



KOMUNIKACIJA I ZAJEDNICA: GRAĐANI, MEDIJI I LOKALNA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Urednik: Tarik JUSIĆ

KOMUNIKACIJA I ZAJEDNICA: GRAĐANI, MEDIJI I LOKALNA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Urednik: Tarik JUSIĆ



Sarajevo, 2010. godine

Naslov: KOMUNIKACIJA I ZAJEDNICA: GRAĐANI, MEDIJI I
LOKALNA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Izdavač: MEDIACENTAR Sarajevo i Centar za društvena istraživanja Analitika

Adresa izdavača: MEDIACENTAR Sarajevo, Kolodvorska 3, 71 000 Sarajevo,
Bosna i Hercegovina, www.media.ba
Centar za društvena istraživanja Analitika, Behdžeta Mutevelića 10,
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, www.analitika.ba

Za izdavača: Borislav KONTIĆ

Urednik: Tarik JUSIĆ

Autori/ce: Tarik JUSIĆ, Tania GOSSELIN, Sanela HODŽIĆ, Catherine COYER,
Joost van BEEK, Snežana MIŠIĆ – MIHAJLOVIĆ,
Mirna JUSIĆ, Adla ISANOVIĆ

Prijevod: Kanita HALILOVIĆ

Lektura: Amela ŠEHOVIĆ

Dizajn: Samira SALIHBEGOVIĆ

Štampa: Bemust, Sarajevo

Tiraž: 500 primjeraka

Stavovi i mišljenja koji su izneseni u knjizi su isključivo stavovi autora i autorica i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Mediacentra Sarajevo, niti njegovih donatora.

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

316.774/.776:321.72](497.6)
659.3/ 4:352.07(497.6)
352.07:32.019.5(497.6)

KOMUNIKACIJA i zajednica : građani, mediji i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini / urednik Tarik Jusić; [autori/ce Tarik Jusić ... [et al.] ; prijevod Kanita Halilović]. - Sarajevo : Mediacentar : Centar za društvena istraživanja Analitika, 2010. - 273 str. : graf. prikazi ; 17 x 17 cm

O autoricama i autorima: str. 271-273. - Bibliografija uz svako poglavlje i bilješke uz tekst

ISBN 978-9958-584-03-9
1. Jusić, Tarik
COBISS.BH-ID 18392326

Ova knjiga nastala je kao dio projekta „Participatorne komunikacije – Lokalni mediji i participacija građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici” koji je finansirao Fond otvoreno društvo BiH i Local Government and Public Service Reform Initiative – Budimpešta.

Projekat je implementirao Mediacentar Sarajevo u periodu od januara 2009. do avgusta 2010.



www.lgi.osi.hu

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

www.soros.org.ba

SADRŽAJ

Tarik JUSIĆ	
NEKOLIKO RIJEČI O OVOJ KNJIZI	7
Tania GOSSELIN	
LOKALNI MEDIJI, DEMOKRATSKA VLADAVINA I PARTICIPACIJA GRAĐANA: TEORIJSKI PREGLED	15
Tarik JUSIĆ i Sanela HODŽIĆ	
LOKALNI MEDIJI I LOKALNE ZAJEDNICE: KA JAVNIM POLITIKAMA ZA PROMOCIJU LOKALNIH MEDIJSKIH SADRŽAJA U BOSNI I HERCEGOVINI	53
Catherine COYER i Joost van BEEK	
RADIO ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI: MOGUĆNOSTI I IZAZOVI	123
Snežana MIŠIĆ-MIHAILOVIĆ i Mirna JUSIĆ	
KOMUNIKACIJA KAO PREDUVJET ZA PARTICIPACIJU NA LOKALNOM NIVOU: SLUČAJ BOSNE I HERCEGOVINE	177
Adla ISANOVIĆ	
NOVI MEDIJI, LOKALNA UPRAVA I PARTICIPATORNA KOMUNIKACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI	223
O AUTORICAMA I AUTORIMA	271

NEKOLIKO RIJEČI O OVOJ KNJIZI

Tarik JUSIĆ

Učešće građana u političkom životu lokalne zajednice i odlukama koje donosi lokalna javna uprava važan je aspekt razvoja demokratije. To je mehanizam za vršenje efikasnog vanjskog nadzora rada vlasti, ali i način za kreiranje javnih politika bliskih stvarnim potrebama građana. Naime, sa participacijom raste i vjerovatnoća da su javne politike bazirane na realnim potrebama građana, a i građani će prije podržati odluke nastale participatornim putem. Također, učešće građana se smatra i mogućim rješenjem za problem „demokratskog deficita”, koji se manifestira rastućim nepovjerenjem građana prema vlasti, manjim odzivom biračkog tijela i ukupnom političkom apatijom i skepsom prema uspostavljenim demokratskim vrijednostima, procedurama i institucijama. U tom smislu, participacija je posebno pogodna za lokalni nivo vlasti, jer je proces donošenja odluka relativno blizu građana, a implikacije donesenih odluka mogu se brzo osjetiti unutar lokalne zajednice (vidjeti Mišić-Mihajlović i Jusić; također vidjeti Isanović u ovoj publikaciji).

No, da bi na lokalnom nivou uopće došlo do participacije, te da bi ona bila smisljena i uspješna, neophodno je da bude zadovoljeno nekoliko važnih kriterija, poput stimulativnog zakonskog okvira, povjerenja građana u lokalnu upravu i postojanja snažnog civilnog društva. Osim toga, neophodna je i podrška političkih aktera za participatorne aktivnosti, određeni nivo otvorenosti i transparentnosti javne uprave, kao i razvijeni kapaciteti lokalne samouprave kako bi ona mogla odgovoriti potrebama participatornih procesa (Ibid.). I konačno, da bi uopće moglo doći do participacije, neophodno je da građani raspoložu relevantnim informacijama o radu lokalne uprave, o političkim opcijama i mehanizmima participacije koji im stoje na

raspolaganju, kao i o ukupnim zbivanjima unutar date lokalne zajednice. Informiranost građana tako postaje bitan motivacijski faktor i preduvjet njihova učešća u političkom životu lokalne zajednice (vidjeti Gosselin u ovoj publikaciji).

Imajući u vidu ovako važnu ulogu informiranja za razvoj participacije, pa tako i za ukupni razvoj demokratije na nivou lokalnih zajednica, u ovoj smo se knjizi fokusirali upravo na elemente i procese odgovorne za valjano informiranje građana unutar lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini. Stoga smo posebnu pažnju posvetili ključnim akterima tih komunikacijskih procesa – medijima i lokalnoj upravi.

Lokalni mediji su primarni izvor informacija o radu lokalnih vlasti, kao i o političkim, kulturnim i drugim relevantnim zbivanjima unutar lokalne zajednice. Ako svoju funkciju vrše na pravi način, onda su oni i važan mehanizam putem kojeg građani mogu učestvovati u javnom životu zajednice, artikulirajući svoje interese i raspravljajući o učincima vlasti. No, da bi se informativna funkcija medija osigurala, to zahtijeva kvalitetno, supstancijalno i raznovrsno medijsko izvještavanje o lokalno relevantnim temama, kao i medijski prostor otvoren ka različitim, često suprotstavljenim, akterima (vidjeti Gosselin; Coyer i Van Beek; također vidjeti Jusić i Hodžić u ovoj publikaciji).

Istovremeno, lokalna uprava postaje i sve prominentniji komunikator unutar lokalne zajednice. Rezultat je to niza faktora i procesa, poput postupnog razvoja komunikacijskih kapaciteta općinske administracije, institucionalizacije odnosa s javnošću kao bitnog segmenta rada lokalne uprave, zatim pojednostavljenja, pojeftinjenja i sve veće rasprostranjenosti komunikacijskih tehnologija i alata, kao i rastućih zahtjeva za većom transparentnošću i odgovornošću lokalne uprave prema građanima. Pored toga, lokalna administracija sve je važniji izvor informacija za lokalne medije. Sve ovo pozicionira lokalnu javnu upravu u sami centar komunikacijskih procesa unutar lokalne zajednice i pretvara je u ključnoga komunikacijskog aktera u tom novom okruženju (vidjeti Isanović; Mišić-Mihajlović i Jusić; također vidjeti Gosselin u ovoj publikaciji).

U skladu sa ovako definiranim tematskim pristupom, poglavlja ove knjige mogu se podijeliti u dvije grupe: ona koja se primarno bave problematikom lokalnih medija kao ključnih aktera u komunikacijskim procesima na lokalnom nivou i ona koja se bave lokalnom upravom i načinima na koje ona uspostavlja komunikaciju sa građanima na nivou lokalne zajednice. Zajedno, pet poglavlja koja su pred nama nude sistematičan i višedimenzionalan uvid u ključne institucije, mehanizme i komunikacijske prakse unutar lokalnih zajednica, ukazujući na svu kompleksnost komunikacijske interakcije koja se odvija između medija, lokalne općinske administracije i građana.

U prvom poglavlju Tania Gosselin iscrtaava teorijski okvir za razumijevanje odnosa između lokalnih medija, demokratske vlasti i participacije građana u životu lokalne zajednice, analizirajući lokalne medije unutar širih teorijskih i empirijskih debata o ulozi medija i njihovom utjecaju na različite aktere na lokalnom nivou. U tom smislu, tekst je prije svega fokusiran na vezu između lokalnih medija i politike, unutar specifičnoga konteksta postkomunističkih društava. Polazeći od pojma medijskih sistema i analitičkih dimenzija, koje su razvili Hallin i Mancini, Gosselin najprije identificira ključne osobine medija u postkomunističkim društvima centralne i istočne Evrope, da bi zatim pažnju usmjerila na mehanizme putem kojih lokalni mediji mogu utjecati na građane, institucije i procese i na taj način značajno učestvovati u političkom životu lokalne zajednice. Lokalni mediji su glavni izvor informacija o lokalnim događajima, političkim akterima i radu lokalnih vlasti, te su zato važan faktor za kreiranje preduvjeta za donošenje valjanih političkih odluka građana. Također, lokalni mediji mogu podstaknuti angažiranost građana unutar lokalne zajednice, a mogu biti i važan element stvaranja osjećaja pripadnosti zajednici. I konačno, značajan je utjecaj lokalnih medija na ponašanje kako lokalnih vlasti tako i izabranih predstavnika građana u općinskim vijećima. No, na primjeru Bosne i Hercegovine i drugih postkomunističkih zemalja, vidljivo je da se mediji suočavaju sa nizom prepreka u ostvarenju svoje demokratske uloge, poput političkog paralelizma,

fragmentacije medijskog sektora i publike, nedostatka povjerenja građana, manjkavosti medijske regulacije i neadekvatnih mehanizama finansiranja medija. U takvim okolnostima, zaključuje se u poglavlju, potrebna je značajna podrška eksternih faktora za istinsko ostvarenje demokratske uloge lokalnih medija.

Tarik Jusić i Sanela Hodžić daju sistematski pregled lokalne medijske scene i postojećih javnih medijskih politika i praksi u Bosni i Hercegovini, promatrajući lokalne medije u širem kontekstu medijskog sektora u zemlji ali i aktuelnih trendova u toj oblasti u svijetu. Tekst polazi od pretpostavke da razvoj demokratskih procesa na lokalnom nivou u značajnoj mjeri ovisi o dostupnosti relevantnih lokalnih medijskih sadržaja. No, iskustva drugih država pokazuju da je za produkciju dovoljne količine kvalitetnih sadržaja relevantnih za lokalne zajednice potrebno stimulativno zakonsko i institucionalno okruženje. Nažalost, zakonski okvir, regulatorna pravila i javne politike u Bosni i Hercegovini ne stimuliraju adekvatno razvoj lokalnih medija i produkciju lokalnih medijskih sadržaja od javnog interesa. Kao posljedica toga, postojanje velikog broja lokalnih medija nije garant pluralnosti relevantnih lokalnih sadržaja i adekvatnog predstavljanja lokalnih zajednica u medijima, naročito u okolnostima u kojima nije osigurana njihova neovisnost o političkim centrima moći i u kojima se njihovi kapaciteti za produkciju sadržaja od značaja za lokalnu javnost ne podstiču. Prema tome, budućnost lokalnih i regionalnih medija, kao i budućnost lokalnih medijskih sadržaja od javnog interesa zavisit će od niza javnih politika usmjerenih na kreiranje zdravijeg tržišnog, zakonskog, regulatornog i institucionalnog okruženja u Bosni i Hercegovini.

Catherine Coyer i Joost van Beek polaze od pretpostavke da mediji specifičnih društvenih zajednica (*community media*), tj. mediji zajednice, igraju važnu ulogu u realizaciji komunikacijskih prava koja su srž demokratije, poput pristupa informacijama i slobode izražavanja bez straha i pritisaka. Širom Evrope sve je izraženija uloga medija zajednice, koji izrastaju u formalni 'treći sektor' radiodifuzije, uz javni servis i komercijalne medije. Istovremeno, u Bosni i Hercegovini se razvoj

medija zajednica, posebno razvoj neprofitnih radiostanica okrenutih zajednici, suočava sa mnoštvom prepreka, poput neadekvatnog regulatornog okruženja koje ne podstiče finansijsku samoodrživost ili neznanja lokalnih zvaničnika o potencijalima medija zajednice, kao i ukupne nacionalno-političke polarizacije u kojoj se i podrška pojedinačnim medijima promatra samo kroz prizmu političkih sukoba i interesa.

U preostala dva poglavlja fokus istraživanja koji je u prethodnim tekstovima bio na medijima pomjera se na lokalnu upravu kao važnog aktera komunikacijskih procesa unutar lokalne zajednice.

Snežana Mišić-Mihajlović i Mirna Jusić bave se komunikacijskim mehanizmima i praksama koje lokalne uprave u Bosni i Hercegovini koriste kako bi podstakle direktno učešće građana u procesima odlučivanja, i istražuju kako je ta oblast propisana zakonima. Informiranost se smatra ključnim preduvjetom za motivaciju i sposobnost građana da učestvuju u političkom životu lokalne zajednice. Autorice tvrde da u Bosni i Hercegovini danas u određenoj mjeri dolazi do prekida komunikacija između lokalne uprave i građana, što je prepreka participaciji građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Ovaj prekid najjasnije se manifestira kroz manjak kontinuirane, sistematske, institucionalizirane komunikacije, što negativno utječe na nivo znanja građana o mehanizmima, razlozima i ciljevima učešća na lokalnom nivou, te pospješuje političku apatiju i nepovjerenje građana u lokalnu upravu. Unutar lokalne administracije evidentan je nizak nivo razumijevanja važnosti komunikacija za politički život lokalne zajednice ali i za efikasan rad same lokalne uprave. Također, zakonski okvir i općinski akti ne stimuliraju u dovoljnoj mjeri razvoj proaktivnih komunikacijskih praksi lokalne uprave.

I konačno, Adla Isanović u svom tekstu ukazuje na potencijal informacijsko-komunikacijskih tehnologija za razvoj demokratije, političke participacije građana i transparentniji rad lokalne uprave. Ovaj potencijal tim je važniji uzme li se u obzir politička apatija i rastuće nepovjerenje građana prema institucijama vlasti i političkim

liderima, što predstavlja ozbiljan problem za razvoj demokratije u Bosni i Hercegovini. Savremene informacijsko-komunikacijske tehnologije nude priliku za revitalizaciju demokratije uspostavom novih komunikacijskih modela između građana, javnih institucija i političkih aktera, kreirajući tako uvjete za nove vidove učešća građana u odlučivanju o stvarima od javnog interesa. Autorica istražuje u kojoj mjeri i na koji način općinske vlasti u Bosni i Hercegovini koriste nove informacijsko-komunikacijske tehnologije za promociju i razvoj građanske participacije. Istraživanje se posebno fokusira na općinske web-sajtove, pokazujući da je u općinama u Bosni i Hercegovini korištenje ovih komunikacijskih tehnologija još uvijek u ranom stadiju razvoja: web-sajtovi su prije svega informativni, u manjoj mjeri uslužni, a veoma malo ili nimalo participativni. Drugim riječima, potencijali novih tehnologija nisu iskorišteni u dovoljnoj mjeri da bi značajno podstakli *online* participaciju građana. Lokalne uprave koriste *online* tehnologije prije svega kao kanal vlastite promocije, a ne kao prostor demokratske participacije i deliberacije, propuštajući tako priliku da premoste jaz koji ih razdvaja od lokalne zajednice.

Postavljena na ovaj način, publikacija i njena pojedina poglavlja pokušavaju dati skroman doprinos razumijevanju komunikacijskih procesa na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, sa fokusom na ulogu lokalnih medija i javne lokalne uprave kao primarnih aktera u tim procesima. Malo je do sada bilo istraživanja na ove teme – gotovo da je nemoguće pronaći istraživačke radove bilo o lokalnim medijima bilo o komunikacijskim praksama lokalne uprave u Bosni i Hercegovini. To je više nego dovoljan razlog za objavljivanje ove zbirke tekstova, posebno imajući u vidu obim i dinamiku reformskih procesa kroz koje lokalna uprava i medijski sistem u Bosni i Hercegovini prolaze posljednjih petnaest godina, a koji mahom ostaju nezabilježeni i nepoznati široj javnosti.

**LOKALNI MEDIJI, DEMOKRATSKA VLADAVINA I
PARTICIPACIJA GRAĐANA:
TEORIJSKI PREGLED**

Tania GOSSELIN

I. Uvod

Najveći dio literature o medijima u Bosni i Hercegovini bavi se upotrebom medija za širenje nacionalističkih stavova i mobilizaciju zajednica jednih protiv drugih prije i tokom rata (Kurspahić 2003; Thompson 1994; Slapsak 1997). U pojedinim radovima detaljno se obrazlaže intervencija međunarodne zajednice u uspostavljanju i finansiranju medijskih kuća i programa u cilju borbe protiv pristrasnih poruka koje šire bosanskohercegovački mediji (Thompson i De Luce 2002; Bratić 2008). U ovim studijama naglašavaju se konkretni i snažni vidovi povezanosti medija i politike. Drugi elementi, kao što su vlasništvo i utjecaj praćenja informativnih sadržaja javne televizije, rjeđe su obrađivani. Pored toga, veze između lokalnih medija i lokalne demokratije još uvijek nisu dovoljno istražene. Mada se značaj lokalnih medija često priznaje u Bosni i Hercegovini i mnogim zemljama istočne Evrope, ova je tema ipak zanemarena. Postalo je uobičajeno reći da pluralnost i nezavisnost medija podstiču zdravu demokratiju. Generalno se pretpostavlja da se i na lokalne medije odnosi ideja da „što je veća nezavisnost i pluralnost medija [...], to je veći stepen povjerenja i uključenosti javnosti” (Dawisha 1996, str. 54).

Ova je knjiga početak popunjavanja praznine, jer nudi analizu različitih vidova komunikacije na nivou lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini. Cilj ovog poglavlja jest ponuditi analizu lokalnih medija u okviru širega konteksta teorijskih i empirijskih debata o ulozi medija i njihovom utjecaju na različite aktere koji se bave javnim poslovima. Ove debate nisu nove. Sociologija, političke nauke, komunikologija i medijske studije dugo se bave poimanjem medijskog sistema i ulogom medija u opisivanju i ocjenjivanju medijske organizacije i produkcije. U posljednje vrijeme istraživači su počeli koristiti kvantitativna mjerenja medijskog djelovanja za

ocjenjivanje odnosa između medijskog sadržaja, vlasništva i drugih karakteristika, s jedne strane, te različitih aspekata demokratske vladavine, s druge. Sve brojnija literatura o medijskim učincima više se bavi proučavanjem djelovanja medija u „stvarnom životu” nego definiranjem toga kakvo bi ono trebalo biti u normativnom smislu. Konačno, nakon 1989. godine, s promjenom režima u centralnoj i istočnoj Evropi, ponovo je porastao interes za ulogu i utjecaj medija u demokratizaciji društva.

Ova je literatura isuviše bogata da bi se mogla u potpunosti izložiti na ovom ograničenom prostoru. Stoga je ovaj kratki pregled najviše usmjeren na veze između medija i politike, s naglaskom na primjere i radove koji se bave lokalnim medijima i postkomunističkim okruženjima. Ovo je poglavlje podijeljeno na dva dijela. Prvi se oslanja na pojam medijskih sistema u iznošenju ključnih osobina medija u zemljama centralne i istočne Evrope. U drugom dijelu se proučavaju mehanizmi putem kojih mediji, naročito lokalni, mogu utjecati na građane i lokalne institucije, te tako doprinijeti oblikovanju lokalne demokratije.¹

Napomena o nazivima – lokalni mediji i mediji zajednice

Prije početka pregleda, možda je korisna kratka napomena o terminima „lokalni mediji” i „mediji zajednice”. Ne postoji usklađena definicija lokalnih medija ili medija zajednice. Naprimjer, na web-stranici Međunarodnog udruženja radiostanica zajednica (World Association of Community Radio Broadcasters – AMARC), nude se različite karakteristike ovih radiostanica, među kojima su: neprofitna orijentacija, kontrola od strane zajednice, učešće zajednice, kulturološka različitost, nepostojanje cenzure, te obrazovni i informativni sadržaj u kome se naglasak stavlja na lokalne teme. Slično tome, u različitim teorijskim pristupima medijima zajednice, naglašava se zajednica

¹ Drugi dio pretežno se zasniva na doktorskoj disertaciji autorice (Gosselin 2006).

kojoj medij služi, odnos ovih stanica sa vodećim medijima ili njihova ukorijenjenost u civilno društvo (vidjeti pregled koji su napravili Carpentier, Lies i Servaes 2001). Da bi se izbjegli nesporazumi o različitim tumačenjima medija zajednice, u ovom se poglavlju koristi termin „lokalni mediji” za označavanje medija koji ne pokrivaju cijelu državu i koje prate teritorijalno omeđene grupe građana.² Shodno tome, mediji specifičnih društvenih grupa (u daljem tekstu mediji zajednice) obično pripada većoj, manje specifičnoj kategoriji lokalnih medija. Međutim, ne moraju svi lokalni mediji imati osobine medija zajednice. Izbor općenitijeg termina „lokalni mediji” ukazuje na cilj ovog poglavlja da predstavi opću situaciju, na osnovu koje se zatim mogu iznijeti iskustva Bosne i Hercegovine i postkomunističkih zemalja 1) u svjetlu trenutnih kategorizacija medija u demokratskim društvima i društvima koja se demokratiziraju i 2) kao plodno tlo za testiranje i usavršavanje hipoteza za mjerenje utjecaja medija na politiku.

² Slučaj Bosne i Hercegovine ilustrira da čak i ovako minimalistička definicija nije lišena problema. Mediji i publika podijeljeni su na dva entiteta – Republiku Srpsku (RS) i Federaciju (samoupravni Distrikt Brčko ne pripada nijednom entitetu), te na etničkoj osnovi. U tom kontekstu, može se postaviti kao sporno pitanje povlačenja čvrste granice između medija koji pokrivaju cijelu državu i onih koji imaju manju pokrivenost. Da li se list koji najvećim dijelom izlazi u RS-u i koji stiže do gotovo 40% stanovništva zemlje smatra lokalnim? Također smo svjesni da se termini „mediji na nivou zajednice” i „lokalni mediji” mogu povezati uz različite teorijske i metodološke poglede. Prema kulturološkom stavu, mediji izviru i predstavljaju kanale kroz koje grupe mogu izražavati specifične identitete i poglede na svijet (Hall 1996). Termin mediji na nivou zajednice stoga se često odnosi, direktno ili indirektno, na osjećaj pripadnosti ili identitet, koji se ne moraju podudarati sa određenom teritorijom. Identitet ne predstavlja glavnu brigu istraživača koji se bave medijskom ekonomikom ili utjecajem praćenja medija na stepen informiranosti građana o javnim poslovima. Oznaka „lokalni mediji” se češće koristi u kvantitativno usmjerenim proučavanjima medijskih učinaka, te u onima koji se bave tržišnim udjelima i vlasništvom (naročito u američkom kontekstu, gdje su granice lokalnih tržišta jasno definirane).

2. Dimenzije medijskih sistema: medijska tržišta, politički paralelizam i intervencija države

Pojam „medijski sistem” odnosi se na klasifikaciju medija u različitim zemljama prema bitnim karakteristikama. Ovaj pojam naglašava suštinsku osobinu medija: njihovu ukorijenjenost u šire društveno, ekonomsko i političko okruženje (Blumler i Gurevitch 1975; 1994; Hallin i Mancini 2004; Siebert et al. 1956). Zbog toga nije nikakvo iznenađenje da su pokušaji definiranja i klasificiranja medija usmjereni na veze između medija i političkih i ekonomskih institucija. To ilustriraju termini kao što su „autoritarni”, „liberalistički”, „društveno odgovorni” i „komunistički” modeli štampe (Siebert et al. 1956), „tržišni”, „marksistički” i „napredni” modeli (Altschull 1984) klasifikacija zapadnih medijskih kuća u „socijalnodemokratske”, „društveno odgovorne” i „liberalističke” verzije (Picard 1985).

Koncept medijskog sistema u početku je imao relativno ograničenu raširenost. Međutim, nedavno se ponovo javio nakon poziva na komparativni pristup u političkim komunikacijama. Uprkos nemogućnosti oslobađanja pojma medijskih sistema od svih normativnih osnova³, novije verzije ovoga koncepta manje teže ocjenjivanju, a više priznavanju međusobne povezanosti medija i kulture, ekonomije, politike i drugih aspekata društva. Takvim heurističkim pristupom bolje se mogu

³ Naprimjer, klasične *Četiri teorije o štampi* Sieberta i ostalih, koje uglavnom prave razliku između medija u liberalnim demokratijama i medija u komunističkim zemljama krajem 50-ih godina prošlog vijeka, imaju izrazito normativan karakter, utemeljen u hladnoratovskom kontekstu.

razumjeti razlike među medijima u različitim dijelovima svijeta i objasniti njihov potencijalni utjecaj na one koji ih prate.

Hallin i Mancini (2004, str. 21) nude četiri glavne dimenzije medijskih sistema:

- 1) razvoj medijskih tržišta, naročito štampe sa masovnim tiražima;
- 2) partijsko-medijski pluralizam, koji oblikuje veze između medija i političkih stranaka, ali i između medija i glavnih političkih podjela u društvu;
- 3) profesionalnost novinara;
- 4) priroda i stepen intervencije države u medijima.

Na osnovu posmatranja medija u (zapadnoj) Evropi i Sjevernoj Americi, Hallin i Mancini (2004, str. 73–75) kombiniraju ove dimenzije da bi definirali konture tri modela: mediteranskog ili polarizirano-pluralističkog modela, koji ilustriraju slučajevi Francuske, Grčke, Italije, Portugala i Španije; sjeverno/centralnoevropskog ili demokratsko-korporativnog modela, koji se može naći u skandinavskim zemljama, Austriji, Belgiji, Holandiji i Švicarskoj; te sjevernoatlantskog ili liberalnog modela u Velikoj Britaniji, Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i Irskoj. Mediteranski ili polarizirano-pluralistički model definira štampa koja ima ograničen tiraž i koja se uglavnom obraća eliti, uz visok politički paralelizam i slabiju profesionalnost novinara. Država ima utjecaja u medijskoj sferi, mada nije uvijek efikasna u njenoj regulaciji. Sjeverno/centralnoevropski ili demokratsko-korporativni model karakterizira visok tiraž novina, relativno visok politički pluralizam, profesionalna novinarska zajednica i različiti segmenti društva koji su uključeni u regulaciju medija. I na kraju, sjevernoatlantski ili liberalni model u današnje doba odlikuje niži tiraž novina nego u zemljama koje pripadaju demokratsko-korporativnoj porodici, nizak politički paralelizam, relativno visoka profesionalnost i umjerena intervencija države u oblasti medija.

Fokusiranost ova tri modela na nacionalne medije ostavlja malo prostora da se uzme u obzir potencijalna heterogenost na nivou nacionalnih i lokalnih medija. Također,

naglašava se sličnost medija u zemljama koje su svrstane u istu porodicu, što dovodi do donekle nejednakog ocjenjivanja četiri dimenzije u različitim slučajevima. Naprimjer, nije očigledno da mješoviti radio-televizijski sistem u Kanadi i Velikoj Britaniji ima više zajedničkog sa privatnim sistemom u Sjedinjenim Američkim Državama nego sa sistemom u zemljama koje pripadaju sjeverno/centralnoevropskoj kategoriji. Štaviše, pojave kao što su deregulacija, sve veće oslanjanje javnih televizija na marketinške prihode i globalni karakter mnogih medijskih kuća otežavaju formiranje međusobno isključujućih kategorija medijskih sistema (Norris i Inglehart 2007, str. 13–14).

Uprkos ograničenjima ove kategorizacije⁴, mogu se povući paralele između ekonomskih i političkih iskustava zemalja koje pripadaju porodici mediteranskog medijskog sistema i zemalja istočne Evrope. Obje regije karakterizira neujednačen, zakasnjeli ekonomski razvoj i elite koje se oslanjaju na klijentelizam za osvajanje i zadržavanje političke podrške. U centralnoj i istočnoj Evropi, ovakvo stanje smatra se rezultatom komunističkog naslijeđa i slabe društveno-ekonomske baze političkih stranaka. U svijetu medija, ovo se ogleda kao politizacija javnih emitera i nejasna linija između novinarskih i političkih aktivnosti (Jakubowicz 2008, str. 110–118).

Mada uzimamo u obzir ove paralele, ne težimo da svrstamo medijske sisteme u centralnoj i istočnoj Evropi u ovaj ili onaj model. Umjesto toga, u ostatku prvog dijela ovog poglavlja, koristimo Hallinove i Mancinijeve dimenzije kao heurističko sredstvo za označavanje karakteristika medija u centralnoj i istočnoj Evropi i Bosni i Hercegovini.

⁴ Hallin i Mancini priznaju istraživački kontekst svoje analize. Također pišu da bi njihova kategorizacija zahtijevala modifikaciju kako bi se mogla primijeniti na druge regije u svijetu (Hallin i Mancini 2004, str. 6).

2.1. Medijska tržišta: štampa

Za Hallina i Mancinija, strukturu medijskih tržišta u velikoj mjeri definira visina tiraža, te odnos visokotiražne štampe prema svojoj publici i širem društvu. U južnoj Evropi, tiraži su obično niski, a novine se obraćaju obrazovanoj, urbanoj i politički aktivnoj eliti. Situacija u sjevernoj Evropi i Sjevernoj Americi je drugačija u smislu da su tiraži veći, a publika manje diferencirana. Tamo štampa ne služi u tolikoj mjeri kao platforma za debate među elitama koliko kao komunikacijski kanal između političkih elita i građana. Posljedica toga je da privatni interesi imaju veću ulogu u navedenim sjevernim regijama, dok je na jugu Evrope veća vjerovatnoća subvencioniranja štampanih medija iz političkih interesa. Ostali važni aspekti strukture medijskih tržišta obuhvataju relativan značaj televizije i štampe u sistemu, moguću razliku između senzacionalističke ili „žute” štampe i „kvalitetnih” medija, te težinu i prirodu regionalnih i lokalnih medija.

Nakon pada Berlinskog zida, u centralnoj i istočnoj Evropi su se pojavili brojni novi listovi i časopisi. Međutim, nakon početnog uzbuđenja, i novi i stari naslovi suočili su se sa padom broja čitalaca⁵ - koji je u slučaju bivših komunističkih naslova bio spektakularan - a istovremeno su se morali takmičiti za ograničene marketinške prilode. Mnogi državni mediji prešli su u privatne ruke tokom prvog, „spontanog” perioda privatizacije. Nakon burnih početnih godina, država se obično uključivala u nadgledanje procesa privatizacije, koja je obuhvatila i RTV-stanice (Hrvatini i ostali 2004, str. 20). Brzina i način privatizacije razlikovali su se od zemlje do zemlje, kao i udio stranog vlasništva. Mediji u bivšoj Jugoslaviji su zvanično bili u društvenom, a

⁵ Teško je pronaći uporedive podatke o tiražima, jer nisu uvijek dostupni – takvi podaci se često smatraju poslovnom tajnom (Hrvatini et al. 2004, str. 24).

ne u državnom vlasništvu. Ova specifičnost, zajedno sa ratnom dinamikom koja je utjecala na Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i Srbiju, vjerovatno je uzrok sporijeg procesa privatizacije. Jedan broj firmi i pojedinaca su se u kupovini udružili sa stranim firmama, koje su donijele toliko potreban kapital (strani konglomerati u cijelosti kontroliraju neke od najvećih dnevnih listova u centralnoj i istočnoj Evropi). U nekim slučajevima su i zaposleni novinari kupovali medijske kuće. Bilo je i slučajeva prodaje medija ljudima bliskim vlastima, kao u Slovačkoj. U Albaniji, najveći bivši komunistički dnevni listovi još uvijek su u vlasništvu Socijalističke stranke (Hrvatini et al. 2004, str. 22–23).

Modele koncentracije prije otkrivaju vlasnički modeli lokalnih medija nego nacionalnih, naročito u slučaju većih lokalnih i regionalnih dnevnih listova. Oni uglavnom pripadaju malom broju stranih medijskih grupacija u Mađarskoj (Bajomi-Lazar 2003), Estoniji (Paju 2004) i Češkoj (Evropski novinarski centar). Ono što omogućava koncentraciju, mada ne nužno, jeste kada jedan ili više medijskih tajkuna kontrolira mnoge lokalne medije i značajan dio lokalne publike, kao u Rumuniji (Preoteasa 2003; SAR, 2003). Sa izuzetkom lokalnih dnevnih listova, lokalna scena štampanih medija obično je fragmentirana u većini zemalja u regionu s obzirom na samu raznolikost medija, manje prisustvo stranih firmi, kao i znatnu kontrolu koju imaju lokalne vlasti.

Čitanost lokalnih medija se veoma razlikuje. Naprimjer, 73 regionalna izdanja *Denika* u Češkoj imaju više od milion čitalaca (Compress, 2008). Prema različitim istraživanjima koja su provedena između 1995. i 2002. godine, 30% mađarskih ispitanika navelo je da čita neki regionalni dnevni list najmanje nekoliko puta sedmično, dok je u Rumuniji 36% ispitanika odgovorilo da ih prati najmanje jednom sedmično. Regionalni su listovi uživali naklonost 54% ispitanika, prema istraživanju u Poljskoj krajem 90-ih godina prošlog vijeka, dok je 15% ispitanika, u istraživanju provedenom u Latviji, navelo da se oslanja na regionalnu publikaciju kao glavni izvor

informacija. Samo 6% je izjavilo da sluša lokalni radio.⁶ Dostupni podaci o publici lokalnih medija, mada nepotpuni, ukazuju na to da lokalni dnevni listovi privlače pažnju skromnog, mada ne i zanemarljivog broja građana.

Kao i u mnogim drugim zemljama, televizija privlači najveću publiku i najviše prihoda od reklamiranja. Na nacionalnom nivou, konsolidacija tržišta oko nekoliko aktera često je očitija nego u slučaju štampe. U poređenju s tim, bosanskohercegovačko tržište se čini fragmentiranim, jer ne samo da ima 11 dnevnih listova, koji su svi u privatnom vlasništvu, već ima blizu 50 TV-stanica i gotovo 150 radiostanica. Trenutna raspoređenost publike i prihoda od reklamiranja pokazuje da nijedan kanal nije dominantan⁷ (Hozić 2008). Podijeljenost tržišta na etničkoj osnovi doprinosi fragmentaciji. U pojedinim aspektima, medijske scene u RS-u i Federaciji iskazuju osobine dva odvojena tržišta.

Online mediji u regiji postaju sve prisutniji s ubrzanim širenjem internet pristupa. Udio korisnika, uglavnom mladih ljudi, u centralnoj Evropi i na Baltiku više se nego

⁶ Podaci za Mađarsku potječu iz postizbornog istraživanja iz 2002. godine Centralnoevropskog univerziteta (1.200 ispitanika), koje je finansirala Fondacija Centralnoevropskog univerziteta. Podaci za Rumuniju su dobijeni od Fondacije „Otvoreno društvo Rumunije” na: www.soros.ro. Podatke za Poljsku prikupio je i distribuirao Institut za društvene nauke Univerziteta u Varšavi (2002). Istraživači su: Bogdan Cichomoski (glavni istraživač), Tomasz Jerzynski i Marcin Zielinski, a podaci su dostupni na: www.iss.uw.edu.pl. Podaci za Latviju potječu iz istraživanja koje je provedeno u okviru projekta Baltičkog instituta društvenih nauka „Ka civilnom društvu” i dostupni su na: www.bszi.lv.

⁷ Pored toga, pojedini popularni privatni štampani i elektronski mediji dolaze iz susjedne Hrvatske i Srbije. U nekim pograničnim područjima, signali kanala i stanica iz susjedne zemlje mogu se primati lakše nego signali bosanskohercegovačkih medija. Konačno, troškovi i problemi vezani za dostupnost doprinose tome da se građani oslanjaju na televiziju (u nekim udaljenim, planinskim dijelovima dostava novina nije redovna kao u naseljima i gradovima) (UNDP RMAP, 2004, str. 31).

udvostručio između 2003. i 2008. godine. Prosječna raširenost interneta iznosila je gotovo 47% u septembru 2009. godine (ITU; Internet World Stats). Bosna i Hercegovina je napredovala od manje od četiri korisnika na 100 stanovnika 2003. godine do gotovo 35 korisnika na 100 stanovnika samo pet godina kasnije. Broj korisnika širokopojasnog interneta i dalje je mnogo niži u ovoj regiji, a urbana područja su mnogo bolje povezana nego ruralna (podatke za zapadni Balkan vidjeti: Kostov 2006). *Online* mediji često predstavljaju internet verziju tradicionalnih medija. U nekim slučajevima, inicijative za formiranje *online* medija često su podstaknute nedostacima u informacijama koje pružaju postojeći štampani i elektronski mediji (Coleman i Kaposi 2006).⁸

2.2. Politički paralelizam i profesionalizacija

Politički paralelizam se odnosi na pristrasnost medijskog sadržaja. To ne treba shvatiti kao direktnu vezu između medija i političkih stranaka, već se može definirati

⁸ Iako pregled projekata e-participacije u novim demokratijama koji su napravili Coleman i Kaposi (2006) uključuje nekoliko lokalnih inicijativa, bolje su dokumentirane široke reakcije na kontrolu medija koju vrši vlast i na nedostatak slobode štampe. Naprimjer, u Srbiji je tokom 90-ih godina prošlog vijeka internet predstavljao važnu alternativu medijima pod kontrolom Miloševića i njegovih saveznika. U Ukrajini, broj *online* medija se značajno povećao nakon ubistva osnivača jedinih tadašnjih *online* novina u zemlji 2000. godine. *Online* mediji su kasnije imali važnu ulogu u informiranju stanovništva o protestima koji su uslijedili, izvještavajući na sistematičniji način o veličini i širini protesta, te prenoseći i stavove opozicije (Krasnoboka i Semetko 2006). Međutim, ovo treba uzeti u obzir kao dokaz automatskog i pozitivnog odnosa između korištenja interneta i *online* medija, s jedne strane, i demokratije, s druge. Ne samo da relativno ograničen pristup još uvijek predstavlja veliku prepreku u značajnom broju postkomunističkih zemalja, već je, kao što Krasnoboka i Semetko (2006, str. 183) ukazuju na primjeru Ukrajine, specifična kombinacija okolnosti i uvjeta, a ne „čudo demokratije“, ono što je *online* novine pretvorilo u pouzdane izvore informacija.

i u širem smislu kao vrijednosna orijentacija. Naprimjer, novine mogu dosljedno iznositi društveno konzervativne stavove čak i ako nijedna politička stranka u datom društvu ne zauzima sličnu poziciju. Paralelizam može biti utemeljen u historijskim vezama između medija i institucija kao što su crkve i sindikati ili u tradiciji civilnih organizacija koje učestvuju u nadgledanju medija. Politički paralelizam se može manifestirati i kroz novinare koji dio svoje karijere provedu na političkim funkcijama ili kroz odlučujuću ulogu političke pripadnosti u karijeri ljudi koji rade u medijima (Hallin i Mancini 2004, str. 28). Zbog toga se ovaj odjeljak ukratko bavi i profesionalizacijom, mada ona predstavlja odvojenu dimenziju na Hallinovom i Mancinijevom spisku osobina koje definiraju medijske sisteme.

Mada većina političkih stranaka ne posjeduje nijedan veliki medij⁹, postoji nekoliko primjera važnih političkih aktera koji kontroliraju novine ili časopis koji imaju brojnu publiku. U Bosni i Hercegovini, Fahrudin Radončić, vlasnik *Dnevnog avaza*, najvećeg dnevnog lista u Federaciji, formirao je političku stranku 2009. godine. On je vlasnik i drugih novina, među kojima su popularni časopisi, kao i jedne televizijske stanice. Ovaj fenomen nije svojstven samo postkomunističkim zemljama (Hrvatini et al. 2004). Najpoznatiji slučaj političara koji je ujedno i medijski magnat je vjerovatno slučaj Silvija Berlusconi, sadašnjeg premijera Italije.

Nacionalna štampa ima dugu tradiciju stranačke naklonosti u mnogim zapadnoevropskim zemljama. Prema klasifikaciji Mijeong Baek (2009), štampa u najvećem dijelu istočne Evrope 90-ih godina prošlog vijeka i na samom početku ovog vijeka također je bila stranački naklonjena. Ipak, ideju da se mediji i politika preklapaju u većem obimu u centralnoj i istočnoj Evropi u određenoj mjeri potkrepljuju preliminarni rezultati prvoga kruga ekspertnog istraživanja koje je

⁹ Svoj medij posjeduje Češka komunistička partija, te, kao što je već spomenuto, Socijalistička partija Albanije.

provedeno u gotovo 30 evropskih zemalja početkom 2010. godine (Popescu, Gosselin i Santana Peirera 2010).¹⁰ U istraživanju se postavlja pitanje: „U kojoj mjeri na političko izvještavanje svakog od sljedećih medija [do deset u svakoj zemlji] utječe jedna ili više stranaka kojima je medij blizak?” Raspon mogućih odgovora se kreće od 0, što znači bez ikakvog utjecaja, do 10, što označava snažan utjecaj. Srednji odgovor u centralnoj i istočnoj Evropi je 6,5. U zapadnoj Evropi, srednji odgovor je 5,3. Čini se da je utjecaj vlasnika čak i veći. Kada je isto pitanje ponovljeno, ovaj put u prvi plan stavljajući mjeru u kojoj na političko izvještavanje medija utječe vlasnik, srednji odgovori su 7,6 u centralnoj i istočnoj Evropi i 6,2 u zapadnoj Evropi.

U istraživanju su stručnjaci također upitani o političkoj orijentaciji, obuci i motivaciji novinara. Više ispitanika iz centralne i istočne Evrope izjavilo je da je politička orijentacija većine istaknutih novinara dobro poznata, da je obuka kojom se osigurava tačnost, relevantnost, potpunost, ravnoteža, pravovremenost, provjera i povjerljivost izvora nedovoljna, te da novinari generalno nisu motivirani etikom služenja javnom interesu.

Snažna stranačka orijentacija novina ne mora nužno imati štetne posljedice. Van Kempen (2007) je ustanovio da veći stepen novinsko-stranačkog paralelizma (koji se mjeri preklapanjem stranačkih sklonosti ispitanika u istraživanju i njihovog praćenja

¹⁰ Da popune *online* upitnik i tako sudjeluju u istraživanju, pozvani su naučnici koji se bave političkim naukama, sociologijom, komunikologijom i proučavanjem medija, rukovodioci novinarskih udruženja, ljudi koji rade u nevladinim organizacijama, kao i druge ličnosti koje poznaju medije i politiku. Prosječan broj ispitanika po zemlji je 10. Zemlje koje su obuhvaćene u iznesenim rezultatima za centralnu i istočnu Evropu su: Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovačka i Slovenija. U zapadnoj Evropi, prosjeci su zasnovani na odgovorima koji su prikupljeni u Francuskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, Portugalu, Španiji, Italiji, Belgiji, Norveškoj, Švedskoj, Finskoj, Holandiji, Njemačkoj, Austriji, Danskoj i Grčkoj.

dnevnih novina) doprinosi mobilizaciji građana da iziđu na birališta u vrijeme izbora, naročito onih koji to inače vjerovatno ne bi učinili. Ova situacija, međutim, može biti drugačija u lokalnom kontekstu. Mada građani imaju pristup nacionalnim i lokalnim medijima (tamo gdje lokalni mediji postoje), lokalni mediji mogu zapravo predstavljati jedini izvor informacija o lokalnoj javnoj sceni. Kao posljedica toga, politički paralelizam na lokalnom nivou ima veći potencijal da značajno ograniči dostupnost informacija i raznovrsnost stavova. U manjim općinama (i u dijelovima nekih većih gradova koji imaju vlastita izabrana vijeća, npr., kao u glavnom gradu Mađarske Budimpešti), lokalne vlasti često posjeduju ili kontroliraju štampane medije. Kao posljedica toga, njihov je sadržaj obično povoljan za stranku ili lokalnu koaliciju na vlasti. U Bosni i Hercegovini, općinske vlasti izdaju znatan broj lokalnih listova i biltena, a neke imaju i vlastitu radiostanicu (Bajrović 2006, str. 22). Prema izvještaju predstavnika za slobodu medija OSCE-a, lokalna medijska scena u Bosni i Hercegovini ima veći broj medija koji postoje „bez očite komercijalne održivosti, čak i bez bilo kakve vidljive potražnje za njihovim programom od strane publike”. Mnoge od njih subvencioniraju kantonalne i općinske vlasti, „čime se narušava tržište, a potencijalno i uređivačka nezavisnost ovih elektronskih medija” (Haraszi 2007, str. 7). U etnički miješanim općinama, vlasništvo nad lokalnim medijima i finansijska podrška koju daju lokalne vlasti mogu učvrstiti etničku podjelu kada se sadržaj (ili etnički sastav osoblja, čak i ime) lokalnog medija obraća većinskoj grupi, stvarajući kod manjine osjećaj otuđenosti (UNDP RMAP, 2004, str. 31).

2.3. Državna intervencija

Uz pravni okvir koji regulira medijsku konkurenciju i koncentraciju, izdavanje dozvola, kvota koje se odnose na sadržaj, klevetu, privatnost, pristup informacijama, govor mržnje i tako dalje, vjerovatno najočitiji oblik državne intervencije jest javna

radio-televizija. Pored vlasništva, intervencija može biti i u obliku novčane pomoći medijima i novinarima. Hallin i Mancini (2004, str. 43–44) razlikuju sisteme kojima dominiraju tržišta, gdje je državna intervencija ograničena, i one u kojima država ima značajnu ulogu. Zemlje centralne i istočne Evrope uglavnom više interveniraju u oblasti medija, pogotovo jer pravni okviri više prate model kontinentalne Evrope nego tržišno orijentiran pristup kao što je američki. Medijski posmatrači u regiji nisu se toliko bavili vrstom pravnog okvira koliko miješanjem vlasti u taj okvir, odnosno njegovom neadekvatnom primenom.

Transformacija državne televizije i radija, koji su ranije bili pod stranačkom kontrolom, u javni servis još uvijek predstavlja izazov. Politizacija se očituje kroz politička imenovanja na kormilu javne televizije i radija, izmjene pravila kojima se upravlja regulatornim agencijama ili usvajanje zakona čiji je cilj olakšavanje kontrole medijskog sadržaja. Naprimjer, Slovačka je 2008. godine, nakon snažne kritike koju je dobila od OSCE-a i domaćih aktera, morala ukinuti odredbu kojom se medijski sadržaj prenosi u nadležnost Ministarstva kulture (EUMAP, 2008). Naredne godine, predsjedavajući Radio-televizijske regulatorne agencije u Mađarskoj je podnio ostavku u znak protesta protiv dodjeljivanja dvije sedmogodišnje dozvole za radio na nacionalnom nivou, izazivajući sumnju u nedopustiv politički utjecaj na tu odluku. Dvije glavne političke stranke imenovale su četiri od pet članova agencije, a jedan od dvojice izabranih kandidata poznati je pristalica jedne od tih stranaka. Drugi izabrani kandidat dobio je ugovore od vlade, koju je u to vrijeme predvodila druga glavna stranka (Murphy 2009)¹¹. Iako su ovi slučajevi privukli međunarodnu pažnju, nedopustivo miješanje države ne garantira uvijek isti odjek. Lokalni su mediji manje uočljivi od nacionalnih.

¹¹ Ovo je pitanje bilo pod istragom u vrijeme pisanja ovog teksta. Murphy (2009) podsjeća na to da se sudske odluke kojima se dodjela dozvola smatra nelegalnim ne provode uvijek u Mađarskoj.

Pored toga, raširena očekivanja da će mnogi od njih, više ili manje, služiti kao megafoni lokalnih vlasti mogu izazvati blaže reakcije čak i kada se miješanje razotkrije.

Gradani nemaju uvijek povjerenja u medijski sadržaj koji je izuzetno pristrasan prema jednom političkom taboru. Istraga koju su proveli Popescu i Toka (2002) pokazuje da se otvorena upotreba javne televizije kao sredstva političke propagande mađarskih vlasti tokom izborne kampanje 1994. godine tim vlastima gadno osvetila, jer je veće prisustvo na javnoj televiziji podstaklo glasanje za protivkandidata. To ilustrira činjenicu da je mobilizacija moguća čak i kada se javni mediji besramno koriste u vlastitu korist. Nepovjerenje u medije nije rijetkost u regionu, pa i u medije koje je finansirala međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini (Taylor i Kent 2000). Podaci prikupljeni u različitim periodima 90-ih godina prošlog vijeka i početkom ovog vijeka ukazuju na to da Bosanci i Hercegovci imaju manje povjerenja u medije na državnom i entitetskom nivou, koji se smatraju manje politički nezavisnim (Taylor i Napoli 2003).

Konačno, još jedno neriješeno pitanje koje se odnosi na uspostavljanje javnih RTV-servisa u jednom broju zemalja centralne i istočne Evrope jest osiguranje nezavisnog izvora odgovarajućih finansijskih sredstava za programe javnih servisa (vidjeti, naprimjer, izvještaje EUMAP-a za Bugarsku i Litvaniju). U nedostatku nezavisnog finansiranja, javni emiteri ostaju zavisni i prepušteni na volju državnim finansijskim izvorima. Pored toga, nezavisan izvor kao što je pretplata ne mora donositi dovoljno sredstava. Takav je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom, gdje se zapravo ubire samo 65% pretplate (Haraszi 2007). Uspostavljanje javnih servisa u centralnoj i istočnoj Evropi posao je koji je još uvijek u toku. Situacija se razlikuje od zemlje od zemlje, ali i od trenutka do trenutka, jer se politički pritisak koji se vrši na javne emitere i regulatorne agencije mijenja u skladu sa razvojem institucija i promjenama vlasti. Te promjene nas podsjećaju na to da razvoj i konsolidacija javnih RTV-servisa nisu ni linearni ni teleološki (Jakubowicz i Sukosd 2008).

3. Lokalni mediji i lokalna demokratija

Danas se mediji sve više smatraju institucijama, vanjskim faktorom koji je u stanju da utječe na politiku i na društvo uopće (npr. Mazzoleni, Steward i Horsfield 2003). To se očituje u sve većem broju studija¹² kojima se mjeri stvarni utjecaj medijskog sadržaja na političko ponašanje i stavove građana, kao i na indikatore vlasti.

Ovaj dio pregleda zasniva se na studijama u istraživanju veza između ključnih aspekata medija, naročito lokalnih, i indikatora lokalne demokratije, a oslanja se na pojam medijskog djelovanja. McQuail (1994, str. 78–79) navodi da mediji imaju pet zadataka: informiranje, tumačenje činjenica i događaja, mobilizaciju, izražavanje ili njegovanje zajedničkih vrijednosti i kulture, te zabavljanje. Slično tome, Gurevitch i Blumler (1994) navode da mediji trebaju:

- informirati o važnim događajima u raznim oblastima, koji mogu utjecati na život građana;
- nuditi analizu koja ukazuje na sile koje stoje iza važnih problema i potencijalnih rješenja;
- djelovati kao čuvari protiv zloupotrebe vlasti, čime povećavaju odgovornost vlastodržaca;
- iznositi različite stavove i debate među njima;
- doprinositi zainteresiranosti građana i informiranosti o javnim pitanjima i procesima.

¹² Kao što će čitalac vidjeti, većina ovih studija se odnosi na američki kontekst.

Ovi zadaci medija imaju više potencijalnih efekata na građane i na njihove izabrane predstavnike. Zaista, građanima su potrebne odgovarajuće informacije i analize da bi odredili, artikulirali i iznijeli svoje sklonosti o ključnim temama koje ih se tiču. Mediji su jedan od kanala kroz koje se te sklonosti prenose političarima, da bi ih oni mogli efikasnije uključiti u političke procese i odluke.

Ovim se sugerira da mediji mogu imati očit utjecaj na:

- 1) građansku upućenost u javne poslove,
- 2) participaciju građana u lokalnim javnim poslovima,
- 3) osjećaj dijeljenja zajedničkih briga koje zahtijevaju zajednička rješenja,
- 4) lokalne vlasti.

3.1. Politička upućenost

Pored usmenog prenošenja, koje je najefikasnije u veoma malim zajednicama, lokalni mediji predstavljaju glavni, ako ne i jedini izvor informacija o lokalnim događajima, kao i o kandidatima i ključnim temama na lokalnim izborima. Kao rezultat toga, veća je vjerovatnoća da će građani koji prate lokalne medije više znati o lokalnoj politici i na taj način imati stav o načinu na koji se upravlja njihovom zajednicom. Prenosjenje informacija je uloga koja se vjerovatno najčešće očekuje od medija.

Delli Carpini i Keeter (1996, str. 150) ustanovili su da je praćenje lokalnih novina povezano s većim poznavanjem lokalne politike, te da će bolji poznavaoци vjerovatnije izići na birališta (Ibid., str. 226). Postoje i dokazi da su lokalni mediji važni na makronivou. Delli Carpini i Keeter (1996, str. 212–3) ukazuju na to da je u gradovima gdje su lokalni mediji skromno izvještavali o lokalnoj politici utjecaj na upućenost ispitanika bio nepovoljan. Mondak (1995) je također otkrio da dostupnost

medija utječe na upućenost kada je povezao štrajk lokalnih novina u Pittsburghu sa slabijom upućenosti građana u politiku na državnom nivou za vrijeme izborne kampanje. U evropskom okruženju, Dreyen Lassen (2004) je ustanovio da je veća vjerovatnoća da će stanovnici okruga u Copenhagenu glasati na gradskom referendumu ako su bolje informirani o projektu decentralizacije.

Lokalni izbori obično su događaji o kojima ima manje informacija, naročito u poređenju sa velikom količinom informacija koje se objavljuju za vrijeme kampanja za nacionalne izbore.¹³ Banducci et al. (2003) su ustanovili da je pojavljivanje kandidata imalo ključnu ulogu u manje značajnim, nestranačkim izborima za lokalne odbore koji su provedeni u Velikoj Britaniji 2001. godine. Rahn (2000) je ustanovio da afektivno stanje, koje se mjeri generalno pozitivnim ili negativnim stavom ljudi prema svojoj zemlji, ima veću ulogu u oblikovanju stavova kod slabije informiranih ljudi. Generalno govoreći, na političko razmišljanje manje upućenih građana više utječe afektivno stanje (Sniderman, Brody i Tetlock 1992). Shodno tome, afektivno stanje zapravo možda ima veliku ulogu u lokalnim stavovima, te u odluci o glasanju na lokalnim izborima.

Jedna studija koju smo pronašli, a koja povezuje lokalne medije, političku participaciju i zauzimanje stava, oslanja se na relativno mali uzorak od 468 ispitanika iz samo jednog okruga u Sjedinjenim Američkim Državama. Scheufele, Shanahan i Kim (2002) su ustanovili da su i praćenje lokalnih novina i činjenično poznavanje politike povećavali upućenost ispitanika u predloženi projekat komercijalne gradnje u njihovoj oblasti. Zauzimanje stava, koje se mjeri kao jačina podrške za ili protiv građevinskog projekta, povezano je sa praćenjem lokalnih novina i razgovorima sa

¹³ Pojedini su autori istražili troškove kampanja radi ocjenjivanja intenziteta i količine informacija koje su dostupne građanima. Nažalost, informacije o troškovima lokalnih kampanja rijetko su dostupne.

susjedima, ali ne i sa političkom upućenosti. Sličan rezultat daju podaci iz Poljske: praćenje lokalnih medija ima ograničen utjecaj na političku upućenost, ali pomaže građanima da zauzmu stav o zajednici i o vođenju lokalnih javnih poslova. Zauzimanje stava, naročito pozitivnog, u velikoj je mjeri doprinijelo utjecaju lokalnih medija na angažman u lokalnim izbornim aktivnostima (Gosselin 2006).

Vodi se i rasprava o korisnosti informacija za građane koji žele učestvovati u javnim poslovima. Prema jednom stavu, ograničeno znanje ne sprečava građane da donose razumne političke odluke (Popkin 1991; Lupia 1994; Lupia i McCubbins 1998; Sniderman, Brody i Tetlock 1991). Zagovornici ovog stava ustanovili su da podaci o stranačkoj pripadnosti, osobinama kandidata, sposobnostima kandidata, podršci i mandatima nude kraći put koji glasači mogu koristiti uz ulaganje minimalnog vremena i truda u praćenje svog političkog okruženja. Međutim, druge studije pokazuju da je politička upućenost i dalje suštinski dio procjene kandidata, odluke o glasanju, te glasačkog izbora. Veća je vjerovatnoća da će glasati ljudi koji imaju veće znanje (Verba, Scholzman i Brady 1995; Palfrey i Poole 1987), a upućeni građani mogu bolje iskoristiti podatke o stranačkoj pripadnosti i podršci (Bowler i Donovan 1998). Također je vjerovatnije da će ovi građani donijeti ispravne odluke, tj. odluke koje su više u skladu s njihovim interesima (Lau i Redlawsk 2001).

3.2. Politička participacija

3.2.1. Informacije i mobilizacija

Nema sumnje da su informirani građani bolje pripremljeni ako se požele angažirati u lokalnom javnom životu. Stoga lokalni mediji zapravo mogu podstaknuti angažiranost – koja se uopćeno shvata kao interes za lokalnu politiku, zauzimanje stava o lokalnom razvojnom projektu, načinu na koji se vodi grad ili o kandidatima

na skorašnjim lokalnim izborima, o potpisivanju peticije ili glasanju – indirektno putem informacija koje pružaju građanima.

Kada djeluju kao sredstvo mobilizacije, i mediji mogu indirektno utjecati na odluku o odlasku na glasanje ili o participaciji. Ova mobilizirajuća uloga medija moguća je iz razloga što mediji predstavljaju jedno od sredstava putem kojih političari i stranke dopiru do svojih glasača (Rosenstone i Hansen 1993, str. 29). Lemert (1984; 1992) tvrdi da mediji pružaju „informacije koje podstiču mobilizaciju”, tj. sadržaj koji nudi više od činjenica o političkim sistemima, akterima i događajima radi „stavljanja političkih tema i sukoba u kontekst šire zajednice i pružanja informacija o tome koga kontaktirati, kako donirati novac i gdje iznijeti svoje mišljenje” (Eveland i Scheufele 2000, str. 220).

Glasanje je vid političke participacije koji se također može posmatrati na makronivou, tj. kao stopa učešća na lokalnim izborima. Naprimjer, Matsusaka (1992) je otkrio da je u Sjedinjenim Američkim Državama došlo do većeg odziva na izborima upravo u periodu kada su u američka domaćinstva masovno uvedena televizija i radio. Čitanje lokalnih novina također ima pozitivan i važan utjecaj na participaciju građana u glasanju i na njihovu komunikaciju sa javnim službenicima (McLeod et al. 1996). U nekoliko nedavnih studija koje su se konkretno bavile utjecajem lokalnih medija u američkom kontekstu ustanovljena je značajna veza između praćenja lokalnih medija i participacije u lokalnim javnim poslovima (Jeffres, Atkin i Neuendorf 2002; McLeod i ostali 1996; McLeod, Scheufele i Moy 1999; Scheufele, Shanahan i Kim 2002; Shah, McLeod i Yoon 2001). Većina pozitivnih nalaza odnosi se na praćenje isključivo informativnih sadržaja u lokalnim novinama.¹⁴

¹⁴ Vidjeti McLeod et al. (1996); Stamm, Emig i Hesse (1997), gdje se može vidjeti pozitivna, ali slabija veza između participacije i gledanja vijesti na lokalnoj televiziji.

3.2.2. Povezanost zajednice

Još jedna veza između lokalnih medija i participacije može biti zasnovana na povezanosti zajednice, koju su ustanovili sociolozi iz Chicaga i njihovi sljedbenici. Proučavanje odnosa između povezanosti zajednice i praćenja medija datira iz 1929. godine, iz Parkovog proučavanja novinskih tiraža u Chicagu. Sociolozi specijalizirani za proučavanje zajednica i urbanih područja otkrili su da pojedinci koji imaju dublje korijene u svojim zajednicama, o čemu svjedoči dužina boravka, vlasništvo nad kućom, te često ugošćavanje prijatelja u svom domu, češće prate lokalne medije (Janowitz 1967; Tichenor, Donohue i Olien 1970). S druge strane, praćenje lokalnih medija pojačava osjećaj pripadnosti mjestu (Neuwirth, Salmon i Neff 1989).¹⁵ Dužina boravka u nekom mjestu (Franklin 2005), mišljenje porodice, prijatelja i poznanika (Hillygus 2005) i osjećaj zajedništva povezani su s političkom participacijom (Davidson i Cotter 1989). Posmatrajući zajednice umjesto pojedinaca, Eagles i Erfle (1989) su ustanovili da veća društvena kohezija dovodi do većeg odziva na izborima (drugačiji nalazi koji se odnose na američka prigradska naselja mogu se vidjeti u: Oliver 1999).

Tichenor, Donohue i Olien (1980) predlažu posmatranje lokalnih medija kao sredstava društvene kontrole (Jeffres, Cutietta, Sekerka i Lee 2000), koji aktivno oblikuju percepciju građana o društvenoj koheziji na lokalnom nivou. Njihova je pretpostavka da lokalni mediji, kroz elite koje ih kontroliraju, rade na smanjenju napetosti i sukoba u manjim, homogenijim zajednicama. U takvim zajednicama, mala je vjerovatnoća da će sukob izbiti na vidjelo, jer se svađe obično rješavaju na neformalnim susretima između oštećenih građana i lokalnih predstavnika. Rješavanje problema takvim neformalnim kanalima sprečava štetne sukobe, a lokalnim medijima prepušta da izvještavaju o naizgled sporazumnim odlukama. U većim, društveno šarolikijim

¹⁵ Čini se da je ovaj odnos uzajaman – vidjeti: Stamm, Emig i Hesse 1997, gdje se može naći kraći pregled.

zajednicama, lokalni mediji djeluju kao kanal putem kojeg različite grupe mogu izraziti razlike koje se teško rješavaju u ličnim susretima. Uloga lokalnih medija u kanalisanju pritužbi i sporova smanjuje napetost, te čak doprinosi saradnji među suprotstavljenim grupama, čime se sukob pretvara u rutinsku stvar koja se lako rješava (Olien, Donohue i Tichenor 1995). Lokalni mediji u svojim izvještajima mogu osporavati vlasti, naročito vlastodršce, ali ne i pravila igre („odnose moći”, čiji su i oni dio i koje novinarstvo nastoji održati – Ibid., str. 306). Stoga građani čitaju, slušaju i gledaju izvještaje koje objavljuju mediji, koji direktno ili indirektno zagovaraju saglasnost, čak i ako se sukob priznaje kao način djelovanja u velikim, šarolikim gradovima (Ibid., str. 316). Shodno tome, praćenje lokalnih medija doprinosi njegovanju osjećaja za zajednicu. „Uloga izgradnje zajednice”, koju imaju lokalni mediji, kao i njihova „mobilizacijska uloga”, trebaju rezultirati direktnim efektima praćenja lokalnih medija na participaciju građana.

3.3. Zajednički problemi i zajednička rješenja

Pored studija koje su povezane sa već spomenutom čikaškom školom, radovi koji se bave modelom javnog servisa, kao i literatura o manjinskim medijima, često iznose vezu između identiteta i medija. U svojoj raspravi o medijskom djelovanju, McQuail (1992, str. 74–75) predstavlja medije kao proizvođače i propagatore kulture i društvenih značenja. U zavisnosti od ugla gledanja na ovaj fenomen, on se može povezati sa idejom upotrebe medija za kontrolu (u tom su slučaju značenja nametnuta ili oblikovana odozgo) ili za formiranje i razvijanje identiteta (u tom slučaju značenja biraju zainteresirani pojedinci).¹⁶

¹⁶ Potencijal za vršenje društvene kontrole ne mora se shvatiti samo u negativnom smislu kao nešto nalik propagandi. On može obuhvatati i slučajeve donošenja zakona kojima se sprečava izlaganje djece nasilnim programima ili kojima se poboljšava obrazovanje.

Jedan vid medijskog djelovanja koji je razvijen u centralnoj i istočnoj Evropi, naročito u zemljama bivše Jugoslavije, jeste fenomen medijske poruke kojom se usmjeravaju tolerancija ili mržnja. Kao što je spomenuto u uvodu ovog poglavlja, pojedini autori su opisali kako su nacionalni lideri i vlasti krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog vijeka koristili medije kao sredstva propagande, pri čemu su mediji imali utjecaj na ratove koji su se odvijali u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj (Snyder i Ballentine 1999; Price i Thompson 2002). U tome su učestvovali nacionalni, kao i manji mediji (regionalni ili lokalni). Međutim, mediji koji su po obimu bili više lokalni ponekad su predstavljali jedine nezavisne glasove (naprimjer Radio B92 u Beogradu prije nego što je počeo sa emitiranjem u cijeloj zemlji).

Teže je odrediti vrstu medijskog sadržaja koja može doprinijeti njegovanju tolerancije. Prvo, nije jasno da li su činjenične informacije dovoljne za postizanje veće tolerancije. Mondak (2003, str. 353) govori o potencijalu za demokratizaciju, koji leži u građanima koji su upućeniji „u jezik i vrijednosti pluralnog sistema”. Uz to, ovakav medijski diskurs (kakve god bile njegove precizne konture) sigurno je manje spektakularan i upečatljiv od napadno nacionalističkih ili etnocentričnih poruka kojima se bavi medijska literatura, što dodatno otežava prikazivanje direktne veze između medijske poruke i tolerancije. Obično se ove dvije vrste istraživanja bave različitim akterima: u prvom slučaju, bave se pokušajima političkih vođa da kontroliraju medijske poruke, a u drugom se bave odgovorom građana. U ovom slučaju, lakše je prikazati namjeru nego posljedicu.

Prema Mondaku, karakteristike koje definiraju demokratizacijski potencijal medija leže u nezavisnosti (od politike) i u profesionalizmu novinara. Prema istraživanju koje su napravili studenti novinarstva i političkih nauka, lokalne rumunske novine lošije stoje od nacionalnih u obje ove oblasti. Mondak je otkrio vezu između praćenja lokalnih medija u gradu Cluj-Napoci i političke upućenosti, te stavova prema nacionalnim političarima i etničke tolerancije. Također je ustanovio da

praćenje lokalnih medija, za razliku od nacionalnih, nije povezano sa upućenosti u lokalnu i nacionalnu politiku. Prihvatanje prava na izražavanje političkog suprotstavljanja kao općeg principa, te u konkretnom slučaju brojne mađarske manjine u Rumuniji, bilo je na nižem nivou među onima koji su pratili lokalne novine. Konačno, postojala je veća vjerovatnoća da će oni podržavati ultranacionalističku političku stranku i gradonačelnika, poznatog ultranacionalistu s neprijateljskim stavom prema mađarskoj i romskoj manjini.

3.4. Lokalna uprava

Teme koje su naprijed obrađene neodvojivo su povezane sa utjecajem medija na kvalitet lokalne uprave. Veća je vjerovatnoća da će iscrpno izvještavanje o lokalnim pitanjima osposobiti građane da izraze svoje sklonosti i da se angažiraju na njihovoj konkretizaciji, što će njihove predstavnike učiniti pristupačnijim. S priličnom sigurnošću može se pretpostaviti da građani više vole gradove kojima se dobro upravlja, gdje je postupak odlučivanja relativno transparentan, gdje osjećaju da se njihov glas uvažava, za razliku od korumpiranih i rastrošnih uprava koje pružaju usluge čiji kvalitet i učestalost mogu biti nepredvidivi.

U nedavnim studijama istražena je povezanost između makrofaktora, kao što su pristup medijima i medijska sloboda, i dobre vladavine (Norris 2001; Adsera, Boix i Payne 2003). Dodatna pažnja posvećena je vezama između strukture medijskog vlasništva (javnog ili privatnog) i nacionalnih pokazatelja obrazovanja, zdravlja i slobode (Djankov, McLiesh, Nenova i Shleifer 2003; Besley i Burgess 2002). Ova grupa studija bavi se medijskim efektima iz različitih perspektiva, uključujući veze između različitih osobina lokalnih medija, kao što su konkurencija, vlasništvo i sadržaj (Lacy 1989; Lacy, Coulson i St. Cyr 1999).

Drugi srodni pravac istraživanja ticao se utjecaja medija na javnu politiku i njene donosioce. Da li mediji imaju direktnog utjecaja na odluke vlasti i mišljenje onih koji donose odluke, ili javno mnijenje prvo posreduje u tom utjecaju? Mediji mogu imati utjecaja na djelovanje i politiku lokalnih vlasti kada građani saznaju informacije koje su im potrebne da bi tražili odgovornost svojih predstavnika, da bi se aktivno angažirali u lokalnom javnom životu i tako dalje. Mediji mogu imati i direktan utjecaj na lokalne predstavnike, te, kao posljedicu toga, na njihov rad kao donosilaca odluka i pravila po kojima se te odluke donose. „Pažnja koju mediji poklone određenoj temi utječe na pažnju zakonodavaca, djelimično zato što parlamentarci prate masovne medije kao i drugi ljudi, a djelimično zato što mediji utječu na njihove birače”, bilježi Kingdon (1995, str. 58). U svojoj studiji, Lomax Cook et al. (1983) su ustanovili da su medijski izvještaji o zloupotrebama vezanim za javne programe utjecali na mišljenje kreatora politike i na politiku najviše zbog toga što je došlo do razvoja „aktivnog odnosa” između novinara i kreatora politike, a ne kao rezultat pritiska javnog mnijenja. Stromberg (2004a; 2004b) tvrdi da je evidentan znatan utjecaj na politiku bez mijenjanja glasačkih namjera ili javnog mnijenja, jer sve veći domet medija primorava donosioce odluka da uzmu u obzir interese manjih, raštrkanih i manje političkih organiziranih grupa kada one postanu informiranije.

