i prijatelja, održali i poslije izčezavanja gradova-država kao historijskih fenomena. Pomjeranje od grada-države ka nacionalnoj državi izazvalo je radikalni preobražaj demokratskih institucija.⁴³ Dakle, porijeklo savremene lokalne samouprave vezuje se sa nastankom „slobodnih evropskih gradova“ jer se sa njima postepeno razvijaju ideje slobode, autonomije i civilnog društva. Međutim, mora se uvažiti činjenica da i danas postoje institucije neposrednog odlučivanja sa izuzetno dugom tradicijom u pojedinim evropskim zemljama, kao što su Švicarska, Švedska i Island.

4.3. Definicije pojma lokalne samouprave

Postoji veliki broj definicija lokalne samouprave. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi definiše lokalnu samoupravu kao pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.⁴⁴

Iz velikog broja definicija može se izdvojiti nekoliko segmenata koji karakterišu pojam lokalne samouprave: 1) lokalna samouprava predstavlja uređen sistem kojim se ostvaruju politička prava građana za učešće u odlučivanju i upravljanju javnim poslovima (građanin kao nosilac suverenosti) u lokalnim zajednicama, što se garantuje ustavom i zakonom; 2) pravo je građana da u upravljanju javnim poslovima formiraju predstavnička tijela u jedinicama lokalne samouprave koje biraju neposredno putem tajnog glasanja ili da učestvuju u upravljanju putem građanskih inicijativa, referendumata i zborova; 3) izvorni djelokrug poslova se odnosi na one javne poslove koji su od neposrednog interesa za zadovoljavanje zajedničkih interesa građana (komunalni poslovi, kultura, obrazovanje, lokalno-ekonomski razvoj, sport, ekologija, zdravstvo, socijalne usluge, itd); 4) samostalnost u izvršavanju navedenih javnih poslova uz postojanje kontrole i nadzora od strane centralnih organa vlasti u smislu poštovanja ustavnosti i zakonitosti; 5) pravo lokalnih samouprava na sopstvene izvore

⁴³ Dahl, R. (1995). Druga demokratska transformacija. Beograd: TIMIT, str. 265 – 276.

⁴⁴ Evropska povelja o lokalnoj samoupravo, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, 1985., član 3, stav 1.

prihoda, kao i samostalnost u njihovom korištenju i odlučivanju (određeno članom 9. u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi).

Kao važan segment mora se istaći da lokalne samouprave u savremenim društvima ne obavljaju javne poslove i pružaju javne usluge samo preko tijela predstavničke demokratije već i kroz aktivnu participaciju i saradnju sa privatnim i nevladinim sektorom. Formiranje raznovrsnih i fleksibilnih aranžmana koji se sprovode putem privatno-javnih partnerstava predstavlja u moderno doba jedan od ključnih aspekata efikasnog funkcionisanja lokalnih samouprava i samog određenja lokalne samouprave.

U novije vrijeme, može se istaći i da većina lokalnih samouprava u razvijenim zemljama svijeta ima svoju imovinu, pa se sa te strane može razviti i pravo lokalnih samouprava na sopstvenu svojinu koje je izuzetno važno u podsticanju lokalno-ekonomskog razvoja lokalnih zajednica, što bi predstavljao jedan od segmenata pri određivanju pojma lokalne samouprave. Pored toga, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (član 10) garantuje lokalnim samoupravama pravo na udruživanje i saradnju sa drugim lokalnim samoupravama, kako u zemlji, tako i u inostranstvu. Obzirom na snažne globalne veze i tendencije svih društava i njihovu međusobnu povezanost, isticanje prava lokalnih samouprava na kooperaciju i saradnju u ekonomskom, društvenom i socijalnom smislu, može da postane jedan od segmenata u određivanju lokalne samouprave.

5. SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

5.1. Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine

Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine po svom položaju i značaju zauzima neprimjereno mjesto. Opštine bi morale imati organizovaniji pristup u razrješavanju svakodnevnih pitanja građana; moraju biti osposobljenije za rješavanje složenih pitanja iz života i rada građana, te je potrebno da raspolažu odgovarajućim finansijskim sredstvima kako bi svoje aktivnosti uspješno obavljale.

Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁵ je objektivizirao položaj i poziciju lokalnih jedinica, te velikim dijelom prihvatio moderno shvatanje lokalne samouprave (ali ne kao lično pravo građanina, nego kao pravo lokalnih organa da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva). Bez obzira na to što Ustav Federacije Bosne i Hercegovine nije utvrdio načela lokalne samouprave i na „nomotehničke nedostatke zakonodavstava, uočljivo je da su propisi o lokalnoj samoupravi u Federaciji tokom ovog perioda evoluirali i to u pozitivnom smislu”.⁴⁶

5.1.1. Lokalna samouprava u kantonalno – županijskom zakonodavstvu

Kantonalno - županijsko zakonodavstvo u Federaciji Bosne i Hercegovine proizvoljno je razvlastilo lokalni nivo vlasti podvodeći ga pod jurisdikciju kantonalnih vlasti. Kantoni često potežu za opštinskim nadležnostima, mijenjajući i uzurpirajući prava i imovinu opština, što je u suprotnosti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Položaj opština nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi 2006. godine nije bitno izmijenjen.

U ime evropskog koncepta o decentralizaciji vlasti izvršena je zapravo velika centralizacija na nivou kantona, te je kanton/županija postao dominantan i odlučujući nivo vlasti. Kantoni su

⁴⁵ Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH”, broj 49/06.

⁴⁶ Zlokapa, Z. (2007). „Kocka do kocke” - dobro je dobro graditi ; Neće se samo izgraditi - lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Banja Luka: Razvojna agencija EDA, str. 182.

postala kočnica, jer ne dozvoljavaju da se uspostavi demokratija kroz institucije lokalne samouprave. Na ovakvo mišljenje upućuju imperativ na odredbe kantonalno - županijskog zakonodavstva, koje glase:

- Pravo kantona da može obustaviti od izvršenja statut i druge opšte akte (budžet, odluke i druge akte) opštinskog vijeća ako postoji sumnja u njihovu ustavnost;
- Mogućnost raspuštanja opštinskog vijeća od kantonalne skupštine, ako nije obustavljeno izvršenje opšteg akta koji je u suprotnosti sa ustavom i zakonom ili ako se ne poštuje upozorenje koje se odnosi na nezakonite radnje ili ako se učestalo donose akti suprotni zakonu ili ako se u određenom vremenu ne uklone uočene nezakonitosti ili nepravilnosti u radu lokalnog nivoa vlasti.

Prečesto ograničavanje opštinskih nadležnosti od kantonalnog/županijskog nivoa vlasti sužava nadležnosti lokalnih vlasti kao i objektivni koncept lokalne samouprave koji treba da osigura autonomiju lokalne samouprave i temeljne principe o zaštiti i poštivanju lokalne samouprave. Ovaj vid postupanja kantona/županija u suprotnosti s načelom srazmjernosti u vršenju određenih kompetencija. Najveća modernizacija lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine zasada je postignuta jedino proširivanjem nadležnosti jedinica lokalne samouprave u odnosu na nadležnosti koje proizlaze iz ustavnih odredbi.

5.1.2. Opština/grad – jedinica lokalne samouprave

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine izričit je da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, detaljno razrađeno kroz odredbe o nadležnostima opštinskog načelnika koje se odnose na provođenje opštinske politike, izvršavanje opštinskih propisa kao i za obavljanje svih dužnosti prenesenih od kantonalnih i federalnih vlasti na opštinski nivo vlasti.

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i ustavima kantona/županija, kantoni mogu upravne i stručne poslove prenesti na opštine svog područja. Znači, nije obaveza kantona prenošenje određenih poslova iz oblasti obrazovanja, kulture, turizma lokalnog poslovanja, humanitarne djelatnosti, radija, televizije, izuzev prema opštinama (postoji obaveza) gdje većinsko stanovništvo po nacionalnoj strukturi nije stanovništvo koje čini nacionalnu većinu u kantonu kao cjelini.

Zakonom o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁷ definisano je da se lokalna samouprava ostvaruje u opštinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Najveći napredak u modernizaciji lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine postignut je proširivanjem nadležnosti lokalnih jedinica koje čine izvorne i prenesene nadležnosti shodno uobičajenoj klasifikaciji (nauka o javnoj upravi).

Prvu vrstu poslova čine izvorni i oni obuhvataju najveći dio poslova jedinica lokalne samouprave koji su im zakonom povjereni na izvršavanje. Ovi poslovi klasifikuju se u tri grupe: regulatorne, servisne i evolutivne nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

U regulatorne nadležnosti opštine ubrajaju se sve one nadležnosti u kojima se jedinica lokalne samouprave pojavljuje u ulozi institucije koja uređuje, planira politiku i koordinira, što bi se moglo izdvojiti i odrediti različitim poslovima: osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom; donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave; donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje; utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštita čovjekove okoline; donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje; utvrđivanje i sprovođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje; utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknade za korištenje javnih dobara; utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave; uspostavljanje i vršenje inspekcijuskog nadzora nad izvršavanjem vlastitih nadležnosti jedinica lokalne samouprave; donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave; utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjela sredstava na osnovu njihovog korištenja; raspisivanje referenduma, javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinice lokalne samouprave; organizovanje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama; uspostavljanje organizacije mjesne samouprave i druge vrste nadležnosti (povjerene, ustanovljene ili predviđene zakonom).

⁴⁷ Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH”, broj 49/06, član 3.

Servisne nadležnosti možemo izdvojiti kao nadležnosti jedinice lokalne samouprave u kojima se ona pojavljuje kao institucija koja pruža neku vrstu usluga ili obezbjeđuje uslove da se određena vrsta usluga može pružiti stanovništvu.

Kao evolutivne nadležnosti jedinica lokalne samouprave možemo izdvojiti one nadležnosti kojima su eksplicitno ovlaštene jedinice lokalne samouprave da analiziraju, ocjenjuju rad određenih kantonalnih i državnih tijela, organizacija i službi. Zakonom su posebno izdvojeni:

- ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranja finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- analiza stanja javnog reda i mira, sigurnost ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja.

Drugu grupu poslova koje jedinice lokalne samouprave obavljaju su poslovi iz tzv. prenesenog djelokruga poslova (od viših organa vlasti ka lokalnom nivou vlasti). Jedinici lokalne samouprave zakonom mogu biti povjereni poslovi federalnih i kantonalnih vlasti, nakon konsultovanja tijela lokalnih vlasti kojima se navedeni poslovi povjeravaju, poštujući načelo supsidijarnosti i sposobnosti lokalnih vlasti i njihove administracije da te poslove djelotvorno obavljaju.

Kao što se vidi zakonodavac je definisao veliki obim nadležnosti jedinicama lokalne samouprave, navodeći da pored povjerenih nadležnosti, jedinice lokalne samouprave imaju se pravo baviti i svim drugim nadležnostima, pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njihove nadležnosti, niti su dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti. Ovakav vid dodjele nadležnosti jedinicama lokalne samouprave u potpunosti je u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

5.1.3. Opštinski organi u Federaciji Bosne i Hercegovine

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i ustavima kantona, opštinski organi vlasti su: opštinsko vijeće, opštinski načelnik, opštinska služba za upravu, opštinski sud i opštinski sud za prekršaje. Nadležnosti ovih organa utvrđeni su Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, a dalje razrađeni ustavima kantona/županija i statutom opština. Organizacionu strukturu opštine čine: opštinsko vijeće, načelnik i opštinska služba za upravu.

Tijela jedinica lokalne samouprave čine vijeće i načelnik. Opštinsko vijeće je predstavničko tijelo građana (kolegijalni organ) koje donosi propise i akte iz samoupravnog djelokruga opštine i koji obavlja druge poslove u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom opštine. Opštinsko vijeće sastavljeno je od opštinskih vijećnika koji se biraju demokratskim putem na neposrednim izborima tajnim glasanjem. Nacionalna struktura vijećnika treba da odražava nacionalnu strukturu građana na području svoje opštine, a njihov broj ne može biti manji od 15, niti veći od 30 vijećnika. Prava i dužnosti opštinskih vijećnika utvrđuju se statutom.

Opštinski načelnik je izvršno - upravni organ opštine koji obavlja poslove lokalne samouprave, poslove uprave iz djelokruga opštine, kao i poslove kantonalne uprave koji su mu povjereni na osnovu Ustava, zakona i statuta. Izbor načelnika vrši se neposredno na osnovu Zakona o direktnom izboru opštinskog načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine⁴⁸ kojim je uređen izbor odnosno opoziv opštinskog načelnika. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran je opštinskom vijeću, a za slučaj spriječenosti da obavlja svoju dužnost, privremeno ga mijenja predsjedavajući opštinskog vijeća ili vijećnik kojeg većinom glasova izabere opštinsko vijeće.

Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga opštine, kao i poslova koji su federalnim i kantonalnim zakonom povjereni na izvršavanje opštini, osnivaju se jedna ili više službi za upravu. Odlukom opštinskog vijeća, na prijedlog načelnika opštine, utvrđuje se naziv, broj, rukovođenje, odgovornost i rad opštinske službe za upravu. Radom opštinske službe za upravu rukovodi načelnik opštine čija je uloga koordiniranje i usmjeravanje njenog rada na osnovu ovlaštenja datih zakonom, statutom i drugim opštinskim propisima. Radom

⁴⁸ Zakon o direktnom izboru opštinskog načelnika a u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 20/04.

pojedinih opštinskih službi neposredno rukovodi šef službe kojeg imenuje načelnik na osnovu izbora kandidata putem javnog konkursa.

Opštinske službe se formiraju s ciljem da se obezbijede uslovi za potpuno, racionalno i efikasno izvršavanje poslova koje su im na osnovu zakona i statuta povjereni. Broj službenika sa odgovarajućom stručnom spremom (srednja, viša i visoka) pored određenog broja namještenika sa nižom stručnom spremom i drugim kvalifikacijama koji obavljaju pomoćno-tehničke poslove, utvrđuje se u skladu sa pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji poslova određene jedinice lokalne samouprave. Službenici su dužni da kvalitetno izvršavaju poslove i zadatke koji su im povjereni u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom. Potrebno je naglasiti, da prema zakonu postoji obaveza da se u opštinskim službama obezbijedi odgovarajuća nacionalna struktura zaposlenih u skladu sa nacionalnom strukturom stanovništva određene opštine.

5.1.4. Gradska uprava

Grad kao i opština u Federaciji Bosne i Hercegovine ima tretman jedinice lokalne samouprave. Predstavlja specifičnu urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom, temeljem sporazuma o udruživanju dviju ili više opština, odnosno odlukom opštinskog vijeća opštine koja ispunjava zakonom tražene kriterije. U jedan od kriterija spada broj stanovnika od 30000, odnosno da u gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10000 stanovnika.⁴⁹ Grad u ovom slučaju predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja uslova propisanih u stavu 2. ovog člana. Izuzetno se gradom može proglasiti opština od posebnog historijskog i kulturnog značaja.

Ovlaštenja grada se svode na: urbanističko planiranje, finansiranje, zajedničku infrastrukturu, javni promet, te druga ovlaštenja koja mu u skladu sa zakonom delegira kanton odnosno prenesu opštine koje čine sastav grada. Organizacionu strukturu grada čini: gradonačelnik i gradsko vijeće. Na čelu grada nalazi se gradonačelnik koji je nosilac izvršne vlasti i koji rukovodi gradskom upravom.

⁴⁹ Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH”, broj 49/06, član 5.

Gradsko vijeće sastavljeno je od određenog broja vijećnika iz svake opštine i nadležno je za donošenje Statuta, budžeta i propisa za izvršenje prenesenih nadležnosti. Poslove uprave i samouprave iz nadležnosti grada vrši gradska uprava koju osniva gradsko vijeće na prijedlog gradonačelnika. Određeni dio stručnih i upravnih poslova mogu se propisom gradskog/opštinskog vijeća povjeriti na izvršavanje preduzećima, ustanovama i drugim pravnim licima, uzimajući u obzir da je krajnji cilj izvršavanje povjerenih poslova određene vrste na što kvalitetniji i efikasniji način.

5.1.5. Međusobna saradnja opština/gradova i kantona

Koliko je značajno funkcionisanje opštine za određenju lokalnu sredinu, toliko postoji i njen ogromni značaj kao faktora širih integracijskih procesa. Međusobna saradnja opština zasnovana je na interesu i potrebama građana da određena pitanja u oblasti obrazovanja, kulture, komunalnih pitanja, pitanja infostukturalnog i ekonomskog razvoja riješe na brži, ekonomičniji, kvalitetniji i bolji način. Saradnja mora biti zasnovana na dobrovoljnosti, uzajamnosti, solidarnosti ali i istovremenoj garanciji za očuvanjem integriteta učesnika bilo kojeg od navedenih vidova saradnje.

