

Jačanje učešća građana u lokalnoj upravi

Iskustva u radu sa lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini

Doboj, 2007.

Objavljuje: MDP- Projekat razvoja opština/općina u BiH

Kralja Aleksandra 52, 74000 Doboj,

Bosna i Hercegovina

Telefon: +387-(0)53-200 371

Fax: +387-(0)53- 200 373

www.mdp.ba

Autor: Mandy Wagner, MDP

Prevod: Branka Matić, MDP

Fotografije: MDP

Tiraž: 300

Brošura je štampana u okviru aktivnosti Projekta razvoja opština / općina - MDP, kojeg finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju a implementira Intercooperation.

Zahvalnica: MDP tim se zahvaljuje svim osobama koje su bile na raspolaganju za intervju na njihovoj pomoći i pružanju podrške nastanku ove brošure. Takođe, željeli bismo se zahvaliti timu za opštinski i lokalni razvoj iz Intercooperation-a Bern, Švajcarska, na njihovoj podršci.

Sadržaj

Skraćenice.....	4
1. Uvod.....	5
2. Nastanak i karakter mjesnih zajednica.....	7
3. Zašto je MDP radio sa mjesnim zajednicama.....	11
3.1. Učešće građana.....	11
3.2. Stanje NVO-a.....	12
3.3. Stanje u mjesnim zajednicama.....	12
3.4. Karakteristike mjesnih zajednica kao instrumenata participacije.....	13
3.5. Razlozi za rad sa mjesnim zajednicama.....	15
4. Aktivnosti i pristup MDP-a.....	18
4.1. Aktivnosti MDP faza I (novembar 2001. - avgust 2004.).....	19
4.2. Naučene lekcije iz faze I.....	26
4.3. Aktivnosti u MDP fazi II (septembar 2004. - decembar 2007.).....	28
4.4. Naučene lekcije iz aktivnosti iz faze II.....	31
5. Rezultati i efekti MDP rada sa mjesnim zajednicama.....	33
6. Završni zaključak.....	39
Aneksi.....	45
Literatura.....	46

Skraćenice

BIH	Bosna i Hercegovina
CCI	Centri civilnih inicijativa
CS	<i>Civil society</i> Civilno društvo
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
LSG	<i>Local Self Governance</i> lokalna samouprava
MDP	<i>Municipal Development Project</i> Projekat razvoja opština/općina
MZ	mjesna zajednica
NGO	<i>Non-governmental Organization</i> nevladina organizacija
OSCE	<i>Organization for Security and Cooperation in Europe</i> Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
RS	Republika Srpska
SDC	<i>Swiss Agency for Development and Co-operation</i> Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> Razvojni program Ujedinjenih nacija

1. Uvod

Najznačajniji evropski dokumenat o lokalnoj samoupravi - Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. g. - naglašava važnost učešća građana u donošenju odluka u upravi na lokalnom nivou. Učešće u pitanjima od javnog značaja predstavlja pravo građana i demokratski princip.

Tokom cijelog procesa na putu BiH ka uključivanju u Evropsku Uniju obavezno je ne samo prilagoditi pravni okvir evropskim standardima, nego je još važnije obezbijediti da se pravni propisi primjenjuju na efektivan način što znači da građani aktivno učestvuju u lokalnoj upravi. Nakon što su se pravni okviri u BiH znatno poboljšali tokom zadnjih godina, implementacija ovih zakona je sada najvažniji zadatak.

Trenutni pokazatelji učešća građana u procesu donošenja odluka u BiH na lokalnom nivou su alarmantno niski i utiču na cijelokupno stanovništvo. Ali osim toga, moguće je zapaziti i određenu diskriminaciju prema ranjivim grupama kao što su manjine, povratnici ili ruralno stanovništvo kao i značajno niže učešće žena i mladih.¹

U ovoj brošuri predstavljena su iskustva nastala tokom implementacije Projekata razvoja opština/općina - MDP, u jačanju učešća građana u lokalnoj upravi u partnerskim opštinama u Bosni i Hercegovini.

MDP je počeo sa aktivnostima u regiji Doboja, BiH u novembru 2001. g. sa ciljem da podrži razvoj opština u skladu sa vodećim principima „dobre lokalne uprave“ u šest partnerskih opština/općina. Cilj projekta formulisan je kako slijedi: „Izabrane opštine/općine u BiH funkcionišu na povećano efektivan, efikasan, transparentan, odgovoran i participativan način u skladu sa vladavinom zakona“.

Jedna od glavnih linija aktivnosti u obje faze projekta odnosila se na uvođenje novih mehanizama saradnje između civilnog društva i opštinskih struktura sa ciljem unaprjeđenja participativne uprave. MDP je koristio različite strategije radi postizanja ovog cilja i radio sa svim akterima civilnog društva, ali ova brošura bavi se radom MDP-a sa mjesnim zajednicama (MZ).

¹ Inicijativa za evropsku stabilnost; Uprava i razvoj, februar 2002., str. 3,4; Centri civilnih inicijativa (CCI) BiH; Izvještaj o istraživanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH, maj 2005.; str.19f.

Ukratko je opisana pravna i politička utemeljenost MZ-a. Naglasak leži na pristupima i strategijama korištenim od strane MDP-a u radu sa mjesnim zajednicama da bi se iskoristio njihov potencijal za veće učešće građana. Naučene lekcije i dobre prakse su identifikovane i mogu poslužiti drugim projektima ili inicijativama u regionu koje se planiraju baviti ovom temom. Ova brošura daje odgovor na pitanje da li mjesne zajednice mogu biti uspješan instrument za jačanje učešća građana na lokalnom nivou i šta se mora uzeti u obzir tokom rada sa njima.

Iako mjesne zajednice imaju potencijal da posluže ne samo kao instrumenti za jačanje učešća građana nego i za povećanje odgovornosti opštinskih uprava, ova brošura se isključivo fokusira na aspekte učešća i stavlja ostale moguće uloge MZ-a u demokratskoj lokalnoj upravi po strani.

2. Nastanak i karakter mjesnih zajednica

Često se pogrešno misli da u prijeratnoj Jugoslaviji nije bilo relevantnog iskustva u lokalnoj samoupravi i demokratiji. U stvari, opštine/općine su bile odgovorne za obavljanje svih javnih funkcija u svojoj oblasti.²

Tokom vremena, opštine su postale tako velike da više nisu mogle efektivno vršiti svoje zadatke iz domena samouprave. Administrativne i druge lokalne funkcije morale su biti prebačene na manje lokalne jedinice - mjesne zajednice³. Od 1970. pa nadalje, one su vršile lokalne nadležnosti koje su im bile delegirane od strane opština i na taj način su činile dio sistema upravljanja⁴. Imali su ovlaštenja da izdaju zvanična dokumenta kao što su rodni listovi, lične karte i slično. Imali su svoje predstavnike u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou kao i ključne funkcije u planiranju i implementaciji projekata posebno onih koji se tiču infrastrukture⁵. Svaka mjesna zajednica bila je uspostavljena kao pravno lice a taj status je dozvoljavao uživanje prava npr. posjedovanje imovine, žiro računa ili prikupljanje такси или najamnina za javne objekte ili usluge. Dakle, tradicija lokalne samouprave je veoma ukorijenjena u BiH.

Tokom rata mjesne zajednice uglavnom nisu uopšte funkcionisale a nakon rata morale su se suočiti sa nekoliko problema i na koncu nisu povratile ista ovlaštenja i funkcije koje su ranije imale. Njihova manja važnost je danas sa jedne strane uzrokovana pravnim okvirom u BiH koji propisuje malo moći lokalnom nivou. Prvi novi entitski zakon o lokalnoj samoupravi nije razjasnio pravni status mjesnih zajednica, jer je formiranje mjesne zajednice ostavljeno kao opcija a njihovo organizaciono uređenje i zadaci

2 Inicijativa za evropsku stabilnost; Uprava i razvoj, februar 2002., str. 9.

3 Radi poređenja: 1991. g. opštine u bivšoj Jugoslaviji imali su u prosjeku 42.000 stanovnika dok su opštine u Njemačkoj imale u prosjeku 5.430 stanovnika, u Italiji 7.120. Izvor: ibid.

4 Inicijativa za evropsku stabilnost; Uprava i razvoj, februar 2002. str. 9.

5 Svjetska banka; Institucije na lokalnom nivou i studija društvenog kapitala u BiH; juni 2002., str. 40.



Ovdje u Doboju Istoku jasno se može uočiti razlika između mjesnih zajednica koje su učestvovala u treninzima i onima koje nisu. Mjesne zajednice koje su učestvovala funkcionišu mnogo bolje i njihova infrastruktura je bolje razvijena, jer smo naučili kako da uspješno apliciramo za opštinske fondove a takođe smo se obraćali i drugim donatorima sa dobrim rezultatima.

Mirsad Husaković, predsjednik Vijeća MZ Stanić Rijeka, Doboju Istok od 1999

ostavljeni su kantonalnim zakonima i opštinskim statutima na dalje definisanje. Sa druge strane, veliki broj ruralnih mjesta je napušten i uništen tokom rata i teška finansijska situacija građana smanjila je pritisak „odozdo naviše“ za ponovnim uspostavljanjem mjesnih zajednica⁶. Dakle, one su izgubile svoje administrativne i pravne moći. Danas one više predstavljaju teritorijalnu strukturu nego pravne i administrativne jedinice.

Priroda mjesnih zajednica je negdje između javne institucije i organizacije civilnog društva. Ali sa gubitkom svojih tradicionalnih ovlaštenja, mjesne zajednice se uglavnom percipiraju od strane opštinskih službenika, građana, domaćih konsultanata i međunarodnih donatora kao dio civilnog društva. One bi se mogle zvati poluzvanična udruženja u zajednici formirana na volonterskoj osnovi⁷.

Njihov status i funkcije su regulisani različito u dva entiteta i često pravni propisi nisu dovoljno jasni. Po važećim zakonom u RS o lokalnoj upravi i samoupravi iz januara 2005. godine, mjesne zajednice se pominju kao alat direktnog učešća građana u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou u istoj ravni sa referendumom ili civilnom inicijativom. U narednim članovima se samo uopšteno reguliše njihovo uspostavljanje i činjenica da savjeti mjesnih zajednica treba da budu birani od strane građana. Svi ostali aspekti, a posebno organizaciono uređenje i finansiranje, ostavljeni su kantonalnim zakonima i opštinskim statutima na regulisanje. Opštine mogu kroz svoje statute odrediti da li će mjesne zajednice na njihovoj teritoriji imati status pravnog lica ili ne. Ovo umanjuje značaj mjesnih zajednica i vodi ka većoj fragmentaciji u pravnom i administrativnom sistemu u BiH. Zakon nije poklonio dovoljno pažnje njihovoj specijalnoj poziciji. Zakon o lokalnoj samoupravi u FBiH iz 1995. g. ne sadržava propise o mjesnim zajednicama već je sve propise prepustio kantonima⁸. Većina kantonalnih zakona odredila je postojanje mjesnih zajednica, često i kao obavezu, a njihov status kao pravno lice.

6 Reuf Bajrović; BiH i EU: Direktno učešće građana u razvijanju politika na lokalnom nivou;2005.str.17.

7 UNDP BiH; Bolja lokalna uprava u BiH, 2005., str. 64.

8 Dok RS ima dva nivoa uprave -entitetski i opštinski nivo, u FBiH postoji i 10 kantona koji predstavljaju srednji nivo između općina i entiteta i imaju zakonodavnu moć nad lokalnom samoupravom.