4. Zaključak

U ovom poglavlju objedinjene su ključne dimenzije shvatanja o medijskim sistemima i mjera medijskog djelovanja zasnovanih na praćenju medijskih efekata. Proučavanje medija kao sistema istraživačima omogućava da bolje sagledaju širi politički i ekonomski kontekst u koji su mediji redovno ukorijenjeni. Međutim, ovo ima i svoje nedostatke. S obzirom na to da je moguće uzeti u obzir ograničen broj bitnih dimenzija, ne mogu se razmotriti svi aspekti medija i njihovog okruženja.

Kategorizacije koje iz toga slijede obično su veoma široke i pretpostavljaju da je međusobni odnos glavnih dimenzija sistema sličan u mnogim medijskim sistemima i da se primjenjuje manje-više jednako na veliki broj različitih medijskih kuća. S druge strane, posmatranje i ocjenjivanje djelovanja medija u pogledu medijskih efekata omogućava testiranje normativnih uloga i navodnog utjecaja medija, umjesto da ih se uzima zdravo za gotovo. Pored toga, nudi se ocjenjivanje u stepenima, umjesto kategorizacije sve ili ništa. Negativna strana ovog pristupa ogleda se u tome što on tretira medije kao uzročnu varijablu koja nije povezana sa svojim kontekstom.¹⁷

Radovi u kojima se koristi jedan od ova dva pristupa tek počinju zaista obuhvatati zemlje centralne i istočne Evrope, uključujući Bosnu i Hercegovinu. Kada se radi o medijskim sistemima, kategorizacije i modeli prilično su otežani zbog previranja koja obilježavaju medije u regiji u protekle dvije decenije. Kao rezultat toga, medijski sistemi u centralnoj i istočnoj Evropi često se ignoriraju ili trpaju u jedinstvenu, „demokratizirajuću” kategoriju. Kada se pogledaju dimenzije kao što su profesionalizam novinara ili državna intervencija, mediji u centralnoj i istočnoj Evropi redovno loše stoje. To je očito kada su u pitanju mediji u Bosni i Hercegovini, za koje Hozić tvrdi da su očekivanja spram njih naročito nerealna. Mada zbog postkomunističkog i postratnog konteksta postoji očita potreba da mediji djeluju kao „sredstva demokratizacije”, vjerovatnoća da će oni preuzeti taj zadatak nije nimalo veća nego u drugim dijelovima svijeta. Medije svuda sve više pokreću „zahtjevi tržišta”. Kao

¹⁷ Samo u nekoliko studija do sada, u empirijskim istraživanjima kombiniran je pristup praćenja medijskih sistema i pristup praćenja medijskih efekata (Curran et al. 2009; Baek 2009; Popescu i Toka 2009). Uzimanje u obzir „heterogenosti publike, koja se sastoji od građana i konzumenata, te političkoga konteksta, kao i njihovog međusobnog djelovanja sa medijskim sistemom” predstavlja veliki izazov (Popescu i Toka 2009, str. 17). Međutim, prvi rezultati obećavaju dublje razumijevanje medija.

rezultat toga, može se očekivati komercijalizacija, a ne demokratizacija (Hozić 2008). Time se potvrđuje opći zaključak koji je nedavno izveo James Curran da novinarstvo vjerovatno neće „spasiti svijet”. Ono što on naziva „projektom profesionalizacije”, „koji je zasnovan na njegovanju kulture javnog interesa među novinarima zaposlenim u tržišno orijentiranim medijima” (Curran 2009, str. 312) usporeno je ili narušeno borbom za marketinške prihode, u čemu učestvuju i besplatni dnevni listovi, specijalizirani TV-kanali i internet, te rezanjem troškova kao posljedice toga. Javna televizija kao izvor kvalitetnog novinarstva također je ugrožena: konkurencija je dovela do smanjenja njene publike, a mnogi javni emiteri su pokušali da je vrate (kao i marketinške prihode) nudeći nešto što je više nalik komercijalnim medijima.

Praćenje medijskih efekata tek treba napraviti ozbiljan napredak, o čemu svjedoči mali broj radova koji se bave centralnom i istočnom Evropom u drugom dijelu ovog poglavlja. Dio problema potječe od potrebe za podacima dobijenim putem istraživanja da bi se ispitao potencijalni utjecaj lokalnih medija na ponašanja i stavove na individualnom nivou. Takvi istraživački podaci nisu uvijek dostupni u postkomunističkim zemljama. Međutim, makroindikatori, kao što su, naprimjer, odziv na lokalnim izborima i broj lokalnih medija, tek treba da budu iskorišteni.

Kada su u pitanju lokalni mediji, najhitniji zadatak jest razbijanje njihovog imidža homogene i prilično nevažne grupacije da bi se mogla postaviti odlučna pitanja o učincima tih medija. Davanje „analitičkog značaja” (Jacobs 1993, str. xii) lokalnim medijima ne znači prenaplašavanje njihove važnosti. Na osnovu dokaza iznesenih u ovom poglavlju, možemo tvrditi da su lokalni mediji važni, ali da teško mogu podržati lokalnu demokratiju bez tuđe pomoći. Ipak, zaista se nadamo da će koncepti i pokazatelji predstavljeni u ovom poglavlju doprinijeti uvjeravanju medijskih posmatrača i istraživača da lokalni nivo u centralnoj i istočnoj Evropi predstavlja plodno tlo za istraživanje i da će im omogućiti da provode daljnja istraživanja o njihovom utjecaju na lokalnu demokratiju.

5. Literatura

Adsera, A., Boix, C. i Payne, M. 2003, „Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *The Journal of Law, Economics and Organizations*, god. 19, br. 2, str. 445–490.

Altschull, H. 1984, *Agents of Power: The Role of the News Media in Human Affairs*, Longman, New York.

Baek, M. 2009, „A Comparative Analysis of Political Communication Systems and Voter Turnout”, *American Journal of Political Science*, god. 53, br. 2, str. 376–393.

Bajomi-Lazar, P. 2003, „Freedom of the Media in Hungary”, doktorska disertacija, Central European University.

Bajrović, R. 2005, „BiH Municipalities and the EU: Direct Participation of Citizens in Policy-Making at the Local Level”, dostupno na: http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2006/policy_development_fellowship_program/reuf_bajrovi_c-bih_municipalities_and_the_eu.pdf, (stranica posjećena 27.3.2010).

Banducci, S., Thrasher, M., Rallings, C. i Karp, J. 2003, „Candidate Appearance Cues in Low-Information Elections”, rad predstavljen na godišnjem susretu Američkog udruženja političkih nauka, Philadelphia, Pennsylvania, str. 28–31.

Bašić Hrvatin, S., Kucić, L. i Petković, B. 2004, *Media Ownership. Impact on Media Independence and Pluralism in Slovenia and Other Post-socialist European Countries*, Mirovni institut, Ljubljana, dostupno na: http://mediawatch.mirovniinstitut.si/eng/media_ownership.pdf, (stranica posjećena 6.10.2010.).

Besley, T. i Burgess, R. 2002, „The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India”, *Quarterly Journal of Economics*, god. 117, br. 40, str. 1415–1452.

Blumler, J. i Gurevitch, M. 1975, „Towards a Comparative Framework for Political Communication Research”, u: Chaffee, S. (ur.) *Political Communication*, Sage, London.

Bowler, Sh. i Donovan, T. 1998, *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Bratić, V. 2008, „Examining Peace-Oriented Media in Areas of Violent Conflict”, *International Communication Gazette*, god. 70, br. 6, str. 487–503.

Carpentier, N., Lies, R. i Servaes, J. 2001, „Community Media – Muting the Democratic Media Discourse?”, rad predstavljen na drugoj godišnjoj konferenciji International Social Theory Consortiuma koja se održavala od 5. do 8. jula 2001, Brighton, Velika Britanija.

Coleman, S. i Kaposi, I. 2006, „New Democracies, New Media: What is New? A Study of E-Participation Projects in Third-Wave Democracies”, dostupno na: http://www.ega.ee/files/Coleman_handbook.pdf, (stranica posjećena 7.10.2010.).

Compress, 2008. „The Czech media landscape – print media”, dostupno na: <http://www.wieninternational.at/de/node/11577>, (stranica posjećena 1.4.2010).

Curran, J. 2009, „Prophecy and Journalism Studies”, *Journalism*, god. 10, br. 3, str. 312–314.

Curran, J., Iyengar, Sh., Lund, A. i Salovaara-Moring, I. 2009, „Media System, Public Knowledge and Democracy”, *European Journal of Communication*, god. 24, br. 1, str. 5–26.

Davidson, W. i Cotter, P. 1989, „Sense of Community and Political Participation”, *Journal of Community Psychology*, god. 17, str. 119–125.

Dawisha, K. 1997, „Democratization and Political Participation: Research Concepts and Methodologies”, u: Parott, B. i Dawisha, K. (ur.) *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Delli Carpini, M. i Keeter, S. 1996, *What Americans Know About Politics and Why it Matters*, Yale University Press, New Haven.

Djankov, S., McLeish, C., Nenova, T. i Shleifer, A. 2003, „Who Owns the Media?”, *Journal of Law and Economics*, god. 46, br. 2, str. 341–382.

Dreyer-Lassen, D. 2004, „The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment”, *American Journal of Political Science*, god. 49, br. 1, str. 103–118.

Eagles, M. i Erfle, S. 1989. „Community Cohesion and Voter Turnout in English Parliamentary Constituencies”, *British Journal of Political Science*, god. 19, br. 1, str. 115–125.

EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP), 2008, „Television across Europe – Follow-up Reports 2008, Slovakia”, Open Society Institute, dostupno na: <http://www.mediapolicy.org/tv-across-europe/follow-up-reports-2008-country/Slovakia-web.pdf/view>, (stranica posjećena 28.3.2010).

European Journalism Centre, „Media Landscape – Czech Republic”, dostupno na: http://www.ejc.net/media_landscape/article/czech_republic/, (stranica posjećena 1.4.2010).

Eveland, W. i Sheufele, D. 2000, „Connecting News Media Use with Gaps in Knowledge and Participation”, *Political Communication*, god 17, br. 3. str. 215–237.

Franklin, M. 2005, „You Want to Vote Where Everybody Knows Your Name. Anonymity, Expressive Engagement and Turnout Among Young Adults”, rad predstavljen na godišnjem susretu Američkog udruženja političkih nauka, Washington DC.

Gosselin, T. 2006, „What Local Media Tell Us About Post-Communist Democracy”, doktorska disertacija, Central European University.

Gurevitch, M. i Blumler, J. 1994, „Political Communication Systems and Democratic Values”, u: Graber, D. (ur.) *Media Power in Politics*, CQ Press, Washington DC.

Hall, S. 1996, „Who Needs 'Identity'?", u: Hall, S. i du Gay, P. (ur.) *Questions of Cultural Identity*, Sage, London.

Hallin, D. i Mancini, P. 2004, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Haraszti, M. 2007, „The State of Media Freedom in Bosnia and Herzegovina: The Public Service Broadcasting Observations and Recommendations”, izvještaj od 29.

marta, dostupno na: http://www.osce.org/documents/rfm/2007/03/23751_en.pdf, (stranica posjećena 6.10.2010.).

Hillygus, S. 2005. „Campaign Effects and the Dynamics of Turnout Intention in Election 2000”, *Journal of Politics*, god. 67, br. 1, str. 50–68.

Hojić, A. 2008, „Democratizing Media, Welcoming Big Brother: Media in Bosnia and Herzegovina”, u: Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (ur.) *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in A Global Perspective*, Intellect Book, Bristol.

International Telecommunication Union (ITU) 2003, 2008, „Internet Indicators: Subscribers, Users and Broadband Subscribers”, dostupno na: <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Indicators/Indicators.aspx#> (stranica posjećena 1.4.2010.).

Internet World Stats, „Internet usage in Europe”, dostupno na: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe> (stranica posjećena 1.4.2010.).

Jakubowicz, K. 1995, „Media as Agents of Change”, u: Paletz, D., Jakubowicz, K. i Novosel, P. (ur.) *Glasnost and After: Media and Change in Central and Eastern Europe*, Hampton Press, Cresskill, NJ, str. 19–48.

Jakubowicz, K. 2008, „Finding the Right Place on the Map: Prospects for Public Service Broadcasting in Post-Communist Countries”, u: Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (ur.) *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in A Global Perspective*, Intellect Book, Bristol.

Jakubowicz, K. i Sukosd, M. 2008, „Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post-Communist Societies”, u: Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (ur.) *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in A Global Perspective*, Intellect Book, Bristol.

Jakubowicz, K. 1993, „Stuck in a Groove: Why the 1960s Approach to Communication Democratization Will No Longer Do”, u: Splichal, S. i Wasko, J. (ur.) *Communication and Democracy*, Ablex Publishing Corp., Norwood, NJ, str. 33–54.

Janowitz, M. 1967, *The Community Press in an Urban Setting*, drugo izdanje, University of Chicago Press, Chicago.

Jeffres, L., Atkin, D. i Neuendorf, K. 2002, „A Model Linking Community Activity and Communication with Political Attitudes and Involvement in Neighborhoods”, *Political Communication*, god 19 br. 4, str. 387–421.

Jeffres, L., Cuttieta, C., Lee, J. i Sekerka, L. 1999, „Differences of Community Newspaper Goals and Functions in Large Urban Areas”, *Newspaper Research Journal*, god. 20, br. 3, str. 86–99.

Kingdon, J. 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, drugo izdanje, Longman, New York.

Kostov, Z. 2006, „Global Tendencies and Local Implications. Cyber Exclusion of and within the Western Balkans”, radni dokument broj 40, Center for the Study of Global Governance, London School of Economics.

Krasnoboka, N. i Semetko, H. 2006, „Murder, Journalism, and the Web”, u: Oates, S., Owen, D. i Gibson, R. (ur.) *The Internet and Politics: Citizens, Voters, and Activists*, Routledge, Abindgon, str. 183–206.

Kurspahić, K. 2003, *Prime Time Crime: Balkan Media in War and Peace*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC.

Lacy, S. 1989, „A Model Demand for News: Impact of Competition on Newspapers Content”, *Journalism Quarterly*, god. 66, br. 1, str. 40–48.

Lacy, S., Coulson, D. i St. Cyr, Ch. 1999, „The Impact of Beat Competition on City Hall Coverage”, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, god. 76, br. 2, str. 325–340.

Lau, R. i Redlawsk, D. 2001, „Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making”, *American Journal of Political Science*, god. 45, br. 4, str. 951–972.

Lemert, J. 1992, „Effective Public Opinion”, u: Kennamer, D. (ur.) *Public Opinion, The Press, and Public Policy*, Praeger, Westport.

Lomax Cook, F., Tyler, T., Goetz, E., Gordon, M., Protess, D., Leff, D. i Molotch, H. 1983, „Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers and Policy”, *Public Opinion Quarterly*, god 47, br 1. str. 16–35.

Lupia, A. 1994, „Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections”, *American Political Science Review*, god. 88, br. 1, str. 63–78.

Lupia, A. i McCubbins, M. 1998, *The Democratic Dilemma*, Cambridge University Press, Cambridge.

Matsusaka, J. 1992, „Economics of Direct Legislation”, *The Quarterly Journal of Economics*, god. 107, br. 2, str. 541–571.

Mazzoleni, G., Stewart, J. i Horsfield, B. (ur.) 2003, *The Media and Neo-Populism. A Contemporary Comparative Analysis*, Praeger, Westport.

McLeod, J., Daily, K., Guo, Z., Eveland, W., Bayer, J., Yang, S. i Wang, H. 1996, „Community Integration, Local Media Use, and Democratic Processes”, *Communication Research*, god. 23, br. 2, str. 179–209.

McLeod, J., Scheufele, D. i Moy, P. 1999, „Community, Communication, and Participation: The Role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Communication”, *Political Communication*, god 16, br. 3. str. 315–336.

McQuail, D. 1992, *Media Performance*, Sage, London.

McQuail, D. 2000, *McQuail's Communication Theory*, četvrto izdanje, Sage, London.

McQuail, D. 1994, *McQuail's Communication Theory*, treće izdanje, Sage, London.

Mondak, J. 1995, „Newspapers and Political Awareness”, *American Journal of Political Science*, god. 39, br. 2, str. 513–27.

Mondak, J. 2003, „Media and Tolerance in Romania: Empirical Evidence of Mixed Effects”, u: Paletz, D. i Jakubowicz, K. (ur.) *Business as Usual*, Hampton Press, Cresskill, NJ.

Murphy, P. 2009, „Politics Killed the Radio Stars”, *Transitions Online*, 10. decembar.

Neuwirth, K., Salmon, Ch. i Neff, M. 1989, „Community Orientation and Media Use”, *Journalism Quarterly*, god. 66, br. 1, str. 31–39.

Norris, P. 2000, *A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Societies*, Cambridge University Press, New York.

Norris, P. i Inglehart, R. 1997, *Silencing Dissent*, dostupno na: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Silencing%20dissent.pdf>, (stranica posjećena 6.10.2010.).

Oliver, E. 1999, „The Effects of Metropolitan Economic Segregation on Local Civic Participation”, *American Journal of Political Science*, god. 43, br. 1, str. 186–213.

Paju, T. 2004, „Estonia”, Conference Proceedings „*Media Ownership and Its Impact on Media Independence and Pluralism*”, Bled, 11–12. juni, SEENPM/Mirovni Institut, Ljubljana.

Palfrey, T. i Poole, K. 1987, „The Relationship Between Information, Ideology, and Voting Behavior”, *American Journal of Political Science*, god. 31, br. 3, str. 511–531.

Picard, R. 1989, *Media Economics: Concepts and Issues*, Sage, Newbury Park.

Popescu, M. i Toka, G. 2009, „Public Television, Private Television and Citizens’ Political Knowledge”, rad predstavljen na radionici ECPR-a, 15–19. april, Lisabon.

Popescu, M., Gosselin, T. i Peirera, J. 2010, *Media Systems in Europe*, neobjavljeni rukopis.

Popkin, S. 1991, *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, University of Chicago Press, Chicago.

Preoteasa, M. 2003, „Roumanie: les politique alassaut du marché de la presse locale”, „Miseres de la presse locale”, „Les financements douteux de la presse locale”, *Capital*, 18–19. maj (francuski prijevodi iz časopisa *Courrier des Balkans*, dostupno na: www.balkans.eu.org/article3137.html, (stranica posjećena 28.3.2010)).

Price, M. i Thompson, M. (ur.) 2002, *Forging Peace: Intervention, Human Rights and the Management of Media Space*, University of Edinburgh Press, Edinburgh.

Rahn, W. 2000, „Affect as Information: The Role of Public Mood in Political Reasoning”, u: Lupia, A., McCubbins, M., Popkin, S., Kuklinski, J. i Chong, D. (ur.)

Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality, Cambridge University Press, Cambridge, str. 130–152.

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) BiH i Općinski razvojni program zasnovan na poštivanju ljudskih prava, 2004, „Consolidated Report of Municipality Assessments in Bosnia and Herzegovina: Rights-Based Municipal Assessment and Planning Project”.

Romanian Academic Society (SAR), 2003, *Policy Warning Report broj 1*, SAR, Bukurešt.

Rosenstone, S. i Hansen, J. 1993, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, MacMillan, New York.

Scheufele, D. 2002, „Examining Differential Gains from Mass Media and Their Implications for Participatory Behavior”, *Communication Research*, god. 29, br. 1, str. 46–65.

Scheufele, D., Shanahan, J. i Kim, S. 2002, „Who Cares About Local Politics? Media Influences on Local Political Involvement”, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, god. 79, str. 427–444.

Shah, D., McLeod, J. i Yoon, S. 2001, „Communication, Context, and Community”, *Communication Research*, god. 28, br. 4, str. 464–506.

Siebert, F., Peterson, Th. i Schramm, W. 1956, *Four Theories of the Press*, University of Illinois Press, Urbana.

Slapsak, S., Milošević, M., Cvetičanin, R., Mihailović, S., Kazimir, V. i Gredelj, S. 1997, *The War Started at Maksimir: Hate Speech in Yugoslav Media*, Media Center, Beograd.

Sniderman, P., Brody, R. i Tetlock, Ph. 1991, *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*, Cambridge University Press, New York.

Snyder, J. i Ballentine, K. 1997, „Nationalism and the Marketplace of Ideas”, u: Brown, M. (ur.) *Nationalism and Ethnic Conflict*, MIT Press, Cambridge.

Sparks, C. 2008, „After Transition: The Media in Poland, Russia and China”, u: Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (ur.) *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in A Global Perspective*, Intellect Book, Bristol.

Stamm, K., Emig, A., i Hesse, M. 1997, „The Contribution of Local Media to Community Involvement”, *Journalism Quarterly*, god. 74, str. 97–107.

Stromberg, D. 2004b, „Mass Media Competition, Political Competition, and Public Policy”, *Review of Economic Studies*, god. 71, str. 265–284.

Stromberg, D. 2004a, „Radio’s Impact on Public Spending”, *Quarterly Journal of Economics*, god. 476, br. 1, str. 189–221.

Taylor, M. i Kent, M. 2000, „Media Transitions in Bosnia: From Propagandistic Past to Uncertain Future”, *International Communication Gazette*, br. 5, str. 355–378.

Taylor, M. i Napoli, Ph. 2003, „Media Development in Bosnia: A Longitudinal Analysis of Citizen Perceptions of News Media Realism, Importance and Credibility”, *Gazette*, god. 65, br. 6, str. 473–492.

Thompson, M. 1994, *Forging War: The Media in Serbia, Croatia and Bosnia Herzegovina*, Article 19, International Centre Against Censorship, London.

Thompson, M. i De Luce, D. 2002, „Escalating to Success? Media Intervention in Bosnia and Herzegovina”, u: Price, M. i Thompson, M. (ur.) *Forging Peace: Intervention, Human Rights and the Management of Media Space*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Tichenor, P., Donohue, G. i Olien, C. 1970, „Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge”, *Public Opinion Quarterly*, god. 34, str. 159–170.

Verba, S., Schlozman, N. i Brady, H. 1995, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge.

World Association of Community Radio Broadcasters (AMARC), „About Community Radio”, dostupno na: http://www.amarc.org/index.php?p=What_is_Community_radio?&l=EN&nosafe=0 (stranica posjećena 6.3.2010).

Zaller, J. 1992, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press, New York.

**LOKALNI MEDIJI I LOKALNE ZAJEDNICE:
KA JAVNIM POLITIKAMA ZA PROMOCIJU LOKALNIH
MEDIJSKIH SADRŽAJA U BOSNI I HERCEGOVINI**

Tarik JUSIĆ i Sanela HODŽIĆ

I. UVOD¹

Lokalni mediji integralni su dio lokalne zajednice i mogu biti jedan od ključnih faktora za razvoj demokratije, odgovorne vlasti i participacije građana na lokalnom nivou. Shvatanje o važnosti lokalnih medija za lokalnu zajednicu i promociju demokratskih procesa proizlazi iz ključne funkcije medija u društvu – a to je da omoguće građanima „da budu informirani i da ih se čuje” (Melody 1990, u: Peruško 2009, str. 6). Uobičajeno mišljenje, podržano i određenim empirijskim studijama, jeste da pluralizam i neovisnost medija generalno podstiče participaciju građana, kao i bolji učinak lokalnih vlasti. Postoje pokazatelji da je učinak lokalnih vlasti bolji u zajednicama gdje ima više medija, gdje je vlasnička struktura raznovrsnija, te naročito gdje je više programskih sadržaja o lokalnim temama (Gosselin 2005).

Prepoznajući važnost lokalnih medijskih sadržaja za funkcioniranje i razvoj lokalnih zajednica, u ovom tekstu se bavimo medijskim politikama usmjerenim na lokalne medije i sadržaje od značaja za lokalne zajednice. Ključno pitanje na koje ovo istraživanje želi odgovoriti jest: da li u Bosni i Hercegovini postoji stimulativno okruženje za razvoj istinski lokalnih medijskih sadržaja – sadržaja koji su orijentirani ka lokalnim zajednicama i koji pokušavaju zadovoljiti potrebu lokalne zajednice za relevantnim informacijama o lokalnim političkim zbivanjima, o radu lokalne uprave i

¹ Posebno se zahvaljujemo Edinu Hodžiću (Centar za društvena istraživanja Analitika, BiH), Heleni Mandić (Regulatorna agencija za komunikacije BiH), Sandri Bašić-Hrvatini (Univerzitet u Kopru, Slovenija) i Dušanu Mašiću (poslovni savjetnik BBC-ja za Srbiju) na pažljivom čitanju, iscrpnim komentarima i iznimno korisnim sugestijama koje su nam značajno pomogle tokom pisanja ovog teksta.

uopće o svakodnevnom životu lokalne zajednice? Drugim riječima, interesira nas u kojoj mjeri građani Bosne i Hercegovine imaju na raspolaganju kvalitetne informacije relevantne za lokalnu zajednicu, te da li javne politike u domenu lokalnih medija, prije svega onih koje su osnovali i finansirali lokalni organi vlasti, kao i u domenu javnog RTV-sistema, podstiču proizvodnju lokalnih medijskih sadržaja – sadržaja koji će služiti razvoju demokratskog, prosperitetnog, tolerantnog društva na lokalnom nivou?

Kada je riječ o lokalnim medijima i lokalnim medijskim sadržajima u Bosni i Hercegovini, oni do sada nisu bili čest predmet pažnje istraživača i kreatora javnih politika. Ovo istraživanje zato pokušava ponuditi pregled postojećih javnih medijskih politika i praksi u ovoj oblasti i analizirati moguće puteve razvoja lokalnih medijskih sadržaja, bilo kroz nove politike javnog RTV-emitiranja, drugačiji odnos prema lokalnim i regionalnim javnim medijima ili stvaranjem uvjeta za kreiranje trećeg sektora medija, koji bi primarno služio interesima specifičnih zajednica, uključujući i lokalne zajednice (vidjeti: Coyer i Van Beek, u ovoj publikaciji).

Kako ćemo ovdje pokazati, trenutno stanje u sektoru lokalnih medija iznimno je teško jer je tržište prenapučeno i siromašno. Osim toga, ne postoje sistematske, dugoročne i strateške javne politike za podršku proizvodnje lokalnih i regionalnih medijskih sadržaja od javnog interesa. Sve u svemu, kompletno medijsko tržište i njegovo regulatorno i administrativno okruženje ne djeluju stimulativno na produkciju sadržaja relevantnih za lokalne zajednice u Bosni i Hercegovini. Očigledno, mnoštvo medija ne podrazumijeva i mnoštvo kvalitetnih sadržaja, a javne politike u toj oblasti uveliko zanemaruju interes javnosti i potrebe lokalnih zajednica.

Nadamo se da će rezultati ove analize dati skroman doprinos inače oskudnim uvidima u funkcioniranje ovog važnog segmenta medijske industrije i, na kraju, doprinijeti i odgovoru na supstancijalno pitanje: Šta uraditi sa medijima u Bosni i Hercegovini, a posebno šta uraditi sa mnoštvom lokalnih javnih medija kako bi se stvorilo okruženje koje će najbolje služiti potrebama građana na lokalnom nivou?

Vođeno ovim pitanjima i ciljevima, istraživanje nudi uvid u status i ulogu lokalnih medija u Bosni i Hercegovini i uvjete za proizvodnju relevantnih lokalnih medijskih sadržaja stavljajući ih u širi evropski kontekst. U ovoj studiji promatramo postojeće lokalne medije i javne politike relevantne za produkciju lokalnih medijskih sadržaja i ispitujeemo odnos između medija, lokalnih vlasti, lokalne zajednice i važećeg pravnog i regulatornog okvira. Tekst završavamo nizom preporuka za redefiniranje javnih politika u oblasti lokalnih medija i produkcije lokalnih medijskih sadržaja u Bosni i Hercegovini.

2. O metodologiji

Ovdje je riječ o kvalitativnom istraživanju čiju okosnicu čini preko 70 intervju sa urednicima i novinarima, sa predstavnicima lokalnih vlasti, civilnog društva, Regulatorne agencije za komunikacije (RAK), Vijeća za štampu, Saveza gradova i općina FBiH i RS-a i medijskim ekspertima. Intervjui su većinom obavljani telefonom, nekolicina ih je rađena i kroz direktni razgovor sa respondentima, a u tri slučaja dobili smo pismene odgovore na upitnik. Svi intervjui obavljani su prema unaprijed definiranom upitniku koji je pokrivaio niz tematskih oblasti: program, publika, finansijski aspekti, politički utjecaji itd.

Nalazi intervju dopunjeni su analizom pravnog i regulatornog okvira za lokalne medije u Bosni i Hercegovini, uz poređenje sa relevantnom evropskom legislativom i praksom. Osim toga, urađene su dodatne analize sadržaja glavnih štampanih medija na državnom, entitetskom, regionalnom i lokalnom nivou, zatim analiza programa vijesti manjeg broja lokalnih radiostanica, kao i analiza dostupnih programskih šema javnih RTV-stanica, na općinskom, kantonalnom i entitetskom nivou. I, konačno, korišteni su ostali relevantni sekundarni izvori.

Važan problem sa kojim smo se susreli, a koji je ozbiljno ograničio ovo istraživanje, jeste to što u Bosni i Hercegovini praktično ne postoje pouzdani podaci o veličini

medijskog tržišta, već su dostupne samo grube procjene koje se uglavnom odnose na velike, državne i entitetske medije. Gotovo da nema nikakvih podataka o veličini i dinamici tržišta i čitanosti, gledanosti i slušanosti lokalnih medija. Također, vrlo je ograničen broj dostupnih izvještaja koji se bave problematikom lokalnih medijskih sadržaja i lokalnih medija u Bosni i Hercegovini. Sve ovo značajno nas je ograničilo u našim istraživačkim ambicijama i analizama.

3. Značaj lokalnih medijskih sadržaja

Postoji više načina na koje možemo definirati 'okalnost', 'lokalne medijske sadržaje' i 'lokalne medije'. Neko može 'lokalnim' smatrati svoju ulicu ili kvart, dok je za druge to njihova općina ili grad. Zatim, postavlja se pitanje i šta su to regije – da li su to teritorijalne cjeline kako ih definira država, npr., kroz regionalne razvojne agencije, ili su to administrativne jedinice poput kantona u Federaciji BiH (Ofcom 2009a, str. 15–16)?

Lokalnim medijskim sadržajima relevantnim za lokalne zajednice mi ćemo smatrati one sadržaje koji se odnose i koji su usmjereni na djelovanje općinskih i kantonalnih organa vlasti, civilnog društva na nivou općina, kantona i regija i, generalno, na dešavanja na području općina i kantona/regija (poput izvještaja o građevinskim radovima, kulturnim zbivanjima, prirodnim nepogodama, mogućnostima angažmana građana u životu zajednice kroz razne društveno korisne ili politički angažirane inicijative itd.), a koja imaju ograničenu važnost za javnost izvan date administrativno-teritorijalne jedinice. Istovremeno, takvi su sadržaji od iznimnog značaja za normalno funkcioniranje lokalnih zajednica i za aktivan društveni i politički angažman pojedinaca u tim zajednicama.

Pošto je postojanje lokalnih medijskih sadržaja usko povezano sa funkcioniranjem lokalnih medija, u ovom tekstu pod lokalnim medijima smatramo sve one medije koji djeluju na nivoima nižim od državnog i entitetskih. Dakle, svi štampani i elektronski mediji koji djeluju u određenim regijama, kantonima, gradovima i općinama, a koji

su svojim sadržajem orijentirani na specifičnu populaciju koja naseljava određenu užu teritoriju (općine, grada, kantona ili regije), ovdje će se smatrati lokalnim medijima (Gosselin, prethodno poglavlje u ovoj publikaciji; Ofcom 2009a, str. 15). No, uzimajući u obzir rapidan razvoj novih komunikacijskih platformi i novih vidova komunikacije između lokalne zajednice, medija i građana, ovdje se u određenoj mjeri također bavimo i lokalnim sadržajima koje različiti klasični (štampa, radio, TV) i novi (lokalna uprava, nevladine organizacije i sami građani) komunikacijski akteri nude putem tih novih tehnologija i alata, prije svega putem svojih web-stranica.

U suštini, nas prije svega zanima dostupnost i priroda medijskih sadržaja relevantnih za konkretnu lokalnu zajednicu. Sadržaji medija utječu na razumijevanje političkog okruženja, na artikuliranje vlastitih interesa, na sadržaj kognitivnih procesa i na to čemu će građani dati veći značaj pri odlučivanju, npr., prilikom glasanja (Kahn i Goldenberg 1991, str. 105; Scheufele 2002). Mediji predstavljaju javnu sferu u kojoj se „prezentiraju i definiraju teme od zajedničkog interesa” (Moreno 2006, str. 303) i imaju ključnu ulogu u omogućavanju javne debate i političke pluralnosti,² pod uvjetom da uključuju različite izvore informacija i da različitim društvenim grupama omogućuju

² Vidjeti Preporuku Vijeća Evrope R(99)1 o mjerama promocije medijskog pluralizma (Recommendation no. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism), Preporuku R (94) 13 o mjerama promocije transparentnosti medija (Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Transparency), Univerzalnu deklaraciju o kulturnoj raznolikosti (Universal Declaration on Cultural Diversity) usvojenu 7. decembra 2001, Odredbe o medijskom pluralizmu u Evropskoj konvenciji o televiziji bez granica (European convention on transfrontier television, Strasbourg 1989, ETS, br. 132), Odredbe Konvencije UNESCO-a o zaštiti i promociji raznolikosti kulturne ekspresije (Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions) usvojene 20. oktobra 2005, kojima se definira pravo država da usvoje mjere zaštite i promocije interkulturalnog dijaloga i raznolikosti kulturne ekspresije, posebno mjere unapređenja raznolikosti medija, uključujući javni RTV-servis.

dobijanje informacija, izražavanje vlastitog stava i razmjenjivanje ideja. Ukratko, mediji koji omogućuju pristup adekvatnim informacijama relevantnim za lokalnu zajednicu u krajnjoj liniji služe javnom interesu.³

Posebna važnost lokalnih medijskih sadržaja pa tako i lokalnih medija proizlazi iz činjenice da se, s jedne strane, političke i društvene promjene konkretiziraju tek u kontekstu lokalnosti, a, s druge strane, upravo u lokalnim kontekstima pojedinci djeluju kao građani (Aldridge 2007, str. 5–25). Kako se navodi u izvješčaju Ofcoma (2009a, str. 15), „veza između geografije i građanske participacije sugerira da lokalni i regionalni mediji igraju važnu ulogu informirajući geografske zajednice. ...lokalni i regionalni mediji u cjelini imaju ulogu u podsticanju lokalne demokratije i demokratske participacije”. Iz toga slijedi da su lokalni mediji ključni za prenošenje informacija od značaja za lokalnu zajednicu, tim prije jer su efekti odluka koje se donose na nivou lokalnih zajednica vidljivi u svakodnevnom životu članova tih zajednica.⁴ Zbog toga je lokalna javna sfera vitalna za demokratiju (Aldridge 2007, str. 2). U tom svjetlu, nedostatak relevantnih lokalnih informacija i debate „može pomoći u objašnjenju zašto toliko ljudi smatra da je besmisleno ili teško baviti se mnogim stvarima u politici, jer oni nisu u mogućnosti da procijene efekte na vlastite zajednice” (Hargreaves i Thomas, u: Aldridge 2007, str. 15).

Potrebe za lokalnim informacijama proizlaze iz praktičnih i materijalnih razloga (npr., informacije o djelovanju lokalne bolnice, škole, o sigurnosnim pitanjima itd., koje se

³ Javni interes predstavlja „kompleks pretpostavljenih informacijskih, kulturalnih i društvenih dobiti za šire društvo, koje prevazilazi neposredne, partikularne interese onih koji učestvuju u javnoj komunikaciji” (McQuail 1992:3, u: Peruško 2009, str. 7).

⁴ Tako naprimjer Aldridge sugerira da je lokalna javna sfera od ključne važnosti za demokratiju zato što je upravo lokalna arena područje gdje društvene institucije djeluju, gdje se razvijaju važne društvene relacije i mreže socijalne podrške i u kojoj se odvija život „većine ljudi, barem najveći dio vremena” (Aldridge 2007, str. 7).

najviše tiču života članova lokalne zajednice), ali i iz osjećaja pripadnosti i uloge koju lokalna zajednica ima u razvijanju svijesti o sebi (Aldridge 2007, str. 8–14). Pored toga, mediji koji djeluju u službi javnog interesa mogu imati pozitivne efekte na razumijevanje političkog okruženja i na političku participaciju građana (Sheufele 2002, str. 55; Ofcom, 2009a, str. 15),⁵ a također mogu direktno ili indirektno unapređivati učinkovitost lokalnih vlasti, naročito u slučaju kada je kvalitet medijskih izvještavanja bolji (Gosselin 2005). U prilog tome govore i sve intenzivniji procesi decentralizacije i prijenosa ovlasti i poslova na lokalne uprave, iz čega proizlazi i rastući značaj odluka koje se donose na nivou lokalne zajednice.

4. Lokalni medijski sadržaji u Evropi i svijetu: Medijska politika i praksa

Trendovi u lokalnim i regionalnim medijskim sektorima

Tamo gdje ne postoji stimulativno okruženje za lokalne medije, produkcija sadržaja relevantnog za lokalne zajednice najčešće nije održiva, bez obzira na to o kojoj vrsti medija se radilo. Nekoliko je razloga za takvo stanje. Najprije, proizvodnja sadržaja namijenjenog određenoj užoj publici je skupa. Stoga lokalni mediji pokušavaju preživjeti smanjenjem troškova i minimalnim poštivanjem eventualnih regulatornih obaveza u smislu produkcije određenih vrsta programa koji nisu isplativi. Tako, naprimjer, u Velikoj Britaniji većina lokalnih radiostanica uglavnom pušta muziku i

⁵ Scheufele tumači pad nivoa političke participacije, uprkos bogatom informacijskom okruženju i povećanju nivoa obrazovanja građana, kao indikator neprimjerenosti i kompleksnosti medijskih izvještavanja, te manjka mobilizirajućih informacija (Sheufele 2002, str. 48–50).

nudi vijesti o događajima na državnom i međunarodnom nivou, gotovo potpuno zanemarujući lokalne vijesti (vidjeti: Ofcom, 2009a; Aldridge 2007, str. 96–97).

Drugi problem sa kojim se suočavaju lokalni mediji jesu rapidne i sveobuhvatne promjene na tržištu reklama. To se jasno vidi u slučaju lokalnih komercijalnih radiostanica u Velikoj Britaniji, gdje minimum programa čine vijesti, i to vijesti koje ne nude informacije o lokalnim pitanjima, dok u slučaju regionalne štampe neke od najprofitabilnijih kategorija reklamnog sadržaja – poput oglasa o otvorenim radnim mjestima, prodaji nekretnina i automobila – migriraju na internet (Ofcom, 2009a, str. 3; Aldridge 2007, str. 163–164). Generalno, sve je manje lokalne štampe, opada joj cirkulacija i broj čitatelja (Ofcom, 2009a, str. 3). Istovremeno, važan problem jeste to što je koncentracija medijskog vlasništva najveća upravo među lokalnom i regionalnom štampom, gdje dolazi do kreiranja regionalnih monopola koji ostaju profitabilni zahvaljujući centralizaciji produkcije u regionalnim centrima, što kao posljedicu ima to da se novinari odvajaju od svojih čitatelja i lokalne zajednice. Također, troškovi se smanjuju otpuštanjem novinara i sve većom ovisnošću o agencijskim sadržajima (Franklin 2006, xvii). Lokalna štampa je lokalna još samo po svom imenu, dok je vlasništvo te štampe tokom posljednje dvije decenije sasvim prestalo biti lokalno (Franklin 2006, xxi).

Lokalna televizija u svijetu također nije pošteđena problema. Kako to pokazuje Heaton (2008, str. 14–15), najveća prijetnja lokalnoj televiziji danas su tehnološke kompanije izvan određenog lokalnog i regionalnog tržišta koje uzimaju i odvlače novac za reklamiranje izvan tog tržišta. „To je stvarna prijetnja svim lokalnim medijskim kompanijama, jer novac za lokalno oglašavanje koji je ulazio... u lokalne kompanije sada se seli izvan (lokalnog) tržišta ...stvarnost je takva da većina novca za lokalno *online* oglašavanje ide kompanijama izvan tog tržišta.” (Heaton 2008, str. 14–15).

Nove tehnologije postavljaju i dodatne izazove pred klasične lokalne i regionalne medije tako što lokalnim zajednicama omogućuju lakši pristup širokom spektru izvora

vijesti i drugih sadržaja (Franklin 2006, xviii). Također, zahvaljujući sve većoj rasprostranjenosti interneta i drugim tehnološkim promjenama, dolazi do pojačane konkurencije među izvorima informacija na lokalnom nivou – lokalna uprava, druge lokalne javne institucije, privatne kompanije i nevladine organizacije produciraju svoje biltene, magazine i web-stranice, i takmiče se sa klasičnim medijima za pažnju publike ali sve češće i za prihode od reklama (Ofcom, 2009a, str. 3). Dugoročni izgledi za opstanak i razvoj sektora lokalnih i regionalnih medija u velikoj mjeri zavise od daljnjeg prodora interneta i sposobnosti tih medija da se prilagode novom okruženju i novim poslovnim strategijama usmjerenim na razvoj digitalnih usluga i proizvoda i tako kompenziraju gubitak prihoda iz svojih klasičnih usluga (Ofcom, 2009a, str. 9).

Evropske politike za podsticanje produkcije i dostupnosti lokalnih sadržaja

Navedeni trendovi i problemi sa kojima se suočavaju lokalni mediji imaju izrazito loš utjecaj na dostupnost kvalitetnih i za lokalnu zajednicu relevantnih sadržaja putem klasičnih lokalnih i regionalnih medija. U takvim okolnostima, za razvoj lokalnih medijskih sadržaja koji služe lokalnoj zajednici neophodan je pravni okvir i mjere javne politike kojima se sistematski promovira i podržava produkcija sadržaja usmjerenih na specifične lokalne zajednice. Najprije, regulatorni bi okvir trebao osigurati adekvatnu zastupljenost lokalnih i regionalnih zajednica u medijima. Također, potrebno je osigurati uvjete za razvoj i rad lokalnih i regionalnih medija koji proizvode sadržaje od značaja za lokalne i regionalne zajednice, te spriječiti centralizaciju medija na državnom nivou kao i koncentraciju lokalnog i regionalnog medijskog vlasništva (European Commission, 2009a, str. 38–39). No, lokalnost sadržaja se odnosi i na prisutnost lokalnih sadržaja u nacionalnim medijima. Na kraju krajeva, možemo se zapitati koji su mediji danas uopće lokalni s obzirom na tehnologiju koja omogućuje da se putem interneta, satelita i kabla vide, čuju ili čitaju daleko izvan užeg geografskog područja koje

pokrivaju svojim terestrijalnim RTV-signalom ili distribucijom štampanih primjeraka na kioske.

Koncept medijskog pluralizma ovdje možemo definirati kao „fer i raznovrsno predstavljanje i izražavanje” različitih kulturalnih i društvenih grupa (odnosno političkih i ideoloških grupa), kao i lokalnih i regionalnih zajednica i interesa u medijima. Pod geografskim pluralizmom smatramo „pluralnost tema i glasova prisutnih u medijima, socijalizaciju kroz višestruke forme pristupa medijima i učešća, izbor između različitih formi interakcije i predstavljanje različitih vrijednosti, stanovišta i uloga u kojima lokalne i regionalne zajednice mogu biti prepoznate” (European Commission, 2009a, str. 12).

Prema preporuci Vijeća ministara Vijeća Evrope br. R(99)1, zemlje članice trebalo bi da podstiču medijski pluralizam, ali im je ostavljeno da same preciznije definiraju i reguliraju ovo pitanje.⁶ Također, u preporuci Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1407 (1999),⁷ od Vijeća ministara se traži da se veća pažnja posveti pitanju neovisnosti medija, naročito kroz razmatranje načina osiguranja uredničke neovisnosti u zemljama gdje ekonomski uvjeti ne dozvoljavaju da mediji funkcioniraju neovisno, te

⁶ Preporuka Vijeća Evrope br. R(99)1 o mjerama promocije medijskog pluralizma (Recommendation No. R(99)1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism) dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>, (stranica posjećena 2.9.2010); također vidjeti Preporuku Vijeća ministara EU CM/Rec(2007)2, stav 2 (Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content), dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, (stranica posjećena 12.6.2010).

⁷ Preporuka 1407 (1999) o medijima i demokratskoj kulturi (Recommendation Media and democratic culture) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope dostupna na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1407.htm>, (stranica posjećena 12.8.2010).

sprečavanje koncentracije i pružanja praktične pomoći državama članicama, uz naglasak na pitanja transparentnosti vlasništva i izvora prihoda.⁸

Politike Vijeća Evrope o slobodi govora i kulturnoj pluralnosti uključuju promoviranje lokalnih kultura i omogućavanje učešća svih građana u javnom diskursu. Važnost regionalnih i lokalnih medija (kao i medija zajednice) u doprinosu medijskoj pluralnosti i inkluzivnosti javne debate ističe se u preporuci Vijeća Evrope 173 (2005)⁹ (stavovi 6, 19e i 19h). Osim toga, u Preporuci (2007)2 Vijeća ministara zemljama članicama o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskog sadržaja¹⁰ navodi se da bi države članice trebalo da ohrabre razvoj medija koji će moći doprinijeti pluralnosti i društvenom dijalogu, pri čemu je navedeno da bi takvi mediji mogli biti „mediji interesnih zajednica, lokalni, manjinski ili društveni mediji” (stav 4).

⁸ Vidjeti više u Rezoluciji 1636 (2008) o indikatorima za medije u demokratiji (Indicators for media in a democracy), dostupno na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>, (stranica posjećena 24.9.2010); također vidjeti preporuku CM/Rec(2007)2 Vijeća ministara zemljama članicama o medijskom pluralizmu i raznolikosti sadržaja (Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content), dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, (stranica posjećena 24.9.2010).

⁹ Preporuka 173 (2005) o regionalnoj i prekograničnoj kooperaciji kongresa regionalnih i lokalnih uprava u Vijeću Evrope (Recommendation on regional media and transfrontier cooperation by the congress of regional and local authorities in the Council of Europe) dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866605&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, (stranica posjećena 20.6.2010).

¹⁰ Preporuka CM/Rec. (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja (Recommendation on media pluralism and diversity of media content) dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, (stranica posjećena 24.9.2010); također vidjeti Preporuku Vijeća Evrope br. R (99)1 (fusnota 11).

Uz to, naročite obaveze prema zajednici trebalo bi da imaju javni radio-televizijski servisi (Public Service Broadcasters – PSB), a politika audio-vizuelnog sektora u Evropskoj uniji prepušta definiranje mandata javnih RTV-emitera državama članicama, s tim da se ističe potreba „zadovoljenja demokratskih, društvenih i kulturnih potreba specifičnog društva i garantiranja pluralizma, uključujući kulturnu i jezičku raznolikost”. Pritom se također navodi da javni RTV-servis može biti namijenjen i „lingvističkim manjinama i lokalnim potrebama”¹¹. Dakle, od javnog RTV-servisa se očekuje da osigura nepristrasne, sveobuhvatne i kvalitetne informacije za građane, što uključuje i programske obaveze u smislu određenog omjera sadržaja koji promoviraju lokalne kulture, a često i programe koji „predstavljaju sve regije i manjinske kulture u datoj zemlji” (European Commission, 2009a, str. 57). Mnoge zemlje članice Evropske unije propisuju veće obaveze za javne medijske servise nego za komercijalne stanice kada je riječ o zadovoljenju

¹¹ Komunikacija Komisije o primjeni pravila državne pomoći javnom RTV-servisu (Communication from the Commission on the application of State aid rules to Public Service Broadcasting) (2001/C 320/04), stav 33, dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001XC1115%2801%29:EN:NOT>, (stranica posjećena 24.9.2010); Komunikacija Komisije o primjeni pravila državne pomoći javnom RTV-servisu 2009/C 257/01, tačka 44; u daljnjem tekstu Komunikacija 2009/C 257/01 (Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service Broadcasting) (2009/C 257/01), dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:EN:PDF>, (stranica posjećena 12.6.2010). Vidjeti i Protokol o sistemu javnog RTV-sistema u zemljama članicama (Protocol on the system of public broadcasting in the Member States) dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0109010012>, (stranica posjećena 24.9.2010), gdje su definirane nadležnosti Evropske unije i država članica u ovom području. Komisija ima nadležnost u utvrđivanju da li zemlja poštuje odredbe sporazuma, posebno pravila o državnoj pomoći u tom području, kada je riječ o pravilima vezanim za državne podsticaje.

interesa javnosti,¹² uključujući različite društvene grupe, pa i lokalne i regionalne segmente te javnosti. Potrebe pojedinaca i društva, u smislu informacijske, obrazovne i kulturne uloge koju bi javni RTV-servis trebao da vrši, uvjetovane su nacionalnim i regionalnim okolnostima, uključujući prirodu medijskog sektora, kulturnu raznolikost, kao i „geografske i infrastrukturne činjenice”.¹³ Međutim, prepoznate su i moguće poteškoće u prikupljanju sredstava za sadržaje namijenjene jezičkim manjinama ili zadovoljenju lokalnih potreba, naročito kada je riječ o manjim zemljama, gdje su troškovi javnog servisa po stanovniku obično veći (Komunikacija 2009/C 257/01, fusnota 38). U istom kontekstu, Evropski parlament također naglašava potrebu za efikasnijom promocijom medija zajednice kao važnog aktera u unapređenju pluralizma medija i građanske participacije, naročito kroz dostupnost TV i radiofrekvencija za takve medije i omogućavanje njihove finansijske održivosti.¹⁴

Da bi se osigurao pluralizam lokalnih medijskih sadržaja, na regulatornom je nivou potrebno veoma aktivno stimulirati lokalne medije, naročito jer se radi o medijima sa slabijim resursima u odnosu na medije koji djeluju na državnom nivou (European Commission, 2009a, str. 38). Politike promocije produkcije sadržaja za lokalnu

12 Vidjeti također Preporuku 1641 (2004) o javnom RTV-servisu (Public Service Broadcasting) dostupnu na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm>, (stranica posjećena 24.9.2010) i dokument Vijeća Evrope 11848, „Finansiranje programa od javnog značaja” (The funding of public service broadcasting), usvojen 19.3.2009. godine, dostupan na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc11848.htm>, (stranica posjećena 22.9.2010).

13 Dokument Vijeća Evrope 11848, „Finansiranje javnih RTV-servisa” (The funding of public service broadcasting), stav 6, dostupan na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc11848.htm>, (stranica posjećena 18.9.2010).

14 Rezolucija Evropskog parlamenta od 25.9.2008. godine, o lokalnim medijima u Evropi (European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe (2008/2011(INI)), dostupna na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN>, (stranica posjećena 6.10.2010.).

zajednicu trebalo bi da uključuju mjere promoviranja raznolikosti informacija, mišljenja i programa dostupnih medijskoj publici na lokalnom nivou, bilo kroz obavezne programske standarde i programske zahtjeve definirane u kontekstu dodjele dozvola, gdje se može zahtijevati određen omjer vlastite proizvodnje programa posebno vezanih uz javni interes (CM/Rec(2007)2, stav 3), bilo kroz mjere podsticaja lokalne proizvodnje i distribucije medijskih sadržaja. Takve mjere odnose se na finansijske podsticaje u skladu sa jasno definiranim, objektivnim kriterijima, kroz transparentne procedure i uz nezavisnu kontrolu (CM/Rec(2007)2, stav 4). Također, moguće je podsticanje pluralizma medija kroz konsultacije medija s predstavnicima javnosti, npr., u formi uspostavljanja savjetodavnih tijela, koja bi trebalo da, po mogućnosti, odražavaju sastav stanovništva, i koja bi omogućila bolje integriranje potreba i želja publike u programske politike (CM/Rec(2007)2, stav 3.3).

Svjesne problema sa kojima se suočavaju lokalni i regionalni mediji, pojedine države Evropske unije su donijele niz mjera kako bi se omogućila proizvodnja sadržaja od značaja za lokalne zajednice. Izvještaji država članica Evropske unije iz 2008. godine pokazuju da se u pojedinim kontekstima primjenjuju različite mjere za zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva. U Tabeli 1 prikazan je broj zemalja (od 27 zemalja članica Evropske unije) koje koriste pojedine mjere promocije geografskog pluralizma.

Vrlo je zanimljiv slučaj Velike Britanije, u kojoj se problem geografskog pluralizma pokušava riješiti iz tri pravca kako bi se stvorili preduvjeti za proizvodnju vijesti od značaja za lokalne zajednice. Najprije, „dodjeljuju se nove komercijalne i neprofitne dozvole za emitiranje radioprograma ... a počinje i stvaranje televizije zajednice, koja nudi mogućnost da lokalne zajednice produciraju lokalne sadržaje” (Aldridge 2007, str. 24). Komercijalni radio i komercijalna televizija imaju određene obaveze emitiranja regionalnih programa od javnog interesa, poput vijesti (Aldridge 2007, str. 93–97). No, visoki troškovi produkcije dovode do postupnog smanjenja zahtjeva za programom od javnog interesa na komercijalnoj televiziji, kao i do smanjenja cijene godišnje licence za

Tabela 1: Podsticaji za geografski pluralizam medija

	Broj zemalja koje koriste regulatorne mjere (N=27)	Broj zemalja koje koriste samoregulatorne mjere (N=27)
Politike licenciranja podsticajne za lokalne/ regionalne medije (tj.: dio frekvencija eksplicitno rezerviran za regionalne/lokalne medije; pravila koja štite lokalni karakter ovih medija, tj. zabrane kooperacija ili centralizacije programskih/oglašivačkih odluka)	22	1
Strukturalne mjere - pristup različitim lokaliteta medijima (tj. obaveza postojanja ogranaka širom zemlje)	12	1
Programske obaveze: <i>zabtjevi da se pokrivaju lokalni događaji itd.</i>	18	0
Državna pomoć za regije	7	0
Pravila o nacionalnim manjinama	10	1
Pravila o društvenoj inkluziji udaljenih područja	5	1

Izvor: European Commission 2009b, str. 783.

emitiranje (Aldridge 2007, str. 163). Zbog problema finansijske održivosti proizvodnje lokalnih programa na komercijalnim radio i TV-stanicama, regulatorna agencija Ofcom (Office of Communications) teret produkcije lokalnih sadržaja sistematski prebacuje na BBC, koji će vjerovatno postati još dominantniji proizvođač lokalnih vijesti. To se već vidi i na web-portalu BBC Local,¹⁵ koji nudi lokalne vijesti prema regionima i vodeći je portal za lokalne informacije u Velikoj Britaniji. Pored toga, zahvaljujući digitalnoj terestrijalnoj televiziji, napravljeni su i pilot projekti „ultralokalne” televizije. Smatra se da je obaveza BBC-ja kao javnog emitera koji se finansira iz javnih sredstava da osigura

¹⁵ BBC Local, dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/local/hi/default.stm>, (stranica posjećena 6.10.2010.).

vijesti na svim nivoima, od globalnog do lokalnog, pa je tako do kraja 2005. godine BBC uspostavio i 40 lokalnih radiostanica (Aldridge 2007, str. 24, 83–86; Ofcom, 2009a).

U Francuskoj se pri dodjeli dozvola rukovodilo principom pluralizma i raznolikosti, pri čemu su prioritet imali nekodirani („free-to-air”) i lokalni programi (Kevin et al. 2004, str. 74). Također, pažnja je posvećena očuvanju raznolikosti radiosektora u svakoj regiji, na način da postoji pet kategorija privatnih radiostanica: (a) nekomercijalni radio, (b) komercijalni lokalni ili regionalni radio, koji uopće ne emitira nacionalni program, (c) komercijalne lokalne ili regionalne stanice koje emitiraju i program „nacionalne tematske mreže”, (d) tematske nacionalne stanice i (e) opće komercijalne nacionalne stanice (Kevin et al. 2004, str. 74; Ofcom, 2009b, str. 2). Osim toga, u prilog geografskom pluralizmu, France 3 i Radio France imaju ogranke širom države, za France 3 važe programski zahtjevi za davanjem informacija o lokalnim događajima, a postoje i pravila o predstavljanju perifernih teritorija u medijima, kao i subvencije za radiostanice, od kojih je značajan dio lokalnih radiostanica, s manje od 20% oglašivačkih prihoda (izvor izvještaja za Francusku: European Commission, 2009b, str. 237). Tako, npr., veliki broj nekomercijalnih lokalnih radiostanica i radiostanica zajednice u Francuskoj pripada skupini stanica koje mogu dobiti sredstva iz posebnog javnog fonda (Fond za podršku radijskog izražavanja – FSER) u godišnjim iznosima od 5.000 do 150.000 eura (Ofcom, 2009b, str. 2). Također, oko 10% prihoda štampanih medija dolazi u vidu javnih subvencija. Tako je u januaru 2009. predsjednik Sarkozy najavio paket mjera za finansijsku podršku industriji štampanih medija u iznosu od 600 miliona eura, kao dodatak na 1,5 milijardi eura direktnih ili indirektnih subvencija koje je ovaj medijski sektor već dobio (Ofcom, 2009b, str. 4).

U smislu podsticaja za geografski pluralizam medija, a s obzirom na specifičnost državnog teritorijalnog ustrojstva, Belgija također predstavlja relevantan primjer. U Belgiji javni RTV-emiter ima obavezu uspostave pet regionalnih centara za produkciju programa. Propisane su posebne dozvole za lokalne i regionalne radio i TV-stanice, koje imaju posebne obaveze u pogledu izvještavanja o lokalnim pitanjima. Tako regionalne TV-stanice imaju misiju da daju vijesti iz svoga regiona, promoviraju

kommunikaciju u regionalnim zajednicama i doprinose kulturnom i društvenom razvoju regije. Lokalne TV-stanice, koje moraju imati status medija zajednice, imaju misiju da proizvode i pružaju informacije, ali i da promoviraju aktivnu participaciju građana (svaka lokalna TV-stanica mora zaključiti sporazum sa upravom, kojim se specificira ova misija) (izvor izvještaja za Belgiju: European Commission, 2009b, str. 66–67).

Uzimajući u obzir tržišne i tehnološke trendove, kao i specifične politike različitih zemalja kojima se definira razvoj lokalnih medija i ponuda lokalnih medijskih sadržaja, vrijeme je da pogledamo stanje u Bosni i Hercegovini kako bismo ustanovili kuda se kreće lokalno medijsko tržište, te kakvo je ukupno tržišno, tehnološko, političko i pravno okruženje kada je riječ o stvaranju uvjeta za produkciju lokalnih medijskih sadržaja od značaja za lokalne zajednice.

5. Tržište lokalnih medija u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina (BiH) je država sa oko 3,8 miliona stanovnika¹⁶, a čine je dva entiteta sa visokim stupnjem autonomije – Federacija BiH (FBiH) i Republika Srpska (RS) – i zasebni Distrikt Brčko. Unutar Federacije BiH postoji deset kantona, a u BiH ukupno 141 općina. Općine su najmanje jedinice lokalne samouprave, sa značajnim nadležnostima, poput izrade strategija razvoja, urbanog planiranja, komunalnih usluga, ubiranja lokalnih poreza, izrade budžeta lokalne uprave i slično.¹⁷ Općine u FBiH imaju i nadležnost za „osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV-stanica u

¹⁶ Procjena Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine od 30.6.2008; Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2009, str. 4); Procjena CIA-e, The World Factbook za juli 2010, iznosi 4,6 miliona stanovnika. Izvor: CIA, The World Factbook, dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> (stranica posjećena 27.8.2010).

¹⁷ Zakon o principima lokalne samouprave FBiH, Službene novine Federacije BiH, 49/06; Zakon o lokalnoj samoupravi RS, Službeni glasnik RS, 101/04; 42/05; 118/05.

skladu sa zakonom¹⁸, dok je u RS-u navedeno da općina „obezbjeduje informisanje i javno obavještanje o pitanjima od značaja za život i rad građana u opštini”.¹⁹ No, za razliku od FBiH, zakon u RS-u nije definirao obavezu jedinica lokalne samouprave koja se odnosi na osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV-stanica.

Regulatorni okvir za lokalne medije u BiH

U cjelini, formalno-pravni i regulatorni okvir garantira slobodu izražavanja i slobodu medija,²⁰ kao i slobodu od političke kontrole i manipulacije.²¹ Kada je riječ o sektoru

-
- 18 Zakon o principima lokalne samouprave FBiH, Službene novine Federacije BiH, 49/06; Član 8, od nekoliko predstavnika lokalne uprave saznajemo da nije specificirano šta bi obaveza „osiguravanja uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica” trebalo da znači, ali u praksi se odnosi, u slučajevima kada je općina osnivač medija, na finansijsku podršku medijima (pismeni odgovor, Željka Pejić, stručna saradnica za društvene djelatnosti, mlade i odnose s javnošću, opština Doboj Istok, 7.6.2010).
- 19 Zakon o lokalnoj samoupravi RS, Službeni glasnik RS 101/04; 42/05; 118/05; Član 26.
- 20 Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Zakonom o zaštiti od klevete (Službeni glasnik RS, br. 37/01, Službene novine FBiH, br. 31/01), kojim se dekriminalizira kleveta i uvreda, i Zakonom o komunikacijama (Službeni glasnik BiH, br. 31/03 i 75/06, 32/10, Službeni list BiH, br. 33/02), koji predstavlja generalni pravni okvir za RTV-sektor i telekomunikacijsku industriju i kojim se uspostavlja RAK.
- 21 Zakon o komunikacijama (Član 4), Službeni glasnik BiH, br. 31/03 i 75/06, 32/10, Službeni list BiH, br. 33/02, 12. novembar 2002. Također, Zakonom o javnom RTV-sistemu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 78/05 i 35/09, Članom 4, garantirana je uređivačka neovisnost i institucionalna autonomija javnih RTV-servisa (BHRT, FTV i RTRS). Uređivačka neovisnost javnih emitera također je garantirana i načinom izbora generalnog direktora i upravnog odbora, kao i finansijskom nezavisnošću, s obzirom na to da se za redovnu produkciju programa ne mogu dobiti državne subvencije. Finansiranje se bazira na RTV-taksi i na reklamiranju i sponzorstvu. Vidjeti više u: Jusić 2006, str. 261–263. Osim toga, ne postoje formalne barijere kojima bi se ograničavala mogućnost medija da predstavljaju različita gledišta i da djeluju kao korektiv vlasti (Jusić 2006, str. 290). Vidjeti također Hodžić 2010; Hozić 2008; IREX, 2009.

štampanih medija,²² ne postoje bilo kakve obaveze u smislu zadovoljenja potreba lokalnog stanovništva u BiH.²³ Što se tiče sektora RTV-emitiranja, može se reći da niti jedan zakon ne ograničava građanima pristup medijima niti sprečava uspostavu novih medija osim ako nema dostupnih frekvencija za emitiranje. U praksi, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK)²⁴ osigurala je značajan dio frekvencija za radio i TV-stanice koje signalom pokrivaju manje teritorijalne jedinice u BiH. Međutim, ne postoje nikakvi posebni programski zahtjevi ili kvote vezani za lokalne emitere, koji ih obavezuju na produkciju sadržaja od specifičnog značaja za lokalno stanovništvo.²⁵ Također, nisu propisane obaveze javnih RTV-emitera da osiguraju sadržaje za specifične lokalne zajednice.²⁶

- ²² Sektor štampanih medija se bazira na principu samoregulacije, koji podrazumijeva da Vijeće za štampu, kao nevladina organizacija koju su ustanovile asocijacije novinara u Bosni i Hercegovini, vrši medijaciju između građana i medija u slučaju kršenja Kodeksa za štampu. Vijeće za štampu ne može nametnuti sankcije štampanim medijima, ali može sugerirati korištenje novinarskih alata, poput prava na odgovor, ispravke i izvinjenja.
- ²³ Opći profesionalni standardi definirani su Kodeksom za štampu, dostupno na: <http://www.vzs.ba/ba/?ID=2> (stranica posjećena 5.4.2010).
- ²⁴ RAK je nezavisna agencija nadležna za reguliranje sektora komunikacija, uključujući reguliranje RTV-emitiranja, izdavanje dozvola za RTV-stanice i dozvola za distribuciju RTV-programa, te dozvola za audiovizuelne medijske usluge. Kodeksi i pravila RAK-a definiraju programske principe. RAK ima izvršne ovlasti i mogućnost primjene sankcija u slučaju kršenja kodeksa i pravila RAK-a.
- ²⁵ Programski standardi za radio i TV-emitere definirani su Zakonom o komunikacijama (Službeni glasnik BiH, br. 31/03 i 75/06, 32/10). Uz to, Kodeks za emitiranje RTV-programa uključuje odredbe koje se odnose na tretiranje manjina u programu RTV-stanica, zaštitu privatnosti, tretiranje nasilja, seksualnosti i najavljivanje i jasno označavanje reklamnih sadržaja itd. (dostupno na: <http://www.rak.ba/bih/index.php?uid=1269867979>; stranica posjećena 7.9.2010).
- ²⁶ Javni RTV-sistem sastoji se od tri javna RTV-emitera, i svaki je reguliran zasebnim zakonom: Zakonom o Javnom RTV-servisu BiH – BHRT (Službene novine Bosne i Hercegovine, br. 92/05; Zakonom o Radio-televiziji Federacije BiH – RTV FBiH (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 01-02-401/08); Zakonom o Radio-televiziji Republike Srpske – RTRS (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 49/06). Uz to, Zakon o javnom RTV-sistemu BiH (Službeni list BiH, br. 78/05) regulira ukupno funkcioniranje sistema i odnose između njegovih komponenti (AGCOM i CRA, 2008, str. 80).

Lokalna štampa

U BiH ne postoji registar štampanih medija, a nisu dostupni ni podaci o tiražima novinskih izdanja. Na stranici Vijeća za štampu navedene su osnovne informacije o štampanim medijima, poput izdavača, adrese, frekventnosti izlaženja i slično, ali nema podataka o tome koji su od njih lokalnog, regionalnog ili državnog karaktera. Prema ovom izvoru, u BiH postoji 11 dnevnih novina, 100 različitih tipova magazina, 75 ostalih i specijaliziranih publikacija, i 8 religijskih magazina. Sve su dnevne novine u privatnom vlasništvu. Generalno govoreći, tržište štampanih medija je vrlo nerazvijeno (IREX, 2009).

Tabela 2. Broj štampanih medija i novinskih agencija u Bosni i Hercegovini

Dnevne novine u BiH	Magazini u BiH		Novinske agencije u BiH	Ostale publikacije		Vjerski časopisi u BiH
	FBiH	RS		FBiH	RS	
11	53	47	6	57	18	8

Izvor: evidencija Vijeća za štampu. Dostupno na: <http://www.vzs.ba/ba/?ID8> (stranica posjećena 16.6.2010).

Etnička pripadnost igra važnu ulogu kada je riječ o čitanosti štampe. Štampa koja je primarno locirana u dijelu kojim dominira jedna etnička grupa u principu se ne čita u drugim dijelovima zemlje kojima dominiraju druge etničke grupe (GfK BiH, 2006a). U suštini, možemo reći da u BiH nemamo štampu na državnom nivou, koja pokriva cijelu zemlju i koja je čitana relativno podjednako na cijeloj teritoriji, već prije etnički podijeljenu štampu koja se čita u određenim dijelovima zemlje.

Veće dnevne novine koje se distribuiraju u BiH objavljuju i dio informacija iz lokalnih sredina. Tako u nekima od njih postoje redovne rubrike sa informacijama iz lokalnih sredina (bilo da se radi o različitim lokalnim sredinama ili o matičnom

kantonu/gradu gdje je i sjedište dnevnih novina), a u svim su štampanim medijima u različitim rubrikama, u manjoj ili većoj mjeri, prisutne informacije iz lokalnih sredina. Dnevne novine *Dnevni list* imaju posebnu rubriku posvećenu kantonu u kojem je sjedište tog medija (3–4. str.) i rubriku posvećenu matičnom gradu (4–6. str.). *Dnevni avaz* i *Oslobodenje* imaju takvu rubriku (u pravilu 2 stranice sadržaja) orijentiranu na vijesti iz matičnoga kantona u sarajevskom izdanju, dok je u izdanju za cijelu državu ta rubrika zamijenjena rubrikom koja sadrži vijesti iz različitih manjih administrativno-teritorijalnih jedinica u BiH, uključujući kantone i općine. Osim toga, kako navode predstavnici Vijeća za štampu,²⁷ ne postoje posebna lokalna izdanja većih štampanih medija. Kada je riječ o *Glasi Srpske*, zastupljena je rubrika „Kroz Republiku Srpsku” (2–4. str.), sa različitim podrubrikama, orijentiranim na specifične teritorijalne oblasti, poput Krajine, Semberije ili Istoka Srpske, gdje su sadržaji orijentirani na različite općine u Republici Srpskoj. Međutim, sadržaji koji se tiču lokalnih zajednica nisu rezervirani isključivo za takve rubrike, već su prisutni i na drugim stranicama. U *Nezavisnim novinama* sadržaji lokalnoga karaktera nisu posebno identificirani, iako su većinom sadržani u rubrici „Događaji”, ali i u različitim drugim rubrikama.²⁸ Naše istraživanje nije obuhvatalo analizu sadržaja koja bi omogućila pouzdane zaključke o nivou prisustva lokalnih informacija u štampanim medijima, ali na osnovu uvida u sedam izdanja dnevne štampe, te naročito na osnovu obavljenih intervjua, možemo zaključiti da se u pravilu smatra da su lokalne sredine, naročito one manje i udaljene od većih gradskih centara, često zanemarene.

²⁷ Ljiljana Zurovac, izvršna direktorica Vijeća za štampu, intervju iz maja 2010.