Oblici saradnje mogu se odvijati na više nivoa: kao saradnja između pojedinih opština i gradova; između opština i kantona/županija; saradnja između opština i pojedinih regiona; te saradnja opština i gradova⁵⁰ na nivou države i van njenih granica. Zajednica (savez) opština i gradova funkcioniše kao nestranačka organizacija i ima za cilj da doprinese kvalitetnijem razvoju lokalne samouprave, podstiče inicijative za rješavanje određenih pitanja putem zajedničkih projekata jedinica lokalne samouprave kao i da utiče na ukupno jačanje lokalnog nivoa vlasti.

Napominjemo, da intenzivniji razvoj entiteta može doprinijeti popuštanju napetosti između opština koja je još uvijek prisutna u određenim sredinama, a sve s određenim ciljem da sve više dođe do izražaja ekonomska logika i napredak kako u opštinama/gradovima tako i na čitavoj teritoriji Bosne Hercegovine. Logika kooperacije između opština i gradova u različitim

⁵⁰ Statut grada Sarajeva, „Službene novine kantona Sarajevo”, broj 10/02. i 2/04, član 70.

dijelovima države treba da preovlada i doprinese napuštanju nacionalno obojenih obruča koji konstantno usporavaju brži razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

5.2. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj

Ustav Republike Srpske proglašava lokalnu samoupravu jednim od temeljnih načela čitavog ustavnog poretka, izričito diferencirajući državne funkcije od funkcija lokalne samouprave. Državne funkcije vrši Republika preko svojih ustavom određenih organa, a poslove lokalne samouprave opština, odnosno grad kada mu je to zakonom povjereno. Ustav predviđa i mogućnost da se određeni poslovi iz nadležnosti Republike povjere opštini/gradu utvrđujući da se posebnim zakonom utvrđuju odgovornosti za njihovo izvršavanje. Prema Kuzmanoviću, pažljivom analizom ustavnih normi izražen je protivrječan odnos prema lokalnoj samoupravi: „Radi se o tome da je lokalnoj samoupravi, s jedne strane, eksplicitno posvećeno nekoliko članova Ustava i ona se ubraja u temelje na kojima počiva ustavno uređenje ovog bh. entiteta, dok se - s druge strane - sve te odredbe odlikuju velikom uopštenošću, što ne daje sigurniji ustavnopravni okvir i jasan obavezujući pravac za postupanje zakonodavca u regulisanju lokalne samouprave“.⁵¹

U skladu sa Ustavom Republike Srpske, prema kome se sistem lokalne samouprave uređuje zakonom, Republika Srpska je 2004. godine donijela Zakon o lokalnoj samoupravi⁵² kojim se uređuju jedinice lokalne samouprave, reguliše način i uslovi njihovog obrazovanja, poslovi lokalne samouprave, organi, imovina i finansiranje, akti organa jedinice lokalne samouprave, javnost rada organa jedinice lokalne samouprave, administrativni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave, saradnja jedinica lokalne samouprave, zaštita prava lokalne samouprave, oblici učešća građana kao i prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave. Osnovna uloga i namjera donošenja ovog zakona je bila da se donese niz značajnih novina koje treba da doprinesu bržem i uspješnijem razvoju lokalne demokratije i poboljša ukupno funkcionisanje lokalne samouprave, i to na način: da se prije svega obezbijedi proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i grupa Ostalih u organima jedinica lokalne samouprave prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991.

⁵¹ Kuzmanović, R. (2002). Ustavno pravo. Banja Luka: Pravni fakultet, str. 595 – 610.

⁵² Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/04, 42/05. i 118/05, član 1.

godine; obezbijedi bolja teritorijalna organizacija jedinica lokalne samouprave prema utvrđenim kriterijima; jasnije preciziraju izvorne nadležnosti opštine/grada; definiše izvršna vlast u funkciji načelnika sa većim ovlaštenjima; preciziraju uslovi i kriteriji za dobijanje statusa grada; definiše opštinska imovina i način njenog raspolaganja; uvede nadzorni odbor kao stalno radno tijelo skupštine opštine u cilju bolje kontrole javne potrošnje u opštini i vrši nadzor nad upravljanjem njenom imovinom; jasnije definiše administrativni nadzor nad radom jedinice lokalne samouprave; definišu potpuna prava, obaveze i odgovornosti službenika u jedinicama lokalne samouprave sa uvođenjem određenih postupaka i mjera oko ocjenjivanja i napredovanja u službi.

5.2.1. Opština – osnovna jedinica lokalne samouprave

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštinama i gradovima, a izvršavaju je građani i organi jedinica lokalne samouprave. Kao osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, opština se obrazuje za dio naseljenog mjesta, za jedno naseljeno mjesto ili više naseljenih mjesta na čijeloj teritoriji Republike Srpske i u nižoj hijerarhiji nema drugih teritorijalnih jedinica.

Opština ostvaruje svoje nadležnosti u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom, a može obavljati određene državne poslove pod uslovom da joj Republika povjeri izvršavanje tih poslova. Imajući u vidu normativnopravni okvir kojim se određuje položaj opštine, treba razlikovati dvije kategorije poslova koje ona obavlja: poslovi izvornog karaktera, poslovi tzv. prenesenog djelovanja.

Organizaciona struktura opštine i ovlaštenja njenih organa utvrđuje se statutom opštine kao njenim opštim temeljnim pravnim aktom, odlukama i drugim propisima opštine, ali u skladu sa Ustavom i zakonom. Opštine u Republici Srpskoj kao i u većini evropskih zemalja obavljaju svoje aktivnosti preko: skupštine opštine i načelnika opštine.

5.2.2. Grad – jedinica lokalne samouprave

Grad je posebna teritorijalna cjelina sa odgovarajućim nivoom razvoja, uspostavlja se na urbanom području, koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, historijsku i teritorijalnu cjelinu. Grad koji u svom sastavu nema više opština ima nadležnosti koje ima i opština na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske.⁵³

Djelokrug poslova koji je povjeren gradu koji u svom sastavu ima više opština je: cjelokupne regulatorne nadležnosti na planu urbanog planiranja, korištenje zemljišta, zaštita okoline i urbanističko planiranje; izvršava sve nadležnosti koje su zakonom dodijeljene opštinama na području vodosnabdijevanja, kanalizacije, javnog transporta, upravljanja otpadom, srednjeg obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, turizma, trgovine, protivpožarne i civilne zaštite; prikupljanja i naplaćivanja sopstvenih prihoda i upravljanja gradskom imovinom; organizovanje inspekcijuskog nadzora koji je zakonom dodijeljen opštini; sprovođenje zakona i propisa grada; uspostavljanja odgovarajućih mehanizama koordinacije kojima se osigurava da opštine u njegovom sastavu ostvaraju svoju funkciju na koherentan i efikasan način i ostvaruje ostale nadležnosti utvrđene zakonom i statutom grada.

Poslovi državne uprave mogu se takođe prenijeti na grad zakonom nakon obavljenih konsultacija sa organima grada i njihovo prenošenje mora biti praćeno dodjelom finansijskih sredstava i obezbjeđivanjem drugih uslova za njihovo efikasno izvršavanje. Opština koja ispunjava uslove predviđene zakonom, može zatražiti da joj se dodijeli status grada. Dvije ili više opština koje čine jedinstveno urbano područje i ispunjavaju druge uslove predviđenje zakonom mogu takođe zatražiti da im se dodijeli status grada. Odluka ovakve prirode mora prethodno biti usvojena na referendumu svih zainteresovanih opština. Odluka skupštine opštine za pokretanje procedura za dodjelu statusa grada dodstavlja se Vladi i mora sadržavati relevantne informacije i podatke koji opravdava zahtjev i prijedlog dopunskih zadataka koji se mogu dodijeliti gradu. Nakon razmatranja zahtjeva, ako je zahtjev opravdan, Vlada podnosi Narodnoj skupštini Republike Srpske nacrt zakona o gradu. Organizacionu strukturu grada čini: skupština grada i gradonačelnik.

⁵³ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 101/04, 42/05. i 118/05, član 56.

5.2.3 Saradnja jedinica lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na međusobnu saradnju, koja se odnosi na izvršavanje poslova od zajedničkog interesa. Vid saradnje reguliše se zaključivanjem sporazuma. U Republici Srpskoj jedinice lokalne samouprave mogu se udruživati u Savez opština i gradova Republike Srpske u cilju jačanja, unapređenja, bolje komunikacije i zaštite svojih zajedničkih interesa. Ovaj savez/asocijacija nastao je 1998. godine kao predstavnička organizacija, zastupnik je interesa lokalne vlasti i ima izraženu apolitičnost u svom djelovanju. Savez opština i gradova Republike Srpske kao i jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom mogu pristupiti i saradivati s međunarodnim udruženjima lokalnih vlasti i odgovarajućim udruženjima i jedinicama lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine.

5.3. Lokalna samouprava u Brčko distriktu

5.3.1. Specifičnosti i značj distrikta

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Odluku o uspostavljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donio je visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini. Ova odluka se poziva na konačnu arbitražnu odluku i uspostavlja poseban režim uprave za oblast Brčko kao jedinicu lokalne samouprave. Nakon uspostavljanja Brčko distrikta supervizor (obaveza mu je implemetacija konačne odluke) je odmah imenovao vladu, te je donesen statut kojim je tačno precizirana organizacija distrikta. Opštim odredbama Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine definisan je odnos Distrikt - entiteti - Bosna i Hercegovina. Ovlaštenja Distrikta u vezi sa samoupravom rezultat su delegiranja Vladi distrikta svih ovlaštenja u vezi sa upravom na teritoriji predratne opštine Brčko, definisana članom 5. Statuta. Entiteti na području distrikta mogu da izvršavaju samo one nadležnosti koje su im povjerene Statutom distrikta u trenutku njegovog stupanja na snagu. Ovom odredbom zaustavljena je mogućnost entiteta da vrše uticaj na organizaciju i funkcionisanje Brčko distrikta, ali otvoren put da svoj pravni položaj Brčko distrikt izgrađuje u Bosni i Hercegovini, a ne u okviru entiteta. Samim tim, Ustav Bosne i Hercegovine kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine

direktno su primjenjivi na cijeloj teritoriji distrikta. Zakoni i odluke vlasti distrikta moraju biti u skladu sa važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.

Sjedište distrikta je Brčko, a kao simbole koristi grb i zastavu Bosne i Hercegovine. Funkcije i ovlaštenja distrikta su: privreda; finansije; carinska uprava; javna imovina; javna usluga/infrastruktura; kultura; obrazovanje; zdravstvena zaština; zaštita okoline; socijalna zaštita; pravosuđe i služba pravne pomoći; policija; stambena pitanja; urbanizam i planiranje te ostale funkcije neophodne za funkcionisanje distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave.⁵⁴

Imajući u vidu širinu funkcija i ovlaštenja distrikta, stepen ovlaštenja u odnosu na entitete kao i ograničenost nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, neki teoretičari smatraju da ima elemente entiteta, te da je njegov pravni položaj veoma blizu pravnog položaja entiteta i da on „u suštini predstavlja novi entitet u BiH”.⁵⁵ Bez obzira na izneseni stav, realnije je i pravno dosljednije da je Brčko distrik jedinica lokalne samouprave, što se potvrđuje činjenicom da nema ustav kao entiteti, već je njegov najviši pravni akt statut, što je svojstveno jedinici lokalne samouprave.

5.3.2. Vlasti Brčko distrikta

Distrik se zasniva na podjeli vlasti. Zakonodavnu vrši Skupština, izvršnu vlast Vlada, dok sudsku vrše sudovi distrikta. Skupština Distrikta je najviše zakonodavno tijelo, a sastoji se od 29 poslanika, koji se biraju na opštim, slobodnim, otvorenim i neposrenim izborima, tajnim glasanjem u skladu sa zakonima Bosne i Hercegovine i distrikta. Skupština distrikta određuje opštu politiku u skladu sa nadležnostima koje su definisane Statutom distrikta.

Skupštinom rukovodi Predsjedništvo koga čini predsjednik i potpredsjednik i oni se biraju iz sastava poslanika na prvoj konstituirajućoj sjednici svakog novog mandata. Potpredsjednik Skupštine pomaže predsjedniku u vršenju dužnosti i mijenja predsjednika u njegovom odsustvu. Punovažne odluke u Skupštini usvajaju se javnim glasanjem, prostom većinom

⁵⁴ Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, ” broj 1/00, 7/04. i 3/07, član 9.

⁵⁵ Blagojević, M. (2002). Prava priroda i položaj Brčko Distrikta u Bosni i Hercegovini. Doboj: Narodna biblioteka, str. 192.

glasova poslanika koji su prisutni i glasaju (potreban kvorum - čini ga više od polovina ukupnog broja poslanika Skupštine). Poslovníkom o radu Skupštine reguliše se njen rad, rad komisija, redovan tok zasjedanja, postupak biranja, glasanja, usvajanja zakona, odluka i rezolucija i opšti tok rada Skupštine.

Nosilac izvršne vlasti distrika je Vlada distrikta, koju čini gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika i šefovi Odjeljenja. Gradonačelnika bira Skupština, njegov mandat je samo ograničen trajanjem mandata Skupštine, koja ga je izbrala, i može biti ponovo izabran. Zadatak gradonačelnika kao glavnog nosioca izvršne vlasti je da organizuje Vladu distrika putem organizacionog plana u kojem se Vlada dijeli na odjeljenja:

- Odjeljenje za komunalne poslove održava i razvija sistem snabdijevanja vodom i strujom, održava sistem kanalizacije, organizuje uklanjanje smeća otpadnih voda i vrši druge poslove ;
- Odjeljenje za urbanizam obavlja poslove iz oblasti imovinskih odnosa, privrednog razvoja i dr.;
- Odjeljenje za zdravstvo brine o zdravstvenoj zaštiti stanovništva, javnoj bezbjednosti, ostalim uslugama kao i o funkcionisanju zdravstva, socijalne zaštite, sporta, kulture i dr.;
- Odjeljenje za obrazovanje organizuje obrazovanje na svim nivoima od predškolskog do visokog obrazovanja;
- Odjeljenje za poljoprivredu i šumarstvo obavlja poslove iz oblasti poljoprivrede i šumarstva;
- Odjeljenje za javni registar vrši održavanje javnih registara, arhiva, katastra zemljišta, građanskih stanja i slično.

Sve funkcije i ovlaštenja distrikta definisana Statutom treba da pokriju prednje navedena odjeljenja, čiji se broj definiše prema vrsti poslova koje obavljaju. Šefove odjeljenja bira, imenuje ili smjenjuje gradonačelnik na osnovu profesionalnih kriterijuma i njihov broj odražava sastav stanovništva. Skupština distrikta tropetinskom većinom glasova može staviti veto na izbor ili smjenu šefa odjeljenja.

Rad vlade distrikta podrazumijeva izvršavanje funkcija predano i revnosno na profesionalnom nivou u ime svih građana, što podrazumijeva efikasan i kvalitetan rad, pristupačnost, odgovornost, upotrebu tehnoloških naprednih metoda i adekvatno reagovanje na probleme javnosti, u okviru budžeta. Iz svega navedenog je jasno da ovaj kolegijalni organ nema cjelovita svojstva jer odluke donosi gradonačelnik, dok se uloga ostalih članova Vlade distrikta svodi na njihovo prisustvovanje sjednicama, raspravljanje, predlaganje i pomaganje u radu gradonačelnika. Jedino u čemu se ispoljava njihovo vršenje vlasti je njihovo pravo i obaveza da donose pojedinačne akte u upravnom postupku, da u skladu sa zakonom kontrolišu rad svih pravnih i fizičkih lica koja imaju poslovno sjedište na teritoriji Brčko distrikta kao i da rukovode radom odjeljenja u skladu sa zakonom i uputstvima gradnačelnika.

5.3.3. Sudska vlast Brčko distrikta

Nezavisno i samostalno sudstvo Brčko distrikta čine Osnovni i Apelacioni sud. Sudovi imaju opštu nadležnost u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, a njihova organizacija i nadležnost se utvrđuju Zakonom o sudovima.⁵⁶

Osnovni sud rješava sve krivične, prekršajne, privredne, građanske i ostale predmete u prvom stepenu.

Apelacioni sud odlučuje u vijeću od tri sudije o redovnim pravnim lijekovima izjavljenim na presude Osnovnog suda, takođe u vijeću od pet sudija odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima izjavljenim na prvostepene presude.

Sudska uprava obavlja poslove neophodne za uspješan rad sudova koji su propisani Zakonom o sudu i Poslovníkom o unutrašnjem radu suda. Na čelu rada suda je predsjednik suda koji se bira iz reda izabranih sudija na mandatni period od četiri godine i može biti biran na dva mandata uzastopno. Sudije u skladu sa članom 64. Statuta distrikta imenuje i razrješava Prvosudna komisija u čijoj je nadležnosti imenovanje i razrješenje sudija i javnih tužilaca distrikta.

