

**“Bosanskohercegovačke opštine i Evropska unija:
Neposredno učešće građana u stvaranju politika
na lokalnom nivou”**

Reuf Bajrović

This policy paper was written with the support of the Open Society Fund B&H. The views expressed here are solely those of the author and do not necessarily reflect those of the OSF.

© Reuf Bajrović, 2006

Sadržaj

1	UVOD	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1.1	METODOLOGIJA	4
2	BACKGROUND	8
2.1	OPŠTA SITUACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI	8
3	POREĐENJE BIH ZAKONSKOG OKVIRA SA OBAVEZAMA PREUZETIM IZ MEĐUNARODNOG PRAVA LJUDSKIM PRAVIMA I STANDARDIMA EVROPSKE UNIJE	13
4	MEHANIZMI UČEŠĆA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.1	MEHANIZMI ZA RAZVOJ LOKALNE DEMOKRATIJE I GRADANSKOG UČEŠĆA U PRIJERATNOM PERIODU	16
4.2	SADAŠNJI MEHANIZMI UČEŠĆA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5	STUDIJE SLUČAJA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
6	OPCIJE POLITIKA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
7	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8	BIBLIOGRAFIJA	46
9	APENDIX	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

1. UVOD

Zadovoljavanje kriterija za pristupanje Europskoj Uniji i maksimalno poštivanje za osnovne Europske vrijednosti je tema o kojoj se najčešće raspravlja u BiH. Sve važne reforme u BiH su napravljene da bi se zadovoljili EU standardi i da bi se ubrzao proces integracija. Obzirom na to da je pravo pojedinca osnova Europskih vrijednosti, paradoksalno je da zemlja koja stremi ulasku u EU omogućava svojim građanima uživanje individualnih prava kroz pripadnost kolektivitetu. Rezultati važne procjene¹ koju je sproveo UNDP u Bosni i Hercegovini zajedno sa UNOHCHR-om, pokazuju da je učešće građana na lokalnom nivou uslovljeno sa nekoliko faktora, najočitiiji su etnička i religijska pripadnost. Opštine u koje se vratio popriličan broj predratnih građana su najčešće spominjane kao slučajevi u kojima građani nisu u stanju da utiču na donošenje odluka ili imaju koristi od istih zbog njihove etničke pripadnosti. Međutim, manjinski povratak se najčešće događa u ruralnim područjima, i time ih stavlja u kategoriju ruralnog stanovništva koje je ranjiva kategorija bez obzira na etničku pripadnost.

Trenutni nivo neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini je zabrinjavajuće nizak. S obzirom na to da će jedan od sljedećih izazova za BiH biti ispunjavanje EU standarda vezano za neposredno učešće, važno je obezbijediti efektivna rješenja za ovo pitanje. Učešće na lokalnom nivou je ključno za Europsku budućnost BiH i zbog principa subsidiarnosti² koji je duboko uvriježen u EU strukturu uprave.

¹ Rights-based Municipal Assessment and Planning Project (RMAP) je obuhvatio 25 opština u BiH.

² Prema principu subsidiarnosti, odluke se trebaju donosti na nivou najbližem građanima koji može ispuniti određenu obavezu prema građanima.

Pored diskriminacije određenih grupa postoji sveopšti nedostatak učešća građana u procesima donošenja odluka koji utiče na sve građane. Postoji nekoliko uzroka ovoga, od kojih je najuočljiviji slaba primjena mehanizama za učešće građana definisanih entitetskim i kantonalim Zakonima o lokalnoj samoupravi. Nadalje, također je prisutan nedostatak svijesti građana o mogućnostima za učešće. Pored direktnih posjeta Načelinku/nici, javnih rasprava i građanskih inicijativa³, mjesne zajednice⁴ koje su tradicionalni mehanizmi za učešće građana su slabo iskorištene. Mnoge opštine na svom teritoriju čak nisu ni službeno registrovale sve mjesne zajednice. Zbog nedostatka informacija, i nemogućnosti da se pronađu odgovarajuća rješenja, prevladava konfuzija po pitanju učešća građana.