²⁸ Uvid u rubrike i sadržaje orijentirane ka lokalnim sredinama ostvaren je na osnovu pregleda po sedam izdanja pet glavnih dnevnih novina u BiH (*Nezavisne novine*, *Glas Srpske*, *Dnevni avaz*, *Oslobodenje*, *Dnevni list*), za datume 10–16.9.2010.

Kada je riječ o lokalnim i regionalnim štampanim medijima, obično se radi o sedmičnim ili mjesečnim izdanjima. Postoji nekoliko regionalnih medija koji su orijentirani na područje koje obuhvata više općina, poput *Naše riječi*, *Reprezenta*, djelomično i *Tuzlanskog lista*.²⁹ Nije rijetka pojava da administrativne službe općina i kantona imaju vlastite štampane medije ili da imaju grantove za štampane medije s područja općine.³⁰ Izdavači nekoliko publikacija su općinske institucije, poput npr. skupštine općina Trebinje i Visoko, i općina Doboje, Kalinovik, Novi Grad Sarajevo, Goražde i Derventa.³¹ Jedan dio njih imaju redovan sistem prodajne distribucije (poput *Derventskog lista* ili *Semberskih novina*), a drugi dio su općinski bilteni, koji su distribuirani unutar zgrade općine, putem mjesnih zajednica i web-stranica općina.³²

²⁹ Tokom ovog istraživanja, obavili smo četiri dubinska intervjua sa predstavnicima privatnih štampanih medija (*Tuzlanski list*, Tuzla; *Naša riječ*, Zenica; *Intermezzo*, Banja Luka, i *Reprezent*, Velika Kladuša). Od toga, prema ocjenama intervjuiranih predstavnika medija, sedmični štampani mediji Reprezent primarno je lokalnoga karaktera, tj. orijentiran je na područje Unsko-sanskoga kantona, a Naša riječ na 14 općina, prvenstveno Zeničko-dobojskoga kantona. Tuzlanski list, jedini štampani medij u Tuzlanskom kantonu, u značajnoj je mjeri također orijentiran, između ostalog, i na lokalnu zajednicu, tj. općine sa područja Tuzlanskoga kantona. *Intermezzo* nije ocijenjen kao lokalni medij, već medij sa raznolikim sadržajima, među kojima postoje i oni koji se tiču lokalnih zajednica različitih općina u RS-u.

³⁰ U sklopu istraživanja obavili smo kratke razgovore sa predstavnicima četiri štampana medija (sedmične novine: *Semberske novine*, Bijeljina, *Derventski list* i *Kozarski vjesnik*, Prijedor; kao i list *Bobovac*, Vareš, koji izlazi jednom mjesečno). Izdavač lista *Bobovac* je Hrvatsko kulturno društvo „Napredak“, izdavač *Derventskog lista* je opština Derventa, a *Kozarski vjesnik* djeluje u sklopu informativnog centra zajedno sa Radio-stanicom Prijedor i TV Prijedor, koji su u javnom vlasništvu. *Semberske novine* također imaju dio prihoda iz budžeta opštine Bijeljina.

³¹ Navedeno na internetskoj stranici Vijeća za štampu: <http://www.vzs.ba/ba/?ID8> (stranica posjećena 16.6.2010).

³² Intervju sa Ljiljanom Zurovac, izvršnom direktoricom Vijeća za štampu, iz maja 2010.

Uvidom u izdanja nekoliko štampanih lokalnih i regionalnih medija³³ može se vidjeti da su njihovi sadržaji primarno orijentirani ka manjim teritorijalnim jedinicama, bilo da se radi o kantonima i njima pripadajućim općinama³⁴ ili o pojedinim općinama.³⁵ Neki od analiziranih štampanih medija u cijelosti su dostupni *online*³⁶, dok neki imaju samo prezentacijske web-stranice.³⁷

Općinski bilteni obično imaju relativno male tiraže, od nekoliko stotina primjeraka, pa često nisu značajan izvor informacija ni za većinu lokalnog stanovništva. Ako pogledamo sadržaj tih biltena³⁸, vidimo mnoštvo informacija o aktivnostima lokalne

33 Kako bismo stekli uvid u prirodu sadržaja ovih medija, pregledali smo nekoliko izdanja slijedećih štampanih regionalnih i lokalnih medija koji su nam bili dostupni u štampanom obliku ili na webu: *Reprezent*, krajiške nezavisne sedmične novine, izdavač „Meridian” d.o.o., Velika Kladuša; *Unsko-sanske novine*, sedmične novine; *O37 Plus*, informativni sedmični list, pravni nasljednik prijeratnih novina *Krajina*. On je sada poseban pravni subjekt, koji je pokrenulo JP RTV Bihać. Dijelom je finansiran na osnovu granta općine Bihać, a dijelom iz marketinških prihoda. Pored njih, pregledali smo i slijedeće izvore – *Našu riječ*, sedmični list iz Zenice; list *Bobovac*, koji izlazi jednom mjesečno u Varešu, a njegov je izdavač Hrvatsko kulturno društvo „Napredak”; sedmični *Derventski list* čiji je izdavač „javno preduzeće Derventski list i Radio Derventa”; sedmični *Tuzlanski list*; *Kozarski vjesnik*, koji djeluje u sklopu informativnog centra, zajedno sa Radio-stanicom Prijedor i TV Prijedor, koji su u javnom vlasništvu.

34 Kao što je slučaj sa slijedećim štampanim medijima: *Naša riječ*, *Reprezent*, *Krajina*, *O37 Plus*.

35 Poput lista *Bobovac* i *Dervenskog lista*.

36 *Bobovac*, dostupan na: <http://www.vares.pp.se/bobovac/boblist/bobovac.htm>, a *Derventski list* na: <http://www.derventskilist.net/index.html>, (obje stranice posjećene 21.9.2009).

37 *Naša riječ*, Zenica: <http://www.nasarijec.ba/>; na ovoj su stranici dostupni i članci o dvanaest općina, u rubrici „Aktuelno”. *Tuzlanski list*: <http://www.tuzlanskilist.ba> (iako se radi o novinama koje nemaju primarno lokalni karakter, ali uključuju informacije iz Tuzlanskoga kantona), na web-stranici nema tekstova, ali stoji da će uskoro biti dostupni. *Krajina*: <http://www.krajina.com.ba/index.html>. Na web-stranici je dostupno nekoliko tekstova (sve tri stranice posjećene 21.9.2010).

38 Pogledali smo nekoliko biltena općina koje smo pomoću Google pretraživača pronašli na web-stranicama općina, prema poziciji na rezultatima pretrage.

uprave, i u tom smislu oni imaju, pored informativne, i značajnu promotivnu funkciju. Po pravilu, ovakvi općinski bilteni nemaju kritički odnos prema radu lokalne uprave, u njima uglavnom nema rasprava između političkih oponenta, niti su prisutni stavovi koji dovode u pitanje rad općinske administracije. U tom smislu, ovakvi bilteni ne mogu imati značajnu ulogu u promoviranju lokalne demokratije i politički angažirane lokalne zajednice.

Lokalne radio i TV-stanice na prenapućenom tržištu

Nakon 1996. godine, uz veliku podršku međunarodne zajednice, dolazi do registriranja većeg broja komercijalnih emitera i do razvoja nezavisne medijske sfere u BiH, a dolazi i do uspostave Javnog RTV-sistema (Jusić 2004). Tako danas u BiH funkcionira dualni sistem RTV-emitiranja, koji se sastoji od komercijalnih/privatnih radio i TV-stanica, i javnih RTV-emitera. Javni emiter se kao takav definira ili prema izvoru finansiranja ili prema prirodi osnivačkog tijela.³⁹ Pored šest emitera koji čine Javni RTV-servis u BiH,⁴⁰ dozvole za emitiranje posjeduju još 44 TV i 144

³⁹ Pod javnom RTV-stanicom podrazumijevamo onu RTV-stanicu za koju važi minimalno jedno od slijedećeg: „(1) osnovana je od strane BiH, entiteta, Brčko Distrikta, kantona, grada i/ili opštine (političko-teritorijalna zajednica), (2) osnovana je od strane upravnih organizacija ili drugih organa uprave političko-teritorijalne zajednice iz alineje 1 ove tačke, ili od strane institucije sa javnim ovlaštenjima političko-teritorijalne zajednice iz alineje 1 ove tačke; ili (3) osnovana je na modelu javno-privatnog partnerstva, a u vlasništvu je, ili finansirana, više od 51% od strane pravnih lica iz alineje 1) i/ili 2) ove tačke”, RAK, Pravilo 41/2009 o javnim RTV-stanicama, dostupno na: <http://www.rak.ba/bih/index.php?uid=1269867979>, (stranica posjećena 2.9.2010).

⁴⁰ A to su: BHT, BH radio 1, FTV, Radio Federacije BiH, TV RS, Radio Republike Srpske (RTRS ima i sedam lokalnih afilijenata). Podaci dostupni na stranici RAK-a, na: <http://www.rak.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415>, (stranica posjećena 1.9.2010.).

radiostanice.⁴¹ Osim Javnog RTV-servisa i još nekolicine TV i radioprograma koji pokrivaju veće područje BiH, većina radio i TV-emitera su lokalni ili regionalni prema području pokrivenosti signalom, tj. oni pokrivaju područje od nekoliko općina. Pored tri TV-kanala u okviru Javnog RTV-sistema BiH (BHT1, FTV, RTRS), koji pokrivaju skoro cijelu teritoriju BiH, još dva komercijalna kanala mogu se vidjeti u većem dijelu države – OBN i PINK BH. Ova dva TV-kanala može gledati preko 2 miliona stanovnika u stotinjak općina širom zemlje. Zatim dolazi sedam TV-stanica „srednje veličine”, koje pokrivaju oko 50 općina, dosežući od 500.000 do 1.000.000 gledatelja.⁴² Većina ostalih TV-stanica pokriva područja manja od 500.000 stanovnika, sa manje od 16 općina. Desetak TV-stanica ima vrlo limitiran doseg, od 1.500 do 80.000 gledatelja (AGCOM i RAK, 2008, str. 110–111). Očigledno, radi se o iznimno velikom broju RTV-stanica za državu sa svega 3,8 miliona stanovnika.⁴³

41 Javni registar Regulatorne agencije za komunikacije, dostupan na: <http://rak.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415> (stranica posjećena 1.9.2010).

42 TV-stanice srednje veličine su: Alternativna televizija, HRT Kiseljak – Kiss TV, NTV Hayat, RTV BN, RTV TK, RTV Vikom, TV Kanal 3 (AGCOM & CRA, 2008, str. 110–111).

43 Poređenja radi, Hrvatska, koja ima 4,5 miliona stanovnika (izvor: CIA, The World Factbook, dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html>, stranica posjećena 27.8.2010), ima 25 javnih i komercijalnih lokalnih, regionalnih i nacionalnih pružatelja TV-usluga (AEM – Agencija za elektroničke medije, Republika Hrvatska, dostupno na: http://www.emediji.hr/nakladnici/televizijski_nakladnici.php; stranica posjećena 27.8.2010). U Češkoj Republici, koja ima 10 miliona stanovnika, 2005. su postojala dva kanala nacionalnog javnog emitera (ČT1 i ČT2), dva komercijalna nacionalna TV-kanala, od kojih jedan koristi mrežu od 12 regionalnih TV-stanica, dok su u to vrijeme, zbog nepodnošljivih tržišnih uvjeta, zatvorene i posljednje dvije lokalne terestrijalne stanice. Istovremeno, u tom je periodu postojalo i oko 90 državnih, regionalnih i lokalnih radiostanica (Czech Republic, TV across Europe 2005, str. 490–491). U Velikoj Britaniji, koja ima oko 61 milion stanovnika (izvor: CIA, The World Factbook, dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>, stranica posjećena 27.8.2010), registrirano je oko 370 komercijalnih i BBC-jevih lokalnih, regionalnih i nacionalnih, digitalnih i analognih, radiokanala u 2008. (Ofcom, 2009a, str. 29, slika 9) i preko 150 radiokanala zajednice (Ofcom, 2009a, str. 21). U Francuskoj, sa populacijom od oko 64 miliona (izvor: CIA, The World Factbook, dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html>, stranica posjećena 27.8.2010), postoji skoro 1.200 radiooperatera, od kojih je 600 radiostanica zajednice (Ofcom, 2009b, str. 2). U Njemačkoj, sa populacijom od oko 83 miliona, postoji otprilike 460 radiostanica, od kojih su većina lokalne stanice. Od svih stanica, njih 75 su javni emiteri a 385 su komercijalne stanice (Ofcom, 2009b, str. 4).

Pored prevelikog broja TV-stanica za državu sa tako malom populacijom, samo medijsko tržište vrlo je siromašno. Prema posljednjim dostupnim podacima za 2006, ukupni prihodi televizijskog sektora u BiH su iznosili oko 60 miliona EUR, u poređenju sa 40 miliona EUR u 2003.⁴⁴ Reklame su, sa 45%, najvažniji izvor prihoda, nakon čega slijedi RTV-pretplata sa 33%, koja je istovremeno ekskluzivni prihod javnog RTV-sistema.⁴⁵ Osim toga, javno je finansiranje značajan i stabilan izvor prihoda za RTV-emitere, sa 4% (AGCOM i RAK, 2008, str. 111–113). Javni RTV-sistem dobija više od 65% ukupnih tržišnih prihoda u 2006. godini, dok 20% zarade tri najveće privatne TV-stanice (NTV Hayat, Pink BH i OBN). To znači da se ostale, manje lokalne i regionalne TV-stanice moraju zadovoljiti sa preostalih 15% prihoda (AGCOM i RAK, 2008, str. 119). Također, prema podacima iz 2004. godine, od ukupnih prihoda od oglašavanja na sve lokalne TV-emitere, tj. na nekih 40 stanica, otpada samo 25% udjela na televizijskom tržištu.⁴⁶

Uzevši u obzir prilično veliki broj regionalnih i lokalnih elektronskih medija, očigledno je da siromašno tržište ne može osigurati uspješan rast i razvoj svih, niti se mogu naći

⁴⁴ Senad Zaimović, direktor reklamne agencije „Fabrika” iz Sarajeva, ističe da ne postoje pouzdani podaci o veličini medijskog tržišta u BiH u 2010, već da se samo radi o grubim procjenama. Također, ne postoje pouzdani podaci o veličini lokalnih i regionalnih tržišta. Bitno je istaći da je 2009. godine, uslijed globalne ekonomske krize, došlo do pada tržišta od oko 25%, a taj se negativan trend nastavio i u 2010. godini, gdje se tržište smanjilo za još 10% u odnosu na prethodnu godinu. Sve u svemu, nema podataka o stvarnoj veličini tržišta, već samo grube procjene, i to za veće medije, dok o manjim medijima nema podataka (telefonski razgovor, 16. 9. 2010).

⁴⁵ Treba napomenuti da lokalni javni emiteri nisu dio javnog RTV-sistema, pa su na osnovu pretplate finansirana samo ranije spomenuta tri RTV-emitera, koji čine javni RTV-sistem.

⁴⁶ Na javni servis otpada 67%, a na tri emitera – NTV Hayat, Pink BiH i OBN – 16% *ukupnih prihoda* televizijskog tržišta. Od ukupnih *oglašivačkih prihoda*, 43% otpada na javni servis, a na tri vodeća komercijalna emitera 32% prihoda od oglašavanja. U cjelini, porast prihoda od oglašavanja pokazuje se sporijim nego ukupni razvoj tržišta (AGCOM i RAK 2005, str. 78–85).

značajna sredstva za produkciju kvalitetnih regionalnih i lokalnih sadržaja. Naime, na malom tržištu elektronskih medija u BiH, naročito na lokalnom nivou, raspodjela prihoda od oglašavanja među velikim brojem emitera rezultira malim resursima za proizvodnju sadržaja od značaja za lokalnu javnost. Tako i Dušan Mašić, nezavisni medijski konsultant, ukazuje na pojavu da u preopterećenom lokalnom medijskom tržištu RTV-stanice ne mogu ostvariti dovoljno veliku slušanost. Time im je teže doći i do oglašivačkih ugovora u okolnostima ionako malog broja potencijalnih oglašivača, te zbog toga ne mogu ostvariti prihode koji bi omogućavali produkciju kvalitetnih sadržaja od značaja za lokalnu javnost. U cjelini, broj frekvencija koje su dodijeljene RTV-emiterima u BiH prevelik je i neodrživ za bosanskohercegovačko medijsko tržište, a postojanje po nekoliko elektronskih medija u općinama od desetak hiljada stanovnika nema nikakve ekonomske logike.⁴⁷ Ovo se vidi i iz poređenja BiH sa drugim zemljama (vidjeti: ranije sekcije).

Lokalne RTV-stanice i vlasnički odnosi

Značajan dio radio i TV-emitera na lokalnom nivou čine javni emiteri, koje osnivaju i finansiraju općinske ili kantonalne vlasti. Danas u BiH, pored javnog RTV-servisa, postoje 64 javne radiostanice i 14 javnih TV-stanica, te 79 privatnih radiostanica i 30 privatnih TV-stanica.⁴⁸ Ove lokalne i regionalne javne radio i TV-stanice uglavnom djeluju na nivou općina, užih regija ili kantona.

Treba napomenuti da u BiH također postoji šest afilijenata RTRS-a, kao javnog RTV-emitera, na čijim se frekvencijama dnevno reemitira četiri sata programa RTRS-a, dok

⁴⁷ Dušan Mašić, nezavisni medijski konsultant, intervju, od 9. aprila 2010.

⁴⁸ Prema javnom registru RAK-a, dostupan na: <http://cra.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415>, (stranica posjećena 1.9.2010).

se ostatak programa emitira iz lokalnog studija.⁴⁹ Međutim, kada je riječ o statusu afilijenata u odnosu na druge lokalne javne emitere, ne postoje značajne razlike, s obzirom na to da je u oba slučaja osnivač i glavni finansijer općina. Rijetke prednosti koje imaju afilijenti, u odnosu na druge javne medije na lokalnim nivoima, sastoje se u tome da su oni obuhvaćeni dozvolom RTRS-a za zemaljsku radiodifuziju, pa su oslobođeni obaveze plaćanja naknada za održavanje dozvole⁵⁰, a prednost je donekle i u tome što se sva vlastita produkcija orijentira na lokalni nivo, dok su u dijelu programa koji se prenosi sa RTRS-a zastupljene teme od entitetskog/državnog i međunarodnog značaja.⁵¹

Tabela 3. Broj TV i radiostanica prema vrsti vlasništva (privatno/javno)

	2003.		2009.	
	Privatne	Javne	Privatne	Javne
TV	26	16	30	14
Radio	79	62	79	64
Ukupno	105	78	109	78

Izvor za 2003. godinu: Jusić 2004, str. 66, u: Hrvatinić, Petković i Jusić 2004; izvor za 2009. godinu: registar RAK-a, dostupan na: <http://cra.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415> (stranica posjećena 1.9.2010.).

Prema podacima RAK-a iz 2005. godine, svaki od 25 gradova (uključujući sve pripadajuće mjesne zajednice i općine) pokriven je signalima 4 do 13 televizijskih

⁴⁹ Emir Povlakić, rukovodilac Sektora za dozvole, digitalizaciju i koordinaciju u emitiranju, Regulatorna agencija za komunikacije, smatra da je riječ o pozitivnoj praksi, s obzirom na to da su nakon procesa dodjele dugoročnih dozvola i gubljenja oko 30% dozvola za radio i TV-emitere, frekvencije nekih od ukinutih stanica dodijeljene afilijentima RTRS-a (intervju, april 2010).

⁵⁰ Intervju sa Svjetlanom Vračar, direktoricom JP Centra za kulturu, informisanje i obrazovanje, p.o. Ribnik, juni 2010.

⁵¹ Intervju sa Slavkom Stojanovićem, direktor JP Srpski radio Kneževu, juni 2010.

stanica i 2 do 24 radiostanice (RAK, 2005).⁵² Zbog toga je važno navesti da od 79 općina na teritoriji Federacije BiH,⁵³ njih 17 nema nijednu radio ni TV-stanicu sa sjedištem u općini⁵⁴, što ne znači da nisu pokrivene signalom radio i TV-stanica iz susjednih općina. Također, u RS-u, od ukupno 62 općine, njih 34 nema niti jedan lokalni elektronski medij sa sjedištem u toj općini. U Tabeli 4 naveden je ukupan broj općina bez elektronskih medija sa sjedištem u općini, kao i sa jednim ili više medija, diferencirane i po vrsti vlasništva.

Tabela 4. Općine po broju elektronskih medija i vrsti vlasništva

	BEZ MEDIIJA	S PRIVATNIM ELEKTRONSKIM MEDIJIMA	S JAVNIM ELEKTRONSKIM MEDIJIMA	I PRIVATNI I JAVNI ELEKTRONSKI MEDII	UKUPNO
		Jednim Više medija	Jednim Više medija i jednim javnim	Jednim S više privatnim i javnih medija	
RS	34	7 3	13 0	2 3	62
FBiH	17	10 2	28 1	8 5	71*
UKUPNO	51	22	42	18	133

*Izuzeto je osam sarajevskih općina.⁵⁵

⁵² Zastupljenost radio FM stanica i pokrivenost stanovništva signalom po gradovima u BiH; dostupno na: <http://cra.ba/bs/public-affairs/default.aspx?cid=3873>, (stranica posjećena 31.8.2010). Zastupljenost TV-stanica i pokrivenost stanovništva signalom po gradovima u BiH; dostupno na: <http://rak.ba/bih/aktuelnost.php?uid=1270635262>, (stranica posjećena 1.9.2010).

⁵³ Prema podacima Agencije za statistiku BiH, dostupno na: <http://www.bhas.ba/new/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>, (stranica posjećena 16.6.2010).

⁵⁴ Prema registru elektronskih medija, dostupnom na: <http://www.rak.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415>, (stranica posjećena 1.9.2010).

⁵⁵ Službeni glasnik BiH, 52/09; Registar Regulatorne agencije za komunikacije, dostupan na: <http://www.rak.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415>, i podaci o općinama u BiH navedeni na web-stranicama Saveza općina FBiH (http://www.sogfbih.ba/Federation-Bos/Municipalities/Contacts__addresses) i RS-a (<http://www.alvrs.com/srpski/lokalnlp.html>), (stranice posjećene 2.4.2010).

Treći sektor –mediji zajednice

Osim dozvola za privatne i javne radioemitere, prema Pravilu 42/2009 o dozvolama za zemaljsku radiodifuziju RTV-programa,⁵⁶ predviđena je mogućnost dodjele posebnih dozvola za emitere namijenjene određenim društvenim skupinama (mediji zajednice), koje su „pravno registrovane kao udruženja ili pravno lice”, i koji su „oformljeni u cilju zaštite prava i interesa određenih društvenih skupina i promocije istih, i ima u potpunosti neprofitan karakter” (Član 12, stav 1). Pored redovnih kriterija za dodjelu dozvola za zemaljsku radiodifuziju, jedan od kriterija za dodjelu licence za medije zajednice jeste i programska i jezička orijentiranost prema dotičnoj društvenoj skupini (Član 12, stav 4b).⁵⁷

Međutim, u BiH ne postoje radiostanice zajednice, iako postoje mediji sa misijom orijentiranom ka određenoj društvenoj zajednici. Jedan od važnih razloga za izostanak ovakvih licenci jeste u činjenici da je finansijska održivost medija sa posebnom dozvolom u BiH upitna, s obzirom na to da im nije dozvoljeno finansiranje na osnovu oglašavanja i sponzorstva (pravilo 42/2010, Član 12, stav 6), što nije uobičajena praksa u zemljama sa razvijenim medijima specifičnih društvenih skupina (u daljem tekstu

⁵⁶ Pravilo 42/2009 o dozvolama za zemaljsku radiodifuziju RTV-programa, Službeni glasnik BiH, 52/09, poglavlje II, Član 12; dostupno na: <http://www.cra.ba/bih/index.php?uid=1269867979>, (stranica posjećena 1.9.2010).

⁵⁷ Bitno je pojasniti da postoje značajne razlike između koncepta lokalnih medija i medija interesnih zajednica (medija zajednice). Lokalne medije definiramo prema geografskoj odrednici, pa smatramo da su takvi svi mediji koji djeluju na određenom manjem području. S druge strane, pod medijima interesnih grupa, tj. pod medijima zajednice, podrazumijevamo one medije koji služe specifičnim interesima određene zajednice ljudi (ne nužno geografske, već i interesne) i koji nisu orijentirani ka ostvarenju profita, već ka ostvarenju neke vrste javnog interesa za dobro zajednice čiji su dio. Prema tome, lokalni medij nije nužno medij zajednice i obrnuto (vidjeti Gosselin, u ovoj publikaciji; također vidjeti Coyer i Van Beek, u ovoj publikaciji).

mediji zajednice). Osim toga, alternativni izvori prihoda nisu u dovoljnoj mjeri dostupni, s obzirom na manjak donatorskih sredstava, i nepostojanje fondova za medije zajednice na bilo kojem od nivoa uprave u BiH (vidjeti više u Coyer i Van Beek, u ovoj publikaciji). Svakako je važno uzeti u obzir i činjenicu da u BiH volonterski rad i građansko novinarstvo nisu raširene prakse, što također predstavlja prepreku za razvoj medija zajednice, a prema informacijama iz Regulatorne agencije za komunikacije BiH, do sada nije bilo ni većeg interesa za uspostavljanje ove vrste medija među udruženjima građana i drugim društvenim skupinama i organizacijama.

Javne RTV-stanice i finansijska ovisnost o javnim prihodima

Evidentno, veliki broj lokalnih i regionalnih RTV-stanica – preko 30% od ukupnog broja RTV-emitera u BiH – u vlasništvu je ili pod finansijskim pokroviteljstvom općinskih ili kantonalnih vlasti. Ovakvo stanje označeno je kao prelazni fenomen medijskog sektora u BiH (AGCOM i RAK, 2008, str. 124) i može se smatrati posebnom karakteristikom i zaostavštinom prijeratnog perioda kada je većinu RTV-emitera direktno kontrolirala država (AGCOM i RAK, 2008, str. 81). Ukupni prihodi televizijskog sektora iz javnih sredstava iznosili su oko 4,5 miliona KM u 2006, što je predstavljalo 4% od ukupnih prihoda televizijskog sektora u BiH. Ovdje je riječ o malim TV-stanicama, koje gotovo potpuno ovise o vladinoj ekonomskoj podršci, posebno na kantonalnom i općinskom nivou (AGCOM i RAK, 2008, str. 118). Kada je riječ o javnim radiostanicama na lokalnom nivou, situacija je slična. Javne finansije i dalje su iznimno važan izvor prihoda za ove radiostanice. Tako je u 2006. godini većina javnih radiostanica dobijala više od pola svojih prihoda iz javnih sredstava, pri čemu su neki potpuno zavisili od tih prihoda, a samo kod osam takvih stanica javni su prihodi činili manje od 30% ukupnih prihoda (AGCOM i RAK, 2008, str. 143).

Nekoliko je potencijalnih problema povezanih sa ovakvom direktnom finansijskom ovisnošću velikog broja lokalnih RTV-stanica o vladi. Najprije, u uvjetima potpune

finansijske ovisnosti o državi, teško se može govoriti o uredničkoj nezavisnosti lokalnih medija. Naime, dok je pitanje finansiranja javnih emitera na entitetskim i državnom nivou u BiH regulirano tako da nisu finansijski ovisni o organima vlasti, već su finansirani na osnovu sistema RTV-pretplata i oglašivačkih prihoda,⁵⁸ lokalni i regionalni javni mediji direktno su finansijski ovisni o općinskim ili kantonalnim vlastima. Prema procjenama stručnjaka (AGCOM i RAK, 2008, str. 118) i dijela intervjuiranih ispitanika, time je kompromitirana i uređivačka neovisnost lokalnih javnih emitera.

Osim toga, intervjuirani ispitanici⁵⁹ sugeriraju da u velikom broju slučajeva organi vlasti na lokalnom nivou imaju direktnu ili indirektnu kontrolu nad uređivačkom politikom medija u javnom vlasništvu (imenuju upravljačke strukture, usvajaju godišnje iznose budžeta za medije, glavni su izvori informacija, direktno utječu na medijske sadržaje, a češće se njihovi interesi ostvaruju putem autocenzure ili cenzure koju provodi urednik). U takvim uvjetima mediji naprije zadovoljavaju interese političkih i ekonomskih centara moći od kojih zavise, dok su interesi građana u drugom planu.

Slijedeći problem koji proizlazi iz ovisnosti javnih lokalnih medija o finansijskoj podršci lokalnih vlasti jeste da se time vrši distorzija tržišta i to na dva načina. Najprije, tako se sprečava istinsko tržišno pozicioniranje javnih stanica (AGCOM i RAK, 2008, str. 118) jer njihov opstanak ne ovisi o tržištu oglašavanja. S druge strane, takve stanice ipak privlače dio komercijalnih prihoda i dio publike i tako vrše distorziju tržišta na štetu privatnih komercijalnih emitera koji nemaju privilegiju pristupa javnim fondovima. Naime, javni mediji imaju osigurana budžetska sredstva, a natječu se sa privatnim medijima u udjelu u lokalnoj publici i u pribavljanju marketinških ugovora. Prema

58 Zakon o javnom RTV-sistemu BiH (2005, članovi 17–24 i 30–34); Službeni glasnik BiH, br. 78/05 i 35/09.

59 Naprimjer, Dušan Mašić, medijski ekspert; Samir Halilović, Demokratski centar „Nove nade”; Radmila Žigić, nevladina organizacija „Lara”/Pan radio, Bijeljina; Siniša Jovičić, Forum za evropske integracije, Derventa (svi intervjui obavljani u periodu april – maj 2010. godine).

mišljenju nekih od ispitanika,⁶⁰ s obzirom na to da njihov opstanak ne ovisi isključivo o prihodima od oglašavanja, postoji tendencija da takvi mediji snižavaju cijene oglašavanja i dovode u pitanje opstanak onih koji nemaju alternativne izvore prihoda.⁶¹

I konačno, a kako se navodi u izvještaju AGCOM-a i RAK-a (2008), još jedan potencijalni problem jeste to što je takav vid finansiranja RTV-stanica od strane države u direktnoj suprotnosti sa sporazumima Evropske unije⁶², koji javno finansiranje ekonomskih aktivnosti tretiraju kao „državnu pomoć”, što može utjecati na trgovinu između država i stvoriti probleme u domenu tržišnog natjecanja. Kao izuzetak, države članice mogu osigurati finansiranje javnog RTV-emitiranja pod uvjetom da je takvo finansiranje namijenjeno ispunjenju posebnih obaveza koje države članice definiraju i dodjeljuju RTV-emitirima. Drugim riječima, državno finansiranje RTV-stanica dolazi u obzir samo ako se time direktno pomaže njihovo ispunjavanje funkcije javnog RTV-emitera i proizvodnje programa od javnog interesa, što trenutno, kada je riječ o lokalnim RTV-stanicama u BiH, nije slučaj. Naime, ne postoje programski uvjeti, poput zahtjeva za specifične vrste sadržaja od javnog interesa za lokalne zajednice ili programskih kvota, koje ovi mediji treba da ispune da bi se opravdalo njihovo finansiranje iz javnih sredstva (AGCOM i RAK, 2008, str. 51–53).

60 Danijel Marjanović, direktor i glavni i odgovorni urednik radija „Feniks”, Kozarska Dubica; Amna Popovac, direktorica radija „Studio 88”, Mostar (intervjui obavljani u periodu april – maj 2010. godine).

61 Radmila Žigić, predsjednica Udruženja žena „Lara”, i glavna i odgovorna urednica radija „Pan” u Bijeljini, navodi da sličnu nelojalnu konkurenciju predstavljaju i mediji u vlasništvu velikih kompanija, kojima primarna djelatnost nije medijska, a koja osigurava redovan izvor prihoda i za medijsku djelatnost.

62 Evropska unija, konsolidirana verzija Sporazuma o Evropskoj uniji i Sporazuma o uspostavljanju Evropske zajednice, sekcija 2, Državna pomoć, Član 87 (European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, Section 2, Aid Grants by States, Article 87). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>, (stranica posjećena 22.9.2010).

6. Medijski sadržaji za lokalne zajednice u BiH

Zakonske obaveze u pogledu produkcije sadržaja od lokalnog značaja

Kada je riječ o posebnim programskim obavezama RTV-stanica prema lokalnim zajednicama, prije svega je potrebno istaći da ne postoji eksplicitno definiran kriterij dodjele dozvola za zemaljsku radiodifuziju RTV-programa⁶³ kojim bi se prednost dala emiterima koji proizvode sadržaje lokalnoga karaktera. U spomenutom pravilu, međutim, pored općih programskih kriterija, definiraju se i posebni kriteriji, koji se procjenjuju za pojedinačne frekventne resurse, a među njima je i kriterij posebnosti programa: „procjenjuje se u kojoj je mjeri planirana programska šema, zajedno sa strukturom programa i programskim segmentima, već zastupljena na području pokrivanja predmetnim frekventnim resursom, pri čemu će se prednost davati onoj vrsti programskih segmenata koji su neznatno ili nikako zastupljeni na datom području...” (Pravilo 42/2009, Član 10, stav 3).

Prema riječima Emira Powlakića iz sektora za dozvole, digitalizaciju i koordinaciju u emitiranju RAK-a, u procesu dodjele dozvola za zemaljsku radio-difuziju korišten je kriterij lokalnosti sadržaja, kao jedan od osnovnih obilježja „posebnosti programa” za određeno područje. Drugim riječima, „ukoliko imamo više regionalnih stanica na određenom području, RAK prednost daje lokalnoj stanici, jer smatramo... da je suštinska potreba da lokalna zajednica ima obezbijedene lokalne informacije” (intervju sa Emirom Powlakićem, RAK, april 2010).

⁶³ Pravilo 42/2009 o dozvolama za zemaljsku radiodifuziju RTV-programa, Službeni glasnik BiH, 52/09; u daljnjem tekstu: Pravilo 42/2009; dostupno na: <http://www.rak.ba/bih/index.php?uid=1269867979>, (stranica posjećena 2.9.2010).

Međutim, iako je u odluci Vijeća ministara o usvajanju „Politike sektora emitiranja u BiH” (Vijeće ministara BiH, 2007) navedena potreba za osiguranjem lokalnih sadržaja u medijskim programima, takvo opredjeljenje nije operacionalizirano u bilo kakvim programskim normama kojima bi se emiteri obavezali da produciraju lokalne sadržaje.

Kada je riječ o javnim RTV-emiterima u BiH, ne postoji nikakvo obavezivanje javnih emitera na produciranje lokalnih sadržaja, niti se pravi bilo kakva razlika između lokalnih javnih medija i javnih medija na državnoj/entitetskoj razini u pogledu programskih obaveza.

Urednička vijeća

Jedan od načina da mediji prilagođavaju programe interesima javnosti jeste razvijanje mehanizama za konsultacije sa građanima.⁶⁴ Da bi se postigao taj cilj, u BiH je, u Pravilu 41/2009 o javnim RTV-stanicama, definirana obaveza javnih emitera za uspostavom Uredničkog vijeća, sa četiri do sedam članova, „koje će odražavati etnički, kulturni i religijski sastav stanovništva kojem radio i/ili TV stanica služi, a koje će imenovati osnivač javne RTV stanice”, kao uvjet izdavanja/produžavanja dozvole (Član 4). Svrha postojanja takvog vijeća jeste savjetovanje stanice o programskim sadržajima i usklađenost sa kodeksima i pravilima RAK-a (Član 5), kao i njegova uloga da „savjetuje glavnog i odgovornog urednika o načinima poboljšanja zadovoljavanja potreba zajednice kroz emitovanje programa...” (Član 6, stav 4).⁶⁵

⁶⁴ Vidjeti više u Preporuci (2007)2 Vijeća ministara zemljama članicama o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskog sadržaja (Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content), u daljnjem tekstu: CM/Rec(2007)2). Preporuka dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, (stranica posjećena 16.5.2010).

⁶⁵ Pravilo 42/2009 o javnim RTV-stanicama, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), tekst dostupan na: <http://www.cra.ba/bih/index.php?uid=1269867979>, (stranica posjećena 19.9.2010).

Ova programska vijeća u lokalnim emiterima s javnim vlasništvom u pravilu su formirana, ali ne postoje ni izvještaji o njihovom učinku, niti sistematska promocija njihove uloge i značaja. Prema iskustvima nekolicine predstavnika javnih lokalnih medija sa kojima smo obavili intervjue, vijeća su malo ili nimalo aktivna, a sugestije ovih vijeća za unapređenje programskih sadržaja i zadovoljenje potreba stanovništva su rijetke.⁶⁶

Podsticajne mjere za proizvodnju sadržaja za lokalne zajednice

Kada je riječ o podsticajima za lokalnu produkciju i distribuciju medijskih sadržaja, ne postoje posebni fondovi za podsticanje produkcije sadržaja od značaja za lokalnu javnost, ali, kako smo ranije vidjeli, značajan broj lokalnih medija dobija finansijske podsticaje iz javnih budžeta općina i kantona.

Na nivou pojedinih općina i kantona postoje donacije za štampane i elektronske medije kao i komercijalni ugovori između lokalnih organa vlasti i medija o medijskom pokrivanju rada lokalnih vlasti (na godišnjem nivou) ili praćenju posebnih događaja značajnih za lokalne organe vlasti (poput dana općine). Tako, naprimjer, neke općine na godišnjem nivou izdvajaju budžetska sredstva za medije radi finansiranja redovnog praćenja lokalnih događaja (npr. opština Modriča izdvaja finansijska sredstva za redovne termine posvećene temama iz ove opštine u nekoliko medija, uključujući

⁶⁶ Sead Šuškić, direktor Nezavisne televizije Travnik; Elvir Halilović, glavni i odgovorni urednik RTV Vogošća; Dinka Kovačević, glavna i odgovorna urednica Radija Prijedor; Obrad Nikčević, glavni i odgovorni urednik, Radija Srbac; Kadir Plečan, glavni i odgovorni urednik Radija Olovo. Samo jedan od predstavnika medija kontaktiranih ovim povodom navodi konkretan primjer sugestije člana Vijeća, koji je rezultirao realizacijom programa o potrebama i problemima mladih (Marko Čurčić, Javno poduzeće Radio Tomislavgrad, intervju obavljen 23.6.2010). S druge strane, glavni i odgovorni urednik jedne od stanica navodi da je posljednji sastanak Uredničkog vijeća njegove medijske kuće bio održan prije dvije godine (pravilo 41/ 2009. godine sadrži odredbe o obavezni uspostave uredničkih vijeća za javne emitere, ali i pravilo 01/1999, koje je prethodno bilo na snazi).

RTRS i BNTV). Tokom istraživanja naišli smo i na primjere podsticaja za proizvodnju određenih sadržaja posebno značajnih za lokalno stanovništvo, poput projekta RTV Goražde, kojim su promovirane poljoprivredne djelatnosti na području cijeloga kantona, što su podržale kantonalne i općinske vlasti.

Jasno je da se u takvim okolnostima javna sredstva troše kako bi se omogućila proizvodnja jedne vrste sadržaja relevantnog za lokalnu zajednicu. Prema nekim ocjenama, ugovori o pokrivanju rada općinskih organa uprave jedini su garant da će privatni mediji pokrivati rad lokalne uprave, čime, u krajnjoj liniji, služe javnom dobru.⁶⁷ Ipak, postoji ozbiljna opasnost da se ova javna sredstva mogu iskoristiti kao način ostvarivanja utjecaja na uređivačke politike medija.⁶⁸

U tom svjetlu se često tumači i činjenica da je Vlada RS-a u junu 2010. godine donijela odluku o dodjeli ukupno oko 5 miliona maraka medijima u Republici Srpskoj, a isti je iznos dodijeljen i krajem 2009. godine za 70 lokalnih, regionalnih i entitetskih, kako javnih tako i privatnih medija. Finansijska podrška prema odluci iz 2010. godine predviđena je za projekte po javnom pozivu, koji bi trebali imati za cilj unapređenje informiranosti građana i biti u skladu sa općim društvenim interesima. Međutim, sumnja u političku motiviranost ovakvih inicijativa proizlazi iz činjenice da se takve dodjele sredstava dešavaju u predizbornoj periodu i bez odveć jasnih kriterija.⁶⁹

⁶⁷ Stavovi izneseni na OSCE-ovoj konferenciji „Komponenta *Mediji i komunikacije: razmjena dobrih praksi*“, Sarajevo, 15.6.2010. godine.

⁶⁸ Tako se npr. dešava da saradnja između općina i medija u realizaciji određenih emisija uključuje i direktne uređivačke sugestije samih predstavnika općina kada je riječ o izvještavanju o radu lokalnih organa vlasti. S druge strane, Dijana Duzić, predstavnik općine Jajce, navodi da se često u takvim slučajevima radi o pozitivnoj praksi, u kojoj se novinarima ukazuje na teme koje mogu biti od posebnog značaja za građane (OSCE konferencija „Komponenta *Mediji i komunikacije: razmjena dobrih praksi*“, 15.6.2010. godine)

⁶⁹ Izvor: Katana, Erduan, „Kupuje li Vlada RS-a medije pred izbore?“, Radio Slobodna Evropa, 2010, tekst dostupan na: http://www.danas.org/content/vlada_rs_mediji_finansijska_pomoc/2075959.html?page=1&x=1#relatedInfoContainer, (stranica posjećena 19.9.2010).

Osim podsticaja koje odobravaju i dodjeljuju organi vlasti, postojali su i još uvijek postoje donatorski projekti koji uključuju finansiranje medijskih sadržaja od specifičnog značaja za lokalne zajednice. Međutim, ukupna donatorska sredstva koja su na raspolaganju za medije, pa tako i za lokalne medije, rapidno opadaju, tako da ova vrsta pomoći igra sve manju ulogu u finansiranju sadržaja za lokalne zajednice, te se na njoj ne mogu graditi bilo kakve dugoročne politike u oblasti podsticanja produkcije lokalnih medijskih sadržaja.

Lokalni sadržaji u programima lokalnih i regionalnih radio i TV-stanica

U BiH su rijetka relevantna istraživanja o zastupljenosti i kvaliteti sadržaja lokalnoga karaktera u elektronskim medijima, a takve analize sadržaja lokalnih štampanih medija i ne postoje. Jedno od rijetkih istraživanja takve vrste jeste analiza programa radio i TV-stanica tokom procesa dodjele dugoročnih dozvola koju je proveo RAK i koja je završena 2002. godine. Tom prilikom ustanovljene su značajne manjkavosti i preporučena unapređenja programa u različitim segmentima, među kojima je jedan od prvih lokalna produkcija svih vrsta programa, posebno produkcija vijesti, obrazovnih, dječijih i dokumentarnih programa. Izvještaj također sugerira da je domaća produkcija informativnih programa na dosta niskom nivou, naročito kada je riječ o manjim privatnim emiterima, kao i da postoji manjak produkcije informativnih programa za posebne kategorije stanovništva (izbjeglice i raseljena lica, osobe sa oštećenim sluhom), kao i vjerskih programa i programa za manjinske grupe.⁷⁰ Nadalje, podaci dobijeni tokom istraživanja o lokalnim radiostanicama iz 2007. pokazuju da je u većini slučajeva primaran zabavni karakter radijskog

⁷⁰ Izvještaj RAK-a „Programi dostupni gledaocima i slušaocima u Bosni i Hercegovini” dostupan na: <http://www.cra.ba/bs/depts/observ/default.aspx?cid=2855>, (stranica posjećena 24.5.2010).

programa (Mediacentar Sarajevo, 2007). Da bismo stekli dodatni uvid u prirodu programa lokalnih radiostanica, za potrebe ovog teksta uradili smo manju analizu prisustva lokalnih tema u emisijama vijesti u šest lokalnih radiostanica (tri javne i tri privatne stanice) u tri općine u BiH tokom tri uzastopna dana u septembru 2009. godine. U ta tri dana, na šest stanica emitiran je ukupno 501 prilog u emisijama vijesti, a od toga se svega 17 priloga (3%) odnosilo na lokalna zbivanja u datoj općini.⁷¹

No, veoma je važno istaći da redovne emisije vijesti ne moraju nužno biti posvećene lokalnim sadržajima jer se time često bave druge emisije specijalizirane za lokalna pitanja. Zbog toga smo posebnu pažnju obratili na programske šeme lokalnih, kantonalnih i regionalnih radio i TV-stanica u javnom vlasništvu kako bismo pokušali identificirati postojanje posebnih emisija za lokalna pitanja. Analizirali smo dostupne programske šeme objavljene u štampi ili na web-stranicama datih medija. Analizirajući njihove web-stranice i objavljene programske šeme u dnevnoj štampi⁷², uspjeli smo dobiti uvid u programe četiri od ukupno četrnaest javnih TV-stanica, čiji su osnivači općine i kantoni. Kod te četiri stanice identificirali smo svakodnevne redovne emisije namijenjene lokalnim ili kantonalnim temama. Uz to, emitirane su i

⁷¹ Općine i radiostanice su izabrane prema nekoliko kriterija: veličina općine, postojanje i javnih i privatnih radiostanica u općini, etnička struktura stanovništva, geografska distribucija, online streaming programa itd. Na kraju su odabrane općine Visoko, Žepče i Prnjavor. Tri radiostanice su privatne (Radio Q, Visoko, Radiopostaja Žepče, Radio Ljubić, Prnjavor) a tri javne (RTV Visoko, Radio Žepče i Radio Prnjavor). Ovdje nije riječ o slučajnom i reprezentativnom uzorku, tako da se podaci trebaju uzeti sa rezervom, tek kao ilustracija kako izgledaju programi vijesti nekih lokalnih radiostanica.

⁷² Pored podataka sa web-stranica tih medija koristili smo i programske šeme objavljene u dnevnom listu *Oslobođenje*.

emisije sa sadržajima koji se tiču drugih lokalnih sredina.⁷³ Kada je riječ o javnim radiostanicama, prema registru Regulatorne agencije za komunikacije, 28 od ukupno 65 javnih radiostanica na nivou općina i kantona imaju web-stranice. No, od tog broja, samo 17 web-stranica nudi programske šeme radiostanica, a kod njih 5 smo uspjeli jasno identificirati redovne emisije lokalnoga karaktera. Iako nam ovakav ograničen uvid u prirodu programa javnih lokalnih i regionalnih/kantonálnih TV i radiostanica ne daje informacije o svim stanicama, može se pretpostaviti da značajan broj stanica nudi slične sadržaje namijenjene lokalnim zajednicama.

Entitetski i državni javni RTV-emiteri i lokalni sadržaji

Prema programskim šemama državnog javnog RTV-emitera BHRT (BHT1 i BH radio 1), dostupnim u dnevnim novinama i na web-stranicama, ne postoje sadržaji sa jasno

⁷³ TV Vogošća ima niz emisija sa sadržajima koji se tiču općine Vogošća. Takve su npr. emisije: „Vogošćanska hronika“, polusatna emisija koja se emitira svakim radnim danom u terminu od 18h, uz reprizno prikazivanje istog dana u 22:30, i emisija „Sedam dana u Vogošći“, koja je emitirana u nedjelju, 12.9.2010. u 18 sati. Emisije o drugim lokalnim sredinama su: „Tešanjaska hronika“, emitirana 10.9.2010. u 14:30, i „Hronika općine Novi Grad“, emitirana 13.9.2010. u 14:30. Također, 10.9.2010. emitirana je polusatna emisija „Lokalno je primarno“ (dokumentarni program), ali prema programskoj šemi nije jasno na koje je lokalne sredine emisija fokusirana. Na web-stranici RTV Vogošća (<http://rtvvogosca.com.ba>) nije omogućen pregled programske sheme. RTV Cazin jednom sedmično emitira emisiju „Hronika Unsko-sanskog kantona“; TVSA, prema sedmodnevnoj programskoj shemi za 10–16.9.2010. godine, u kolažnom programu „Sarajevsko jutro“, koji je emitiran tokom tri radna dana u jutarnjem terminu, između ostalog, sadrži informacije iz Kantona Sarajevo; TV Zenica emitira centralnu informativnu emisiju „Zenica danas“ svakog radnog dana u 19 sati, koja je na web-prezentaciji opisana kao emisija o temama koje „čine naš život i na koje se u lokalnim okvirima može uticati“. Također je navedeno da emisije vijesti koje se emitiraju svakodnevno, uz reprizno prikazivanje, „obrađuju informacije iz Zenice i okoline“ (<http://www.rtvze.ba>).

identificiranom orijentacijom ka lokalnim, kantonalnim ili regionalnim sredinama. Za razliku od toga, programske šeme entitetskih emitera javnog RTV-servisa pokazuju da postoji nekoliko emisija orijentiranih prema lokalnim sredinama i regijama.⁷⁴ Pritom je riječ o po jednoj do dvije redovne emisije u TV-programu FTV-a i RTRS-a. Preciznije, na FTV-u su to emisije: „Federacija danas” (emitirana svakim radnim danom u 17 sati, uz reprizno prikazivanje poslije ponoći) i „Sarajevska hronika” (emitirana subotom u 17 sati); a u programu RTRS-a, to je emisija „Srpska danas” (emitirana svakim radnim danom u 16:30, uz reprize u ranim jutarnjim satima).⁷⁵

Kada je riječ o radijskom programu RTRS-a (Radio Republike Srpske), također prema programskoj šemi dostupnoj na web-stranici⁷⁶, uspjeli smo identificirati redovnu emisiju „Zajednički talas – hronika regija”, koja nazivom sugerira orijentiranost ka regionalnim sredinama, ali nije jasno o kojoj vrsti programa je riječ. Ako pogledamo programsku šemu Radija Federacije BiH,⁷⁷ možemo uočiti da postoje barem dvije redovne sedmične

⁷⁴ Međutim, treba napomenuti i da je orijentaciju pojedinih emisija ka lokalnim sredinama moguće, na osnovu programskih šema dostupnih na web-stranicama i/ili u dnevnim novinama, prepoznati samo putem naziva emisija, jer lokalni karakter emisija drugačije nije identificiran.

⁷⁵ Eventualni dodatni sadržaji lokalnoga karaktera nemaju redovne termine emitiranja. Također, nije jasna geografska orijentacija i vrsta svih sadržaja definiranih u sedmodnevnoj programskoj šemi. Tako, npr., nije jasno da li se dokumentarni program „Povratak u Odžak”, emitiran 11.9.2010. na FTV-u, bavio aktuelnim pitanjima od javnog značaja u Odžaku. Također, emisija „Jutro u Srpskoj”, emitirana 11.9.2010, prema nazivu epizode, bila je orijentirana na grad Prijedor, ali na osnovu programskih šema nije jasno o kojim tipovima sadržaja je riječ, a na web-stranici ne postoji prezentacija emisija koja bi ukazala na to da je geografska orijentiranost ka lokalnim sredinama konstantan format ove emisije.

⁷⁶ Radio program RTRS-a dostupan na: <http://rtrs.tv/radio/index.php> (stranica posjećena 23.9.2010).

⁷⁷ Programska šema Radija Federacije BiH od 1.2.2010. dostupna je na web-adresi: <http://www.rtvfbih.ba/doc/HEMA-OD-01-02-2010.pdf>, (stranica posjećena 19.9.2010).

emisije koje se u određenoj mjeri bave lokalnim i kantonalnim pitanjima, kao i jedna mjesečna emisija.⁷⁸

Međutim, određeni broj ispitanika iz manjih sredina, posebno onih iz područja udaljenih od entitetskih centara, ističu i posebnu pojavu da su veći mediji, uključujući i javni RTV-servis, dominantno fokusirani na one negativne pojave u lokalnim sredinama koje spadaju u rubriku „Crna hronika”, dok su informacije o pitanjima i procesima od velikog društvenog značaja za lokalne zajednice mahom zanemarene.⁷⁹

⁷⁸ Relevantne sedmične emisije na Radiju Federacije BiH su: „Vrijeme, ljudi, običaji” (subotom od 13:00 do 13:30) i „Radioring” (ponedjeljkom od 18:00 do 19:00), a svakog prvog četvrtka u mjesecu emitira se emisija „Za svaku kap čiste vode”. Važno je napomenuti da o sadržajima ovih emisija možemo suditi samo na osnovu nekoliko opisa sadržaja emisija dostupnih na web-stranici RTVFBiH: http://www.rtvfbih.ba/loc/template.wbsp?wbf_id=3§ion=rfbih, (stanica posjećena 19.9.2010).

⁷⁹ Aleksandar Draganić, nevladina organizacija „Eda”, Banja Luka; Despot Mojsilović, glavni i odgovorni urednik Radija Breza; Đorđe Tomić, asistent na Odsjeku za žurnalistiku Filozofskog fakulteta u Banjoj Luci; Drago Martinović, službenik za odnose s javnosti, općina Široki Brijeg; Ehlimana Dučić, RTV Goražde; Emina Korać, službenica za odnose s javnosti, općina Trnovo; Jasminka Drino, direktorica Omladinskog centra Gornji Vakuf; Ljubo Kovač, Radio Posušje; Maksuma Topalović, predsjednica nevladine organizacije „Alternativa”, Kakanj; Mirko Despić, TV OSM; Momčilo Nožinić, direktor i glavni urednik Radija Kostajnica; Omer Karić, službenik za odnose s javnosti, općina Jablanica; Rezak Hukanović, Nezavisna TV 101, Sanski Most; Senada Avdagić, Radio Bosanska Krupa; Sabina Karzić, glavna i odgovorna urednica TV IC Kakanj; Sajto Čehović, direktor Naše riječi, Zenica; Samir Halilović, nevladina organizacija Demokratski centar „Nove nade”, Bihać; Siniša Jovičić, Forum za evropske integracije, Derventa; Svetlana Vuković, predsjednica Udruženja građana „Luna”, Rudo; Tatjana Ristić, nevladina organizacija „Proni”, Brčko; Zlata Balja, Centar za građansku saradnju, Livno; Zorana Petković, radio „Osvit”, Zvornik (svi intervjui obavljeni u periodu april – maj 2010. godine).

Šta publika stvarno dobija?

Uloga lokalnih medija u informiranju građana iznimno je važna – daleko važnija od drugih dostupnih kanala informiranja. To nam pokazuju i rezultati istraživanja učešća građana u BiH, koji ukazuju na to da 82,2% građana informacije o lokalnoj zajednici dobija putem lokalnih medija, zatim od prijatelja i komšija (79,1%), pa tek onda putem savjeta mjesne zajednice (29%), od službenika za informiranje u općini (26,9%) i putem općinskih letaka i brošura (24,4%) (CCI, 2009, str. 34).

Agencija Prism Research je, pod pokroviteljstvom OSCE-a, 2002. provela istraživanje o ulozi lokalnih medija kao medijatora između građana i lokalnih vlasti. Prema nalazima tog istraživanja, samo su u rijetkim općinama učesnici istraživanja smatrali da lokalne vlasti i lokalni mediji osiguravaju dovoljnu količinu i dovoljan kvalitet informacija o lokalnoj zajednici. Iako većina lokalnih medija posvećuje značajan omjer programa vijestima iz lokalne zajednice i o lokalnoj zajednici, anketirani građani često naglašavaju da nedostaju određene informacije – one koje bi educirale građane, pomogle u rješavanju problema i podsticale pozitivna dešavanja u zajednici. Ispitanici su također smatrali da informacije koje plasiraju mediji odgovaraju interesima vlasti. Učesnici iz nekih od zajednica također su naglasili da nije osigurano dovoljno informacija o rezultatima djelovanja lokalnih vlasti, tj. da su građani pretežno informirani o planovima i inicijativama, ali ne i o implementaciji tih planova i troškovima koji se odnose na njih.⁸⁰

Intervjui koje smo radili tokom 2010. godine potvrdili su nalaze Prism Research-a iz 2002. godine. Prema ocjenama intervjuiranih ispitanika, u svim lokalnim stanicama postoji produkcija sadržaja lokalnoga karaktera, uključujući i privatne i javne medije. Međutim, većina ispitanika procjenjuje da značajne informacije i perspektive nedostaju u medijskim sadržajima, prvenstveno usljed nedostatka izvora informacija, različitih

⁸⁰ Zaključci istraživanja agencije Prism Research parafrizirani su na osnovu dijela izvještaja koji smo dobili od OSCE BiH (pisani odgovor iz OSCE-a, 4. maj 2010, u arhivi autora).

političkih utjecaja na uređivačke politike i manjka resursa unutar medija za proizvodnju sadržaja od značaja za lokalnu javnost. Prema mišljenju nekih od ispitanika, značajne teme i stanovišta su zanemareni ili predstavljeni na neodgovarajući način, naročito perspektive i programi namijenjeni posebnim kategorijama građana,⁸¹ nije zadovoljen princip pluralnosti mišljenja, izvora informacija i interpretacija, a evidentan je i manjak emisija koje promoviraju građanske inicijative i participaciju. Jedna od ispitanica također navodi da se u izvještavanju o pitanjima relevantnim za lokalnu zajednicu rijetko ide iza identifikacije samog problema, pa se tako isključivo konstatiraju određeni problemi u infrastrukturi ili mreži puteva, ali se ne postavlja pitanje nadležnosti organa lokalne uprave za takve probleme niti se oni kritikuju za propuste u rješavanju takvih problema.⁸²

Kada je riječ o lokalnoj štampi⁸³, štampani mediji u pojedinim lokalnim sredinama u značajnoj mjeri obrađuju teme relevantne za lokalne zajednice, ali imaju ograničen

81 Npr.: Samir Halilović, Demokratski centar „Nove nade”, navodi da u medijima na području Unsko-sanskoga kantona postoji manjak programa za mlade koji bi se bavio pitanjima obrazovanja, zapošljavanja i sl. (intervju, april 2010. godine). Slično smatra i Zlata Baljak, Centar za građansku saradnju Livno – da su problem mladih i socijalna problematika zanemareni u medijskim sadržajima dok intervjuirani ispitanici smatraju da su religijske teme i visoka politika pretjerano zastupljene nauštrb različitih lokalnih i socijalnih tema. Drugi ispitanici, poput Siniše Jovičića (Forum za evropske integracije Derventa), Svetlane Vuković, predsjednice Udruženja građana „Luna”, Rudo, i Amne Popovac, direktorice Studija 88, smatraju da su mnoge teme od značaja za lokalne zajednice općenito zanemarene, tako da „Vi kada gledate televiziju, nemate realnu sliku o onome što se stvarno događa vezano za lokalnu zajednicu” (Svetlana Vuković, predsjednica Udruženja građana „Luna”). Svi intervjui obavljeni su u periodu april – maj 2010. godine.

82 Senka Trivić, „Intermezzo”, Banja Luka, intervju iz aprila 2010.

83 Ovo su, npr., sedmičnici poput *Semberskih novina*, *Kozarskog vjesnika*, *Derventskog lista* i mjesečnici poput lista *Bobovac*, koji su orijentirani primarno na jednu općinu; ili sedmičnici poput Reprezena i Naše riječi, koji su orijentirani na područje više općina u okviru jednog ili više kantona. Tokom istraživanja ispitanici spominju i nekoliko štampanih medija lokalnoga karaktera, poput mjesečnika *Posavina*, u Brčkom, koji je sadržajem, između ostalog, orijentiran na Posavski kanton, i poput *Čelinačkih novina*, koje su sadržajem orijentirane na općinu Čelinac.

značaj usljed male distribucije, odsustva istraživačkog novinarstva, nedostatka alternativnih izvora informacija unutar lokalnih zajednica, kao i usljed mogućih političkih utjecaja na medijske sadržaje zbog velike finansijske ovisnosti štampanih medija o centrima moći, najčešće o lokalnim organima vlasti.⁸⁴

Lokalna uprava i lokalni mediji

Važan faktor u osiguranju relevantnih sadržaja za lokalnu zajednicu jest lokalna uprava,⁸⁵ pri čemu posebno značajnu ulogu igra priroda i kvalitet komunikacije između vlasti i lokalnih medija. Prema iskustvima intervjuiranih ispitanika, a posebno djelatnika lokalnih medija i eksperata za lokalnu upravu, vidljiv je napredak u odnosu između lokalnih medija i lokalnih organa vlasti, naročito zbog uspostave funkcije službenika za odnose s javnošću u većini općina, kao i zbog djelovanja općinskih web-stranica.⁸⁶ To su ujedno i najčešći kanali komunikacije kojima djelatnici medija dobijaju informacije o lokalnim organima vlasti. Uz to, komunikacija između medija i lokalne uprave se odvija putem dopisa, saopćenja i poziva koje medijima upućuju općinske službe, dok su rjeđi slučajevi da mediji iniciraju značajnu komunikaciju i traže informacije koje su u posjedu lokalne uprave. Napretku komunikacijskih praksi organa lokalne uprave doprinijeli su projekti razvoja komunikacijskih kapaciteta lokalne uprave koje su finansirale međunarodne razvojne agencije i donatori. Međutim, unutar općinskih organa još uvijek je primjetan manjak ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa, koji onemogućuje adekvatnu komunikaciju s medijima i javnošću.⁸⁷

⁸⁴ Intervju s Ljiljanom Zurovac, izvršnom direktoricom Vijeća za štampu, maj 2010.

⁸⁵ Za sveobuhvatnu analizu komunikacijskih praksi lokalne uprave vidjeti Mišić i Jusić, u ovoj publikaciji.

⁸⁶ Za analizu općinskih web-stranica vidjeti Isanović, u ovoj publikaciji.

⁸⁷ Pisani odgovor iz MDP-a, maj 2010.

Također, prema rezultatima istraživanja koje je za OSCE 2002. godine provela agencija Prism Research,⁸⁸ doprinos medija komunikaciji između građana i organa vlasti je ograničen, prije svega zbog toga što javni mediji služe interesima lokalnih organa vlasti, a sadržaji privatnih medija isključivo su vođeni komercijalnim interesima. Informacije koje plasiraju mediji odgovaraju interesima lokalnih vlasti, što je u nekim općinama tumačeno kao rezultat manjka sredstava i ljudskih potencijala u medijima, a u drugima kao rezultat korištenja nedemokratskih metoda, poput zastrašivanja, od strane vlasti. Jedan od zaključaka spomenutog istraživanja jeste da je za razvijanje zadovoljavajuće komunikacije između medija, građana i organa vlasti potrebno jačanje potencijala lokalnih medija (finansijskih i ljudskih potencijala), ali i razvijanje inicijativa sva tri aktera u komunikacijskom procesu – medija, organa vlasti i građana. Svakako važan faktor u odnosu između lokalne javne uprave i medija jeste i finansijska ovisnost velikog broja tih medija o lokalnoj upravi, što može značajno reducirati uredničke i novinarske slobode unutar takvih medija.

Učešće građana u kreiranju medijskih sadržaja na lokalnom nivou

Kada je riječ o participaciji građana u produkciji medijskih sadržaja, prema istraživanju OSCE-a iz 2002. godine, većina ispitanih predstavnika medija smatra da se građanima u dovoljnoj mjeri nudi mogućnost da kontaktiraju medije, te da izraze vlastito mišljenje o različitim temama. Isto potvrđuju i predstavnici medija koji su učestvovali u našem istraživanju. Pritom, naši sagovornici navode da građani mogu doprinijeti kvaliteti medijskog sadržaja, i to putem direktnih, telefonskih, SMS i e-mail kontakata, sugestijama za obradu određenih tema i pitanja ili komentarima i pitanjima tokom kontakt programa.

⁸⁸ Zaključci su parafrazirani na osnovu dijela izvještaja koji smo dobili od OSCE-a za potrebe našeg istraživanja (pisani odgovor, maj 2010).

Iako mediji dobijaju sugestije i pitanja od građana, saradnja između medija i građana još uvijek je sporadična i nesistematska, te ne možemo govoriti o kulturi građanskog novinarstva na lokalnom nivou.⁸⁹ Dio razloga za takvo stanje leži, s jedne strane, u nedostatku građanske svijesti o potencijalima takve saradnje, a, s druge strane, i u nedostatku kapaciteta samih medija, kako u smislu materijalnih i ljudskih resursa, koji bi omogućili intenzivniju saradnju s građanima, tako i u smislu razvijanja tehničkih kapaciteta (poput interaktivnih web-stranica). S tim u vezi, ni sami mediji ne promoviraju uvijek aktivno učešće građana u kreiranju njihovog programa.⁹⁰

Nepostojanje medija zajednice dodatno smanjuje šanse za nastanak građanskog novinarstva i učešće građana u produkciji medijskih sadržaja relevantnih za lokalne zajednice. Uz to, razvoj građanskog novinarstva zavisit će i od dinamike kulturoloških promjena s obzirom na to da je razvoj volonterske djelatnosti u BiH, u cjelini, još uvijek u začetima.

Ipak, postoje primjeri dobrih praksi usmjerenih na podsticanje učešća građana u lokalnim zajednicama u kreiranju medijskih sadržaja. Tako urednik RTV Vogošća navodi da je u njihovoj medijskoj kući bilo i slučajeva objavljivanja snimaka dobijenih od građana i predstavnika udruženja građana, posebno kada se radi o kriznim situacijama.

⁸⁹ Dalibor Bačić, glavni urednik radija „Magic”, Milići, intervju obavljen juna 2010.

⁹⁰ U nekim od lokalnih medija građanska participacija u kreiranju programa se podstiče isticanjem kontakt informacija i pozivanjem na saradnju. Tako Dalibor Bačić, glavni urednik radija „Magic”, Milići, navodi da su u kontakt emisijama realiziranim s predstavnicima lokalnih organa vlasti građani aktivno pozivani da postavljaju pitanja direktno u program ili da sugeriraju postavljanje određenih pitanja. Međutim, drugi predstavnici medija navode da oni ne pozivaju aktivno građane na upućivanje sugestija i pitanja. Ali i u takvim slučajevima, postoji ustaljena praksa prema kojoj građani medijima ukazuju na relevantna pitanja, koja se zatim pokrivaju u medijskim sadržajima.

Osim toga, građani se uključuju i u sam proces proizvodnje sadržaja, u smislu ustupanja tehničkih kapaciteta medija pojedinim skupinama stanovništva za obradu određenih priča koje su za njih relevantne.⁹¹ Ovo je dobar model saradnje sa građanima, ali nespornost građana i članova udruženja na volonterski angažman u produkciji sadržaja i nedostatak finansijskih kapaciteta za stimuliranje ovog vida saradnje predstavljaju glavnu prepreku u njegovoj redovnijoj realizaciji.⁹²

Kako saznajemo iz pismenog odgovora iz OSCE-a, u sklopu Inicijative Local First projekta, postoje nastojanja da se u određenom broju općina⁹³ ojačaju, s jedne strane, kapaciteti općinske uprave za korištenje medija kao dio komunikacijskih praksi, a, s druge strane, kapaciteti građana da putem medija doprinesu kvaliteti komunikacija u

⁹¹ Na ovaj način RTV Vogošća je, u nekoliko navrata, sarađivala sa različitim kategorijama stanovništva, prvenstveno sa mladima i sa udruženjima manjinskih grupa. Tako je, npr., realizirano dvanaest emisija u saradnji sa manjinskim nacionalnim skupinama u BiH. Također, RTV Vogošća realizira jedan projekat uz podršku OSCE-a i u saradnji sa lokalnim organima vlasti, koji uključuje i produkciju četiri emisije o specifičnim grupama stanovništva. Jedan od aspekata ovog projekta jeste uključivanje mladih u sistem informiranja o pitanjima od značaja za lokalne zajednice, a putem osnivanja škole novinarstva, pokretanja omladinskog časopisa i uključenja mladih u realiziranje programa RTV Vogošća. Projekt je zasnovan na prethodnom istraživanju o prioritetnim potrebama i problemima mladih na području općine i o razlozima zbog kojih oni izbjegavaju učešće u procesima odlučivanja u lokalnoj zajednici. Kao rezultat ovoga projekta, a s obzirom na zainteresiranost nekih od učesnika projekta za daljnji volonterski angažman, trenutno se jednom sedmično u programu RTV Vogošća emitira emisija za mlade (Elvir Halilović, glavni i odgovorni urednik RTV Vogošća, intervju obavljen juna 2010).

⁹² Elvir Halilović, glavni i odgovorni urednik RTV Vogošća, intervju obavljen 30. juna 2010.

⁹³ Uz ranije obuhvaćenih 13 općina (Jajce, Kupres, Široki Brijeg, Zavidovići, Vlasenica, Mrkonjić-Grad, Petrovo, Šamac, Vogošća, Zvornik, Višegrad, Bihać i Gacko), prema planu za 2010. godinu, ovom je inicijativom trebalo da bude obuhvaćeno još 10 općina (Kiseljak, Glamoč, Bratunac, Čelinac, Teočak, Ilijaš, Novo Goražde, Cazin, Ljubinje i Rudo).

lokalnoj zajednici. Pritom su osigurani i podsticaji za lokalne emitere za priče koje promoviraju koheziju lokalnih zajednica i građansku participaciju, uključujući ukazivanje na primjere građanskog angažmana u postizanju pozitivnih promjena u lokalnim zajednicama.⁹⁴

Uzimajući sve rečeno u obzir, možemo zaključiti da je istinsko učešće građana u produkciji lokalnih medijskih sadržaja tek u začetku. Očigledno, u toj oblasti postoji značajan potencijal, kako za same medije, koji mogu od građana dobiti zanimljive a pritom besplatne sadržaje,⁹⁵ tako i za građane, koji putem lokalnih medija mogu dobiti vrijedan javni prostor za ostvarenje svojih prava u domenu javnog angažiranja i direktnog učešća u društvenom i političkom životu svojih zajednica.

8. Zaključna razmatranja

U ovom istraživanju pošli smo od pretpostavke da su relevantni lokalni medijski sadržaji neophodni za normalno funkcioniranje lokalne zajednice i jedan od ključnih faktora za razvoj demokratije. Oslanjajući se na ranija istraživanja (Gosselin 2005) koja su pokazala da pluralizam i neovisnost lokalnih medija, te bogatstvo lokalnih sadržaja podstiču političku participaciju građana i pozitivno utječu na rad i odgovornost lokalnih vlasti,

⁹⁴ U te svrhe početkom aprila 2010. godine otvoren je drugi krug konkursa za medije, pri čemu će ove godine fokus biti na pitanjima veznim za izbore i pozitivnim primjerima participacije građana u izbornom procesu.

⁹⁵ Prema nekim istraživanjima u Francuskoj, za neke lokalne štampane medije čak 70–80% sadržaja osigurava se zahvaljujući građanskom novinarstvu (Ofcom, 2009b, str. 3).