⁵⁶ Zakon o sudovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 4/00.

5.3.4. Policija Brčko distrikta

Prema članu 58. Statuta distrikt ima sopstvenu policiju, koja obavlja sve policijske funkcije predviđene zakonom. Policija distrikta⁵⁷ obezbjeđuje sigurnu i bezbjednu sredinu svim licima, poštujući međunarodno priznata ljudska prava i osnovne slobode predviđene Ustavom Bosne i Hercegovine sa pojedinačnom odgovornošću svakog javnog službenika za svoje postupke. Zadaci policije distrikta spadaju u materiju unutrašnjih poslova, regulisani su sopstvenim Zakonom o unutrašnjim poslovima Brčko distrikta i ti zadaci bitno se ne razlikuju od zadataka policije ostalih dvaju entiteta.

Policijom distrikta rukovodi šef policije sa još dva zamjenika koje imenuje i razrješava gradonačelnik. Šef policije organizuje i obezbjeđuje njen zakonit i efikasan rad, a za svoj rad odgovoran je gradonačelniku. Može se, dakle utvrditi da je Policija Brčko distrikta samostalna u svom radu i da na njen rad ne mogu uticati policije entiteta. Stoga i ovaj dio vlasti ukazuje koliko je naglašena samostalnost distrikta u odnosu na dva entiteta Bosne i Hercegovine.

5.3.5. Mjesna samouprava Brčko distrikta

Organizacija i funkcionisanje mjesne samouprave Brčko distrikta zasnovana je uglavnom na tradiciji mjesne samouprave (mjesne zajednice) bivše Jugoslavije i bitno se ne razlikuje od mjesne samouprave entiteta koju smo u ovom radu ranije predložili. Građani ostvaruju mjesnu samoupravu u mjesnoj zajednici čije je osnivanje, organizacija, finansiranje i aktivnosti uređeno Zakonom o mjesnim zajednicama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.⁵⁸

Mjesna zajednica je registrovano udruženje i formira se s jasnim ciljem da se putem nje omogući učešće građana u radu institucija distrikta. Mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica, a stiče ga upisom u sudski registar. Osniva se odlukom koju donosi Skupština distrikta za područje koje treba da predstavlja teritorijalnu i funkcionalnu cjelinu u kojoj postoji međusobna povezanost stanovnika zajedničkim potrebama i interesima. Na području Brčko distrikta obrazovano je 66 mjesnih zajednica na područjima iz 1991. godine.

⁵⁷ Zakon o policiji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 2/00.

⁵⁸ Zakon o mjesnim zajednicama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 3/03.

Provođenje Zakona o mjesnim zajednicama odvija se otežano kao i drugim dijelovima Bosne i Hercegovine budući da nedostaju finansijska sredstva za njihov rad, pošto zakon ne utvrđuje obavezu Brčko distrikta da iz vlastitih sredstava budžeta obezbijedi sredstva za finansiranje mjesnih zajednica.

6. ODNOSI S JAVNOŠĆU

Odnosi s javnošću su predstavljeni kao vrsta aktivnosti koja bi trebalo da pomogne u izgradnji povjerenja u javnosti, kao važan faktor uspješnosti. Odnosi s javnošću su uglavnom menadžerska funkcija koja brine o uspostavljanju i održavanju komunikacije između organizacije i javnosti, od kojih zavisi njezin uspjeh ili neuspjeh.

Upravlja identitetom, imidžom, odnosno ugledom organizacije koja jeste njena najvrednija imovina. Danas je svakoj organizaciji važno što misle o njoj, kako komunicira s drugima. Prema tome se kreiraju komunikacijske strategije, koriste se različiti komunikacijski alati, održavaju se odnosi s medijima, stručnom javnosti, državnim institucijama. U svemu tome brinu odnosi s javnošću, relativno mlada struka koja danas postaje nezaobilazna.

Profesionalno bavljenje odnosima s javnošću u BiH postoji odavno, ali su šire prepoznavanje i vidljivost primjetni tek posljednjih godina.

Da neupućeni ne bi pomislili da je „PR“ nešto što se posljednjih godina uvozilo sa zapada, riječ je zapravo o prastaraj potrebi, želji i aktivnosti ljudi, institucija i poduzeća koji su od uvijek težili što boljem predstavljanju u javnosti, ali sada govorimo o novijoj teoriji i primijenjenoj disciplini.

6.1. Pojam odnosa s javnošću

Postoji ogroman broj definicija odnosa s javnošću, međutim čini mi se da upravo najjednostavnije i najkoncizniji definicije pogađaju u centar problema. Jedna od najjednostavnijih definicija odnosa s javnošću, glasi: „PR je svaka komunikacija njegovanja

povoljnog imidža, bez obzira na to je li riječ o institucijama i organizacijama pa i o njihovim uslugama, robama, idejama, ljudima, mjestima ...⁵⁹

Britanski institut za PR upotrebljava sljedeću formulaciju: „PR aktivnosti predstavljaju smišljeno, planirano i stalno nastojanje da se uspostavi i održava međusobno razumijevanje između organizacije i njenog okruženja“.⁶⁰

Philip Kotler, čuveni marketinški stručnjak i pisac kaže: „PR je stvaranje imidža tvrtke kao dobrog 'korporativnog građanina' i istupanje protiv glasina i priča koje se povremeno javljaju“.⁶¹

Ova definicija je zanimljiva prije svega što skreće pozornost na pojam korporativnog građanina, u smislu zajedništva i javnosti, i zato što naglašava opasnost od glasina. Naime, mnoge institucije i pojedinci su osjetili snažne posljedice nekontroliranog širenja glasina na njihov račun i upravo zbog toga se ide u pravcu prevencije širenja glasina. Poznato je da glasine nastaju gotovo uvijek kada postoji visoka motiviranost sredine da nešto čuje i sazna, a niska informiranost o tome. U našim sredinama to se svodi na takozvane čaršijske priče, ali posljednjih godina mnogi listovi, osobito "žuti tisak", žive od oslonca na glasine ili ih i sami pokreću kao teme koje privlače radoznale čitatelje, slušatelje i gledatelje.

Podrazumijeva se da je teško pokrenuti "pozitivne glasine", a lako zagolicati javnost vijestima iz navodno "dobro obaviještenih krugova" ili "izvora bliskog ... koji želi ostati anonimn" ... Zato je i značajna Kotlerova definicija koja izdvaja borbu protiv glasina kao bitan aspekt posla odnosa s javnošću. Suština filozofije "PR" -a ukazuje na to da ćemo postavljene ciljeve lakše ostvariti uz potporu i razumijevanje javnosti nego kada je ona ravnodušna ili suprotstavljena.

6.2. Strategijska uloga odnosa s javnošću

⁵⁹ Plavšić, P., Ristić, N. i Đajić, M. (2007). Opština i javnost. Beograd: Centar modernih veština.

⁶⁰ Plavšić, P., Ristić, N. i Đajić, M. (2007). Opština i javnost. Beograd: Centar modernih veština.

⁶¹ Kotler, Philip (1967). Marketing Management: Analysis, Planning and Control. New Jersey: Prentice-Hall.

Strategija odnosa s javnošću može igrati ključnu ulogu u definiranju promotivne strategije. Osnovna funkcija odnosa s javnošću jeste održavanje dvosmjerne komunikacije s okolinom. Zbog toga strategija odnosa s javnošću treba odrediti set aktivnosti čiji je zadatak osigurati ugled i publicitet tj. pomiriti unutarnje vizije s vanjskom pozicijom. Odnosi s javnošću bave se usklađivanjem odnosa s okolinom. Strategija je zasniiva na istini i međusobnom razumijevanju i treba da predstavlja most između unutarnje perspektive i vanjskog pozicioniranja.

Vrlo važnu ulogu igra i sama interna komunikacija između zaposlenika i rukovodećih struktura. Dobro osmišljen program komunikacije stvara osjećaj sigurnosti i zadovoljstva kod zaposlenika i izravno utječe na imidž. Interna komunikacija, odnosno interni "PR", mora biti dobro isplaniran i kontroliran kako ne bi došlo do širenja dezinformacija koje mogu stvoriti pogrešnu sliku u javnosti. Što se tiče eksternih odnosa s javnošću osnovni problem može predstavljati to što je ponekad vrlo teško privući i zainteresirati neutralnu publiku.

Odnosi s javnošću zato predstavljaju most između tijela i medija preko kojeg nesmetano cirkuliraju vijesti i različite informacije. Suvremeni mediji spadaju u najkritičniju skupinu eksterne ciljne javnosti koja ostvaruje velik utjecaj na stvaranje prepoznatljive slike.

Postoje velika neslaganja oko pitanja je li lobiranje sastavni dio odnosa s javnošću. Lobiranje podrazumijeva angažiranje specijaliziranih stručnjaka čiji je zadatak da korištenjem ubjeđivačkih metoda unapređuju odnose. I može biti organizirano unutar samih službi ili angažiranjem agencija za odnose s javnošću. Ova dva oblika organiziranja međusobno se ne isključuju, posebno kada se radi o kriznim situacijama. Interna služba za odnose s javnošću funkcionira po principu ostalih službi, dok agencija za odnose s javnošću djeluje kao bilo koje drugo savjetodavno tijelo.⁶² Aktuelna sredstva koja se koriste u okviru programa odnosa s javnošću su: mediji, intervjui i konferencije za medije.

Medij je vrlo definirano sredstvo masovnog komuniciranja koje osigurava veliku geografsku fleksibilnost, tako da se poruka može preciznije usmjeriti ka određenoj ciljnoj skupini. Da bi informacija bila objavljena u medijima mora biti: aktualna, istinita i interesantna za medije i javnost. Različite informacije mogu biti priopćene i u obliku intervjua koji predstavlja vid

⁶² Grunig, J. E., Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations* (6th ed.), Orlando: Harcourt Brace Jovanovich.

dijaloga prisutnog s medijima. Intervjuirani sugovornik daje svoje viđenje ili objašnjenje teme koja je od značaja za širu javnost. Uspjeh intervjuja ovisi od ozbiljne pripremljenosti sudionika u dijalogu a najčešće se koristi u tri oblika: klasični intervju (oblici i pitanja su autentični), kombinovani intervju (odgovori su popraćeni novinarskim opisima i komentarima), intervju-portret (sagovornik se profilira iz više različitih uglova).⁶³

Konferencije za medije se sazivaju kada postoji potreba da se priopće važne vijesti. Tema konferencije mora biti opravdana i interesantna za javnost. Dr. Walter Lindenman je inzistirao na znanstvenom i planskom pristupu istraživanjima koja se provode u okviru programa odnosa s javnošću. On je smatrao da je neophodno na samom početku postaviti konkretne ciljeve koji će biti reprezentativni u postupku vrednovanja programa odnosa s javnošću. Dr Lindenman je uočio razliku između: učinka, rezultata i posljedica. Kvantitativna procjena određenih natpisa i isječaka u medijima predstavlja mjerenje učinka, dok je za procjenu uspjeha programa odnosa s javnošću potrebno razmotriti rezultate i posljedice. Rezultati obuhvaćaju reakciju određene ciljne javnosti i procjenjuju visinu pažnje koja se posvećuje upućenoj poruci, njenom razumijevanju i prihvatanju, dok posljedične mjere nastaju pod utjecajem djelovanja programa odnosa s javnošću i obuhvaćaju promjenu stava, mišljenja ili ponašanja.⁶⁴

Relativno je lako mjeriti informacije koje ulaze u medijsku proceduru, ali je teško dobiti povratnu informaciju, obzirom da ne postoje jasno definirani pokazatelji koji bi mogli precizno da iskažu promjenu mišljenja i ponašanja ciljne javnosti. Mogućnosti se može mjeriti anketiranjem javnog mnijenja a korištenjem analize sadržaja kvantitativno se mjeri zastupljenost u medijima.

6.3. Uloga i aktivnosti odnosa s javnošću

Osnovna uloga odnosa s javnošću je da na adekvatan način pripremaju i obezbjeđuju objavljivanje određenih informacija o organizaciji. Sukladno tome moraju se poznavati svi aspekti poslovanja organizacije, historija razvoja, miks proizvoda, kapaciteti itd. Izabrani podaci moraju biti sistematizirani i predstavljeni ciljnoj javnosti. Ovako pripremljen materijal se dostavlja medijima, poslovnim partnerima, agencijama itd. Redovito se uspostavljaju

⁶³ Stanić, S. (2008). Strategijska uloga odnosa s javnošću. Dostupno na portal: www.poslovnapolitika.com.

⁶⁴ Katlip S., Senter A., Brum, G. (2006). Uspešni odnosi s javnošću, deveto izdanje. Beograd: Službeni glasnik.

kontakti i održavaju postojeći odnosi. Dakle, osnovna funkcija odnosa s javnošću jeste održavanje dvosmjerne komunikacije s okolinom. Ono se ne svodi na puko objavljivanje podataka i saopštenja za javnost već podrazumijeva i praćenje povratne sprege, odnosno javnog mnijenja i testiranja ciljne populacije. Menadžer odnosa s javnošću ima odgovornost da sredstva javnog informisanja budu kontinuirano i pravovremeno obaviještena o svim važnim događajima. Koriste veliki broj različitih aktivnosti u svom djelovanju.⁶⁵

- Odnosi s medijima (press relations). Stvaranje i plasiranje informacija iz života i rada poduzeća koje imaju vrijednost vijesti ili novosti u medijima radi izazivanja pažnje na osobu, proizvod, uslugu, tvrtku. Oni su izvan kontrole tvrtke, pa su od presudnog značaja.
- Javni poslovi (public affairs). Izgradnja i održavanje lokalnih, nacionalnih i međunarodnih odnosa. Stručnjaci za odnose s javnošću u ovom slučaju služe kao posrednici između svojih firmi i državnih institucija u realizaciji programa unapređenja života šire i užje zajednice, jačanju političkog angažiranja.
- Korporativno komuniciranje (corporate communications). Komuniciranje kroz razne interne i eksterne medije s ciljem izgrađivanja povoljne slike ili imidža u javnosti.
- Lobiranje (lobbying). Izgradnja i održavanje odnosa sa zakonodavcima i vladinim predstavnicima radi utjecaja na donošenje zakona i propisa u skladu s interesima poduzeća.
- Odnosi s ulagačima (investor relations). Održavanje odnosa sa dioničarima i drugim sudionicima u finansijskoj javnosti preduzeća.
- Sponzorstvo (sponsorship). Način kojim kompanije stiču vidljivost javnosti.

6.4. Interni i eksterni odnosi s javnošću

Interna komunikacija obuhvaća sve komunikativne aktivnosti između članova organizacije i ima važnu ulogu u poslovanju, koja uključuje različite odnose među ljudima i organizacijama koje ljudi stvaraju.

⁶⁵ Seitel, F. P. (2007). *The Practice of Public Relations*. (10th ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Organizacije svaki dan koriste komuniciranje s vanjskim svijetom. Eksterna komunikacija se također može ostvarivati na formalan i neformalan način. Ciljevi eksterne komunikacije: odnosi sa medijima, građenje imidža, upravljanje reputacijom, odnosi sa investitorima, odnosi sa poslovnom javnošću, financijski PR i upravljanje promjenama. Interno i eksterno komuniciranje sve je važniji dio poslovanja u suvremenom poslovnom okruženju. Ono sve više dolazi do izražaja s razvojem komunikacijskih tehnologija.

Interna komunikacija podrazumijeva razmjenu informacija i ideja unutar organizacije. Ovaj vid komunikacije pomaže zaposlenima da obavljaju svoje svakodnevne aktivnosti i poslove, razviju jasan osjećaj za organizacijsku misiju i identificiraju i reaguju brzo na potencijalne probleme. Ishodi, tj. output, interne komunikacije u organizaciji mogu se grupisati u dvije kategorije: individualne i organizacijske. Individualni ishodi uključuju pozitivne efekte koje interna komunikacija može imati na zaposlenog kao pojedinca. Organizacioni rezultati ukazuju na prednosti koje interna komunikacija može donijeti organizaciji kao cjelini. Naravno, organizacijski output postoje samo dok postoje individualni i zapravo predstavljaju rezultat zbira individualnih ishoda interne komunikacije. U navedenom smislu, interni ishodi su:⁶⁶

- Posvećenost. Komunikacija stvara okruženje posvećenosti. Posvećenost je stepen poistovjećivanja zaposlenog sa određenom organizacijom. Praktično govoreći, iz navedenog slijedi da je zaposleni posvećen ostvarenju najboljeg interesa za organizaciju i želi da se uključi u realizaciju tog interesa, a zbog svoje emocionalne povezanosti sa organizacijom. Direktna komunikacija između menadžera i zaposlenih, jasne instrukcije u vezi sa izvođenjem svakodnevnih aktivnosti, raspoloživost informacija koje su bitne za izvođenje zadatka, neki su od načina povećanja posvećenosti u praksi.
- Povjerenje. Još jedan pozitivan ishod dobre interne komunikacije je povjerenje, kao osnova interpersonalnih veza, saradnje i stabilnosti u organizaciji. Zaposleni žele da vjeruju svojoj kompaniji i zahtijevaju direktne informacije koje se odnose na posao. Oni, također, žele da doprinesu budućim poslovnim odlukama i da budu ponosni na organizaciju u kojoj rade. Među raznim vrstama povjerenja, posebno se ističe povjerenje u menadžment, kolege i povjerenje, generalno, u organizacioni kontekst.