Novi zakon o lokalnoj samoupravi u FBiH koji je usvojen u avgustu 2006. ojačao je i razjasnio poziciju mjesnih zajednica. One nisu povezane sa sredstvima direktnog učešća građana nego su prije regulisane u dodatnom paragrafu zakona što odražava njihovu posebnu poziciju. Njihove djelatnosti opisane su sa više detalja; one su obavezan oblik lokalne samouprave i pravno lice u cijeloj FBiH. Na ovaj način pružena je mogućnost da se na njih prenesu nadležnosti i odgovornosti viših organa uprave (odluka je ostavljena opštinama). Ali ono što je možda još važnije, dodjeljivanje sredstava od strane opština mjesnim zajednicama bolje je definisano. Ali ipak mjesne zajednice su pravna lica samo u okviru prava i obaveza definisanim u opštinskim statutima. Ovo opet ostavlja prostora za velike razlike u pravnom uređenju mjesnih zajednica u različitim opštinama i može voditi fragmentaciji pravnog okvira za mjesne zajednice kao što je slučaj u Republici Srpskoj. Pravi efekti novog zakona o lokalnoj samoupravi u FBiH će postati jasni samo kada općine prilagode svoje statute što se do sada još nije desilo.

U svakom slučaju, novo organizaciono uređenje predstavlja pokušaj da se ojača pozicija mjesnih zajednica i da se one stave u bolju poziciju u pogledu ispunjavanja njihovih funkcija kao alata za demokratsku upravu i učešće građana.

Glavna funkcija mjesnih zajednica u BiH je dakle da one predstavljaju kariku koja povezuje građane (posebno u ruralnim krajevima) i opštinu. One su, nadalje, organizacije građana na lokalnom nivou koje čine platformu za razgovor o lokalnim pitanjima. Mogu imati i druge funkcije posebno u zabačenim predjelima gdje se komunalne usluge vrše uglavnom od strane privatnih kompanija ili ih organizuju vijeća/savjeti mjesnih zajednica. Ali ovo u velikome ovisi o predanosti članova vijeća/savjeta MZ-a i nije propisano zakonom.

Od prije nekoliko godina pokušaji međunarodne zajednice i domaćih vlasti u BiH usmjereni su ka jačanju mjesnih zajednica. Ovo je velika promjena u poređenju sa prvim godinama nakon rata, kada su mjesne zajednice bile potpuno zanemarene jer su bile okarakterisane kao komunističko nasljeđe i nespremlne za demokratiju.

Polje 1: Projekat razvoja opština/općina -MDP, počeo je sa djelovanjem u regiji Doboja, Bosna i Hercegovina u novembru 2001. g. On predstavlja jedan od centralnih projekata SDC-a u zemlji. Njegova implementacija dodjeljena je Intercooperation-u, švajcarskoj fondaciji za razvoj i međunarodnu saradnju.



Dugoročni razvojni cilj MDP-a je da opštine u regiji Doboja postanu relevantni primjeri dobre lokalne uprave u BiH, pružajući provjerena iskustva drugim opštinama, kao i dajući doprinos razvoju strategija/politika o ključnim pitanjima dobre (lokalne) uprave i funkcionisanja decentralizovanih državnih strukutra. Iako je glavni fokus na lokalnoj upravi, MDP ide u pravcu davanja doprinosa sveukupnom procesu demokratizacije i ekonomskog oporavka (uključujući socijalnu koheziju i smanjenje siromaštva) u BiH. Radeći u oba entiteta i jačajući međuentitetsku saradnju i partnerstvo, MDP takođe nastoji da da doprinos procesu pomirenja ka održivoj koegzistenciji koja se bazira na uzajamnoj toleranciji.

Projektni cilj formulisan u fazi I (2001-2004) relevantan je i u fazi II (2004-2007), on glasi:

Izabrane opštine/općine u BiH funkcionišu na povećano efektivan, efikasan, transparentan, odgovoran i participativan način u skladu sa vladavinom zakona. Ovakva formulacija odražava i suštinu pojma “dobra lokalna uprava” koja predstavlja vodeću ideju MDP-a. Dobra uprava je shvaćena u širem smislu i obuhvata političku ulogu uprave uključujući građenje političke odgovornosti i učešće svih relevantnih zainteresovanih strana (posebno civilnog društva) u procesu donošenja odluka.

Glavni partneri MDP-a u prvoj i drugoj fazi su 6 izabranih opština iz regije Doboja iz oba entiteta u BiH (Doboj, Maglaj, Doboj Istok, Doboj Jug, Petrovo i Usora). U 2006. godini, Gračanica i Modriča pridružile su se Projektu kao nove partnerske općine.as new partner municipalities.

3. Zašto je MDP radio sa mjesnim zajednicama

Kada je MDP počeo sa djelovanjem u 2001. g. tražio se najbolji način za podizanje učešća građana u pitanjima aktuelnim na nivou lokalne uprave. Od početka je bilo jasno da se mora raditi sa svim stranama/akterima - sa opštinskim zvaničnicima kao i sa građanima i njihovim organizacijama.

Sa ciljem pronalaženja odgovarajuće strategije za animiranje građana i njihovo motivisanje da učestvuju, MDP je angažovao Centre civilnih inicijativa (CCI) - lokalni NVO, koji podržava učešće građana, radi analize situacije učešća građana, organizacija civilnog društva i mjesnih zajednica na regiji na kojoj Projekat djeluje. Ovo istraživanje, zajedno sa drugim procjenama, uključujući i procjene koje je dao MDP, dalo je sljedeću sliku stanja.

3.1. UČEŠĆE GRAĐANA

Nivo učešća građana u pitanjima od opštinskog značaja bio je ekstremno nizak u regiji Doboja kao i u cijeloj BiH. Značajan nedostatak učešća djelimično je bio uzrokovan nejasnom raspodjelom javnih poslova među različitim nivoima uprave i odsustvom komunikacije između opština i viših državnih nivoa. Ovo je umanjilo mogućnost opština da isporuče zadovoljavajuće usluge. Iz tog razloga građani su često percipirali opštine kao nemoćne i zbog toga im se učešće u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou činilo beskorisno. Posebno je učešće ranjivih grupa u opštinskom donošenju odluka i javnom životu bilo slabo⁹.

Viši politički nivoi nisu pratili nivo učešća građana u opštinama, tako da je učešće bilo obično ostavljeno lokalnim liderima i njihovoj spremnosti da nešto učine.

Ustaljeno mišljenje da građani u BiH nemaju interesa da učestvuju nedavno se pokazalo pogrešnim. Naime, ankete rađene od strane CCI-a i UNDP-a pokazale su da 2/3 građana želi da učestvuju u procesima donošenja odluka ako bi bili pozvani, a preko 80 % smatra da građani treba da učestvuju u političkom

⁹ Reuf Bajrović; BiH i EU: Direktno učešće građana u razvijanju politika na lokalnom nivou; 2005., strana 19.

životu i utiču na donošenje odluka. Međutim svega 29 % smatra da su dobro informisani o političkom životu na lokalnom nivou¹⁰. Ovo pokazuje vezu između informisanosti o učešću i učešća i dokazuje da među građanima postoji volja da učestvuju.

3.2. STANJE NVO-A

NVO scena u cijeloj BiH a time i u regiji Doboja je bila slabo razvijena i nije pružala odgovarajuće mogućnosti građanima da učestvuju u upravi. U godinama poslije rata mnogi donatori finansirali su NVO-e i one su izrasle poput gljiva poslije kiše. U regiji Doboja NVO-i su bili uglavnom nestruktuirani i slabo organizovani u svome poslu. Često su ovisili o jednom donatoru i nisu imali kapacitete da animiraju građane i predstavljaju njihove interese u donošenju odluka na opštinskom nivou. Funkcionisali su samo oni NVO-i koji su bili skoncentrisani na neko posebno pitanje ili posebnu ugroženu grupu ljudi. Iz tog razloga oni nisu bili odgovarajući instrument za animiranje šire javnosti¹¹.

3.3. STANJE U MJESNIM ZAJEDNICAMA

Kao što je već prije pomenuto, većina mjesnih zajednica nije funkcionisala tokom rata. Nakon rata, mjesne zajednice su bile često zanemarene od strane lokalnih lidera i donatorskih programa. Kako su one u većini dijelova BiH bile volonterske organizacije, i na taj način ovisne o nivou inicijative i aktivizma građana, i kako su izgubile svoju administrativnu moć, često nisu ni bile ponovo uspostavljene a naročito u ruralnim područjima. Pošto je pravna situacija bila nejasna, ni vijeća/savjeti mjesnih zajednica, niti građani ili opštine nisu bili informisani o pravima i obavezama mjesnih zajednica. Opštine nisu uspostavile jasne procedure o redovnoj komunikaciji sa mjesnim zajednicama. Članovima vijeća/ savjeta mjesnih zajednica nedostajali su kapaciteti i sredstva da funkcionišu kao

10 Centri civilnih inicijativa (CCI) BiH; Izvještaj o istraživanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH, maj 2005., strana 17.

11 MDP, Procjena civilnog društva u šest pilot opština/ općina MDP-a: Doboje, Doboje Istok, Maglaj, Usora, Doboje Jug, Petrovo

karika između opština i građana i da efektivno predstavljaju interese građana. Vijeća/ Savjeti mjesnih zajednica iako izabrani i uspostavljeni nisu se sastajali redovno. Nedostajala su im sredstva a naročito sigurni izvori prihoda da bi mogli planirati, odgovarajuće prostorije i jasni sporazumi sa opštinama. Njihov nejasan pravni status i pozicija da ovise o navikama uspostavljenim u određenoj opštini u velikoj mjeri su otežavali rad mjesnih zajednica i slabili njihov značaj. Takva situacija i dalje lišava građane prepoznatljivih instrumenata za korištenje javnih usluga i učestvovanje u aktuelnim temama kao zajednica.

Vijeća/ Savjeti mjesnih zajednica bila su preplavljena žalbama i zahtjevima lokalnog stanovništva ali nisu mogli da urade ništa konkretno. Stanovništvo je bilo svjesno manjka moći mjesnih zajednica. U anketi javnog mišljenja skoro 40 % stanovništva BiH reklo je da njihova vijeća/savjeti mjesnih zajednica funkcionišu slabo jer nemaju odgovarajuće pravne nadležnosti, osoblje i materijalna sredstva¹².

Ukratko, sve mjesne zajednice suočavale su se sa jednim ili više od sljedećih problema:

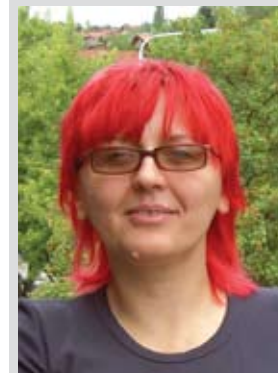
- ne postoji mjesna zajednica ili vijeće/savjet mjesne zajednice nije izabrano/ izabran,
- vijeća/ savjeti mjesnih zajednica nisu aktivna,
- nema finansijskih sredstava ili nejasna situacija u vezi sa finansijskim sredstvima za MZ,
- nejasna pravna situacija u vezi sa njihovim statusom, pravima i obavezama,
- nedostatak prostorija za rad ili neadekvatne prostorije za rad, nema sredstava za rad,
- nema informacija o funkcijama mjesnih zajednica i nadležnosti da ispune zadatke.

3.4. KARAKTERISTIKE MJESNIH ZAJEDNICA KAO ALATA ZA PARTICIPACIJU

Mjesne zajednice kao institucije, a posebno vijeća/ savjeti mjesnih zajednica, imaju određene karakteristike koje otežavaju njihov put da postanu efektivan instrument za učešće građana.

Mjesne zajednice nisu tradicionalno bile optimalno sredstvo za uključivanje i predstavljanje svih kategorija društva.