željeli smo ispitati u kojoj mjeri lokalne zajednice u BiH danas raspolažu relevantnim medijskim sadržajima. Posebno smo obratili pažnju na zakonski okvir, razvijenost i dinamiku tržišta lokalnih medija, specifične veze između lokalnih medija i lokalnih organa vlasti, te dostupnost i prirodu lokalnih medijskih sadržaja u BiH. Također smo pokušali u analizu uvesti i komparativnu dimenziju, poredeći stanje u BiH sa stanjem u drugim državama, prije svega članicama Evropske unije, poput Velike Britanije, Francuske, Belgije ili Češke, ali i u susjednim državama poput Hrvatske.

No, ozbiljan problem sa kojim smo se suočili jeste manjak istraživanja o lokalnim medijskim sadržajima u BiH, kao i generalni manjak egzaktnih podataka o bazičnim aspektima medijskog tržišta, poput čitanosti i distribucije štampe, veličine i strukture prihoda lokalnih medija, veličine i strukture javnih sredstava utrošenih na medije, kao i nedostatka podataka o gledanosti i slušanosti lokalnih radio i TV-stanica. Sve ovo ozbiljno je ograničilo naše istraživanje, ali se nadamo da smo i pored ovih očiglednih nedostataka ipak uspjeli iscrtati relativno jasne konture sektora lokalnih medija u BiH i dati doprinos razumijevanju ove kompleksne, važne i prilično zanemarene teme.

Uvid u prakse i zakonski okvir o lokalnim medijima u drugim državama pokazuje nam da je za održivu produkciju dovoljne količine sadržaja relevantnog za lokalne zajednice neophodno stimulativno okruženje, koje, prije svega, mora stvoriti država, zakonodavac i nadležna regulatorna tijela. Nekoliko je ključnih razloga za ovo: najprije, proizvodnja sadržaja za uže lokalne zajednice je skupa, te je teško očekivati od medija da su u stanju proizvesti dovoljno kvalitetnih programa za lokalne zajednice. Situacija je tim teža zbog specifične dinamike tržišta reklama lokalnih medija, gdje neke od najprofitabilnijih kategorija reklamnog sadržaja migriraju na internet, a istovremeno velike nacionalne i regionalne mreže odvlače prihode od manjih lokalnih RTV-stanica. Posljedica ovakve dinamike tržišta jeste nedostatak kvalitetnih i relevantnih lokalnih sadržaja sa informacijama neophodnim za aktivan i politički angažiran život u lokalnoj zajednici.

Vijeće Evrope svojim preporukama i pojedine zemlje članice svojim odlukama i zakonima na različite načine i u različitoj mjeri prepoznaju značaj i podržavaju razvoj lokalnih medija i produkciju i distribuciju sadržaja od značaja za lokalne zajednice. Velika Britanija, npr., pokušava odgovoriti na ovaj problem tako što istovremeno zahtijeva određenu vrstu i obim lokalnih sadržaja od komercijalnih RTV-stanica, rapidno razvija medije zajednice, i stavlja sve ambicioznije zahtjeve pred BBC, od kojeg se očekuje da odgovori i na potrebe za sadržajem lokalnoga karaktera. Naime, smatra se da je BBC, kao javni emiter koji se finansira javnim sredstvima, dužan osigurati relevantne sadržaje na svim nivoima, od nacionalnog do lokalnog. U Francuskoj postoji sistem dodjela licenci za radiostanice, kojim se pravi jasna razlika između javnih i komercijalnih, i između nacionalnih i lokalnih radiostanica, kako bi se osigurao pluralizam radiosektora i produkcija lokalnih sadržaja, a postoje i značajni javni fondovi za stimulaciju produkcije lokalnih medijskih sadržaja. U Belgiji regionalni i lokalni emiteri imaju poseban status te su licencama za emitiranje definirane i značajne obaveze u smislu davanja informacija iz regija, odnosno iz lokalnih sredina.

U BiH zakonski okvir, regulatorna pravila i javne politike nisu stimulativne za razvoj lokalnih medija i lokalnih sadržaja. Važnost zadovoljenja komunikacijskih potreba građana u lokalnim zajednicama spomenuta je samo u „Politici sektora emitiranja” (Vijeće ministara BiH, 2007), ali nije operacionalizirana u kodeksima i pravilima RAK-a. Dodjela licenci za RTV-stanice ne bazira se na jasnim kriterijima za podsticanje produkcije lokalnih sadržaja, a ne postoje ni posebne obaveze niti pravila za javne lokalne radio i TV-stanice kojima bi se garantirala produkcija lokalno relevantnih sadržaja. Ne postoje nikakva pravila, pa ni upute za lokalne medije u javnom vlasništvu kojima bi se osiguralo da se javna sredstva koriste za produkciju sadržaja od javnog interesa na lokalnom nivou, gdje te stanice djeluju. Kriterij lokalnosti programa, korišten za dodjelu dozvola, zasnovan je na programskim elaboratima, ali nije garant da se sadržaji od značaja za lokalno stanovništvo u značajnoj mjeri zaista

produciraju u praksi.⁹⁶ Također, relevantni zakoni ne zahtijevaju od javnih RTV-emitera na entitetskom i državnom nivou da zadovoljavaju potrebe građana za lokalnim i regionalnim medijskim sadržajima.

Čak i ako licenca za RTV-emitiranje specificira određene programske obaveze, RAK nema obavezu, niti bi mogao imati kapacitete da vrši monitoring poštivanja programske šeme kakva je definirana licencom. No, agencija ima mogućnost da reagira po službenoj dužnosti i već odavno je zaživjelo u praksi da se slučajevi pokreću po osnovu prigovora i da se razmatraju u redovnoj proceduri. Prema odgovoru dobijenom od predstavnika RAK-a, međutim, prigovori koje RAK dobija povodom nepoštivanja programskih uvjeta dozvola su rijetki i nije bilo saznanja o nepoštivanju programskih elaborata.⁹⁷

Međutim, temeljni problem jeste u tome što je tržište medija u BiH prenapučeno i nerazvijeno, te je malo prostora za kvalitetnu produkciju lokalnih sadržaja – previše medija se bori za premalo dostupnih sredstava. Evidentno, u kontekstu preopterećenog medijskog tržišta, veliki broj medija ne znači i zadovoljenje pluralnosti sadržaja i adekvatnu reprezentaciju lokalnih zajednica. Uporedimo li BiH sa drugim zemljama, vidimo koliko je ovaj problem ozbiljan. Tako, npr., Velika Britanija, koja ima populaciju 15 puta veću od BiH (oko 61 milion naspram 3,8 miliona stanovnika), ima samo tri do četiri puta više radiostanica (oko 520 radiostanica u 2008. godini u Velikoj Britaniji u poređenju sa oko 140 u BiH), dok Hrvatska sa približno istom populacijom kao i BiH ima dva puta manje TV-stanica. Ovo znači da je većina medija, posebno oni manji mediji na lokalnom i regionalnom nivou, osuđena na stagnaciju i puko preživljavanje. Ovo također znači da je prostor za bilo kakav ozbiljan razvoj lokalnih

⁹⁶ Naprotiv, Dušan Mašić, medijski ekspert, smatra da se u BiH definiranje programskoga koncepta koristi kao sredstvo da se dobije dozvola za zemaljsku radiodifuziju, ali nije izraz stvarne posvećenosti niti postojanja resursa unutar emitera da takav koncept i realiziraju, kao što RAK nema mehanizama za nadgledanje njihove realizacije (intervju iz aprila 2010).

⁹⁷ Pisani odgovor iz RAK-a, 7.9.2010.

medijskih sadržaja veoma sužen u datom kontekstu. U takvim tržišnim uvjetima, te u uvjetima u kojima javni RTV-servis ima velike poteškoće u prikupljanju prihoda od RTV-takse,⁹⁸ dodatni programski zahtjevi mogli bi biti kontraproduktivni ukoliko ne postoje i finansijski osnovi za njihovo ispunjenje.

Naravno, jasno je da tako veliki broj medija nije odraz normalnih tržišnih odnosa, već da postoje određeni faktori koji praktično vještački održavaju takvo stanje. Prije svega, tako veliki broj medija može postojati samo zahvaljujući specifičnoj situaciji u BiH, gdje je država, kroz općinske i kantonalne vlasti, direktni osnivač ili finansijer preko 30% RTV-stanica. Iz ovakve uloge države u RTV-sektoru proizlazi nekoliko problema: najprije, slabi se potencijal komercijalnog sektora da se razvije jer je on stavljen u neravnopravnu poziciju u odnosu na javne medije koji također uzimaju dio tržišta reklama; usljed velikog broja medija i cijene oglašavanja se snižavaju, naročito zbog tendencije javnih medija, koji se oslanjaju na budžetska sredstva, da cijene snize do mjere koja će osigurati da oglašivači koriste njihove usluge prije nego da se oglašavaju u komercijalnim medijima; zatim, ovako se sprečava istinsko tržišno pozicioniranje javnih emitera koje finansira država; kompromitirana je urednička i finansijska neovisnost ovih medija; i, konačno, javna sredstva se troše bez bilo kakvih mehanizama kontrole i osiguranja da se od tih sredstava proizvode programi od javnog interesa relevantni za lokalne zajednice. Takva vrsta direktne državne pomoći medijima u suprotnosti je sa sporazumima Evropske unije⁹⁹ jer se sredstva ne dodjeljuju namjenski za ispunjenje obaveza javnog RTV-servisa prema građanima (AGCOM i RAK, 2008, str. 51–53).

⁹⁸ Npr., u 2006. godini prikupljeno je samo 63% prihoda od RTV-takse, što je znatno ispod projiciranih 85%, koji bi trebalo da osiguraju finansijsku održivost javnih RTV-servisa (Jusić i Džihana 2008, str. 98).

⁹⁹ Evropska unija, konsolidirana verzija Sporazuma o Evropskoj uniji i Sporazuma o uspostavljanju Evropske zajednice, sekcija 2, Državna pomoć, Član 87 (European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, Section 2, Aid Grants by States, Article 87), verzija dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>, (stranica posjećena 22.9.2010).

Dugo se govorilo o privatizaciji ovih RTV-stanica, čime bi se, pretpostavljalo se, najjednostavnije riješio ovaj kompleksan problem. Iako već nekoliko godina postoje svi formalni preduvjeti za privatizaciju medija koji su u vlasništvu općinskih i kantonalnih vlasti, proces privatizacije u ovoj oblasti nije ni pokrenut, osim u nekoliko iznimnih slučajeva. Najprije, s jedne strane, upitna je logika ulaganja u svakako već prenapučeno tržište. S druge strane, pak, postojanje javne radio ili TV-stanice smatra se jednim načinom da se osiguraju izvori informacija relevantni za lokalnu zajednicu, naročito u slučajevima gdje nema alternativnih medijskih izvora. Postoje strahovi da privatizacija neće donijeti ništa dobro lokalnim zajednicama, nego da će dovesti do pada kvalitete programa ili do neodrživosti lokalnih emitera, naročito u okolnostima siromašnih lokalnih tržišta. Javno vlasništvo je, prema tome, garant opstanka medija s donekle definiranom javnom misijom na nesigurnom medijskom tržištu. Privatizacija medija nosi i brigu da će mediji doći isključivo u ruke vlasnika orijentiranih na profit, te da će komercijalizacija sadržaja onemogućiti zadovoljenje informacijskih potreba lokalnog stanovništva. Naravno, mogući razlog za blokiranje procesa privatizacije ovih medija jeste i nastojanje kantonalnih i općinskih vlasti da zadrže određenu kontrolu nad javnim medijima u svojoj regiji.

Ipak, pored svih navedenih problema, pozitivan je pomak uspostava obaveznih uredničkih vijeća u svim javnim RTV-emiterima, čime su kreirani formalni preduvjeti za veću odgovornost javnih lokalnih, regionalnih i kantonalnih emitera prema javnosti. No, institucija uredničkih vijeća, iako je definirana pravilima RAK-a još 1999. godine, nije istinski zaživjela i zahtijevat će dosta napora da se uspostavi kao snažan faktor i mehanizam za osiguranje produkcije sadržaja relevantnih za lokalne zajednice. U tom smislu, od ključne važnosti jeste adekvatna i kontinuirana promocija uloge uredničkih vijeća te podrška medija, regulatorne agencije, lokalnih organa vlasti i nevladinog sektora njihovom radu.

Drugi važan iskorak ka ozbiljnijoj reformi i daljnjem razvoju lokalnih medija u BiH jeste pravni okvir, koji omogućava dodjelu posebnih licenci za radiostanice zajednice

(community radio) a koji je stupio na snagu prije otprilike godinu dana. Nažalost, do danas nije dodijeljena niti jedna dozvola za radio zajednice u BiH, a RAK je primio svega nekoliko upita vezanih za ovu vrstu licence, što upućuje na nedostatak interesa, posebno među organizacijama civilnog sektora i asocijacijama građana, koje bi najprije trebale biti zainteresirane za ovu vrstu medija. Sve ovo usko je povezano sa vrlo siromašnim radijskim tržištem, manjkom potencijalnih izvora prihoda za ovu vrstu medija i nepostojanjem posebnih fondova za stimuliranje rada medija zajednice. Svakako, važan je faktor i to da sam regulatorni okvir nameće ozbiljne restrikcije na izvore prihoda jer zabranjuje prihode od oglašavanja, čime je prilično destimulativan i u suprotnosti sa praksom u zemljama sa razvijenim medijima zajednice, gdje i ovi mediji imaju mogućnost prikupljanja prihoda iz oglašavanja.

Građani se u velikoj mjeri oslanjaju na lokalne medije za informacije o zbivanjima u lokalnoj zajednici (CCI, 2009). No, istraživanja¹⁰⁰ pokazuju da oni nisu zadovoljni kvalitetom ponuđenih sadržaja – često su ti sadržaji promocija za lokalnu upravu bez sadržanih kritika općinske administracije. Ovakva priroda lokalnih medijskih saržaja svakako se može dovesti u vezu sa ovisnošću lokalnih i regionalnih medija o finansijama lokalne uprave. Također, takva priroda medijskih sadržaja vjerovatno je donekle povezana i sa rastućim komunikacijskim kapacitetima organa lokalne uprave, koji sve proaktivnije plasiraju informacije putem različitih kanala, uključujući ali se ne ograničavajući samo na lokalne medije.

I pored tako teške situacije i problema koji proizlaze iz siromaštva tržišta medija i netransparentnog javnog finansiranja lokalnih i regionalnih medija, u BiH ne postoje

¹⁰⁰ Agencija Prism Research iz Sarajeva je, pod pokroviteljstvom OSCE-a, 2002. godine provela istraživanje o ulozi lokalnih medija kao medijatora između građana i lokalnih vlasti. Dijelove izvještaja dobili smo od OSCE-a putem e-maila (pisani odgovor iz OSCE-a, 4. maj 2010, u arhivi autora).

javni fondovi sa jasnim procedurama i kriterijima za sistematsku podršku proizvodnje lokalnih sadržaja od javnog interesa. Umjesto toga, postoje povremene vladine donacije, poput onih u RS-u iz 2009. i 2010. godine, ili komercijalni ugovori između lokalnih i kantonalnih organa vlasti i medija. Ovakvi pristupi finansiranju lokalne produkcije često se smatraju netransparentnim, jer nisu najjasniji kriteriji za dodjelu sredstava, a upitni su i efekti takvog finansiranja jer nije jasno kakva je dobrobit za lokalne zajednice proizašla iz tih investicija. Ova privremena rješenja ne omogućuju razvoj i implementaciju dugoročnih, strateških politika, kojima bi se, s jedne strane, osigurao razvoj lokalnih i regionalnih medija, a s druge produkcija kvalitetnih sadržaja relevantnih za lokalne zajednice u BiH.

Također, ne postoje ni sistematske subvencije, poput diferencirane stope PDV-a za štampane medije, kakva, npr., postoji u Njemačkoj,¹⁰¹ a kojom bi se pomoglo razvoju štampe i tako istovremeno pomoglo produkciji sadržaja relevantnih za sve građane.

Budućnost lokalnih i regionalnih medija, kao i budućnost produkcije medijskih sadržaja od javnog interesa relevantnih za lokalne zajednice u BiH, očigledno će zavisići od skupa javnih politika u domenu legislative i regulative, kreiranja zdravijeg tržišnog okruženja, uvođenja novih tehnoloških rješenja, prije svega u domenu digitalizacije, i uspostavljanja sistematskih i transparentnih mehanizama subvencioniranja produkcije lokalnih sadržaja. Također, važan preduvjet za bilo kakav ozbiljan razvoj i implementaciju politika u ovoj oblasti jeste pokretanje sistematskih istraživanja prirode sektora lokalnih medija i potreba lokalnih zajednica kako bi se odluke donosile na osnovu preciznih podataka i činjenica. Čini se da u datom kontekstu možda najznačajnija uloga u pokretanju takvih pozitivnih procesa

¹⁰¹ U Njemačkoj se na štampane medije primjenjuje reducirana stopa PDV-a od 7% u poredenju sa standardnom stopom od 19% (Ofcom, 2009b, str. 5).

pripada Regulatornoj agenciji za komunikacije, koja mora zauzeti izrazito proaktivan stav kako bi se stvari pokrenule naprijed, po uzoru, npr., na britanski Ofcom.

Osim toga, opstanak i razvoj lokalnih i regionalnih medija u velikoj će mjeri zavisiti od njihove sposobnosti da se prilagode dinamici tržišta, te da iskoriste mogućnosti novih medijskih tehnologija, a prije svega interneta, kako bi generirali nove prihode i tako kompenzirali za gubitak prihoda od svojih klasičnih medijskih usluga i proizvoda. Također, lokalni i regionalni mediji moraju naučiti kako da crpe potencijal građanskog novinarstva i sebi osiguraju zanimljive i jeftine sadržaje koji su istovremeno relevantni za lokalne zajednice kojima se ti mediji obraćaju.

9. Preporuke

Na osnovu rezultata istraživanja, ovdje dajemo niz preporuka koje se odnose na ključne aspekte funkcioniranja i razvoja lokalnih medija kako bi se podstakla produkcija kvalitetnih i relevantnih sadržaja za lokalne zajednice u BiH:

9.1. Programske obaveze lokalnih i regionalnih javnih RTV-emitera: Kada je riječ o zakonskom okviru i pravilima koja se odnose na RTV-emitiranje, neophodno je izvršiti dorade kojima bi se posebno istakao značaj lokalnih medija i kojima bi se propisala obaveza produkcije sadržaja relevantnih za lokalne zajednice, prije svega kroz programske kvote za lokalne sadržaje za sve javne RTV-stanice koje emitiraju program na lokalnom i regionalnom nivou.

9.2. Obaveze entitetskih i državnih javnih RTV-servisa: U zakone o entitetskim i državnim javnim RTV-servisima i javnom RTV-sistemu BiH neophodno je dodati odredbe kojima se entitetskim emiterima propisuje obaveza da su, kao korisnici javnih sredstava, dužni osigurati sadržaje za publiku, građane i

zajednice na svim nivoima, od lokalnih, preko regionalnih i kantonalnih do entitetskih. Odredbama bi se trebali ohrabriti javni emiteri da proizvode što više relevantnih sadržaja za specifične uže regije, bilo direktno u vlastitim programima, bilo kroz razvoj mreže regionalnih afilijenata ili upotrebom novih medijskih tehnologija, nudeći lokalne sadržaje putem svojih web-portala (npr., po uzoru na BBC).

9.3. Mediji zajednica (*community* mediji): Neophodno je izvršiti korekcije Pravila 42/2009 o dozvolama za zemaljsku radiodifuziju RTV-programa,¹⁰² u segmentu koji se odnosi na posebne dozvole, tako da se uvede mogućnost da i radiostanice zajednice mogu ostvarivati dio komercijalnih prihoda iz reklama. U tom slučaju neprofitni karakter ovih stanica bi se definirao kroz obavezu da se ostvareni prihodi ponovo investiraju u djelovanje stanice i produkciju programa od interesa za zajednicu. Ovo je neophodno kako bi se stvorio stimulativan pravni okvir za razvoj medija zajednice u BiH (za detalje vidjeti Coyer i Van Beek, u ovoj publikaciji).

9.4. Usklađivanje regulative sa standardima Evropske unije: Kako je već preporučeno u izvještaju AGCOM-a i RAK-a (2008), da bi se regulatorni okvir BiH uskladio sa sporazumima, direktivama i dobrim praksama Evropske unije, bilo bi dobro revidirati trenutnu regulativu o javnim RTV-emiterima, „vezujući identifikaciju i definiciju takvih emitera sa njihovom misijom ‘javnog servisa’ prije nego sa izvorom finansiranja ili prirodom organizacije koja je dobila licencu”. Ovo bi značilo da se bazične aktivnosti javnog servisa, kojima se ispunjava javna misija emitera, jasno odvoje od komercijalnih aktivnosti,

¹⁰² Pravilo 42/2009 o dozvolama za zemaljsku radiodifuziju RTV-programa, Službeni glasnik BiH, 52/09, Poglavlje II, Član 12; dostupno na: <http://www.cra.ba/bih/index.php?uid=1269867979>, (stranica posjećena 1.9.2010).

koje nemaju funkciju javnog servisa, čime bi se onda moglo osigurati da se javni fondovi isključivo koriste za finansiranje aktivnosti vezanih za misiju javnog servisa. Takav bi mehanizam garantirao da javni fondovi ne stavljaju javne emitere u nadređen položaj na tržištu komercijalnih sadržaja i komercijalnih emitera, a barem djelimično riješio bi se i problem državnog vlasništva nad javnim RTV-emiterima na lokalnom i regionalnom nivou (AGCOM i RAK, 2008, str. 51–53).

9.5. Transparentna dodjela javnih finansijskih sredstava: Razmotriti donošenje relevantne legislative kojom bi se propisalo da se sredstva za medije iz javnih budžeta mogu davati samo na kompetitivnoj osnovi, na principu javnog tendera, prema izričitim kriterijima zadovoljavanja javnog interesa, i uz mehanizme koji garantiraju nepristrasnu dodjelu sredstava. Uspostavom jasnog i transparentnog sistema finansiranja RTV-programa i drugih medijskih sadržaja, poput štampe i web-sadržaja, od javnog značaja za lokalne zajednice, trebalo bi funkciju 'javnog servisa' vezati za prirodu medijskih sadržaja a ne za vrstu medijskog vlasništva ili za vrstu medija. Dakle, ova bi se sredstva mogla dodijeliti svim vrstama medija, bilo da su u pitanju RTV-stanice, štampa ili web-platforme, i bez obzira na to da li je riječ o javnim, komercijalnim ili medijima zajednice. Sredstva bi se dodjeljivala na osnovu programskih prijedloga i budžeta koje bi mediji dostavljali prilikom podnošenja zahtjeva za finansiranje, a koji bi se, nakon završetka finansiranja, koristili i za procjenu nivoa postignutih ciljeva od javnog interesa, a služili bi i kao referenca za eventualne buduće zahtjeve za javnim finansiranjem sadržaja tih medija (vidjeti: prethodne dvije preporuke)

9.6. Vodič za transparentno trošenje javnih sredstava: U izvještaju AGCOM-a i RAK-a preporučuje se da RAK razmotri utvrđivanje dodatnih pravila kojima bi se od javnih RTV-emitera zahtijevalo da na godišnjoj osnovi podnesu puni pregled kompletne finansijske podrške iz javnih sredstava i troškova koji su nastali po tom osnovu (AGCOM i RAK, 2008, str. 51–53).

9.7. Uspostava javnog fonda za podršku produkcije lokalnih i regionalnih medijskih sadržaja: Da bi se uspostavio transparentan sistem finansiranja iz javnih sredstava i strateški pristup podsticanju proizvodnje lokalnih i regionalnih medijskih sadržaja od značaja za lokalne zajednice, potrebno je ispitati mogućnosti i zagovarati osnivanje namjenskih javnih fondova. Ovakvi bi fondovi trebali podržati proizvodnju medijskih sadržaja od interesa za lokalne zajednice bez obzira na vrstu medijske platforme (radio, TV, štampa, internet) i bez obzira na vrstu vlasništva ili licence (mediji zajednice, privatni komercijalni mediji, javni mediji). Finansiranje bi se trebalo vršiti na osnovu jasnih kriterija, transparentnih procedura, uz strateški pristup i u redovnim ciklusima.¹⁰³

9.8. Državne subvencije: Ispitati mogućnost i zagovarati uvođenje dodatnih javnih subvencija za produkciju lokalnih medijskih sadržaja gdje je god to moguće, poput uvođenja niže diferencirane stope PDV-a za štampu.

9.9. Ograničavanje državnog vlasništva i utjecaja na uređivačke politike lokalnih javnih medija: Neophodno je otkloniti probleme koji proizlaze iz zaostavštine državnog vlasništva nad lokalnim i regionalnim RTV-stanicama, poput utjecaja vlasti na uređivačke politike ovih medija, netransparentnog trošenja javnih sredstava i narušavanja tržišnih odnosa. Ovo se može uraditi kombinacijom sljedećih pristupa:

- a. pretvaranjem dijela dozvola za emitiranje takvih stanica u radio i TV-dozvole za medije zajednice (vidjeti Coyer i Van Beek, u ovoj publikaciji);

¹⁰³ U dokumentu Vijeća Evrope 11848, „Finansiranje javnog RTV-servisa” (The funding of public service broadcasting), usvojenom 19.3.2009. godine, također se navodi i mogućnost angažiranja komercijalnih medija za ostvarenje javnog interesa (npr., za osiguranje određenih programa i usluga za koje će biti finansirani od javnih sredstava) (stavovi 15.5. i 35), tekst dostupan na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc11848.htm>, (stranica posjećena 24.9.2010.).

- b. pridruživanjem dijela javnih lokalnih i regionalnih RTV-stanica javnom RTV-sistemu na entitetskim nivoima. Ovo se može uraditi u nešto slabijoj formi po modelu afilijenata RTRS-a, a u još progresivnijoj formi potpunom integracijom pojedinih lokalnih RTV-stanica u javni RTV-sistem na entitetskim nivoima. U drugom slučaju, stanice bi postale dio javnih RTV-emitera, a predstavljale bi regionalne emitere koji bi pokrivali grupe općina u datom području, osiguravajući produkciju relevantnih sadržaja za lokalne zajednice.
- c. eventualno, pretvaranjem dijela dozvola u komercijalne RTV-licence gdje je to neophodno, npr. u slučajevima gdje nema komercijalnih stanica, a gdje ima više javnih RTV-emitera.
- d. zadržavanjem postojećeg stanja tamo gdje je neophodno (zbog finansijskih i drugih relevantnih razloga, poput ograničenih ljudskih resursa ili nemogućnosti uspostave medija zajednice), tako da lokalna uprava i kantonalne vlade zadrže status osnivača javnih lokalnih i regionalnih medija, ali uz uvođenje robusnih mehanizama zaštite uređivačke neovisnosti (kroz brojnije upravne i nadzorne odbore sa učešćem nevladinog sektora, redovno izvještavanje o radu, javne rasprave o poslovanju i programima, jačanje uloge uredničkih vijeća), garantiranje finansijske transparentnosti takvih medija i postavljanjem i provođenjem jasnih zahtjeva za produkcijom lokalnih i regionalnih medijskih sadržaja od javnog interesa. Ova je opcija usko povezana sa uvođenjem jasnih mehanizama za namjensko trošenje javnih sredstava isključivo za programe od javnog interesa, a ne za komercijalne aktivnosti takvih medija (posebno se odnosi na preporuke 9.4, 9.5. i 9.6).

Ispravna bi politika trebala pažljivo procijeniti sve aspekte RTV-tržišta u datom regionu, te, u skladu s tim, odabrati najbolju kombinaciju ovih pristupa kojom bi se istovremeno ojačalo i tržište komercijalnih medija i javni RTV-emiteri i

sektor medija zajednice, pri tome osiguravajući optimum produkcije sadržaja relevantnih za lokalnu zajednicu u tom području. Naravno, svaki od ovih pristupa usko je povezan sa modelima finansiranja medijskih sadržaja od interesa za lokalne zajednice (preporuke 9.4, 9.5, 9.6. i 9.7).

9.10. Jačanje uredničkih vijeća: RAK treba dopuniti uredbe koje se odnose na obavezu uspostavljanja uredničkih vijeća u RTV-stanicama, te uspostaviti mehanizme redovne kontrole rada takvih vijeća. Također, neophodno je preduzeti mjere jačanja kapaciteta uredničkih vijeća, te promovirati ulogu vijeća među lokalnom populacijom, npr. izradom redovnih izvještaja o radu vijeća, pokretanjem javnih rasprava koje iniciraju urednička vijeća itd.

9.11. Podrška istraživanju: Kako bi se mogle razvijati javne politike utemeljene na činjenicama, relevantnim podacima i kvalitetnoj analizi stanja i potreba, neophodno je podržati istraživanja u domenu lokalnih medija, proizvodnje lokalnih medijskih sadržaja i potreba lokalnih zajednica. U tom smislu, neophodno je što hitnije pronaći način da se finansiraju istraživanja čitanosti lokalne regionalne štampe, slušanosti i gledanosti lokalnih i regionalnih radio i TV-stanica, analiza programa lokalnih i regionalnih RTV-stanica i sadržaja lokalne i regionalne štampe, kao i istraživanje i analiza veličine i strukture prihoda lokalnih i regionalnih medija. Značajnu ulogu u ovim istraživačkim aktivnostima svakako bi trebala imati Regulatorna agencija za komunikacije BiH.

10. Bibliografija

AGCOM i RAK, 2005, Ekonomska i pravna analiza sektora komunikacija u Bosni i Hercegovini, dostupno na: http://94.86.40.44/eventi/twinning/BiH_communications_sector_analysis_bosnian.pdf, (stranica posjećena 23.9.2010).

AGCOM i RAK, 2008, Overview of the Communications Sector in Bosnia and Herzegovina, dostupno na: <http://rak.ba/en/public-affairs/msword/Twinning%20Light%20Report%20final%20engl.doc>, (stranica posjećena 12.1.2010).

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, 2009, Demografija, Tematski bilten 2, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Sarajevo, decembar 2009, dostupno na: http://www.bhas.ba/arhiva/2010/tb/DEM_2009_001_01-bh.pdf, (stranica posjećena 27.8.2010).

Aldridge, M. 2007, *Understanding the Local Media*, Berkshire, Open University Press.

Centri civilnih inicijativa (CCI), 2009, Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2008. godinu, Centri civilnih inicijativa (CCI), Banja Luka, januar 2009.

Coyer, K. 2006, „Community radio licensing and policy: An overview”, *Global Media and Communication*, god. 2, br. 129, dostupno na: <http://gmc.sagepub.com>, (stranica posjećena 6.10.2010.).

European Commission, 2009a, Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach, Final Report, Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media, SMART 007A 2007-0002 by K. U. Leuven (ICRI), Jönköping International Business School (MMTC), Central European University (CMCS), Ernst & Young Consultancy Belgium, Leuven, juli 2009; dostupno na: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/study/final_report_09.pdf, (stranica posjećena 31.10.2010).

European Commission, 2009b, Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach, State Reports, Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media, SMART 007A 2007-0002 by K. U. Leuven (ICRI), Jönköping International Business School (MMTC), Central European University (CMCS), Ernst & Young Consultancy Belgium, Leuven, juli 2009; dostupno na: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_report/index_en.htm, (stranica posjećena 1.9.2010).

Franklin, B. 2006, „Local Journalism and local media: contested perceptions, rocket science and parallel universes”, u: Franklin, B. (ur.), *Local Journalism and Local Media: Making the Local News*, Routledge: Taylor & Francis Group, London – New York.

Galtun, J. i Ruge, M. 1965, „Structure of Foreign News”, u: Tumber, H. (1999) *News: A Reader*, Oxford University Press, Oxford.

GfK BiH, 2006a, „Čitanost dnevnih novina u BiH”, Sarajevo-x.com, dostupno na: <http://www.sarajevo-x.com/bih/politika/clanak/060223011> (stranica posjećena 24.12.2009).

GfK BiH, 2006b, „Elektronski mediji u BiH – koji se najčešće gledaju i slušaju?”, dostupno na: http://www.gfk.ba/public_relations/press/press/003245/index.ba.html (stranica posjećena 24.12.2009).

Gosselin, T. 2005, „The Influence of Local Media on Local Government Performance and Why It Matters”, u: Soós, G. i Zentai, V. (ur.), *Faces of Local Democracy: Comparative papers from Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, str. 125–167.

Heaton, T. 2008, *Reinventing Local Media: Ideas for Thriving in a Postmodern World*, 1, Audience Research & Development (ARD), USA.

Hođić, S. 2008, „Bosnia and Herzegovina”, u: „Labor Relations in the Media: analysing patterns of labor relations in the media of SEENPM member countries”,

dostupno na: <http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/istrazivanje-radni-odnosi-u-medijima-u-bih>, (stranica posjećena 12.4.2010).

Hodžić, S. 2010. „Pod pritiskom: Izveštaj o stanju medijskih sloboda u BiH”, Mediacentar Sarajevo, dostupan na: <http://www.media.ba/mcsonline/bs/content/sesto-testno-misljenje-i-komentar>, (stranica posjećena 15.4.2010).

Hojić, A. 2008, „Democratizing Media, Welcoming Big Brother: Media in Bosnia and Herzegovina”, u: Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (ur.), *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*, Intellect, Bristol, UK – Chicago, USA.

IREX, 2009, Media Sustainability Index 2009: Bosnia and Herzegovina, IREX – International Research & Exchanges Board, Washington, dostupno na: http://www.irex.org/programs/MSI_EUR/2009/bh.asp, (stranica posjećena 25.12.2009).

Isanovic, A. 2008, „Will the Digital Revolution be Televised? Concerns About the future of Public Service Programming in Bosnia and Herzegovina”, u: Sükösd, M. i Isanovic, A. (ur.), *Public Service Television in the Digital Age*, Mediacentar Sarajevo, Sarajevo.

Jusić, T. 2004, „Vlasništvo nad medijima i njegov utjecaj na nezavisnost i pluralizam medija u Bosni i Hercegovini”, u: Bašić-Hrvatini, S., Petković, B. i Jusić, T. (ur.), *Vlasništvo nad medijima i njegov utjecaj na nezavisnost i pluralizam medija*, Mediacentar Sarajevo, Sarajevo.

Jusić, T. 2006, „Mediji u demokratskom društvu”, u: Dizdarević S. et al. (ur.), *Procjena razvoja demokratije u Bosni i Hercegovini*, Fond „Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine”, dostupno na: http://www.soros.org.ba/images_vijesti/Istrazivanje%20demokratije/bos/05_civilno_drustvo_i_politicka_participacija.pdf, (stranica posjećena 11.1.2010).

Jusić, T. i Džihana, A. 2008, „Bosnia and Herzegovina”, u: Bašić-Hrvatini S., Thompson. M., Jusić, T. (ur.), *Divided they Fall: Public Service Broadcasting in Multiethnic States*, Mediacentar Sarajevo, dostupno na: http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Bosnia_divided.pdf, (stranica posjećena 12.1.2010).

Kahn, K. i Goldenberg, E. 1991, „The Media: Obstacle or Ally of Feminists?“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, god. 515, br. 1.

Kevin, D., Ader, T., Fueg, O., Pertzindou, E., Schoenthal, M. 2004, Final report of the study on „the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed“, pripremio Evropski institut za medije Düsseldorf u ime Evropskog parlamenta, dostupno na:
<http://www.epra.org/content/english/press/papers/European%20Citizen%20Information%20Project%20Final%20REPORT.pdf>, (stranica posjećena 11.1.2010).

Komisija evropskih zajednica (Commission of the European Communities), 2007, Medijski pluralizam u zemljama članicama Evropske unije [Media pluralism in the Member States of the European Union], SEC (2007) 32, dostupno na:
http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf, (stranica posjećena 20.6.2010).

Komunikacija Komisije o primjeni pravila za državnu pomoć za program od javnog interesa (Communication from the Commission on the application of State aid rules to Public Service Broadcasting), 2001/C, 320/04, stav 33, dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001XC1115%2801%29:EN:NOT>, (stranica posjećena 12.6.2010.).

Komunikacija Komisije o primjeni pravila za državnu pomoć za program od javnog interesa (Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service Broadcasting), 2009/C, 257/01, dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:EN:PDF> (stranica posjećena 12.6.2010).

Mediacentar Sarajevo, 2007, „Analiza kapaciteta i potreba 14 radio / TV stanica uključenih u VEZZA projekt“ (rezultati nisu objavljeni), Mediacentar Sarajevo, Sarajevo.

Mondak, J., Gearing, J. i Adam, F. 1998, „Civic Engagement in a Post-Communist State“, *Political Psychology*, god. 19, br. 3, Special Issue: Psychological Approaches to

Social Capital, dostupno na: <http://www.jstor.org/stable/3792181>, (stranica posjećena 6.2.2010).

Moreno, R. 2006, „Citizens and media cultures: hidden behind democratic formality”, *Global Media and Communication*, god. 2, br. 299, dostupno na: <http://gmc.sagepub.com/cgi/content/abstract/2/3/299>, (stranica posjećena 25.6.2010).

Ofcom, 2009a, Local and Regional Media in the UK, Discussion Document, 22.9.2009, dostupno na: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/lrmuk.pdf>, (stranica posjećena 27.8.2010).

Ofcom, 2009b, Case studies on local and regional media outside the UK - Local and Regional Media in the UK: Annex 3, Ofcom, 22.9.2009, dostupno na: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/international.pdf>, (stranica posjećena 27.8.2010).

Open society institute, 2005, TV Across Europe: regulation, policy and independence, Budimpešta, dostupno na: http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/eurotv_20051011/volone_20051011.pdf, (stranica posjećena 22.9.2010).

Perkins, M. 2002, „International Law and the Search for Universal Principles in Journalism Ethics”, *Journal of mass media Ethics*, 17(3), Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Peruško, Z. 2009, „Public Interest and Television performance in Croatia”, *Medijska istraživanja*, 15(2), dostupno na: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=71204, (stranica posjećena 15.6.2010).

Scheufele, D. 2002, „Examining Differential Gains From Mass Media and Their Implications for Participatory Behavior”, *Communication Research*, god. 29, br. 46, dostupno na: <http://crx.sagepub.com/cgi/content/abstract/29/1/46>, (stranica posjećena 12.12.2009).

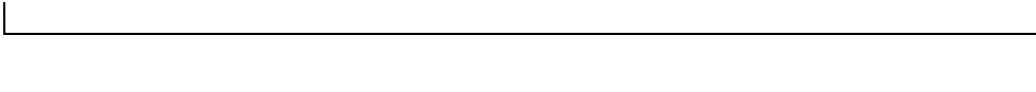
Šarčević, I. 2007, „Nedostatak kritičke pluralnosti”, *Glasnik Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH*.

Topić, T. 2007a, „Teorijski okvir: Uloga i stanje medija, BiH”, Transparency International (Infobiro, arhivski materijal br. 454639 dostupan na: <http://www.infobiro.ba>).

Topić, T. 2007b, „Hibridni režim i političke partije u Bosni i Hercegovini”, *Socio-psihološki profil glasača i apstinenata u Bosni i Hercegovini*, Art print, Banja Luka.

Vijeće Ministara BiH, 2007, Odluka o usvajanju politike sektora emitiranja u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, godina XI, 13. mart 2007. Dostupno na: <http://www.rak.ba/bih/index.php?uid=1269441148>, (stranica posjećena 19.9.2010); također dostupno na: <http://www.slist.ba/secure/2007s/glasnik/Broj18/broj18.htm>, (stranica posjećena 19.9.2010).

Ytreberg, E. 2004, „Formatting Participation within Broadcast Media Production”, *Media Culture Society*, god. 26, br. 677, dostupno na: <http://mcs.sagepub.com/cgi/content/abstract/26/5/677>, (stranica posjećena 10.1.2010).



RADIO ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI: MOGUĆNOSTI I IZAZOVI

Catherine COYER i Joost van BEEK

Uvod

Širom Evrope, sve više prevladava uvjerenje da mediji okrenuti specifičnim društvenim grupama (u daljem tekstu mediji zajednice) trebaju predstavljati formalni 'treći sektor' radiodifuzije, pored javnog servisa i komercijalnih medija. To uvjerenje se suprotstavlja tradicionalnim shvatanjima dualnog medijskog sistema i povećava pritisak na države i međunarodna tijela da prošire, podrže i razviju mogućnosti 'građanskog' pristupa radiodifuziji. U Vijeću Evrope i Evropskom parlamentu pokrenute su rasprave o poboljšanju mogućnosti za neprofitne medije u čijem radu aktivno učestvuju građani i koji se bave interesima lokalnih zajednica i manjina. Međutim, još nisu doneseni formalni zahtjevi za zemlje članice, a regulatorni status neprofitnih medija veoma je različit.

U slučaju Bosne i Hercegovine, razvoj emitera okrenutih zajednici suočava se sa mnogim preprekama, među kojima je najveća nepostojanje ukupnog poticajnog okruženja. Izazov je tim veći ako se uzme u obzir sistem izdavanja dozvola za medije civilnog društva, koji, i pored progresivnih namjera, ne potiče samoodrživost, ne osigurava odgovarajuće mehanizme finansiranja, a uz to ne odražava društveni potencijal i participativni model medija zajednica.

U ovom ćemo poglavlju predstaviti status radija zajednice u Bosni i Hercegovini i staviti ga u kontekst sličnih inicijativa širom Evrope. Bavimo se primjerima postojećih lokalnih komercijalnih radiostanica koje obuhvataju neke od funkcija radija orijentiranog ka zajednici, ali ne i njegovu formu, te razmatramo perspektive razvoja sektora medija zajednica. Naročitu pažnju obraćamo na odnos između lokalnih emitera i lokalnih institucija vlasti, te na izazove s kojima se u ovim međusobnim odnosima suočavaju emiteri koji su orijentirani ka zajednici. Također, pokušavamo postaviti stimulativna pitanja o složenosti emitiranja okrenutog ka zajednici u okruženjima gdje se građanski angažman

ne podstiče dovoljno, gdje su lokalne vlasti veoma politizirane i gdje su radiodifuzija, politika i život zajednice često u velikoj mjeri podijeljeni na nacionalnoj osnovi.

Poglavlje završava preporukama o tome šta je potrebno za uspostavljanje snažnijeg podsticajnog okruženja za radio zajednice u Bosni i Hercegovini.

Radio zajednica, u smislu u kojem se ovaj pojam obično shvata, zapravo i ne postoji u Bosni i Hercegovini. Naime, iako odnedavno postoji mogućnost izdavanja dozvola za emitiranje medijima civilnog društva u obliku nove dozvole za stanice namijenjene određenim društvenim grupama, za sada nijedna stanica nije dobila dozvolu prema tom novom okviru. Međutim, postoje tri različita modela lokalnih komercijalnih radiostanica koji imaju pojedine karakteristike radija zajednice: radiostanice u vlasništvu nevladinih organizacija (Vesta Radio Tuzla i Radio Balkan Banja Luka), komercijalne stanice koje imaju građanske ciljeve (Studio 88 Mostar) i studentske radiostanice (eFM Sarajevo). Mada ovakve stanice dokazuju da postoji potencijal za snažne, neprofitne lokalne radiostanice koje su orijentirane ka zajednici, zaključak ovog istraživanja jeste da će bez politike prema radiostanicama zajednice koja obuhvata održive modele finansiranja i druge načine podrške, razvoj ovakvih medija i dalje biti ograničen i prilično slučajan.

Perspektive emitiranja orijentiranog ka zajednicama također se moraju posmatrati u kontekstu problema s kojima se suočava cjelokupna medijska zajednica u BiH. Javni servis je i dalje u previranju i potrebna mu je ozbiljna strukturalna reorganizacija.¹

¹ „Radio-televizijski sektor u Bosni i Hercegovini je prezasićen, zastrašujuće složen i finansijski siromašan”, tvrdi se u izvještaju „Televizija u Evropi: regulativa, politika i nezavisnost” (Institut „Otvoreno društvo”, 2005, str. 259, 314). Nakon toga, u izvještaju za Evropsku komisiju, iz Instituta „Otvoreno društvo” kazali su da su „audiovizuelna politika i produkcija u Bosni i Hercegovini [...] još uvijek taoci nacionalne politike” i da „nacionalni lideri i dalje biraju odredbe medijskih zakona, primjenjujući one koji odgovaraju njihovim parcijalnim interesima, a ignorišući ili osuđujući ostale. Doprinos koji javni servis može dati u smislu društvene kohezije i kulturne komunikacije [...] se ne realizuje, a ne može ni biti realizovan od strane nepotpune, neodržive i politizirane strukture koja je formirana, malo po malo, tokom protekle decenije” (2008, str. 1–2).

Sektor komercijalnog radija je preopterećen, jer je prvih godina nakon rata dozvole za emitiranje dobio mnogo veći broj radiostanica nego što to tržište može izdržati,² a mjere za smanjenje njihovog broja u proteklih nekoliko godina nisu uspjele uspostaviti održivi balans.³ Korištenje interneta se povećava, ali je njegova stopa i dalje relativno niska.⁴ Novinska industrija, u teškom finansijskom stanju zbog slabog tržišta oglašavanja i relativno niske čitanosti, opterećena je nacionalnom i političkom polarizacijom.⁵ Daljnji socijalni, politički i ekonomski problemi, od ograničenog građanskog angažiranja, nacionalne podijeljenosti i nejednakosti u primanjima, do političke kontrole, korupcije i loše vladavine, otežavaju pokušaje bavljenja nezavisnim novinarstvom i emitiranjem, što usložnjava perspektive za medije zajednice.

2 Mada Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) i Regulatorno tijelo za komunikacije (AGCOM) (2006) bilježe da su „ukupno 272 aktivna medija dočekala kraj rata u BiH“, njihov je broj do marta 1997. godine porastao na 490. Ovakvo širenje, kaže se u izvještaju, djelimično su „potakli liberalni uslovi za osnivanje medija i anarhija u frekventnom spektru“.

3 Razgovor sa vlasnikom Studija 88 Mostar.

4 Na 4,6 miliona stanovnika, Bosna i Hercegovina je 2008. godine imala 1,3 miliona korisnika interneta (BBC News, 2010).

5 „Pisani mediji u BiH su i dalje podložni uticaju moćnih političkih i poslovnih interesa“, kaže se u izvještaju „Nacije u tranziciji 2009“ (Freedom House, 2009, str. 139). „Novine pretežno pišu za određene nacionalne grupe u vlastitoj regiji“, kaže se u pregledu medijske situacije u Bosni i Hercegovini na web-stranici Wien internationala (2009). Gotovo trećina stanovništva Bosne i Hercegovine uopće ne čita novine, a najkvalitetniji list *Oslobodenje* se prodaje u samo 15.000–25.000 primjeraka (Jusić u: Wien international, 2009). Tržište pisanih medija također je „nerazvijeno kao posljedica [...] ograničenih prihoda od oglašavanja“, utvrđuje T. Jusić u pregledu medijske slike Bosne i Hercegovine na web-stranici Evropskog novinarskog centra i dodaje: „Prema nekim procjenama, samo šest posto ulaganja u oglašavanje [...] odlazi na štampane medije.“ (Ibid.)

Metodologija

Ovo je kvalitativna istraživačka studija, koja se oslanja na direktne razgovore sa ključnim organizatorima odabranih stanica, te na analizu većeg broja dokumenata o politici i radova koji se generalno bave 1) medijskom slikom Bosne i Hercegovine, a naročito radiodifuznim sektorom, i 2) evropskom regulativom i okvirima politike medija zajednice. Među dodatnim sekundarnim izvorima su publikacije i izvori nevladinih organizacija o medijskom pluralizmu, različitosti i medijima koji se obraćaju zajednici.

Razgovori za istraživanje pretežno su obavljani tokom sedmodnevnog studijskog boravka u Bosni i Hercegovini, koji je organizirao Mediacentar Sarajevo (s izuzetkom eFM-a, koji smo posjetili ranije). Razgovori su obavljani sa organizatorima u samim stanicama, što nam je omogućilo da posjetimo proizvodne prostore i studio iz kojeg se vrši emitiranje.

Odabir stanica koje smo posjetili izvršen je na osnovu odluke da odaberemo po jednu stanicu za svaki model radiostanica orijentiranih ka zajednici u Bosni i Hercegovini, osim u slučaju stanica koje vode nevladine organizacije, gdje smo posjetili dvije najznačajnije radiostanice orijentirane ka zajednici – Vesta Radio i Radio Balkan, jer smo smatrali da je važno da obuhvatimo obje stanice kako bismo imali reprezentativan uzorak.

S obzirom na to da u Bosni i Hercegovini postoji ograničen broj stanica koje su orijentirane ka zajednici, nije bilo teško napraviti ovakav odabir. Studentski radio ima značajnu ulogu u regiji, kao i drugdje, te ga treba obuhvatiti pregledom medija zajednice. Mada Studio 88 iz Mostara možda najmanje strukturalno nalikuje onome što se uopćeno smatra 'radiom zajednice', on je dragocjen primjer kako lokalni radio, koji pokreće odlučnost male grupe ljudi, može funkcionirati kao moćna snaga koja ima građanske ciljeve sa željom poboljšanja složenog lokalnog okruženja na neprofitnoj osnovi.

Najveće je ograničenje ove metodologije što smo se oslonili na 'stručni' uvid samih organizatora stanica, umjesto na pregled različitih stajališta, ali su obavljani razgovori omogućili da efikasno ukažemo na najurgentnija pitanja koja se odnose na strukturu i politiku. Daljne studije o utjecaju, percepciji publike i slušanosti predstavljale bi doprinos ovoj oblasti.

Zašto mediji zajednice? Zašto sada?

Komunikacijska prava, koja obuhvataju pristup informacijama i slobodu izražavanja bez pritiska vlasti i komercijalnih pritisaka, predstavljaju srž demokratskih društava. Mediji zajednice imaju važnu ulogu u omogućavanju njihove realizacije, a razvoj samih medija zajednice povezan je sa mjerama decentralizacije medijskih sistema u širem smislu.

Ne postoji jedinstvena definicija medija zajednice (engl. *community media*), ali ključne su karakteristike ovih medija da djeluju na neprofitnoj osnovi, da su participativni i otvoreni za zajednicu (čije programe pretežno kreiraju volonteri), s odgovornim, otvorenim i transparentnim odlučivanjem koje je nezavisno od komercijalnih interesa i interesa vlasti. U većini zemalja, medijima zajednice je dozvoljeno da prihvate ograničene oblike oglašavanja i komercijalnih sponzorstava, ali ono što je za njih karakteristično jeste da se svi stečeni prihodi ponovo investiraju u stanicu, umjesto da idu u korist pojedinačnog vlasnika, preduzeća ili dioničara. Umjesto toga, dioničari stanice su članovi zajednice, koji imaju korist od stanice koja nije novčana. Medije zajednice pokreće želja da služe zajednici umjesto da stvaraju profit i cilj im je da podstaknu participativno okruženje u kojem članovi zajednice imaju aktivnu ulogu u uspjehu stanice i u njenom programu, te da podrže društveno važne specifične ili manjinske programe koji ne moraju biti pogodni za komercijalne emitere.

U nedavnoj studiji koju je naručio Evropski parlament, mediji zajednice se definiraju kao „mediji koji ne rade za profit i koji su u vlasništvu ili su odgovorni zajednici kojoj teže da

služe. [Oni] su otvoreni za učešće u pravljenju programa i upravljanju za članove zajednice” (Izveštaj Evropskog parlamenta, 2007, str. 1). Afrička povelja o radio-televiziji, koju su medijski profesionalci usvojili na konferenciji UNESCO-a u Namibiji 2001. godine, jednostavnije definira medije zajednice kao medije „za zajednicu, od strane zajednice i o zajednici”. Značaj ove uloge pojačava rastuća komercijalizacija emitovanja kojom se povećava ukupna dominacija tržišno-orijentiranih programa, a smanjuje prostor za sadržaj u interesu javnosti i odgovornost prema potrebama javnog interesa. U svijetu se smatra da mediji zajednica imaju važnu ulogu u ponudi lokalnih vijesti, informacija, te muzičkog i kulturnog programa, kao odgovor na globalizirana medijska okruženja, omogućavanjem alternativnog oblika medijskog vlasništva pozicioniranog unutar lokalne zajednice, te doprinosom manjinskim i višejezičkim medijskim potrebama.

Evropski je parlament 2007. godine potvrdio da mediji zajednica predstavljaju „značajnu komponentu participativne demokratije” i da ispunjavaju lokalne informativne potrebe, omogućavaju građanima da imaju aktivnu ulogu u životu zajednice i djeluju kao katalizator kulturnih i umjetničkih inicijativa i aktivnosti u interesu lokalne javnosti i zagovaranja civilnog društva. Oni naročito podstiču direktno učešće grupa koje su obično nedovoljno predstavljene, kao što su nacionalne manjine i mladi (Ibid., str. 5).

Međutim, kao građanske inicijative bez velike institucionalne podrške, mediji zajednica se suočavaju sa ozbiljnim izazovima koji se odnose na finansijsku održivost i pristup komunikacijskoj infrastrukturi kao što je raspodjela spektra, prelazak na digitalno emitiranje i pronalaženje svog mjesta u nacionalnim pravnim okvirima. U vrijeme kada digitalni mediji imaju sve istaknutiju ulogu u oblikovanju javnog diskursa – u kome se građani okreću webu ne samo radi ispunjenja svojih potreba za informacijama, već i da bi se izrazili i ponudili svoj doprinos – moglo bi se zaključiti da više nema potrebe za borbom za zakone, politike i infrastrukture za unapređenje medija zajednica u sektoru emitiranja. Zagovornici medija zajednice, međutim, tvrde da ako se lokalnim, participativnim medijima koji su orijentirani ka zajednici ne pruži

odgovarajući prostor u analognoj sadašnjosti, teško da možemo očekivati da će se automatski sačuvati prostor za takve medije u digitalnoj budućnosti. Borba za prostor na analognim platformama, kao što je FM-radio, pomaže medijima koji se obraćaju zajednici da budu adekvatno priznati u propisima i politikama kojima se određuje digitalna tranzicija i budućnost.

Radio zajednice u Evropi⁶

Postojanje podsticajnih zakona od odlučujuće je važnosti za uspjeh sektora medija zajednice. Nerazvijeni, neodrživi ili nepostojeći pravni okviri predstavljaju stalni izazov za medije zajednice. Tamo gdje ne postoje okviri za izdavanje dozvola za emitiranje radija zajednice, stanice koje su orijentirane ka zajednici pretežno se pojavljuju kao pirati, kao komercijalne stanice koje vode računa o zajednici ili kao online medijski projekti. Iskustvo je, međutim, pokazalo da u stanicama koje se obraćaju zajednici i koje emitiraju s komercijalnim dozvolama vremenom preovlada tendencija vezana za ekonomske vrijednosti dozvole. Bez zaštite ili spektra koji je izdvojen za neprofitni radio zajednice, ovaj sektor jednostavno nije održiv.

Emitiranje orijentirano na zajednice se u Evropi razvijalo asimetrično, u različito vrijeme i u različitim uvjetima. Radio zajednice se obično poistovjećuje sa zapadnoevropskim zemljama kao što su Irska, Francuska i Holandija, gdje postoje snažne politike koje omogućavaju postojanje medija zajednice. Velika Britanija ima snažan sektor emitera zajednice, ali su oni počeli s djelovanjem tek 2004. godine, ma kako to djelovalo neočekivano s obzirom na bogatu tradiciju javnog servisa. U Njemačkoj je radio zajednice i dalje nerazvijen zbog toga što su federalne države

⁶ Ovaj je odjeljak zasnovan na istraživanjima i izvještajima kao što su: Izvještaj Evropskog parlamenta, 2007; Lewis 2007; AMARC, 2009; Gosztonyi 2007; Buckley et al. 2008. Također vidjeti Coyer 2009.

zadužene za organizaciju radiodifuzije. U centralnoj i istočnoj Evropi izuzetak predstavlja Mađarska, koja se može pohvaliti najraširenijim i najrazvijenijim sektorom radija zajednice u regiji. Međutim, za ovu je regiju tipičnija Slovenija, gdje dvije univerzitetske radiostanice koje imaju dozvolu za emitiranje posjeduju neke, ali ne sve osnovne karakteristike radija zajednice, ali gdje i dalje ne postoji podsticajno okruženje za širi sektor emitiranja orijentiranog ka zajednici.

Tabela 1. Podsticajna okruženja za medije zajednice u Evropi

Razvijenost sektora i podrška države	Primjeri
Uhodani, finansijski održivi sektori u zemljama sa podsticajnim vladinim politikama koje obuhvataju snažnu finansijsku podršku države	Francuska Holandija Danska
Uhodani sektori u državama sa podsticajnim politikama, ali sa minimalnom finansijskom podrškom države	Velika Britanija Irska Mađarska
Srednje razvijeni sektori u zemljama sa određenim podsticajnim politikama, ali bez državnog finansiranja	Italija Španija Švedska
Nerazvijeni ili nepostojeći sektori u zemljama sa ograničenim ili nikakvim podsticajnim politikama i finansiranjem	Češka Grčka Bosna i Hercegovina

Mada su za medijsku politiku unutar Evropske unije (EU) i dalje odgovorne državne vlasti, u pojedinim se inicijativama EU-a za donošenje politika direktno i indirektno priznaje značaj medija zajednice. U okviru propisa o telekomunikacijama EU-a, naprimjer, postoje direktive kojima se osigurava nepristrasna raspodjela spektra i jača univerzalno pružanje usluga i pravila o 'obaveznom programu'. U audio-vizuelnim propisima EU-a naglašava se značaj medijskog pluralizma i različitosti, a Evropski parlament poziva na omogućavanje pristupa medijima za sve društvene grupe

(Rezolucija Evropskog parlamenta, 2003/2237 INI). U politikama EU-a o slobodi govora i kulture naglašavaju se lokalna kreativnost, lokalna kultura i omogućavanje učešća u javnom diskursu za sve. U komunikacijama Evropske komisije također se naglašavaju međukulturni dijalog i zaštita manjina (Komunikacija COM (95) 653).⁷

Među kreatorima politike u Evropi pojavljuje se interes za unapređenje politike podrške medijima zajednice. Evropski parlament je 2007. godine objavio studiju „Stanje medija zajednice u Evropskoj uniji”, u kojoj autori ukazuju na doprinos medija zajednice osnovnim evropskim ciljevima, kao što su društvena kohezija, medijski pluralizam i dijalog među kulturama. Oni naglašavaju da demokratska uloga medija zajednice jača civilni angažman, te navode: „Ako se budućnost društva oslanja na aktivno učešće informiranih i medijski pismenih građana, mediji zajednice mogu imati odlučujuću ulogu u omogućavanju takve budućnosti” (Evropski parlament, 2007, str. iv).

U izvještaju se dalje ističe da institucije EU-a sve više žele započeti dijalog sa lokalnim i regionalnim zajednicama o evropskim poslovima i naglašavaju da lokalna priroda medija zajednice pruža odličnu mogućnost za podsticanje ovakvog razgovora. Sve u svemu, mediji zajednice su predstavljeni kao „dinamičan i veoma šarolik dio medijske slike Evropske unije” (Ibid., str. iii). U izvještaju se stoga poziva na pravno priznavanje medija zajednice u medijskim zakonima, na mogućnost dobijanja dozvola u analognom, kao i u digitalnom okruženju, te na finansijsku podršku ovom sektoru.

U preporukama iz 2005. i 2007. godine, Vijeće Evrope navodi: „Zemlje članice treba da podstaknu razvoj drugih medija koji mogu da daju doprinos pluralizmu i različitosti i da ponude prostor za dijalog. Ti bi mediji, naprimjer, mogli biti u obliku medija zajednice, lokalnih, manjinskih ili društvenih medija”⁸. Grupa stručnjaka za medijsku različitost Vijeća

⁷ Detaljnije upute o odgovarajućim politikama EU-a mogu se dobiti od Evropskog parlamenta (2007).

⁸ Vidjeti: Preporuku 173 (2005) o regionalnoj medijskoj i prekograničnoj saradnji Kongresa regionalnih i lokalnih vlasti u Vijeću Evrope i Preporuku Rec (2007)2 Vijeća ministara državama članicama o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskog sadržaja.

Evrope nedavno je naručila studiju na temu „Uloga medija u unapređenju društvene kohezije, s naročitim naglaskom na medije zajednice, lokalne, manjinske i društvene medije”, u kojoj je rečeno da su javni servis i komercijalni mediji sve manje u stanju da ispunjavaju potrebe marginaliziranih i zapostavljenih društvenih grupa u Evropi. U tom je izvještaju zaključeno da mediji zajednice predstavljaju „važan faktor društvene kohezije i civilnog društva, naročito za manjinske nacionalne zajednice i izbjegličke i doseljeničke zajednice” (Lewis 2007, str. 3). Također je naglašena važna uloga koju mediji zajednice imaju za širu javnost budući da povezuju raznolike dijelove društva, kao i dugoročni utjecaj koji imaju na poboljšanje medijske pismenosti i medijske obuke.

Angažiranje civilnog društva u institucijama za lobiranje i učestvovanje u procesima kreiranja politike nužno je kako bi se iskoristio interes za donošenje daljnjih politika i propisa kojima će se štititi i podsticati mediji zajednica. U tom cilju, organizacija Community Media Forum Europe (CMFE) i evropsko odjeljenje Međunarodnog udruženja emitera zajednice (AMARC) blisko sarađuju sa evropskim tijelima u zagovaranju donošenja politika i podrške medijima zajednice.

Status radija zajednice u Bosni i Hercegovini: dosadašnji put

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) pokrenula je donošenje posebne dozvole za zemaljske radiodifuzne stanice namijenjene određenim društvenim grupama s namjerom izdavanja dozvola neprofitnim organizacijama i civilnim grupama, što je stupilo na snagu 1. januara 2010. godine. Ove posebne dozvole mogu se izdati „neprofitnim organizacijama i registrovanim civilnim grupama u cilju zaštite prava i interesa određenih društvenih grupa i njihovog unapređenja” (RAK, 2010). Među kriterijima za izdavanje dozvole je program čiji je cilj ispunjenje društvenih ili jezičkih potreba, pridržavanje postojećih općih pravila i propisa o emitiranju koji se odnose na 'jezik mržnje', te obaveza da stanice budu „pravične

i nepristrasne” (Mijatović 2009). Agencija zadržava pravo da dodijeli istu frekvenciju za više od jednoga korisnika, a ona bi se, u tom slučaju, koristila u različitim intervalima. Smanjenje naknada za dozvolu također je stupilo na snagu u januaru 2010. godine, ali se ono odnosi na sve nosioce dozvole, a ne samo na civilne grupe.

Do jula 2010. godine dobijen je samo jedan zahtjev za novu posebnu dozvolu koji je podnijela komercijalna rafting firma, ali još uvijek nije dodijeljena nijedna dozvola. Postojeće stanice koje su orijentirane ka zajednici i koje djeluju sa komercijalnim dozvolama nisu pokazale interes za promjenu svoje dozvole, prvenstveno zato što bi izgubili mogućnost stjecanja prihoda od reklamiranja, od kojeg se trenutno finansijski izdržavaju.

Mada je RAK bio upoznat sa potencijalnom ulogom medija zajednice u vrijeme formiranja agencije 2001. godine, u to vrijeme nije postojao veliki interes za izdavanje dozvola radiostanicama zajednice, a pokretanje ovoga pitanja naišlo je na suprotstavljanje komercijalnih medija (Mijatović 2009). Međutim, 2003. godine, tokom postupka davanja dugoročnih dozvola radio i televizijskim stanicama, RAK (2003) je objavio dokument „Budućnost emitovanja u BiH”, u kome se navode uvjeti za „mogući budući razvoj emitovanja, kao što je radio zajednice”. Pored toga, 2004. godine, RAK je objavio nacrt dokumenta „Uvođenje neprofitnih radiostanica u Bosni i Hercegovini”. U tom dokumentu, RAK iznosi definiciju radija zajednice, koja se ne pojavljuje u sadašnjim zakonima i koja je snažnija i šira od one koja se koristi za sadašnju posebnu dozvolu. Prema nacrtu definicije iz 2004. godine, cilj radija zajednice jest da „pruža doprinos razvoju civilnog društva”, te da „razvija demokratiju, ispituje stanje javnog mnijenja, osporava konformitet mišljenja, stvara koncenzus javnog mnijenja i jača život zajednice”. Pored toga, nacrt iz 2004. godine ovaj sektor definira kao stanice „zajednice kojoj služe, obrazovnog tipa, u funkciji civilnog društva”, koje treba da iniciraju i podstiču

„pozitivne društvene promjene, težeći ka uspostavi ravnopravnog sistema poštivanja ljudskih prava”.⁹

RAK je 2006. godine proveo zajedničko istraživanje komunikacijskog sektora u zemlji sa italijanskim regulatorom za medije AGCOM-om, u zajedničkom projektu koji je financiran u okviru CARDS programa Evropske unije, gdje je ponovo pokrenuto pitanje perspektive neprofitnog emitiranja. Opisujući emitiranje orijentirano ka zajednici kao koncept koji je široko rasprostranjen u Evropi i šire i koji se u mnogim evropskim zemljama podržava kroz posebnu kategoriju dozvola, u izvještaju se mediji zajednice definiraju dosta drugačije, kao mediji „koje posjeduje i kontroliše lokalna zajednica (opština, vjerska grupa, politička stranka ili bilo koja druga grupa ljudi koji dijele zajedničke interese)”, koji imaju „konkretan zadatak da omoguće da se čuje glas zajednice, te da podstaknu raznolikost, kreativnost i participaciju”, i koji „djeluju na principu zaštite javnog interesa za dobrobit zajednice i koji su obično neprofitne prirode”. Ono što zabrinjava u ovoj definiciji jest što ona obuhvata i općine i političke stranke kao moguće vlasnike, jer bi naročito ovo drugo predstavljalo odstupanje od međunarodnih normi.

Na temu medija koje posjeduju ili financiraju općine, izvještaj iz 2006. godine opisuje dilemu koju budi veliki broj lokalnih i regionalnih emitera u Bosni i Hercegovini koje

⁹ Neprofitni radio, kako je objašnjeno dalje u uvodu, „ima zadatak da: poboljša aktivno učešće građana u razvoju civilnog društva i da štiti interese građana; da podstiče razvoj kulturnih različitosti; da zagovara toleranciju, da poštuje i uvažava etnička i religijska bogatstva, da daje mogućnost iskorištavanja prava na slobodu izražavanja od strane svih, bez bilo kakve diskriminacije, da odgovara ukusima i željama zajednice kojoj služi, da informiše na objektivan način, te da pokuša riješiti aktuelne probleme svakodnevnog života. Ne veže se uz novac niti oglašavanje, ali to ne znači da ne treba da u određenoj mjeri prihvati prihode od oglašavanja” (RAK, 2004).

direktno posjeduju ili finansiraju općinske ili kantonalne vlasti. Oni čine gotovo 30% radio-televizijskog tržišta i u izvještaju se nazivaju „nasljeđem predratnog vremena kada je većinu emitera kontrolisala direktno država”. U izvještaju se ovi mali emiteri koji su u vlasništvu javnih tijela i koji se finansiraju javnim sredstvima razlikuju kao sasvim odvojena pojava od državnih i entitetskih javnih radio-televizijskih servisa, te se navodi da se oni trebaju „posmatrati kao posljedica tranzicijskih dešavanja u bh. medijskom okruženju, te imajući u vidu postupak privatizacije koji je u toku” (RAK i AGCOM, 2006, str. 51, 82). Ono što zabrinjava u vezi sa ovim emiterima jeste da oni ne funkcioniraju ni kao nezavisni mediji ni kao javni servisi, te da lako padaju pod utjecaj općinskih i kantonalnih elita i drugih političkih manipulacija.

Upravo se u ovom kontekstu u izvještaju postavlja pitanje mogućnosti emitiranja orijentiranog ka zajednici kao alternative s jedne strane procesu privatizacije ovih stanica, koji nije donio nikakav stvarni napredak, a s druge strane tranziciji ovih stanica u medije u službi javnosti s većim regulatornim obavezama. U izvještaju se sugerira da „kao alternativa mogu biti uvedene različite dozvole za 'emitere zajednice'”, što bi omogućilo „manji stepen regulacije” (RAK, 2006).

Na konferenciji koja je održana u Sarajevu u maju 2010. godine pod nazivom „Lokalni mediji, učešće građana i upravljanje: globalni trendovi i lokalne prakse”, tranzicija općinskih i kantonalnih stanica u radiostanice zajednica ponovo je postavljena kao mogućnost rješavanja problematičnog statusa ovih emitera i stvaranja „ogromnog interesa” za nove posebne dozvole namijenjene određenim društvenim grupama. Ako bi se ove stanice mogle prenijeti u vlasništvo civilnog društva, spriječilo bi se dodatno zasićenje komercijalnog radijskog tržišta, čemu se suprotstavljaju postojeći komercijalni emiteri. Javna bi tijela i dalje sarađivala sa ovim stanicama, ali bi vlasništvo prešlo na grupe koje imaju veću nezavisnost od stranaka i lokalne politike.

Iako izvještaj koji su RAK i AGCOM sačinili 2006. godine predstavlja prvi pokušaj istraživanja razvoja emitiranja orijentiranog ka zajednici, važno je napomenuti da je

formulacija sadašnje posebne dozvole za zemaljske radiodifuzne stanice namijenjene određenim društvenim grupama stupila na snagu četiri godine kasnije, te da je upotrijebljena drugačija definicija medija zajednice. RAK je želio izraditi dozvolu u skladu sa međunarodnom standardnom praksom, naročito koristeći primjer Velike Britanije (Mijatović 2009).