⁶⁶ Đorđević Boljanović, J., Dražeta, L., Babić, L., Dobrijević, G. (2013). Razvoj karijere i poslovnih veština. Beograd: Univerzitet Singidunum.

- **Zadovoljstvo poslom.** Zadovoljstvo poslom se definiše kao stepen do kojeg zaposleni ima pozitivne emocije prema svojoj organizaciji. Dobra komunikacija može održavati stepen zadovoljstva poslom visokim. U tom smislu posebno je važno osiguravanje zaposlenima potrebnih sredstava i metoda za postizanje poslovnih ciljeva, odgovarajuću interakciju između menadžera i zaposlenih, prepoznavanje napora i ostalih zaposlenih u postizanju dobrih poslovnih rezultata, adekvatne obuke i ohrabrivanje u radu.
- **Unapređenje performansi.** Dobra interna komunikacija preduslov je stvaranja dobrih rezultata u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, ispoljavanja punih potencijala zaposlenih, boljih i kvalitetnijih pružanja usluga, kao i razmjene informacija tokom rada. Sve navedeno, nepohodno je da postoji u uslovima uspješnog unapređenja performansi.
- **Razvoj.** Interna komunikacija je sastavni dio prakse razvoja zaposlenih. Naglasak na koordiniranoj, dobro strukturisanoj i od top menadžmenta podržanoj internoj komunikaciji, u velikoj mjeri će omogućiti uspješnu primjenu prakse razvoja zaposlenih. S druge strane, razvoj zaposlenih će promijeniti stavove zaposlenih i njihovo ponašanje usmjereno ka potrošačima. Nedostatak interne komunikacije u navedenom smislu može ukazivati na to da se adekvatne informacije ne šire kroz organizaciju na zadovoljavajući način, a što dovodi i do njihove loše primjene.
- **Organizacioni stav podrške (Organizational supportive attitude - OSA).** Kvalitetna interna komunikacija može promovirati pozitivan organizacioni stav prema strategijskom usmjerenju organizacije. Postoje dva vida navedene podrške. Prvi se ogleda u solidarnosti sa organizacijom, tj. kada zaposleni vide sebe kao sastavni dio organizacije i daju joj potpunu podršku u ostvarenju poslovnih ciljeva. Drugi vid podrške jeste povjerenje koje zaposleni imaju u kompetentnost i integritet menadžmenta. Oba navedena oblika podrške u direktnoj su vezi sa dobrom i kvalitetnom internom komunikacijom.
- **Motivacija.** Zaposleni koji nisu dobro informisani, postaju demotivisani. Dobri menadžeri znaju da što više informacija dostavljaju zaposlenima, oni će biti visoko motivisani, ostvarivati bolje rezultate i sa uspjehom usmjeravati svoje svakodnevne aktivnosti ka ostvarenju postavljenih ciljeva. Dakle, dobra interna komunikacija rezultira visoko motivisanim zaposlenima.

- Osjećaj pripadnosti. Interna komunikacija utiče na osjećaj pripadnosti koji zaposleni imaju prema organizaciji. Ovdje se prvenstveno misli na komunikaciju prema dole, dakle od top menadžmenta ka nižim nivoima menadžmenta i pozitivnom osjećaju koja ona, ukoliko je dobro strukturirana i organizovana, može proizvesti kod zaposlenih.
- Uklapanje. Uklapanje u organizacionu viziju, ciljeve i strategiju, rezultat je interne komunikacije. Navedeno uklapanje se sastoji od dva elementa: intelektualnog (poistovjećivanje sa strategijom i pravcem njenog ostvarivanja) i emotivnog (zaposleni postaju svjesni svog doprinosa i posvećeni su postizanju ciljeva).
- Angažovanje. Što je interna komunikacija bolja, to je viši stupanj angažovanja zaposlenih. Angažovanje ima za cilj da zaposleni posjeduju znanje, razumiju organizacione prioritete kojima će se rukovoditi u svojim aktivnostima, da imaju kapacitete za postizanje organizacionih ciljeva (vještine, metode, procese) i da doprinose njihovom ostvarivanju.
- Lojalnost. Interna komunikacija kroz koju organizacija potvrđuje svoje simbole, vrijednosti i pretpostavke u cilju jačanja svog kulturnog identiteta, služi kao izvor identiteta, motivacije i lojalnosti zaposlenih.
- Osnaživanje. Uz pomoć pozitivne i dobro organizovane i strukturirane interne komunikacije, razvija se osnaživanje zaposlenih, zajedno sa povjerenjem, posvećenošću i lojalnošću.

Eksterna komunikacija usmjerena je ka spoljnjem okruženju organizacije. Kompanije stalno razmjenjuju poruke sa kupcima i korisnicima usluga, poslovnim partnerima, distributerima, konkurencijom, investitorima, medijima, predstavnicima državnih organa. Nekada se ova komunikacija pažljivo planira i usmjerava, a nekada spada u gotovo svakodnevne i rutinske aktivnosti.⁶⁷

Bez obzira da šalje li se poruka poslovnim pismom, memorandumom, veb sajtom, internetom, imejlom, dobra komunikacija je prvi korak u stvaranju dobrog utiska o organizaciji. Pozorno sastavljeno pismo, izvještaj, prezentacija ili veb sajt, šalju važnu poruku o kvalitetu organizacije.“ Značaj brižljivo planirane komunikacije sa spoljnim okruženjem se najbolje može vidjeti u kriznim situacijama u poslovanju organizacije, štrajkovima, pronevjerama,

⁶⁷ Đorđević Boljanović, J., Dražeta, L., Babić, L., Dobrijević, G. (2013). Razvoj karijere i poslovnih veština. Beograd: Univerzitet Singidunum.

prilikom problema koji mogu nastati u samoj proizvodnji ili u vezi sa kvalitetom proizvoda. Tada se od menadžera očekuje da, po savjetu stručnjaka za komunikaciju i odnose sa javnošću, govore iskreno, otvoreno i često i svaki njihov nastup se sa pažnjom prati i procjenjuje svaki zvuk verbalne i znak neverbalne komunikacije.“⁶⁸

Svakodnevni kontakti organizacije sa okruženjem važni su iz razloga upoznavanja sa potrebama potrošača. Također, svaki zaposleni, u komunikaciji sa potrošačima i korisnicima usluga, u obavljanju svojih svakodnevnih aktivnosti sakuplja dio informacija veoma važnih za poslovanje. Održavanje kontakta sa vanjskim svijetom, većina menadžera prepoznaje kao ključnu vrijednost suvremenih komunikacijskih procesa. Ovdje je možda i pravi trenutak pomenuti važnost povratne informacije koju organizacije dobijaju od svojih kupaca i korisnika usluga. „Promjene u ekonomiji i pomjeranje od tržišne ekonomije ka novoj, ekonomiji znanja, zahtijevaju i promjene u pristupu odnosima sa klijentima koje se ogledaju u stvaranju procesa koji modifikuje ponašanje potrošača tokom vremena i koji omogućava organizaciji da uči iz svake interakcije sa potrošačima i da se prilagođava njihovom ponašanju i običajima. Na taj način jača veza između klijenata i kompanije, a njihova međusobna komunikacija, preduslov je takve veze. Također, postoji još jedan način eksterne komunikacije. Kada god zaposleni govori u ime ili za svoju kompaniju, šalje određenu poruku. Sve ovo treba imati u vidu prilikom sagledavanja značaja koji komunikacija ima u savremenom načinu poslovanja.“⁶⁹

6.5. Odnosi s javnošću u politici

Politički odnosi s javnošću općenito se odnose na strateške komunikacijske aktivnosti političkih aktera koji sudjeluju u političkom procesu, a usmjereni su na informativne i uvjerljive ciljeve da bi ostvarili pojedinačne interese.⁷⁰

Dakle, politički odnosi s javnošću su proces upravljanja pomoću kojeg politički akteri zbog političkih razloga, kroz učinkovitu komunikaciju i aktivnosti, nastoje utjecati i uspostaviti,

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Đorđević Boljanović, J., Dražeta, L., Babić, L., Dobrijević, G. (2013): Razvoj karijere i poslovnih veština, Univerzitet Singidunum, Beograd

⁷⁰ Zipfel, A. (2008). Public Relations. California: Sage Publishing, str. 677

izgraditi i održati dobre odnose i reputacije s ciljnim javnostima da bi podržati misiju i postigli političke ciljeve.⁷¹

6.5.1. Politički odnosi s javnošću

Politički odnosi s javnošću općenito se odnose na strateške komunikacijske aktivnosti političkih aktera koji sudjeluju u političkom procesu, a usmjereni su na informativne i uvjerljive ciljeve da bi ostvarili pojedinačne interese.⁷²

Dakle, politički odnosi s javnošću su proces upravljanja pomoću kojeg politički akteri zbog političkih razloga, kroz učinkovitu komunikaciju i aktivnosti, nastoje utjecati i uspostaviti, izgraditi i održati dobre odnose i reputacije s ciljnim javnostima da bi podržati misiju i postigli političke ciljeve.⁷³

Državni odnosi s javnošću naziv je za odnose tj. komunikaciju državnih tijela s javnošću. Državni stručnjaci za odnose s javnošću, koji se u SAD-u nazivaju “dužnosnici za poslove s javnošću” ili u nekim drugim zemljama “dužnosnici za informiranje”, spona su između naroda i državnih tijela. Njihova je glavna zadaća informiranje tj. osiguranje stalnog protoka informacija unutar i izvan vlasti.⁷⁴

Država dodiruje svaki aspekt društva, a gotovo svaki se aspekt države oslanja na poslove s javnošću ili je s njim tijesno povezan. S tim u vezi može se govoriti o ciljevima državnih odnosa s javnošću i oni se mogu dimenzionirati u sedam zajedničkih aktivnosti:⁷⁵

- Informiranje građanstva o aktivnostima neke državne ustanove. Osiguravanje aktivne suradnje u državnim programima (npr. glasovanju i recikliranju), kao i pokoravanje regulatornim programima (npr. obvezi uporabe pojaseva u vožnji i zabranu pušenja).

⁷¹ Strömbäck, J. i Kioussis, S. (2011). *Political Public Relations-Principles and Applications*. New York: Routledge, str. 8

⁷² Zipfel, A. (2008). *Public Relations*. California: Sage Publishing, str. 677

⁷³ Strömbäck, J. i Kioussis, S. (2011). *Political Public Relations-Principles and Applications*. New York: Routledge, str. 8

⁷⁴ Broom, G. M. (2010). *Učinkoviti odnosi s javnošću*. Zagreb: Mate, str 407

⁷⁵ Zipfel, A. (2008). *Public Relations*. California: Sage Publishing, str. 677

- Poticanje potpore građana prihvaćenoj politici ili programima - sudjelovanje u popisu stanovništva, kampanje o zdravlju, pomoć nakon katastrofa i dr.
- Služenje državnim administratorima kao odvjetnik javnosti - prenošenje javnog mišljenja donositeljima odluka, upravljanje javnim pitanjima unutar organizacije, poticanje javne dostupnosti dužnosnika administracije.
- Unutarnje upravljanje informacijama - pripremanje biltena fokusiranih na samu organizaciju, elektroničkih oglasnih ploča i sadržaja web stranice za zaposlenike.
- Olakšanje odnosa s medijima - održavanje veza s lokalnim medijima, uloga prenositelja svih pitanja organizaciji i stalno informiranje medija o organizaciji, njezinoj praksi i politici.
- Gradnja zajednice i nacije - korištenje kampanja javnog zdravstva i drugih programa javne sigurnosti kojima je pokrovitelj države i promicanje raznovrsnih socijalnih ili razvojnih programa.

Bez obzira na razinu i instituciju u kojima se provodi, u žarištu je informiranje opće i posebnih javnosti. Ovim je prijenosima informacija svrha informiranje i obrazovanje javnosti, a ne lobiranje za neki željeni rezultat.

Političko oglašavanje je nepersonalni, jednosmjerni oblik komunikacije. On se razlikuje od odnosa s javnošću u tome što se kupuje oglasni prostor da bi se prenijela poruka javnosti. Za razliku od odnosa s javnošću, koji imaju za cilj dugoročne učinke kao što je izgradnja povjerenja i kredibiliteta ili unaprjeđenje imidža, oglašavanje teži prema kratkoročnim ciljevima, kao što je uvođenje izborne odluke. Ipak, dva koncepta se mogu preklapati u onoj mjeri u kojoj političko oglašavanje može utjecati na imidž političkog aktera, baš kao što dugoročni politički odnosi s javnošću mogu utjecati na glasačko ponašanje.⁷⁶

Izraz marketing je nastao u poslovnom sektoru i odnosi se na utjecanje ponašanja javnosti ili ciljane skupine u konkurentnoj situaciji. Preneseno na politiku, to znači korištenje komercijalnih marketinških alata unutar političkog područja. To dovodi do dizajniranja “tržišno-orientiranih” “proizvoda” (npr., politička stranka), koji odgovaraju preferencijama biračkog tijela kako bi se dobila konkurencijska granica. Sa stajališta marketinga, odnosi s

⁷⁶ Zipfel, A. (2008). Public Relations. California: Sage Publishing, str. 677

javnošću su dio marketinga. Ova pretpostavka, međutim, počiva navrlo ograničenom i uskom konceptu odnosa s javnošću.⁷⁷

6.5.2. Aktivnosti političkih odnosa s javnošću

Sagledavajući važnost oglašavanja kao oblika političke komunikacije, treba istaknuti da ono ima i jednu slabost. Prije svega to je činjenica da birač-primatelj poruke doživljava oglas, ako već ne kao propagandu, onda svakako pristrano i neobjektivno. Bez obzira slaže li se publika s političkim oglasom, ona je svjesna da to jest politički obilježena poruka koja odražava interese, ideje i vrijednosti sponzora. Zbog toga će djelotvornost političkog oglašavanja kao sredstva uvjeravanja uvijek biti ograničava.

Dok god u društvu postoje vođe, postoji i odnos uzajamne ljubavi i mržnje između onih koji vladaju i onih kojima se vlada. Nijednoj političkoj osobi ili organizaciji nije lako rukovoditi ili služiti u ozračju stalnih sukoba. S. Cutlip, A. Center i G. Broom ističu da se danas mnogi Amerikanci ljute na institucije svoje vlasti i osjećaju se otuđenim od vlasti i procesa kreiranja politike. "Slaba povezanost između građana i njihove vlasti sve je očitija: manje građana izlazi na izbore na svim razinama, javne debate su često neuljudene, ponižavajuće i ratoborne, a mentalitet 'mi-oni' određuje ton sastanaka gradskih vijeća, javnih saslušanja i drugih otvorenih foruma; istraživanja javnog mnijenja pokazuju da više od 75 posto Amerikanaca ima malo ili nimalo povjerenja da njihova lokalna vlast može riješiti probleme, a još veći postotak nema povjerenja da vlast njihove države ili savezna vlast mogu riješiti probleme koji utječu na njihove živote".⁷⁸

Svjesni tih činjenica politički akteri danas koriste razne komunikacijski miksove kako bi ostvarili svrhu političke komunikacije, a to je uvjeravanje publike. U procesu uvjeravanja danas su sve više uključeni moderni odnosi s javnošću, koji stoje između političara i medija, profitirajući od njihove međuovisnosti. Taj odnos, čini nam se, najbolje je oslikao Bernard Ingham, bivši tajnik za tisak premijerke Velike Britanije Margaret Thatcher. On je obostranu

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Cutlip, S., Center, A., Broom, G. (2000). *Effective Public Relations*. New Jersey: Printice Hall, str. 513

međuovisnost političara i medija stavio u kanibalistički odnos i ustvrdio da se «oni hrane jedni drugima tako da se nikada ne zna tko je sljedeći na jelovniku».⁷⁹

Širenjem utjecaja odnosa s javnošću u dnevne odnose između političkih institucija i medija, public relations postaje "uslužna industrija" koja olakšava političku komunikaciju između stranaka, kandidata i njihove javnosti, osmišljava i proizvodi publicitet i promidžbene materijale, te istražuje javno mišljenje.