¹² Svjetska banka; Institucije na lokalnom nivou i studija društvenog kapitala u BiH; juni 2002.strana 41.



Tokom treninga koje smo obavljali u mjesnim zajednicama spomenula sam da ima mladih ljudi u selima koji su zbilja spremni da se angažuju. Ali oni su mislili da nemaju pristup u savjete mjesnih zajednica. A opštinska zgrada za njih je bila kao „Bijela kuća“. Opštinske aktivnosti bile su tako daleko od omladine.

Ljiljana Đukić, NVO Mak Most, Doboj, trener

U ruralnim i povratničkim dijelovima vijeća/ savjeti mjesnih zajednica uključivala su povratnike i ruralno stanovništvo ali je situacija bila problematičnija sa drugim ugroženim grupama kao što su žene ili mladi. Tradicionalni karakter ovih institucija a posebno u ruralnim zajednicama, obeshrabivao je žene i mlade da uzmu učešće u radu mjesnih zajednica kao i smanjivalo njihove šanse da budu izabrani kao članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica. Njihova participacija je iz tog razloga obično niža u poređenju sa drugim grupama. Ovo je potvrđeno analizom CCI-a koja je urađena u 2005.g. Pokazalo se da je svega 17 % građana koji koriste mjesne zajednice za učešće u vlasti ispod 35 godina starosti, dok su žene koristile MZ kao instrument participacije 14 % manje nego muškarci¹³.

Uloga mjesnih zajednica kao instrumenta participacije je dalje bila upitna sa principijelne tačke gledišta. Iako su članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica izabrani od strane građana na period od 4 godine, njihov legitimitet je bio u pitanju. Obično, kandidati za članove vijeća/ savjeta MZ-a su članovi stranaka koje ih i kandiduju. Na taj način, pozicija člana vijeća/ savjeta mjesne zajednice vidi se kao politička pozicija od strane građana. Izbor se odvijao na javnom sastanku kojem je moralo prisustvovati bar 10 % građana sa pravom glasa. Dakle bio je dovoljan mali broj građana za izbor članova vijeća/ savjeta mjesne zajednice. Ovo, kao i politički karakter pozicije člana vijeća/ savjeta mjesne zajednice pokazuje da mjesne zajednice nisu bile u stanju predstavljati svo stanovništvo i nisu bile striktno zasnovane u civilnom društvu već u političkim strankama.

Jake veze između članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i političkih partija imale su različite efekte. Na prvom mjestu to je često značilo slabu komunikaciju između članova vijeća/ savjeta i građana. Vijeća/ Savjeti mjesnih zajednica posmatrani su kao da više predstavljaju interese političkih stranaka nego svih grupa građana ili njihove interese što je ugrožavalo povjerenje između njih i građana. Tako na primjer

13 Centri civilnih inicijativa (CCI) BiH; Izvještaj o istraživanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH, maj 2005., strana 21.

20 % građana smatra da vijeća/ savjeti mjesnih zajednica služe interesima samo nekolicine građana¹⁴. Sa druge strane, odnosi između mjesnih zajednica i opština takođe ovise o političkoj orijentaciji i stranačkoj pripadnosti. Odnosi i (finansijska) podrška bili su prirodno bolji između opština i onih mjesnih zajednica u kojima članovi vijeća/ savjeta pripadaju istoj stranci kao i načelnik ili većina općinskog vijeća/ skupštine opštine.

3.5. RAZLOZI ZA RAD SA MJESNIM ZAJEDNICAMA

Pored svega ranije iznesenog, mjesne zajednicu ipak predstavljaju opšte prihvaćen i duboko ukorijenjen mehanizam participacije u BiH društvu. Građani su ocijenili mjesne zajednice kao jedan od najčešće korištenih i prepoznatljivih mehanizama participacije¹⁵. Njihova opšta prihvaćenost od strane građana kao lokalnog vođstva i instrumenta za participaciju u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou učinile su mjesne zajednice obećavajućim instrumentom za animiranje građana u njihovoj sredini i omogućavanje efektivnije participacije na lokalnom nivou. One predstavljaju instrumenat koji je najrazumljiviji ljudima i koji je i najpristupačniji jer može postojati i u najudaljenijim krajevima. Mjesne zajednice pružaju mogućnost uključivanja povratnika koji često živi u ruralnim krajevima odvojeno od ostalog stanovništva. Nadalje, one rade uz podršku lokalnih vlasti i takođe su prihvaćene i sa te strane. Ovo ih stavlja u dobru poziciju jer povezuju građane sa njihovim lokalnim upravama i inicira i organizuje vid demokratskog pritiska za promjene „odozdo prema gore“.

Sve ovo pokazuje da mjesne zajednice imaju jake i slabe tačke. Sa ciljem jačanja civilnog društva i uključivanja svih njegovih dijelova u donošenje odluka na opštinskom nivou i u javni život, potrebno je imati svijest o tome koje su to prednosti a koje mane mjesnih zajednica u ovom pogledu.

14 Ibid

15 Ibid; Reuf Bajrovic: BiH i EU: Direktno učešće građana u razvijanju politika na lokalnom nivou; 2005. strana 18.

Problemi	Prednosti mjesnih zajednica	Nedostaci mjesnih zajednica
Neaktivni građani	<ul style="list-style-type: none"> • Mjesne zajednice su ukorijenjen instrument, razumljiv građanima; one su prihvaćene, prepoznatljive i tradicionalne • Mjesne zajednice su u prošlosti uspješno funkcionisale • Mjesne zajednice kotiraju dobro kod građana i mogu ih motivisati da učestvuju 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejasna pravna situacija mjesnih zajednica • Slaba pozicija mjesnih zajednica u zakonima koji uređuju lokalnu samoupravu • Mjesne zajednice često nisu čak ni oformljene, vijeća/ savjeti nisu izabrana, nema finansijskih sredstava • Problemi sa legitimizacijom mjesnih zajednica: percepcija građana je da su ispolitizirane što umanjuje njihove mogućnosti da motivišu građane i dopru do svih
Isključenost ranjivih grupa iz društva	<ul style="list-style-type: none"> • Vijeća/ Savjeti mjesnih zajednica su dobri instrumenti za obuhvatanje udaljenih seoskih i povratničkih grupa 	<ul style="list-style-type: none"> • Vijeća/ Savjeti mjesnih zajednica su slabi u predstavljanju interesa žena i mladih

Problemi	Prednosti mjesnih zajednica	Nedostaci mjesnih zajednica
<p>Nema komunikacije između građana i opštine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mjesne zajednice su funkcionisale kao dio uprave i povezivale su stanovništvo u njihovom izvornom okruženju sa opštinom • Iako njihova pozicija više nije tako jasna, mogu zauzeti poziciju veze između građana i opštine • Gledajući na njihovo mjesto u sistemu lokalne samouprave (u sredini između opština i građana) oni su u savršenoj poziciji za poboljšavanje komunikacije 	<ul style="list-style-type: none"> • Sastav vijeća/savjeta mjesnih zajednica često odražava rezultate zadnjih lokalnih izbora u datoj mjesnoj zajednici. U slučaju kada vodeća stranka u mjesnoj zajednici nije ista kao u općinskom vijeću/skupštini opštini/ načelnik, može doći do ozbiljnih problema u komunikaciji između vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i opštinskih zvaničnika. Ovo može imati negativne efekte na komunikaciju između građana i opštine
<p>Nekorištenje mehanizama učešća</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mjesne zajednice su mehanizam za učešće same po sebi • Mjesne zajednice se pokreću po principu odozdo naviše • Mjesne zajednice imaju potencijal da postanu katalizatori, promoteri i implementatori mehanizama direktne participacije, jer su lako dostupni za građane na licu mjesta • Vijeća/ Savjeti mjesnih zajednica mogu pružati informacije o drugim mehanizmima za participaciju ili ih organizovati 	<ul style="list-style-type: none"> • Mjesne zajednice su često i same neaktivne i imaju slabe kapacitete • Članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica ne poznaju svoja prava i obaveze i druge instrumente za participaciju

Nakon razmatranja svih prednosti i nedostataka, MDP je odlučio da radi sa mjesnim zajednicama da bi se adresirali problemi slabe participacije građana posebno u zabačenim krajevima.

4. Aktivnosti i pristup MDP-a

Samo jake i funkcionalne mjesne zajednice mogu dati glas građanima u donošenju odluka na lokalnom nivou. Zbog toga je MDP skoncentrisao svoj rad na jačanje mjesnih zajednica kao institucija, kao i kapaciteta članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica da bi se oni osposobili da ispunjavaju svoje zadatke i da postanu legitimno i reprezentativnije tijelo. Kao glavni pristup u radu izabrano je stručno usavršavanje. MDP je svojim aktivnostima nastojao postići sljedeće:

- jačanje liderskih vještina u zajednici,
- osnaživanje MZ lidera i građana,
- jačanje pozicije vijeća/savjeta mjesne zajednice kao kontakt baze za opštinske strukture,
- uspostavljanje i jačanje komunikacije između članova vijeća/savjeta MZ i građana,
- poboljšavanje komunikacije i saradnje između opština i mjesnih zajednica,
- mijenjanje stavova članova vijeća/savjeta MZ i stanovništva ka tome da postanu aktivniji i da komuniciraju svoje potrebe opštini na odgovarajući način kroz prijedloge projekata,
- uvođenje mehanizama koji omogućavaju bolju participaciju građana u radu vijeća/savjeta MZ i opština,
- podržavanje civilnih inicijativa u lokalnim zajednicama.

4.1. AKTIVNOSTI MDP FAZA I (NOVEMBAR 2001. - AVGUST 2004.)

Nakon procjene situacije u mjesnim zajednicama na teritoriji djelovanja projekta početkom 2002. g., utvrđeni su specifični cilj i glavne intervencije. Projektne aktivnosti bile su u cilju rješavanja glavnih problema kao što je prethodno opisano. Donesena je odluka da se počne sa deset pilot mjesnih zajednica iz tri partnerske opštine koje je MDP imao u to vrijeme. U 2003. g., izabrano je novih 10 mjesnih zajednica iz tri nove partnerske opštine i u osnovi je primjenjen isti pristup u radu i izvršene su iste aktivnosti.¹⁶ Implementacija aktivnosti dodjeljena je CCI-u. U fazi I težište aktivnosti bilo je na sljedećem:

- istraživanje i identifikacija mjesnih zajednica i grupa građana,
- stručno usavršavanje grupa građana i vijeća/savjeta mjesnih zajednica,
- identifikacija prioriternih problema u mjesnim zajednicama,
- javni sastanci/ rasprave,
- sufinansiranje izabranih projekata od strane MDP-a i opština.



Tokom rata nisam bio u BiH. Kada sam se vratio imao sam određenu sliku svog sela u sjećanju. Ali sve je bilo letargično i shvatio sam da ako se ništa ne uradi biće isto i za 20 godina. Zato sam se kandidovao za savjet mjesne zajednice.

Milenko Mičić, predsjednik Savjeta MZ Trbuk, Doboj od 2000. do 2005., od 2005. član savjeta MZ-a

¹⁶ MDP je počeo sa radom u 2002. g. u Doboju, Doboj Istoku i Maglaju. U 2003. projektu su se pridružile i opštine Doboj Jug, Petrovo i Usora.