Modalitet izdavanja dozvola koji je na kraju usvojen, međutim, ne određuje društvenu korist od medija zajednice na način na koji se to čini u definiciji emitiranja orijentiranog ka zajednici u zakonodavstvu Velike Britanije i drugih evropskih zemalja. Zakoni Velike Britanije, naprimjer, široko definiraju stanice zajednice kao one koje djeluju „...prvenstveno u korist javnosti ili određene zajednice i u cilju postizanja društvene koristi, a ne iz komercijalnih razloga... (služeći geografskim ili interesnim zajednicama)” (Ofcom, 2010). Kriteriji za razmatranje dodjele dugoročnih dozvola za radio zajednice obuhvataju četiri obavezna elementa: društvenu korist i pristupačnost, program, evaluaciju i mjerenje, te finansiranje i vlasništvo. Konkretno, podnosioci zahtjeva trebaju pružiti dokaze o društvenoj koristi, odnosno emitiranju u javnom interesu; o neprofitnom statusu; o pristupačnosti za ljude koji žive unutar datog područja; o obuci i učešću zajednice; te o angažmanu prema zapostavljenim i nedovoljno usluženim ljudima i zajednicama. U Mađarskoj se, s druge strane, medij zajednice definira kao „emiter koji pristane služiti nacionalnim, etničkim ili drugim manjinskim ciljevima, kulturnim ciljevima ili zapostavljenoj grupi, ili koji namjerava da služi kao forum za javni život zajednice... pod uvjetom da je neprofitne prirode” (akt 1, Zakon o medijima iz 1996. godine, Član 2, u: Gosztonyi 2007).

U poređenju s tim, čini se da dozvola, prema formulaciji RAK-a, nameće značajna ograničenja. Dok britansko zakonodavstvo omogućava emiteru zajednice da odredi zajednicu kojoj služi kao stanovnike grada ili dijela grada (geografsku zajednicu), te dozvoljava šire zamišljene, samodefinirane „interesne zajednice”, posebna dozvola u Bosni i Hercegovini jedino je dostupna neprofitnim grupama koje izričito

predstavljaju interese usko definirane društvene grupe i ne omogućava prijavljivanje 'geografskih zajednica'.

Zašto nije uspio razvoj radija zajednice u Bosni i Hercegovini?

Radiostanice zajednice odigrale su veliku ulogu u mirovnom procesu u nekoliko poslijeratnih područja i područja sukoba, kao što su Kolumbija i Južna Afrika. Razlozi neuspjelog pojavljivanja medija zajednice kao sektora u protekloj deceniji u Bosni i Hercegovini leže u složenom utjecaju mnoštva razloga vezanih za politički, nacionalni i civilni razvoj, kao i za specifičnosti politike i regulacije emitiranja. Konkretno, način na koji lokalne političke elite, u različitoj mjeri, obeshrabruju ili guše kritiku daje razloga za ozbiljnu zabrinutost da postojeći propisi neće onemogućiti nacionalne lidere i političke stranke da preuzmu sektor radiodifuzije orijentirane na zajednice koji tek treba razvijati, ukoliko sprečavanje te mogućnosti ne bude u fokusu njegovog razvoja od samog početka.

Šire pitanje koje se pojavilo u ovom istraživanju, međutim, jeste da li je političko i civilno okruženje u Bosni i Hercegovini dovoljno zrelo za opstanak medija zajednice. Ovo pitanje obuhvata više elemenata. Sljedeće teze predstavljaju pokušaj da se prikažu neki od glavnih aspekata nefunkcionalnog civilnog i medijskog okruženja, koje nije pružilo dovoljno mogućnosti za razvoj sektora radija zajednice kao u drugim postkonfliktnim zemljama.

U mnoštvu različitih lokalnih uvjeta otpor nezavisnoj radiodifuziji. Mogućnost funkcioniranja medija koji su orijentirani ka zajednici umnogome je rezultat lokalnog političkog konteksta. Kao što je prikazano u analizama slučajeva u daljnjem tekstu, prepreke s kojima se suočavaju stanice zajednice u velikoj mjeri zavise od toga da li ih lokalne vlasti podržavaju, ili im se barem ne suprotstavljaju. Vesta radiju, naprimjer, pogoduje relativno povoljna društveno-politička klima u Tuzli, gradu gdje vladajuće

socijaldemokrate nikada nisu zamijenile nacionalističke stranke i koji je i dalje prilično multinacionalan.¹⁰

U manje povoljnim okruženjima, razvoj medija zajednice koči nesposobnost i neznanje lokalnih zvaničnika i političara o tome šta predstavlja radio zajednice i kako može biti koristan za njihovu regiju. Usred nacionalno-političke polarizacije, koja obilježava politički i upravni diskurs u Bosni i Hercegovini, u kome neproporcionalno dominiraju sukobi oko toga koji entitet, kanton, nacija i politička stranka kontroliraju koje administrativno područje, lokalni vlastodršci uglavnom sve gledaju kroz političku prizmu, a razvoj i podrška pojedinačnim medijima posmatraju se samo kao dio političke igre. Iako je Studio 88 iz Mostara, među stanicama koje smo posjetili u okviru ovog istraživanja, najkonkretnije izložen političkim pokušajima opstrukcije svog rada, pitanje miješanja vlasti u medije trenutno je naročito izraženo u Republici Srpskoj.¹¹

¹⁰ Za donekle idealiziran prikaz o tome kako su gradonačelnik, vlasti i lokalna civilna udruženja u gradu pomogli „narodu Tuzle da se odupre netoleranciji koja je obuhvatila njihovu zemlju”, vidjeti: Weiss 2002.

¹¹ U Republici Srpskoj su gotovo svi mediji pod direktnom ili indirektnom kontrolom premijera RS-a Milorada Dodika (Bieber 2010). U januaru 2008. godine, publikacija *Balkan Insight* je izvijestila da su se „pojedini nezavisni mediji i nevladine organizacije žalili da im se direktno ili indirektno prijeti i da se njihov rad ometa zato što su kritikovali Dodika, odnosno njegovu Vladu”. Izvještaj spominje TV-stanice koje se smatraju isuviše kritičnim i koje je bojkotirala Dodikova vlada; časopis koji je morao prestati da izlazi nakon povlačenja svojih oglašivača, koji su se suočili sa ciljanim vladinim inspekcijama; novinare i porodicu vlasnika časopisa koji su primili verbalne prijetnje i čak bili fizički maltretirani, a policija je nakon toga odbila izvršiti istragu; te predstavnika jedne nevladine organizacije koji je tvrdio da „sada nema medija u RS-u koji se usuđuju da izvještavaju o nezakonitim aktivnostima Vlade”. U novembru 2009. godine, Dodikova vlada ponovo je zahtijevala podizanje tužbe protiv lokalnih medija i zapadnih zvaničnika, koje je optužila za „satanizaciju” i „urotu” protiv Republike Srpske (*Balkan Insight*, 2008; *Balkan Insight*, 2009; Freedom House, 2009).

Potrebna je reforma u postojećim sektorima radiodifuzije. Utjecaj nacionalno podijeljene strukture javne radio-televizije, koja se smatra „nekompletnom, neodrživom i politiziranim”,¹² te „izloženoj stalnoj borbi i manevrima za političkom moći i obilježenoj kontinuiranim stanjem krize” (Jusić i Džihana 2008, str. 83), opterećuju ukupnu strukturu medijskog sistema. Uspostavljanje integriranog javnog radio-televizijskog sistema, koji nadgleda jedinstvena korporacija, smatra se ključnim elementom „racionalnog i održivog” javnog servisa i budućeg napretka u integraciji društva, ali ga politički akteri sistematski blokiraju.¹³

Prezasićenje i politička kontrola ometaju razvoj zdravog sistema lokalnih i regionalnih medija. Godine 2005, oko „30 posto svih postojećih radio-televizijskih stanica je bilo u vlasništvu i [...] gotovo potpuno finansijski ovisno o lokalnim ili kantonalnim vlastima i vladama”, što znači da „mogu biti izložene mnogim pritiscima koje je teško registrovati, a pogotovo oduprijeti im se”. Proces privatizacije ovih stanica je zastao, „mada postoje svi preduslovi”, zato što lokalne vlasti „nisu bile spremne da se odreknu kontrole nad ovim medijima” (Institut „Otvoreno društvo”, 2005).

Prema riječima Dunje Mijatović, tadašnje direktorice za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije, u razgovoru koji smo obavili 2009. godine, od tada se promijenilo malo ili gotovo ništa, a uzrok stagnacije ovog procesa je gotovo isključivo nedostatak političke volje na lokalnom, kantonalnom i entitetskom nivou (Mijatović 2009). Vlasnica Studija 88 direktno je povezala preveliki broj radiostanica

¹² Razgovor sa vlasnikom Studija 88 Mostar.

¹³ „Racionalan i održiv sistem javnog radio-televizijskog servisa za BiH zahtijeva jedinstveno preduzeće, jedno pravno lice, sa više kanala. Dok god postoje tri odvojena preduzeća sa odvojenim zakonima za svaku entitetsku radio-televiziju, plus još jedno za državnu radio-televiziju, teško da će ikada postojati istinski javni servis, naročito imajući u vidu da političke strukture u BiH tek treba da shvate sami koncept javnog radio-televizijskog servisa, a pogotovo da ga prihvate.” (Institut „Otvoreno društvo”, 2005, str. 314). Također vidjeti: Freedom House, 2009.

sa problemom korupcije, primijetivši da je teško održati uređivačku nezavisnost ako niste u stanju da se finansijski izdržavate: „Nema dovoljno reklamnih prihoda za tako veliki broj radiostanica i zato korupcija plaća račune, jer ne mogu preživjeti ni na kakav drugi način.”

Struktura dozvola i programa medijima zajednice nudi nedovoljnu perspektivu. Prije uvođenja posebne dozvole za radiostanice zajednice, sistem izdavanja dozvola za medije nudio je samo jednu mogućnost za vlasništvo nad nezavisnim medijima: privatno vlasništvo. Nije se pravila razlika između vlasništva civilnog društva i komercijalnog vlasništva, zbog čega su organizacije civilnog društva bile izložene istim komercijalnim pritiscima kao i bilo koja komercijalna stanica, a pri tome nisu imale nikakvu korist, niti su dobijale podsticaj ili finansijska sredstva za svoju ulogu javnog servisa u službi zajednice. Ovi finansijski pritisci otežavaju stanicama fokusiranje na manjinske interese, jezike i nacionalosti u mjeri u kojoj bi to možda željeli.

Pogrešne predodžbe o razlikama između radija zajednice i lokalnog radija. Lokalni je radio jedino određen publikom kojoj se obraća i geografskim dometom stanice, a može raditi na komercijalnoj osnovi ili kao stanica koju posjeduju ili finansiraju vlasti. Radio zajednice treba biti određen svojim društvenim zadatkom i ciljevima, kao i geografskim usmjerenjem, uređivačkom nezavisnošću, pristupačnošću lokalnim stanovnicima i njihovim učešćem, s neprofitnim djelovanjem pri kojem se svi prihodi ponovo investiraju u stanicu.

Miješanje radija zajednice i lokalnog radija može navesti potencijalne operatere da pristupe stanicama zajednice kao 'običnim' lokalnim medijima, što bi ih učinilo podložnim preuzimanju od strane firme ili pojedinca čiji je cilj stjecanje profita, kao i političkom miješanju i pritiscima. Ova opasnost naglašava važnost zaštite medija zajednice kao formalnog i pravno zaštićenog zasebnog sektora.

Prepoznajući ovaj rizik, u želji da izbjegne mogućnost da se nove stanice koje dobiju frekvencije prema novoj posebnoj dozvoli vremenom pretvore u obične stanice koje

se bore za istu publiku kao i komercijalni mediji, RAK je iz predostrožnosti formulirao kriterije za posebnu dozvolu. Ovi kriteriji nosiocima dozvole onemogućavaju da emitiraju reklame i ograničavaju posebnu dozvolu isključivo na grupacije koje predstavljaju određene društvene zajednice.

Spomenuti uvjeti ukazuju na druge pogrešne predodžbe o tome šta mediji zajednice moraju i mogu da budu, na pogrešnu predodžbu da stanice ne mogu biti neprofitni mediji ako objavljuju reklame, te da se neprofitni mediji moraju obraćati veoma usko definiranoj društvenoj grupi, a ne lokalnoj zajednici u cjelini.

U većini evropskih zemalja, radiostanice zajednice zapravo mogu emitirati određenu količinu reklama i tražiti sponzore. Umjesto zabrane reklamiranja, ključni faktor jest da ove stanice djeluju kao neprofitni mediji, investirajući prihode natrag u stanicu, dok je vlasništvo u rukama organizacija civilnog društva. Na isti način, društveni zadatak medija zajednice u mnogim zemljama ne osigurava se time što će se stanicama dozvoliti da se obraćaju samo jednoj, određenoj društvenoj grupi, već kriterijima koji se odnose na program i učešće kojima se osigurava da stanice aktivno angažiraju različite grupe u zajednici.

Rezultat ovoga jeste i da posebne dozvole za određene društvene grupe, ne dozvoljavajući komercijalno finansiranje i ne pružajući i ne ohrabrujući bilo koji drugi način finansijske podrške ili druge podsticaje za neprofitne grupe, otkrivaju nerazumijevanje zadatka medija zajednice i toga kakva vrsta podsticajnog zakonodavstva zapravo pogoduje nastanku sektora neprofitnih medija.

Politika medija zajednice došla je sa vrha umjesto iz baze. Kada je uvedena posebna dozvola, ona nije bila rezultat uspješnog zagovaranja koje je provelo aktivno civilno društvo, već inicijativa samog regulatora koji je smatrao da je „važno uvesti ovakvu vrstu radiodifuzne usluge”. Mada je ovo prilična rijetkost i kao takva zaslužuje pohvalu, još je nužnije da civilno društvo dâ svoj opsežni doprinos. Regulator je u proces formuliranja nove dozvole za radio zajednice uključio osmomjesečni period

za javne konsultacije, ali su reakcije tokom tog perioda na uspostavljanje posebne dozvole i na pravila koja je određuju bile „minimalne, gotovo nikakve” (RAK, 2010). Rezultat toga jest da se posebna dozvola smatra posljedicom procesa odlučivanja od vrha prema dolje: „Ovakva politika obično ide iz baze prema gore, ali to se ovdje nije dogodilo.” (Mijatović 2009).

Kao rezultat toga, čini se da ovom politikom nije dovoljno razrađeno šta je zapravo potrebno društvenim grupama ili postojećim stanicama da im se omogući rad s takvom dozvolom. Pored toga, razgovori koji su obavljeni u okviru ovog istraživanja otkrili su da se motivi ove nove politike posmatraju sa određenom dozom nepovjerenja. Iznesene su sumnje da će ovaj proces biti žrtva korupcije i da će nove neprofitne dozvole biti dodijeljene stanicama koje direktno ili indirektno kontroliraju političke stranke u zemlji. Ove sumnje možda podgrijava lakoća s kojom je moguće osnovati nevladinu organizaciju, te zamršene i neformalne veze koje postoje u određenim slučajevima među političkim strankama, poslovnim licima i nevladinim organizacijama. Mijatović je izjavila da mogućnost da će nacionalističke političke stranke koristiti posebnu dozvolu za formiranje vlastitih stanica ne predstavlja razlog za „legitimnu zabrinutost”, pozivajući se na opće kriterije izdavanja dozvola kojima bi se to rješavalo (Ibid.). Ipak, ovo ostaje razlogom za zabrinutost, kojim bi se trebalo baviti u eventualnim revizijama postojećih zakona i politike implementacije.

Nepostojanje aktivnog civilnog društva. Iako je Mandić naglasila da su javne konsultacije o drugim pitanjima vezanim za regulaciju medija ranije izazivale veliki interes (RAK, 2010), nedostatak doprinosa uvođenju posebne dozvole veže se uz širi problem nepostojanja civilnog angažmana, koji je opisan u razgovorima obavljenim u okviru ovog istraživanja. Mada oblasti u kojima je civilni angažman prisutan bez sumnje postoje u Bosni i Hercegovini, zagovornici dobrobiti zajednice opisali su izazove koje u njihovom radu predstavlja kultura neučestvovanja. Naime, lokalne vlasti ne podstiču odlučujuće učešće građana, a stanovništvo ga obično ne smatra

korisnim. Izražen je opći osjećaj da ljudi u Bosni i Hercegovini s teškoćom mijenjaju bilo šta, te bojazan da je potrebno više inspirativnih primjera.¹⁴

Zamor od pomoći. Mada je podrška međunarodnih donatora često bila ključna u osnivanju i razvoju stanica orijentiranih ka zajednici, došlo je do određenog zamora uzrokovanog prirodom ponuđene podrške, koja nije usklađena sa onim što je ovim medijima najviše potrebno. Osobe s kojima smo razgovarali primijetile su da su dostupna finansijska sredstva neproporcionalno usmjerena u radionice i treninge umjesto u konkretan razvoj i implementaciju medijskih projekata. Ova je neusklađenost postala još izraženija sa smanjenjem nivoa međunarodne pomoći u regionu, što je u nekim slučajevima rezultiralo prevelikim razvojem kapaciteta u pojedinim sektorima nevladinih organizacija, dok su mnoge nevladine organizacije bile loše pripremljene za prelazak na samoodrživost i nesposobne za nezavisno funkcioniranje.

S druge strane, međunarodne organizacije i donatori više oklijevaju da podrže medijske projekte, budući da smatraju kako je u prethodnoj generaciji projekata potrošnja bila prevelika, a projekati neuspješni u postizanju planiranih rezultata.¹⁵

¹⁴ Složivši se sa ovim prigovorom, vlasnica Studija 88 je kazala: „Ljudi su ovdje veoma pasivni, [...] niko se ne pokreće.” Tvrdi da je ovo „karta” na koju će igrati lokalni političari koji se brinu za lične ili partijske interese, a ne za interese zajednice, pretpostavljajući da će stanovništvo ostati pasivno.

¹⁵ Jedna od osoba s kojima smo obavili razgovor ukazala je na slučaj *Nezavisnih novina*, lista koji je dobio veliku međunarodnu podršku kada se pojavio kao glasan kritičar tadašnjih nacionalističkih vlasti bosanskih Srba, objavljujući izuzetna otkrića o ratnim zločinima. Početkom ove decenije, USAID je hvalio svoju podršku listu, koji je tada imao tiraž od oko 8.500 primjeraka, „kroz više projekata”, naglašavajući da je „ponosan što je podržao” otvaranje štamparije *Nezavisnih novina* poslovnim kreditom od 500.000 američkih dolara. Ovaj je list, kako je RFE/RL izvijestio 2009. godine, „doživio znatnu uređivačku promjenu od kada je Dodik došao na vlast, čvrsto podržavajući premijera i njegovu politiku” i braneći ga tokom svih korupcijskih istraga koje su u toku. Godine 2008, list je dobio kredit od 3,65 miliona američkih dolara od Investiciono-razvojne banke (IRB) Republike Srpske, a iste godine se udružio sa građevinskom firmom „Integral Inženjering”, čiji je vlasnik blizak Dodikov saveznik, u kupovini jedinog preostalog dnevnog lista u Republici Srpskoj *Glasa Srpske* (USAID, USAID (2), RFE/RL, 2009).

Primjeri radiostanica orijentiranih ka zajednici u Bosni i Hercegovini. Šta nam ove prepreke govore o uvjetima koje je potrebno osigurati kako bi se omogućio razvoj radija zajednice u Bosni i Hercegovini? U kojoj su mjeri predloženi zakoni u stanju da ispune te zahtjeve? Misije nekoliko stanica pomažu u osvjetljavanju cjelokupne scene radiostanica posvećenih zajednici i toga kako svaka od njih vidi sebe u odnosu na lokalne vlasti. Cilj je ovog odjeljka predstaviti nekoliko različitih modela stanica orijentiranih ka zajednici koje djeluju u Bosni i Hercegovini.

Radio u vlasništvu nevladine organizacije

Vesta radio u Tuzli sebe vidi kao radiostanicu zajednice, mada funkcioniра s komercijalnom dozvolom. Vesta je zapravo zasnovana na dvojnoj strukturi kako bi omogućila emitiranje na komercijalnoj osnovi radi postizanja neprofitnih ciljeva, što podrazumijeva da je Vesta i nevladina organizacija i radiostanica. Radiostanicom, koja je pokrenuta 2001. godine, upravlja se kao projektom nevladine organizacije „Vesta”. Zadatak nevladine organizacije „Vesta” jest „zagovaranje aktivnog učešća građana kroz programe građanske edukacije i predvođenje inicijativa za društvene promjene kojima se potiče jednakost između svih članova zajednice, kao i održiv, lokalno usmjeren ekonomski razvoj”. Ovaj zadatak se postiže kroz inicijative kojima se unapređuju ljudska prava, tolerancija i uzajamno poštovanje, podstiče učešće građana u političkim procesima i demokratskom odlučivanju, te razvijaju mediji u kojima građani aktivno učestvuju. Među posljednjim projektima nevladine organizacije „Vesta” u Tuzli su projekti koji se bave rodnim stereotipima među omladinom, poboljšanjem efikasne upotrebe energije, te podržavanjem organizacionih sposobnosti poljoprivrednika, a ova je organizacija uključena i u razvoj mreže civilnog društva na Balkanu.

Suosnivači radija i nevladine organizacije „Vesta” krajem rata su se, kao i mnogi drugi, i sami dvoumili da li da napuste zemlju ili da ostanu, a u tom slučaju da pokušaju stvoriti život za sebe i za svoje porodice i da „pokušaju da učine nešto

za razvoj poslijeratnog društva u BiH”.¹⁶ Izabrali su ovo drugo. Krajem 90-ih godina radili su za jednu međunarodnu nevladinu organizaciju na pitanjima ekonomskog razvoja zemlje i uz njenu su pomoć počeli praviti prijedlog radiostanice, što nije atipična pojava kad je riječ o radiostanicama zajednice u svijetu. Oni se nisu ranije bavili radiom niti vođenjem nevladinih organizacija, ali su bili odlučni da iskoriste projekt „Vesta” kao način da nešto promijene u svojoj lokalnoj zajednici: „Znali smo da možemo više zaraditi radeći nešto drugo. Stanica bi mogla zaraditi mnogo više od reklamiranja kada bismo emitirali turbofolk.”

Stanici je bilo potrebno oko dvije godine lobiranja, uz pomoć međunarodnih aktera i nevladinih organizacija, koji su poslužili kao veza za započinjanje pregovora sa Regulatornom agencijom za komunikacije, da bi dobila dozvolu za emitiranje. Sama stanica je pokrenuta u vrijeme kada je Regulatorna agencija za komunikacije pokušavala smanjiti broj radiostanica na prezasićenom i neodrživom tržištu, te je Vesta radio jedina nova stanica koja je tada dobila dozvolu za emitiranje.

Zadatak stanice je nepromijenjen od njenog osnivanja. „VESTA radio je zasnovan na istim principima kao njegova matična organizacija i smatra da zdrava demokratija zavisi od učešća zajednice, otvorenog dijaloga o važnim lokalnim i nacionalnim pitanjima, te od aktivnih i nezavisnih medija.”¹⁷ Vesta radio se može pratiti u nekoliko općina u Kantonu Tuzla, sa potencijalnim brojem od 300.000 slušalaca.

Vesta sebe vidi kao partnera lokalnih vlasti, sa zajedničkim zadatkom unapređenja lokalnog razvoja: „Naš cilj je da pomognemo građanima da se snažnije uključe i da učestvuju u procesima odlučivanja, te da podstaknemo društvenu odgovornost vlasti da uključe građane u ovaj proces.” To Vesta radi na dva načina. S jedne strane,

¹⁶ Razgovor vođen 11. novembra 2009. godine. Citati u ovom odjeljku potječu iz razgovora, osim ako nije drugačije navedeno.

¹⁷ Vesta, „O nama: Zaštita prava građana, podrška aktivnom učešću građana i razvoj participativnih medija”, dostupno na: <http://www.vesta.ba/en/aboutus>, (stranica posjećena 14. 1. 2010.)

nevladina organizacija „Vesta” sarađuje sa lokalnim vlastima u zajedničkom prijavljivanju na projekte. S druge strane, „Vesta” služi kao kontrolor vlasti, u čemu radiostanica ima važnu ulogu:

„Ako vlasti nešto zaborave, mi treba da obratimo pažnju i da ih podsjetimo... dakle to je partnerstvo, ali ponekad moramo da dignemo glas... Naprimjer, ako u budžetu nema novca za finansiranje žena u sportu, ne želimo da pitamo gradonačelnika zašto ne dodijelite više novca za ženske sportove. Umjesto toga, pitamo sportistkinje ili lokalni sportski klub šta oni misle i tako vršimo pritisak na one koji odlučuju, predstavljajući glas ljudi u eteru i stavljajući svima do znanja da pazimo.”

Ovakvo uzajamno djelovanje, priznaje „Vesta”, omogućeno je zahvaljujući relativno povoljnom lokalnom političkom okruženju. „Mi smo zaista specifični u Bosni, u smislu [našeg] položaja”, odgovorili su iz „Veste” kada smo ih upitali za druge gradove gdje bi bila moguća saradnja kakvu oni imaju sa lokalnim vlastima.¹⁸ U „Vesti” naglašavaju kako koriste svoj položaj nevladine organizacije da predlažu projekte i da traže vanjske izvore finansiranja za lokalna rješenja: „Ne možemo samo kritikovati i nadati se da će se nešto dogoditi.” Primjeri nedavnih projekata u kojima je „Vesta” učestvovala su treninzi za lokalne poduzetnike iz oblasti poljoprivrede i finansijskog menadžmenta. Iako su ovo projekti nevladine organizacije „Vesta”, projektne aktivnosti se prenose i na Vesta radio, gdje se prave programi o javnim poslovima i emitiraju servisna obavještenja o ovakvim temama. „Gledajući izvana, ne pravimo veliku razliku između nevladine organizacije 'Vesta' i Vesta radija. Posmatramo Vesta radio kao sredstvo komunikacije s javnošću. [...] Komercijalni radio bi nam naplatio svaku poruku koju bi emitovao na svojoj stanici. S druge strane, Vesta radio ne bi postojao bez podrške nevladine organizacije 'Vesta'.”

¹⁸ Prisjećajući se posjete jednom drugom gradu, jedna od osoba s kojima smo razgovarali je kazala: „Ako nas sada upitate da li biste željeli da imate radio u takvom mjestu, to bi bilo veoma, veoma teško, a bilo bi nemoguće uspostaviti partnerstvo sa lokalnim vlastima zato što ...neprofitni radio treba da štiti marginalizovane ljude i da se bori za demokratiju i ljudska prava, a ako imate gradonačelnika i vodeću stranku koji su veoma nacionalistički orijentisani, tu ne može biti partnerstva.”

Filozofija organizacije je izražena u programu radiostanice. Mada muzika čini najveći dio sadržaja, kao što je slučaj sa većinom radiostanica zajednice, ukupni senzibilitet stanice posvećen je zaštiti ljudskih prava:

„Na taj način privlačimo ljude. Ne želimo da budemo samo dosadna lokalna radiostanica koja stalno govori o lokalnim problemima. Nakon nekoliko sedmica niko nas ne bi slušao. Želimo da budemo normalna radiostanica koja emituje modernu muziku kao druge komercijalne radiostanice, ali koristimo radio i da se bavimo problemima i da ponudimo prostor za informacije i za lokalne grupe da bi komunicirale s javnošću.”

Pružanje mogućnosti građanima važan je cilj „Veste”, a on se postiže kroz treninge i omogućavanje različitim grupama u zajednici da proizvode radioprogram. Omladinske organizacije, slijepi i pčelari, da spomenemo samo nekoliko konkretnih grupa, učestvovali su u pravljenju programa u kojima se razgovaralo o temama koje utječu na njihove živote. Program sa Udruženjem slijepih je bio naročito uspješan: na kraju treninga, nakon što je kroz seriju emisija ukazano na činjenicu da je ljudima sa onesposobljenjima potrebno bolje predstavljanje i veći pristup resursima, vlasti su zaposlile tri člana udruženja. „Vesta” smatra da je ovaj uspjeh postignut upravo zahvaljujući primjeru koji su dali.

Nakon rata, 1998. godine, stanovništvo Tuzle se, prema jednom izvoru, sastojalo od 63% Bošnjaka, 15% Hrvata i 9% Srba, dok su ostatak stanovništva činile ostale nacionalnosti, ljudi miješanih nacionalnosti i oni koji su se izjašnjavali kao Jugosloveni.¹⁹ Mada stanica ne zasniva svoj program na nacionalnoj osnovi, u Vesta radiju kažu da njeni producenti predstavljaju kulturnu raznolikost tog područja. Stanica naročito pokušava doprijeti do nedovoljno predstavljenih i malobrojnih manjina, kao što su Turci i Slovenci. Međutim, da bi se uspješnije približila ljudima,

¹⁹ European Centre for Conflict Prevention (1999), „Tuzla, grad nade u ratom razorenoj Bosni”, u: *35 Inspiring Stories from Around the World*, European Centre for Conflict Prevention, Utrecht, str. 156–159, dostupno na: http://www.gppac.net/documents/pbp/1/7_tuzla.htm, (stranica posjećena 18.1.2010.). Osobe s Vesta radija s kojima smo razgovarali okvirno su procijenile da se stanovništvo općine sastoji od 50% Bošnjaka, 30% Hrvata i 20% Srba.

kažu u Vesta radiju, stanici su potrebna dodatna finansijska sredstva da uposli ljude kako bi zaista mogla razviti volonterski program i ponuditi više mogućnosti za aktivnije učešće građana. Ipak, stanica je imala više od 700 volontera i studenata koji su u nekom svojstvu radili na Vesta radiju od njegovog osnivanja.

Za razliku od mnogih projekata koji su pokrenuti uz međunarodnu donatorsku podršku, Vesta radio je postavio samoodrživost kao svoj cilj. U početku je osoblje Vesta radija radilo volonterski, posuđujući novac za pokrivanje troškova režija. Danas ima 15 plaćenih zaposlenika, od kojih je šest stalno zaposleno na radiostanici, i uspijeva pokriti 90% tekućih troškova od reklamnih prihoda. Ako bi stanica počela donositi profit, on bi se investirao u nevladinu organizaciju „Vesta” i u njenu civilnu misiju. Međutim, misija stanice određuje granice mogućih reklamnih prihoda, tako da je stanica odbijala oglašivače čije su vrijednosti u suprotnosti sa njenom misijom.

Vesta radio je proširio svoj medijski obim praveći lokalni *online* informativni portal, koji, mada ne donosi profit, sve više predstavlja izvor najnovijih informacija za brojnu publiku. Također, Vesta radio je napravio i dopunsko komercijalno marketinško-produkcijsko preduzeće za vanjske klijente, koje osigurava dodatni izvor prihoda. Sličan izvor prihoda koristi Studentski radio „eFM” Sarajevo (vidjeti u daljnjem tekstu).

Mada funkcioniše na neprofitnoj osnovi a predstavljanje lokalnog civilnog društva smatra svojom misijom, Vesta radio je odlučio ne reagirati na novu mogućnost da traži dozvolu kao radiostanica zajednice. Prvenstveni je razlog taj što joj novi zakon ne bi omogućio da nastavi emitirati reklame. Prije četiri godine, kada je Regulatorna agencija za komunikacije započela s pravljenjem planova za uvođenje dozvola za neprofitni radio, Vesta radio je odlučio da ih ne podrži, jer bi, prema planovima koji su tada pravljeni, „izgubila više nego što bi dobila”.

Na isti način kao Vesta radio, jedna je nevladina organizacija osnovala i Radio Balkan, koji teži djelovanju kao radiostanica orijentirana ka zajednici sa komercijalnom dozvolom

za emitiranje. Sjedište stanice je u Banjoj Luci, u Republici Srpskoj, a ona predstavlja projekt Omladinskoga komunikativnog centra.²⁰ Omladinski centar koristi stanicu za unapređenje omladinskog aktivizma i učešća, te za aktivno obučavanje i aktiviranje studenata i volontera u programu, proizvodnji vijesti i drugim vidovima vođenja stanice. Uglavnom se emitira pop-muzika namijenjena mladima, a izbjegava se turbofolk.

Pokrenuta 1997. godine kao prva omladinska radiostanica u Bosni i Hercegovini, stanica ima tri konkretna cilja: da podržava i promovira projekte Omladinskoga komunikativnog centra, da pruža treninge iz novinarstva, radijske produkcije i produkcije zvuka, te da sarađuje sa drugim radiostanicama širom zemlje i regije. Sam centar su godinu dana ranije osnovali studenti Univerziteta u Banjoj Luci, shvatajući da „apatija i pesimizam mladih ne mogu stvoriti bolju budućnost”, te da su snažniji u većem broju nego kao pojedinci. Željeli su reagirati na ono što opisuju kao period duboko ukorijenjenih nacionalnih predrasuda, podijeljene zemlje, koju vode nacionalističke stranke, i zloupotrebe medija od političara. Smatrali su da ne postoji mogućnost da se čuje glas „običnih mladih ljudi”, koji su naslijedili, ali ne i stvorili ovu situaciju, i željeli su da naprave prostor gdje će mladi govoriti šta misle i izražavati svoje potrebe i strahovanja u ovom traumatiziranom poslijeratnom okruženju. Među strahovanjima su: nemogućnost putovanja, problemi u obrazovanju i zapošljavanju, visoka stopa samoubistava, ratne traume, te kako aktivno učestvovati u procesu izgradnje mira.

Jedan od novijih programa je „Siva zona”, emisija kojom se mladi podstiču da pokušaju utjecati na vlasti, dok se lokalne vlasti podstiču da uključe mlade u odlučivanje. Emisija je isticala uspjehe omladinskih inicijativa i omladinskih lidera, a naročito se bavila pitanjima kao što su zapošljavanje, nacionalni odnosi i učešće u političkom životu. Ovaj program, kao i drugi slični programi, dobio je podršku u

²⁰ Omladinski komunikativni centar Banja Luka: <http://www.okcbl.org/index.php?lng=en>, (stranica posjećena 6.10.2010.).

obliku finansijskih sredstava od Ministarstva za porodicu, omladinu i sport vlade Republike Srpske. Druge emisije se bave studentskim pitanjima, studentskim životom i reformom obrazovanja, volonterstvom, pravosuđem i pravosudnom reformom, ženama i ljudskim pravima. Stanica aktivno učestvuje u razmjeni programa sa partnerskim stanicama eFM, Vesta i X Radio Mostar.

Nezavisan, lokalni komercijalni radio

Studio 88 se umnogome razlikuje od radiostanica zajednice. On funkcioniše sa komercijalnom dozvolom za emitiranje, a posjeduje ga i vodi jedna osoba. Za razliku od stanica u Tuzli i u Banjoj Luci, Studio 88 nije povezan sa nevladinom organizacijom i ne omogućava lokalnim organizacijama da direktno proizvode vlastiti program. Njegov program, međutim, snažno je orijentiran na istu vrstu ciljeva u službi zajednice kojima se rukovodi i Vesta, a vlasnica stanice definira zadatak ovog studija kao „demokratizaciju društva”.²¹ Stanica nema nikakav komercijalni cilj. Djelujući u veoma nefunkcionalnom političkom i nacionalnom okruženju, stanica ispunjava jedinstvenu ulogu u Mostaru i u hercegovačkoj regiji, podstičući kritičko civilno angažiranje spram lokalnih vlasti, međunacionalni dijalog i pomirenje, te predstavljanje grupa u zajednici koje nemaju veliku mogućnost da izraze svoj stav na komercijalnim stanicama i javnim emiterima.

Ideja o osnivanju radiostanice ovog tipa javila se 1997. godine. Grad Mostar je bio podijeljen i pojedini novinari i iz istočnog i iz zapadnog Mostara osjećali su se sputani cenzurom. Sadašnja direktorica stanice, bivša IT inženjerka, koja je završila poslovni menadžment i koja je kasnije pohađala obuku koju su organizirali BBC i sarajevski

²¹ Razgovor sa Amnom Popovac od 12.11.2009. godine. Citati u ovom odjeljku potječu iz razgovora, osim ako nije drugačije navedeno.

Mediacentar, u to vrijeme nije imala nikakvog znanja o radiodifuziji. Ali radila je za međunarodnu nevladinu organizaciju i stekla iskustvo u pisanju prijava za dodjelu bespovratnih kredita. Ona je radila s novinarima i tehničarima na izradi programske sheme i poslovnog plana i traženju finansijskih sredstava. Prošle su dvije godine prije nego što je stanica započela s radom uz bespovratni kredit USAID-a. Tokom prve četiri godine, sjedište Radija 88 se nalazilo u pretežno bošnjački naseljenom istočnom Mostaru, jer je za njegovo osoblje bilo isuviše opasno da radi iz zapadnog Mostara, koji je većinski nastanjen Hrvatima, mada neprijateljstvo s kojim se stanica suočavala ni u kom slučaju nije bilo ograničeno samo na hrvatske nacionaliste u gradu.²²

Mnogi izazovi s kojima se ova radiostanica suočavala pri svom osnivanju povezani su sa dubokom nacionalnom podjelom i nefunkcionalnim općinskim vlastima, koji

22 Grad Mostar je strogo podijeljen, pri čemu zapadni Mostar pretežno nastanjuju Hrvati, a Bošnjaci čine većinu stanovništva istočnog Mostara. U toku rata, grad je bio poprište naročito nasilnog i dugotrajnog neprijateljstva. Prvo je Jugoslovenska narodna armija opkolila grad 1992. godine, a kasnije su hrvatske snage devet mjeseci držale pod opsadom dijelove grada pod kontrolom Armije BiH. Veliki dio istočnog Mostara, uključujući čuveni Stari most, pretvoren je u ruševine tokom granatiranja, a „pretežno hrvatska zapadna obala rijeke 'očišćena' je od Bošnjaka” (BBC News, 2005).

Ukorijenjena nacionalna podijeljenost dominira vlastima u poslijeratnim godinama, a pat pozicija koja je rezultat toga spriječila je stvarnu reintegraciju javnih službi, komunalnih preduzeća i kulturnih institucija grada. U izvještajima generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija (2008; 2009), visoki predstavnik je naveo da je retorika vodećih hrvatskih stranaka „pojačala zabrinutost Bošnjaka u Mostaru da Hrvati imaju za cilj da ponovo podijele grad ili da ga prisvoje”, te da kontinuirana bezizlazna politička situacija „dovodi u pitanje održivost ujedinjenog Mostara zbog neangažiranja međunarodne zajednice”. U izvještaju Evropskom parlamentu (2007), kazao je da su se „najozbiljniji [...] slučajevi nacionalno motiviranog nasilja i vandalizma [u zemlji] dogodili oko Mostara i u područjima povratka Bošnjaka u RS” (Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, 2007; 2008; 2009).

obilježavaju Mostar. Krajem 2009. godine, grad je bio bez gradonačelnika više od godinu dana, zbog toga što se hrvatske i bošnjačke frakcije u gradskom vijeću nisu mogle dogovoriti o kandidatu. Pošto je dugotrajna politička kriza spriječila lokalne vlasti da ostvare puni budžet, osnovne gradske službe nisu mogle djelovati ili su morale izlaziti na kraj sa minimalnim, privremenim budžetima.

S obzirom na to da je sve bilo podijeljeno na nacionalnoj osnovi, od obdaništa i škola do sindikata, a čak su i osnovne službe, kao što je odvoz smeća, podijeljene između dva dijela grada, građani koji se ne identificiraju isključivo ni sa jednom stranom ili koji žele djelovati u multinacionalnim zajednicama nemaju baš mnogo prostora. Sjedište Radija 88 sada se nalazi u uskom području centra Mostara, gdje se u toku rata nalazila linija fronta. Stanica je tu namjerno preselila 2003. godine. „Čekala sam skoro dvije godine da ova kuća bude na prodaju da je kupim”, kazala je vlasnica stanice. „Ovo je ničija zemlja. Nije ni srpska, ni hrvatska, ni bošnjačka. Dakle, tako se mi izjašnjavamo.”

Multinacionalni karakter stanice, međutim, ima i sve više strateških prednosti. On može biti privlačan, naprimjer, za oglašivače. „Kada neko... želi da ga čuju i Hrvati i Bošnjaci, bira nas”, kaže vlasnica stanice.

Kada je stanica tek počela s emitiranjem, kreatori programa su se željeli obraćati svima od 7 do 77 godina. Međutim, menadžment stanice uskoro je uvidio da bi uspjeh bio veći sa većim usmjerenjem, tako da primarnu ciljnu publiku sada čine žene od 25 do 45 godina, od kojih su mnoge neudate, a mnoge su majke sa malom djecom ili djecom tinejdžerske dobi. Ovo usmjerenje ima i poslovni i društveni element. S jedne strane, žene predstavljaju privlačnu ciljnu grupu za oglašivače zato što često upravljaju porodičnim budžetom. Postoje i znakovi da su žene uspješnije prošle tranziciju ka poslijeratnom životu i da ih manje pogađa nezaposlenost nego mlade muškarce. S druge strane, ispostavilo se da su žene otvorenije za pragmatičnu, multinacionalnu poruku stanice. Rodna podjela manifestira se i u osoblju stanice, kako kaže vlasnica:

„Čak i kada objavim oglas za upražnjeno radno mjesto, javlja se više žena nego muškaraca, dok druge stanice imaju suprotan problem.”

Stanica zapošljava 12 plaćenih radnika različitih nacionalnosti. Polovina su novinari, troje obavlja marketinške poslove, a dvoje su tehničari. Osoblje stanice se trudi da napravi nešto što je direktorica više puta nazvala 'normalnim' radnim okruženjem, odnosno okruženjem u kome se ljudi svih nacionalnosti pragmatično bave profesionalnim, necenzuriranim novinarstvom. „Mi svojim primjerom pokazujemo”, kaže vlasnica, „da ljudi mogu živjeti zajedno. Ne moraju voljeti jedni druge, ali mogu živjeti jedni pored drugih i raditi za zajedničko dobro.”

U poređenju sa opterećenim prvim godinama, stanica je postigla veliki napredak u odnosima s lokalnom zajednicom. Prvih nekoliko godina, prisjeća se vlasnica, „niko ne bi javno rekao da nas sluša”. Za razliku od toga, sada zovu i Hrvati i Bošnjaci „kada imaju nešto da kažu... Srbi, Jevreji, svi stanovnici nas zovu”. Slušaoci prepoznaju stanicu kao snagu promjena i očekuju od nje da reagira na njihove probleme: „Tako da sada dobijamo mailove u kojima se kaže, možete li, molim vas, govoriti o tome kada će da poprave... ovu cestu koju su obećali završiti prije prošlih izbora.” Slušanost Studija 88, kaže vlasnica, sada iznosi 14% u hercegovačkoj regiji sa oko 250.000 stanovnika.

Stanica se afirmirala i kao medijski akter kojeg političari više ne mogu ignorirati. Prvih godina postojanja stanice, lokalne su vlasti koristile cijeli niz sredstava za zastrašivanje njenog osoblja, od policijskih aktivnosti u znak odmazde do kampanja širenja dezinformacija. Uz neprijateljstvo i bošnjačkih i hrvatskih stranaka, prisjeća se vlasnica, „bilo je veoma teško navesti nekoga da dođe ovdje radi intervjua, to jest da uopšte dâ intervju [na daljinu], bez dolaženja”. Mada su tenzije i dalje prisutne između lokalnih vlasti i stanice i mada se još uvijek dešava da njeni izvještači dožive maltretiranje, ovaj odnos sada određuje novi element nevoljnog poštovanja: „Sada nas se boje... nemamo više problema da dodemo do njih ili da dobijemo izjavu od njih.”

Ova je promjena djelimično uzrokovana neuspjehom ranijih pokušaja zastrašivanja stanice, djelimično njenom sve većom slušanošću, a djelimično, kako tvrdi vlasnica, nevoljnim priznanjem njene uloge u izvještavanju o lokalnoj politici: „Mi nikada ne iznosimo samo jednu stranu priče, već uvijek pozivamo sve zainteresovane strane. Zbog toga nas ljudi sada poštuju.” Bez obzira na to radilo se o predstavnicima vlasti ili o običnim građanima, „ljudi su spremni da dođu kada ih pozovemo”. Stanica obavezno fotografira političare koji dođu u posjetu i postavlja fotografije na svoju stranicu na Facebooku kako bi pojačala pozitivnu sliku i time smanjila strah ljudi od povezivanja sa stanicom.

Temeljno je pitanje kakav širi društveni efekat može imati stanica kao što je Studio 88 na podijeljeno društvo poput onoga u Mostaru. Ova stanica se suprotstavlja mnogo većim društvenim i generacijskim trendovima koji vuku na različite strane. U Mostaru sada odrasta cijela jedna generacija u nacionalno izoliranim zajednicama, odvojeni jedni od drugih u mnogo većoj mjeri nego što je to bio slučaj sa njihovim roditeljima u njihovim godinama. Zbog toga su mladi podložniji stereotipima, strahovima i propagandi. S druge strane, primjećuje vlasnica Studija 88, „iako djeca i tinejdžeri idu u različite škole, oni izlaze zajedno u iste diskotekove, [...] idu zajedno na more.” Na svoj način, nada se ona, upravo Studio 88 podstiče takve trendove: „Sva ova djeca koja su rođena ili koja su imala pet godina kada je počeo rat i koja ne pamte Mostar kakav je nekada bio...” imaju „priliku da odrastu kao normalni ljudi, u multinacionalnom društvu”.

Studio 88 u svom programu ima za cilj da predstavi ovu alternativnu viziju, ohrabrujući svoje slušaoce da se poistovjete sa multinacionalnom prošlosti grada umjesto sa nacionalno polariziranom sadašnjosti. Svakog četvrtka, Studio 88 emitira emisiju „Rondo”, koja nosi ime po dijelu grada izgrađenom za vrijeme austrougarskog carstva, gdje su se prije rata „svi koji su bili neko i nešto” okupljali i družili. Studio 88 u ovoj emisiji podstiče starije generacije da se javljaju uživo i da govore o tome kakav je bio život u predratnom Mostaru te da razgovaraju o blistavim kulturnim tradicijama grada.

Uprkos postepenom povećanju dometa stanice, ona radi u složenim finansijskim uvjetima. USAID je osiguravao finansijska sredstva do 2006. godine, ali je dobijanje sredstava od međunarodnih donatora postalo otežano. Međunarodne su organizacije smanjile svoje aktivnosti i sve više se ograničavaju na finansiranje pojedinačnih i nespornih programa koji donose očekivane rezultate, kao što su okrugli stolovi i radionice. Stanica se stoga finansijski oslanja na oglašavanje i emitira 5–7 minuta reklama na svaki sat vremena. Reklamne prihode donosi i web-portal stanice, koji omogućava pristup mnogim emisijama za slušaoce izvan Mostara, kao što su iseljenici iz ovoga grada koji sada žive u Italiji. Ali čini se da će ekonomska kriza umanjiti reklamne prihode u 2010. godini, sa opadanjem lokalne kupovne moći.

Dodjela finansijskih sredstava lokalnim medijima koju vrše vlasti, u što spadaju i sredstva kojima upravljaju lokalne vlasti za projekte koje finansiraju međunarodna tijela, kao što je Evropska komisija, nije dovoljno transparentna. Njen nedostatak budi sumnju da se novac dodjeljuje na stranačkoj ili nacionalnoj osnovi umjesto prema zaslugama. Vlasnica Studija 88, koji nikada nije dobio takva sredstva, trenutno vodi pravnu bitku sa kantonalnim vlastima oko njihove raspodjele.

Strategija za koju se Studio 88 nada da će mu pomoći u rješavanju pitanja finansijske održivosti, a koja se već koristi za racionalizaciju informativnog izvještavanja, jeste ustupanje prava pokrivanja vijesti u državi jednoj produkcijskoj kući. Vlasnica Studija 88 ujedno je i vlasnica 50% dionica Media servisa, koji proizvodi sedam petominutnih pregleda najnovijih vijesti svaki sat u toku dana, te 15 polusatnih emisija. Ove vijesti koristi mreža od 34 lokalne radiostanice u Bosni i Hercegovini. Oslanjajući se na informativne preglede i programe Media servisa za pokrivanje vijesti u državi, stanice u mreži mogu se usmjeriti na to da njihovi vlastiti reporteri izvještavaju o lokalnim temama i da imaju više vremena za reportaže. Svaka od njih zauzvrat može Media servisu poslati vijesti koje sama napravi o regionalnim temama od državnog značaja a koje zatim mogu koristiti i druge stanice.

Problem finansijske održivosti umnogome utječe na način na koji postojeći emiteri orijentirani ka zajednici vide nove dozvole za radio stanice zajednice. Stav vlasnice Studija 88 nije nikakav izuzetak. U Bosni i Hercegovini svoj program emitira mnogo više stanica nego što to ekonomija može izdržati, tvrdi ona, što je sa njenog stanovišta urgentniji problem frekventnog prostora. Ona krivi Regulatornu agenciju za komunikacije što aktivno ne prati emitiranje stanica kojima je dala dozvolu nakon što počnu s radom, budući da mnoge od tih stanica, tvrdi ona, ne posjeduju profesionalne i tehničke mogućnosti za emitiranje programa ili se čak vještački održavaju u eteru zahvaljujući vezama sa političkim strankama ili entitetima. U ovom kontekstu, dodavanje novih elektronskih medija prezasićenom tržištu samo bi pogoršalo probleme medijske održivosti i povećalo finansijsku zavisnost, koja pogoduje korupciji.

Studentski radio

eFM je studentska radiostanica koja emitira program od 1997. godine, a radi na stvaranju nezavisnog radija namijenjenog studentima, omladini i marginaliziranim grupama sa zadatkom da generacijama koje su odrasle u ratu i nakon njega pruži „svjež, čist glas”. eFM je osnovan kao radiostanica u vlasništvu misije Ujedinjenih nacija u BiH da bi pomogla Studentskoj uniji Bosne i Hercegovine na Univerzitetu u Sarajevu, uz slogan „106,5 – Održavamo vas u životu, eFM radio”. Stanica je započela emitiranje s opremom vrijednom 20.000 američkih dolara koju je dobila od UN-a iz jedne uništene kasarne, a ubrzo je uspjela dobiti dodatna finansijska sredstva i podršku od Evropske unije, Norveške, Kanade i organizacije International Fellowship of Reconciliation.

Stanica je brzo stekla kredibilitet i publiku koja sluša njene muzičke, zabavne i informativne emisije. Intervju sa glavnom tužiteljicom Međunarodnoga krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju stanici je naročito donio poštovanje i popularnost, a stanica je kasnije postala nezavisni radio koji radi sa komercijalnom dozvolom za emitiranje. Danas je stanica članica mreže CrossRadio, platforme za programsku

razmjenu koja obuhvata studentske i omladinske radiostanice širom bivše Jugoslavije i Švicarske, te nudi obuku za studente iz radioprodukcije, uključujući seriju radiodrama proizvedenih zajedno sa lokalnim stručnjakom. Mada stanica studentima nudi pristup i mogućnosti, smatra da zapravo i ne postoji potražnja za tim. eFM je i važan inicijator raznih tema vezanih za omladinu, različitost i kulturu. Stanica je 2008. godine dobila prijeteća pisma (zajedno sa drugim medijima) nakon najavljivanja i podržavanja Queer Festivala u Sarajevu.

eFM funkcioniра kao i mnoge studentske radiostanice, s mješavinom plaćenog i volonterskog osoblja, a fokusira se na muziku i komentare namijenjene mlađoj i donekle alternativnijoj publici. Stanica se finansira kroz kombinaciju izvora, između ostalog od prihoda komercijalne produkcijske firme, slično kao u slučaju Vesta radija. Nemogućnost stjecanja finansijskih sredstava od reklamiranja najveći je razlog zbog kojeg ova stanica kritizira propise o neprofitnom radiju. Naime, stanica je nedavno naišla na probleme vezane za smanjenje frekventnog opsega zbog činjenice da se njihov odašiljač nalazi na vrhu zgrade koja je postavila veliki reklamni pano koji blokira njihovu antenu. Glavni i odgovorni urednik eFM-a Zoran Ćatić iznio je opću kritiku na račun implementacije postojećih zakona o emitiranju, a ne samih zakona: „Zakonski okviri su divni, ali kao i sve drugo u ovoj zemlji, ne mogu se implementirati na način na koji se to sada radi” (IREX, 2008).

Studentski radio na Balkanu generalno je odigrao važnu ulogu u demokratizaciji elektronskih medija, te u pružanju mladima više alternativnih kulturnih interesa i različitu muziku, pri čemu većina stanica radi s komercijalnom dozvolom kao jedinom mogućnosti. Ove stanice obično se ne bave pitanjima vezanim za lokalne vlasti i politiku, mada često emitiraju komične ili satirične emisije koje se bave nizom aktuelnih događaja, što čini i eFM. Studentski radio eFM prvenstveno ima za cilj da ponudi muzičku i kulturnu alternativu umjesto zahtjevnijih informativnih programa. Bez obzira na različitost formata, studentski radio je važan dio

radiodifuznog sektora i treba ga uzeti u obzir u diskusiji o radiju zajednice, jer su njihova uloga i funkcija slični, mada zasebni.

Naučene lekcije iz iskustva komercijalnih medija orijentiranih ka zajednici

Sve stanice koje su navedene u ovom poglavlju predstavljaju pokušaj realizacije civilnih ideala na kojima počivaju mediji zajednice. Ove stanice imaju različite organizacione modele, zasnovane su na komercijalnim osnovama ili koriste komercijalne strategije, a izgradile su poslovne modele koji se umnogome razlikuju od konvencija neprofitnih medija. Međutim, one smatraju da je njihov primarni zadatak društveni: njihov je cilj da omoguće jačanje zajednice, građanski dijalog i međunacionalno pomirenje, a njihov je širi zadatak unapređenje demokratije i ljudskih prava. U skladu s tim, komercijalne aktivnosti koje preduzimaju u potpunosti su u službi tih ciljeva i nisu usmjerene ka stjecanju profita. Pored toga, u manjoj ili većoj mjeri rade sa volonterima i studentima, pružajući im radijsko i novinarsko iskustvo i obuku.

Da bi privukli lokalnu zajednicu, da bi ispunjavali društvene potrebe niza društvenih grupa i da bi utjecali na lokalni politički i društveni diskurs, programi ovih stanica moraju održavati suptilnu ravnotežu. Posvećenost standardima 'profesionalnog' novinarstva treba da bude na prvom mjestu, pri čemu stanice sebe vide kao nosioce uloge kontrolora kada izvještavaju o lokalnim vlastima. Ipak, muzika čini najveći dio njihovog programa. Djelimičan razlog jest i taj da bi privukli širu publiku koja će slušati njihove informativne programe, što se ne razlikuje mnogo od strategija koje koriste mediji zajednice u svijetu, ali što služi i kao kulturni marker. „Znamo da bismo mogli zaraditi više novca [od reklama] ... kada bismo emitovali turbofolk“, kažu u Vesta radiju, „ali ne želimo to da radimo.”²³

²³ Razgovor vođen 11.11.2009. godine.

Međutim, u nedostatku institucionalnih struktura koje bi propisale primarni civilni zadatak i neprofitnu osnovu ovih stanica, njihovo funkcioniranje kao medija nalik radiju zajednice zavisi od pojedinaca koji ih posjeduju i vode i od njihove ekonomske stabilnosti. To znači da ove stanice nisu imune na neizvjesnosti budućih promjena u menadžmentu i da danas funkcioniraju na ovakav način zbog predanosti nekoliko vizionara.

Teško je odrediti u kojoj mjeri ove radiostanice utječu na uvođenje civilnih, međunacionalnih vrijednosti u zajednicama kojima služe zbog mnogo većih društvenih i generacijskih trendova koji vuku na različite strane. Njihovo iskustvo, međutim, može nam reći mnogo toga o faktorima koji utječu na mogućnost stanica orijentiranih ka zajednici da se dokažu i da prežive u burnom okruženju. Dajući kratak prikaz naučenih lekcija, sljedeće oblasti smo razvrstali po temama:

Prihodi i finansiranje

- Komercijalni je prihod nužan za održivost i čini najveći dio prihoda postojećih stanica koje su orijentirane ka zajednici. Zbog toga je najveća prepreka koju nova posebna dozvola predstavlja za potencijalno odgovarajuće podnosiocima zahtjeva nemogućnost emitiranja reklama. Predstavnici četiri stanice s kojima smo razgovarali složili su se da radiostanicama zajednice treba dozvoliti da ubiru prihod od komercijalnog oglašavanja, pod uvjetom da ga ponovo investiraju u stanicu.
- Poduzetnički, komercijalni poduhvati pojedinih stanica koje su orijentirane ka zajednici, kao što su komercijalna produkcija, marketinške firme ili servisi za proizvodnju vijesti, značajno doprinose njihovoj finansijskoj sigurnosti.
- Imajući u vidu prenapučeno tržište komercijalnih emitera u Bosni i Hercegovini, postoji potreba za komplementarnom finansijskom podrškom vlasti, koja bi garantirala opstanak radiostanica zajednice i koju bi trebalo raspodjeljivati nezavisno tijelo. Navedeno pitanje, međutim, treba razmotriti u kontekstu

strahovanja od posljedica zavisnosti koje bi finansiranje vlasti proizvelo među mnogim lokalnim javnim emiterima u Bosni i Hercegovini. Među tim posljedicama su i problemi vezani za pritiske vlasti koje su emiteri doživljavali i teškoće uspostavljanja nezavisnih tijela u sadašnjem politički i nacionalno polariziranom okruženju. Stoga bi prilikom kreiranja sistema raspodjele i upravljanja finansijskom podrškom bilo potrebno donijeti adekvatne mjere i, što je moguće više, zaštititi stanice od pritisaka vlasti i stranaka.

- Finansijska i organizaciona podrška međunarodnih nevladinih organizacija i donatora može biti izuzetno korisna za održivost medija zajednice, naročito u početku. Vremenom, međutim, javljaju se dva strahovanja koja trebaju riješiti i finansijeri i stanice koje primaju sredstva. S jedne strane, stanice koje zavise od finansiranja koje iznenada može presušiti vremenom moraju osigurati dovoljne mogućnosti i svijest za postepen razvoj strategije samoodrživosti. S druge strane, finansijeri se trebaju pobrinuti da oblik podrške koju pružaju uvijek odgovara stvarnim potrebama stanica i da samu stanicu ne podstiču na preambicioznu misiju. Mada su stanice koje su orijentirane ka zajednici možda prvenstveno zainteresirane za dobijanje podrške za opće funkcioniranje ili za dobijanje finansijske podrške za određeni događaj ili emisiju, donator može napraviti prioritete kratkoročnih očekivanih rezultata u obliku sastanaka i izvještaja. U tom smislu, bilo bi korisno kada bi bila dostupna konkretna podrška za istraživanje kojim bi se mjerili efekti različitih oblika finansiranja, te za praćenje i ocjenjivanje utjecaja stanica i programa na lokalne zajednice.

Ljudski kapital i resursi

- Snaga lične posvećenosti i snažne liderske sposobnosti organizatora i vlasnika ispostavili su se kao odlučujući faktori za njihov opstanak i razvoj.
- Stanice koje su se razvile iz inicijativa nevladinih organizacija ili koje su formirali ljudi koji su u to vrijeme radili za nevladine organizacije iskoristile su

sinergiju zadataka, sredstava i kapaciteta, te naročito iskustvo pisanja molbi za bespovratne kredite i upućenost u moguće izvore finansiranja.

- Pojedini osnivači stanica orijentiranih ka zajednici u razvoju koncepta i poslovnog modela svojih stanica iskoristili su posjete radiostanicama zajednice u drugim zemljama.

Uzajamno djelovanje

- Mogućnosti i prepreke s kojima se stanice suočavaju veoma se razlikuju u zavisnosti od lokalnoga konteksta. Prisustvo ili odsustvo podsticajnih ili barem funkcionirajućih lokalnih vlasti može uveliko olakšati ili usložniti vođenje nezavisne stanice orijentirane ka zajednici.
- S povećanjem upotrebe interneta među stanovnicima Bosne i Hercegovine, domet radiostanica orijentiranih ka zajednici značajno se poboljšava širenjem na online radioemitiranje i portale s vijestima. Relativno niska stopa korištenja interneta u zemlji i posebne prednosti postojanja različitih medija znače da još uvijek postoji izrazita potreba i za analognim radiom zajednica.

Naredna etapa: međunarodne perspektive i najbolja iskustva

Mada je Međunarodno udruženje elektronskih medija zajednice (AMARC) označilo nedostatak odgovarajućih zakona kao najveću pojedinačnu prepreku za održivi razvoj medija zajednice, nedostatak pogodnog okruženja u širem društvenom, političkom i civilnom smislu predstavlja barem podjednako ozbiljno ograničenje u Bosni i Hercegovini. I profesionalci koji rade u medijima orijentiranim ka zajednici i kreatori politike koji su izradili posebnu dozvolu na neki način se bore protiv društveno-političkih trendova koji prijetu da Bosnu i Hercegovinu udalje od ideala međunacionalnog dijaloga, aktivnog učešća građana i dobre vladavine.

Ipak, još uvijek ima dovoljno mogućnosti da se kreiraju i poboljšaju politika, regulativa i zakoni koji povećavaju mogućnost uspostavljanja potpuno funkcionalnog

sektora radija zajednice. Da bi radio zajednice napredovao, potrebno je podstićajno okruženje, a ne samo politika na papiru.

Kada radiodifuzija u kojoj učestvuju građani i koja je orijentirana ka zajednici nije posebno priznata ili je prepuštena komercijalnom sektoru, stanice obično ne opstaju na duže staze. Zbog toga je presudno da mediji zajednice budu institucionalno priznati kao formalni „treći sektor”, uz komercijalne medije i javni servis, kako bi se podržala stabilnost sektora medija zajednice. Da bi se efikasno uspostavio takav sektor, njegovom regulacijom treba podržati izvorne inicijative i dati veće mogućnosti medijskim kreatorima i zagovornicima koji se već bave medijskim projektima orijentiranim ka zajednici.

Najpozitivnija međunarodna iskustva pokazuju da su ključni elementi stvaranja pogodnog okruženja za medije zajednice:

- primjena jasnih kriterija kojima se osigurava da sve participativne i otvorene organizacije orijentirane ka zajednici, i to jedino one, imaju mogućnost da se prijave za dobijanje medijskih dozvola i podrške za medije zajednice;
- osiguranje učešća lokalnih medija orijentiranih ka zajednici i medijskih profesionalaca, kao i civilnih i neprofitnih grupa i zagovornika i lokalnih vlasti, u procesu kreiranja politike koja će biti prilagođena potrebama i željama na terenu;
- omogućavanje mješovitih modela finansiranja koji obuhvataju određeni oblik stalnih i obnovljivih subvencija vlasti uz određeni oblik komercijalnih prihoda;
- priznanje društvene koristi koju postižu mediji zajednice i različitih načina na koje različite vrste emitera zajednice mogu koristiti društvu;
- podrška istraživanju i mjerenju utjecaja i slušanosti da bi se medijima zajednice olakšalo ocjenjivanje usluga koje pružaju.

U osnovi, nijedan od ovih elemenata ne može se realizirati bez političke volje kreatora politike da priznaju i podrže održive neprofitne medije kao važan dio

nacionalne medijske strategije u cilju osiguranja većeg učešća građana, pluralizma i predstavničke demokratije.

Principi izdavanja dozvola kojima se izgrađuje održivost

Slijedi popis principa izdavanja dozvola koji omogućavaju radiostanicama zajednice da postanu održive.

- Poštena i pravična raspodjela frekvencija između javnog servisa, komercijalnih i emitera zajednice. Zakonom treba rezervirati dio radijskog frekventnog spektra za neprofitno emitiranje namijenjeno zajednici (10–15% FM talasne širine je norma, ali se 20% često smatra idealnim za ispunjenje potreba za neprofitnim emitiranjem). Dodjela frekvencija – koje predstavljaju javno dobro – jača i potvrđuje radio zajednice kao sektor.
- Minimalne ili nikakve naknade za dozvole za radio zajednice.
- Proces izdavanja dozvola za radio zajednice treba biti pravičan, otvoren, transparentan i od samog početka jasno izložen u zakonu.
- Kriteriji za izdavanje dozvola trebaju počivati na osnovnim principima koji definiraju vlasništvo zajednice, aktivno uključivanje građana i neprofitni status. Pojedine zemlje zabranjuju vlasništvo političkim strankama kako bi izbjegle da stanice budu uhvaćene u klopku stranačke politike i kako bi spriječile stanice da postanu megafoni pojedinih stranaka.
- Treba primijeniti najmanje agresivna tehnička ograničenja; ne preporučuju se ograničenja koja se odnose na područje koje se pokriva, visinu antene ili prijenosnu snagu.
- Regulatorna agencija za komunikacije treba imati dovoljne kapacitete za obradivanje prijave za radio zajednice, za objavljivanje mogućnosti podnošenja prijave i treba nuditi dozvole na dovoljno dug period kako bi stanice imale dovoljno vremena da se razviju. Petogodišnje obnovljive dozvole obično predstavljaju standard.

Politika kojom se osigurava finansijska održivost

Pitanje da li vlasti trebaju ili ne trebaju da direktno ili indirektno finansiraju medije zajednice može biti sporno. Na nekim mjestima, direktna državna podrška izuzetno bi umanjila nezavisnost ili bi stvorila predodžbu da mediji predstavljaju glas vlasti. Međutim, većina politika koje podstiču dugoročnu stabilnost obuhvata jedan vid indirektno podrške koju pružaju vlasti na državnom nivou, mada je moguća i dodjela dodatnih finansijskih sredstava na pravičnoj i poštenoj osnovi na općinskim ili kantonalnim nivoima.

Pored opće finansijske podrške medijima zajednice, postoje i primjeri da država osigurava namjenska sredstva za troškove stanica izvan osnovnih tekućih troškova, kao što je finansiranje tehničke podrške, obuke, kupovine opreme, te istraživanja i razvoja u obliku evaluacije i anketiranja slušalaca.

Vlasti mogu razmotriti i indirektno finansiranje kroz ukidanje nameta i poreza ili smanjenje naknada za osnovne troškove kao što su najamnina ili komunalije, odnosno mogu osigurati poticaje oslobađanjem medija zajednice od pojedinih troškova poslovanja, naprimjer nudeći popuste na cijene javnih komunalija kao što su struja i voda, besplatan ili jeftiniji priključak za internet i telefon, niže cijene satelitskih usluga i usluga mobilne telefonije, mogućnost korištenja solarne energije ili energije vjetra, izuzeće od poreza po osnovu statusa neprofitne organizacije i izuzeće od poreza na promet i carinskih nameta na opremu kupljenu u inozemstvu, te mogućnost pohađanja obuke i pružanja beneficija za zaposlenike.

U cilju osiguranja nezavisnosti, vlasti trebaju pružati podršku putem nezavisnog javnog tijela, koje je odvojeno od Regulatorne agencije za komunikacije i od svih ministarstava. U ovom tijelu trebaju biti predstavnici i vlasti i civilnog društva.

Mješoviti modeli finansiranja omogućili bi radiju zajednice da uspostavi ravnotežu izvora finansiranja, koji se trebaju sastojati od sljedeće kombinacije:

- finansijska sredstva koja daje država, a raspodjeljuje ih nezavisno tijelo;
- komercijalni prihodi i sponzorstva;
- prikupljanje sredstava uz pomoć društvene zajednice i lokalnih oblika podrške, kao što su događaji na kojima se prikupljaju donacije, nadoknade za usluge, prilozi slušalaca, prodaja robe itd.;
- podrške međunarodnih, regionalnih, nacionalnih i lokalnih fondacija i agencija (kao što je EU itd).

Primjeri državnog finansiranja

- fond za radio zajednice u koji država uplaćuje sredstva (npr., u Mađarskoj ili Velikoj Britaniji; u Južnoj Africi, fond obuhvata i podršku medijske industrije i donatora);
- porez za kablovske ili telekomunikacijske operatere (npr. u Kolumbiji);
- procenat naknade za dozvolu za emitiranje koju plaćaju komercijalne stanice (npr. u Danskoj);
- procenat prihoda od reklamiranja komercijalnih stanica (npr. u Francuskoj);
- dio pretplate koja se plaća za javni servis (zagovornici se za ovaj model zalažu u Velikoj Britaniji);
- indirektno javno finansiranje kroz realizaciju podrške kod zapošljavanja, obuke i profesionalnog usavršavanja, kod programa društvene inkluzije, kulturnih programa, omladinskih programa ili kod podrške za obnovu susjedstva (npr. u Južnoj Africi ili Velikoj Britaniji);
- podrška od lokalnih vlasti, od fondova lokalnih zajednica ili regionalnih tijela (npr. u Velikoj Britaniji i Holandiji).²⁴

Digitalizacija

Mada je stvaranje funkcionalnog sektora medija zajednice samo po sebi izazovan zadatak, kreatori politika i profesionalci nemaju drugog izbora nego da planiraju digitalizaciju radiodifuznih frekvencija. Pojedine odluke i rasprave o prelasku na digitalno emitiranje koje je u toku imat će ogroman utjecaj na budućnost radija zajednice, dok razvoj digitalnog radija medijima zajednice nudi i mogućnosti i rizike. Jedna od mogućnosti je veća raspoloživost frekvencija – takozvana „digitalna dividenda”. Ali, bez propisivanja obaveze služenja javnosti, nema garancije da će ovaj novi frekventni prostor medijima okrenutim zajednici dati veće mogućnosti. Kreatori politike i zagovornici stoga se moraju pobrinuti da se u opsežnim raspravama o budućnosti elektronskih medija u digitalnom dobu obuhvate potrebe i interesi lokalnih zajednica i malih, medija zajednice, kako bi se razvilo istinski pluralno medijsko okruženje.

Sa osnovnim pravnim i regulatornim okvirom za medije okrenute zajednici koji je tek u povoju, te sa javnim radio-televizijskim servisom koji je i nepotpun i ugrožen, izazovi koje donosi digitalizacija mogu se činiti zastrašujućim. Institut „Otvoreno društvo” (2008) je primijetio da „još uvijek ne postoji regulatorni okvir za digitalizaciju”, da se „čini (se) da nimalo razmišljanja nije posvećeno finansijskim sredstvima koja će biti potrebna za tranziciju”, te da je javni servis „godinama u takvom previranju da nema mogućnosti da se angažuje na tako složenom projektu”.

Ono što ohrabruje, međutim, jeste to da je Regulatorna agencija za komunikacije prvi put uvela mogućnost izdavanja dozvole za emitiranje za neprofitni radio, te izražena želja da se ovaj sektor razvija. Nadu bude i uporni primjeri lokalnog radija koji vrši važnu ulogu kontrolora lokalnih vlasti, ponekad uz konstruktivnu saradnju sa njima, i koji se širi *online*. Oni pokazuju da postoji potražnja za radiom koji aktivno promovira ljudska prava i otvoreno i demokratsko društvo, te spremnost motiviranih profesionalaca i volontera da ponude takav radio.