Praksu public relations, u oblasti politike u SAD-a, obavljaju i posebno utemeljeni komiteti za političke akcije. Pri tom, zaposleni u poduzećima i članovi raznih organizacija mogu doprinosti uspješnijem ostvarenju svojih političkih ciljeva uplatom novčanih priloga na račun komiteta za političke akcije. Ovako prikupljena sredstva komiteti koriste za pružanje podrške političkim kandidatima i političkim strankama i za razne vrste prakse lobbyinga u ostvarivanju utvrđenih političkih ciljeva različitih interesnih skupina. Osim toga, preko ovih komiteta zaposleni radnici ostvaruju svoje pravo organiziranog istupanja radi zaštite svojih interesa u pregovorima sa upravom poduzeća i kompanija.

6.5.3. Agenda settings

Kod upravljanja političkim informacijama vrlo je važna vještina nametanja političkih ideja na «jelovnik» javnosti. Agenda setting prepostavlja da politički akteri i institucije, mediji i javnost, pokušaju da utječu na ključne teme političkoga i društvenoga života. Dakle, određivanje i strukturiranje tema u javnosti nije samo privilegija masovnih medija. Njih mogu nametnuti, kao što se vidi, političari (politički odnosi s javnošću) i javnost putem dominantnog javnog mišljenja. Istina, pretpostavlja se, da značenje kojim se pojedinim temama pripisuje u masovnim medijima utječu na njihovo značenje u javnosti. Medijima, u tom smislu, ne pripisuje se sposobnost da vrše utjecaj na to što će ljudi misliti, ali oni u velikoj mjeri određuju o čemu će ljudi misliti.

Oblikovanje agende je proces u kojem različiti činitelji, zajedno s medijskom agendom i javnom agendom ulaze u političku agendu i političke elite. Kada se govori o različitim

⁷⁹ Somerville, I. (2001). Public relations, politics and the media. The Public Relations Handbook, str. 30

vrstama agende, njih Bogomil Ferfila i Marta Kos u knjizi *Politično komuniciranje* dijele na: medijske agende, političke agende i javne agende/agende javnosti.⁸⁰

Kod medijskog oblikovanja agende treba istaći da su mediji glavni akteri oblikovanja agende. Proces oblikovanja započinje medijskim pokrivanjem događaja, poslije čega se oblikuje javno mišljenje koje, potom nameće političku agendu. Ovaj model oblikovanja agende pojavljuje se rijetko, jer javnost najčešće pasivno gleda na medijska izvješća.

Iako se vjeruje da javnost rijetko utječe na oblikovanje agende, u novije vrijeme, vrijeme globalizacije, sve učestalijih kriza i ratova, javnost se češće pojavljuje kao kriterij za nametanje agende. Prisjetimo se samo kraja šezdesetih godina prošlog stoljeća i činjenice kako je zajedničko djelovanje javnosti i medija natjeralo administraciju Richarda Nixona da se povuče iz Vijetnama. Antiglobalizacijski pokreti i njihove aktivnosti redovito su udarne vijesti u svim medijima, posebno pred samite velikih i bogatih zemalja-G8.⁸¹

6.5.4. Odnosi s javnošću i političke stranke

Politička stranka kolektivni je akter izbora. Pravno se definira kao “udruga građana osnovana radi sudjelovanja u oblikovanju političke volje i obavljanju državne vlasti”.⁸²

Prema M. Duvergeru, političke su stranke rođene i razvijene istodobno s izbornim i parlamentarnim procedurama.⁸³

G. Sartori ističe da su komunikacije jedna od funkcija političkih stranaka. Sukladno tomu, stranka se poima kao komunikacijska mreža koja se funkcionalno specijalizira za povezivanje političkih komunikacija u političkom sustavu. Dakle, svim političkim sustavima zajedničko je komuniciranje, kao sveobuhvatna kategorija ili, kako kaže Giovanni Sartori, “možda univerzalna kategorija par excellence”.⁸⁴

⁸⁰ Ferfila, B. i Kos, M. (2002). *Politično komuniciranje*. Ljubljana: Fakulteta za društvene vede, str. 372

⁸¹ Tomić, Z., Spahić, B. (2008). *Odnosi s javnošću - teorija i praksa*. Zagreb: Synopsis.

⁸² Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura, str. 279.

⁸³ Duverger, M. (2001). *Politička sociologija*. Osijek-Zagreb-Split: Pan Liber, str. 279

⁸⁴ Sartori, G. (2002). *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura, str. 57

Dakle, političke stranke nalaze se u neprekidnoj komunikaciji. Tijekom izbornog procesa komunikacijska aktivnost se pojačava i stranke se koriste svim komunikacijskim kanalima i tehnikama komuniciranja. Pojavom televizije kao vizualnog komunikacijskog kanala oglas postaje dominantan oblik političkoga govora. Međutim, kako oglašavanje ima temeljnu slabost da recipijent takvu poruku doživljava pristranom i neobjektivnom, jačaju politički/stranački odnosi s javnošću.

Nema jedinstvenog pristupa kako pozicionirati mjesto odnosa s javnošću u političkoj stranci. Na konačno rješenje može utjecati niz činitelja, poput: veličine stranke, je li ona parlamentarna ili nije, sudjeluje li u izvršnoj vlasti ili ne, je li dio stalne koalicije ili ne, svijest o važnosti komunikacije i odnosa s javnošću u stranci od strane predsjednika stranke i ključnih ljudi, pa sve do komunikacijskog potencijala i kredibiliteta samih komunikatora tj. djelatnika odnosa s javnošću.

Na ulogu i zadaće djelatnika odnosa s javnošću u političkoj stranci svakako će utjecati mjesto odnosa s javnošću u stranačkom životu. Kao što smo vidjeli, odnosi s javnošću mogu se pozicionirati na stratešku ili taktičku razini. Moguće je da djelatnici odnosa s javnošću obavljaju i jednu i drugu ulogu tj. zadaće, što nije rijedak slučaj ne samo u tranzicijskim zemljama nego i šire. Analizirajući zadaće djelatnika za odnose s javnošću i glasnogovornika sa strateške razine, moguće je izdvojiti sljedeće aktivnosti: kreiranje komunikacijskih strategija političke stranke, kreiranje ili sudjelovanje izbornih strategija stranke u izbornom procesu, koordinacija komunikacija s članovima vlade i parlamenta, definiranje i koordiniranje interne komunikacije, upravljanje medijskim aktivnostima, izrada media plana, koordiniranje rada djelatnika odnosa s javnošću na svim razinama stranke, prikupljanje podataka s terena, provedba istraživanja, sudjelovanje u planiranju i izradi strateških dokumenata stranke (programa stranke, statuta, politika itd.), pripremanje strategije medijskih nastupa, savjetovanje vodstva o medijskim nastupima, definiranje ključnih poruka stranke i nametanje poruka javnosti (agenda setting), kreiranje kriznog plana, upravljanje kriznim komunikacijama, komuniciranje s opinion makerima, pisanje govora, upravljanje vizualnim identitetom, određivanje marketinških aktivnosti, poznavanje zakona o medijima, pristupu informacijama i dr.⁸⁵

⁸⁵ Tomić, Z. (2014). Politički marketing: načela i primjena. Mostar-Zagreb-Sarajevo: Synopsis

7. LOKALNA SAMOUPRAVA I ODNOSI S JAVNOŠĆU: STUDIJA SLUČAJA OPĆINE NOVI GRAD

7.1. Opći podaci o općini Novi Grad

Općina Novi Grad Sarajevo kao administrativna jedinica lokalne vlasti nastala je 1978. godine teritorijalnom preraspodjelom općina u Sarajevu. Ubrzanim širenjem Sarajeva, privrednom izgradnjom i prirastom stanovništva krenula je intenzivna gradnja ove općine na lokalitetu Sarajevskog polja. U ovom periodu izgrađena su čitava naselja (Ali-pašino Polje, Mojnilo, Saraj-Polje i Dobrinja). XIV zimske olimpijske igre, održane 1984. godine u gradu Sarajevu i planinama oko Sarajeva, predstavljale su snagu još bržeg razvoja ovog područja. Za samo nekoliko godina podignuta su velika stambena naselja sa pratećim infrastrukturnim kapacitetima i javnim objektima tako da je Općina imala blizu 136.746 stanovnika u periodu 1991. godine. U periodu ratnih stradanja 1992-1995 Općina je pretrpjela velike promjene u pogledu devastiranja privrednih, stambenih i javnih objekata, nenadoknadivih ljudskih gubitaka, pa i promjene teritorijalnih granica. Od 1996. godine, uporedo sa obnovom Sarajeva, otpočinje proces intenzivne obnove, oporavka i nove gradnje Općine Novi Grad Sarajevo. Za samo nekoliko godina Općina je dobila karakter moderne urbane cjeline.⁸⁶

Područje općine Novi Grad Sarajevo, ukupne površine 47 km², predstavlja sastavni dio Sarajevskog polja, odnosno dio prostrane sarajevsko–zeničke kotline, najvećeg tercijernog bazena u dinarskom prostranstvu. Prosječna nadmorska visina Općine je 500 m, sa najvišom tačkom od 850 m na brdu Žuč, a najnižom od 482 m u Reljevu. Okružena je planinama Trebević i Igman sa jugozapadne i zapadne strane, te Humskim brdom sa sjeveroistočne strane. Graniči sa općinama Novo Sarajevo, Ilidža, Vogoša, Ilijaš i Istočno Sarajevo. Otvoreni vodotoci su rijeke: Miljacka, Dobrinja i Bosna, potoci Rječica, Buča potok i Lepenica. Zbog konfiguracije tla i pritoka, vodostaj često varira u toku godine. Zemljište je vrlo složene geološke građe, zbog čega je pretrpjelo značajne izmjene tokom prošlog vijeka. Povoljne karakteristike Sarajevskog polja oduvijek su pogodovale za život i rad ljudi, zbog čega su intenzivnim naseljavanjem i gradnjom, poljoprivredne i šumske površine pretvarane u građevinsko zemljište. Geografski položaj Općine uvjetuje izuzetne prednosti u vezi sa pozicijom u regiji. Tranzitni položaj, saobraćajna povezanost sa drugim općinama Kantona

⁸⁶Općina Novi grad (2011). Općina Novi grad Sarajevo – Profil Općine. Sarajevo: Općina Novi grad.

Sarajevo i širom makroekonomskom regijom, pruža mogućnosti za razvoj malih i srednjih preduzeća, a samim tim i ljudskih resursa. Ogromni su tržišni potencijali s obzirom na broj potrošača i sveukupnu poslovnu aktivnost na području općine. Administrativna i funkcionalna povezanost sa centrom grada Sarajeva predstavlja izuzetnu pogodnost u smislu dostupnosti infrastrukturnim objektima, te sadržajima i institucijama od posebnog značaja. Naročito je bitna gradska saobraćajna infrastruktura povezana sa širom regijom, te međunarodnim aerodromom Sarajevo, a željeznicama i magistralnim putevima povezani smo sa susjednim i drugim evropskim zemljama. Za područje općine karakteristična je kontinentalna klima sa specifičnostima kotlinskog karaktera. Prosječne temperature zraka su neujednačene i imaju izrazito maksimalne i minimalne vrijednosti. Česta je pojava i temperaturnih inverzija, kada je temperatura u kotlini niža od one na planinama.⁸⁷

Prema popisu stanovništva iz 1991. godine, na području općine živjelo je cca 136.000 stanovnika, ali nakon tog perioda uslijedile su snažne demografske promjene u pogledu broja i strukture stanovnika. Najveća koncentracija stanovništva u Kantonu Sarajevo je na području općine Novi Grad Sarajevo, u kojoj živi oko 29% ukupnog stanovništva Kantona Sarajevo.⁸⁸

7.2. Ispitivanje javnog mnijenja o odnosima s javnošću u općini Novi Grad

7.2.1. Uzorak ispitivanja

U ispitivanju je učestvovalo 100 ispitanika sa područja općine Novi Grad. U ispitivanju su učestvovalе sve punoljetne osobe čije mjesto prebivališta je u nekoj od mjesnih zajednica koje se nalaze na području općine Novi Grad.

7.2.2. Metode ispitivanja

Za potrebe ispitivanja javnog mnijenja, korištena je metoda anketiranja, a instrument je predstavljao anketni listić. Anketa se sastojala od 10 pitanja, a rezultati će biti predstavljeni tabelarno i grafički na narednim stranicama rada.

⁸⁷Općina Novi grad (2011). Općina Novi grad Sarajevo – Profil Općine. Sarajevo: Općina Novi grad.

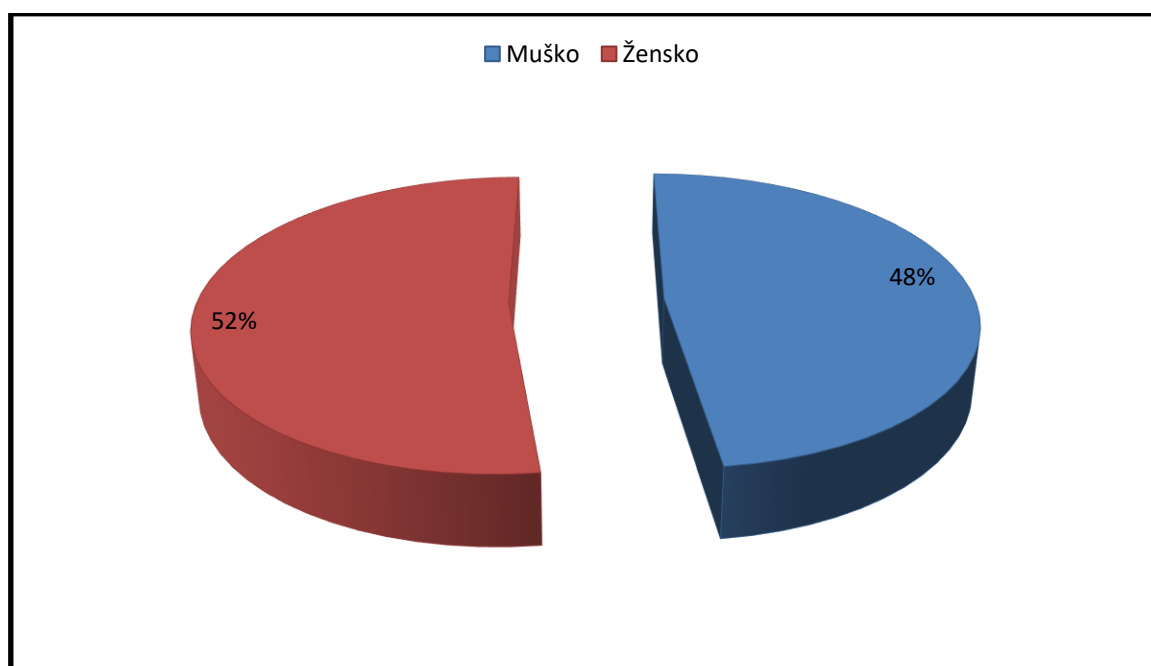
⁸⁸Ibid.

7.2.3. Rezultati ispitivanja

Tabela 1. Spolna struktura ispitanika

	N	%
Muško	48	48%
Žensko	52	52%

U ispitivanju je učestvovalo ukupno 100 ispitanika. Od tog broja, procentualno najviše je bilo žena, 52%, dok je procenat ispitanika muškog spola iznosio 48%. Isto će biti predstavljeno i grafički.