4.1.1. Istraživanje i identifikacija mjesnih zajednica i grupa građana

Pored toga što je korišteno za definisanje glavnih problema u mjesnim zajednicama u MDP partnerskim opštinama, početno istraživanje korišteno je i za identifikovanje onih mjesnih zajednica koje ispunjavaju prethodno definisane kriterije za njihovo učešće u MDP projektu. Kriteriji su bili postavljeni ugrubo od strane MDP-a kako slijedi:

- različiti položaj - urbane, polu-urbane i ruralne mjesne zajednice
- različita demografska struktura - povratnici i domicilno stanovništvo
- formalno uspostavljena vijeća/savjeti mjesnih zajednica i ako nisu aktivni
- demonstrirana volja i interes za saradnju sa MDP-om

Istraživanje je uključivalo preko 150 razgovora/intervjua sa predsjednicima vijeća/savjeta mjesnih zajednica, drugih građana, koji bi eventualno bili spremni da volontiraju u svojim zajednicama kao i sa opštinskim predstavnicima odgovornim za rad mjesnih zajednica. Na kraju je identifikovano 10 lokalnih zajednica u tada tri MDP partnerske opštine (5 u Doboju (RS), 3 u Maglaju i 2 u Doboju Istoku (FBiH)).

Polje 2: Glavna motivacija iza ovakvih kriterija za izbor mjesnih zajednica ležala je u nastojanjima MDP-a da uključi ranjive grupe kao što su manjine, povratnici i seosko stanovništvo. Kao što je gore prikazano, mjesne zajednice su potencijalni instrumenat za animiranje ovih grupa u mjestu njihovog življenja. One su često diskriminirane i nisu prisutne u opštinskom javnom životu. Prateći pristup zasnovan na ljudskim pravima u svom radu, MDP je želio pružiti podršku primjeni ljudskih prava u pomenutim grupama kroz participaciju u donošenju odluka na lokalnom nivou.

4.1.2. Stručno usavršavanje grupa građana i vijeća/ savjeta mjesnih zajednica

Radi sticanja više znanja članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i zainteresovanih građana o njihovim pravima i obavezama na lokalnom nivou kao i o njihovoj ulozi u demokratiji, održani su edukativni seminari u izabranim mjesnim zajednicama. Teme rasprava bile su identične za članove vijeća/savjeta MZ-a kao i za građane, tako da su sastanci organizovani zajedno. Ovo je rađeno sa ciljem uspostavljanja

ne samo bolje saradnje između njih, nego i radi višeg nivoa međusobnog povjerenja. Teme na sastanicima bile su npr. uloga građana i njihovih organizacija u demokratiji, organizovanje građana, akciono planiranje i razrada projektnih prijedloga.

Tokom treninga, učesnici su prošli više od 100 sati edukacije. Teme su bile razrađene od strane CCI i MDP-a. Proizveden je i štampani materijal u vezi sa temama i podijeljen je učesnicima.

“Naučili smo da animiramo i organizujemo ljude kao i da steknemo njihovo povjerenje u nas kao u savjet MZ-a. Shvatili smo na koji način opština funkcioniše i kako mi kao MZ moramo da se ponašamo da bi dobili sredstva. Takođe smo upoznati i kako bi opštine trebale raditi u skladu sa principima dobre uprave. To je bilo nešto što ranije nismo znali. “

Milenko Mičić, predsjednik savjeta MZ Trbuk, 2000-2005 i učesnik na treninzima

Polje 3: U fazi I ciljnu grupu za treninge činili su članovi savjeta/vijeća mjesnih zajednica i samo djelimično aktivni građani. Ali kao što je pomenuto prethodno, vijeća/savjeti mjesnih zajednica obično ne uspijevaju da predstavljaju interese žena omladine. Iz tog razloga, MDP je pokušao da uključi aktivne i zainteresovane građane kao i NVO-e. Od članova vijeća/savjeta MZ traženo je da identifikuju takve građane i pozovu ih na treninge. Ovaj metod je bio uspješan u samo nekoliko slučajeva.

NVO-i su postojali na organizovan način samo u urbanom dijelu Doboja dakle u samo jednoj od mjesnih zajednica od deset koje su učestvovala u treninzima. Omladina i žene nisu mogli biti uključeni u mjeri u kojoj je planirano. Samo u nekoliko mjesnih zajednica mlađi ljudi su se pridružili radnim grupama i bilo je samo nekolicina žena.

Sadržaj treninga nešto je izmjenjen u drugom krugu koji je održan u sljedećih 10 mjesnih zajednica koje su se pridružile projektu u 2003. godini. Izmjene su napravljene u skladu sa naučenim lekcijama u prvom krugu edukativnih radionica. Tokom tri pomenuta ciklusa treninga, učesnici su prošli kroz više od 100 sati edukacije. Teme sa treninga pokazuju da je MDP bio fokusiran na jačanje vijeća/ savjeta MZ-a kao instrumenta za organizovanje građana i kanalsanje njihove participacije u opštinskim pitanjima.

4.1.3. Identifikacija prioritetnih problema u mjesnim zajednicama

Nakon kompletiranja faze stručnog usavršavanja i edukacije u mjesnim zajednicama, izvršena je anketa među građanima, koja je ciljala na identifikovanje konkretnih prioritetnih problema u lokalnim zajednicama. Fokus je bio na komunalnim problemima; veći infrastrukturni projekti isključeni su od strane MDP-a. Grupe građana i članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica su bili aktivno uključeni u proces razrade upitnika i distribuciju kao i prikupljanje i analiziranje podataka. Anketom su građani identifikovali prioritetne probleme u njihovim lokalnim zajednicama. 52 % građana koji žive u lokalnim zajednicama uključenim u anketu je učestvovalo u njoj.

Važan korak je bio informisanje svih građana mjesnih zajednica o rezultatima ankete tokom javnih rasprava. Cilj je bio da se poveća transparentnost cijelog procesa, motivišu građani da dalje učestvuju i doprinesu boljoj komunikaciji i povjerenju između vijeća/ savjeta MZ-a i građana.

“Koristili smo princip identifikovanja prioriteta građana u mojoj mjesnoj zajednici kroz javne ankete do 2006. godine. Prednost ovog metoda za mene je u tome da jednom kada se stvarni problemi građana identifikuju oni su spremniji da učestvuju čak i finansijski tokom implementacije. Na ovom principu sufinansiranja smo na primjer izgradili novu kanalizacionuu mrežu. Od 2006. godine opština je koristila slične ankete među građanima u svim mjesnim zajednicama u Doboju Istoku.“

Mirsad Husaković, predsjednik vijeća MZ u Stanić Rijeci, Doboju Istok od 1999. g.

Polje 4: Prioritetni problemi koji su najčešće naglašavani (slabo stanje ili funkcionisanje):

- prostorije u kojima vijeća/ savjeti MZ-a rade
- domovi kulture u mjesnim zajednicama
- vodovodna i kanalizaciona mreža
- putevi i sportska igrališta
- lokalni domovi zdravlja i javna rasvjeta

4.1.4. Javni sastanci

Kao sljedeći korak nakon ankete, CCI je dao podršku vijećima/ savjetima MZ-a u organizaciji i izvođenju javnih sastanaka sa građanima i predstavnicima lokalnih vlasti. Javni sastanci imali su za cilj prezentovanje prioriternih problema identifikovanih kroz anketu i javne rasprave opštinskim zvaničnicima i traženje podrške za njihovo rješavanje. Sastanci su imali za cilj i stimulisanje komunikacije i dijaloga između vijeća/ savjeta MZ-a i opštinskih zvaničnika. Opštinski zvaničnici su bili posebno informisani o tome koje mjesne zajednice su prošle treninge i napravile ozbiljne korake ka razvoju svojih zajednica.

Nadalje, ovi sastanci su poslužili za uspostavljanje komunikacije između opštinskih zvaničnika i grupa sa kojima do tada nisu imali kontakte kao što su na primjer mladi. Uspostavljanje ovih kontakata i komunikacije treba da vodi ka saradnji. Na kraju svakog javnog sastanka izvedeni su zaključci koji su ukratko reflektovali obećanja data od strane odgovornih opštinskih predstavnika.

Polje 5: MDP primijenjuje holistički pristup opštinskom razvoju, što znači da se uvijek pokušavaju uključiti sve zainteresovane strane i uspostaviti kontakt između njih. Da bi se postigao cilj i unaprijedila participativna uprava, MDP nije samo radio sa civilnim društvom nego i sa opštinskim zvaničnicima i administrativnim osobljem.

Na taj način, opštinski zvaničnici su trenirani da prepoznaju vrijednosti participativnog planiranja i razvoja politika na lokalnom nivou. U takozvanim opštinskim razvojnim timovima pokrenutim od strane MDP-a, oni su radili skupa sa NVO-ima, mjesnim zajednicama i privatnim sektorom na razradi planova za dalji opštinski razvoj.

Glavna intervencija MDP-a u opštinskom radu bilo je iniciranje promjena u sistemu finansiranja mjesnih zajednica. To će biti objašnjeno kasnije u više detalja jer su se sve promjene uglavnom desile u fazi II MDP-a.

Nadalje MDP je radio na povećavanju transparentnosti opštinskog rada. Opštine su počele da šalju sve informacije, materijale, odluke vijeća/ skupština vijećima/ savjetima mjesnih zajednica. Ovo je omogućilo mjesnim zajednicama da se bolje pripreme i kvalitetnije učestvuju u diskusijama sa opštinom i popravilo je kvalitet sastanaka između mjesnih zajednica i opštine.

MDP-ov rad sa mjesnim zajednicama kako je opisan ovdje i rad sa opštinama uključujući uspostavljanje opštinskih razvojnih timova su međusobno komplementarni. Važno je raditi sa svim stranama uključenim u proces radi postizanja održivosti treninga, jačanja mjesnih zajednica i motivisanja vijeća/ savjeta MZ-a i građana da nastave sa naporima kroz dobijanje konkretnih rezultata rada

4.1.5. Sufinansiranje projekata

Važan dio tokom cijelog procesa bio je proces kojim su mjesne zajednice pokrenule rješavanje prioriternih problema u svojoj sredini uz finansijsku pomoć MDP-a i opština. Građani treba da vide konkretne rezultate njihovog zalaganja što će ih motivisati za dalju participaciju. Kako je jedan od glavnih principa u radu MDP-a sufinansiranje projekata, MDP je predstavio ovu ideju opštinskim zvaničnicima i pitao ih da iskažu namjeru da sufinansiraju projekte.

Dogovoreno je da prvih 10 pilot mjesnih zajednica uključenih u treninge dobije po 30.000 KM od MDP-a za prioritete projekte koji su dogovoreni na javnim sastancima. Opštine su se obavezala da daju iznos od 3.000 KM, tako da svaka mjesna zajednica dobije 33.000 KM. Ostalih 10 mjesnih zajednica iz drugog kruga treninga dobile su oko 20.000 KM. Ovaj put iznos nije bio fiksna unaprijed, nego je bio određen gornji limit donacije. Opštine su dodale 10 % od iznosa koji je dao MDP za svaku mjesnu zajednicu i dakle pristale su na izbor koji su napravile lokalne zajednice ne imajući moć odlučivanja po tom pitanju.

Svi izabrani projekti uspješno su implementirani¹⁷.

4.1.6. MZ konferencija u opštini Doboj

Održan je dvodnevni seminar za grupu od dodatnih 20 mjesnih zajednica iz Doboja koje nisu bile uključene u projektne aktivnosti. Radi organizacije ovog događaja ostvarena je uska saradnja između opštine Doboj, OSCE terenske kancelarije, MDP-a i Balkanactie, belgijske NVO koja radi na području Maglaja. Cilj je bio da se dalje prenese sadržaj radionica stručnog usavršavanja i na taj način osnaže mogućnosti predstavnika mjesnih zajednica da lobiraju za interese svojih sugrađana, da doprinesu sistematizaciji rada opštine u pogledu saradnje sa mjesnim zajednicama i poboljšaju participaciju građana.