Preporuke u kreiranju politike

Politička volja državnih, entitetskih i lokalnih vlasti, kao i regulatornih tijela, da stvore pogodno pravno i regulativno okruženje za medije okrenute zajednici ključna je za dugoročnu održivost ovog sektora medija. Za to vrijeme, profesionalci, finansijeri i zagovarači trebaju iskoristiti mogućnost za dijalog o kreiranju politike koju im je pružio RAK, uvođenjem prvobitne posebne dozvole i željom da dobije i iskoristi njihov doprinos. Slijedi nekoliko osnovnih pitanja o politici medija okrenutih zajednici koja treba razmotriti:

- **Medije zajednice treba priznati kao odvojen „treći sektor”, pored privatnih i javnih medija, ali komplementaran s njima**, i treba ih podržati i stimulirati kroz konkretne i izričite mehanizme izdavanja dozvola koji garantiraju pravičan i pravedan pristup radijskom spektru za građansko društvo i neprofitne organizacije.
- **Politiku medija zajednice treba kreirati imajući u vidu održivost**. U vrijeme kreiranja politike trebaju postojati mjere koje garantiraju pristup različitim mehanizmima finansiranja i regulativno okruženje koje podržava razvoj lokalnih medija zajednice. Izvori finansiranja ne trebaju biti ograničeni, izuzev ograničenja koja se smatraju potrebnim za održavanje karaktera usluge i izbjegavanje nepravedne konkurencije.
- **Politika medija zajednice može biti snažna samo onoliko koliko je snažno šire okruženje**. Snažno medijsko okruženje je ono koje štiti prava novinara, slobodu izražavanja, te prava žena, rasnih, nacionalnih, vjerskih i drugih manjina, koje priznaje ulogu neprofitnih organizacija i koje obuhvata pravni sistem koji je stanju da ova prava realizira. Snažno civilno i građansko okruženje je ono u kome ljudi vjeruju da mogu utjecati na javnu politiku i odlučivanje, te ono u kome postoje mehanizmi da se javni doprinos čuje i iskoristi. Potrebno je više inicijativa koje ohrabruju aktivno učešće građana, stimuliraju razvoj civilnog zagovaranja i obučavaju „donosiocje promjena”.

- **Definicije se razlikuju, ali treba slijediti određene principe politike.** Ne postoji pristup definiranju medija okrenutih zajednici koji bi odgovarao svakoj situaciji. Konkretni oblik i sadržaj svakog nacionalnog sistema se razlikuje zato što odražava lokalne uvjete i kulturu. Međutim, u većini mjesta, mediji zajednice se u najmanju ruku priznaju kao mediji kojima cilj nije stjecanje profita, u čijem radu građani daju aktivan doprinos, te koji se prave za lokalnu publiku i koje pravi lokalna publika.

Iskustva iz država gdje se politika održivih medija zajednice provodi ili je u razvoju pokazuju da osobine koje definiraju medije okrenute zajednici također trebaju obuhvatiti: nezavisnost od vlasti i komercijalnih subjekata; servis namijenjen geografskim ili interesnim zajednicama; vlasništvo i upravljanje zajednice; djelovanje u korist društva umjesto za privatnu finansijsku korist.

Što se tiče uloge koju bi posebna dozvola mogla odigrati u izgradnji sektora radija zajednice u Bosni i Hercegovini, u ovom su poglavlju označene dvije glavne prepreke za potencijalne korisnike u načinu na koji je dozvola formulirana:

- **Uska definicija medija zajednice kao stanica u vlasništvu organizacija koje predstavljaju određenu, pojedinačnu društvenu grupu.** Ovim se rizikuje isključivanje stanica zajednice koje ispunjavaju kriterije o pristupu i aktivnom učešću građana, prema kojima se mediji zajednice razlikuju od lokalnih javnih servisa, ali koje služe javnom interesu cjelokupne lokalne zajednice ili koje omogućavaju pristup različitim pojedinačnim društvenim grupama. Mnoge radiostanice zajednice u Evropi to dvoje kombiniraju, što sugerira da bi fleksibilniji pristup u ovom smislu bio realističniji.
- **Uvjeti koji onemogućavaju stanicama koje emitiraju program sa posebnom dozvolom da ubiru prihode od reklamiranja** iako nisu omogućeni alternativni mehanizmi uz pomoć kojih bi emitiranje bez reklama bilo finansijski održivo, čime se rizikuje lišavanje medija zajednice nezavisnih izvora finansiranja, koji osiguravaju njihov razvoj i jačaju nezavisnost od miješanja vlasti.

Pitanje nezavisnosti od vlasti je ključno, bez obzira na to o kom nivou vlasti se radi. Međutim, nezavisnost može biti teško osigurati u područjima u kojima lokalne vlasti odlikuje visoka stopa korupcije ili kojima dominira mali broj moćnih elita. Iz ovog, kao i iz drugih razloga, važno je da politika medija zajednice sadrži „antikorupcijske mehanizme”, odnosno način izbjegavanja da lokalne elite preuzmu ove medije. Kada mediji zajednice postanu megafoni lokalnih vlasti, oni gube vjerodostojnost. Jedan od načina da se izbjegne kontrola od strane vlasti, odnosno utisak da kontrola postoji, jeste da se sva podrška vlasti usmjeri putem nezavisnog tijela.

Važna je podrška nezavisne regulatorne agencije. Javne konsultacije o izdavanju dozvola i regulatornoj politici, godišnjim planovima, kodeksima i procedurama trebaju uključivati doprinos zagovornika medija zajednice i profesionalaca. Bosna i Hercegovina je u prednosti budući da unutar RAK-a postoji podrška za razvoj sektora medija zajednice, kao i priznanje interesa koji Vijeće Evrope i Evropski parlament iskazuju za medije zajednice. Regulatorna podrška, međutim, slabi kada nema odgovarajućeg dijaloga o politici razvoja sektora medija zajednice između regulatornog tijela i odgovarajućih aktera civilnog društva.

Strahovanja vezana za novu neprofitnu dozvolu nekih od osoba s kojima smo razgovarali predstavljaju dvostruki izazov za RAK. S jedne strane, postoji predodžba, koja je možda naročito izražena uoči nacionalnih izbora u oktobru 2010. godine, da bi političke stranke mogle utjecati na dodjelu dozvola za emitiranje. S druge strane, čak i ako su takve sumnje neosnovane, one otkrivaju preovladavajuće nepovjerenje aktera iz medija i civilnog društva u državne institucije u bosanskohercegovačkom društvu. To nepovjerenje može ugroziti čak i dobronamjernu novu politiku, jer obeshrabruje učesnike da se angažiraju na novim mogućnostima. Zbog toga je izuzetno važno da se dodjela dozvola odvija u skladu sa potpuno transparentnim procedurama.

Na kraju, vraćamo se na glavnu osobinu i glavni izazov radijske scene u Bosni i Hercegovini – na prezasićenost komercijalnog tržišta lokalnog radija, te na preveliku

centralizaciju vlasništva nad lokalnim stanicama u rukama kantonalnih i općinskih vlasti. Radio zajednice treba posmatrati kao moguće sredstvo za rješavanje ovih strahovanja. Naprimjer, sektoru medija zajednice može se ponuditi da se prijavi za dobijanje frekvencija za emitiranje stanica u općinskom (ili 'javnom') vlasništvu. To bi omogućilo da dozvole koje su trenutno u javnom vlasništvu ostanu u posjedu javnosti, te da ionako opterećeno tržište lokalnoga komercijalnog radija ne preplavi dodatna konkurencija. Sektor radija zajednice kojem je omogućeno da ubire ograničene prihode od reklamiranja ne takmiči se sa komercijalnim radiostanicama za profit, niti bi bio podložan padanju pod utjecaj lokalnih političkih interesa, kao što je slučaj sada sa direktnim općinskim vlasništvom.

Bibliografija

AMARC 2009, Annual Report 2009, World Association of Community Radio Broadcasters, AMARC, dostupno na: http://www.amarc.org/documents/rappports/annual_reports/ANNUAL_REP_2009_Opt_29072010.pdf, (stranica posjećena: 25.9.2010.)

Balkan Insight, 2008, „RS Government Challenged over Media Freedoms”, 17.1.2008, dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/main/analysis/7433>, (stranica posjećena 1.4.2010.)

Balkan Insight, 2009, „Bosnian Serb Leaders Target Local Media”, 10.11.2009, dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/23541>, (stranica posjećena 1.4.2010.)

BBC News, 2005, „Voices from Mostar”, 20.10.2005, dostupno na: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/documentary_archive/4361420.stm, (stranica posjećena 7.4. 2010.)

BBC News, 2010, „SuperPower: Visualising the Internet”, dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8552410.stm>, (stranica posjećena 6.10.2010.)

Bieber, F. 2010, „Is Bosnia failing? The future of a divided society and what it means for multinational states”, javno predavanje na Centralnoevropskom univerzitetu održano 31.3.2010. godine.

Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. i O'Siochru, S., 2008, *Broadcasting, Voice and Accountability*, Ann Arbor: University of Michigan Press

Coyer, K. 2009, "The Need for an Enabling Environment", in *Community Media Sustainability Guide: The Business of Changing Lives*, Fairbairn, J. (ur.), Internews Network

European Parliament, 2007, *The State of Community Media in the European Union*, report by Kern European Affairs for The Directorate General Internal Policies of the Union

Freedom House, 2009, *Nations in Transit 2009*, Washington DC.

Gosztonyi, Gergely 2007 "Community Radio in Hungary. It has a past. It has a present. Does it have a future?", paper presented at Broadcasting Communities? A Workshop on European Community Broadcasting Policies, CEU, Budapest

Institut „Otvoreno društvo”, 2005, *Television across Europe: regulation, policy and independence – Volume 1*, Budimpešta/New York.

Institut „Otvoreno društvo”, 2008, Informacija Instituta „Otvoreno društvo” o elektronskim medijima za izvještaj o Bosni i Hercegovini 2008. *OSI information on broadcast media for the 2008 Bosnia Herzegovina Report*, dostupno na: <http://www.mediapolicy.org>

Jusić, T. i Džihana, A. 2008, „Bosna i Hercegovina”, u: Bašić-Hrvatini, S., Thompson, M. i Jusić, T. (ur.) *Razjedinjeni propadaju: Javni radio-televizijski servisi u multietničkim državama*, Mediacentar, Sarajevo.

Jusić, T., „*Media Landscape – Bosnia and Herzegovina*”, dostupno na: http://www.ejc.net/media_landscape/article/bosnia_herzegovina/, (stranica posjećena 6.10.2010.).

Lewis, P. 2007, The role of the media in promoting social cohesion with particular reference to community, local, minority and social media. Report for the Council of Europe's MS-C-MD group

Lewis, P. 2008, „Finding and Funding Voices: The London Experience”, dostupno na: http://www.londonmet.ac.uk/londonmet/library/s16011_3.pdf, (stranica posjećena 14.2.2009.).

Mijatović, D. 2009, intervju sa Dunjom Mijatović, tadašnjom direktoricom za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije, sada predstavnicom za slobodu medija OSCE-a.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) 2004, *Introduction of Community Radio in Bosnia and Herzegovina*, dostupno na: <http://www.cra.ba/en/broadcast/c-actvts/default.aspx?cid=2965>, (stranica posjećena 18.1.2010.).

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) i Regulatory Authority (AGCOM), 2006, Pregled sektora komunikacija u Bosni i Hercegovini. Harmonizacija sa EU

standardima i uloga Regulatorne agencije za komunikacije (*Overview of the communications sector in Bosnia and Herzegovina. The harmonization with the EU standards and the role of the Communications Regulatory Agency*), dostupno na: <http://www.cra.ba/en/public-affairs/?cid=4262>, (stranica posjećena 6.4.2010.).

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), 2003, *The Future of Broadcasting in BiH, Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina*, dostupno na: <http://www.cra.ba/en/broadcast/reports/default.aspx?cid=2497>, (stranica posjećena 14.2.2010.).

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), 2010, prezentacija Helene Mandić, rukovoditeljice Sektora za programske standarde, prigovore i regulativu u emitiranju, na konferenciji „Lokalni mediji, učešće građana i upravljanje: globalni trendovi i lokalne prakse”, Mediacentar Sarajevo, 29.5.2010.

RFE/RL, 2009, „Republika Srpska: Following the Money”, 27.8.2009, dostupno na: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?ots591=4888CAA0-B3DB-1461-98B9-E20E7B9C13D4&lng=en&id=105230>, (stranica posjećena 1.4. 2010.).

Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, 2007, Izvještaj za Evropski parlament Ureda visokog predstavnika i specijalnog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, juli 2006. – mart 2007, 31.3.2007, dostupno na: <http://www.eusrbih.eu/reports/1/?cid=2135,1,1>, (stranica posjećena 7. 4. 2010.)

Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, 2008, 33. izvještaj visokog predstavnika za implementaciju mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, 13.5.2008, dostupno na: http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=41694, (stranica posjećena 7.4.2010.).

Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, 2008, 35. izvještaj visokog predstavnika za implementaciju mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, 21. maj 2009, dostupno na: http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=43537, (stranica posjećena 7.4.2010.)

USAID, *Success Story: Helping journalists build a strong, independent media. Exposing the Truth at Any Cost*, dostupno na: http://www.usaid.gov/stories/bh/ss_bh_journalist.html, (stranica posjećena 1.4.2010.).

USAID (2), *Success Story: USAID feeds BiH independent information*, dostupno na: http://www.usaid.gov/ba/demo_and_gov_successstory01.htm, (stranica posjećena 1.4.2010.).

Vesta, 2010, „O nama: Zaštita prava građana, podrška aktivnom učešću građana i razvoj participativnih medija”, dostupno na: <http://www.vesta.ba/en/aboutus>, (stranica posjećena 17.1.2010.).

Weiss, J. 2002, „Tuzla, The Third Side, and the Bosnian War”, u: Weiss, J. (ur.) *When Spider Webs Unite: Five Case Studies of the Third Side in Action*, Program on Negotiation Books, Cambridge, MA.

Wien international, 2009, *Bosnia and Herzegovina's media landscape – print media*, objavljeno 15. januara 2009, dostupno na: <http://www.wieninternational.at/en/node/12040>, (stranica posjećena: 6.10.2010.).

**KOMUNIKACIJA KAO PREDUVJET ZA
PARTICIPACIJU NA LOKALNOM NIVOU:
SLUČAJ BOSNE I HERCEGOVINE**

Snežana MIŠIĆ-MIHAJLOVIĆ i Mirna JUSIĆ

I. UVOD

Pojam *građanska participacija* ili *građansko učešće*¹ postao je neizbježan u teoriji i praksi javne uprave. Kako navode Irvin i Stansbury, pozivajući se na nekolicinu autora, „argumenti za poboljšanu građansku participaciju često se oslanjaju na vrline procesa i na uvjerenje da je angažirano građanstvo bolje od pasivnoga građanstva” (Irvin i Stansbury 2004, str. 55). Između ostalog, argumenti se odnose na činjenicu da kroz učešće građana u definiranju javnih politika raste vjerovatnoća da su te politike utemeljene na realnim preferencama građana, da će javnost osjećati veću simpatiju prema teškim odlukama predstavnika vlade, pa tako pružiti i veću podršku tim odlukama (Ibid.).

Učešće građana također se smatra jednim od rješenja za problem „demokratskog deficita” (nepovjerenje u vlast, koje se često manifestira kroz manji odziv biračkog tijela na izborima): građani kroz direktno učešće u donošenju odluka mogu obnoviti svoje povjerenje u vlast, a vlast svoj legitimitet. To podrazumijeva da će se građani moći izraziti i djelovati kroz nove inkluzivne mehanizme, a da institucije rade na jačanju svoje odgovornosti i susretljivosti kroz promjene institucionalnog dizajna (Gaventa 2004, str. 17). Participacija se naročito smatra prigodnom za lokalni nivo vlasti zbog mogućnosti direktnog angažiranja u proces donošenja odluka o uslugama za koje je nadležan lokalni nivo vlasti (Moynihan 2007).

Kao preporuka za poboljšanu participaciju često se ističe i unapređenje komunikacijskih kapaciteta lokalnih vlasti kako bi one mogle uključiti građane u proces donošenja odluka na smislen način (Gaventa 2004; Yeomans i Adshead 2003). Kako navodi Milosavljević

1

U ovom tekstu bit će naizmjenično korištena oba termina.

(2010, str. 55), „neinformisani građanin ne može da učestvuje u upravljanju lokalnim poslovima, niti da vrši uticaj na rad opštinskih organa i kontroliše njihov rad”. Dakle, mogli bismo reći da je kvalitetno informiranje građana o mogućnostima, procesima i rezultatima participacije jedan od ključnih preduvjeta za uspješnu participaciju.

U slučaju Bosne i Hercegovine građani rijetko koriste mehanizme učešća koji su predviđeni zakonima. Prema Izvještaju o učešću građana u procesima odlučivanja u BiH za 2009. godinu Centra civilnih inicijativa BiH, 34,7% građana izjavilo je da ima iskustva u učešću preko mjesne zajednice, a 25,5% učestvovalo je preko zbora građana. Drugi načini, poput referenduma, građanske inicijative ili javne rasprave, još su manje korišteni (CCI BiH, 2010, str. 14). Sve ukazuje na to da, uz druge moguće uzroke, postoji problem u komunikaciji između građana i lokalne uprave kada je riječ o učešću. Naime, veliki procenat građana iskazuje interes za rad vlasti (67,4%) i za vlastito učešće u procesima odlučivanja (90,5%), ali samo 34,1% anketiranih tvrdi da je vidjelo poziv vlasti za učešće u procesima odlučivanja. Također, svega 36,8% ispitanika znalo je da su naponi građanskog učešća dali neki rezultat (CCI BiH, 2010, str. 6–7). Posebna anketa rađena je u dvije bosanskohercegovačke općine (Doboj Jug i Petrovo),² a ona je pokazala da se većina razloga zbog kojih građani ne participiraju odnosi na

² S. Mišić je uradila kvalitativnu analizu tri participatorna procesa u Bosni i Hercegovini u dvije općine, fokusirajući se pri tome na identifikaciju faktora uspjeha i neuspjeha u odnosu na volju i administrativne kapacitete lokalnih vlasti da uključe građane u svoje aktivnosti; na motivaciju građana za učešće i na njihove kapacitete da učestvuju, kao i na raznolikost i nivo institucionalizacije participatornih mehanizama koji su primijenjeni – uključujući kanale komunikacije i mehanizme povratnih informacija građanima o procesu učešća. Tri participatorna procesa održana su u dvije općine u predominantno ruralnom području Bosne i Hercegovine, u dva različita entiteta (sa različitim zakonskim i institucionalnim okvirom), gdje općinske vlasti imaju značajno iskustvo u primjeni (inovativnih) participatornih praksi. Obje općine učestvuju u Projektu razvoja općina (Municipal Development Project – MDP), koji finansira Švicarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) od 2001. godine, i na taj način imaju pristup donatorskoj podršci za unapređenje dobre uprave, uključujući učešće (Mišić 2010).

„nedovoljno informacija o načinima učešća”. Ova je anketa pokazala da se oko 56% građana osjeća nedovoljno informiranim i nespремnim za participaciju (ne znaju kako i zašto da učestvuju), a samo 26% je spremno da učestvuje.

Polazeći od ovih podataka, fokusirat ćemo se na komunikacijske mehanizme i prakse koje lokalne uprave u BiH koriste kako bi podstakle i unaprijedile što kvalitetnije direktno učešće građana na lokalnom nivou. U užem smislu, tekst se bavi vidovima *informiranja* građana o participatornim događajima prije, u toku i poslije njihovog održavanja. Drugim riječima, interesira nas da li i kako lokalna uprava osigurava neophodne informacije da bi građani znali kako mogu učestvovati, zašto da učestvuju, koje su im opcije na raspolaganju i koje su posljedice i rezultati njihova učešća ili neučešća. Informiranje je ovdje shvaćeno kao preduvjet kako za motivaciju građana tako i za njihovu sposobnost da učestvuju.

Osnovno pitanje na koje pokušavamo odgovoriti jest: Koliko su zakonski okvir i komunikacijske prakse u slučaju Bosne i Hercegovine stimulativne za učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou? Drugim riječima, pokušavamo steći što jasniji uvid u način na koji općine koriste komunikacijske kanale i tehnike kao preduvjet i sastavni element participatornih procesa na lokalnom nivou, te kako je ta oblast propisana zakonima. U tom smislu, ovdje prije svega analiziramo zakonski okvir i stepen institucionalizacije³ komunikacija kao preduvjet

- ³ Oslanjajući se na Coffman (2004, str. 5), pod institucionalizacijom podrazumijevamo niz aspekata:
- da su komunikacijske aktivnosti planirane, a ne reaktivne i ad hoc;
 - da su resursi (finansijski, ljudski, tehnički) alocirani;
 - da su dužnosti jasno raspodijeljene;
 - da se procesima komuniciranja aktivno upravlja – komunikacijske aktivnosti, kako interne tako eksterne, svima su poznate i koordinirane su;
 - da su komunikacijske aktivnosti redovne, stalne, praktično rutinske;
 - da komunikacijske procese implementiraju i podržavaju svi segmenti organizacije – da je komunikacija postala dio „tkiva” organizacije;
 - da je organizacija kvalitativno odredila najbolji način komuniciranja – postoje standardi, pravilnici i protokoli koji se poštuju;
 - da se vrši redovna evaluacija komunikacijskih praksi i rezultata, te da postoji stalni proces učenja i unapređenja.

participacije, polazeći od pretpostavke da participatorni mehanizmi jedino kroz institucionalizaciju i kontinuitet mogu biti efikasni.

Osnovna je teza ovog rada da postoji svojevrstan prekid komunikacija, tj. manjak kontinuirane, sistematske, institucionalizirane komunikacije između lokalne uprave i građana, što značajno ometa smislenu i efektivnu participaciju građana na lokalnom nivou. Ovakvo stanje (pored drugih faktora, poput manjka tradicije direktnog učešća, tranzicijske prirode društva, niskog stepena obrazovanja građana itd.) doprinosi niskom nivou znanja građana o pravu učešća, mehanizmima učešća, nepoznavanju razloga i ciljeva učešća, te manjku informacija o rezultatima učešća. Na višem nivou, prekid komunikacija može doprinijeti niskom stepenu povjerenja građana u lokalnu upravu te ukupnoj apatiji u pogledu učešća.

Za potrebe ovog teksta analiziran je pravni i institucionalni okvir kao preduvjet za institucionalizaciju komunikacijskih praksi u oblasti građanskog učešća, a analizirani su i statuti osam općina kako bismo vidjeli u kojoj mjeri općine detaljnije razrađuju zakonske odredbe u svojim statutima. Osim toga, urađeni su intervjui sa devet predstavnika službi za informiranje općina. Također, u analizi su korišteni postojeći izvještaji, komunikacijske strategije pojedinih općina, te drugi relevantni dokumenti i materijali. Zbog ograničenog vremena nije analiziran sadržaj poruka koje općine šalju građanima, iako je to oblast kojoj treba posvetiti pažnju; fokus teksta primarno je na zakonskom okviru, načinu informiranja građana, te kapacitetima općina da to čine.

U prvom dijelu, kroz teoretski okvir, nastojat ćemo definirati koncepte participacije i komunikacije i uspostaviti jasnu diferencijaciju između ova dva pojma. Također će se ukazati na značaj komunikacije za participaciju građana na lokalnom nivou. Nakon toga, pokušat ćemo da stanje u Bosni i Hercegovini stavimo u nešto širi kontekst, ukazujući na pravni okvir i prakse u pojedinim državama članicama Evropske unije. U dijelu teksta koji se bavi Bosnom i Hercegovinom, najprije dajemo pregled zakonskog okvira i praksi u oblasti participacije građana na

lokalnom nivou, nakon čega slijedi pregled zakonskog okvira koji se specifično odnosi na javnost rada lokalne uprave i komunikaciju lokalne uprave sa građanima, kao i analiza konkretnih komunikacijskih praksi i nivoa institucionalizacije komunikacija unutar lokalne uprave u Bosni i Hercegovini.

Važno je istaći da se ovdje ne bavimo mehanizmima povratne sprege (engl. *feedback*) i načinima na koje građani komuniciraju svoje stavove, potrebe i zahtjeve prema lokalnoj upravi. Također, ovaj tekst se ne fokusira direktno na samu primjenu participatornih mehanizama na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, te na to da li oni predstavljaju *stvarni* vid učešća u smislu da građani mogu utjecati na odluke lokalnih vlasti. Tekst se neće baviti aspektima međusobne i međugrupne komunikacije unutar participatornih mehanizama i neće dublje zalaziti u dinamiku odnosa moći između aktera. I konačno, ovaj tekst se neće baviti participatornim medijima⁴ i drugim vidovima participatornih komunikacija. Fokus je, dakle, na onoj strani jednačine koja se odnosi na promjenu institucionalnog dizajna vlasti, a u svrhu *bolje uprave* i *javne odgovornosti*⁵ općenito.

2. Zašto participacija?

Direktna, građanska participacija gotovo da se smatra neupitno dobrom – rijetki će preispitati njenu svrhu i efikasnost u procesu donošenja odluka. S druge strane, neki autori ističu i potencijalne probleme građanskog učešća koje treba izbjeći: između ostalog, trošak organizacije participatornih procesa i gubitak vremena zbog participatornog načina odlučivanja; problem reprezentativnosti građana od onih koji

⁴ Drugi autori u ovoj knjizi, npr. Coyer i Gosselin, daju uvid u lokalne medije i medije zajednice.

⁵ Yilmaz i Beris (2008, str. 24) opisuju *javnu odgovornost* kao „obavezu javnih ustanova... da objasne javno, u potpunosti i iskreno kako obavljaju dužnosti koje imaju važan utjecaj na javnost”.

možda ne predstavljaju sve slojeve društva; nedostatak stvarne moći ili autoriteta građana da donesu odluke (nedostatak „glasa”), što može rezultirati nezadovoljstvom nakon učešća; kao i potencijalno loše ili sebične odluke aktera koji učestvuju samo kako bi zadovoljili lične potrebe (Irvin i Stansbury 2004, str. 59–60).

Prema Arnstein, građanska je participacija „kategoričan termin za građansku moć. Redistribucija moći onim građanima koji nemaju moć” i koji su trenutno isključeni iz političkih i ekonomskih procesa omogućava da namjerno budu uključeni u budućnosti. Ukratko, to je način na koji oni mogu izazvati značajnu socijalnu reformu, koja će im omogućiti udio u povlasticama bogatog društva” (Arnstein 1969, str. 216). Autorica ističe da participacija bez moći predstavlja prazan i frustrirajući proces za one bez moći, koji onima koji moć imaju daje priliku da tvrde kako su uzete u obzir sve strane, dok stvarno profitiraju samo neke strane (Ibid.).

Građansko učešće u javnoj upravi nije novina, ali se u posljednjih nekoliko decenija o njemu sve češće govori u kontekstu reforme javne uprave, posebno pokreta ka većoj decentralizaciji uprave. Participacija je paralelno dobila na momentumu i u oblasti razvoja, nakon što su razvojne agencije počele koristiti participatorna istraživanja i metode planiranja u osamdesetim godinama dvadesetog stoljeća, uvidjevši da je „neefikasnost eksterno nametnutih i ekspertskih formi istraživanja i planiranja postala sve evidentnija” (Cooke i Kothari 2001, str. 5). Tako su tehnike participatornog planiranja postale dio „rutine izvršnih agencija u javnom sektoru” (Mosse 2001, str. 17).

Participacija se, kada govorimo o reformi javne uprave, najčešće spominje u kontekstu uprave (governance), koja se razlikuje od pojma *vlade* (*government*)⁶. Pojam *nova*

⁶ Stoker (1998) tvrdi da uprava, kao i vlada, ima za cilj kreirati uvjete za uređeno upravljanje i kolektivno djelovanje; razlika nije toliko u ciljevima koliko u samom procesu. U literaturi postoji osnovni konsenzus da se uprava odnosi na razvoj stilova upravljanja, a da su granice između javnog i privatnog sektora postale nejasne; mehanizmi upravljanja ne zavise od utočišta autoriteta ili sankcija same vlade (Stoker 1998, str. 18).

obično se pridodaje upravi u diskursu reforme javne uprave.⁷ Blomgren-Bingham, O'Leary i Nabatchi (2005, str. 547) govore o *novoj upravi* kao o mrežama javnih, privatnih i neprofitnih organizacija, koje su predstavljene kao „nove strukture upravljanja u odnosu na organizaciju hijerarhijskog donošenja odluka”, a vlade su uključene u nove, „kvazizakonodavne” procese koji podrazumijevaju „deliberativnu demokratiju, e-demokratiju, javne debate, participatorni budžet... i druge forme deliberacije i dijaloga među interesnim grupama i građanima”⁸.

Za Moynihana (2007, str. 56–57) je građansko učešće dio međunarodnog preokreta ka „postmodernim vrijednostima”, koje se odlikuje nedostatkom povjerenja u formalne institucije i željom za participatornom demokratijom. Ukratko, ono što se prožima kroz sve gore spomenute koncepte i pokrete, između kojih je granica često nejasna, a što i Moynihan ističe, jeste građansko razočaranje tradicionalnim, birokratskim modelom javne uprave Maxa Webera, gdje birokratija ima svu moć i diskreciju nad donošenjem odluka. Moynihan opisuje pomak ka „alternativnim

⁷ Stoker nudi nekoliko propozicija o pojmu uprave: 1) ona se odnosi na skup institucija i aktera iz i izvan vlasti; 2) ona ukazuje na nejasne granice i odgovornosti u rješavanju ekonomskih i društvenih pitanja; 3) ukazuje na to da moć institucija ovisi o njihovom zajedničkom djelovanju; 4) odnosi se na autonomne mreže aktera koji upravljaju sami sobom; 5) ona prepoznaje mogućnost da se stvari riješe bez oslanjanja na naredbe ili autoritet vlade – vlada može koristiti nove tehnike i alate upravljanja i usmjeravanja

⁸ Rhodes ideju da uprava građanima daje moć donekle osporava sa nekoliko ograničenja koja su i autori poput Arnstein ili Irvin i Stansburyja već spomenuli, kao što je mogući nedostatak autentičnog diskursa unutar mreža ili ograničenja u pružanju informacija koja nameću vlasti, pa tako i ograničenog znanja građana. Ipak, glavni i suštinski problem ostaje problem odgovornosti, imajući u vidu istovremeno postojanje reprezentativne demokratije i učešća u mrežama institucija (koje trebaju pružati određene usluge koje su prije bile centralizirane), koji možda ne moraju formalno odgovarati. Postavlja se pitanje da li onda vlada treba regulirati mrežu i „čuvati” javni interes ili ona pak ima legitimitet ili autoritet da zauzme privilegiranu poziciju unutar mreže, a da pri tome ne ugrozi diskurs mreže (Rhodes 1996, str. 667).

modelima odgovornosti”, među kojima je i participatorni model, koji predstavlja način da se vrši vanjski nadzor reprezentativne vlasti. Prema autoru, participacija je posebno pogodna za lokalni nivo vlasti zbog mogućnosti direktnog angažiranja u procesu donošenja odluka (Ibid., str. 57–58).

U razvojnom diskursu, trenutni pristupi građanskoj participaciju također su prepoznati kroz prizmu uprave, pa se govori o „participatornoj upravi i učešću građanstva”. Drugim riječima, fokus više nije na participaciji lokalnih populacija u međunarodnim razvojnim projektima, već na institucionalizaciji participatornih mehanizama u sistemu javne uprave: „Kako su participatorni mehanizmi sa nivoa projekta podignuti na nivo politika, oni neminovno ulaze u arene vlasti i shvataju da participacija može biti efektivna samo ako postaje dio pitanja institucionalne promjene” (Gaventa 2004, str. 17). Bez obzira na strategije i metode koje se koriste, participatorni pristupi tako imaju veći potencijal da utječu kada participacija postane zakonsko pravo, komplementarno drugim pravima, poput prava na slobodne i fer izbore, prava izražavanja itd. (Ibid.).⁹ Hickey i Mohan (2004) „participatornu upravu” definiraju kao „konvergenciju ’društvene’ i ’političke’ participacije, podizanje na viši nivo participatornih metoda, državno-civilnih partnerstava, decentralizacije, participatornog planiranja budžeta, javnih rasprava, participatornih procjena siromaštva, PRSP¹⁰ konsultacija”. Participacija tako postaje *građansko pravo*, a ne građanska obaveza (Ibid., str. 8).

S tim u skladu, „nedavno proširenje participatorne agende, kako bi se obuhvatila institucionalna pitanja upravljanja kao i razvojna politika i praksa, zahtijeva angažman u okviru širih rasprava koje se odnose na promjenu države u skladu sa procesima demokratizacije i decentralizacije” (Ibid., str. 4). Dobre prakse u nekim zemljama u

⁹ Ovoj listi prava također se može dodati i pravo na informacije – i pravo na „glas”, koja se mogu primijeniti kroz medije (Pettit et al. 2009, str. 445).

¹⁰ Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Strategije za smanjenje siromaštva, koje su se u zemljama u razvoju pripremale na participatoran način, a uz podršku Svjetske banke i MMF-a.

razvoju, poput Brazila ili Indije, potvrdile su da institucionalizirana participacija na lokalnom nivou (npr. kroz mehanizme participatornog planiranja budžeta) može biti vrlo uspješna, što je dalo vjetar u leđa ne samo međunarodnim agencijama koje nastoje replicirati takve prakse u svijetu već i drugim javnim upravama (Gaventa 2004). Ipak, sam zakonski okvir nije dovoljan za participaciju: potrebno je odrediti nova pravila uključivanja u proces i nova pravila donošenja odluka, ali i prava i odgovornosti različitih strana u participatornom procesu, što se oslanja na pitanje koje spominje Rhodes: ko preuzima odgovornost za odluke? (Gaventa 2004, str. 23; Rhodes 1996, str. 667). Također, lokalna samouprava treba se baviti i pitanjima moći i reprezentativnosti unutar participatornih prostora.

Za uspješnu participaciju, potrebno je uzeti u obzir i kontekst – da li je povjerenje građana u lokalnu samoupravu na visokom ili niskom nivou? Da li postoji snažno civilno društvo i podrška političkih stranaka i drugih aktera za participaciju? Koliki je uopće nivo otvorenosti i transparentnosti lokalnih vlasti? Studije slučajeva na koje Gaventa referira pokazuju da su ovo neki od preduvjeta za uspješnu participaciju. Također, autor smatra da se za uspješne participatorne prakse treba fokusirati na obje strane jednačine – na jačanje „glasa” građana, s jedne strane, ali i na jačanje sposobnosti vlasti da shvate taj glas – između ostalog, kroz različite forme konsultacija s građanima, kroz standarde na koje se građani mogu pozvati kada je u pitanju javna odgovornost, kroz promjene u kulturi organizacije javne uprave, te kroz uvođenje zakona kojima učešće u upravljanju postaje *zakonsko pravo građana* (Gaventa 2004, str. 18). S tim u skladu, pored zakonskog okvira koji poziva na participaciju, postoji i potreba da se (pored kapaciteta građana) jačaju kapaciteti javnih samouprava na način da „odgovaraju na učešće u zajednici, da nauče kako da promijene svoje uloge, stavove i ponašanje u novom okruženju”. Gaventa ističe da se ne može očekivati od izabranih predstavnika vlasti i službenika da imaju potrebne vještine ili sistem podrške kako bi efektivno funkcionirali u okruženju participatorne lokalne samouprave, budući da su decenijama trenirani da rade „za zajednicu”, dok se sada od njih očekuje da rade „sa zajednicom” (Ibid., str. 21–22).

3. Komunikacija, informiranje i participacija

Teško je razlučiti komunikaciju, ili još specifičnije – informiranje građana o participaciji, od same participacije. Mada neki autori informiranju građana daju nižu poziciju unutar različitih nivoa participatornih praksi (npr., Arnstein 1969), mi smatramo da su komunikacijski procesi sastavni i iznimno važan dio participacije građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Za potrebe ovog teksta, koji se prvenstveno bavi komuniciranjem o participatornim mehanizmima, *komunikacija* predstavlja sastavni dio i osnovu svakog participatornog mehanizma. Ovaj tekst polazi od toga da je komunikacija sa građanima prije, u toku i poslije participatornog događaja neophodan preduvjet za učešće, te da je komunikacija, jednosmjerna ili dvosmjerna, sadržana u svakom participatornom mehanizmu – čak i „snažni” oblici participacije poput referenduma ili građanske inicijative mogu se smatrati vidom komunikacije jer na taj način građani artikuliraju svoju volju i prenose je organima odlučivanja.

Ovdje je vrijedno spomenuti i to da se termini informiranje i komunikacija često naizmjenično koriste i da se pod tim prvenstveno misli na „javnu komunikaciju”, kako su je definirali Rowe i Frewer, dakle, na *informiranje* građana.

Različiti autori javnu komunikaciju ili informiranje građana kategoriziraju na različite načine. Npr. Rowe i Frewer su razvili tipologiju četiri klase mehanizama ili tipova komunikacija, gdje za prvu klasu navode primjer informacije emitirane putem medija, za drugu javne rasprave¹¹, za treću informativne centre, kablovsku televiziju i internet,

¹¹ U ovom slučaju, učesnici uglavnom slušaju i uglavnom imaju malo prilike da postavljaju pitanja. Javne rasprave se u drugim definicijama (Arnstein, Milosavljević) više svrstavaju u sferu konsultacija, što je definicija kojoj su i autori ovog teksta skloniji kada govorimo o domaćem kontekstu.

a za četvrtu telefonske linije za građane (*hotlines*). Komunikacijski tipovi razlikuju se po karakteristikama (kontrolirana ili nekontrolirana selekcija učesnika; jasno definirana ili fleksibilna informacija; indirektna ili direktna komunikacija; prisutna inicijativa javnosti da dođe do informacija ili ne) (Rowe i Frewer 2005).

Postoje i druge klasifikacije informiranja – u publikaciji o građanskom učešću koju je izdala Stalna konferencija gradova i opština Republike Srbije, informiranje se dijeli na *pasivno* i *aktivno*. U domen pasivnog informiranja spada djelovanje u skladu s pravom na slobodan pristup informacijama¹², ali i direktna komunikacija službenika s građanima – ako građani traže određenu informaciju. S druge strane, „aktivno informisanje podrazumijeva inicijativu lokalnih vlasti da upoznaju građane sa svojim aktivnostima i budućim planovima”. Za ovaj vid informiranja mogu se koristiti različite metode i kanali, u zavisnosti od finansijskih i materijalnih resursa, te potreba i kreativnosti lokalnih uprava. Ovaj vid informiranja također podrazumijeva da općinski organi ne shvataju ustavnu i zakonsku obavezu informiranja previše usko, te da građane informiraju o svim pitanjima od značaja za općinu i njen razvoj. Aktivno informiranje podrazumijevalo bi i da općine obrazuju građane o njihovom pravu učešća, te da provedu istraživanja o njihovom stepenu informiranosti ili poznavanja i korištenja njihovih prava (SKGO, 2006, str. 13–14).

Neke od metoda aktivnog informiranja koje su već navedene su:

- objavljivanje zvaničnih dokumenata u službenim listovima ili drugim zvaničnim izdanjima;
- objavljivanje posebnih izdanja u kojima se iznose određeni planovi o kreiranju neke politike („zelene” ili „bije” knjige);

¹² Što podrazumijeva i izradu informatora ili indeksa registrara o radu općine, te podnošenje godišnjeg izvještaja o provođenju zakona povjereniku za informacije od javnog značaja, ili, u slučaju Bosne i Hercegovine, ombudsmenu (SKGO, 2006, str. 13).

- objavljivanje nacрта akata kako bi se uzelo u obzir mišljenje javnosti;
- objavljivanje redovnih izvještaja (generalnih ili konkretnih);
- objavljivanje priručnika, brošura, letaka, postera itd.;
- prisustvovanje građana sjednicama skupština i radu drugih tijela;
- komunikacija koja se odvija putem medija i interneta;
- javni sastanci (SKGO, 2006, str. 16).

Komunikacija se spominje kao jedna od ključnih vještina koju predstavnici vlasti moraju naučiti u interakciji sa građanima, što podrazumijeva i reformu birokratskih kultura i organizacija, npr. kroz sisteme efekta i podsticaja koji nagrađuju naklonost participaciji, kroz sisteme konsultacije i zajedničkog planiranja sa zajednicama, te kroz jasne i pristupačne procese transparentnosti i podjele informacija itd. (Gaventa 2004, str. 21–22). Za efektivnu participaciju potrebno je da građani mogu vidjeti i jasne rezultate i dokaze da njihovo učešće ipak ima smisla (Ibid., str. 23), što podrazumijeva povratne informacije koje im daju predstavnici vlasti.

Da bi lokalna uprava mogla adekvatno koristiti komunikacijske tehnike i kanale u svrhu razvoja građanskog učešća, neophodno je da postoji određeni nivo institucionalizacije komunikacijskih aktivnosti. Procesi komunikacije jednim dijelom mogu biti institucionalizirani kroz strategije za odnose s javnošću (ili komunikacijske strategije), koje definiraju vidove informiranja, konsultacija i dijaloga s građanima. Ipak, institucionalizacija komunikacija unutar lokalne uprave je proces i način rada koji je po sebi mnogo širi od izrade i usvajanja komunikacijskih strategija, te, kao što je navedeno, podrazumijeva niz aspekata (Coffman 2004).

Također, kako ističu Yeomans i Adshead (2003) u svojoj studiji slučajeva na lokalnom nivou u Velikoj Britaniji, sama uloga odnosa s javnošću ne može biti potpuno odgovorna za tok participatornih događaja, pa tako ne može riješiti ni probleme moći i nejednakosti unutar takvih događaja, no služi kao osnova za participatorne metode (Ibid., str. 258).

To potvrđuje i studija Bakera, Addamsa i Davisa o kritičnim faktorima za unapređenje općinskih javnih rasprava u Americi. Autori komunikaciju koja se odvija prije javnih debata smatraju kritičnim faktorom budući da studije pokazuju pozitivnu korelaciju između medijske pokrivenosti određenog javnog pitanja i građanske svijesti o tom pitanju i stava. Stoga autori preporučuju da općine moraju bolje sarađivati sa medijima kako bi zajedno pokrili bitna pitanja i tako ohrabрили građane da učestvuju (Baker, Addams i Davis 2005, str. 495). Štaviše, budući da je jedna od studija na koju se autori pozivaju pokazala da većina populacije u SAD-u, koja je manje politički zainteresirana, neće aktivno učestvovati u pitanjima od javnog značaja – bez obzira na informaciju koja im je dostavljena – oni sugeriraju da javni službenici moraju simultano koristiti više metoda i strategija obavješćavanja (Ibid., str. 496).

Autori također govore o kritičnom faktoru povratnih informacija nakon javnih rasprava o finalnim odlukama koje su donesene i o aktivnostima koje su vlasti preduzele. Statistička analiza autora dokazala je značajan odnos između uspjeha javne rasprave i otvorenih sastanaka koji su uslijedili, a na kojima su diskutovani rezultati i zaključci rasprave. Drugim riječima, efektivna komunikacija poslije samog participatornog mehanizma može pomoći u izgradnji povjerenja građana i ohrabriti daljnje građansko učešće (Ibid., str. 498).

4. Zakonski okviri i prakse u zemljama Evropske unije

U evropskom kontekstu, participacija, konsultacija, ali i pravo na informiranje našli su svoje mjesto u nacionalnoj legislativi, ali i na evropskom nivou. Vijeće Evrope je 1985. godine usvojilo Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (EPLS), koja predstavlja zakonsku obavezu za zemlje članice koje su je ratificirale. Povelja spominje pravo građana na učešće u javnim pitanjima i naglašava da se učešće građana može

najdirektnije odvijati na lokalnom nivou, iako, kako navodi Williams (2002), ne propisuje detaljno kako ovo pravo može izgledati u praksi. Povelja je „štit” kojim se garantira autonomija lokalnih vlasti internacionalnim statutom (Ibid., str. 8).

Također, značajan dokument je i Preporuka 19 (2001) Komiteta ministara Vijeća Evrope¹³ o učešću građana u javnom životu, koja, između ostalog, preporučuje vladama zemalja članica da „formuliraju političke smjernice, uz učešće lokalnih i, ako ih ima, regionalnih vlasti, čiji je cilj podsticanje učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, oslanjajući se na principe EPLS-a; ...usvoje... mjere koje su unutar njihovih nadležnosti, posebno u pogledu poboljšanja pravnog okvira za učešće građana u procesu odlučivanja, i da osiguraju da državno zakonodavstvo i propisi omoguće lokalnim i regionalnim vlastima primjenu različitih instrumenata za podsticanje učešća građana u javnom životu...” (članovi 1 i 2).

Zemlje članice se također pozivaju da prihvate osnovne principe podsticanja građanskog učešća koji su sadržani u Prilogu 1 Preporuke (2001). Između ostalog, u kontekstu komunikacija, ovim principima navodi se „garantiranje prava građanima na pristup jasnim, potpunim informacijama o različitim pitanjima koja su od interesa za njihovu lokalnu zajednicu”; „uvažavanje značaja komunikacije između javnih službi i građana i podsticanje čelnika lokalne uprave da istaknu značaj učešća građana u odlučivanju kao i važnost pažljivog razmatranja zahtjeva i očekivanja građana, kako bi reagiranje na iskazane potrebe građana bilo adekvatno” (članovi 1 i 4).

U Prilogu 2 Preporuke (2001), navode se mjere i koraci za podsticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice. Za veću transparentnost u načinu funkcioniranja lokalne samouprave u domenu javnosti procesa odlučivanja, neke od

¹³ Za više informacija o dokumentima koji su prethodili ovoj preporuci pogledati obrazloženje Preporuke (Vijeće Evrope, 2001). Za druge relevantne dokumente na multinacionalnom nivou vidjeti: Milosavljević 2010, str. 7–9.

mjera su objavljivanje dnevnog reda sjednica lokalnih vijeća, njihova otvorenost za javnost, rezervirano vrijeme za pitanja i odgovore na sjednicama, objavljivanje zapisnika i odluka sa sjednica itd. U kontekstu transparentosti također se ističe dostupnost informacija o radu lokalne samouprave kroz organiziranje informativnih centara, javnih baza podataka, kroz korištenje informacione tehnologije, kroz pojednostavljenje administrativnih procedura i smanjenje troškova za kopije dokumenata itd. Lokalne samouprave također trebaju adekvatno informirati javnost o administrativnim tijelima i njihovoj organizacijskoj strukturi, kao i o postupcima koji su u toku a neposredno utječu na građane (Prilog 2, A, Član 5).

Zemlje članice trebaju se opredijeliti za „vođenje politike veoma širokih komunikacija kako bi građanima bila pružena prilika za bolje razumijevanje glavnih pitanja od važnosti za zajednicu kao i posljedica važnih političkih odluka koje donose odgovarajuća tijela samouprave, te upoznavanje građana sa mogućnostima i oblicima njihovog učešća u javnom životu lokalne zajednice” (Ibid., Član 6).

Komunikacija tako predstavlja i edukativnu mjeru kako bi se povećala svijest građana o učešću.

Komunikacija je posebno naglašena u koracima i mjerama koje se konkretno odnose na podsticanje neposrednog učešća javnosti u procesu odlučivanja na lokalnom nivou, kao i na upravljanje poslovima lokalne zajednice: unapređenje dijaloga između izabranih predstavnika lokalne uprave i građana; upoznavanje lokalnih vlasti s tehnikama komunikacije s javnošću i načinima na koje javnost može neposredno učestvovati u tom procesu (npr. putem priručnika, konferencija, seminara, ažurnog web-sajta); upoznavanje – na osnovu anketa i rasprava – prednosti i mana različitih participatornih instrumenata, te otvorenost prema inovacijama i eksperimentiranju u boljoj komunikaciji između uprave i građana (Ibid., C, članovi 1 i 2).

Vlade su ohrabrene da koriste raspoložive resurse u domenu novih informacionih i komunikacionih tehnologija, za preduzimanje mjera da ih koriste lokalne vlasti, te za

donošenje odluka koje podrazumijevaju veći stepen razmatranja i rasprava, razmjenu informacija i mišljenja kroz različite mehanizme poput građanskih sastanaka, foruma, grupa, komisija, okruglih stolova, anketa itd. (Ibid., Član 3). Kao vrsta mjere također se ističe uspostavljanje sistematskog mehanizma za povratne informacije od građana (Ibid., Član 6). Osim toga, 2009. godine usvojen je i „Dodatni protokol Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u radu lokalnih vlasti”, kojim se također ohrabruje korištenje informacionih i komunikacionih tehnologija za promociju i za primjenu prava učešća (Vijeće Evrope, 2009, Član 2.iii).

U nacionalnom kontekstu, participacija u zakonskom i institucionalnom okviru razmatrana je u studiji Williams (2002), gdje je uzeto u obzir nekoliko zemalja Zapada. Williams je na primjerima Velike Britanije i Finske, dvije razvijene demokratije unutar Evropske unije, posebno detaljno opisala segment komunikacija u relevantnom zakonodavstvu.

Kada je u pitanju participacija, u Velikoj Britaniji je kroz Građansku povelju iz 1991. godine kodificiran uvjet da vlade konsultiraju građane o njihovim iskustvima u korištenju usluga (Clarke 2002, u: Williams 2002, str. 5). Participacija je donekle definirana u zakonima o lokalnoj upravi iz 1999. i 2000. godine. Prema Zakonu iz 1999. godine, lokalna je samouprava dužna, u okviru pregleda učinka uprave, konsultirati porezne obveznike, ali nije pojašnjeno šta se smatra konsultacijom. U okviru dokumenta „Moderna lokalna uprava” (1998), vlada predlaže obavezu konsultacija na lokalnom nivou o pitanjima u okviru njihovih nadležnosti. Specifični oblici konsultacija nisu predloženi, već svaka lokalna vlast treba odlučiti o metodama koje su najprikladnije za njen kontekst (Ibid., str. 10).

Kodeks preporučene prakse javnosti rada lokalne uprave (Code of recommended practice on local authority publicity) usvojen je 1988. godine i u skladu je sa zakonima lokalne samouprave iz 1986. i 1988. godine. U kodeksu se detaljno obrađuju pitanja tematike, sadržaja, troškova, stila, formata, marketinga, javnosti rada vijećnika itd.

Amandmani na kodeks doneseni 2001. godine odnose se, pored novih informaciono-komunikacionih tehnologija, i na preporučene prakse javnosti mehanizama participacije (referendumi, peticije), koji su uključeni u kasniju legislativu (Department for Communities and Local Government, 2006).¹⁴

U Velikoj Britaniji je Kraljevska komisija lokalne samouprave još 1969. godine preporučila da pozitivnije prakse odnosa sa javnošću trebaju biti korištene kako bi se povećala demokratska vrijednost lokalnih uprava (Richardson, u: Yeomans i Adshead 2003). Britanska Agencija za unapređenje i razvoj (Improvement and Development Agency – IDeA) prije desetak godina započela je program za unapređenje lokalne uprave, kojim je od lokalnih vlasti zahtijevano da, između ostalog, analiziraju i unaprijede procese komunikacija kroz *bench-marking*.¹⁵ Unutar teme „demokratskog i angažmana zajednice” ovog programa, komunikacija (sa klijentima i građanima) se definira kao „informiranje i ohrabivanje povratnih informacija svih segmenata društva”, te „uvjeravanje i utjecanje”, a kroz korištenje različitih medija na primjeren način i održavanje mreža kroz koje se komunikacija odvija (Yeomans i Adshead 2003, str. 249).¹⁶

Koliko lokalne vlasti ozbiljno shvataju značaj komunikacija pokazuje i istraživanje iz 2007. godine na uzorku od 298 lokalnih uprava u Velikoj Britaniji. Naime, 77% lokalnih vlasti mjeri utjecaj komunikacija na građane; tipični komunikacijski tim sastoji se od 1 do 5 ljudi (54%), dok 24% ispitanika ima tim veći od 10 ljudi, a 4%

¹⁴ Ipak, kako se navodi na stranici Agencije za unapređenje i razvoj (Improvement and Development Agency – IDeA), većina pravnika se složila da je zakon loše napisan, tako da lokalne vlasti teško mogu znati da li su prekršile zakon ili ne (IDeA, 2010).

¹⁵ Mjerenje postignutih rezultata u odnosu na ranije rezultate i identificirane indikatore uspjeha.

¹⁶ IDeA nudi tzv. alatke za komuniciranje sa zajednicama (brendiranje, odnosi sa medijima, interno komuniciranje, krizno komuniciranje, e-komuniciranje itd.). Na sajtu su također objavljeni brojni primjeri uspješnih praksi u oblasti komunikacija sa građanima na lokalnom nivou (IDeA, 2010).

veći od 30 ljudi. Za informiranje građana službenici najčešće koriste: lokalne ili regionalne medije (77,07%), bilten lokalne uprave (75,95%), građanske forume ili panele (40,98%), brošure (28,34%), kampanje u javnim zgradama (16,39%), slanje poruka putem SMS-a (11,48%), javne rasprave (14,25%) itd., dok je 69% komunikacijskih timova uključeno u procese angažmana sa zajednicom. Koliko je komunikacija s participatornim mehanizmima snažno integrirana pokazuje i to da 19% službenika za komunikacije „upravljanje konsultacijama s građanima” vidi kao prioritet, dok je 34% službenika izjavilo da je ovo u velikoj mjeri njihov fokus, a 49% oblast angažmana sa zajednicom ne smatra fokusom (što može značiti da se i gore navedeni građanski forumi i paneli više koriste za jednosmjerno informiranje nego za angažman zajednice) (Karian i Box 2007, str. 8–29).

I pored možda nedorečenog pravnog okvira, praksa u Velikoj Britaniji ipak pokazuje značajan uspjeh u oblasti informiranja građana na lokalnom nivou, pa i u oblasti angažmana sa zajednicom, iako građansko učešće službenici za informiranje možda i ne smatraju najvišim prioritetom.

Drugi primjer institucionalizacije participacije, te mehanizama konsultacije i komunikacija općenito, jeste primjer Finske, gdje Zakon o lokalnoj samoupravi (1995) specificira načine na koje stanovnici mogu učestvovati i utjecati, uključujući, pored mehanizama participacije poput referenduma, pružanje informacija, organiziranje javnih rasprava i anketiranje građana prije donošenja odluka. Štaviše, u zakonu se ističe obaveza lokalnih vlasti da stanovnike informiraju o pitanjima koja se razmatraju i procesuiraju, o planovima koji se odnose na građane, te o donesenim odlukama i rezultatima tih odluka. Ankete se trebaju provesti o pitanjima koja se odnose na lokalne usluge, finansije, zaštitu okoliša i korištenje zemljišta, gdje postoji obaveza i da se građani informiraju o tome kako mogu dostaviti svoja pitanja ili mišljenje donosiocima odluka. Kako ističe Williams, lokalne vlasti imaju zakonsku obavezu da proces konsultacija i donošenja odluka učine što transparentnijim (Williams 2002, str. 14). Pored samog zakona, u Finskoj je krajem devedesetih

godina 20. stoljeća Ministarstvo unutrašnjih poslova pokrenulo petogodišnju nacionalnu inicijativu za jačanje učešća na lokalnom nivou kroz saradnju lokalnih vlasti i civilnog sektora, sa ciljem da se, između ostalog, povećaju interaktivne informacije, te dijalog između uprave i građana (Ibid., str. 15).

Jedan od primjera dobre prakse iz regiona, na koji ukazuje Milosavljević, jeste bugarski Zakon o lokalnoj samoupravi i administraciji, koji propisuje da se akti općinskog vijeća obavezno objavljuju putem sredstava javnog informiranja i interneta; istovremeno, gradonačelnik je obavezan osigurati odgovarajuću prostoriju u zgradi općine s kopijama svih objavljenih i neobjavljenih akata općinskog vijeća u posljednjih deset godina, kojima pristup imaju svi građani u radno vrijeme organa općine. Građani mogu dobiti kopije akata uz minimalnu naknadu troškova fotokopiranja (Milosavljević 2010, str. 58). Na ovaj način se rješava problem nekih općina koje imaju ograničena sredstva za izdavanje općinskih službenih glasnika, iako bi ih morali objavljivati u skladu sa relevantnim zakonima, što je, npr., slučaj u Srbiji.

5. Participacija na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina je administrativno kompleksna zemlja, koja se sastoji od državnog nivoa, dva entiteta – Republike Srpske (RS) i Federacije (FBiH) – i Brčko distrikta kao nezavisne administrativne jedinice. RS je centralizirana i sadrži 62 općine, dok je FBiH izrazito decentralizirana, sa deset kantona i 79 općina (Agencija za statistiku BiH, 2010). Entiteti su u Bosni i Hercegovini nadležni za lokalni nivo vlasti.

Na međunarodnom nivou, Bosna i Hercegovina je ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Direktna demokratija na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini osigurana je Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH (2006) i Zakonom o lokalnoj

samoupravi RS-a (2004) (u daljnjem tekstu: ZPLSFBiH i ZLSRS).¹⁷ Zakoni propisuju *javnost rada* organa lokalne samouprave i *oblike neposrednog učešća građana* u lokalnoj samoupravi. Pored ovih zakona, u procesu decentralizacije u Bosni i Hercegovini razrađen je niz resornih zakona¹⁸ kojima se garantiraju građanska politička prava. Specifične procedure kod organiziranja mehanizama učešća građana regulirane su statutima općina, kao i posebnim odlukama. Građansko pravo na pristup informacijama osigurano je kroz državni i entitetske zakone o slobodi pristupa informacijama.

Zakoni FBiH-a i RS-a o lokalnoj samoupravi definiraju kao moguće oblike učešća: referendum, zbor građana, građansku inicijativu, mjesne zajednice i udruženja građana. Uz to, ZPLSFBiH navodi još i nevladine organizacije, dok ZLSRS dodatno navodi panele građana, sheme prijedloga i sate građana u skupštinama općina. Dok je u FBiH mjesna zajednica obavezni oblik mjesne samouprave, u RS-u je mjesna zajednica definirana kao fakultativni oblik interesnog udruživanja građana (ZPLSFBiH, 2006, članovi 43–46; ZLSRS, 2004, članovi 99 i 106). Oba entitetska zakona otvaraju mogućnost da lokalne vlasti uvedu u primjenu i druge oblike neposrednog učešća građana koji nisu u suprotnosti sa važećim zakonodavstvom.

Također, oba zakona građanima otvaraju mogućnost za podnošenje prigovora i pritužbi na rad organa jedinica lokalne samouprave i na rad načelnika (ZLSRS, 2004, Član 81; ZPLSFBiH, 2006, Član 46). Zakonom RS-a također je propisano da organi jedinice lokalne samouprave moraju osigurati javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluka o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom (Član 104).

¹⁷ Jedinice lokalne samouprave su, prema zakonima o lokalnoj samoupravi u oba entiteta, gradovi i općine. Pored gore navedenih općina, postoje dvije dodatne administrativne jedinice lokalne uprave – Grad Sarajevo i Grad Istočno Sarajevo.

¹⁸ U pitanju su zakoni kojima se vrši prijenos nadležnosti i poslova sa viših organa vlasti na jedinice lokalne samouprave.

Participativni mehanizmi okvirno su definirani zakonima, a detaljnija razrada mehanizama koji su važni za određenu lokalnu zajednicu nalazi se u općinskim statutima. Nakon stupanja na snagu entitetskih zakona o lokalnoj samoupravi, OSCE i entitetski savezi općina i gradova razradili su smjernice za usklađivanje općinskih statuta sa novim zakonima. Na osnovu smjernica, općine su u većini slučajeva definirale tri osnovna oblika neposrednog učešća građana: referendum, zbor građana i građansku inicijativu. Mjesne su zajednice u statutima također razrađene kao oblik učestvovanja građana u odlučivanju o poslovima od neposrednog interesa građana. Na osnovu analize nekolicine općinskih statuta iz oba bosanskohercegovačka entiteta može se zaključiti da mali broj bosanskohercegovačkih općina statutom institucionalizira druge oblike građanskog učešća¹⁹.

Analiza važećeg pravnog okvira pokazuje da je uključivanje građana obaveza lokalnih vlasti i da postoje osnovne pravne pretpostavke za građansko učešće. Iako bi pravni okvir mogao biti stimulativniji, ipak se zaključuje da zakoni nisu toliko loši koliko je loša njihova primjena na lokalnom nivou. Zakonima je definiran veoma mali broj opcija, ali, s druge strane, zakoni nisu restriktivni, tako da u praksi imamo i niz drugih mehanizama u upotrebi, sa novim demokratskim aspektima i dvosmjernom komunikacijom (višesektorska tijela, forumi, radionice...). U tom smislu može se reći da jedinice lokalne samouprave imaju visok stepen autonomije u primjeni različitih oblika građanskog učešća, ali one tu autonomiju nedovoljno koriste. Osoblje u centrima civilnih inicijativa procjenjuje da je u proteklih pet godina samo 25–30% bosanskohercegovačkih općina usvojilo odluke za poboljšanje učešća građana (npr.: Odluka o procedurama javnih rasprava, Odluka o provođenju ankete u mjesnim

¹⁹ Zaključci su izvedeni na osnovu detaljne analize Statuta općine Doboj Jug (FBiH) i opštine Petrovo (RS), te uvidom u statute općina Doboj (RS), Doboj Istok (FBiH), Gračanica (FBiH), Maglaj (FBiH), Modriča (RS), Usora (FBiH).

zajednicama radi davanja prioriteta projektima, Odluka o proceduri za odabir projekata nevladinih organizacija sa kriterijima itd.)²⁰. Međutim, nisu rađene studije o tome koliko općine institucionaliziraju različite oblike učešća.

Za razliku od formalnih oblika, u praksi se koriste i neformalni oblici učešća, koji su nekada „pravno neuhvatljivi”. Neformalni oblici često se javljaju kao dopunski oblici učešća građana i mogu biti veoma značajni u sredinama u kojima formalni oblici ne omogućavaju kvalitetan dijalog ili reprezentativnost učesnika. U Bosni i Hercegovini postoji niz inovativnih praksi građanskog učešća koje se nastoje institucionalizirati kroz različite međunarodne projekte.

Budući da su se nakon rata tradicionalni mehanizmi učešća poput mjesnih zajednica suočili sa nizom problema, poput nedostatka ovlaštenja, kontrole nad finansijskim resursima, nekonzistentnog izvora finansiranja, netransparentne selekcije njihovih čelnika, te nedostatka formalnih procedura koje ih definiraju kao obaveznog učesnika u procesima odlučivanja (Bajrović i Stojanović 2008, str. 29–39), nalazi istraživanja koji pokazuju slabu participaciju (CCI BiH, 2010, str. 14) ne iznenađuju.

To je svakako jedan od razloga zašto je u Bosni i Hercegovini tema građanskog učešća u donošenju odluka postala sveprisutna u diskursu međunarodne zajednice, koja u posljednjih deset godina, uglavnom u kontekstu planiranja razvoja na lokalnom nivou, insistira na participatornim praksama. Neki od projekata koji su imali komponentu učešća građana su OSCE-ovi projekti: „UGOVOR” i „Lokalno je primarno”, te „Projekat razvoja općina” (Municipal Development Project – MDP), koji je finansirala švicarska vlada, „Općinski razvojni program zasnovan na poštivanju ljudskih prava” (Rights-based municipal development program – RMAP) i „Projekat integriranog lokalnog razvoja” (ILDPA) UNDP-ja, „Lokalni akcioni planovi za zaštitu okoliša” (Local

²⁰ Centri civilnih inicijativa u toku proteklih nekoliko godina promovirali su odluke za institucionalizaciju građanskog učešća u bosanskohercegovačkim općinama.

Environmental Action Plans – LEAP) Regionalnog centra za okoliš (Regional Environmental Centre – REC) i drugi. Mnoge međunarodne organizacije kao partnere u realizaciji ovih i sličnih projekata angažiraju bosanskohercegovačke nevladine organizacije i agencije poput razvojne agencije EDA Banja Luka ili poput Centra civilnih inicijativa. Ovi projekti jesu dali veliku podršku promociji učešća građana na lokalnom nivou; ipak, problem je u tome što viši nivoi vlasti ne daju dugoročnu podršku ovim nastojanjima nakon što se međunarodni projekti završe u pojedinačnim općinama, tako da je pitanje u kojoj se mjeri ovakve aktivnosti nastavljaju nakon prestanka donatorske podrške.

6. Javnost rada i komunikacija sa građanima na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini

Zakonski okvir

Informiranje građana je zakonima o lokalnoj samoupravi na entitetskom nivou uređeno kroz princip javnosti rada, a to je princip dobre uprave, koji predstavlja zakonsku obavezu za sve općine u Bosni i Hercegovini. Novi pristup javnosti rada, kako navodi Milosavljević (2010, str. 55), „izražava se pojmom transparentnosti”. Javnost rada je i u skladu sa gore navedenim dijelom Preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope R (2001) 19, koja se odnosi na transparentnost.

Postoje manje razlike u načinima na koje je ovaj princip uređen u dva entitetska zakona za oblast lokalne samouprave. Naprimjer, Zakon o principima lokalne samouprave FBiH propisuje javnost rada „kao preduvjet efektivnog političkog nadzora i garancije da će organi jedinice lokalne samouprave provoditi svoje dužnosti u interesu lokalne zajednice” (ZPLSFBiH, 2006, Član 39). U skladu sa Zakonom o principima lokalne

samouprave FBiH, građani imaju mogućnost da prisustvuju sjednicama vijeća. Općinskim statutima i poslovnicima općinskih vijeća građanima i predstavnicima sredstava javnog informiranja osigurava se slobodan pristup sjednicama Općinskog vijeća i njegovih radnih tijela. Prema ovim dokumentima, građanima i lokalnim medijima uskraćuju se jedino informacije koje su klasificirane kao državna, vojna, službena ili poslovna tajna. Na strani općine, predstavnici načelnika i vijeća mogu davati informacije i obavještenja za javnost i „mogu odlučiti da se u postupku pripreme i donošenja općeg akta objavi njegov tekst u svim fazama donošenja putem sredstava javnog informisanja” (ZPLSFBiH, 2006, Član 42). Iako načelno afirmativne, ovakve odredbe ne obavezuju lokalnu upravu da informacije priprema i dostavlja građanima, već samo stvara „mogućnost”, koja kao takva nije obavezujuća. Organi općinske uprave imaju obavezu godišnjeg izvještavanja, čime se javnost obavještava o postignutim rezultatima i pravi se poređenje sa planiranim programskim ciljevima. Vijeće ima obavezu da statutom regulira javnost svog rada (ZPLSFBiH, 2006, članovi 39–42). Očigledno, obaveza izvještavanja jednom godišnje svakako nije ohrabrujuća i podsticajna za kvalitetnije informiranje građana niti za podsticanje bilo kakvih ozbiljnijih napora lokalne uprave da češće i kvalitetnije komuniciraju sa građanima. Činjenica je da svako općinsko vijeće posebno ima obavezu da regulira javnost svoga rada, ali time se ostavlja ogroman prostor da općinska vijeća krajnje restriktivno i limitirano definiraju javnost rada lokalne uprave, bilo zbog uskih političkih interesa, nepoznavanja tematike, bilo zbog nedostatka resursa.

Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a nešto detaljnije definira načine informiranja i vrste informacija koje se obavezno objavljuju. Pored informiranja putem javnih medija, ovaj zakon propisuje redovno organiziranje konferencija za štampu. Interesantno je da zakon propisuje upravo ovaj vrlo specifičan alat komuniciranja, koji ne mora nužno biti prikladan za sve vrste informiranja i obično se koristi u posebnim prilikama; istovremeno, specifičan alat se propisuje na vrlo općem nivou. Prikladnije bi bilo različite načine informiranja građana propisivati posebnim pravilnikom ili vodičem, a ne samim zakonom.

Nadalje, prema zakonu RS-a, lokalni administrativni organi su obavezni da javnosti podnose godišnje izvještaje o postignutim rezultatima i da redovno objavljuju podatke o broju zaposlenih u administrativnoj službi po kategoriji osoblja, o svim promjenama organizacije, djelokruga poslova, rasporedu radnog vremena itd. Dakle, lokalni organi su obavezni redovno objavljivati samo bazične administrativne informacije, dok su građane dužni obavijestiti o realizaciji svojih aktivnosti samo u godišnjim izvještajima, što vjerovatno nije dovoljno za njihovo kvalitetno informiranje.

Također, organi jedinice lokalne samouprave trebaju osigurati uvjete za neometano informiranje javnosti (ZLSRS, 2004, članovi 78–82). U zakonu RS-a, propisana je obaveza skupštine da u roku od 60 dana od dobijanja građanske inicijative, kao vida učesća, obavi raspravu i građanima dostavi obrazložen odgovor, tj. da građane informira o ishodu inicijative (ZLSRS, 2004, Član 103).

Prema zakonu RS-a, odluke i drugi opći akti objavljuju se u službenim glasilima općine (ZLSRS, 2004, Član 75), dok zakon FBiH u tom smislu samo precizira da budžet općine stupa na snagu nakon što je objavljen u službenom glasilu općine (ZPLSFBiH, 2006, Član 18). U oba je zakona navedeno da su organi jedinica lokalne samouprave građanima ili pravnim licima dužni dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora ili pritužbe (ZLSRS, 2004, Član 80; ZPLSFBiH, 2006, Član 46). Konačno, oba zakona navode da sjednici skupština/vijeća mogu prisustvovati građani, u skladu sa načinom i uvjetima propisanim Poslovnikom o radu skupštine/vijeća (ZLSRS, 2004, Član 81; ZPLSFBiH, 2006, Član 40).

U općinskim statutima detaljnije bi trebala biti razrađena zakonska rješenja, a u njima se kao osnovni kanali za informiranje javnosti spominju sredstva javnog informiranja, općinski bilten, objavljivanje odluka i drugih akata općine (npr. u službenom glasniku), javno održavanje sjednica SO/OV i općinskih radnih tijela (uz prisustvo medija i zainteresiranih građana), informativni pult u zgradi općine,

konferencije za štampu²¹. Statutarna rješenja se neznatno razlikuju od općine do općine i po pravilu ne definiraju dovoljno detaljno praktične aspekte provođenja komunikacijskih procesa i mehanizama učešća. Statuti pojedinih općina često nisu detaljniji od zakona²². Istovremeno, viši nivoi vlasti (entiteti) ne daju nikakve smjernice u vidu pravilnika, vodiča ili kodeksa ili bilo kakve druge pomoćne dokumente koji bi općinama olakšali posao preciziranja mehanizama i praksi komuniciranja.