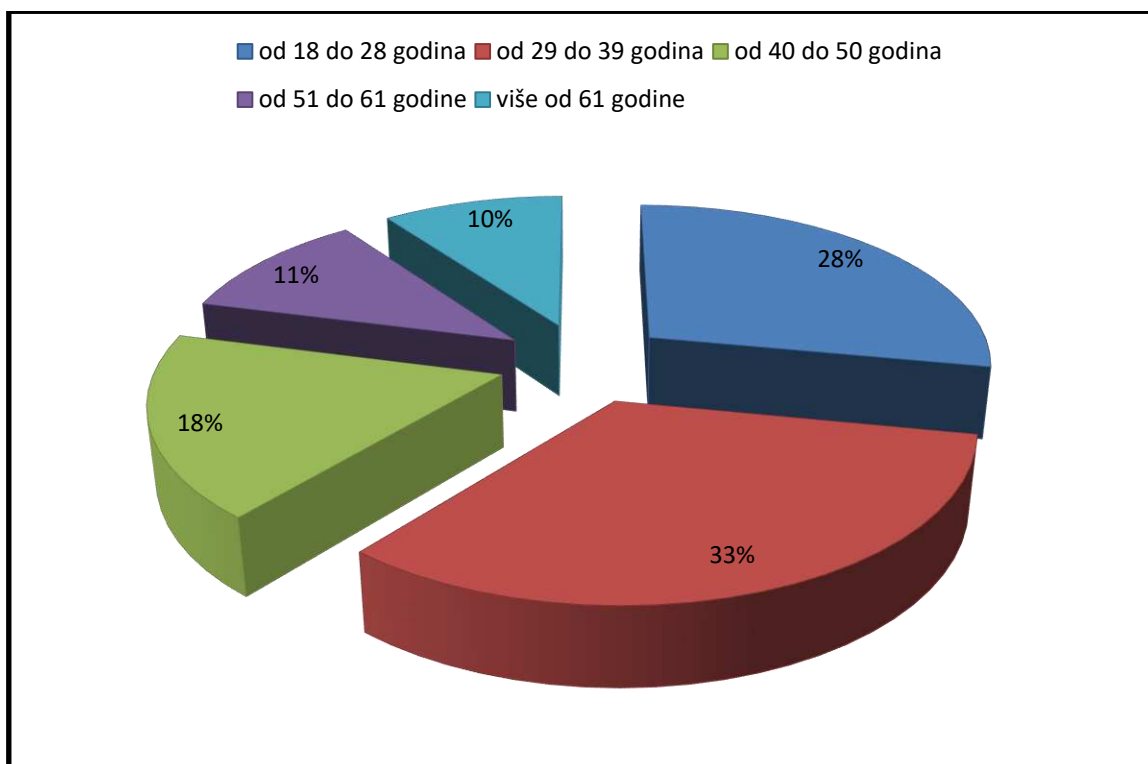


Grafikon 1. Spolna struktura ispitanika

Tabela 2. Starosna struktura ispitanika

	N	%
od 18 do 28 godina	28	28%
od 29 do 39 godina	33	33%
od 40 do 50 godina	18	18%
od 51 do 61 godine	11	11%
više od 61 godine	10	10%

Kada je u pitanju starosna struktura ispitanika, najveći procenat ispitanika se nalazi u starosnoj skupini između 29 i 39 godina (33%), nakon toga slijede osobe starosti od 18 do 28 godina, i njih je ukupno 28%. Starosna grupa od 40 do 50 godina iznosi 18%, dok je ukupan procenat osoba starosti od 51 do 61 godine iznosio 11%. Za jedan posto manje bilo je osoba koje su starije od 61 godine.

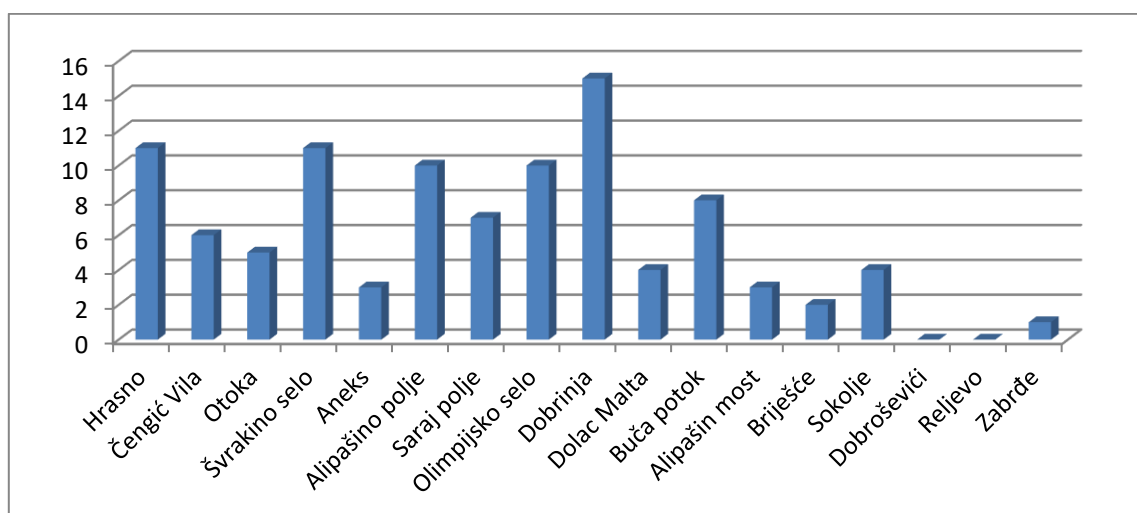


Grafikon 2. Starosna struktura ispitanika

Tabela 3. Naselje u kojem živite

	N	%
Hrasno	11	11%
Čengić Vila	6	6%
Otoka	5	5%
Švrakino selo	11	11%
Aneks	3	3%
Alipašino polje	10	10%
Saraj polje	7	7%
Olimpijsko selo	10	10%
Dobrinja	15	15%
Dolac Malta	4	4%
Buča potok	8	8%
Alipašin most	3	3%
Briješće	2	2%
Sokolje	4	4%
Dobroševići	0	0%
Reljevo	0	0%
Zabrđe	1	1%

Najveći broj ispitanika živi u sljedećim naseljima: Dobrinja (15%), Hrasno (11%), Švrakino selo (11%), Alipašino polje (10%) i Olimpijsko selo (10%). Ostale procenete je moguće vidjeti u tabeli.



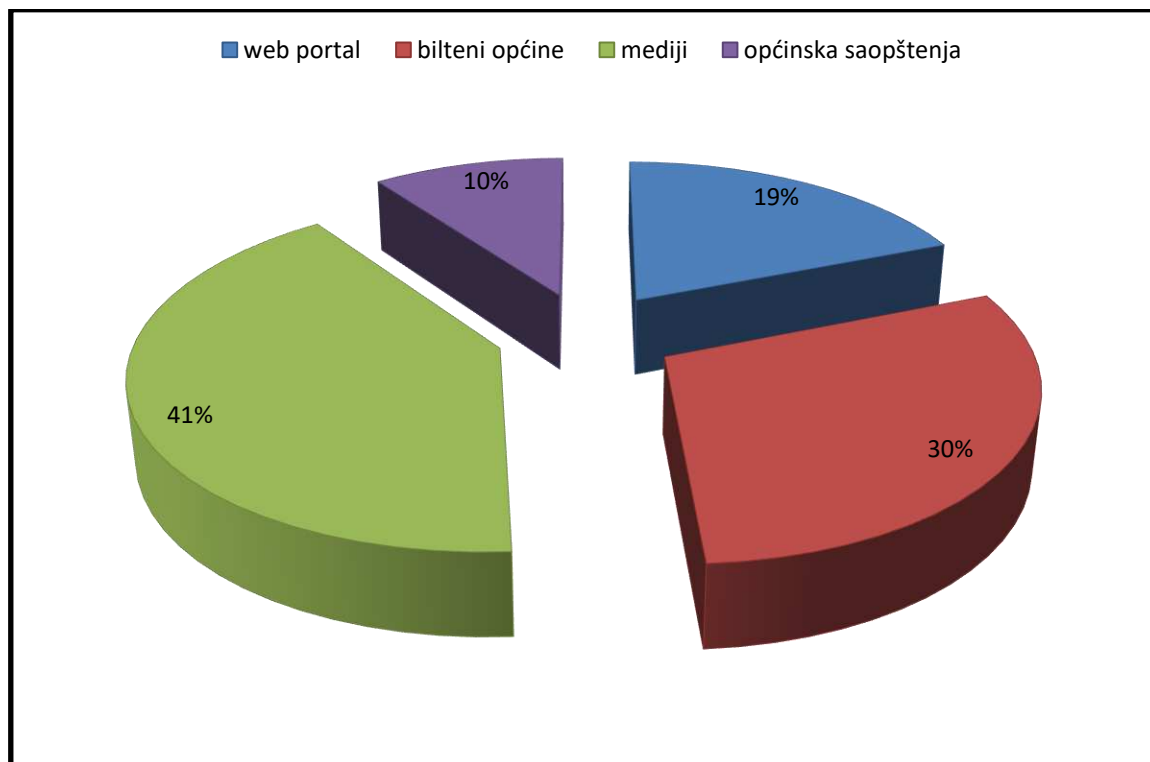
Grafikon 3. Naselje u kojem živite

Tabela 4. Način dobijanja potrebnih informacija o radu i aktivnostima općine

	N	%
web portal	19	19%
bilteni općine	30	30%
mediji	41	41%
općinska saopštenja	10	10%

Općinske službe općine Novi Grad, putem različitih platformi obavještavaju svoje građane o njihovom radu i aktivnostima koje se preduzimaju. Potrebne informacije, građani mogu najčešće pročitati u različitim medijima (dnevna štampa, portali i sl.), ali i na portalu općine. Pored toga, informacije su dostupne i u općinskim biltenima, kao i u saopćenjima općine.

Naši ispitanici najviše informacija o radu i aktivnostima općine Novi Grad dobija putem medija, i njih je 41%. Putem biltena općine, informiše se ukupno 30% ispitanika, a putem web portala općine njih 19%. Ukupno 10% ispitanika se informiše putem općinskih saopštenja.

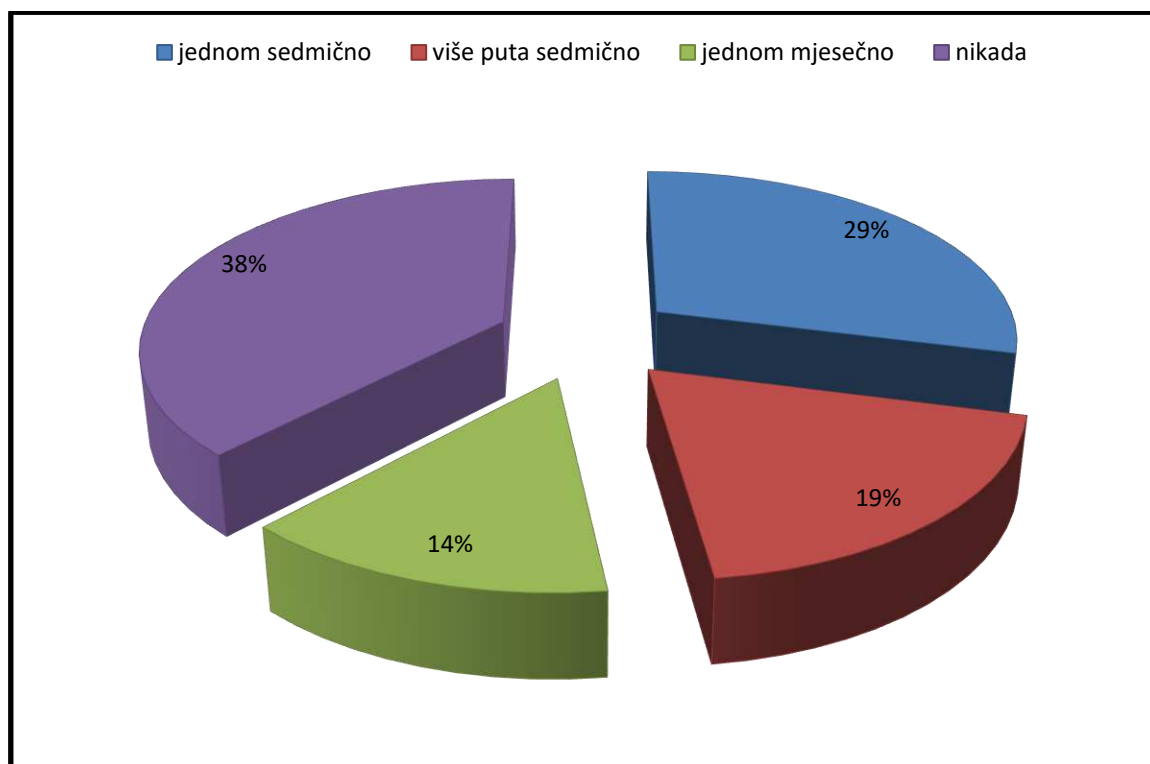


Grafikon 4. Način dobijanja potrebnih informacija o radu i aktivnostima općine

Tabela 5. Učestalost posjećivanja web portala općine Novi Grad

	N	%
jednom sedmično	29	29%
više puta sedmično	19	19%
jednom mjesečno	14	14%
nikada	38	38%

Najveći broj ispitanika nikada ne posjećuje web portal općine Novi Grad i njih je ukupno 38%. Nakon toga slijede ispitanici koji web portal općine posjećuju jednom sedmično i njih je 29%. Više puta sedmično, portal posjećuje 19% ispitanika, a jednom mjesečno 14% ispitanika.

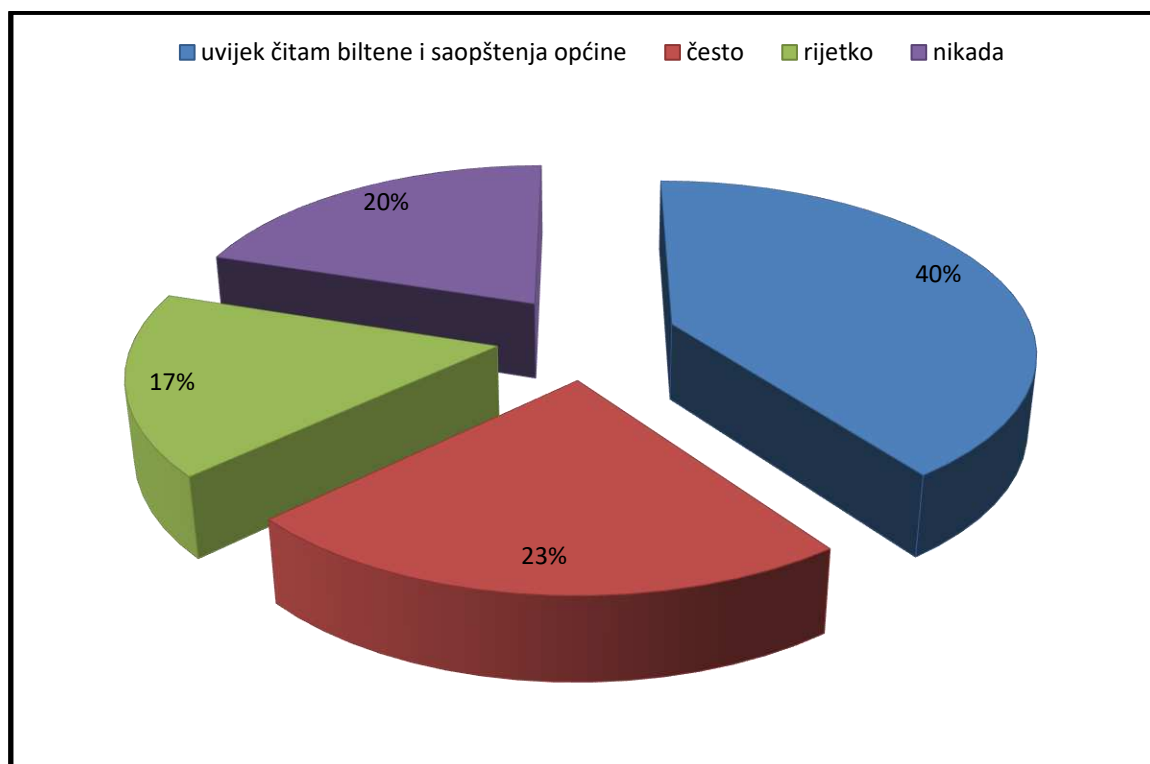


Grafikon 5. Učestalost posjećivanja web portala općine Novi Grad

Tabela 6. Učestalost čitanja biltena i saopštenja općine Novi Grad

	N	%
uvijek čitam biltene i saopštenja općine	40	40%
često	23	23%
rijetko	17	17%
nikada	20	20%

Najveći procenat je onih koji uvijek čitaju biltene i saopštenja opštine, tačnije 40% ispitanika. Ukupno 23% ispitanika često čita biltene i saopštenja općine, dok 17% to radi rijetko. Ukupno 20% ispitanika nikada ne čita biltene i saopštenja općine Novi Grad.