Sa obzirom na veliki broj mjesnih zajednica na području Doboja - 70 mjesnih zajednica - ovaj događaj dalje je promovisao sistematski pristup radu između opštine i mjesnih zajednica od čega obje strane imaju koristi. Organizacija Balkanactie i Opština Doboj odredile su sredstva za najbolji prijedlog projekta

¹⁷ Za dalje informacije o implementiranim projektima molimo pogledajte MDP brošuru "Projekti podržani u MDP fazi I"

koji je izabran od strane navedenih organizacija.

Isti pristup korišten je 2004. g. tokom dvodnevno kursa sa preostalim 40 mjesnih zajednica iz Doboja. U ovom slučaju ukupno 8.000 KM ponuđeno je za dva najbolja projekta (koji su izabrali MDP i opština), 4.000 KM po projektu. MDP je dao doprinos od 2.000 KM na ukupnu sumu, dok su ostala sredstva obezbijedena od strane Balkanactie i Opštine Doboj.

Polje 6: Koordinaciono tijelo mjesnih zajednica (još nije uspostavljeno)

Postojanje velikog broja lokalnih zajednica (70 ukupno) na opštini Doboj otežava koordiniran i efikasan proces izbora prioritetnih projekata za finansiranje od strane opštine. Ovakva situacija ostavlja prostor za politički motivisan izbor projekata od strane opštine koji ne stavlja u prvi plan prioritetne probleme u mjesnim zajednicama. Iz tog razloga MDP je razvio ideju da uspostavi koordinaciono tijelo. Teritorija Doboja podijeljena je u 6 mikro regija od kojih svaki ima oko 12 mjesnih zajednica. U okviru ovih mikro regija svaka mjesna zajednica identifikuje svoje glavne probleme i bira prioritete za svoju regiju koji će biti predstavljeni koordinacionom tijelu mjesnih zajednica. Koordinaciono tijelo mjesnih zajednica će donijeti odluke o prioritetnim projektima za implementaciju uzimajući u obzir urgentnost zahtjeva, ravnotežu između razvijenosti regija i doprinos mjesnih zajednica u projektima, ali iznad svega uklapanje u opštinski razvojni plan koji je razvijen na participativan način.

Koordinaciono tijelo mjesnih zajednica treba biti formirano od strane MZ predstavnika iz mikro regija i opštinskih zvaničnika. Njihova odluka o izboru projekata treba da bude obavezujuća za opštinu. Takav proces bi vodio ka pravednoj i uravnoteženoj raspodjeli opštinskih finansijskih sredstava na nivou mjesnih zajednica. Najurgentniji problemi bi bili adresirani, komunikacija između opštine i mjesnih zajednica poboljšana i opštinski razvoj ujednačen. MDP je predstavio koncept mjesnim zajednicama i opštinskim zvaničnicima. Iako je potreba za ovakvim tijelom prepoznata od svih strana, još uvijek nije postignut dogovor oko njegovog uspostavljanja.

4.2. NAUČENE LEKCIJE IZ FAZE I

Aktivnostima iz faze I došlo se do sljedećih rezultata:

- identifikovani proaktivni civilni lideri (članovi vijeća/savjeti MZ-a i građani),
- svijest članova vijeća/ savjeta MZ-a i zainteresovanih građana u pogledu njihovih prava i obaveza povećana,
- komunikacija između članova vijeća/savjeta MZ-a i građana poboljšana,
- kontakti između vijeća/ savjeta MZ-a i opština uspostavljeni i/ ili ojačani,
- predstavljen participativan proces identifikacije problema i rješavanje u mjesnim zajednicama,
- opštine informisane o prioritarnim problemima u mjesnim zajednicama,
- neki od prioritarnih problema riješeni u lokalnim zajednicama.

Na prvom mjestu problemi su utvrđeni i lekcije izučene u vezi sa implementacijom aktivnosti i kvalitetom dobijenih rezultata. Zatim, neke od lekcija više su u vezi sa problemima čiji je uzrok u izboru aktivnosti ili korištenih pristupa.

Veća uključenost građana i NVO-a u stručno usavršavanje:

Učesnici na treninzima bili su uglavnom članovi vijeća/ savjeta MZ-a. Svega nekolicina građana je bila prisutna. Ovakav pristup ocijenjen je kao jednostran. Posebno su politički interesi mnogih članova vijeća/ savjeta MZ-a sprečavali da oni postanu i da se ponašaju kao pravi predstavnici svih građana. Žene i omladina su često bili isključeni. Radi dolaženja do ovih grupa i stimulanja komunikacije među njima i članova vijeća/ savjeta MZ-a kao prvog koraka saradnje, potrebno je da oni budu uključeni u većoj mjeri u treninge. Dakle u fazi II MDP i treneri bi trebali da se aktivnije fokusiraju na ovu temu.

Jačanje lokalnih civilnih lidera:

MDP je stupio u kontakt sa aktivnim građanima koji su često bili članovi NVO-a ili vijeća/ savjeta mjesnih zajednica. MDP je nastojao da dodatno ojača njihove kapacitete i razmjene među njima, kreirajući bazu civilnih lidera. U nekim slučajevima je stručno usavršavanje, vođeno od strane nekog ko nije iz zajednice, vodilo do određenih problema. Neki treneri nisu bili u potpunosti prihvaćeni od strane mjesnih zajednica jer su bili doživljeni kao outsajderi koji nisu u stanju da razumiju probleme u zajednici. Iz tog razloga došlo se do zaključka da civilni lideri treba da budu aktivno uključeni u stručno usavršavanje u fazi II kao treneri.

Rad sa liderima je važan za postizanje dobrih rezultata koji se mogu koristiti za promociju cijelog procesa. Takvi pozitivni primjeri mogu kasnije postati uzor za ostale.

Povećati posvećenost i participaciju članova vijeća/savjeta MZ-a i građana:

Pošto su članovi vijeća/ savjeta MZ-a volonteri a i od građana se očekivalo da se angažuju bez materijalne kompenzacije, često je bilo teško okupiti učesnike seminara i osigurati neki vid održivosti npr. sastanci vijeća/ savjeta MZ-a i razrada projektnih prijedloga. Moguće objašnjenje za ovo je nedostatak povjerenja građana prema članovima vijeća/ savjeta MZ-a kao i članova vijeća/ savjeta MZ-a prema opštinama. Zbog toga građani nisu vjerovali da njihova participacija može dovesti do promjene, da će biti uzeta u obzir od strane opštinskih zvaničnika ili vijeća/ savjeta MZ-a. Zbog toga je MDP odlučio da se u drugoj fazi više fokusira na povećavanje komunikacije i na taj način povjerenja među svim zainteresovanim stranama uključujući mnogo više aktivnije građane u trening pored članova vijeća/ savjeta MZ-a.

Dovoljno vremena za treninge:

Konferencija mjesnih zajednica i naredna kratka edukacija za preostale mjesne zajednice u Doboju bila je prekratka i time površna te nije pokazala željene efekte. Glavna ideja širenja znanja među svim mjesnim zajednicama treba da bude nastavljena. Ali obezbijediti trening za samo nekoliko članova



Politika ima veliki uticaj na vijeća mjesnih zajednica i na njihov rad. Dosta ljudi ne voli ovu pojavu i zbog toga ne učestvuju u pitanjima aktuelnim u njihovoj zajednici.

Husein Dubinović, predsjednik Vijeća MZ Sjenina, Doboju, 2000. – 2005.

vijeća/ savjeta MZ-a u kratkom vremenskom roku pokazalo se neefektivnim. Ovo se može uočiti kroz činjenicu da su od 40 treniranih mjesnih zajednica u Doboju u ovom kratkom roku, svega dvije predale projektne prijedloge. Dakle, ovakve kratkoročne edukacije ne treba ponavljati.

4.3. AKTIVNOSTI U MDP FAZI II (SEPTEMBAR 2004. - DECEMBAR 2007.)

Glavni koncept MDP-a - jačanje lokalnih zajednica radi povećavanja njihovog udijela u donošenju odluka i planiranju na opštinskom nivou a sa tim i participacije građana kroz stručno usavršavanje - ostao je isti i u MDP fazi II. Ali naučene lekcije u fazi I dovele su do nekih promjena u izboru konkretnih aktivnosti. Tako je na primjer, ciljna grupa polaznika treninga ovaj put više bila fokusirana na građane i članove NVO-a. Ovo prilagođavanje u strategiji dodatno je pokazalo da je MDP redizajnirao svoj pristup u vezi sa participacijom građana. Dok je u fazi I glavni cilj bio jačanje članova vijeća/ savjeta MZ-a tako da građani mogu učestvovati indirektno preko članova vijeća/ savjeta u opštinskim pitanjima, fokus u fazi II je bio i na jačanju kapaciteta građana tako da oni mogu direktno da učestvuju u donošenju odluka na opštinskom nivou, u javnim raspravama, itd.

Nadalje, izvođenje treninga više nije bilo u nadležnosti CCI-a već je to povjereno civilnim liderima iz NVO-a ili iz vijeća/ savjeta MZ-a koji su stekli vještine da rade kao treneri. Takozvani koncept „Trening trenera“ (ToT) je razvijen. CCI je sada bio u ulozi trenera za trenere i podržavao je izvođenje treninga te nadgledao cijeli proces i davao savjete.

ToT koncept imao je sljedeću putanju i važne momente:

1. Izbor aktivnih članova civilnog društva (NVO-i i mjesne zajednice) koji su bili spremni da postanu treneri
2. Izvođenje različitih krugova treninga za trenere tokom 2005. g.
 - a) osnovni treninzi o ulozi građana, NVO-a i mjesnih zajednica u demokratiji, dobroj upravi i sredstvima participacije

b) napredni trening o samoorganizaciji i timskom radu, analizi problema; dizajnu projekta i implementaciji; namicanje sredstva, lobiranje

c) stručno usavršavanje o planiranju, izvođenju i evaluaciji treninga, fasilitaciji grupa, metodima treninga, podučavanje

d) certifikovanje trenera

3. Trening građana i članova vijeća/savjeta mjesnih zajednica tokom 2006. i 2007.

Ukupno 30 civilnih lidera učestvovalo je u ToT treningu a 19 ih je na kraju certifikovano. U 2006. g. oni su izvršili treninge u čak 50 mjesnih zajednica u svim MDP partnerskim opštinama (osim Maglaja koji je bio obuhvaćen treninzima organizovanim od strane drugih organizacija).

Sadržaj treninga odgovarao je uglavnom modulima treninga korištenim u fazi I¹⁸. Treninzi su podijeljeni u dvije cijeline u 2006. godini i tri cijeline u 2007. g. po mjesnim zajednicama. Svaka cijelina bila je u trajanju od oko 4 sata tako da je ukupno vrijeme po mjesnoj zajednici bilo oko 8 sati u 2006. g. i 12 sati u 2007. g.

Dio posla sa mjesnim zajednicama opet je bio identifikovanje prioriternih problema i razrada projektnih prijedloga. Ali ovaj put drugačije nego u fazi I, nije bilo fiksnog iznosa novca dodijeljenog od strane MDP-a ili opštine, već se od mjesnih zajednica očekuju da se integrišu u opštinski sistem planiranja. Da bi se obezbijedili uspjeh i održivost ovih mjera, MDP je paraleleno radio sa opštinom na izmjeni sistema finansiranja mjesnih zajednica.

U dosadašnjoj praksi opštine bi obično tražile od mjesnih zajednica da napišu svoje želje i potrebe i pošalju ove spiskove u opštinu. Opština bi onda birala neke od ovih zahtjeva i dodjeljivala sredstva. Na žalost, često se dešavalo da je izbor bio pod uticajem ličnih veza ili političkih afilijacija. Objektivni i transparentni kriteriji za izbor projekata nisu postojali u dovoljnoj mjeri ili uopšte.