Cilj ovog istraživanja je da, uvođenjem debate o važnosti učestvovanja građana u procesu donošenja odluka, doprinese ubrzavanju procesa Europskih integracija. Nadalje, očekuje se da ovo istraživanje identifikuje najsvrsishodnije, nove ili postojeće, mehanizme/mjere koje se mogu iskoristiti za ojačavanje mogućnosti i volje građana za učestvovanjem u procesu donošenja odluka na nivou najbližem njima. Time bi se doprinijelo osnaživanju principa subsidiarnosti u BiH.

1.1 Methodology

³ U Drvaru, na primjer, samo 70 potpisa građana je potrebno da bi se pokrenula građanska inicijativa koja mora biti uzeta u obzir na sjednici Skupštine opštine. Međutim, ta mogućnost nikad nije iskorištena od strane građana koji tvrde da teško stavljaju svoje probleme na razmatranje na dnevni red.

⁴ Mjesne zajednice su se izuzetno brzo razvile u BiH sedamdesetih godina kao izuzetno efektivan mehanizam upravljanja u ruralnim krajevima gdje su ih građani koristili za pravljenje puteva, kanalizacije, vodovoda, itd.

Imajući u vidu trenutnu situaciju, pitanja na koja istraživanje treba dati odgovore su sljedeća:

1. Kakve su razlike između postojećeg BiH pravnog okvira i Europskog standarda?
2. Kakve su zakonom predviđene mogućnosti za uključivanje građana?
3. Koji od postojećih mehanizama za učešće građana se najčešće koriste od strane opština?
4. Koliko se postojeći mehanizmi primjenjuju i koliko su efektivni?
5. Koliko se nadgleda opštinska uspješnost u primjeni ovih mehanizama?

Da bi se odgovorilo na ključna pitanja postavljenja u ovom istraživanju potrebno je napraviti procjenu BiH pravnog okvira u vezi sa učešćem građana. Naime, pored uzimanja u obzir državne obaveze preuzete prema Međunarodno pravu ljudskih prava, pobliže će biti analiziran pravni okvir na entitetskom i kantonalnom nivou. Pošto je situacija u vezi učešća građana nepozanata, ovo istraživanje će uzeti u obzir i rezultate Projekta procjene stanja ljudskih prava i planiranja Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u BiH. Jedan od osnovnih zaključaka ovog projekta je potreba oslanjanja na kvalitativne podatke prilikom procjene situacije u BiH opštinama. Ovo je posebno izraženo u primjeni Zakona o lokalnoj samoupravi, jer je jedan u RS, dok u FBiH postoji poseban zakon u svakom od deset kantona.

Nadalje, ovo istraživanje će se fokusirati na sljedeće variable:

Situacione:

- **RS i FBiH zakoni o lokalnoj samouprav**

Politike:

- **Nivo implementacije Zakona o lokalnoj samoupravi u opštinama**

Indikator: postojanje i priroda mehanizama za učešće građana

- **Efektivnosti različitih mehanizama za učešće građana**

Indikator: razmjena informacija: dostupnost mehanizama ranjivim kategorijama, korištenje lokalnih medija za promociju mogućnosti građanskog učešća, postojanje mehanizama za praćenje, mehanizmi za povratne informacije, budžetska potrošnja, itd.

- **Monitoring opštinskog uspjeha na polju građanskog učešća**

Indikator: Broj izvještaja ovom pitanju oobjavljenih od strane viših nivoa vlasti, postojanje mehanizama za nadgledanje, itd.

Hipoteze:

H 1: Postojeći BiH zakoni o direktnom učešću građana u vođenju javnih poslova, koji nisu u skladu sa EU i standardima međunarodnog prava ljudskih prava, se u BiH opštinama ne primjenjuju u potpunosti.