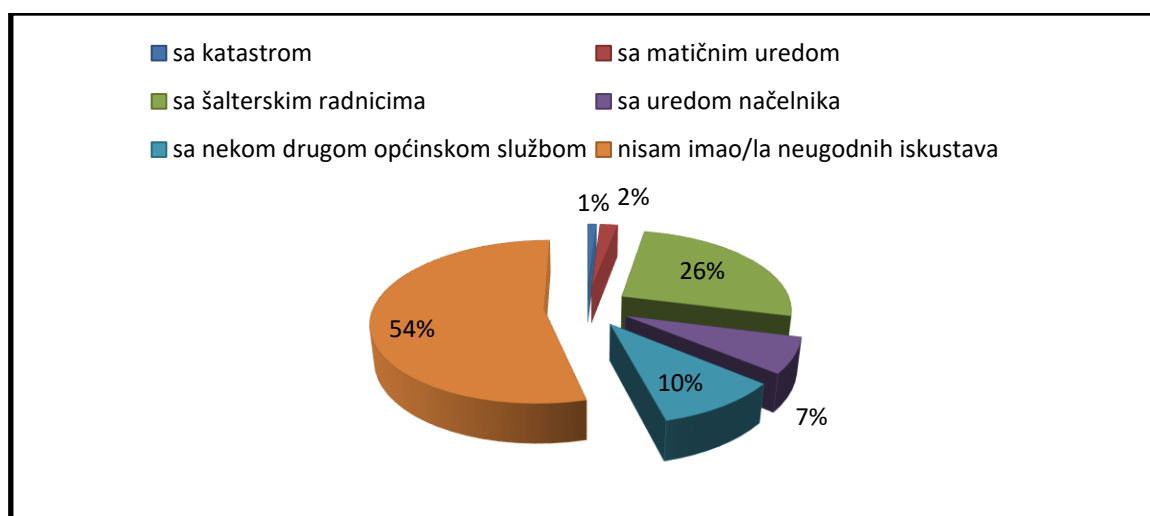
Grafikon 6. Učestalost čitanja biltena i saopštenja općine Novi Grad

Tabela 7. Neugodna iskustva sa općinskom službom

	N	%
sa katastrom	1	1%
sa matičnim uredom	2	2%
sa šalterskim radnicima	26	26%
sa uredom načelnika	7	7%
sa nekom drugom općinskom službom	10	10%
nisam imao/la neugodnih iskustava	54	54%

Iz odgovora naših ispitanika, veoma je pozitivno da čak 54% ispitanika nije imalo nikakvih neugodnih iskustava sa općinskom službom. Najveći procenat ispitanika imao je problem sa šalterskim radnicima, i njih je 26%. Ostale procenete je moguće pogledati u tabeli 7.

Osmo pitanje se vezalo za prethodno, gdje je od ispitanika traženo da navedu neugodnu situaciju koju su imali. Odgovori su se uglavnom odnosili na to da su šalterski radnici veoma neljubazni. Pored toga ispitanici smatraju da radnici nisu obavljali svoj posao adekvatno, iz razloga što im nisu rekli tačno koja im je papirologija potrebna, zbog čega su bili primorani da nekoliko puta dolaze u općinu. Također, jedan od ispitanika je naveo da nije zadovoljan gužvom na šalterima, te da iako postoje brojevi po kojima se ide, proces nije ubrzan.



Grafikon 7. Neugodna iskustva sa općinskom službom

Deveto pitanje je bilo pitanje otvorenog tipa, i odnosilo se na upoznatost sa projektima općine Novi grad. Najveći broj ispitanika je upoznato da postoje strategije za mlade, za razvoj kulture i sporta. Međutim, pored tih strategija, postoje i urbanističke strategije, iz oblasti zdravstva, ekonomskog razvoja i mnoge druge.

a) **Kultura i sport**

Ono što je veoma značajno u razvoju ove općine su i strategije iz oblasti, kulture i sporta. Kultura, sport i kreativnost uključuje odnose, aktivnosti i događaji koji doprinose različitosti, ispunjenosti i zdravom životu. S druge strane, dostupnost i korištenje kulturnih i sportskih sadržaja važno je pitanje za svaku zajednicu. Na području općine, ovaj sektor karakterizira fragmentiranost interesa i odnosa između sportskih klubova, između udruženja u kulturi, te svi ističu probleme sa finansiranjem osnovnih operativnih troškova. Stiče se dojam da je moguće postići ekonomiju obima ukoliko se insistira na saradnji škola sa klubovima i udruženjima, korištenju prostorija, razmjeni kadrova, te organizaciji događaja. Osnovne i srednje škole su vrlo aktivne, te prave značajan napor kakao bi uključili veliki broj djece u aktivnosti vezane za kulturu, umjetnost i sport. One su na neki način 'izdvojene' iz lokalne zajednice, s obzirom na isključivu nadležnost kantonalnog nivoa za planiranje i izvođenje obrazovanja. S druge strane, škole imaju mogućnost da dijelom utiču na nastavne planove i programe, te vrlo široku nezavisnost u kreiranju vannastavnih aktivnosti. Ključni izazovi za ovaj sektor na području općine, mogu se ukratko sažeti:

- Razvijati ključne kompetencije kod mladih, uključujući govorništvo i pisanje, vještine upravljanja, timski rad, vještine komuniciranja i pregovaranja, nenasilnu komunikaciju, (kroz programe sportskih klubova, KUD-ova, vannastavne školske aktivnosti, te kroz aktivnosti ostalih udruženja, a posebno onim koji rade sa osobama sa invaliditetom);
- Nedovoljna podrška talentima i promocija njihovog uspjeha, te nedovoljno razvijen profesionalni sport, te potreba za uvažavanje različitih oblika sporta, kako ljetnih tako i zimskih sportova;

- Nejasni kriteriji i procedure za transparentno finansiranje klubova i organizacija civilnog društva, te praćenje učinaka;
- Nedovoljna iskorištenost postojećih resursa za unapređenje vannastavnih aktivnosti u organizaciji škola i nastavnika, te unaprijediti saradnju između škola;
- Slab pristup događajima i takmičenjima na bh. i međunarodnom nivou za mlade;
- Nedovoljna iskorištenost postojećih zatvorenih prostora kao i javnih prostora na otvorenom koje mogu da koriste mladi za kulturu i sportske aktivnosti;
- Još povećati učešće mladih u rekreativnim aktivnostima kao što je planinarenje, biciklizam, rolanje, kao i ostale aktivnosti na otvorenom, u sigurnom okruženju.

b) Strategija za mlade

Usvajanjem Zakona o mladima Federacije BiH i Strategije razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014. – 2020., stvorila se potreba i obaveza za donošenjem posebnog strateškog dokumenta koji bi, na osnovu analize potreba, odredio pravce djelovanja lokalne uprave i zajednice u cjelini, te definisao očekivanja od ostalih aktera, uključujući više nivoe vlasti. »Strategija prema mladima jeste dokument institucija vlasti sa programskim pristupom djelovanjima prema mladima što uključuje definisane probleme i potrebe mladih, strateške pravce djelovanja te ciljeve strategije i mjere za realizaciju ciljeva strategije.« (Zakon o mladima Federacije BiH, „Službene novine Federacije BiH“ br. 36/10). Usvajanjem općinske Strategije prema mladima stvorili bi se preduslovi za izradu 'Programa djelovanja za mlade', uključujući budžet i plan redovnog praćenja i evaluacije uspješnosti, te razradu 'Projekata za mlade'. Pored toga, Strategija prema mladima uzima u obzir sve ciljeve i mjere definisane Općinskom strategijom razvoja, te predstavlja strateški doprinos unapređenju položaja ove populacije. U tom smislu, Strategija ističe posebnu razvojnu potrebu u vezi sa mladima: »Izraditi prijedlog mjera za zapošljavanje mladih u skladu sa potrebama ekonomije te poticanja ekonomske konkurentnosti Općine kroz dodatna ulaganja u školovanje i doškoloavanje, cjeloživotno učenje te kroz prekvalifikaciju postojeće radne snage u skladu sa ekonomskim razvojnim potrebama i prioritetima Općine.« (Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014.– 2020.). Strategija prema mladima se, također, naslanja na sve

ostale prioritete i aktivnosti definisane unutar Strategije za razvoj, a koje se odnose na podršku omladinskom sektoru i rad sa mladima. U tom smislu, očekuje se implementacija strateških mjera i projekata navedenih u Strategiji za razvoj, te oni nisu ponovo navođeni i u ovoj strategiji.

Međutim, svaki akcioni plan ili program djelovanja za mlade treba uzeti u obzir sve aktivnosti koje su relevantne za ovu populaciju, kao i u planu praćenja i evaluacije. Pored toga, usklađivanje aktivnosti i saradnja sa višim nivoima vlasti i institucijama je neophodna ukoliko želimo ostvariti reformu. Ovdje prije svega mislimo na ministarstva nadležna za obrazovanje, kulturu, zdravstvo i sport, kao i ministarstva nadležna za rad, zapošljavanje, preduzetništvo i privredu. Na taj način, pitanje nadležnosti za ključne oblasti važne za život mladih na području općine, neće predstavljati problem za realizaciju mjera i projekata. Postoji značajna potreba za koordinacijom u omladinskom sektoru te sa drugim akterima na području Grada i Kantona Sarajevo, kako bi bilo moguće implementirati strateške projekte. Općina treba koordinisati i animirati predstavnike privatnog i nevladinog sektora da sudjeluju u donošenju odluka i daju doprinos realizaciji postavljenih ciljeva. Saradnja i partnerstvo na lokalnom nivou otvaraju mogućnosti za zagovaranje promjena prema višim nivoima.⁸⁹

c) Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo

Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014. - 2020. usvojena je na 15. sjednici Općinskog vijeća Novi Grad Sarajevo dana 31.03.2014. godine (Zaključak br. 01-02-6030/14). U okviru Strategije utvrđen je i Akcioni plan za realizaciju za period 2014-2016. godina. Naime, Odlukom Općinskog načelnika mr. Semira Efendića u drugoj polovini 2013. godine pokrenut je proces izrade nove Strategije razvoja za period 2014-2020. godina. Dokument Strategije rađen je po metodologiji integriranog planiranja lokalnog razvoja (MiPRO, Dimova 2011a, Dimova 2011b, Osmanković i Mulaomerović 2010.), a nosilac izrade bio je Ekonomski institut Sarajevo u saradnji sa lokalnim razvojnim timom, radnom grupom za ekonomiju, zatim za društveni razvoj i radnom grupom za okoliš. Članovi Tima i radnih grupa bili su Općinski načelnik, Predsjedavajuća Općinskog vijeća, predstavnici Ekonomskog instituta, savjetnici Načelnika, rukovodioci općinskih službi, općinski vijećnici,

⁸⁹ Strategija za mlade Općine Novi Grad Sarajevo 2014 -2020. Dostupno na: <https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Strategije%20za%20mlade-1.pdf>. Pristupljeno: 08. 08. 2018. godine.

predstavnicima poslovnog i nevladinog sektora, relevantne institucije vlasti, a u zavisnosti od djelokruga nadležnosti.⁹⁰

Nakon donošenja Strategije razvoja, Općinski načelnik je u cilju monitoringa i evaluacije realizacije iste formirao Rješenjem broj 02-05-1699/14 Radni tim. Radni tim je najprije sačinio jedinstvene obrasce za planiranje projekata, praćenje i evaluaciju u skladu sa Budžetom Općine, strateškim ciljevima, te Programom Općinskog načelnika koji su kasnije činili sastavni dio procesa izrade i planiranja budžeta, odnosno programa rada službi. Bitno je naglasiti da je softver za unos i praćenje kretanja dokumenata na nivou Općine "ODOS" unaprijeđen sa mogućnošću unosa projekata svih službi prema budžetskim pozicijama i u skladu sa strateškim ciljevima i mjerama, odnosno Programom Općinskog načelnika. Softver sistema ODOS daje mogućnost pregleda svih planiranih i realizovanih projekata na nivou jedinstvenog općinskog organa sa aspekta: razvojne oblasti, strateškog cilja, operativnog cilja, programa/mjere, oblasti Programa Općinskog načelnika, zatim prema statusu projekta i vremenskom okviru realizacije. Pored navedenog, u okviru projektne kartice unosi se vrijednost Projekta, izvođač, sufinansijer, akcioni plan realizacije, zatim aktivnosti na realizaciji projekta u skladu sa unesenim akcionim planom, a kasnije i indikatori realizacije projekta, rezultati, te doprinos rezultata projekta ostvarenju programa/mjere. Radni tim za monitoring i evaluaciju Strategije je pored navedenog, pripremio i prvi Izvještaj o realizaciji Strategije u 2014. godini na nivou jedinstvenog organa Općine Novi Grad Sarajevo koji je razmatralo i usvojilo Općinsko vijeće na 26. sjednici održanoj 30.04.2015. godine.⁹¹

Na osnovu Odluke o organizaciji jedinstvenog općinskog organa uprave Općine Novi Grad Sarajevo, ("Službene novine Kantona Sarajevo" br. 18/15. i 27/15), a u okviru Službe za privredu i lokalni ekonomski razvoj, sistematizovano je radno mjesto Viši stručni saradnik za projekte lokalnog ekonomskog razvoja i praćenje Strategije razvoja, tako da shodno utvrđenom programu rada Općinskog vijeća, pomenuta Služba podnosi redovne godišnje izvještaje u ime Općinskog načelnika prema Općinskom vijeću. Zaključkom Općinskog vijeća br. 01-02-9965/16 od 28.04.2016. usvojen je Izvještaj o realizaciji Strategije razvoja Općine u 2015. godini na nivou jedinstvenog općinskog organa uprave sa preporukama. Krajem 2016.

⁹⁰ Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo. Dostupno na: [https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Revidiranje%20Strategije%20razvoja%20Op%20C4%87ine%20Novi%20Grad%20Sarajevo%20\(2014-2020\)%20sa%20Akcionim%20planom%20za%20period%202017-2020.%20godina.pdf](https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Revidiranje%20Strategije%20razvoja%20Op%20C4%87ine%20Novi%20Grad%20Sarajevo%20(2014-2020)%20sa%20Akcionim%20planom%20za%20period%202017-2020.%20godina.pdf). Pristupljeno: 08. 08. 2018. godine.

⁹¹Ibid.

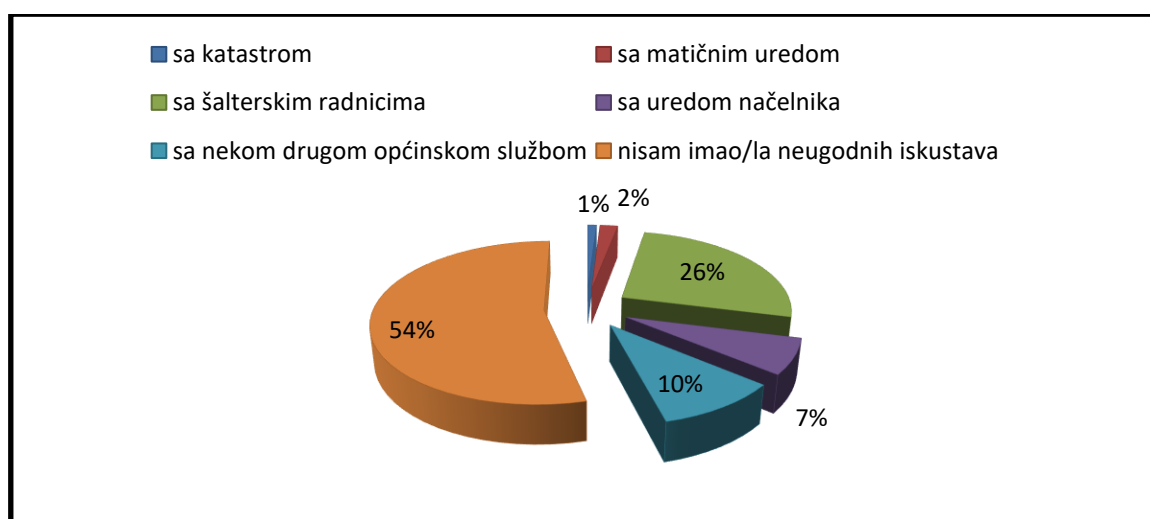
godine u koordinaciji Službe za privredu i lokalni ekonomski razvoji u saradnji sa imenovanim Radnim timom otpočeo je proces ažuriranja Strategije razvoja sa izradom novog Akcionog plana za period 2017-2020., obzirom da je prethodni urađen za period 2014-2016.⁹²

Posljednje postavljeno pitanje odnosilo se generalno zadovoljstvo odnosom općine Novi Grad sa njenim građanima.

Tabela 8. zadovoljstvo odnosom općine Novi Grad sa njenim građanima

	N	%
Veoma sam zadovoljan	54	54%
Zadovoljan sam	18	18%
Niti sam zadovoljan, niti sam nezadovoljan	11	11%
Nezadovoljan sam	12	12%
Veoma sam nezadovoljan	5	5%

Generalno posmatrano, 54% ispitanika je veoma zadovoljno radom općine, dok je 18% onih zadovoljnih. Nezadovoljnih je 12%, a veoma nezadovoljnih 5%. Neopredjeljenih je bilo 11%.



Grafikon 7. Neugodna iskustva sa općinskom službom

⁹² Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo. Dostupno na: [https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Revidiranje%20Strategije%20razvoja%20Op%C4%87ine%20Novi%20Grad%20Sarajevo%20\(2014-2020\)%20sa%20Akcionim%20planom%20za%20period%202017-2020.%20godina.pdf](https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Revidiranje%20Strategije%20razvoja%20Op%C4%87ine%20Novi%20Grad%20Sarajevo%20(2014-2020)%20sa%20Akcionim%20planom%20za%20period%202017-2020.%20godina.pdf). Pristupljeno: 08. 08. 2018. godine.