18 Glavne teme: građani i njihovo organizovanje u demokratiji, organizaciono jačanje lokalnih zajednica, akciono planiranje i projekt menadžment

Da bi napori mjesnih zajednica u pisanju projektnih prijedloga bili uspješni, opština je morala promijeniti svoj pristup. MDP je radio na održivom rješenju ovog problema koje bi bilo i institucionalno uvedeno (vidi polje 7 za više detalja). Ali u isto vrijeme moralo se naći i brzo rješenje za projektne prijedloge koji su se spremali u mjesnim zajednicama. Na taj način, MDP se složio sa opštinom da sufinansira neke projekte koji su izabrani zajedno prema pomenutim kriterijima: potreba, balans između mjesnih zajednica i usklađenost sa opštinskim razvojnim planom.

Unaprijed nisu bili određeni ni novčani iznos niti broj projekata za finansiranje. Vodeći princip je bio da se finansira sve što je vrijedno finansiranja.

29 mjesnih zajednica koje su prošle treninge u 2006. g. predalo je ukupno 37 projektnih prijedloga, od kojih je izabrano 15. Finansijski doprinos opština za projekte bio je minimalno 25 % od ukupne sume. Ostalo je finansirano od strane MDP-a.

Mjesne zajednice koje su trenirane u 2007. g. ohrabrene su da implementiraju svoje projekte bez finansijske podrške MDP-a. Ovaj put testiran je novi pristup. Mjesne zajednice treba, ne samo da razrade prioritetne projekte, već i akcione planove za period za naredne dvije do tri godine. Ovi planovi su u skladu sa opštinskim razvojnim strategijama. Oni sadrže analizu snaga i slabosti mjesnih zajednica kao i prioritetnih probleme za rješavanje. Nadalje, identifikovane su prioritetne akcije kao i potrebna finansijska sredstva. Treneri i konsultanti podržali su proces razrade akcionih planova u mjesnim zajednicama. Od 21 trenirane mjesne zajednice, 11 ih je završilo akcione planove do sada i počelo sa procesom podnošenja projekata opštinama ili drugim mogućim finansijerima.

Polje 7: U radu sa opštinama primjećeno je da ne samo da ne postoji dovoljna participacija privatnog i civilnog sektora u njihovom radu, nego i da se pokazuje veoma niska transparentnost i odgovornost. Raspodjela sredstava lokalnim NVO-ima i mjesnim zajednicama dešavala se nesistematski. Općinska vijeća/ Skupštine opština nisu radili transparentno i građani nisu bili obavještavani o svim odlukama i raspravama sa sjednica. Nadalje, nije bilo mogućnosti za građane da direktno učestvuju u donošenju odluka na opštinskom nivou ili da bar daju svoje mišljenje o određenim temama koje su od neposrednog značaja za njih.

Dakle, MDP je tražio mogućnosti da uvede mehanizme za jačanje participacije građana i transparentnosti i da ih institucionalizuje. Opštine su osnovale takozvane Timove za akciono planiranje koji su se sastojali od predstavnika NVO-a, mjesnih zajednica i opštinskih zvaničnika. Timovi su zajedno razrađivali nacрте opštinskih odluka koje regulišu ova pitanja. U isto vrijeme, vijećnici/ odbornici, više administrativno osoblje i uprava su prolazili treninge kojima je cilj bio podizanje svijesti o ovim temama i uvođenje osnovnih koncepata iz lokalne uprave, posebno transparentnosti, odgovornosti i participacije.

U 2006. g. u 6 MDP partnerskih opština, općinska vijeća/ skupštine opštine usvojili su odluke o sljedećim pitanjima:

1. transparentnost općinskih vijeća: vijećnički sati za građane i redovno izdavanje info letka o sadržaju i glavnim zaključcima sjednica,
2. jačanje participacije građana kroz održavanje javnih rasprava u lokalnim zajednicama,
3. sistematska raspodjela sredstava NVO-ima i mjesnim zajednicama: Da bi utvrditi probleme mjesnih zajednica, opštine su dužne da organizuju ankete među građanima i da uzmu rezultate u obzir prilikom donošenja odluka. Tijelo sastavljeno od predstavnika iz različitih sektora donosi finalnu odluku na osnovu kriterija kao što su potreba, usklađenost sa opštinskim razvojnim planom i balans između mjesnih zajednica ili regija. Odluka o raspodjeli opštinskih sredstava NVO-ima treba da bude zasnovana na transparentom kriteriju za izbor NVO projekata i podršci organizacijama civilnog društva. Ponovo kriteriji kao što su neophodnost, balans i usklađenost sa razvojnim planom služi tijelu sastavljenom iz više sektora za izbor NVO projekata koji će dobiti finansijsku podršku od opštine.

Izabrani građani koji su trenirani da budu treneri pridruživali su se ovim timovima za akciono planiranje i davali doprinos razvoju nacрта odluka posebno onih koje se tiču raspodjele sredstava mjesnim zajednicama. Institucionalizacija je korištena kao komplementarna mjera radi obezbjeđivanja održivosti i efekata MDP treninga.

4.4. NAUČENE LEKCIJE IZ FAZE II

Dok su rezultati aktivnosti ostali u osnovi isti kao u fazi I, u fazi II pojavili su se dodatni problemi a uz njih i nove naučene lekcije.

Veće uključivanje opštinskih zvaničnika u cijeli proces radi poboljšavanja posvećenosti i angažovanosti članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i građana:

Kao i tokom prve faze, manjak posvećenosti učesnika treninga pokazao se kao problem. U fazi II izabrani projekti nisu bili automatski finansirani od strane MDP-a i opštine, već su išli kroz proces selekcije unutar opštine i nije bilo fiksnog iznosa novca namjenjenog za mjesne zajednice. Ovo je često smanjivalo spremnost članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i građana da učestvuju na treninzima a posebno da obavljaju aktivnosti van seminara kao što je npr. razrada projektnih prijedloga. Direktna participacija opštine je od velike pomoći u ovom pogledu i povećava spremnost članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica da učestvuju. Nadalje, uključenost opštine daje im osjećaj da će njihovo mišljenje zbilja biti uzeto u obzir u procesima donošenja odluka na opštinskom nivou.

Prilagođavanje treninga potrebama i interesima učesnika:

Neke od mjesnih zajednica su već prošle kroz treninge organizovane od strane drugih organizacija na teme kao što su demokratija i ljudska prava. Neke zajednice nisu bile obuhvaćene od strane međunarodne zajednice niti opština. Početni uslovi su dakle različiti i treninzi bi trebali biti fleksibilni da bi se mogli prilagoditi situaciji kroz npr. smanjen obim predavanja o demokratiji a više gradiva u vezi sa razradom projektnih prijedloga.

5. Rezultati i efekti MDP rada sa mjesnim zajednicama

Aktivnosti izvršene tokom faza I i II MDP-a do sada su pokazale neke kratkoročne i srednjoročne rezultate i efekte. MDP radi na procesima promjena koji zahtijevaju promjenu stavova svih strana uključenih u proces i manifestaciju promjena u zvaničnim odlukama, novim opštinskim procedurama i slično. Sva ova pitanja zahtijevaju vrijeme. Takođe je teško odrediti koliko su projektne aktivnosti doprinijele određenim promjenama. Princip uzroka i posljedice nije jednostavno primijeniti kada se posmatraju dugotrajni procesi sa više uključenih strana koji su pod uticajem više izvora.

MDP je radio sa različitim akterima i prilikom pozivanja na kratkoročne i dugoročne efekte uzet je u obzir i rad sa opštinama i civilnim društvom a ne samo rad sa mjesnim zajednicama. Uprkos ovim poteškoćama, u mogućnosti smo da identifikujemo neposredne rezultate MDP aktivnosti i efekte na srednje ili duge staze kojima je projekat doprinio.

Tabela u nastavku pokazuje rezultate koje je MDP ostvario kroz svoje aktivnosti. Kratkoročni rezultati uključuju mjesne zajednice koje su prošle treninge a mogu se primijetiti neki srednjoročni efekti, što će biti opisano u više detalja u nastavku. Dugoročni efekti reflektuju glavne ciljeve koje MDP nastoji postići svojim intervencijama. Postizanje takvih efekata zahtijeva više vremena. Tabelu treba čitati vertikalno i horizontalno. Ona prati logiku po kolonama kojom bi kratkoročni rezultati trebali voditi do srednjoročnih rezultata i onda ka dugoročnim rezultatima.



Ključni faktor za uspjeh mjesnih zajednica je način na koje su organizovane. Ako su dobro organizovane, imaće dobre rezultate.

***Enes Sejmenović**, predsjednik Vijeća MZ Kosova, Maglaj, i opštinski koordinator za pitanja mjesnih zajednica, Općina Maglaj*

Kratkoročni rezultati	Srednjoročni efekti	Dugoročni efekti
<p>Identifikovani aktivni članovi vijeća/ savjeta MZ-a i građani</p> <p>Povećana svijest članova vijeća/ savjeta MZ-a i građana koji učestvuju na treninzima o njihovim pravima i obavezama</p>	<p>Aktivniji građani i članovi vijeća/ savjeta MZ-a direktno se uključuju u planiranje na opštinskom nivou i u procese donošenja odluka</p>	<p>Stanovnici različitih lokalnih zajednica koriste mehanizme direktnog učešća građana radi učestvovanja u opštinskim pitanjima</p>
<p>Neki od prioritetnih problema adresirani kroz sufinansiranje projekata</p>	<p>Veća posvećenost građana i članova vijeća/ savjeta MZ-a da učestvuju</p>	
<p>Bolja informisanost građana o lokalnim pitanjima i o lokalnim liderima</p>	<p>Saradnja između građana i vijeća/ savjeta MZ-a radi rasprave o razvoju njihove sredine/ zajednice</p>	<p>Redovni sastanci se održavaju između vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i građana da bi se razradili, konsolidovali, implementirali i nadgledali planovi za razvoj lokalne zajednice</p>
<p>Bolja komunikacija i povjerenje između građana i vijeća/ savjeta MZ-a</p>		
<p>Obrazovano i trenirano lokalno rukovodstvo u mjesnim zajednicama</p>	<p>Članovi vijeća/ savjeta MZ-a bolje ispunjavaju svoju funkciju predstavnika svoje lokalne zajednice i interesa svih građana prema opštini</p>	<p>Vijeća MZ-a važni su akteri u lokalnoj samoupravi povezujući sve građane sa opštinom</p>

<p>Glavni problemi na MZ nivou identifikovani i predstavljeni lokalnim vlastima</p>	<p>Povećana svijest na opštinskoj strani o problemima u lokalnim zajednicama</p> <p>Uspostavljena bolja komunikacija između vijeća/ savjeta MZ-a i opštine</p> <p>Povećana svijest na opštinskoj strani o neophodnosti boljeg sistematizovanja i koordinacije svojih odnosa sa mjesnim zajednicama</p>	<p>Opština koristi pravičan i transparentan sistem raspodjele sredstava mjesnim zajednicama koji je zasnovan na potrebi i usklađenosti sa opštinskim razvojnim planom</p> <p>Redovni sastanci između vijeća/ savjeta MZ-a i opštinskih zvaničnika fasilitiraju njihovu saradnju u cilju razvoja cijele opštine</p>
---	--	--

U vezi sa srednjoročnim efektima kako su definisani u tabeli, sljedeći napredak se može primijetiti do sada:

1. Građani i edukovani/ trenirani članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica sve češće **koriste prilike za direktnu participaciju** kao što su javne rasprave i aktivnije učestvuju u diskusijama.