Posebnu važnost za javnost rada imaju zakoni o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) na bosanskohercegovačkom i entitetskim nivoima. U skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama, općine imaju obavezu da imenuju službenika za informiranje, da izrade i ažuriraju vodič za građane i Indeks ili registre informacija. Neke općine ovu obavezu spominju u statutima. U Zakonu o lokalnoj samoupravi RS-a navodi se da jedino skupština općine može usvojiti odluku o uskraćivanju informacija, u skladu sa Zakonom (ZLSRS, 2004, član 76). S ciljem ocjenjivanja nivoa transparentnosti i odgovornosti javne administracije u Bosni i Hercegovini, Mediacentar Sarajevo je u toku 2005. godine proveo istraživanje o poštivanju ZOSPI-ja od strane javnih institucija. Za lokalni nivo, 60,8% odgovora lokalnih vlasti bilo je u skladu sa ZOSPI-jem, 8,2% nije bilo u skladu sa Zakonom, dok na 30,9% zahtjeva uopće nije dostavljen odgovor vlasti (Mediacentar Sarajevo, 2006b, str. 32). To nije iznenađujuće budući da je zakon ocijenjen kao napredan pravni tekst, pa je u njegovoj implementaciji došlo do određenih prepreka, jer javne institucije nemaju dovoljno ljudskih i tehničkih kapaciteta da odgovaraju na zahtjeve u skladu sa Zakonom (Transparency International, 2006, str. 199).

21 Naprimjer, u opštini Petrovo u RS-u, Statutom se definira obaveza sazivanja konferencije za štampu najmanje jednom u tri mjeseca.

22 Zaključci su izvedeni na osnovu detaljne analize Statuta općine Doboj Jug (FBiH) i opštine Petrovo (RS), te uvidom u Statute općina Doboj (RS), Doboj Istok (FBiH), Gračanica (FBiH), Maglaj (FBiH), Modriča (RS), Usora (FBiH).

Kanali komunikacije između lokalne uprave i građana

Pored saopćenja za javnost, općine koriste lokalne medije, konferencije za štampu, općinske biltene i službene glasnike, oglasne ploče, mjesne zajednice i službene web-stranice kao važne komunikacijske kanale²³. Generalno, može se reći da postoji dobra saradnja lokalne uprave sa lokalnim medijima; u nekoliko općina postoji ugovor sa lokalnim medijima kako bi se emitirale informacije ili programi iz općine.²⁴ Ovdje je neophodno istaći i značaj mjesnih zajednica kao sredstava informiranja građana u nekim općinama – općine kroz mjesne zajednice komuniciraju sa građanima putem izloženih pisanih materijala i oglasa, kao i javnih rasprava.²⁵ Ipak, imajući u vidu istraživanja koja dovode u pitanje efikasnost mjesnih zajednica (Bajrović i Stojanović 2008) poslije rata, zbog njihovog sadašnjeg ustroja i nedostatka finansijskih sredstava i ljudskih kapaciteta, postavlja se pitanje koliko su mjesne zajednice na lokalnom nivou stvarno relevantne za informiranje javnosti.

Većina općina u Bosni i Hercegovini ima službene web-stranice koje funkcioniraju, tačnije 124 općine ili 87% općina u Bosni i Hercegovini.²⁶ Štaviše, pretraga postojećih službenih stranica po ključnoj riječi „javna rasprava” (i varijacijama na

23 Intervjui provedeni 2010. godine u devet bosanskohercegovačkih općina – u općinama: Bosanski Petrovac, Laktaši, Široki Brijeg, Prnjavor, Tešanj, Višegrad, Travnik, Jablanica, Trnovo (FBiH), radi prikupljanja podataka za ovaj tekst. Sve općine ne koriste nužno sve gore navedene komunikacijske kanale.

24 Vidjeti fusnotu 22.

25 Vidjeti fusnotu 22.

26 Analiza web-stranica općina za potrebe pisanja ovog teksta sredinom 2010. godine.

tu riječ) pokazuje da je čak 90 općina (72%)²⁷ objavilo poziv na učešće u javnoj raspravi ili pak objavilo informaciju o održavanju neke javne rasprave u općini na službenoj web-stranici. Ovaj podatak govori u prilog tome da službe za odnose s javnošću pojedinih općina redovno koriste internet kao sredstvo informiranja građana o mogućnostima konsultacija. Međutim, sami građani još uvijek nisu navikli ili prosto nemaju mogućnost²⁸ da koriste internet kao način informiranja, kako svjedoče rezultati CCI-jeve ankete (CCI BiH, 2010, str. 16–17). Drugi mogući razlog jest taj da same informacije nisu adekvatno predstavljene na web-stranicama općina, da same stranice nisu funkcionalne ili da se koriste zastarjele tehnologije, da nisu interesantne i da se sadržaj tih sajtova ne promovira na valjan način, tako da građani naprosto ne znaju za web-stranice. Ovo potvrđuju rezultati analize web-stranica nekolicine općina iz 2006. godine, koja je pokazala da su web-stranice općina koje pružaju dovoljno informacija iz djelokruga rada općinskih organa najčešće konceptijski zastarjele.²⁹

U praksi, postoje značajne razlike u informiranju građana na lokalnom nivou, od općine do općine. Neke općine vrlo slabo komuniciraju, druge koriste klasične medije, dok treće imaju čak vrlo sofisticirane web-bazirane komunikacijske platforme (vidjeti: Isanović, u ovoj publikaciji).

27 Treba istaći da ovom pretragom nisu uzete u obzir druge vrste javnih poziva za učešće. Također treba uzeti u obzir da mnoge službene stranice ne drže arhive vijesti, već vijesti datiraju od početka 2010. godine (djelimično i zato što su mnoge nove), tako da ovaj podatak treba uzeti sa rezervom. Moguće je da je procenat općina koje objavljuju neke vrste poziva na učešće ili konsultacije mnogo veći.

28 Prema godišnjoj anketi korisnika RAK dozvola za pružanje internetskih usluga u Bosni i Hercegovini za 2009. godinu stopa korištenosti interneta u Bosni i Hercegovini bila je 37% (dostupno na: www.rak.ba).

29 Analiza funkcionalnosti općinskih web-stranica data je u tekstu Adle Isanović u ovoj knjizi.

Istraživanja CCI-ja o učešću građana, koja su provedena u posljednje tri godine, pokazuju da se građani iz godine u godinu o radu lokalne uprave uglavnom informiraju kroz lokalne medije ili preko prijatelja, rođaka i komšija. Zanimljiv je podatak da preko 80% građana informacije dobija neformalnim putevima – preko poznanika i rodbine, dok formalni mehanizmi informiranja – općinski leci i brošure, službenici za informiranje u općini, ali i općinske web-stranice – igraju manje značajnu ulogu u informiranju (Tabela 3).

Tabela 3: Načini informiranja građana o radu lokalne uprave (u procentima)

Načini informiranja	Lokalni mediji	Općinski leci i brošure	Službenici za informiranje u općini	Preko prijatelja i rođaka, komšija	Savjet MZ	Drugačije, preko interneta
2007.	85,2	26,3	24,7	78,3	24,4	0,6
2008.	82,2	24,4	26,9	79,1	29,0	2,3
2009.	77,9	20,4	15,2	81,1	20,3	2,2

Izvor: CCI BiH 2008; 2009; 2010.

Kod određenog broja općina³⁰ uočavaju se mnogi problemi koji direktno utječu na kvalitet komunikacije sa građanima. Najprije, odnosi s medijima najčešće su neplanski, dešavaju se po potrebi i obično su reaktivni, tj. dešavaju se uglavnom na zahtjev medija. Općine obično nisu u stanju vršiti kontinuirano praćenje i evaluaciju komunikacijskih aktivnosti, te su stoga rijetko u stanju procijeniti kvalitet i rezultate svojih komunikacijskih aktivnosti. Generalno, komunikacije nisu

³⁰ Rezultati revizije komunikacijskih kapaciteta i praksi u 6 općina (Modriča, Maglaj, Gračanica, Doboj Jug, Doboj Istok, Doboj) mogu se vidjeti u zvaničnim komunikacijskim strategijama svake od ovih općina za period 2007–2009. (strategije dostupne u arhivi autora).

standardizirane, niti su koordinirane, tako da je često slučaj da različite službe objavljuju različite i sadržinski i vizuelno nekonzistentne materijale.

Strateško komuniciranje

Neke su općine informiranje građana nastojale institucionalizirati kroz komunikacijske strategije ili planove, koji su razvijeni uglavnom kroz podršku međunarodnih organizacija. Uzimajući u obzir komunikacijske strategije koje su dostupne pretragom službenih web-stranica, intervju sa općinskim službenicima za informiranje koji su rađeni za potrebe ovog teksta, ali i činjenicu da se kroz komponentu „Mediji i komunikacije” programa „Lokalno je primarno” OSCE-a kreiraju ili će se kreirati komunikacijske strategije, oko 40 općina u Bosni i Hercegovini (otprilike 28%) ima ili će u dogledno vrijeme imati komunikacijsku strategiju. Ipak, ovaj broj se treba uzeti sa rezervom budući da nije rađeno detaljno istraživanje, te neke općine ili nemaju web-stranice ili komunikacijske strategije nisu objavile *online*.

Nema podataka o tome koliko je općina implementiralo strategije ili koliko ih redovno ažuriraju, a gruba analiza komunikacijskih strategija pokazuje da kvalitet strategija varira: mnoge nemaju akcione planove ili budžetske projekcije, što se kosi sa osnovnim postulatima strateškog planiranja. Nedostatak strateškog pristupa komunikacijama, nepostojanje komunikacijskih planova, budžeta i jasnog alociranja dužnosti otežava svakodnevni rad i onemogućava plansko rješavanje problema u ovoj oblasti, te umanjuje značaj i moguće pozitivne efekte koji se mogu postići ozbiljnijim pristupom komunikacijama sa građanima.

Iako su strategije u općinama zvanično usvojene na vijeću/skupštini i imaju razrađen i odobren budžet i akcioni plan, dostupne analize često pokazuju veoma

nizak nivo implementacije. Procijenjeni nivo realizacije akcionih planova uglavnom ne prelazi 20%, a većina aktivnosti se dešava *ad hoc*. Pored nedostatka finansijskih sredstava, kao najveći problemi za efikasnu realizaciju komunikacijskih strategija navode se preambiciozno postavljeni strateški ciljevi, nedostatak podrške za realizaciju od menadžmenta, nedostatak podrške unutar različitih općinskih službi, nedostatak ljudskih i finansijskih resursa itd.³¹

Ipak, tamo gdje su usvojene, komunikacijske strategije jesu otvorile novo poglavlje u strateškom razvoju odnosa s javnošću u općinama, te su napravljeni pozitivni pomaci. Oni se prvenstveno očituju u poboljšanju eksterne komunikacije kroz redizajniranje web-stranica i općinskih biltena, te kroz pokušaje rješavanja grafičkog i vizuelnog identiteta, čime je poboljšan imidž općina. Unaprijeđeni su tehnički kapaciteti za komunikaciju, a službenici za odnose s javnošću u općinama izjavljuju da su poboljšani odnosi s medijima i organiziranje manifestacija, iako odgovarajući protokoli često nisu institucionalizirani.³² Ohrabrujuće je to da je uloga službenika za odnose s javnošću u većini općina definirana formalnom sistematizacijom i da im je informiranje primarna funkcija, mada se dešava da, prema potrebi, obavljaju i druge funkcije.³³ Ovo je ozbiljan pomak u odnosu na stanje od prije nekoliko godina.

³¹ U nedostatku sveobuhvatnih istraživanja, procjena kapaciteta za komunikaciju i odnose s javnošću u ovom tekstu fokusira se na kratku analizu situacije u četiri bosanskohercegovačke općine za koje postoje podaci o komunikacijskim kapacitetima za period 2003–2010. godina. Radi se o općinama Doboj Istok, Doboj Jug, Petrovo i Usora. Odgovarajuće analize i podršku za jačanje komunikacijskih kapaciteta ovih općina u navedenom periodu realizirao je Mediacentar, uz podršku švicarske Agencije za razvoj i saradnju (kroz Projekat razvoja općina – MDP u Bosni i Hercegovini).

³² Intervjui provedeni u toku 2010. godine u devet bosanskohercegovačkih općina – u općinama: Bosanski Petrovac, Laktaši, Široki Brijeg, Prnjavor, Tešanj, Višegrad, Travnik, Jablanica, Trnovo (FBiH).

³³ Intervjui provedeni u toku 2010. godine u devet bosanskohercegovačkih općina – u općinama: Bosanski Petrovac, Laktaši, Široki Brijeg, Prnjavor, Tešanj, Višegrad, Travnik, Jablanica, Trnovo (FBiH).

Projekti za unapređenje komunikacijskih kapaciteta lokalnih uprava

Kako bi se pojačali komunikacijski kapaciteti na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, implementirani su različiti projekti, čiji je pokretač uglavnom bila međunarodna zajednica. OSCE je 2002. godine kroz projekat „Inicijativa komuniciranja sa javnošću” vršio obuke općina u oblasti komunikacija³⁴, a zatim je kroz projekat „UGOVOR” u periodu 2005–2008. općinama osigurao podršku za implementaciju Zakona o slobodi pristupa informacijama na lokalnom nivou. Procjena potrebe obuke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, koju je 2009. godine izvršio UNDP (2009a; 2009b),³⁵ potvrdila je da postoji potreba za jačanjem komunikacijskih kapaciteta, tj. odnosa s javnošću na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini. Tekući projekat OSCE-a „Lokalno je primarno” sadrži komponentu „Mediji i komunikacije”, kroz koju se općinama, između ostalog, pruža podrška u izradi komunikacijskih strategija i obuke u oblasti komuniciranja s javnošću (OSCE, 2009, str. 61–65). Projekat upravne odgovornosti (Governance Accountability Project – GAP³⁶) u prvoj je fazi projekta (2005–2007), u saradnji sa OSCE-om, također pružio pomoć nekolicini bosanskohercegovačkih općina da razviju komunikacijske strategije. Projekat razvoja općina – MDP je, u saradnji sa Mediacentrom Sarajevo, općinama pomogao da razviju komunikacijske strategije u toku 2006. godine. UNDP BiH također je, kroz različite projekte (Podrška pristupu

³⁴ Prema podacima kojima raspolaže OSCE, više od 100 općina u Bosni i Hercegovini prošle su OSCE-ovu inicijativu komuniciranja s javnošću (e-mail komunikacija sa nadležnom osobom iz OSCE-a).

³⁵ Procjena je rađena u FBiH i RS-u u okviru projekta MTS (Municipal Training System), koji implementira UNDP.

³⁶ Projekat upravne odgovornosti (Governance Accountability Project) u prvoj su fazi finansirali USAID i SIDA.

orijentiranom prema rezultatima – Partnerstvo za lokalni razvoj SUTRA, Sistem treninga za lokalnu upravu u BiH – MTS) u oblasti lokalne uprave, doprinio jačanju kapaciteta za oblast odnosa s javnošću.³⁷

U Bosni i Hercegovini do danas nisu rađena detaljna istraživanja koja bi evaluirala utjecaj provedenih projekata na općinske komunikacijske kapacitete, posebno u smislu njihove institucionalizacije i održivosti. No, može se reći da su ovi projekti ključni za razvoj komunikacija u općinama, te da bi bez njih malo toga bilo urađeno. Naime, viši nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini, u čijoj su nadležnosti općine, nemaju takve projekte, ne pomažu postojećim projektima, a ni ne podržavaju bilo kakav sistematski nastavak projektnih aktivnosti nakon što se donatorski projekti okončaju. Pozitivno je to što lokalne uprave rado učestvuju u takvim projektima, svjesne važnosti komunikacija, a nerijetko i same daju dio sredstava neophodnih za razvoj komunikacijskih kapaciteta. Ovo također ukazuje i na to da su općine svjesne koliko su im komunikacijski kapaciteti nerazvijeni, te da su im resursi prilično ograničeni, tako da su ovisni o donatorskoj pomoći ako žele napraviti bilo kakav ozbiljniji pomak.

8. Zaključna razmatranja

Ovo je istraživanje pošlo od pretpostavke da je komunikacija sastavni dio svakog participatornog mehanizma i da je informiranje prije, u toku i poslije participatornog događaja neophodan preduvjet za održivo i smisleno građansko učešće. Uzevši u obzir podatke koji govore o izrazito slabom učešću građana u procesima odlučivanja, te o vrlo niskom stepenu informiranja i znanja građana o

³⁷ Ovo su samo neki od projekata realiziranih u oblasti komunikacija.

participatornim mogućnostima, mehanizmima, kao i svrsi participacije na lokalnom nivou (CCI, 2008; 2009; 2010), željeli smo istražiti da li i u kojoj mjeri zakonski okvir i nivo institucionalizacije komunikacija na lokalnom nivou doprinose tako lošoj situaciji. Drugim riječima, željeli smo utvrditi da li su postojeća zakonska rješenja i institucionalni aranžmani u oblasti građanske participacije, javnosti rada i informiranja građana na lokalnom nivou stimulativni za intenzivnije uključivanje građana u procese odlučivanja.

Ako pogledamo zakonski okvir i specifične prakse u evropskom kontekstu, vidjet ćemo da su participacija, konsultacija i pravo građana na informiranje značajno zastupljeni kako na evropskom nivou, tako i u nacionalnoj legislativi zemalja članica EU. Stvoreni su preduvjeti za podsticanje i garantiranje što aktivnijeg učešća građana u procesima odlučivanja, a zakonski okvir i prateće mjere, poput kodeksa, pravilnika, i slično, lokalnu upravu obavezuju da podstiče učešće građana i da što aktivnije komunicira sa građanima. U konkretnim slučajevima, kakvi su npr. Velika Britanija ili Finska, lokalna je uprava dužna koristiti čitav niz mehanizama i preduzimati mnoštvo aktivnosti kako bi građane informirala i podstakla na učešće. U Velikoj Britaniji „Kodeks preporučene prakse javnosti rada lokalne uprave” (*Code of recommended practice on local authority publicity*), usvojen 1988. godine, specificira kako lokalna uprava treba komunicirati s građanima i osigurati javnost svoga rada. Kodeksom se daju smjernice o temama, stilu, troškovima, oglašavanju, odnosima s javnošću, upotrebi novih informacionih i komunikacionih tehnologija, javnosti mehanizama participacije poput referenduma i peticija itd. (Department for Communities and Local Government, 2006). Dakle, sa viših nivoa vlasti, kroz zakone, kodekse i druge dokumente, date su neophodne smjernice, koje lokalnoj upravi značajno pomažu u provođenju principa javnosti rada i aktivne komunikacije sa građanima, čime pomažu i građanima da učestvuju u pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu.

Analiza zakonskog okvira i pratećih dokumenata, poput statuta općina, pokazuje da su u Bosni i Hercegovini važeći entitetski zakoni koji reguliraju oblast lokalne

samouprave usklađeni sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, što predstavlja širok okvir za organiziranje komunikacijskih i participatornih procesa na lokalnom nivou. Javnost rada, kako je definirana zakonima, podrazumijeva općinsku komunikaciju sa eksternim javnostima, a jedina ciljna grupa koja se u zakonima spominje jesu građani (opća javnost). Nadalje, javnost rada podrazumijeva jednosmjernu komunikaciju – informiranje, od vlasti ka građanima, čime se osigurava transparentnost rada javnih organa i stvara preduvjet za participaciju. Slobodan pristup informacijama također doprinosi transparentnosti rada organa lokalne samouprave.

No, navedeni zakoni ne spominju potrebu za dinamičnom dvosmjernom komunikacijom i korištenjem raznovrsnih komunikacijskih kanala radi uključivanja različitih društvenih grupa u odlučivanje. Zakoni ostavljaju administraciji lokalne uprave previše prostora za manevriranje i nisu ni dovoljno obavezujući ni stimulativni za progresivniji razvoj mehanizama javnosti rada i aktivnijeg informiranja i dvosmjerne komunikacije sa građanima. Također, evidentno je da na entitetskim nivoima ne postoji dokumenat koji bi ovu oblast bolje regulirao, tj. pružio neku vrstu smjernica za informiranje koje bi bile dovoljno široko postavljene da odgovaraju specifičnom kontekstu pojedine općine, ali bi opet pružale precizne smjernice da se tehnički okvir – Zakon o lokalnoj samoupravi – ispoštuje na pravi način (Williams 2002), poput Kodeksa javnosti rada u Velikoj Britaniji. U postojećim zakonskim okvirima svakoj je općini prepušteno da za svoje potrebe ove aspekte detaljnije razradi u općinskim statutima, odlukama SO/OV i strateškim dokumentima općina. Imajući u vidu ograničene kapacitete općina u oblasti strateškog planiranja, informiranja i komuniciranja, nije iznenađujuće da su statuti općina često vrlo uopćeni i da u principu rijetko nude neke preciznije smjernice o tome kako komunicirati sa građanima.

Na to ukazuje i Milosavljević na primjeru RS-a – navedeni autor smatra da ZLSRS u domenu javnosti rada pruža solidna zakonska rješenja, ukoliko se dosljedno poštuju, ali, istovremeno, on smatra i da je dužnost organa općine i grada da svoj

rad i poslovanje urede na takav način da građani i pravna lica mogu jednostavno i efikasno ostvariti Ustavom zagaranirana prava i zakonom zaštićene interese, pa i ispunjavati svoje dužnosti u kontekstu javnosti rada, jedino sadržana u Članu 82, prema kome se na zgradama u kojima su smješteni organi općina ističu nazivi organa, u zgradi raspored prostorija, a na ulazu u te prostorije imena službenika sa oznakom poslova koje obavljaju. Milosavljević smatra da se načelo javnosti rada treba razraditi u čitavom nizu odredaba – zakona i statuta, a kao primjer nedovoljne razrade ovog principa navodi statut grada Banje Luke (Milosavljević 2010, str. 56). Autor navodi da „uređivanje načela javnosti rada i načina informisanja o radu opštinskih organa nije naročito detaljno, niti se može reći da su odredbe o tome na nivou stvarnih potreba koje bi zahtijevala puna transparentnost” (imajući u vidu da odredbe mogu biti detaljnije razrađene u poslovniku skupštine) (Ibid., str. 57).

U okviru tako široko postavljenog zakonodavstva, dinamiku u ovoj oblasti uglavnom diktiraju međunarodne organizacije, koje svojim strategijama i projektima podstiču participatorni pristup u odlučivanju i izgradnji komunikacijskih kapaciteta, dok viši nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini, prije svega kantonalni i entitetski, stoje u mjestu ili ozbiljno zaostaju za tim inicijativama.

Generalno gledajući, oblast odnosa s javnošću u lokalnim administracijama u protekloj deceniji bilježi uspon. To se naročito ogleda u usvajanju strateškog pristupa (izrada komunikacijskih strategija, komunikacijskih planova, protokola i vodiča za medije), u uspostavljanju funkcije službenika za odnose s javnošću, u razvijanju zvaničnih web-stranica općina, edukaciji osoblja i jačanju tehničkih kapaciteta za internu i eksternu komunikaciju. Ipak, većina općina i dalje nema strateški i planski pristup komunikacijama s građanima, već se te aktivnosti odvijaju stihijski i *ad hoc*. Pored toga, sam način komuniciranja prilično je tradicionalan i neinventivan, a potencijali novih informacionih i komunikacionih tehnologija ne koriste se u punom kapacitetu, već se komunikacija primarno bazira na klasičnim masovnim medijima.

U smislu aspekata koje Coffman (2004, str. 5) navodi u kontekstu institucionalizacije komunikacija, raspoloživi podaci pokazuju napredak u općinskom planiranju komunikacijskih aktivnosti, alociranju finansijskih i tehničkih resursa, imenovanju službenika za odnose s javnošću i redovnom provođenju komunikacijskih aktivnosti. Međutim, čak i u naprednim općinama, ove aktivnosti još uvijek nisu postale stvar rutine, komunikacija nije postala dio „tkiva” lokalnih administracija. Veoma mali broj općina razvio je odgovarajuće standarde, pravilnike i protokole, a i gdje postoje, oni se ne implementiraju na zadovoljavajući način, ne vrši se redovna evaluacija komunikacijskih praksi radi učenja i stalnog unapređenja. Značajan dio planiranih aktivnosti i dalje se ne implementira, prije svega, jer nije uslijedila potrebna podrška koju bi dalo rukovodstvo lokalne uprave (načelnika) u vidu alociranja neophodnih ljudskih i tehničkih resursa ili finansijskih sredstava. Organizacijska podrška unutar institucije često nedostaje u smislu saradnje svih općinskih sektora i instanci koje donose odluke. Ovo ukazuje na i dalje nizak nivo razumijevanja važnosti komunikacija za efikasan rad lokalne uprave, te na to da komunikacijske prakse i mehanizmi javnosti rada još uvijek nisu adekvatno institucionalizirani.

9. Preporuke

Na osnovu rezultata istraživanja, ovdje dajemo niz preporuka koje se odnose na zakonski okvir, kodeks javnosti rada i komunikacije sa građanima, neophodnost uključivanja viših nivoa vlasti u ovoj oblasti i daljnji razvoj komunikacijskih kapaciteta općina.

Preciziranje zakonskog okvira

- U zakonima treba otkloniti nejasne i slabe odredbe o javnosti rada i informiranju građana i učiniti te aktivnosti i principe obavezujućim.

- Najprije, u relevantnim zakonima na entitetskom nivou neophodno je detaljnije precizirati okvirne mehanizme za razvoj javnosti rada i za što kvalitetniju komunikaciju sa građanima.
- U zakonima posebno treba istaći obavezu općina da uspostavljaju mehanizme povratne sprege (engl. *feedback*) sa građanima putem anketa, konsultacija i slično. Organizatori participatornih događaja moraju uspostaviti kanale za redovno informiranje i slanje povratne informacije građanima kako bi stvorili atmosferu povjerenja i povećali motivaciju za učešće (Kurtić 2009).
- U zakonima je potrebno ustanoviti obavezu općina da što češće i na što više načina redovno informiraju građane o svojim aktivnostima, odlukama itd.
- U zakonima je potrebno ustanoviti obavezu općina da koriste savremene informacione i komunikacione tehnologije za informiranje građana.
- U zakonima je neophodno ustanoviti obavezu općina da imaju strateške komunikacijske planove i budžete za komunikacijske aktivnosti.
- Na entitetskom nivou potrebno je izraditi poseban kodeks (protokol ili vodič) javnosti rada i komunikacije sa građanima, koji će svim općinama dati precizne smjernice kako se postiže javnost rada i kako se komunicira sa građanima na kvalitetan, proaktivan način. Na osnovu tog dokumenta općinama bi bilo relativno lako da usklade svoje statute tako da oni zadovoljavaju određene standarde javnosti rada i komunikacije sa građanima, kakvi se mogu vidjeti u primjerima dobre prakse koje smo ranije naveli. Na ovaj način komunikacija se podstiče sa viših nivoa vlasti, te predstavlja stratešku oblast za sve lokalne zajednice.

Kodeks (protokol ili vodič) javnosti rada i komunikacije sa građanima

Kod izrade kodeksa treba obratiti pažnju na to da komunikacijske prakse doprinose smislenom učešću, pa je neophodno uzeti u obzir sljedeće faktore³⁸ i faze:

Komunikacija prije procesa participacije:

- blagovremene informacije o participatornim mehanizmima u općini kako bi se građani mogli uključiti na vrijeme;
- jasnoća poruke (npr. poziva građanima da učestvuju u kreiranju određenih javnih politika), što podrazumijeva da je sama svrha participatornog mehanizma jasno definirana, kao i način na koji se odluke donose; općina bi također trebala građanima ponuditi objašnjenje zašto se odlučila za određeni (adekvatni) participatorni mehanizam.

Komunikacija tokom procesa participacije:

- pristup redovnim i potpunim informacijama tokom samog participatornog procesa, npr. blagovremeno informiranje učesnika o individualnim sastancima, dostavljanje materijala koji se odnose na naredni sastanak na vrijeme;
- transparentnost procesa u smislu da je građanima jasno na koji su način npr. izabrani članovi partnerske grupe ili participatornih komisija ili na koji je način postignut konsenzus unutar participatornog mehanizma. To podrazumijeva i da su informacije o participatornom mehanizmu (npr. kriteriji za selekciju članova, za selekciju projekata, ako se radi o razvojnim i drugim planovima, zapisnici, odluke vijeća itd.) dostupni na zahtjev u skladu sa Zakonom o pristupu informacijama.

³⁸ U skladu sa gore spomenutim kriterijima za efektivnu participaciju (Rowe et al. 2004).

Komunikacija nakon procesa participacije:

- povratne informacije o ishodu participacije (npr. dostavljanje dokumenta koji je kreiran kroz participatorni mehanizam nakon što ga je usvojilo vijeće/skupština, informacije o realizaciji projekata) kako bi građani bili motivirani da dalje učestvuju u sličnim procesima.

Uključivanje viših nivoa vlasti

- Neophodno je da se entitetske i kantonalne vlasti aktivnije uključe u ovu oblast, te da podstaknu općine i pomognu im u razvoju građanske participacije, javnosti rada i aktivne komunikacije sa građanima, prije svega unapređenjem zakonskog okvira a zatim i finansijskim podsticajima gdje je god to moguće. Posebno bi važno bilo da se viši nivoi vlasti uključe u postojeće donatorske aktivnosti i pomognu daljnji razvoj uspješnih projekata i inicijativa. Iskustva Velike Britanije i Finske, opisana u ovom tekstu, pokazuju da je dugogodišnje nastojanje nacionalnih vlasti da institucionaliziraju konsultacije i komunikaciju sa građanima na lokalnom nivou osnažilo demokratsku kulturu u ovim zemljama. Njihove javne politike u oblasti informiranja građana tradicionalno se usavršavaju i utječu na stvaranje dinamičnog i podsticajnog okruženja za interaktivan dijalog između lokalnih vlasti i građana.

Daljnji razvoj komunikacijskih kapaciteta općina

- Neophodno je nastaviti sa projektima koji lokalnoj upravi pomažu da razvija svoje komunikacijske kapacitete i da unapređuje javnost svoga rada. U tom smislu, potrebno je insistirati na dugoročnim, strateškim projektima, te na evaluaciji uspješnosti projekata kako bi se postigao kvalitetan i održiv rezultat.
- Korisno bi bilo uvjetovati bilo kakvu donatorsku pomoć u ovoj oblasti i određenim finansijskim učešćem same lokalne uprave, čime bi se pokazala spremnost i predanost lokalne uprave razvoju vlastitih komunikacijskih kapaciteta i unapređenju javnosti svoga rada.

Literatura

Agencija za statistiku BiH, 2010, Opšti podaci o BiH, dostupni na: <http://www.bhas.ba/new/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>, (stranica posjećena 1.6.2009.).

Arnstein, Sh. 1969, „A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Planning Association*, juli, str. 216–223.

Bajrović, R. i Stojanović, I. 2008, „Submunicipal Government and Decentralization in Bosnia and Herzegovina”, u: Peteri, G. (ur.) *Mind Your Own Business!*, OSI/LGI, Budapest.

Baker, W., Addams, H., i Davis, B. 2005, „Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings.” *Public Administration Review*, god 65, br. 4, str. 490–499.

Blomgren-Bingham, L., O’Leary, R. i Nabatchi, T. 2005, „The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government”, *Public Administration Review*, god. 65, br. 5 (septembar/oktobar), str. 547–558.

CCiBiH, 2008, „Izveštaj o stanju učešća građana u donošenju odluka za 2007. godinu”, Centar civilnih inicijativa BiH, Banja Luka.

CCiBiH, 2009, „Učešće građana u donošenju odluka za 2008. godinu”, Centar civilnih inicijativa BiH, Banja Luka.

CCiBiH, 2010, „Učešće građana u donošenju odluka za 2009. godinu”, Centar civilnih inicijativa BiH, Banja Luka.

Coffman, J. 2004, „Strategic Communications Audits, Communications Consortium”, Media Center, Washington DC, oktobar 2004, dostupno na: <http://www.mediaevaluationproject.org/WorkingPaper1.pdf>, (stranica posjećena 10.4.2010.).

Cooke, B. i Kothari, U. 2001, „The Case for Participation as Tyranny”, u: Cooke, B. i Kothari, U. (ur.) *Participation: the New Tyranny?* Zed Books, London, str. 1–15.

Department for Communities and Local Government, 2006, „Code of recommended practice on local authority publicity”, dostupno na: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/155067.pdf>, (stranica posjećena 10.4.2010.).

Gaventa, J. 2004, „Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad”, *National Civic Review*, god. 93, br. 4, str. 16–27.

Hickey, S. i Mohan, G. 2004, „Towards participation and transformation: critical themes and challenges”, u: Hickey, S. i Mohan, G. (ur.) *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books, London, str. 3–25.

IDEA, 2010, „Connecting with Communities: communications toolkit”, dostupno na: <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=7816073>, (stranica posjećena 10.3.2010.).

Irvin, R. i Stansbury, J. 2004, „Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?”, *Public Administration Review*, januar/februar, str. 55–65.

Karian and Box, 2007, „A comprehensive view of local government communications today: LG07 study 2007”, dostupno na: <http://www.karianandbox.com/pdf/LGO7%20STUDY.pdf>, (stranica posjećena 10.4.2010.).

Kurtić, N. 2009, „BiH iskustva u uključivanju građana u kreiranje javne politike”, Centar za ekologiju i energiju, Tuzla.

Mediacentar Sarajevo, 2004, „Odnosi s javnošću u usluzi lokalne uprave – korak dalje”, Mediacentar Sarajevo, Sarajevo.

Mediacentar Sarajevo, 2006a, „Istraživanje komunikacijskih kapaciteta općina Doboje, Doboja Istok, Doboja Jug, Usora, Maglaj, Petrovo i Gračanica”, Mediacentar Sarajevo, Sarajevo.

Mediacentar Sarajevo, 2006b, „Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini: Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija”, Mediacentar Sarajevo, Sarajevo, dostupno na: <http://www.media.ba/mcsonline/en/tekst/>

researchmonitoring-democraticdevelopment-bosnia-and-herzegovina-accessibility-index-public-in, (stranica posjećena 10.3.2010.).

Milosavljević, B. 2010, „Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: Analiza pravnog okvira sa preporukama”, Savez opština i gradova Republike Srpske, Bijeljina, dostupno na: <http://www.alvrs.com/pdf/jacanje%20gradjanskog%20ucesca.pdf>, (stranica posjećena 10.5.2010.).

Mišić, S. (u štampi) „Učešće građana u Bosni i Hercegovini: Između tradicije i tranzicije”, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.

Mohan, G. i Stokke, K. 2000, „Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism”, *Third World Quarterly*, god. 21, br. 2, str. 247–268.

Mosse, D. 2001, „'People's Knowledge', *Participation and Patronage: Operations and representations in Rural Development*”, u: Cooke, B. i Kothari, U. (ur.) *Participation: the New Tyranny?*, Zed Books, London, str. 16–35.

Moynihan, D. 2007, „Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”, u: Shah, A. (ur.) *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability Series*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC, str. 55–91, dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>, (stranica posjećena 10.3.2010.).

OSCE BiH, 2009, „Lokalno je primarno: Mediji i komunikacija”, dostupno na: <http://www.oscebih.org/documents/13849-bos.pdf>, (stranica posjećena 10.3.2010.)

Rhodes, R. 1996, „The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, god. XLIV, str. 652–667.

Rowe, G. i Frewer, L. 2005, „A Typology of Public Engagement Mechanisms”, *Science, Technology & Human Values*, god. 30, br. 2, str. 251–290.

Rowe, G., Marsh, R. i Frewer, L. 2004, „Evaluation of a Deliberative Conference”, *Science, Technology & Human Values*, god. 29, br. 1, str. 88–121.

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), 2006, „Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou”, u: Vukelić, Z. (ur.), SKGO, Beograd, dostupno

na: http://www.parlament.org.rs/res/Ucesce_gradjana_u_javnom_zivotu.pdf, (stranica posjećena 15.4.2010.).

Stoker, G. 1998, „Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*, god. 50, br. 155, str. 17–28.

Transparency International BiH, 2006, „Studija sistema nacionalnog integriteta Bosne i Hercegovine 2007”, u: Divjak, B. (ur.), Transparency International, Sarajevo.

UNDP, 2009a, „Izvještaj o analizi potreba za obukom jedinica lokalne samouprave (FBiH)”, dostupno na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=36&RID=89>, (stranica posjećena 10.3.2010.).

UNDP, 2009b, „Izvještaj o analizi potreba za obukom jedinica lokalne samouprave (RS)”, dostupno na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=36&RID=89>, (stranica posjećena 10.3.2010.).

Vijeće Evrope, 2001, „Recommendation 19 (2001) of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life”, dostupno na: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=871858&SecMode=1&DocId=234770&Usage=2>, (stranica posjećena 20.4.2010.).

Vijeće Evrope, 2009, „Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority”, dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/207.htm>, (stranica posjećena 20.4.2010.).

Williams, E. 2002, „Report on Frameworks for Citizen Participation in Local Governance in the North”, LogoLink, dostupno na: <http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/regionalreports/RegionalReportNorth%20final.pdf>, (stranica posjećena 20.4.2010.).

Yeomans, L. i Adshead, L. 2003, „The role of public relations in non-electoral participative democracy: A case study examining the effectiveness of district assemblies within Tameside Metropolitan Borough Council”, *Journal of Public Affairs*, god. 3, br. 3, str. 245–259.

Yilmaz, S. i Beris, Y. 2008, „Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda”, u: Peteri, G. (ur.) *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*, OSI/LGI, Budapest, str. 13–42, dostupno na: http://lgi.osi.hu/publications/2008/383/Finding_the_Money_complete_WEB.pdf, (stranica posjećena 2.3.2010.).

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2004, Službeni glasnik RS, br. 101/04 (18. 11. 2004), dostupno na: http://www.bihgap.ba/dokument_new/policy%20publikacije/Zakon%20o%20lokalnoj%20samoupravi%20Republike%20Srpske.pdf, (stranica posjećena 2.3.2010.).

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, 2006, Službeni glasnik FBiH, br. 51/06 (06. 09. 2006), dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>, (stranica posjećena 2.3.2010.).

NOVI MEDIJI, LOKALNA UPRAVA I PARTICIPATORNA KOMUNIKACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

I. Uvod

Iako ostvarivanje političke participacije i stepen političkog angažmana građana zavise od brojnih faktora¹, sociološka, medijska, te istraživanja političkoga komuniciranja ukazuju na to da korištenje medijskog sadržaja i pristup relevantnim informacijama (koje osiguravaju materijal za politički dijalog), kao i političke diskusije građana, igraju ključnu ulogu kod motivacije za učešće u procesu upravljanja (Segaard 2005, str. 531; Shah, Cho, Eveland i Kwak 2005). Ipak, iako danas postoji mnogo više kanala za dijalog i participatornu komunikaciju, brojne studije pokazuju da je u nekoliko posljednjih decenija politička participacija čak i u razvijenim demokratijama kontinuirano u padu (Bošnjak et al. 2008; Schuler 2003; Putnam 2000), te da je primjetan razvoj apatije kod biračkog tijela. Istraživanja (Bošnjak et al. 2008, str. 748) koja analiziraju političku apatiju građana ukazuju na različite faktore koji doprinose razvijanju takvog stanja: pad "političke tolerancije"², gubitak "interpersonalnog povjerenja"³, sumnja u "političku

1 „Predložene su brojne determinantne (ne)participacije: politička tolerancija, međupersonalno povjerenje, politička efikasnost, pristup informacijama, društveni kapital, cijena uloženog vremena i napora, demografske karakteristike, i interes za politikom.” (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 748)

2 Nedostatak *političke tolerancije* smatra se direktno povezanim sa „percepiranom prijetnjom koju izriču protivničke grupe, koja je povezana sa određenim karakteristikama ličnosti, stepenom obrazovanja i političkim aktivizmom” (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 749).

3 Kada je riječ o *interpersonalnom povjerenju*, Bošnjak, Galešić i Kliček (2008, str. 749) pojašnjavaju (pozivajući se na Cohen 1971; Nugent 2001) da se radi o jednom od ključnih elementa društvenoga kapitala koji je neophodan da bi građani bili u mogućnosti da sami sobom upravljaju, te dodaju (pozivajući se na Nugent, 2001) da je građansko povjerenje u sve nivoe vlasti dramatično palo u posljednje tri dekade.

efikasnost”⁴, problem ”pristupa informacijama”, slabljenje ”društvenoga kapitala”⁵ sumnja u isplativost uloženog ”vremena i napora”⁶, ”demografske karakteristike”⁷, te slab ”interes za politiku”⁸.

Ovi negativni trendovi vidljivi su i u današnjoj Bosni i Hercegovini (BiH), koju karakterizira i izuzetno kompliciran, skup, neefikasan i glomazan administrativni aparat, značajno udaljen od građana i njihovih problema.⁹ U pogledu ”učinkovitosti vlasti”, BiH je na samom dnu globalne ljestvice, a nezavisne studije koje mjere stepen demokratičnosti smještaju je nisko na svjetskoj ljestvici demokratskih

⁴ *Politička efikasnost* – primjetan je duboko ukorijenjen i širom rasprostranjen skepticizam kada je riječ o sopstvenoj političkoj moći, odnosno o mogućnosti da ćemo svojim glasom nešto promijeniti. Vidljivo je to i u procentima građana koji izlaze na izbore, naročito kod mlađe populacije (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 749).

⁵ Faktorom *društvenoga kapitala* izražava se sposobnost pripadnika jedne zajednice ili grupe da kolektivno djeluju radi ostvarenja svojih zajedničkih ciljeva. Ključne elemente društvenoga kapitala čine: interpersonalno povjerenje i aktivan angažman u različitim oblicima udruživanja. Smatra se da su nedostatak nekih od ovih elemenata, odnosno pad društvenoga kapitala, u direktnoj vezi sa razvojem političke indiferentnosti kod građanstva (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 749).

⁶ Politička participacija zahtijeva vrijeme i trud, a sa savremenim tempom života sve je manje građana koji su spremni da ih izdvoje za aktivan građanski angažman (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 749).

⁷ Faktor *demografskih karakteristika* vezuje se za ideju da se politički aktivan dio građanstva demografski razlikuje od grupe manje aktivnih građana. Naime, prema mišljenju pojedinih teoretičara, aktivnu populaciju češće čine osobe muškog spola, osobe koje imaju viši stepen obrazovanja i sl. (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 749-750).

⁸ *Interesiranje za politička pitanja* jedan je od ključnih faktora razvoja političkog angažmana građana. Kod najvećeg dijela populacije, politika ne zauzima primarno mjesto u ličnom životu, što se svakako odražava i na njihovu spremnost da se aktivno angažiraju (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 750).

⁹ Na trenutni sistem vlasti troši se oko 50% BDP-a (izvor: CIA „The World Factbook”, dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>, stranica posjećena 6.7.2010). Usluge građanima javna uprava pruža u 141 općini, 10 kantona, dva entiteta, Distriktu Brčko i na nivou države BiH (izvor: Agencija za statistiku BiH, dostupno na: <http://www.bhas.ba/eng/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>, stranica posjećena 1.4.2010.).

sistema.¹⁰ Istraživanja pokazuju kako postoji značajno nepovjerenje građana prema vlastima. Gotovo jedna polovina građana ima malo ili nimalo povjerenja u općinske i entitetske vlasti, a gotovo tri četvrtine građana nema povjerenje u vlasti na državnom nivou. Uz to, veliki broj građana (oko 90%) vjeruje da je javni sektor korumpiran (UNDP/Oxford Research International, 2007, str. 13–17). Istraživanja pokazuju da je „u BiH došlo do sloma društvenog povjerenja”, te da ono skoro i ne postoji. Prema istraživanju UNDP/Oxford Research Internationala, samo 7% građana smatra da se ljudima može vjerovati, a 93% da u odnosima sa ljudima treba biti oprezan. Uz to, 62% ispitanika bi, kada bi im se pružila prilika, napustilo BiH da bi živjeli negdje drugo. Kada je riječ o ovom faktoru, u poređenju s drugim zemljama, BiH se nalazi na samom dnu svjetske ljestvice (UNDP/Oxford Research International, 2007, str. 21–23). U takvom kontekstu, zainteresiranost građana za politiku je veoma niska, a studije ukazuju na to „(...) da je neangažiranost temeljna odrednica odnosa između građana i politike” (UNDP/Oxford Research International, 2007, str. 24) budući da niti jedna druga zemlja u tranziciji nema sličan procenat ispitanika koji navode da uopće nisu zainteresirani za politiku (24%), te da nisu naročito zainteresirani (33%) (UNDP/Oxford Research International, 2007, str.25). Konsekventno, učešće građana u političkom procesu rijetko se realizira, a glasanje i dalje ostaje primarni oblik njihove političke participacije.¹¹

Evidentno, odvojenost građana od političkih procesa i njihovo rastuće nepovjerenje u političke lidere i institucije vlasti, predstavljaju ozbiljan problem za razvoj

¹⁰ Indeks demokratičnosti The Economist Intelligence Unita BiH rangira kao 86. zemlju (od 167 zemalja) smještajući je među zemlje koje se smatraju hibridnim režimima, (*The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, 2008, str. 6).

¹¹ Glasanje – 81%, razgovor sa drugima o politici – 42%, članstvo u političkoj stranci – 16%, članstvo u građanskoj aktivističkoj grupi – 14%, demonstracije – 9%, korištenje nasilja ili sile – 6%, analiza za BiH 2007, (UNDP/ Oxford Research International, 2007, sažetak grafikona, str. 26).

demokratije u BiH i dovoljan razlog za uspostavljanje i razvijanje novih modela komunikacije između građana i javne uprave, kao i novih mehanizama za učešća građana u procesima odlučivanja. Kao što je 2004. godine prepoznato i u Strategiji razvoja informacionog društva u BiH, uprava je troma, neefikasna i dosta skupa i „postoji nesumnjiva potreba da se dobije funkcionalna i djelotvornija uprava”, a „poboljšanjem efikasnosti i kvaliteta servisa javne uprave putem primjene informacionih i komunikacionih tehnologija značajno bi se utjecalo na sveukupne tokove, ekonomski i svaki drugi prosperitet na cijelom području Bosne i Hercegovine” (Vijeće ministara BiH i UNDP, 2004, str. 75).

Budući da su klasični mediji – štampa, a zatim radio i televizija – odigrali značajnu ulogu u jačanju političke demokratije u razvijenim zemljama, istraživači se danas s pravom pitaju možemo li isto očekivati od novih medija u „novim” demokratijama, odnosno zemljama koje je dotakao val demokratizacije s kraja XX i početka XXI vijeka (Coleman i Kaposi 2006, str. 7). Šta možemo očekivati od novih medija u procesu razvoja demokratije u zemljama poput Bosne i Hercegovine, u kojoj politička demokratizacija i informatizacija društva teku paralelno? U kojoj mjeri institucije vlasti mogu i žele iskoristiti nove informaciono-komunikacione tehnologije da bi podstakle učešće građana u procesima odlučivanja? Preciznije, postavlja se pitanje u kojoj mjeri i na koji način se koristi potencijal novih informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT – *Information and Communication Technology*) u procesu razvoja političke participacije građana, te kako bi se zaustavilo širenje jaza između građana i javne uprave? Imajući u vidu činjenicu da su vlasti u BiH „prepoznale” potrebu za revitalizacijom društva uvođenjem novih informaciono-komunikacionih tehnologija (Ibid., str. 15), ali i da je „jaz” između njih i građana sve dublji, pitanje je naročito aktuelno u procesu demokratizacije bosanskohercegovačkog društva.

Fokus je ovdje stavljen na lokalnu upravu budući da, za razliku od državne vlasti, organi lokalne uprave u principu imaju bolje predispozicije za efikasnu realizaciju

političke participacije građana. Tačnije, s obzirom na to da je lakše identificirati interese javnosti na lokalnom nivou, te uočiti efekte koje donesene odluke imaju na svakodnevni život građana u lokalnim zajednicama, organi lokalne uprave imaju mogućnost da razviju institucionalna rješenja unutar kojih nove ICT mogu biti primijenjene u svrhu ostvarenja demokratskih ciljeva i, slijedom toga, mogu voditi unapređenju političke participacije građana (Takao 2004, str. 240).

„Politička zajednica na lokalnom nivou se sastoji od manjeg broja stanovništva sa manje podijeljenim interesima zajednice, koji nisu pod utjecajima ideologija ili klasno-određenih potreba, već prije specifičnih lokalnih interesa; a to pruža načelniku ili guverneru mogućnost da lakše identificira interese koji su sažeti i artikulirani kroz e-participaciju.” (Takao 2004, str. 260)

U ovoj analizi e-uprave, polazimo od pretpostavke da ICT-i imaju potencijal za razvoj političke participacije građana i transparentniji rad uprave, ali ne treba zaboraviti da će njena uspješnost i razvoj zavisiti od različitih faktora – od dominantnih demokratskih perspektiva, *online* prisutnosti i usluga uprave, preko ljudskih kapaciteta do infrastrukturnih i ostalih uvjeta.¹² Želimo ukazati na ulogu novih tehnologija u procesima provođenja principa dobre lokalne uprave, te mapirati trenutno stanje, odnosno analizirati u kojoj mjeri i na koji način općinske vlasti u BiH koriste nove ICT-e za promociju i razvoj građanske participacije u lokalnim sredinama. Razvoj e-demokratije (elektronske demokratije) mogao bi pomoći prevazilaženju ili barem umanjenju problema slabe političke participacije građana, kako u „starijim” i razvijenijim demokratijama tako i u zemljama poput BiH. Stoga, dva ključna pitanja na koja ovaj tekst pokušava odgovoriti jesu:

- Da li i u kojoj mjeri lokalna uprava u BiH koristi nove informaciono-komunikacione tehnologije, odnosno web-kanale i alate, kako bi svoj rad

¹² Važno je naglasiti da se ovim ne sugerira da model *online* komunikacije građana sa (lokalnom) upravom može sasvim zamijeniti njihov model '*offline* ponašanja', tj. njihov direktni angažman u realnom, fizičkom smislu, jer se ova dva modela međusobno dopunjuju (Torpe 2004, str. 5).

približila građanima, učinila se odgovornijom i transparentnijom, i kako bi podstakla intenzivnije učešće građana u procesima odlučivanja u pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu?

- Koji to faktori mogu utjecati na proces razvoja e-uprave i e-demokratije na lokalnom nivou u BiH?

Kako bismo ponudili odgovore na ova pitanja, nakon skiciranja osnovnih metodoloških postavki, tekst definira ključne pojmove i koncepte, zatim ukazuje na globalne trendove i prakse uvođenja e-uprave i razvoja e-demokratije na lokalnom nivou. Nakon toga, tekst se bavi kontekstualnim determinantama razvoja i korištenja ICT-a kao sredstva interakcije između lokalne uprave i građana u općinama u BiH, a zatim slijedi analiza sadržaja i usluga web-sajtova nekoliko općinskih administracija u BiH – analizirat će se na koji način lokalna vlast koristi nove medije i web-alate kako bi omogućila bolju informiranost, snažniji dvosmjernan protok informacija, intenzivniju interakciju i, konačno, veću političku participaciju građana i drugih interesnih grupa unutar lokalne zajednice. Poglavlje završavamo zaključkom baziranim na rezultatima analize koji će pokazati da li i na koji način e-spremnost Bosne i Hercegovine i web-komunikacija općina omogućava realizaciju osnovnih prava koja osiguravaju djelotvorno građansko učešće u upravljanju zajednicom: pravo na informiranje, konsultiranje i učešće u odlučivanju.

2. O metodologiji

Ova studija kombinira informacije prikupljene iz sekundarnih izvora i primarnog istraživanja fokusiranog na analizu web-sajtova lokalnih uprava u BiH. Bazirajući se na postojeće izvještaje i dostupne informacije, pokušat ćemo BiH pozicionirati kako

u odnosu na zemlje regiona jugoistočne Evrope tako i u odnosu na šire trendove u razvijenim zemljama.

Važno je istaći da ne postoji jedinstveni svjetski standard mjerenja e-spremnosti, ali postoje relevantna istraživanja i široko prihvaćene metodologije kojima se mjeri razvoj informacionog društva (npr. SIBIS metodologije Evropske unije¹³, metodologije Ujedinjenih naroda¹⁴ i Svjetskog ekonomskog foruma¹⁵), na koje se oslanja i ova naša studija. Tako su, npr., indikatori Ujedinjenih nacija podijeljeni na indikatore za domaćinstva i poslovni sektor. Indikatori Svjetskog ekonomskog foruma svrstani su u tri grupe: indeks okruženja (tržišno, političko, zakonodavno i infrastrukturno), indeks spremnosti (individualna spremnost, spremnost biznisa i vlade) i indeks korištenja (individualno korištenje, poslovno korištenje i korištenje vlade).¹⁶ Evropska komisija je, kao mjerilo praćenja razvoja nivoa informatiziranosti e-uprave, prihvatila mjerenje razine njene informatiziranosti na skali od 0 do 5, gdje 0 predstavlja stanje u kojem informacije o usluzi nisu dostupne na web-sajtu, dok 5 predstavlja situaciju u kojoj je usluga potpuno prilagođena individualnom korisniku, automatizirana i proaktivna.¹⁷ Prema standardima „eEurope 2005”, razvoj e-uprave se prati kroz razvoj 20 javnih servisa podijeljenih na servise za građane i grupu servisa za firme.¹⁸

¹³ Izvor: Statistical Indicators Benchmarking the Information Society, dostupno na: <http://www.sibis-eu.org/>, (stranica posjećena 4.10.2010.)

¹⁴ Measuring ICT: The Global Status of ICT indicator. Partnership on Measuring ICT for Development, Partnership on measuring ICT for development, 2005, UN ICT Task Force.

¹⁵ Svjetski ekonomski forum, ICT, mart 2005.

¹⁶ „Razvoj informacionog društva: Izvještaj o e-spremnosti za 2005. godinu”, (UNDP BiH, 2006, str. 9–10).

¹⁷ Izvor: „Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012.”, str. 15, dostupno na: <http://www.e-hrvatska.hr>, (stranica posjećena 5. 7. 2010).

¹⁸ „Razvoj informacionog društva: Izvještaj o e-spremnosti za 2005. godinu”, (UNDP BiH, 2006, str. 9–10).

Analizom web-sajtova lokalne administracije, pokazat ćemo na koji način i koju vrstu informacija i aplikacija organi lokalne uprave pružaju građanima i drugim grupama kako bi im omogućili jednostavniji pristup informacijama, bolje usluge i, uopće, kako bi podstakli građansko učešće u upravljanju lokalnom zajednicom. Za potrebe analize web-sajtova korišten je upitnik koji je preuzet iz istraživanja Segaaarda (Segaard 2005), te je prilagođen potrebama ove studije (upitnik se nalazi u Aneksu 2). Upitnik je zabilježio koje su ICT aplikacije i informacije koje mogu imati implikacije na *online* učešće građana prisutne na spomenutim web-sajtovima (Segaard 2005, str. 14).

S obzirom na to da u BiH postoji 141 općina¹⁹, kao i zbog objektivnih ograničenja ovog istraživanja u smislu resursa i vremena, kreiran je uzorak na osnovu podataka iz godišnjeg izvještaja Regulatorne agencije za komunikacije BiH (RAK) o pružanju internetskih usluga u BiH u 2008. godini (RAK, 2009, str. 11).²⁰ Konkretno, imajući u vidu da je *online* prisustvo građana jedan od preduvjeta i ključnih faktora za razvoj e-uprave i jačanje e-demokratije, za potrebe ovog istraživanja odabrali smo samo one gradove/regije u kojima je broj pretplatnika na internet činio više od 10% od ukupnog broja lokalnog stanovništva (vidjeti Aneks 3). Na osnovu takve selekcije, dobili smo uzorak od 25 web-sajtova lokalne uprave u BiH (vidjeti Aneks 1), koji čine slijedeći gradovi odnosno regije sa pripadajućim općinama: grad/općina Travnik; Istočno Sarajevo (Han-Pijesak, Kalinovik, Lukavica, Pale, Sokolac, Trnovo); regija/općina

¹⁹ Prema podacima Agencije za statistiku BiH, u FBiH je 79 općina a u RS-u 62., dostupno na: <http://www.bhas.ba/eng/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>, (stranica posjećena 1. 4. 2010.)

²⁰ Na osnovu analize po gradovima i svoje godišnje ankete, RAK je izradio prikaz ukupnog broja pretplatnika na internet po gradovima/regionima u BiH u 2008. godini, čiji su rezultati prikazani u Aneksu 3. Izvor: „Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu”, (RAK, 2009, str.11, dostupno na: <http://www.cra.ba/bs/depts/observ/default.aspx?cid=5244>, stranica posjećena 1. 4. 2010.)

Livno; grad Sarajevo (Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad); grad Banja Luka (Banja Luka, Srbac, Čelinac, Kotor-Varoš, Kneževo, Gradiška, Prnjavor, Laktaši) i regija Mostar (Mostar, Čapljina, Čitluk, Neum, Prozor, Stolac, Jablanica, Konjic).

3. Lokalna zajednica, e-participacija, e-demokratija i e-uprava

Informaciono-komunikacione tehnologije na najrazličitije načine i iz temelja mijenjaju svijet u kojem živimo ali i način na koji se tim svijetom upravlja. Snažan razvoj novih ICT-a, a naročito interneta, stvorio je nove mogućnosti kako za diseminaciju informacija tako i za kreiranje novih platformi za javni dijalog i organiziranje građana. Upravo zbog toga se u primjeni ICT-a vidi novi potencijal i za obnovu građanske participacije u demokratskim društvima (Takao 2004, str. 237). Vjeruje se da će olakšan pristup oficijelnim dokumentima i političkim informacijama uvećati transparentnost političkog procesa i unaprijediti informiranost građana, što potencijalno može voditi njihovoj većoj uključenosti u procese odlučivanja. ICT-i i internet nisu sami po sebi demokratski, kao što to nije ni bilo koji drugi medij. Međutim, *online* komunikacija nudi građanima drugačije mogućnosti informiranja, diskusije, ali i organizacije oko zajedničkih interesa (relativno brzo, jednostavno, dalekosežno, sa manjim troškovima, a potencijalno većim efektima), te shodno tome ima značajan potencijal za realizaciju političkog učešća građanstva u procesu upravljanja.²¹

²¹ Uz to: umreženi računari rade po fundamentalno drugačijim principima od RTV-emitera – pristup, participacija, reciprocitet i komunikacija mnoštva-za-mnoštvo umjesto komunikacije jednog za mnoštvo (Jenkins i Thorburn 2004, str. 2).

U kontekstu sve raširenije upotrebe ICT-a i pokušaja rekonceptualizacije demokratije u informatičkom dobu, učestalo se spominju pojmovi *e-participacije* (elektronske participacije) i *e-demokratije* (elektronske demokratije). Elektronska demokratija generalno je prihvaćena kao način poboljšavanja i jačanja demokratije upotrebom novih informaciono-komunikacionih tehnologija i strategija unutar političkih i upravljačkih procesa u lokalnim zajednicama, državama i na internacionalnoj sceni (a koje u kombinaciji sa socijalnim i političkim mjerama sveobuhvatno poboljšavaju demokratske procedure). Elektronska participacija, koja obuhvata mogućnost umrežavanja i organiziranja, komunikacije i dijaloga građana, te mogućnosti jednostavnijeg i efikasnijeg kontakta građana i izabranih predstavnika, i to bez neophodnosti fizičke prisutnosti aktera „ovdje” i „sada”, u direktnoj je vezi sa e-demokratijom ali i e-upravljanjem jer omogućava njihovu tehničku izvedbu.²²

Postoji više razloga zbog kojih se koncept i uvođenje praksi e-demokratije i participativne demokratije u posljednje vrijeme često razmatraju kako u evropskim tako i u drugim državama svijeta. Tuzzi, Padovani i Nesti izdvajaju tri osnovna aspekta:²³

1. Evolucija i širenje ICT-a u evropskim zemljama u posljednjih desetak godina, te centralna uloga koju preuzimaju u mnogo različitih aspekta života dovele su do toga da su aplikacije ICT-a sve važnije za političke sisteme. Naime, nove tehnologije mijenjaju odnose koji su se godinama zasnivali na konceptu reprezentativne demokratije, te omogućavaju horizontalnu razmjenu i direktniju participaciju.

²² Da bi e-participacija bila uspješna, vladajuće strukture moraju kreirati okruženje koje će građanima omogućiti da se njihov glas čuje. Uz to, i što je naročito važno, oni moraju kreirati mehanizme koji će omogućiti povratnu informaciju građanima, koji bi trebali znati da (li) se njihovi stavovi i mišljenja ozbiljno razmatraju.

²³ Navode i brojne dodatne razloge debata kao što su: problem različitog pristupa infrastrukturi, znanju, vještinama itd.

2. Potencijali za oživljavanje demokratskih praksi i razvoj mogućnosti za aktivno građanstvo isplivavaju u vrijeme očite distanciranosti između političkih elita i najvećeg dijela populacije, gdje se akumuliraju primjeri koji ukazuju na limite javnih institucija da odgovore na potrebe i prioritete pojedinih grupa i zajednica (što se često interpretira kao potreba za direktnijim građanskim angažmanom u političkim procesima).
3. Kao što Blumer i Coleman (2001) ističu, poslije Hladnog rata, kraj XX vijeka je obilježio određen zaokret od agregacije preferencija²⁴ ka ideji o aktivnom građaninu i deliberativnim mogućnostima, kao preduvjetima za demokratski pristanak i legitimnost (u Tuzzi, Padovani i Nesti 2007, str. 32).

U posljednjih nekoliko godina, zahvaljujući rastućoj važnosti uloge ICT-a, na obostranu korist, mijenja se odnos između građana i javne uprave. Ta transformacija odnosa pokušava se opisati uvođenjem novih koncepata poput *e-vlade*, *e-uprave* i *e-demokratije*, koji se, iako predstavljaju različite pojmove, svi tiču korištenja novih informaciono-komunikacionih tehnologija i strategija, a u cilju unapređenja rezultata uprave i građanskog angažmana (JANUS, 2001, u Tuzzi, Padovani i Nesti 2007, str. 33). Iako e-demokratija potcrtava deliberativne²⁵ kvalitete građana, za koje pretpostavlja

²⁴ Agregativni model demokratiju shvata kao proces agregiranja preferencije građana u procesu odlučivanja i političkih izbora, dakle, kao proces u kome se takmiče različiti interesi. Prema ovom viđenju, demokratski proces se koristi za traženje građanskih preferenci, koje se zbrajaju kako bi se odredile politike koje društvo treba prihvatiti. Zagovornici ovog modela smatraju da bi se demokratska participacija trebala primarno fokusirati na glasanje, prilikom čega se implementira ona politika koja dobije najveći broj glasova.

²⁵ Deliberacija (*lat. deliberatio* = *razmišljanje, promišljanje, rasprava, savjetovanje, vijećanje*) – termin koji upućuje na angažman pojedinaca i njihovo raspravljanje o relevantnim političkim odlukama, pri čemu su odluke prihvaćene kao legitimne samo ako su opravdane, argumentirane i rezultat racionalnoga kolektivnog procesa rasprave i kooperacije. Kada je riječ o demokratskim procedurama, deliberativni koncept demokratije naglašava neophodnost učestvovanja građana u političkom životu i proces argumentativnog i racionalnog dostizanja općenito opravdanih odluka.

da će razmišljati o tekućim debatama i izražavati svoje mišljenje, ona ne zamjenjuje predstavničku demokratiju niti neki drugi tip demokratije, već se smatra dopunom u širenju demokratskih vrijednosti, odnosno dopunom u jačanju demokratskih procesa putem upotrebe ICT-a. Konkretno, ona se tiče korištenja onih informaciono-komunikacionih alata koji unapređuju komunikacijski proces unutar jednog društva i omogućavaju promociju, zaštitu i realizaciju komunikacijskih prava građana²⁶ (Tuzzi, Padovani i Nesti 2007, str. 31–32).

Postoje različite definicije e-demokratije i one variraju od „minimalističke definicije e-demokratije (u kojoj bi građani uživali elektronski pristup informacijama u posjedu vlasti i kojima bi bila ponuđena mogućnost interakcije sa vladinim službenicima i izvođenja online transakcija sa upravom)” do „sveobuhvatnijeg shvatanja demokratije, koje podrazumijeva ’aktivniju uključenost građana (...) i mogućnost djelovanja kako direktno tako i kroz odabrane predstavnike kako bi upravljali sobom i svojim zajednicama’ ” (Norris 2003, str. 3, u Tuzzi, Padovani i Nesti 2007, str. 33).²⁷ Izgleda da sve te različite perspektive prepoznaju potrebu za građanskim angažmanom i participativnom komunikacijom, iako je taj angažman uz pomoć ICT-a moguće ostvariti na različite načine i na različitim nivoima – informativnom, konsultativnom i/ili na nivou aktivne participacije (Tuzzi, Padovani i Nesti 2007).

26 Komunikacijska prava, kao temeljna ljudska prava, i demokratija su međuzavisni. Poštivanje i promocija komunikacijskih prava doprinosi unapređenju demokratskosti društva. Primjena novih ICT-a može unaprijediti uživanje komunikacijskih prava, ali, kako nas upozoravaju savremeni teoretičari, ukoliko prepreke koje sprečavaju puno uživanje tih prava nisu uklonjene – u smislu digitalnih podijeljenosti, cenzure i sl. – demokratski potencijal ICT-a ne može biti ostvaren (Tuzzi, Padovani i Nesti 2007).

27 U kontekstu lokalne uprave, koncept e-demokratije može biti povezan sa dvije tradicionalne uloge općina: (1) političko posredovanje sa fokusom na donošenje odluka, participaciju i demokratske vrijednosti i (2) administrativno posredovanje sa fokusom na opsluživanje građana (Segaard 2005, str. 2).

Također, potrebno je definirati koncept e-vlasti i e-uprave. Dok se e-vlast²⁸ (*eGovernment*) tiče pružanja vladinih usluga uz pomoć ICT-a (što administraciji omogućava da ponudi tradicionalne i nove usluge na drugačiji i efikasniji način), e-uprava (*eGovernance*) podrazumijeva „širi koncept i shvaćanje uloge i položaja državnih vlasti i vladajućih struktura, kao i njihova odnosa prema građanima u društvu” (Boban 2008). Drugim riječima, e-uprava se može tumačiti kao zajednički imenitelj za e-demokratiju i e-vladu (Segaard 2005, str. 2). Ona se odnosi na cjelokupan proces, koji često uključuje i reinženjering poslovnog procesa, te reformu upravljanja u značajno dubljem smislu, u kojoj se kompletno poslovanje javne uprave usmjerava prema njenim korisnicima.²⁹

Nezavisno od tehnologija koje ih omogućavaju, možemo identificirati tri osnovna prava vezana za građansko učešće u procesima upravljanja lokalnom zajednicom u demokratskim društvima:

²⁸ Iako mogu imati slične tehnike, e-vlast se razlikuje od e-demokratije. Dok e-demokratija potcrtava deliberativne kvalitete građana, za koje pretpostavlja da će razmišljati o tekućim debatama i izražavati svoje mišljenje, e-vlada se na građane primarno obazire kao na korisnike i klijente sa različitim potrebama i željama, na koje je potrebno odgovoriti na najefikasniji i ekonomičan način (Segaard 2005, str. 2). Naprimjer, građanima omogućiti što lakše pribavljanje podataka, dozvola, dokumenata, godišnjih prijava itd. ili pomoći pravnim licima i kompanijama lakše namirivanje poreskih potraživanja, elektronske nabavke itd., zatim omogućiti efikasniju saradnju između različitih vladinih institucija, kao i bolju komunikaciju i koordinaciju unutar pojedinih vladinih institucija. Dakle, e-vlada omogućava ugodniju, jeftiniju i efikasniju interakciju sa građanima, pravnim licima i kompanijama i istu takvu interakciju unutar administracije.

²⁹ Na taj način javna uprava omogućava svojim korisnicima (građanima, poslovnim subjektima, njenim službenicima, ostalim institucijama) stalni pristup servisima, te jednostavno, efikasno i jeftino obavljanje poslova, ali i dvosmjernu komunikaciju korisnika i pružaoca usluga kroz demokratski dijalog i učešće građana u procesima odlučivanja.

- pravo na informiranje – koje obuhvata prava građana na pristup informacijama o stanju u lokalnoj zajednici, radu, planovima organa lokalne uprave kao i svim drugim informacijama od javnog značaja³⁰
- pravo da budu konsultirani – koje se odnosi na pravo na dijalog sa organima uprave, na njihovo pravo da daju prijedloge, primjedbe, kritike i sl.³¹
- i pravo građana na direktno učešće u odlučivanju.

Danas, sve značajniju ulogu u kreiranju uvjeta za realizaciju spomenutih prava imaju nove ICT, koje institucije javne uprave sve više koriste u svom svakodnevnom radu. Kada je riječ o pravu na informiranje – prakse koje nastoje unaprijediti transparentnost političkih procesa koriste ICT da bi građanima dostavile i organizirale informacije koje na drugi način ne bi bile dostupne, uključujući tekstualne, audio, video i dr. izvještaje koji se dostavljaju digitalnim kanalima, i to od jednostavnih web-stranica do novih participatornih tehnologija Web 2.0³². Često ove tehnologije omogućavaju i dostavljanje individualiziranih sadržaja krajnjim korisnicima.

Kada je riječ o pravu da budu konsultirani kako bi se kreirala javna sfera u *online* prostoru, koriste se *chat* sesije u realnom vremenu za dijalog građana sa

30 Informiranje – jedan od osnovnih principa politike podsticanja građana da učestvuju u procesu političkog odlučivanja (kao što je istaknuto u Preporuci 19 „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou” Komiteta ministara Vijeća Evrope, 2001). Za više pogledati npr.: *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*, stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006.

31 Neke od tradicionalnih formi obuhvataju zbor građana, pravo građana na peticiju, kritiku, učešće građana u radu različitih tijela skupštine i sl. (Bošnjak, Galešić i Kliček 2008, str. 748).