8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Danas je teško zamisliti da postoje globalni, nacionalni, demokratski i stabilni procesi, bez razvijenog sistema lokalne samouprave. On predstavlja važnu mjeru kao i bitan instrument i korektor demokratskih procesa na višim nivoima organizacije vlasti. Krajem XX i početkom XXI vijeka u mnogim zemaljama došlo je do reforme lokalne vlasti kao dijela reforme države u cjelini i modernizacije upravljanja. Radi se očigledno o procesu decentralizacije koji podrazumijeva prenos velikog broja ovlaštenja sa centralnog na lokalni nivo vlasti, zahtijevajući modernizaciju i profesionalizam u organizovanju i radu lokalnih vlasti. Ovo vrijeme možemo nazvati vremenom renesanse lokalne vlasti koje zahtijeva nove načine ponašanja lokalne vlasti. Uz proces decentralizacije, uvođenje i primjena principa „dobre uprave“ predstavlja jedan od bitnih izazova kada je u pitanju reforma javne uprave u tranzicijskim zemljama kojima se već odavno pridružila i Bosna i Hercegovina.

Projekat reformi koji je aktuelan u Bosni i Hercegovini u svim oblastima društvenog, političkog i ekonomskog života u osnov i predstavlja skup ideja, institucija i kreativnog ljudskog potencijala koji bi trebao da u određenom vremenskom okviru doprinese novom shvatanju uloge uprave. Postizanje modela „dobre uprave“ na svim nivoima vlasti (od lokalnog do centralnog) podrazumijeva suštinske promjene i nove vrijedonosne karakteristike kao što su: korisnička umjesto birokratske orijentacije; umjesto zatvorenosti, tajnosti i diskretnosti treba da dođe do izražaja otvorenost; samovolja treba da u potpunosti prepusti mjesto zakonitosti i profesionalnosti, ali i da dođe do novog poimanja značenja efektivnosti i efikasnosti u pružanju usluga na lokalnom nivou vlasti.

Moderna lokalna samouprava mora biti proaktivna i odgovorno upravljati lokalnim poslovima na način koji se temelji na osnovnim principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Sagledavajući cjelinu učinjenih razmatranja parcijalnih, analitičkih i opštih zaključaka u okviru postavljene teme, sintetizoval smo iznijeta gledišta u nekoliko uopštenih konstatacija, čija je svrha da određenim zaključcima potvrdimo postavljenu hipotezu koja je glasila: „Efikasnost upravljanja lokalnom zajednicom, ogleda se u dobroj komunikaciji sa svojim građanima, koja zavisi od finansijskog i tehnološkog ulaganja u sektor odnosa s javnošću“.

Sudjelovanje građana u političkom životu lokalnih zajednica i odlukama lokalnih javnih uprava važan je aspekt izgradnje demokratije. To je mehanizam za učinkovito vanjsko praćenje rada vlade, ali i sredstvo za stvaranje javnih politika koje su bliske stvarnim potrebama građana. Vjerovatnost da se javne politike temelje na stvarnim potrebama građana povećava se zajedno s sudjelovanjem, a građani vjerovatnije podupiru odluke donesene kao rezultat participativnih praksi. Osim toga, sudjelovanje građana smatra se mogućim rješenjem problema demokratskog deficita koji se očituje u sve većoj nepovjerenju građana prema vladama, smanjenju odaziva glasača i ukupnoj političkoj apatiji i skepticizmu prema uspostavljenim demokratskim vrijednostima, postupcima i institucijama. U tom je smislu sudjelovanje posebno pogodno za lokalnu samoupravu, budući da su procesi donošenja odluka na tom nivou relativno bliski građanima, a implikacije usvojenih odluka se brzo osjećaju unutar lokalnih zajednica.

Međutim, za sudjelovanje na lokalnom nivou na prvom mjestu i da bude smisleno i uspješno potrebno je ispuniti niz važnih uslova, poput poticajnog pravnog okvira, povjerenja građana u lokalnu upravu i postojanja snažnog civilnog društva. Dodatni zahtjevi uključuju podršku participativnih aktivnosti političkih aktera, određeni nivo otvorenosti i transparentnosti lokalne uprave, kao i razvijenu sposobnost lokalnih vlasti da zadovolje potrebe participativnih procesa. Konačno, za sudjelovanje uopće, važno je da građani imaju pristup relevantnim informacijama o radu lokalne uprave, o političkim opcijama i participativnim mehanizmima koji su im na raspolaganju, kao i sveukupnim aktivnostima unutar lokalne zajednice. Opseg informisanja građana postaje važan motivacijski faktor i preduslov njihovog sudjelovanja u političkom životu svoje lokalne zajednice.

S obzirom na važnost dobro informiranih građana za razvoj sudjelovanja građana i za cjelokupni razvoj demokratije na nivou lokalne zajednice, općina Novi grad je poduzela adekvatne korake, te je uspostavila dvosmjernu komunikaciju sa svojim građanima. Građani su to i prepoznali, te su pokazali zadovoljstvo radom općine kada je u pitanju komunikacija između općine i građana. Shodno rečenom, generalna hipoteza koja je postavljena u ovom radu je dokazana.

9. LITERATURA

1. Blagojević, M. (2002). Prava priroda i položaj Brčko Distrikta u Bosni i Hercegovini. Doboj: Narodna biblioteka.
2. Broom, G. M. (2010). Učinkoviti odnosi s javnošću. Zagreb: Mate.
3. Carlisle, H. (1976). Management: concepts and situations. Chicago: Science Research Associates.
4. Cayer, J. (1980). Managing Human Resources: An Introduction to Public Personnel Administration. New York: St. Martin's.
5. Chandler, A. (2000). Comparative Public Administration. London: Routledge Publisher.
6. Collins, H. (1982). Marxism and Law. Oxford: Oxford University Press.
7. Cutlip, S., Center, A., Broom, G. (2000). Effective Public Relations. New Jersey: Printice Hall.
8. Dahl, R. (1995). Druga demokratska transformacija. Beograd: TIMIT.
9. Digi, L. (1929). Preobražaj javnog prava. Beograd: Geca Kon.
10. Duverger, M. (2001). Politička sociologija. Osijek-Zagreb-Split: Pan Liber.
11. Đorđević Boljanović, J., Dražeta, L., Babić, L., Dobrijević, G. (2013). Razvoj karijere i poslovnih veština. Beograd: Univerzitet Singidunum.
12. Đorđević Boljanović, J., Dražeta, L., Babić, L., Dobrijević, G. (2013). Razvoj karijere i poslovnih veština. Beograd: Univerzitet Singidunum.
13. Đorđević, J. (1973). Politički sistem. Beograd: Privredni pregled.
14. Đorđević, S. (2002). Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli. Beograd: Fakultet političkih nauka.
15. Evropska povelja o lokalnoj samoupravo, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, 1985., član 3, stav 1.
16. Ferfila, B. i Kos, M. (2002). Politično komuniciranje. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Fletcher, P. (1967). Public Administration. London: Routledge Publisher.
18. Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy – Theory and Practice. London: Sage Publications.
19. Grunig, J. E., Hunt, T. (1984). Managing Public Relations (6th ed.), Orlando: Harcourt Brace Jovanovich.
20. Kasapović, M. (2003). Izborni leksikon. Zagreb: Politička kultura.

21. Katlip S., Senter A., Brum, G. (2006). *Uspešni odnosi s javnošću*, deveto izdanje. Beograd: Službeni glasnik.
22. Kelsen, H. (1956). *Opšta teorija prava i države*, Beograd: Prosveta.
23. Keraundren, P. i Baha, A. (1998). *A Differen Approach to Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
24. Klages, H. i Loffler, E. (1995). *Administrative Management in Germany-a big qualitative jump in smallsteps*. London: Sage Publications.
25. Kotler, Philip (1967). *Marketing Management: Analysis, Planning and Control*. New Jersey: Prentice-Hall.
26. Kuzmanović, R. (2002). *Ustavno pravo*. Banja Luka: Pravni fakultet.
27. Lewin, K. (1952). *Group Decision and Social Change*, New York: Haptley.
28. Lilić, S. (1998). *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
29. Lilić, S. (2012). *Upravno pravo i upravno procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
30. Lilić, S. i Milenković, D. (1999). *Javne službe u jugoslovenskom pravo*. Beograd: Pravni fakultet.
31. Lilić, S., Marković, M. i Dimitrijević, P. (2001). *Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike*. Beograd: Savremena administracija.
32. Luhmann, N. (1981). *Teorija sistema – svrhovitost i racionalnost*. Zagreb: Globus.
33. Marinković, R. (1998). *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*. Beograd: Institut za političke studije.
34. McCourt, W. i Minogue, M. (2001). *Internationalization of Public Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
35. Mescheriakoff, S.A. (1990). *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, *Interntaional Rewiew of AdministrativeScience*, vol 56, no. 2.
36. Milenković, D. (2009). *Javna uprava*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
37. Mouzelis, N. (1975). *Organization and bureaucracy-an analysis of modern theoris*. London: Routledge Publisher.
38. Općina Novi grad (2011). *Općina Novi grad Sarajevo – Profil Općine*. Sarajevo: Općina Novi grad.
39. Perry, J.L. (1994). *Revitalizing Employee Ties with Public Organizations*. San Francisco: Jossey –Bass Publishers, str. 191.
40. Petrović, M. (2006). *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike*. Niš: Pravni fakultet, str. 30.

41. Plavšić, P., Ristić, N. i Đajić, M. (2007). Opština i javnost. Beograd: Centar modernih veština.
42. Pollard, S. (1965). The genesis of modern management: a Study of the Industrial Revolution in Great Britain. Cambridge: Cambridge University Press.
43. Pusić, E. (1971). Problemi upravljanja. Zagreb: Naprijed.
44. Pusić, E. (1996). Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga.
45. Pusić, E. (2002). Nauka o upravi. XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga.
46. Pusić, E. (2005). Društvena regulacija. Zagreb: Globus.
47. Rosenbloom, D. (1971). Federal Service and the Constitution. New York: Cornell University Press.
48. Rosenbloom, D. (1998). Public Administration. New York: The McGraw Hill Companies.
49. Sartori, G. (2002). Stranke i stranački sustavi. Zagreb: Politička kultura.
50. Seitel, F. P. (2007). The Practice of Public Relations. (10th ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
51. Somerville, I. (2001). Public relations, politics and the media. The Public Relations Handbook.
52. Stanić, S. (2008). Strategijska uloga odnosa s javnošću. Dostupno na portal: www.poslovnapolitika.com.
53. Stanje PR profesije u Bosni i Hercegovini. Dostupno na: <http://prime.ba/stanje-pr-profesije-u-bih-2013/>. Pristupljeno: 15. decembar 2017. godine.
54. Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, ” broj 1/00, 7/04. i 3/07, član 9.
55. Statut grada Sarajeva, „Službene novine kantona Sarajevo”, broj 10/02. i 2/04, član 70.
56. Stillman, R. (1978). Public administration Concept and Cases. Boston: Houghton Mifflin.
57. Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo. Dostupno na: [https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Revidiranje%20Strategije%20razvoja%20Op%C4%87ine%20Novi%20Grad%20Sarajevo%20\(2014-2020\)%20sa%20Akcionim%20planom%20za%20period%202017-2020.%20godina.pdf](https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Revidiranje%20Strategije%20razvoja%20Op%C4%87ine%20Novi%20Grad%20Sarajevo%20(2014-2020)%20sa%20Akcionim%20planom%20za%20period%202017-2020.%20godina.pdf). Pristupljeno: 08. 08. 2018. godine.

58. Strategija za mlade Općine Novi Grad Sarajevo 2014 -2020. Dostupno na: <https://www.novigradsarajevo.ba/uploads/files/shares/Privreda/Dokumenti-strateski/Strategije%20za%20mlade-1.pdf>. Pristupljeno: 08. 08. 2018. godine.
59. Strömbäck, J. i Kioussis, S. (2011). Political Public Relations-Principles and Applications. New York: Routledge.
60. Šeparović, I.P. (2006). Izazovi javnog menadžmenta-dileme javne uprave. Zagreb: Golden Marketing.
61. Taylor, F. (1947). Scientific Management. New York: Harper and Row.
62. Tomić, Z. (2014). Politički marketing: načela i primjena. Mostar-Zagreb-Sarajevo: Synopsis.
63. Tomić, Z., Spahić, B. (2008). Odnosi s javnošću - teorija i praksa. Zagreb: Synopsis.
64. UNDP (2010). Izvještaj o elektronskoj spremnosti bosanskohercegovačkog društva za 2009. godinu. Sarajevo: UNDP. Dostupno na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=28065. Pristupljeno: 15. decembar 2017. godine.
65. Weber, M. (1976). Privreda i društvo, Tom I. Beograd: Prosveta.
66. Wiener, N. (1964). Kibernetika i društvo. Beograd: Nolit.
67. Zakon o direktnom izboru opštinskog načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 20/04.
68. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 101/04, 42/05. i 118/05, član 56.
69. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/04, 42/05. i 118/05, član 1.
70. Zakon o mjesnim zajednicama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 3/03.
71. Zakon o policiji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 2/00.
72. Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH”, broj 49/06.
73. Zakon o sudovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 4/00.
74. Zipfel, A. (2008). Public Relations. California: Sage Publishing, str. 677
75. Zipfel, A. (2008). Public Relations. California: Sage Publishing.

76. Zlokapa, Z. (2007). „Kocka do kocke” - dobro je dobro graditi; Neće se samo izgraditi
- lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Banja Luka: Razvojna agencija EDA.

10. PRILOG (ANKETA)

ISPITIVANJE JAVNOG MNIJENJA O ODNOSIMA S JAVNOŠĆU U OPĆINI NOVI GRAD

Poštovani,

Ovaj upitnik je anonimnog karaktera i neophodni dio magistarskog rada, pod naslovom „Lokalna samouprava i odnosi s javnošću: Case Study općina Novi Grad“. Dobijeni podaci bit će korišteni isključivo za potrebe rada, iz poštivanja svih etičkih principa, profesionalnog kodeksa i tajnosti podataka.

Zahvaljujem se na razumijevanju i saradnji!

1. Spol ispitanika

- a) Muško
- b) Žensko

2. Starost ispitanika

- a) od 18 do 28 godina
- b) od 29 do 39 godina
- c) od 40 do 50 godina
- d) od 51 do 61 godine
- e) više od 61 godine

3. Naselje u kojem živite?

- a) Hrasno
- b) Čengiće Vila
- c) Otoka
- d) Švrakino selo
- e) Aneks

- f) Alipašino polje
- g) Saraj polje
- h) Olimpijsko selo
- i) Dobrinja
- j) Dolac Malta
- k) Buča potok
- l) Alipašin most
- m) Briješće
- n) Sokolje
- o) Dobroševići
- p) Reljevo
- q) Zabrdje

4. Da li potrebne informacije o radu i aktivnostima općine Novi Grad dobijate preko:

- a) web portal
- b) bilteni općine
- c) mediji
- d) općinska saopštenja

5. Koliko često posjećujete web stranicu općine Novi Grad?

- a) jednom sedmično
- b) više puta sedmično
- c) jednom mjesečno
- d) nikada

6. Koliko puta ste imali priliku da čitate biltene i saopštenja općine Novi Grad?

- a) uvijek čitam biletu i saopštenja općine
- b) često
- c) rijetko
- d) nikada

7. Da li ste imali neugodnih iskustava sa općinskom službom?

- a) sa katastrom
- b) sa matičnim uredom
- c) sa šalterskim radnicima
- d) sa uredom načelnika
- e) sa nekom drugom općinskom službom
- f) nisam imao/la neugodnih iskustava

8. Ukoliko ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, kratko opišite neugodnu situaciju u kojoj ste se našli.

9. Da li ste upoznati sa nekim od projekata općine Novi Grad?

10. Generalno posmatrano, da li ste zadovoljni odnosom općine Novi Grad sa njenim građanima?

- a) Veoma sam zadovoljan
- b) Zadovoljan sam
- c) Niti sam zadovoljan, niti sam nezadovoljan
- d) Nezadovoljan sam
- e) Veoma sam nezadovoljan

IZJAVA O PLAGIJARIZMU

Kao studentica postdiplomskog studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu potpisujem izjavu da sam upoznata sa Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo i Etičkom kodeksom Univerziteta u Sarajevu.

Ovom izjavom potvrđujem da sam magistarski rad napisala samostalno koristeći se isključivo navedenom bibliografijom, te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju.

Saglasna sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Fakulteta političkih nauka u Sarajevu.

Mjesto/datum _____

Potpis _____