Veće razumijevanje mehanizama direktne participacije i njihovih sopstvenih prava i funkcija povećava njihov interes za participacijom. Oni dolaze na javne rasprave bolje pripremljeni i više su u stanju da učestvuju u diskusijama i razviju kvalifikovano mišljenje o temi koja je predmet diskusije.

MDP treninzi su ih takođe upoznali sa opštinskim sistemom i načinom na koji bi on trebao funkcionisati po principima dobre uprave. Oni su u stanju da **bolje razumiju procese donošenja odluka na opštinskom nivou** i načine kako da dođu do svojih interesa kao lokalna zajednica. Dakle oni su mnogo bolje pripremljeni kada učestvuju u procesima donošenja odluka na opštinskom nivou i shvaćeni su kao ozbiljniji partneri od strane opštinskih zvaničnika.

“Može se primijetiti da su mjesne zajednice koje su prošle treninge aktivnije i više zainteresovane za saradnju sa nama. Oni mnogo bolje poznaju kako cijeli sistem funkcioniše i češće su u stanju da napišu projektne prijedloge.”

Lidija Aladžić, viši stručni saradnik za poslove socijalne, zdravstvene i dječije zaštite i poslove MZ-a, Opština Doboj

Nadalje, građani koji su prošli treninge češće **učestvuju u participativnom procesu planiranja** kao što je razrada LER strategije. Ovime se širi krug učesnika u donošenju odluka na opštinskom nivou a i otvaraju se vrata za često isključene grupe stanovništva kao što su povratnici ili seosko stanovništvo da predstave svoje ideje. Iz tačke gledišta ljudskih prava ovo je važna promjena.

2. Treninzi imaju i efekat **promjene načina rada članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica**. Oni prepoznaju važnost participacije građana i komunikacije sa građanima. Bolja informisanost građana o rukovodstvu i temama na lokalnom nivou te njihovo direktno uključivanje kroz anketu za selekciju prioritetnih problema ohrabruje njihov interes i spremnost da učestvuju. U nekim mjesnim zajednicama ovo je vodilo ka suštinskim promjenama u organizaciji rada vijeća/ savjeta mjesne zajednice.

“Kroz treninge koje je organizovao MDP shvatili smo važnost uključivanja građana u naš rad. Pojednostavili smo našu komunikaciju sa građanima. Sada se sve odluke donose na javnim sastancima uz učešće građana. Mi kao vijeće mjesne zajednice smo više preuzeli ulogu izvršioca tih odluka.”

Enes Sejmenović, predsjednik vijeća MZ Kosova, Maglaj

3. Napori da se uključe sve grupe građana u treninge i aktivnosti MDP-a kao i drugih organizacija pokazali su efekte da je mnogo **više mladih ljudi zauzelo jedan aktivniji stav u svojim lokalnim zajednicama**.

“U poređenju sa situacijom od prije pet godina, mnogo više mladih ljudi postali su članovi savjeta/ vijeća mjesnih zajednica ili se uključuju u aktuelna pitanja u zajednici. Ovo je povezano sa treninzima i stručnim usavršavanjem organizovanim od strane međunarodne zajednice.”

Tanja Danilović, službenik za demokratizaciju, OSCE terenska kancelarija Doboju

Provođenje zajedničkih aktivnosti i informisanost mladih o njihovim pravima i funkcionisanju lokalne uprave doveli su do toga da mladi imaju više povjerenja u članove vijeća/savjeta mjesnih zajednica, imaju osjećaj da su prihvaćeni od njihove strane i da njihovo učešće može dovesti do promjena. Dakle oni su spremniji da saraduju za razvoj njihove sredine a i njihovi interesi se uzimaju više u obzir prilikom formulisanja prioriteta mjesnih zajednica. Vijeća/savjeti mjesnih zajednica time više počinju da liče na instituciju koja predstavlja interese svih građana.

“Mladi i članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica nisu običavali da sjede zajedno. Nije bilo nikakve komunikacije. Mladi ljudi su često mislili da im nije dozvoljeno da učestvuju na sastancima vijeća/ savjeta mjesnih zajednica. A članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica mislili su da su mladi neaktivni i nezainteresovani. Tokom treninga oni su počeli da komuniciraju. Oni su shvatili da imaju različite prioritete ali i da se može naći kompromis.”

Ljiljana Đukić, NGO MAK MOST Doboju, trener tokom MDP faze 2

4. Opštinski zvaničnici počinju voditi istinski dijalog sa mjesnim zajednicama

Opštinski zvaničnici prepoznaju i odaju priznanje naporima koje aktivnije mjesne zajednice čine. Oni cijene obrazovane članove vijeća/ savjeta mjesnih zajednica sa kojima mogu imati usmjeren razgovor „problem - rješenje“ koji je samim tim efektivniji. Razrađeni projektni prijedlozi, umjesto prostih lista želja, navode opštine da uzmu zahtjeve i probleme mjesnih zajednica na jedan jednostavniji način. Oni su više otvoreni da se sastanu sa vijećima/ savjetima mjesnih zajednica i da diskutuju o problemima.

Važan dio postizanja ovog efekta bio je i rad na strani opština i promjene koje su se desile u opštinama u vezi sa finansiranjem projekata iz mjesnih zajednica i transparentnosti procesa budžetiranja. Sada opštine uzimaju u obzir sugestije od strane mjesnih zajednica koje su u stanju da učestvuju.

“U prijašnjoj praksi, opština je pozivala sve predsjednike savjeta mjesnih zajednica u Doboju na raspravu oko opštinskog budžeta. Bilo je 70 ljudi u prostoriji. Nismo dobijali nikakve materijale prije sastanka i budžet je unaprijed bio fiksiran. Nismo mogli ništa promijeniti. Sada sve mjesne zajednice pripadaju jednom od mikro regiona i nacрте budžeta dobijemo unaprijed. Sada imamo pravu priliku da diskutujemo u vezi sa budžetom i da stavimo naše zahtjeve na dnevni red.“

Milenko Mičić, predsjednik savjeta MZ Trbuk 2000.-2005., od 2005. član savjeta Mz-a i trener u MDP fazi II

6. Završni zaključak

U sljedećem poglavlju izvućemo zaključak o tome da li projekti međunarodne saradnje treba da rade sa mjesnim zajednicama i koji je najbolji pristup zasnovano na iskustvima MDP-a. Potencijali i mogućnosti mjesnih zajednica za funkcionisanje lokalne uprave će takođe biti opisani kao i izazovi i zamke.

Trenutna pozicija mjesnih zajednica kao institucije je negdje između organizacije civilnog društva i jedinice lokalne samouprave. Dok međunarodni donatori i domaći konsultanti na ovom polju jasno povezuju mjesne zajednice sa organizacijama civilnog društva, opštinski zvaničnici i članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica ih obično doživljavaju kao dio sistema uprave i vide ih negdje između civilnog društva i jedinica javne uprave.

Ovo već u velikoj mjeri ilustruje izazove koji će se postaviti pred one koji rade sa mjesnim zajednicama i predstavlja pokazatelj za dva moguća načina za to: 1. Vijeće/ Savjet mjesne zajednice kao institucija koja čini dio sistema lokalne uprave ili 2. MZ kao organizacija građana na nivou zajednice i platforma za učešće građana u pitanjima aktuelnim u njihovoj opštini.

1. Koristiti specijalnu poziciju mjesnih zajednica kao dijela sistema upravljanja

Mogućnosti/ Prednosti: Pozicija mjesnih zajednica prema opštinama je posebna jer su one javna pravna lica u FBiH i bar djelimično u RS.

Novi zakon o principima lokalne samouprave u FBiH eksplicitno prepoznaje ovu posebnu poziciju i definiše u više detalja vezu između opštine i mjesne zajednice. On omogućava opštinama da prebace neke funkcije mjesnim zajednicama. Prilikom preuzimanja javnih funkcija, mjesne zajednice imaju prava na javne fondove za realizaciju ovih zadataka. Ovo pravno uređenje i potencijal mjesnih zajednica kao jedinice javne uprave trebaju biti u potpunosti istraženi i treba podržati implementaciju u tom smislu. Svijest članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica o njihovim pravima prema opštini treba biti ojačana.



Članovi savjeta/vijeća mjesnih zajednica imaju uticaj na građane i imaju moć okupljanja. Ali njihovo pravno uređenje i pravila za njihovo funkcionisanje moraju biti revidirani i promjenjeni tako da lokalne zajednice imaju više prava i obaveza kao i sredstava za rad. Dok se ovo ne uradi, rad sa mjesnim zajednicama neće pokazati efekte kojima smo se nadali.

Dalibor Đerić, terenski koordinator CCI, septembar 2002. - april 2004., odgovoran za treninge u Doboju tokom MDP faze I

Izazovi: Najveći izazov u ovom smislu je pravna nesigurnost. Federalni zakon je u ovom smislu napravio veliki korak naprijed ka većoj sigurnosti i jasnosti ali kantoni i čak općine imaju zakonodavnu moć da oblikuju pravni okvir još preciznije. Takođe je ostavljeno i općinama da odluče koje će funkcije delegirati mjesnim zajednicama. Na taj način fragmentacija pravnih regulativa u vezi sa mjesnim zajednicama će se nastaviti. U RS, regulative u vezi sa mjesnim zajednicama su veoma nejasne i nekonzistentne jer je ostavljeno općinama da li će ili ne oformiti mjesne zajednice kao i način na koji će to biti urađeno. Nadalje, još uvijek je nejasno koje efekte će imati uvođenje novog sistema finansijskog upravljanja (trezorsko poslovanje) na pravni status mjesnih zajednica.

Zaključak: Svi ovo faktori komplikuju rad mjesnih zajednica kao dijela sistema upravljanja. Jedva da je bilo ko svjestan cijelog pravnog uređenja, koja prava i obaveze nastaju iz toga i koji je nivo implementacije ovih regulativa. U većini slučajeva, ovakva situacija čini mjesne zajednice praktično bespomoćnima. Sa ovakvom nejasnom pravnom situacijom mjere kojima se nastoji samo ojačati pozicija mjesne zajednice kao jedinice javne uprave će biti bez efekata. Projekat iz domena saradnje koji se fokusira na ovom polju bi trebao raditi ozbiljnije sa višim nivoima vlasti radi razjašnjavanja i jačanja pravne pozicije mjesnih zajednica.

2. Koristiti puni potencijal mjesnih zajednica kao sredstva za participaciju i organizovanje građana
Mogućnosti/ Prednosti: Mjesne zajednice predstavljaju tradicionalan instumentat za organizovanje građana. One se nalaze širom BiH. Mjesne zajednice mogu doći do građana i predstavljati ih počevši od mjesta njihovog prebivališta. Građani su dobro upoznati sa mjesnim zajednicama i prihvataju ih. To daje vijećima/ savjetima mjesnih zajednica veliku moć sazivanja/ okupljanja. Oni su dakle u poziciji da kanališu interese građana i predstavljaju ih na opštinskom nivou. Oni imaju potencijal da povećaju participaciju građana u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou kao i da prenesu opštinske odluke ili procese građanima. One su naročito značajne u udaljenim i ruralnim krajevima koji su često ostavljeni sami sebi od strane opština.

Izazovi: Da bi postali koristan instrumenat i kanal za participaciju građana, članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i građani se moraju angažovati. Kako ovo zahtijeva volonterski rad svih uključenih ljudi, često se može primijetiti nedostatak participacije. Osim ovoga, članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica često predstavljaju interese političkih stranaka. Ovo može voditi do ozbiljnog nepovjerenja između njih i građana. Osim ovoga, neke ugrožene grupe kao što su žene i mladi vjerovatno neće biti tek tako uključeni i predstavljeni od strane vijeća/ savjeta mjesnih zajednica.