32 Web 2.0-Trend u web-tehnologiji podrazumijeva interaktivnu dvosmjernu komunikaciju između korisnika i web-aplikacije te korisnika i drugih korisnika, čime korisnik od pasivnog postaje aktivni učesnik.

predstavnicima vlasti, razgovor na *online* forumima o pitanjima od zajedničkog interesa, razmjena mišljenja putem tematskih diskusijskih grupa (*newsgroups*) i sl. (Trechsel, Kies, Mendez i Schmitter 2004; Peart i Diaz 2007).

I konačno, pravo na direktno učešće u odlučivanju ostvaruje se uz pomoć ICT-a, koje mogu olakšati aktivnu participaciju građana u procesu donošenja odluka. Tako se za jačanje građanske participacije u procesu upravljanja koriste različite tehnike i alati, poput elektronskog glasanja, elektronskih konsultacija, web i e-mail anketa, *mailing* liste, direktnog učešća građana u procesu donošenja odluka (poput budžetskih raspodjela) itd.

Globalno gledajući, nove tehnologije značajno doprinose reformama javnih uprava i transformaciji javnog sektora, koje u savremenim društvima moraju omogućiti konsultaciju građana u procesu donošenja odluka te aktivno učešće građana u odlučivanju.

Kako se može ustanoviti, nove forme upravljanja sve su više konsultativne (Blumer i Coleman 2001, str. 6), a nove tehnologije igraju ključnu ulogu u tom procesu transformacije jer mogu unaprijediti građansku participaciju, što teoretičare navodi na zaključak da potencijalno „e-demokratija može biti sredstvo za jačanje demokratije, budući da 'participacija služi tri važne demokratske vrijednosti: legitimnost, pravičnost i učinkovitost javne akcije' ” (Fung 2005, str. 46, u Tuzzi, Padovani i Nesti 2007, str. 34).

Kao što Seggaard (2005, str. 10) zaključuje, razlog zašto se e-demokratija i lokalna uprava bazirana na e-demokratiji i e-upravi ne posmatraju kao zamjena za reprezentativnu demokratiju leži u činjenici da za to još uvijek nisu stvoreni uvjeti, a to su: visok stepen kompetencija u polju ICT-a, visok stepen korištenja interneta i motivacije građana da koriste elektronske uređaje u političkom kontekstu, ekonomskih resursa, motivacije i tehnološke kompetencije na političkom i administrativnom nivou u općinama.

Ključnu ulogu svakako imaju političke elite i općinske vlasti budući da od njihovih vizija, spremnosti da podijele političku moć sa građanima i upotrebe ICT-a zavisi razvoj e-participacije u pojedinim zajednicama.

Razvijenost infrastrukture i omogućavanje pristupa i kompetencija građana za korištenje novih tehnologija svakako su neophodni faktori kada je riječ o razvoju e-participacije na lokalnom nivou, ali je za razvoj motivacije građana da koriste takve potencijale potrebno građanima dokazati da njihova elektronska participacija utječe na političke procese (Segaard 2005, str. 11).

No, prisutne su i sumnje u potencijale ICT-a kao korisnih demokratskih instrumenata i to zbog činjenice da se tehnologije demokratije mijenjaju brže od njene prirode, da korištenje ICT-a u radu uprave može voditi i ka isključenosti pojedinih kategorija građana (budući da svi građani nisu digitalno opismenjeni, odnosno ne koriste potencijale *online* medija), te da su pojava i razvoj novih komunikacijskih modela rezultat međusobnog djelovanja tehnoloških, političkih, društvenih, kulturoloških i ekonomskih sila. Drugim riječima: „Različite kulture i različiti politički režimi tehnologije u razvoju iskoristit će na radikalno različite načine, kao što to dramatično ilustrira poređenje rane historije televizije u Britaniji, Sjedinjenim Državama ili nacističkoj Njemačkoj” (Jenkins i Thorburn 2004, str. 5).

4. Tehnike i alati e-demokratije

Imajući u vidu brzinu i veličinu transformacije i razvoja ICT-a, teško je zamisliti i zaključiti šta je sve moguće realizirati, odnosno gdje su granice primjene novih informaciono-komunikacionih tehnologija i strategija u radu lokalne uprave. Međutim, generalni trendovi i primjeri uspješnih praksi ukazuju na različite načine na koje lokalne uprave mogu koristiti nove alate u procesu informiranja i konsultacije

građana, u razvoju demokratskih praksi, ali i u pružanju tradicionalnih i novih usluga na efikasan način. Zavisno od toga koji aspekt demokratije promovira, e-demokratija može primjenjivati različite tehnike i alate: „(1) za povećanje transparentnosti političkih procesa; (2) za jačanje direktnog učešća i participacije građana; i (3) za unapređenje kvaliteta kreiranja mišljenja kroz otvaranje novih prostora za informiranje i deliberaciju” (Trechsel, Kies, Mendez i Schmitter 2004, str. 10). Iskustva i prakse ukazuju na to da tehnologije koje imaju potencijal razvoja spomenutih aspekata e-demokratije uključuju (ali nisu ograničene na) (IDeA, 2009):

- *Društvene medije za umrežavanje*

- o Konkretno, web-sajtovi za društveno umrežavanje (poput Facebooka, Tweetera i dr.) mogu biti korisni za angažiranje pojedinih grupa koje su zainteresirane za određeni problem ili temu, građane koji obično ne bi bili konsultirani kroz druge kanale, te za ciljane kampanje i mobiliziranje grupa za određene akcije. Korisnici ovih sajtova mogu stupiti u interakciju brzo i jednostavno razmjenjujući mišljenja i informacije putem e-maila, instant poruka, komentara, slika i video sadržaja (alata koji su sastavni dio sajtova za društveno umrežavanje) (IDeA, 2009). Za informiranje građana, odnosno povećanje transparentnosti političkih procesa, brojni organi lokalne uprave u svijetu, pored oficijelnih web-stranica, koriste i druge *online* kanale i platforme za informiranje građana i saopćenja. Naprimjer, poruke lokalnih vlasti koje su distribuirane putem sajtova za društveno umrežavanje mogu potencijalno brzo, lako i bez troškova doći do većeg broja građana, ali i biti redistribuirane dalje. Tako, naprimjer, britanski grad Coventry koristi Facebook za komunikaciju sa građanima o razvoju gradskog centra.³³ Još jedan primjer je i slučaj britanskih vijeća koja su,

³³ Coventry City Centre plans, dostupno na:
<http://www.facebook.com/group.php?gid=41296119424>, (stranica posjećena 6.10.2010.)

početkom 2010. godine, za vrijeme ekstremnih vremenskih uvjeta, aktualizirala informacije o snijegu direktno putem društvenih medija.

- *Blogove*
 - o Blogovi, koji nalikuju *online* dnevnicima, omogućavaju građanima praćenje progressa određenog projekta ili kampanje. Kao i web-sajtovi za društveno umrežavanje, oni omogućavaju ostavljanje komentara, te postavljanje slika, audio/video i tekstualnih sadržaja (IDeA, 2009). Veći broj organa lokalne uprave u Evropi uveo je praksu komuniciranja sa građanima putem blogova. Gradsko vijeće Brightona i Hove Cityja je, naprimjer, svojim izabranim članovima ponudilo mogućnost kreiranja blogova za njihovu komunikaciju sa građanima, što je više od pola njih prihvatilo i iskoristilo za informiranje građana o svojim stavovima, inicijativama, peticijama i dr. (IDeA, 2009)
- *Online forume*
 - o Forumi, kao *online* platforme za diskusiju, omogućavaju dvosmjernu komunikaciju između samih građana, te građana i političara/slужbenika, koja se, zahvaljujući prirodi tehnologije, može odvijati u stvarnom vremenu ili sa odgodom. *Online* forumi su naročito efikasni za umrežavanje osoba sa sličnim interesima, za razmjenu informacija, razvoj novih ideja, a svakako i za konsultaciju građana u procesu kreiranja planova i strategija organa javne uprave (IDeA, 2009).
- *Digitalni video*
 - o Digitalni video, koji danas značajan broj građana i institucija relativno lako i jeftino producira i dijeli sa širom zajednicom, može biti koristan kod informiranja šire zajednice o određenom projektu ili problemu, te pri dokumentiranju, vođenju kampanja i dr.

- *Podcasting*³⁴
 - o Podcasting omogućava kako građanima tako i lokalnoj upravi kreiranje audio/videokanala i distribuciju sadržaja koje korisnici mogu pregledati u vremenu u kojem žele (npr. kreiranje audio *podcast* kanala organa lokalne uprave za slabovidne osobe, audio/videokanala za one osobe koje preferiraju zvuk/video u odnosu na pisane poruke i sl.) ili se prijaviti za direktno primanje sadržaja sa audio/videokanala.
- *Webcasting*
 - o Webcasting, u stvarnom vremenu ili na zahtjev, efikasan je kanal za audio/videosadržaje koji omogućavaju praćenje toka skupština i drugih sastanaka i događaja u organizaciji organa lokalne uprave.
- *RSS*³⁵ *feed*
 - o RSS, koji korisniku omogućava da na jednom mjestu automatski prikuplja najnovije vijesti ili dokumente sa više različitih web-stranica, daje korisniku mogućnost da odabere i prati onaj dio sadržaja koji ga interesira.
- *Korisnički generiran sadržaj*
 - o Korisnički generiran sadržaj, koji predstavlja medijski sadržaj koji produciraju krajnji korisnici (poput sadržaja na YouTube-u), koristi se i u slučajevima kada građani žele informirati organe lokalne uprave o svojim problemima. Naprimjer, FixMyStreet (www.fixmystreet.com) korisnicima omogućava da objave, pregledaju i komentiraju informacije o lokalnim problemima (poput rasvjete, oštećenja i sl.). Svi unosi se šalju nadležnim organima, a korisnici stranice mogu pratiti stanje o rješavanju problema. Drugi primjer je Love Lewisham sajt (www.lovelewisham.org), pokrenut 2004. godine, kako bi se građanima omogućilo da prijave probleme poput

³⁴ Podcasting, od riječi iPod i broadcast.

³⁵ RSS – Really Simple Syndication – stvarno jednostavno sabiranje.

onih vezanih za kriminal ili okoliš, a koji danas građanima omogućava da putem web-stranice, iPhonea, SMS-a i MMS-a³⁶ prijave problem a onda prate trenutni status predmeta.

- *Instant poruke*
 - o Kao jednostavan način komuniciranja u stvarnom vremenu, omogućavaju komunikaciju između dviju ili više osoba, obično u formi teksta (npr., putem MSM-a – Microsoft Messenger i sl.). Neki službenici javne uprave u svijetu nude i ovu mogućnost dijaloga sa građanima.
- *Različite platforme: web-stranice, mikrostranice, Flickr, YouTube, SMS, digitalna televizija itd.*
 - o Web-sajtovi organa lokalne uprave pokazali su se kao naročito korisni i jeftini kanali za informiranje građana i dijalog s njima. Istraživanja pokazuju da je tipični web-sajt 12 puta jeftiniji od telefonskog poziva i mnogo jeftiniji od konsultacije putem neposrednoga kontakta (Society of Information Technology Management, 2009).
 - o Mikrosajtovi – mali samostojeći web-sajtovi, izdvojeni od glavnog web-sajta, korisni su za kreiranje sajtova za određenu funkciju ili projekt uprave.
 - o Flickr (www.flickr.com) – web-sajt za čuvanje fotografija i videoklipova, koji je jeftin i jednostavan način za uključivanje građana u proces dokumentiranja određenih procesa, stanja i događaja na lokalnoj razini.
 - o YouTube (www.youtube.com) – sajt za razmjenu, ocjenu i komentiranje videosadržaja, kao i Flickr.com, umanjuje troškove pohranjivanja sadržaja,

³⁶ Multimedia Messaging Service, ili MMS, standardni je način slanja poruka sa multimedijalnim sadržajima (fotografije, video, audio itd.) putem (mobilnih) telefona. Time su proširene sposobnosti SMS-a (Short Message Service), kojim je moguće poslati isključivo tekstualne poruke.

te omogućava mobilizaciju i onih korisnika koji možda nisu konsultirani drugim kanalima.

- o SMS (Short Message Service) jedna je od razvijenijih aplikacija, koja se u slučaju lokalne uprave koristi i za slanje informacija i podsjetnika o rokovima za reciklažu, izbore, drugim događajima, stanju građanskih predmeta, stanju na putevima itd.
- o Digitalna televizija omogućava objavljivanje, tj. pregledavanje web-stranica putem televizije i može biti efikasan kanal za interakciju sa građanima koji nemaju pristup kompjuteru sa priključkom na internet (IDeA, 2009).

Potencijalni alati za razvoj e-participacije na lokalnom nivou uključuju spomenute tehnologije i alate, ali nisu ograničeni na njih. Uz to, niti jedan od ovih alata nije sam po sebi demokratičan, već je takav samo ukoliko je direktno povezan sa tekućim procesima donošenja odluka i njihovom realizacijom.

5. Elektronska spremnost i elektronska participacija u BiH

Zemlje jugoistočne Evrope, a među njima i BiH, prepoznale su 2002. godine potrebu za uvođenjem usluga e-vlade i za njihovom integracijom u sveobuhvatni proces reforme javne uprave. BiH se tako, usvajanjem Politike³⁷ i Strategije razvoja informacionog društva BiH³⁸ te razvojem Akcionog plana³⁹, obavezala na razvoj

³⁷ Politika razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, koju je usvojilo Vijeće ministara BiH 2004.

³⁸ Strategije razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, koje je usvojilo Vijeće ministara BiH 16. 11. 2004.

³⁹ Akcioni plan razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, koji je usvojilo Vijeće ministara BiH 16. 11. 2004.

informacionog društva (2004). U Strategiji je jasno istaknuta potreba za reinženjeringom javne uprave, potreba razvoja njene infrastrukture, ali i potreba za omogućavanjem revitalizacije društva uvođenjem e-usluga i e-demokratije.

Međutim, postavlja se pitanje kakva je stvarna e-spremnost⁴⁰ BiH? Na koji način se provode planovi i da li trenutna primjena ICT-a u javnoj upravi omogućava e-participaciju građana, kao preduvjet za realizaciju e-uprave i razvoj e-demokratije kako na lokalnom tako i na višim administrativnim nivoima?

5.1. Pravni okvir

Kada je riječ o osnovnoj legislativi koja se odnosi na elektronsku administraciju, u BiH su usvojeni sljedeći dokumenti: Zakon o elektronskom potpisu⁴¹ (2006), Konvencija o cyber-kriminalu⁴² (2006), Zakon o komunikacijama⁴³ (2002), Zakon o zaštiti ličnih podataka⁴⁴ (2006) i Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu⁴⁵ (2007). Postojeća legislativa, kao važan indikator e-spremnosti, govori da je BiH stvorila dio formalnih preduvjeta da se ozbiljnije angažira u procesu razvoja e-vlade, ali nedostatak važnih dokumenata definiranih Strategijom razvoja

⁴⁰ „Elektronska spremnost vlade jest funkcija državne spremnosti umrežavanja, njene tehnološke i telekomunikacijske infrastrukture, stepena građanskog pristupa elektronskim servisima i postojanja vladinih političkih i zaštitnih mehanizama” (Zarimpas, Grouztidou i Anastasiadou 2009, str. 141).

⁴¹ Zakon o elektronskom potpisu (Službeni glasnik BiH, broj 91/06).

⁴² BiH je ratificirala Konvenciju o Cyber-kriminalu 2006. godine.

⁴³ Zakon o komunikacijama (Službeni glasnik BiH, broj 33/02).

⁴⁴ Zakon o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH, broj 49/06).

⁴⁵ Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu (Službeni glasnik BiH, broj 88/07).

informatičkog društva BiH⁴⁶ govori da je ostalo još mnogo zadataka za stvaranje povoljnog okruženja. Tabela 3 daje uporedni pregled razvoja pravnog okvira u BiH i zemljama regiona do 2008. godine i pokazuje da je BiH kasnila sa preduzimanjem aktivnosti u domenu donošenja zakona o elektronskim dokumentima.

Tabela 3. Progres pravnog okvira

INDIKATOR	Albanija	BiH	FYROM	CrnaGora	Srbija
Pravni okvir za e-potpis	√	√	√	√	√
Pravni okvir za e-poslovanje	●	●	√	√	●
Zakon o elektronskim dokumentima	●	◇	√	√	◇
Zakon o cyber-kriminalu	√	√	√	◇	◇
Zakon o telekomima	√	√	√	√	√
Zakon o zaštiti ličnih podataka	√	√	√	√	●
√ završeno ● u toku ◇ bez preduzetih aktivnosti					

Izvor: eSEE Working Group and bSEE Taskforce, „Overview of the status of implementation of the set of basic e-Government Services as stated in eSEE”, eSEE Agenda Plus, Aneks 1, januar 2009. (Zarimpas, Grouztidou i Anastasiadou 2009)

5.2. Ostali faktori koji utječu na nivo razvoja, e-uprave i e-demokratije

Svjetski ekonomski forum u izvještaju „Networked Readiness Index” za 2009–2010. godinu rangirao je BiH na 110. mjesto na listi od 133 analiziranih zemalja. U izvještaju za 2008–2009. godinu BiH je zauzimala 106. (od ukupno 134 zemlje), a 2007–2008.

⁴⁶ Vidi: pregled zakona koje treba donijeti ili izmijeniti u poglavlju o e-legislativi Strategije razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, 2004, str. 35–27.

godine 95. mjesto (od ukupno 127 zemalja). Iz tih podataka vidljiv je zaostatak BiH za ostalim zemljama i pad na svjetskoj ljestvici (The World Economic Forum, 2010, str. 193).

U spomenutom izvještaju za 2009–2010. godinu pojedinačni indikatori pokazuju da upravo faktor okruženja BiH rangira najniže na svjetskoj ljestvici (125. mjesto – tržišno okruženje, 126. – političko i regulatorno okruženje i nešto bolje infrastrukturno, koje BiH smješta na 79. mjesto). Dodatni problem je komponenta spremnosti, u kojoj najveći problem predstavlja vlast (indikatori spremnosti: 63. – individualna spremnost, 117. – poslovna spremnost, 129. – spremnost vlasti). Indikator korištenja pokazuje da vlasti snose veliku odgovornost za tako nisku poziciju na svjetskoj ljestvici (korištenje: 69. mjesto – individualno korištenje, 117. – poslovno korištenje, 131. – korištenje vlasti), (The World Economic Forum, 2010, str. 193).

Prema studiji UN-a, indeks spremnosti e-vlade predstavlja mjeru ostvarenja preduvjeta za slobodan pristup informacijama i uslugama (uključuje oficijelno *online* prisustvo, dostupnost telekomunikacijske infrastrukture i ljudski razvojni kapacitet). Istraživanja pokazuju da je, među zemljama jugoistočne Evrope, BiH na najnižem stepenu razvoja e-vlade, te da pruža veoma malen broj usluga (većina usluga je u razvoju ili ne postoji), (UN, 2008). Uzimajući u obzir pet nivoa sofisticiranosti e-vlade⁴⁷, BiH u velikoj mjeri zaostaje za zemljama u regionu i Evropi. Indeks spremnosti njene e-vlade je veoma nizak, što pokazuje i studija Ujedinjenih nacija (UN E-Government Survey, 2008)⁴⁸. Indeks spremnosti e-vlade u BiH, prema toj studiji, niži je i od regionalnog i evropskog i svjetskog prosjeka. Za 2008. godinu on je iznosio 0.4509,

⁴⁷ 1. „u nastajanju” (*emerging*), 2. „unapređena” (*enhanced*), 3. „interaktivna” (*interactive*), 4. „transakcijska” (*transactional*), i 5. „povezana” (*connected*).

⁴⁸ Ovo istraživanje, međutim, ne obuhvata i specifičnu procjenu razvijenosti e-uprave na lokalnim nivoima.

što je BiH smještalo na 94. mjesto (region jugoistočne Evrope – 0.5642, svijet – 0.4514), a 2005. godine on je iznosio 0.4019, što ju je smjestilo na 84. mjesto u svijetu (indeks spremnosti e-vlade za region jugoistočne Evrope – 0.4654, svijet – 0.4267). Nažalost, i ovo istraživanje potvrđuje isti trend zaostajanja i pada indeksa spremnosti, što stvara sve veći jaz između BiH i razvijenih zemalja, ali i drugih sličnih ekonomija iz regiona (UN, 2008).

Indeks oficijelnog *online* prisustva BiH (Web Measure Index), kojim se mjeri *online* prisustvo i usluge državnih web-sajtova, zajedno sa prisustvom i uslugama ministarstava zdravlja, obrazovanja, rada, socijalnih pitanja i finansija, prema studiji UN-a, dosta je niži od drugih zemalja bivše Jugoslavije.⁴⁹ Isto se odnosi i na infrastrukturni indeks (koji je UN sačinio od pet indikatora infrastrukturnih kapaciteta⁵⁰). Konkretno, bosanskohercegovački Web Measure index⁵¹ za 2008. godinu iznosio je 0.2943, a infrastrukturni indeks 0.1887. (UN, 2008, str. 178)

Za nizak infrastrukturni indeks u BiH naročito su zaslužni indeksi malog broja ličnih računara u domaćinstvima (0.060 ili 5,43%), te manja rasprostranjenost mobilnih uređaja (0.316 ili 48,25%) i širokopojasnog interneta (0.032 ili 1,02%) (UN, 2008, str. 178).

⁴⁹ Jedini izuzetak, prema ovom istraživanju, kada je riječ o infrastrukturi, jest Crna Gora, koja ima još niži indeks.

⁵⁰ Infrastrukturni indeks predstavlja srednju vrijednost slijedećih indikatora:

1. indeksa korisnika interneta – broj korisnika interneta na 100 osoba
2. PC indeksa – broj kompjutera na 100 osoba
3. indeksa mobilne telefonije – broj mobilnih uređaja na 100 osoba
4. indeksa fiksnih telefonskih linija – broj telefonskih linija na 100 osoba
5. *broadband* indeksa – broj pretplatnika širokopojasnog interneta na 100 osoba

⁵¹ „Web Measure Index 2008 baziran je na 5-dijelnom modelu, koji je izgrađen na nivoima sofisticiranosti *online* prisustva zemlje članice. Kako zemlja migrira kroz različite stadije, ona je više rangirana u Web Measure Index-u” (UN 2008, str. 15).

Ipak, primjetan je kontinuiran rast broja korisnika interneta, unapređenje brzine pristupa, smanjenje troškova za krajnje korisnike, rast i razvoj širokopojasne konekcije⁵², te, općenito, unapređenje internetskih usluga. Individualno korištenje svakako nije primarni problem, što pokazuje i istraživanje Svjetskog ekonomskog foruma, koji, prema tom indeksu, BiH smješta na 79. mjesto (od 133 zemlje), (The World Economic Forum, 2010, str. 193).

Nažalost, pristup informaciono-komunikacionim tehnologijama i uslugama još uvijek uglavnom ima gradska populacija. Kao što se navodi u bosanskohercegovačkoj Strategiji razvoja, upravo je digitalna isključenost koja pogađa ruralnu populaciju „jedna od osnovnih prepreka za razvoj informacionog društva u BiH”⁵³.

Spremnost e-vlade svakako zavisi od raspoložive infrastrukture, ali i od ljudskoga kapitala, budući da će njen razvoj zavisiti od pismenosti građana, odgovarajućeg obrazovanja i vještina koje oni posjeduju. Zbog toga je mjerenje indeksa ljudskoga kapitala⁵⁴ važan indikator spremnosti. UN-ovi podaci (UN, 2008, str. 171) o stepenu ljudskoga kapitala pokazuju relativno dobru razvijenost BiH u globalnom kontekstu, gdje ona zauzima 77. mjesto u svijetu⁵⁵, ali podaci s druge strane pokazuju da se BiH nalazi pri samom dnu evropske ljestvice, što je svakako zabrinjavajući podatak.

52 Širokopojasni internet ključni je faktor za rast korištenja interneta i elektronskih usluga.

53 Strategija razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini, 2004, str. 15.

54 U indeksu ljudskoga kapitala dvije trećine mjera se odnosi na pismenost odraslih (*2/3 adult literacy*), a jedna trećina na stepen obuhvatnosti, tj. omjer broja građana uključenih u obrazovani sistem u odnosu na ukupan broj populacije za određeni obrazovni uzrast (*1/3 gross enrolment*).

55 Australija, Danska, Finska i Novi Zeland na vrhu su ljestvice sa istim indeksom – 0.9933 za indeks ljudskoga kapitala.

5.3. Indeks e-participacije

Budući da e-participacija ima potencijal da doprinese većoj transparentnosti uprave te da unaprijedi učešće građana u procesu upravljanja, od izuzetne je važnosti i indeks e-participacije, koji pokazuje kako jedna zemlja može pristupiti ovom alatu i iskoristiti njegov potencijal. Indeks e-participacije ocjenjuje kvalitet i korisnost informacija i usluga koje se stavljaju na raspolaganje građanima kako bi se oni aktivno angažirali u kreiranju javnih politika, i to uz pomoć ICT-a. Analiziraju se *online* informativne i participativne usluge, a pitanja su grupirana u tri kategorije:

- e-informacija⁵⁶,
- e-konsultacija⁵⁷,
- e-donošenje odluka (*eDecision Making*)⁵⁸.

Istraživanje UN-a iz 2008. godine pokazuje da se, prema indeksu e-participacije, BiH nalazi nisko na svjetskoj ljestvici, i to na 98. mjestu (od ukupno analiziranih 170 država).

⁵⁶ „E-informacija – vladine web-stranice nude informacije o listi izabranih službenika, vladinim strukturama, politikama i programima, kontakt tačkama, budžetu, zakonima i regulativi i drugim informacijama od javnog interesa. Informacija se distribuira brojnim *online* alatima poput: mreža pojedinih zajednica, blogova, web-foruma, tekstualnih poruka (mikrodemokratija), news-grupa i e-mail listi.” (UN, 2008, str. 18).

⁵⁷ „E-konsultacija – vladine web-stranice osiguravaju alate potrebne za e-konsultaciju, što građanima omogućava da postave agendu za debatu kroz e-peticije. Vlada osigurava da izabrani službenici imaju web-stranicu za direktnu komunikaciju s biračima. Čuva se arhiva njihovih diskusija i osigurava povratna informacija (*feedback*) građanima”. (UN, 2008, str. 18)

⁵⁸ „E-donošenje odluka – vlada želi uzeti u obzir e-inpute građana u procesu donošenja odluka. Vlada informira svoje građane o tome koje su odluke donesene na osnovu procesa konsultiranja”. (UN, 2008, str. 18)

6. Analiza web-sajtova općina u BiH

Iako se politička diskusija građana već odvija putem različitih mrežnih kanala, ova studija se fokusira na uvjete za političku participaciju koje stvaraju općine putem svojih web-sajtova kao kanala za informiranje i učešće građana. Zbog toga je važno obratiti pažnju na faktore koji su ključni za razvoj općinskih web-sajtova kao efikasnih kanala za političko informiranje i učešće građana, a to su prisutnost relevantnih političkih informacija i mogućnost za građansko učešće.

Relevantne političke informacije koje stvaraju preduvjete za učešće obuhvataju informacije o sastavu vijeća, tijela, organa, odjela, zatim relevantne informacije vezane za njihove inicijative, tekuća pitanja i planove, te za političke procese, moguće individualne upite ili inicijative građana.

Web-sajtovi u kombinaciji sa spomenutim tehnologijama mogu značajno doprinijeti:

- unapređenju procesa informiranja građanja (više lako dostupnih i detaljnih, relevantnih informacija i audio-vizuelnih sadržaja, njihovo brzo, redovno, lako, jednostavno postavljanje i ažuriranje, te dostavljanje velikom broju ljudi sa relativno malim troškovima);
- unapređenju procesa konsultacije i participacije građana (kako za građansko izvještavanje o problemima u lokalnoj zajednici, tako i za direktno izjašnjavanje o odlukama i praćenju njihove realizacije, prikupljanje njihovih komentara, mišljenja, inicijativa, prenošenje njihovih inicijativa u relevantne institucije sistema, upoznavanje sa prijedlozima odluka i njihovo direktno uključivanje u demokratski proces);
- pružanju starih i novih interaktivnih i personaliziranih usluga (podnošenje različitih zahtjeva, praćenje stanja predmeta *online* ili putem mobilnih

tehnologija, i to kao cjelodnevna, dvadesetčetveročasovna usluga tokom cijele sedmice, brzo, jednostavno i s mnogo manje troškova) i saradnji i organizaciji građana, te međuinstitucionalnoj komunikaciji administracije.

Kada je riječ o ponuđenim opcijama za učešće, gotovo svi organi lokalne uprave koji koriste potencijale ICT-a građanima nude barem bazične opcije elektronskoga kontakta i komunikacije sa predstavnicima uprave, *online* prostora za konsultaciju i deliberaciju građana (npr.: forum, *chat* opcije, elektronske peticije, *online* ankete, komentari i sl.).

Različiti *online* komunikacijski modeli omogućavaju građanima da steknu znanja, razmijene svoja mišljenja i angažiraju se na polju lokalnih politika (razmjena mišljenja putem diskusionih foruma, e-maila, *mailing* listi, organiziranje *online* zajednica i rad u njima, direktno kontaktiranje vlasti putem *online* kanala itd.). Za uspješnu realizaciju tih ciljeva od izuzetnog je značaja stepen razvijenosti osnovna tri aspetka službenih web-stranica lokalne uprave:

- **sadržaj**, odnosno koje su vrste informacija dostupne građanima,
- **funkcionalnost** ili upotrebljivost web-sajta kod interesnih grupa, te
- **interaktivnost**, odnosno dvosmjernost/višesmjernost komunikacije između građana i struktura vlasti, te među građanima (Segaard 2005, str. 6).

Segaard ova tri aspekta analizira u odnosu na Dahlove kriterije idealnog demokratskog procesa i u odnosu na građansko učešće (Segaard 2005, str. 7), što je i pristup koji će primijeniti i ova studija. Dok sadržaj i funkcionalnost web-stranice stvaraju preduvjete za građansku participaciju, aspekt interaktivnosti direktno je vezan za građansku participaciju i prikazuje na koji je način i u kojoj mjeri moguće participirati u procesu odlučivanja koristeći ovaj *online* medij (Figura 1).

Figura 1 ilustrira na koji način ova tri aspekta podržavaju demokratske kriterije. Kvalitet sadržaja promovira razumijevanje kod građana time što im se nude generalne

Figura 1.

Aspekti web-sajta	Demokratski kriteriji (Dahl 1989)	
Sadržaj	Razumjevanje	<i>Uvjeti građanskog učešća</i>
Funkcionalnost	Inkluzija	
Interaktivnost	Efektivna participacija	<i>Direktno vezano za građansko učešće</i>
	Kontrola agende	

Izvor: Seggaard, S. 2005, „Citizen Participation ICT and new opportunities for citizen participation”, str. 7.

informacije o općini i lokalnom političkom dnevnom redu. Visok nivo funkcionalnosti, odnosno pristupačnost web-sajta javnosti, unapređuju uključenost u političke procese, a interaktivnost podržava efikasnu participaciju građana i njihovu kontrolu političke agende (ukoliko je smještena unutar političkog okvira i zavisno od toga da li je jednosmjerna ili dvosmjerna). Interaktivnost bazirana na dvosmjernoj komunikaciji između građanina i općine smatra se demokratičnijom od jednosmjerne komunikacije koja ne uključuje interaktivnu komponentu (Seggaard 2005, str. 5).

6.1. Sadržaj

Kod analize sadržaja web-sajtova općina pratili smo koje su vrste informacija dostupne građanima, odnosno koje informacije nedostaju. Sadržaj web-sajtova smo, prema njihovoj prirodi, podijelili u dvije skupine:

- generalne informacije o općini (činjenice o općini, generalne i informacije o uslugama općine, informacije o općinskoj, administrativnoj strukturi),
- političke informacije (informacije o političkim organizacijama, tekućim političkim pitanjima, dodatne informacije i dokumenti vezani za trenutna politička pitanja).

Analiza spomenutih stranica pokazuje da je sadržaj odabranih web-sajtova skroman i da ne koristi sve potencijale medija za stvaranje preduvjeta za političku participaciju građana. Veći dio dostupnih informacija odnosi se na generalne informacije o općini (činjenice i informacije o općini, njenim uslugama i organizacijskoj strukturi, tj. o odjeljenjima). Sve stranice, bez izuzetka, pružaju, manje ili više opširne, opće informacije o općini (historijske, geografske, demografske podatke, informacije o školama, kulturnim i drugim institucijama koje djeluju na tom području) i takve informacije se nerijetko stavljaju u prvi plan. Primarna grupa korisnika takvih informacija o općini nisu nužno građani te lokalne zajednice.

Manji dio sadržaja odnosi se na političke informacije (informacije o političkim organizacijama i agencijama – o strukturi lokalne vlade, političkim partijama, individualnim političarima; informacije o tekućim političkim pitanjima – izvještaji i dokumenti poput budžeta, političke agende, rasporeda budućih političkih susreta; dodatne informacije i dokumenti koji se odnose na trenutna politička pitanja, prava i zakone). Detaljne informacije o instituciji općine koje se tiču usluga koje ona pruža, njenih odjela i službi koje stoje na usluzi građanima, nerijetko se stavljaju u drugi plan, iako su primarni korisnici tih informacija građani lokalne zajednice (za razliku od primarnih korisnika općih informacija o teritoriji općine). Izuzeci su npr. web-stranice općine Centar, općina Novi Grad, Novo Sarajevo, Stari Grad, Travnik, Laktaši i Livno, sa većim brojem dostupnih informacija ovog tipa.

Manji broj općina na svojim web-stranicama nudi, pored općih, i određene konkretne informacije o općinskim administrativnim strukturama, odnosno zaposlenicima. Političke informacije poput informacija o političkim organizacijama i agencijama, te individualnim političarima gotovo da i ne postoje. Izuzetak su najčešće informacije o načelniku, preuzete iz njegove biografije, u kojoj se spominje i njegov program (što je i standard kod svih analiziranih web-praksi). Detaljnije informacije o drugim predstavnicima, članovima političkih stranki i raznih tijela i ne postoje ili se uglavnom

svode na navođenje stranačke pripadnosti, godine rođenja i eventualno stepena obrazovanja. Čak i ovako skromne informacije predstavljaju izuzetak a ne pravilo.

Informacije o tekućim pitanjima i planovima su rijetke i uglavnom se svode na godišnji prijedlog budžeta. Dodatne informacije u sekcijama novosti/aktuelnosti uglavnom predstavljaju saopćenja o početku/završetku radova ili projekata, posjete/izjave načelnika i sl. Među izuzecima su npr. već spomenute sarajevske općine, koje nude više informacija o tekućim pitanjima i planovima, odnosno o projektima.

Dodatni dokumenti i informacije o trenutnim pitanjima, diskusijama i odlukama su rijetki, kao i informacije o zakonima ali i pravima građana vezanim za ta pitanja (izuzetak je web-stranica općine Centar, koja sadrži *online* uslugu za pružanje besplatne pravne pomoći iz djelokruga općinskih službi, te sekciju sa pitanjima i inicijativama vijećnika).⁵⁹ Osim pdf-formi općinskih biltena, koje su česte i koje je moguće preuzeti, dodatni prilozi gotovo da i ne postoje.

Također, vidljivo je da nedostaje standardizacija prilikom kreiranja domena, odnosno web-adresa. Naime, iako je izuzetno važno da nazivi službenih stranica administracije imaju prepoznatljivu formu – kako bi ih korisnici mogli pronaći/prepoznati u obilju drugih web-sajtova – na taj aspekt se ne obraća potrebna pažnja. Domene analiziranih web-sajtova nisu jednoobrazne, niti je iz njih vidljivo da je riječ o službenim stranicama javne administracije. Ukoliko obratimo pažnju na nazive i ekstenzije (Aneks 1) primijetiti ćemo nedosljednost kako kod imenovanja tako i kod ekstenzija (.com, .com.ba, .net, .rs.ba, .rs.com, .org, .ba).

⁵⁹ Međutim, ove stranice se ne ažuriraju redovno (posljednji put ažurirano 2008. godine) – istraživanje provedeno krajem ljeta 2009. godine.

6.2. Funkcionalnost

Kod analize funkcionalnosti web-sajtova fokusirali smo se na slijedeće aspekte:

- opcije za pretraživanje (generalne za cijeli sajt, specifične za pojedine dokumente i sekcije),
- indeks sadržaja (meni/ikone, A–Z indeks, mapa sajta),
- usluge za posebne skupine korisnika (glasovne verzije, verzije sa povećanim pismom),
- „help”/„kako koristiti” sekcije,
- različite jezičke varijante/pisma (bosanski/hrvatski/srpski, engleski, drugi jezici/latinica, cirilica),
- mogućnosti „e-prijave” za političke dokumente i izvještaje, te za politički dnevni red.

Opcija pretraživanja sadržaja za cijeli web-sajt postoji na gotovo svim sajtovima i realizira se uz pomoć polja za pretragu („search box”). Međutim, gotovo nijedan web-sajt ne posjeduje specijalnu niti naprednu pretragu (npr., pretragu unutar pojedine sekcije sa dokumentima). Sajtovi također ne posjeduju ni alfabetski indeks sadržaja (A–Z) koji bi mogao unaprijediti pretragu. Na svim web-sajtovima sadržaju se primarno pristupa putem menija i ikona.

Budući da je neophodno osigurati pristup svim građanima, važno je obratiti pažnju i na specifične grupe koje mogu imati specijalne potrebe kada je riječ o načinu konzumiranja ovog sadržaja. Naime, dobre prakse ukazuju na to da se funkcionalnost stranica unapređuje ukoliko dodamo glasovne verzije, odnosno verzije prikaza sa uvećanim tekstom (za potrebe specifičnih grupa poput slabovidnih osoba). Niti jedan od analiziranih sajtova nema glasovne verzije, a ni mogućnost povećanja veličine teksta.

Ne postoje ni upute za korisnike, tj. „help” sekcije, koje bi korisnicima mogle pojasniti na koji način mogu koristiti puni potencijal sajta i njegove servise.

Konačno, jedan od najznačajnijih problema predstavlja jezička zastupljenost. Primjetno je da ne postoji zajednička praksa u odabiru jezika. Iako bi bilo logično da su web-sajtovi na zvaničnim jezicima BiH (bosanski/hrvatski/srpski), na zvaničnim pismima (latinica/ćirilica), ali i na barem jednom stranom jeziku radi šire interesne grupe (npr. na engleskom), situacija je sasvim drugačija. Naime, stranice su uglavnom na jednoj varijanti pisma (ili latinica ili ćirilica) i jezičkoj varijanti. Izuzetke donekle predstavljaju web-stranice općina Travnik (sa opcijama bosanski, hrvatski, njemački), Kneževo (sa opcijama „lokalni“, engleski) i Laktaši (sa opcijama latinica, ćirilica, engleski).

Manji broj web-sajtova nudi jedan dio sadržaja na nekom od stranih jezika – uglavnom je to manji dio sadržaja koji se rjeđe ažurira i u pravilu je na engleskom jeziku. Kod nekih sajtova postoji dugme na meniju za drugu jezičku opciju, koja još uvijek nije dostupna (npr., općina Novo Sarajevo).

Neki web-sajtovi nude mogućnost prijave na RSS feedove, ali nijedan ne nudi mogućnost besplatne pretplate za političke dokumente i izvještaje, niti za automatski prijem informacija o političkoj agendi.

6.3. Interaktivnost

Kod analize interaktivnosti registrirali smo prisutnost onih elemenata web-sajta koji omogućavaju intenzivnije uključivanje građana u komunikaciju sa lokalnom upravom ali i međusobno, i to o pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu:

- kontakt informacije (zvanična e-mail adresa za lokalnu vlast, poštanske i e-mail adrese te telefonske kontakte individualnih političara, političkih partija, općinskih odjela itd.);
- *online* forumi za debatu (te da li građani mogu predložiti novu diskusiju, da li općina posjeduje fiksne teme, da li se diskusije tiču tekućih procesa

- donošenja političkih odluka, da li je navedeno da se diskusije cenzuriraju, kada je postavljen posljednji sadržaj, da li političari učestvuju u debatama);
- *online chat room*⁶⁰ (te da li građani mogu predložiti novu diskusiju, da li općina posjeduje fiksne teme, da li se diskusije tiču tekućih procesa donošenja političkih odluka, da li je navedeno da se diskusije cenzuriraju, kada je postavljen posljednji sadržaj, da li političari učestvuju u debatama);
 - *online* ankete (da li su ankete povezane sa trenutnim procesom donošenja političkih odluka);
 - audioslušanje političkih debata *online*, te da li je moguće dati komentar na debatu, odnosno primiti povratnu informaciju;
 - direktno (live) video emitovanje političkih debata *online*, te da li građani mogu dati svoj komentar;
 - web-konferencije;
 - da li je navedeno da političari uzimaju političke komentare odnosno povratne informacije u razmatranje.

Analiza je pokazala da je interaktivnost na web-sajtovima općina bazična i da u vrlo maloj mjeri doprinosi razvoju *online* participacije građana. Uglavnom, ona se svodi na pružanje osnovnih kontakt informacija u smislu zvanične e-mail i poštanske adrese te telefona i tu informaciju pružaju sve općine. Štaviše, kod nekih općina zvanična e-mail adresa je i jedina dostupna e-mail adresa. E-mailovi i telefoni individualnih političara obično se ne postavljaju, izuzev u slučaju načelnika, odnosno općinskih službi. Ne postoje ni kontakt podaci političkih partija, radnih tijela itd. Primjetno je da su pojedinačne e-mail adrese rjeđe, a nije ni poznato da li neko i koliko ažurno odgovara na te mailove, jer informacija o tome nije ponuđena.

⁶⁰ *Chat pool/room*, ili „*online* sobe za čavrljanje”, u kojima dva ili više korisnika istovremeno komunicira putem računara i mreže u realnom vremenu.

Neke općine nude *online* kontakt formular putem kojeg građani mogu postaviti komentar ili pitanje i poslati ga mailom. Iz tih formulara nije jasno da li takvi upiti u stvarnosti budu procesuirani i da li građani dobiju odgovor, kao što nije jasno ko odgovara na postavljene upite, niti koliko brzo možemo očekivati odgovor.

Također, pitanja/komentari građana nisu stavljeni na uvid široj zajednici, odnosno nema otvorene platforme za diskusiju i komentare. Nije jasno na koji način se ovi komentari tretiraju u procesu donošenja odluka, niti su oni sumirani na nekoj stranici kako bi se čuo glas građana. Zato potencijali *online* diskusija ostaju neiskorišteni, iako je riječ o jednoj od najjednostavnijih metoda uključivanja građana.

Online forumi za debatu postoje samo na nekolicini web-sajtova. Čak i kada postoje, oni ne predstavljaju efikasan kanal koji unapređuje participaciju građana. Naime, diskusije koje se održavaju na tim forumima u najvećem broju slučajeva nisu povezane sa tekućim procesima donošenja političkih odluka, u njima redovno ne participiraju političari i predstavnici vlasti, nije vidljivo prisustvo općinskog moderatora, a posmatrajući frekventnost objavljenih sadržaja možemo zaključiti da i nisu naročito aktivni. Iz primjera nije očito na koji su način *online* diskusije povezane sa procesom odlučivanja. Kada je riječ o *online* debatama, ne postoji ni „chat pool/room”, koji bi omogućio lakšu komunikaciju između predstavnika vlasti i građana. Generalno, među analiziranim primjerima nije prepoznata praksa u kojoj lokalni političari učestvuju u *online* debatama.

Ono što se javlja na određenom broju web-stranica jesu *online* ankete, ali iz analiziranih primjera zaključuje se da ni one nisu direktno povezane sa procesom donošenja tekućih odluka. Teme koje su bile aktuelne uključuju pitanja poput: „Da li ste zadovoljni novom web stranicom?”, „Da li ste upoznati sa Strategijom razvoja Općine...?” i slično.

Ne postoji mogućnost *online* slušanja/gledanja sjednica i javnih rasprava, odnosno ne postoje web-konferencije koje bi omogućile održavanje živih susreta ili prezentacija putem interneta.

Iz analiziranih primjera nije uočljivo da li predstavnici vlasti ozbiljno uzimaju (*online*) političke komentare građana u razmatranje, odnosno u kojim je slučajevima konsultacija građana utjecala na proces donošenja odluke.

7. Zaključna razmatranja

Indikatori Ujedinjenih nacija, Svjetskog ekonomskog foruma i eEurope 2002 (uključujući indikatore razvijenosti i dostupnosti infrastrukture, spremnosti vladinih institucija, individualne spremnosti) govore da je nivo razvijenosti BiH u tim oblastima slab, te da ona sve ozbiljnije kasni u odnosu na progres država u regionu ali i u svijetu uopće, iako individualna i infrastrukturna spremnost raste. Isti izvori ukazuju na to da značajnu ulogu igra političko i regulatorno okruženje, spremnost e-vlade, kao i način na koji vlada koristi ICT-e, u čemu BiH također vrlo loše kotira. Ipak, iako tehnološki nismo među razvijenijim zemljama, istraživanja pokazuju da BiH posjeduje bazičnu ICT strukturu, koja omogućava razvoj informacionog društava, te da infrastrukturna spremnost ne predstavlja primarnu prepreku za razvoj e-participacije, e-demokratije i implementaciju e-uprave. S druge strane, digitalna isključenost pojedinih društvenih grupa i nedovoljno razvijena e-pismenost svakako predstavljaju značajan problem.

Analizirajući tri osnovna aspekta *online* usluga lokalnih organa vlasti – sadržaj, funkcionalnost i interaktivnost web-sajtova, zaključuje se da je aspekt sadržaja najprioritetniji za njegove tvorce. Nažalost, sadržaji većine analiziranih sajtova su statični. U većini slučajeva, web-sajtovi su kreirani primarno kao pasivni izvor informiranja građana o aktivnostima općine, a rjeđe kao platforme za jačanje participacije građana i kao sredstva za jačanje lokalne uprave. Sajtovi koji su na višem

stepenu razvoja nude dodatne online usluge/servise, koji su još uvijek, u najvećem broju slučajeva, ograničeni na preuzimanje određenih elektronskih formulara. Izuzetak su veće i razvijenije općine⁶¹ koje nude mogućnost praćenja stanja predmeta i sl. Ukratko, korištenje ICT-a od bosanskohercegovačkih općina još uvijek je u ranom stadiju razvoja, a web-sajtovi su više informativni, donekle uslužni, a veoma malo ili nimalo participativni.

Dakle, potencijali novih tehnologija nisu iskorišteni u dovoljnoj mjeri kako bi omogućili *online* participaciju građana. Općine „lakše” uvode elektronske servise nego alate za elektronsku participaciju, koja je još uvijek u začetku. Generalno, lokalne uprave koriste *online* tehnologije primarno kao kanal za plasiranje svojih informacija, prije nego što istinski razvijaju prostor za uključivanje građana u proces kreiranja javnih politika.

Prema tome, izgleda da unutar općinske uprave ne postoji svijest i osjećaj obaveze da se građanima omogući e-participacija i da im se dostave informacije o mogućim oblicima, svrsi i rezultatima učešća. Drugim riječima, čini se da ne postoji svijest o tome da, koristeći potencijale ICT-a, građane treba konsultirati i da ih treba aktivirati da učestvuju u procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Generalno, barem što se web-sajtova tiče, općinska uprava ostaje zatvorena za glas i akcije građana. Paradoksalno, u svijetu dvosmjerne, decentralizirane komunikacije, web-sajtovi općina u BiH ostaju visoko centralizirani, netransparentni i suštinski zatvoreni za interese, glasove i djelovanja građana.

Možemo zaključiti da je u BiH većina općina napravila prve korake ka objavljivanju informacija na webu, ali uglavnom s ciljem boljeg bazičnog informiranja građana, a rjeđe za neposredno građansko učešće u procesima odlučivanja. Gotovo da možemo

⁶¹ Veće i razvijenije općine poput općina Centar i Novi Grad Sarajevo.

reći da se radi o formalnom, minimalnom zadovoljenju informativne funkcije, dok ove općine u domenu svojih web-sajtova suštinski ostaju zatvorene za participaciju građana. Informacija jeste potrebna za demokratiju, ali, kao što prepoznaje Schudson, „informacija je sama po sebi inertna”, nikada osnovna i jedino važna za građanina (Schudson 2003, str. 59). Nove tehnologije, prema tome, ne mogu doprinijeti demokratizaciji ukoliko politička elita nije voljna podijeliti moć sa svojim građanima (Tapio i Jarmo 2006). Da u BiH još uvijek nema istinske podjele i distribucije moći sa i ka građanima, vidi se i na osnovu analize web-stranica lokalnih uprava.

Budući da veće učešće građana u procesu odlučivanja daje i veću legitimnost odlukama koje donose organi lokalne uprave, potrebno je intenzivno i kontinuirano raditi na razvoju *online* usluga, alata, kanala i tehnika komunikacije i interakcije između lokalne uprave i građana, kojima se može značajno unaprijediti participacija građana u donošenju odluka. Naročito je to važno u društvu poput bosanskohercegovačkog, obilježenog krahom društvenog povjerenja i društvenoga kapitala, sveopćim nepovjerenjem građana u sopstvenu političku moć da utječu na odluke vlade, koja sama nije u stanju da prepozna i riješi njihove stvarne probleme.

Elektronska participacija i elektronska demokratija mogu imati stvarni efekt samo ako dostignemo kritičnu masu aktivnih građana. S obzirom na to da motivacija građana predstavlja veliki izazov u BiH, nužno je građanima pokazati da njihova e-participacija zaista može utjecati na političke odluke. To znači da njihovi stavovi, mišljenja i rasprave u diskusionim forumima, na chatu i u drugim vidovima participatorne komunikacije moraju biti uvezani sa tekućim procesom donošenja odluka. Također, na samim web-stranicama mora se pokazati na koji način angažman građana utječe na procese odlučivanja i konačno na uvjete života lokalne zajednice. Drugim riječima, da bismo motivirali građane na participaciju, mora biti vidljivo da je njihovo učešće integrirano u stvarni proces donošenja odluka i kreiranja javnih politika. Uz to, potrebne su i zvučne i efektne kampanje kako bi se postigla

maksimalna participacija građana. Nažalost, rezultati analize pokazuju da ovo nije slučaj u bosanskohercegovačkim općinama.

Kao što je naglašeno u ključnim dokumentima razvoja uprave, od predstavnika vlasti se očekuje da unaprijede transparentnost u političkom odlučivanju, kao i kvalitet građanske participacije u političkim procesima, i to uz pomoć novih informaciono-komunikacionih tehnologija. Ako od organa lokalne uprave očekujemo da rade transparentno, da pravovremeno informiraju građane o svojim aktivnostima i odlukama, te da intenzivnije uključe građane u procese donošenja odluka, onda je web sigurno jedan od najjeftinijih i najefikasnijih alata. Naravno, iako se u ovom poglavlju razmatra uloga interneta i PC tehnologija, važno je istaći i da se e-demokratija ne tiče isključivo ovih kanala komunikacije. Konvergencija medija ne ograničava lokalnu upravu na web-stranice, već otvara mnoge nove kanale za participatornu komunikaciju, poput mobilnih telefona, socijalnih mreža, digitalne televizije itd.

Elektronska participacija, odnosno elektronska uprava konačno će zavisi od mogućnosti koje građanima stoje na raspolaganju, a koje im trebaju osigurati organi uprave. Budući da organi lokalne uprave imaju bolje predispozicije za političku participaciju građana, s obzirom na to da odlučivanje na lokalnom nivou ima direktne efekte na život građana, te da je njihove zajedničke interese lakše identificirati nego interese građana u većim administrativnim jedinicama, uloga novih tehnologija u djelovanju lokalnih organa vlasti trebala bi da bude od posebnog značaja. Nažalost, potencijali novih tehnologija do sada nisu dovoljno iskorišteni, a građani i dalje ostaju isključeni iz procesa odlučivanja.

Aneks I: Općine i njihove web-stranice

1. Općina Novi Travnik: <http://www.novi-travnik.com>.
2. Općina Travnik: <http://opcinatravnik.com.ba>.
3. Opština Han-Pijesak: <http://www.hanpijesak.net>.
4. Opština Pale: <http://www.pale.rs.ba>.
5. Opština Sokolac: <http://www.opstinasokolac.org>.
6. Općina Trnovo: <http://www.trnovo.ba>.
7. Općina Livno: <http://www.livno.ba/>.
8. Općina Centar Sarajevo: <http://www.centar.ba>.
9. Općina Novi Grad Sarajevo: <http://www.novigradsarajevo.ba>.
10. Općina Novo Sarajevo: <http://www.novosarajevo.ba>.
11. Općina Stari Grad: <http://www.starigrad-sarajevo.ba>.
12. Opština Srbac: <http://www.srbac-rs.com>.
13. Opština Čelinac : <http://www.opstina-celinac.com>.
14. Opština Kotor-Varoš: <http://www.opstinakotorvaros.org>.
15. Opština Kneževo: <http://www.opstinaknezevo.rs.ba>.
16. Opština Gradiška: <http://www.opstina.gradiska.com>.
17. Opština Prnjavor: <http://www.opstinaprnjavor.net>.
18. Opština Laktaši: <http://www.laktasi.net>.
19. Grad Mostar: <http://www.mostar.ba>.
20. Općina Čapljina: <http://www.capljina.ba>.
21. Općina Čitluk: <http://www.citluk.ba>.
22. Općina Neum: <http://www.neum.ba>.
23. Općina Prozor Rama: <http://www.prozor-rama.org>.
24. Općina Jablanica: <http://www.jablanica.ba>.
25. Općina Konjic: <http://www.konjic.ba>.

Aneks 2: Upitnik

Sadržaj	Generalne informacije o općini	Činjenice o općini	
		Činjenice i informacije o uslugama koje pruža općina	
		Informacije o općinskim administrativnim strukturama	Odjeli i institucije/sluzbe
	Političke informacije		Zaposlenici
		Informacije o političkim organizacijama i agencijama	Struktura lokalne vlade
			Vijeće izvršnog odbora
			Političke partije
			Individualni političari
		Informacije o tekućim političkim pitanjima	Izveštaji i dokumenti, npr. budžet
	Politička agenda		
Raspored budućih političkih susreta			
Dodatne informacije o trenutnim političkim pitanjima	Prilozi		
	Infomacije o sudskim i zakonskim pravima		
Funkcionalnost	Mogućnosti pretrage	Generalna pretraga za cijeli web-sajt	
		Specifična pretraga za specifičnu sekciju, npr. za sekciju političkih dokumenata.	
	Indeksi sadržaja	Meni/ ikone	
		A-z indeks	
		Mapa web-sajta	
	Usluge za specifične grupe	Glas	
		Verzija sa velikim tekstom	
	Help / how to use web-sajt		
	Jezici/Pisma	BOS	
		HR	
		SRP	
		LAT	
		ĆIR	
		ENG	
NIEM			
DRUGI			
Mogućnost e-prijave za:	Političke dokumente i izvještaje		
	Političku agendu		

Interaktivnost	Kontakt podaci	Zvanična e-mail adresa za lokalnu vlast	
		Individualni političari	Adresa
			Telefon
			E-mail lista
		Političke partije	Adresa
			Telefon
			E-mail lista
		Općinski odjeli/službe	Adresa
			Telefon
	E-mail lista		
	Postoji li online forum za debatu?		
		Da li građani mogu predložiti novu diskusiju?	
		Da li općina ima moderatora?	
		Da li su diskusije teme povezane sa tekućim procesima donošenja političkih odluka?	
		Da li je navedeno da se debata može cenzurirati?	
		Kada je postavljen posljednji post?	
		Da li političari participiraju u debatama?	
	Postoji li online chat pool ?		
		Da li građani mogu predložiti novu diskusiju temu?	
		Da li općina ima moderatora?	
		Da li su diskusije teme povezane sa tekućim procesima donošenja političkih odluka?	
		Da li je navedeno da se debata može cenzurirati?	
		Kada je postavljen posljednji post?	
Da li političari participiraju u debatama?			
Postoje li online ankete?			
	Da li je anketa povezana sa procesom donošenja tekućih odluka?		
Da li postoji mogućnost audio slušanja političkih debata?			
	Da li je moguće online dati povratnu informaciju (feedback)?		
Postoji li mogućnost gledanja (live video) političkih debata (web broadcasting)?			
	Da li je moguće online dati povratnu informaciju (feedback)?		
Web-konferencije			
Da li je jasno navedeno da političari ozbiljno razmatraju povratne informacije (feedback) koje se odnose na politiku u razmatranje?			

Aneks 3. Broj pretplatnika na internet u 19 bosanskohercegovačkih gradova/regiona

Grad/Regija	Broj stanovnika po gradovima/ regijama	Broj ISP-a	Broj dial-up pretplatnika	Broj broadband pretplatnika	Ukupan broj pretplatnika
Sarajevo	401.687	18	14.458	52.555	67.013
Banja Luka ⁶²	450.899	13	34.437	20.811	55.248
Tuzla ⁶³	544.560	21	13.564	21.624	35.188
Zenica ⁶⁴	385.002	12	6.307	13.223	19.530
Bijeljina ⁶⁵	143.199	9	5.103	7.291	12.394
Mostar ⁶⁶	222.645	11	8.059	16.399	24.458
Prijedor ⁶⁷	172.504	8	3.758	3.879	7.637
Doboj	80.464	7	3.518	3.971	7.489
Bihać ⁶⁸	270.932	6	4.626	9.086	13.712
Zvornik ⁶⁹	137.391	6	2.809	2.136	4.945
Travnik	51.446	6	8.705	5.280	13.985
Teslić	49.021	4	1.919	445	2.364
Derventa	42.747	4	1.132	1.280	2.412
Istočno Sarajevo ⁷⁰	40.315	5	6.713	2.793	9.506
Trebinje ⁷¹	67.604	6	4.563	2.005	6.568
Bugojno	37.441	3	3 ⁷²	700	703
Livno	32.422	2	4.478	2.788	7.266
Goražde	31.556	4	243	1.105	1.348
Foča ⁷³	74.870	5	2.422	1.863	4.285

62 Regija Banja Luka: Banja Luka, Srbac, Čelinac, Kotor-Varoš, Kneževo, Gradiška, Prnjavor, Laktaši.

63 Regija Tuzla: Tuzla, Gračanica, Lukavac, Gradačac, Živinice, Brčko, Banovići, Čelić, Srebrenik, Kalesija, Kladanj.

64 Regija Zenica: Zenica, Kakanj, Tešanj, Breza, Maglaj, Olovo, Visoko, Zavidovići, Žepče, Usora.

65 Regija Bijeljina: Bijeljina, Lopare, Ugljevik.

66 Regija Mostar: Mostar, Čapljina, Čitluk, Neum, Prozor, Stolac, Jablanica, Konjic.

67 Regija Prijedor: Prijedor, Kozarska Dubica, Novi Grad, Kostajnica.

68 Regija Bihać: Bihać, Cazin, Sanski Most, Velika Kladuša, Ključ, Bosanska Krupa.

69 Regija Zvornik: Zvornik, Milići, Bratunac, Srebrenica, Šekovići, Vlasenica.

70 Regija Istočno Sarajevo: Han Pijesak, Kalinovik, Lukavica, Pale, Sokolac, Trnovo.

71 Regija Trebinje: Trebinje, Bileća, Gacko, Ljubinje, Nevesinje.

72 Podatak o broju pretplatnika za grad Bugojno nije potpun jer je BiHNet svoje pretplatnike za ovaj grad dostavio zbirno sa pretplatnicima za Travnik.

73 Regija Foča: Foča, Čajniče, Rogatica, Rudo, Višegrad.

Bibliografija

Boban, M. 2008, „Implementacija E-government modela u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj”, *Zbornik radova*, Pravni fakultet Split, br. 1–2, str. 50–68.

Bošnjak, M., Galešić, M. i Kliček, B. 2008, „Determinants of Online Political Participation in Croatia”, *Društvena istraživanja* 17, str. 747–769.

Carrizales, T. 2008, „Critical Factors in an Electronic Democracy: a Study of Municipal Managers”, *The Electronic Journal of e-Government*, god. 6, br. 1, str. 23–30, dostupno na: www.ejeg.com.

Coleman, S. i Kaposi, I. 2006, *New Democracies. New Media. What's New? A study of e-participation projects in third-wave*, E-Governance Academy, Tallin.

Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu, 2009, RAK, dostupno na: <http://www.rak.ba/bih/aktuelnost.php?uid=1270502992&root=1270195155>.

Häyhtiö, T. i Rinne, J. „ICT and political participation: two discourses of political citizenship”, *Esielmä Sosiologipäivät*, Tampere 24–25.3.2006., dostupno na: www.edemokratia.uta.fi/haefile.php?f=158 (stranica posjećena 4.10.2010.).

IDEA – Improvement and Development Agency for local Government, 2009, „e-Comms tools”, dostupno na: <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=11063303>, (stranica posjećena 4.10.2010.).

Jenkins, H. i Thorburn, D. 2004, „Introduction”, u: Jenkins, H. i Thorburn, D. (ur.) *Democracy and New Media*, The MIT Press, Cambridge, Massachusets, London, str. 1–17.

King, J. 1982, „Local Government Use of Information Technology: The Next Decade”, *Public Administration Review*, Blackwell Publishing on Behalf of the American Society for Public Administration, god. 42, br. 1 (jan.–febr.), str. 25–36.

Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006.

Peart, M. i Diaz, J. 2007, „Comparative Project on Local e-Democracy Initiatives in Europe and North America”, Research Centre on Direct Democracy, Faculty of Law, University of Geneva, dostupno na: <http://www.edemocracycentre.ch/files/ESF%20-%20Local%20E-Democracy.pdf>, (stranica posjećena 4.10.2010.).

Schudson, M. 2003, „Click Here for Democracy: A History and Critique of the Information Based Model of Citizenship”, u: Jenkins, H. i Thorburn, D. (ur.) *Democracy and New Media*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, str. 49–59.

Schuler, D. 2003, „Reports of the Close Relationship between Democracy and the Internet May Have Been Exaggerated”, u: Jenkins, H. i Thorburn, D. (ur.) *Democracy and New Media*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, str. 69–84.

Segaard, S. 2005, „Citizen Participation ICT and new opportunities for citizen participation”, u: Andersen, K. V. et al., *Electronic Government*, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, str. 205–212.

Shah, D., Cho J., Eveland, W. i Kwak N. 2005, „Information and Expression in a Digital Age: Modeling Internet effects on Civic Participation”, *Communication Research*, god. 32, br. 5 (oktobar), Sage Publications, str. 531–565.

Takao, Y. 2004, „Democratic Renewal by 'Digital' Local Government in Japan”, *Pacific Affairs*, god. 77, br. 2, University of British Columbia, str. 237–262.

The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008, Economist Intelligence Unit, dostupno na: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>, (stranica posjećena 4.10.2010.).

Trechsel, A., Kies, R., Mendez, F. i Schmitter, P. 2004, *Evaluation of The Use of New Technologies in order to Faciliate Democracy in Europe* (European Parliament), STOA, Strasbourg, dostupno na: http://www.erepresentative.org/docs/6_Main_Report_eDemocracy-inEurope-2004.pdf, (stranica posjećena 4.10.2010.).

Torpe, L. 2004, „The digital citizens: ICT as a tool to enhance public deliberation and citizen involvement in local politics in Denmark?”, The DDN Participatory Research, Aalborg University, radni dokument br. 2.

Tuzzi, A., Padovani, C. i Nesti, G. 2007, „Communication and (e)democracy: assessing European e-democracy discourses”, u: Cammaerts, B., Carpentier, N. (ur.) *Reclaiming the Media: Communication Rights and Democratic Media Roles*, Intellect Books, Bristol, str. 31–66.

„Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou”, Preporuka br. R (2001) 19, koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Evrope, dostupno na: http://www.coe.ba/pdf/Rec_on_participation_of_citizens_in_public_life.pdf, (stranica posjećena 4.10.2010.).

UN, 2008, *United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*, Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management, New York.

UNDP BiH, 2006, *Razvoj informacionog društva: Izvještaj o e-spremnosti za 2005. godinu*, dostupno na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=36&RID=55>, (stranica posjećena 4.10.2010.).

UNDP BiH, 2007, *The Silent Majority Speaks: Snapshots of Today and Visions of the Future of Bosnia and Herzegovina*, dostupno na: <http://www.undp.ba/?PID=7&RID=413> (stranica posjećena 4.10.2010.).

Vijeće ministara BiH i UNDP, 2004, *Strategija razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini*, dostupno na: <http://www.undp.ba/upload/publications/Strategija%20razvoja%20ID%20u%20BiH.pdf> (stranica posjećena 4.10.2010.).

World Economic Forum, 2010, *The Global Information Technology Report 2009–2010.*, dostupno na: <http://www.weforum.org/documents/GITR10/index.html>, (stranica posjećena 4.10.2010.).

Zarimpas, V., Grouztidou, M. i Anastasiadou, D. 2009, „Assessing e-Readiness in SEE Countries: Perceptions towards e-Government Public Services”, u Kefalas, P., Stamatis, D., Douligeris, C. (ur.) *2009 Fourth Balkan Conference in Informatics, BCI 2009, Thessaloniki, Greece, 17-19 September 2009*, IEEE Computer Society, str. 141–147.

O AUTORICAMA I AUTORIMA

Adla Isanović je angažirana na Akademiji likovnih umjetnosti Univerziteta u Sarajevu, na grupi predmeta iz oblasti multimedije. Radi i kao gostujući predavač na Fakultetu umjetnosti i društvenih nauka Internacionalnog univerziteta u Sarajevu. Magistrirala je iz oblasti novih medija (HEAA, University of Applied Science), kao i na interdisciplinarnom postdiplomskom studiju „Critical, Curatorial, Cybermedia” (Ecole superieure des beaux arts) u Ženevi, Švicarska (2005). Radila je i kao istraživačica/analitičarka Mediacentra Sarajevo, te kao glavni i odgovorni urednik web- portala MC Online (www.media.ba). Učestvovala je na brojnim lokalnim i internacionalnim istraživačkim projektima, te objavila više naučnih i stručnih radova. Uz naučni angažman, bila je angažirana i na brojnim lokalnim i internacionalnim projektima u sektoru kulture/umjetnosti. Područja njenog istraživačkog interesa su novi mediji i kulturološke studije.

Catherine Coyer je direktorica Centra za medije i komunikacijske studije na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti, gdje također predaje na Odsjeku za javnu politiku i političke nauke. Dobitnica je stipendije za postdoktoralno istraživanje, koju joj je dodijelila Annenberg škola za komunikacije Univerziteta u Pensilvaniji. Catherine radi istraživanja o praksama i politikama državnih medija u Evropi i širom svijeta, a nedavno je pisala i za Internews-ov priručnik *Vodič za održivost državnih medija: Posao koji mijenja živote*. Ona istražuje i utjecaj novih tehnologija, mjerenje i vrednovanje projekata za razvoj medija, te ulogu civilnog društva u procesu donošenja političkih odluka. Doktorirala je iz područja medija i komunikacija na Goldsmiths Collegeu na Univerzitetu u Londonu.

Joost van Beek je naučni istraživač u Centru za medije i komunikacijske studije na Centralnoevropskom univerzitetu (CEU) u Budimpešti. U toku svog angažmana na CEU, radio je na istraživanjima i organiziranju aktivnosti na temu zajednice i građanskih medija; manjina i medija; medijskih regulativa, te upravljanja internetom

i neutralnosti interneta. Prije dolaska na CEU, radio je kao menadžer web-stranice i istraživač u sklopu EU-ovog programa praćenja i zastupanja (EUMAP) za Institut „Otvoreno društvo”, surađivao na projektima kao što je *Televizija u Evropi: regulative, politika i nezavisnost*. Prije toga radio je u nizozemskoj nevladinoj organizaciji „Mira media”, gdje je doprinio razvoju inicijativa European Online/More Colour in the Media network, kao što je Evropski dan praćenja medija. Magistrirao je iz područja studija o Rusiji i istočnoj Evropi na Sveučilištu u Utrechtu u Holandiji.

Mirna Jusić je magistrirala na Odsjeku za javnu politiku, u okviru programa decentralizirane uprave (Department of Public Policy, Decentralized Governance Stream) Centralnoevropskog univerziteta u Budimpešti, Mađarska. Također, ona je magistrirala na programu *Upravljanje državom i humanitarni poslovi* Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta La Sapienza, Rim, Italija, a diplomirala je novinarstvo na Ithaca College, Ithaca, New York, SAD. Radi kao istraživačica u Centru za društvena istraživanja „Analitika”, Sarajevo, BiH. Bavi se pitanjima reforme javne i lokalne uprave.

Sanela Hodžić, diplomirani psiholog (Univerzitet u Sarajevu), magistar društvenih nauka iz oblasti rodni studija (CIPS Sarajevo). Od 2002. godine angažirana je kao istraživačica u Mediacentru Sarajevo. Drugi relevantni radni angažmani se odnose na obrazovnu i kliničku psihologiju. Njen primarni interes uključuje pitanja socijalne psihologije, političke teorije i medijskog predstavljanja.

Snežana Mišić-Mihajlović je diplomirala mašinstvo na Univerzitetu u Tuzli 1996. godine, a magistrirala na Odsjeku za nauku i javne politike o okolišu na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti 1999. godine. Od 2009. godine Snežana je i stipendista *Local Government and Public Service Reform Initiative – Budimpešta*.

Trenutno radi kao izvršna direktorica Centra za menadžment, razvoj i planiranje u Doboju. Bavi se problematikom građanske participacije, posebno u odlučivanju o okolišnim pitanjima, te međuopćinske i međusektorske saradnje.

Tania Gosselin je docentica na Univerzitetu u Quebecu, Montreal, na predmetu Politička nauka. Bavi se istraživanjem u području komparativne politike za istočnoevropsku regiju, javnog mnijenja i političkih komunikacija.

Tarik Jusić je doktorirao na Institutu za publicistiku i komunikologiju Univerziteta u Beču, Austrija; magistrirao političke nauke na Centralnoevropskom univerzitetu (CEU) u Budimpešti, Mađarska; i diplomirao novinarstvo na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Bosna i Hercegovina. Tarik radi kao programski direktor Mediacentra Sarajevo i direktor Centra za društvena istraživanja „Analitika”. Docent je na Odsjeku za političke nauke i međunarodne odnose Sarajevo School of Science and Technology. Objavio je više naučnih i stručnih radova i uredio nekoliko knjiga na temu razvoja medija u Bosni i Hercegovini.