Nadalje, njihove obaveze, prava i pozicija u opštinskom životu nisu jasno regulisani. Tako, vijeća/ savjeti mjesnih zajednica građani često doživljavaju kao bespomoćne i nesposobne da promijene situaciju. Ovo smanjuje učešće i angažovanost građana.

Zaključak: Mjesne zajednice mogu biti veoma efektivan i koristan instrumenat za učešće građana u opštinskim temama. Projekti treba da prepoznaju ovaj potencijal ali i limite pod trenutnim uslovima pravnog okvira. Neki faktori koji koče mjesne zajednice da iskoriste svoj puni potencijal se mogu tretirati korištenjem pravih pristupa u radu sa mjesnim zajednicama. Ali suštinska promjena će takođe zahtijevati jasniju pravnu poziciju MZ-a, njihovih prava i obaveza.

Bilo kako, čak i pod uslovima ovakvog okvira, mjesne zajednice imaju potencijal da povećaju učešće građana i ovo ne treba biti ignorisano od strane međunarodnih projekata saradnje. Fokus ne treba biti samo na članovima vijeća/ savjeta MZ-a već i na građanima. Pošto su mjesne zajednice slabe institucije, njihov glavni potencijal leži u njihovoj ulozi platforme za angažovanje građana.

3. Stručno usavršavanje članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica omogućava mjesnim zajednicama da lakše dođu do opštinskih i drugih fondova

Mogućnosti/ Prednosti: Jedna od slabih tačaka u radu mjesnih zajednica je da one često nemaju sistematski pristup u svome radu, loše su organizovane i nedostaju im važne informacije i sposobnosti da bi efektivno tražili opštinska sredstva. Ovaj manjak znanja najbolje je riješavati putem treninga. Nove sposobnosti i informacije naročito u vezi sa funkcionisanjem opština mogu im pomoći da organizuju svoj

rad i sistematski dobiju podršku od opštine. Poznavanje načina na koji opština funkcioniše omogućava im da postanu pravi partneri opštinskim zvaničnicima koji ih uzimaju ozbiljno. Oni su u stanju da predstavljaju interese svoje zajednice i da postanu akteri u procesima donošenja odluka kao npr. u budžetiranju. Jaki lideri imaju najviše potencijala da prevaziđu prepreke i ograničavajuće faktore.

Izazovi: Pošto je nivo institucionalne organizacije veoma nizak u svim mjesnim zajednicama, efekti stručnog usavršavanja su uvijek povezani sa osobom koja je bila na treningu. Kada oni odu iz vijeća/ savjeta znanje je uglavnom izgubljeno.

Efekti takvog stručnog usavršavanja umanjeni su i nedostatkom aktivizma i angažovanja članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica. Svi oni su volonteri što limitira njihov angažman. Često se dešava, a naročito u zabačenim mjesnim zajednicama da im jednostavno nedostaje vremena i novca da održavaju redovne kontakte sa opštinom.

Zaključak: Stručno usavršavanje je najbolji i najefektivniji pristup za održive promjene u radnoj rutini članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica kao i stanja u mjesnoj zajednici. Treba imati na umu da neki otežavajući faktori postoje i da će oni uticati na ishode treninga. Lične karakteristike i liderski potencijal treniranih osoba će uvijek biti važan faktor.

Za naročito slabo opremljene ili veoma udaljene mjesne zajednice posebne mjere se mogu koristiti da se poboljša njihov uspjeh. Strategija za unaprijeđenje opštinskih pristupa radu sa mjesnim zajednicama treba da bude razrađena. Opštine treba da preuzmu odgovornost da treniraju članove vijeća/ savjeta mjesnih zajednica. Nadalje, predsjednici mjesnih zajednica treba da budu nagrađeni za bar par sati njihovog rada sedmično. Ovo bi vodilo ka većoj posvećenosti predsjednika u njihovom radu i pozitivno bi uticalo na kvalitet i održivost njihovog posla.

4. Uvijek uključite opštine u vaš radni pristup

Mogućnosti/ Prednosti: Slabi kapaciteti članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica predstavljaju samo jedan dio poteškoća. Na drugoj strani opštine nemaju jednak i transparentan sistem za raspodjelu sredstava mjesnim zajednicama i njihovi kontakti sa mjesnim zajednicama su neprepoznati i više zasnovani na ličnim kontaktima. Na taj način, trenirani članovi vijeća/ savjeta mjesnih zajednica neće biti uspješni sami po sebi. Opština mora da se promijeni u isto vrijeme i da uskladi svoj rad sa principima dobre uprave. Samo promjena u opštinskom sistemu može dovesti do značajne i održive promjene u vezi sa mjesnim zajednicama.

Izazovi: Pozicija članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica je politički obojena. Političke partije snažno utiču na stavove i akcije članova vijeća/ savjeta mjesnih zajednica i u isto vrijeme politički afiniteti određuju odnos između članova vijeća/ savjeta i opštinskih zvaničnika. Politička ovisnost stoji na putu objektivnom, transparentom i pravednom radnom pristupu koji bi bio zasnovan na potrebama i služio razvoju zajednice.

Zaključak: Pitanje političke ovisnosti uglavnom se nalazi izvan polja uticaja projekata saradnje. Jedini način da se limitira ovaj faktor je da se osigura da opštine rade više i više u skladu sa kriterijima dobre uprave. Od ključne je važnosti da se uključe opštine i da se izmijene stavovi i radne rutine svih učesnika.

5. Povećati komunikaciju između svih aktera - opština, vijeća/savjeti MZ-a i građani

Mogućnosti/ Prednosti: Komunikacija je uvijek prvi korak da se postigne saradnja. A saradnja svih aktera je neophodna da bi se postigli rezultati i iskoristio potencijal mjesnih zajednica za učešće građana. Iz tog razloga od ključne je važnosti povezati sve aktere. Pojačana komunikacija će intenzivirati odnose i eventualno voditi do većeg povjerenja što će pozitivno uticati na participaciju. Istraživanja su pokazala da ako su građani uvjereni da se njihov glas čuje i uzima u obzir oni su spremni da učestvuju¹⁹. Isto važi i za članove vijeća/savjeta MZ-a.

¹⁹ Centri civilnih inicijativa(CCI)BiH;Izveštaj o istraživanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH,maj 2005.str.17ff

Izazovi: U izazovima se ponavlja ono što je već pomenuto: Politička agenda mnogih članova vijeća/savjeta MZ-a i opštinskih zvaničnika stoji na putu izgradnji povjerenja. Volonterizam članova/vjeća MZ-a i građana često limitira njihov angažman i sposobnost da učestvuju.

Važnost i upotreba participacije građana često nisu prepoznati i građani se ne uzimaju kao ozbiljni i kompetentni partneri za dijalog. Ovo sa druge strane obeshrabruje građane u njihovim pokušajima da igraju važnu ulogu u životu svoje opštine.

Zaključak: Iako dobra komunikacija između svih aktera nije i ne treba biti krajnji cilj pristupa sa mjesnim zajednicama, ona predstavlja esencijalan korak. Jedan od glavnih zadataka vijeća/savjeta MZ-a je da omogući i poboljša komunikaciju između građana i opštine direktno ili indirektno. Iz tog razloga dobra komunikacija predstavlja težnju i neophodan rezultat u procesu promjena i ne treba biti potcjenjena. Svi projekti trebali bi aktivno raditi na povećavanju komunikacije.

Aneksi

Tok glavnih aktivnosti u radu MDP-a sa mjesnim zajednicama

Faza 1		Vrijeme
CCI istraživanje o stanju mjesnih zajednica i civilnog društva u regiji u kojoj je projekat aktivan		oktobar 2002.
Identifikacija MZ-a i grupa građana	1. ciklus	oktobar 2002.
	2. ciklus	maj - juni 2003.
Stručno usavršavanje grupa građana i vijeća/savjeta MZ-a	1. ciklus	novembar 2002. - januar 2003.
	2. ciklus	juli - oktobar 2003.
Identifikacija prioriternih problema preko anketiranja građana	1. ciklus	februar - mart 2003.
	2. ciklus	oktobar - novembar 2003.
Javne rasprave	1. ciklus	april 2003.
	2. ciklus	novembar - decembar 2003.
Podrška dizajnu projektnih prijedloga i sufinansiranje	1. ciklus	maj 2003. - novembar 2004.
	2. ciklus	(kontinuirana podrška)
Prva konferencija MZ-a u Doboju		juni 2003.
Druga konferencija MZ-a u Doboju		juni 2004.
Faza 2		Vremenski okvir
Trening trenera		juli - novembar 2005.
Prvi krug treninga (29 MZ-a)		juli - septembar 2006.
Drugi krug treninga (21 MZ-a)		april - septembar 2007.

LITERATURA

Dokumenti i izvještaji

BAJROVIĆ, REUF; BiH opština i EU: Direktno učešće građana u razvijanju politika na lokalnom nivou; 2005.

CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA - CCI; Izvještaj o istraživanju učešću građana u procesima donošenja odluka u BiH; maj 2005.

INICIJATIVA ZA EVROPSKU STABILNOST - ESI; Lekcije iz Bosne za Kosovo dio I; Uprava i razvoj; februar 2002.

MDP; Godišnji izvještaji 2003. - 2006.

MDP, SAWICKI, CAROLINA, ĐURIĆ, SLAVIŠA, Procjena civilnog društva u šest pilot opština/ općina MDP-a: Doboj, Doboj Istok, Maglaj, Usora, Doboj Jug, Petrovo; maj 2004.

RAZVOJNI PROGRAM UJEDINJENIH NACIJA - UNDP; Bolja lokalna uprava u Bosni i Hercegovini, Državni izvještaj o ljudskim pravima, avgust 2005.

RAZVOJNI PROGRAM UJEDINJENIH NACIJA - UNDP; Percepcija građana, javnih službenika i ljudi iz biznis sektora o upravi, Istraživanje o percepciji uprave na svim nivoima u BiH, maj 2003.

SVJETSKA BANKA; Institucije na lokalnom nivou i studija društvenog kapitala u BiH, Nalazi i preporuke, juni 2002.

INTERVJUJI

Đurić, Slaviša; MDP projekt asistent zadužen za rad sa civilnom društvom, MDP, 10.07.2007.

Đerić, Dalibor; koordinator CCI, septembar 2002. - april 2004., zadužen za treninge u Doboju u MDP fazi I, 11.07.2007.

Đukić, Ljiljana; NVO MAK MOST Doboju, trener u MDP fazi II; 31.07.2007.

Danilović, Tanja; službenik za demokratizaciju OSCE Doboju, 01.08.2007.

Aladžić, Lidija; viši stručni saradnik za poslove socijalne, zdravstvene i dječije zaštite i poslove sa mjesnim zajednicama, Opština Doboju, 01.08.2007.

Mićić, Milenko; predsjednik Savjeta Mz Trbuk, Doboju 2000. - 2005., od 2005. član savjeta MZ Trbuk i trener u MDP fazi II, 02.08.2007.

Sejmenović, Enes; koordinator u općini za pitanja MZ-a, Općina Maglaj i predsjednik Vijeća MZ Kosova, Maglaj, 07.08.2007.

Dubinović, Husein; predsjednik Savjeta MZ Sjenina, Doboju 2000. - 2005., od 2005. član savjeta MZ Sjenina, 10.08.2007.

Husaković, Mirsad; predsjednik Vijeća MZ Stanić Rijeka, Doboju Istok, od 1999., 20.09.2007.