H 2: Ne postoji sistem nadgledanja od strane viših nivoa vlasti da bi se obezbijedilo poštivanje gore navedenih zakona, tako da opštine ne obezbijeduju efektivnost i transparentnost mehanizama za direktno učešće građana.

Ovo istraživanje će se koristiti i formativnim i sumativnim elementima. Formativnim u smislu procjene efektivnosti mehanizama i upravljanja istima od strane opština, a sumativni u smislu prikupljanja podataka o različitim mehanizmima za učešće građana i da li su oni dostupni u opštinama.

Jedno od metodološki najbitnijih pitanja je izbor opština u kojima će se istraživanje sprovesti. Postoje 142 opštine u BiH, zbog toga je odabrana grupa opština koje imaju dovoljno raznovrsne karakteristike da bi se prikupili i analizirali razni podatci. Dvadeset nasumice odabranih opština su poslužile kao osnova za odabir. **Četiri** su odabrane za studije slučaja na osnovu sljedećih kriterija: 1. prostorni kriterij: rural/urban, 2. lokacija/entitet, 3. spremnost da učestvuju u ovoj studiji.

Prikupljanje podataka će biti sprovedeno pregledanjem dokumentacije, prisustvovanjem na sastancima i intervjuima. Polustandardni ili nestandardni intervjui će biti korišteni u zavisnosti od osobe koju se intervjuiše ili situacije. Intervjuisani će biti službenici opština, Načelnici, članovi skupština opštine, izvršnih odbora, Predsjednici mjesnih zajednica, predstavnici viših nivoa vlasti, predstavnici NVOa koji se bave razvojem lokalne demokratije, i predstavnici medija.

2 BACKGROUND

Ovaj dio studije donosi pregled trenutne situacije direktnog učešća građana na lokalnom nivou u BiH. Takođe, ovdje se ispituje predratno naslijeđe u ovoj oblasti, kao i odnosi opština sa višim nivoima vlasti.

2.1 *Opšta situacija u BiH*

BiH je decentralizovana država koju čine dva entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS). Dalje, FBiH je podijeljena na deset kantona, što je čini više decentralizovanom u odnosu na RS koju čine šest regiona. Oblast Brčkog ima poseban status – status distrikta.

Država BiH nema nadležnosti u oblasti direktnog učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou. Na nivou države, ne postoji ministarstvo koje bi se bavilo ovim pitanjima, posredno ili neposredno. U FBiH, parlament je 1995. godine usvojio Zakon o osnovama lokalne samouprave. Svaki kanton pojedinačno, ima vlastiti zakon koji dalje reguliše ovu oblast. U RS, od 1. januara 2005. godine, na snazi je Zakon o lokalnoj samoupravi koji reguliše pitanja direktnog učešća građana u lokalnoj samoupravi na teritorij RS.

Trenutno u BiH postoje 142 opštine, od koji je 62 u RS. Granice opština nisu određivane po zakonima logike; postoje male i siromašne ruralne opštine koje imaju iste obaveze

prema građanima kao i velike u urbanim dijelovima zemlje⁵. Administrativna podjela BiH rezultat je više etničkog konflikta nego logike. Nadalje, opštine u BiH ne raspolažu dovoljnim sredstvima za funkcije koje obavljaju. U FBiH opštine potroše manje od 8% od ukupnog budžeta za administraciju, dok je situacija u RS nešto bolja jer opštine raspalažu sa 15% budžeta.⁶

2.1.1 Sadašnji pravni okvir za neposredno učešće građana u BiH

U narednom dijelu studije dat je pregled relevantnog zakonskog okvira koji reguliše direktno učešće građana u procesu odlučivanja na svim nivoima vlasti, uključujući, naravno, lokalni nivo.

2.1.1.1 Državni nivo

Pri analizi bh. Ustava i ostalog zakonodavstva, neophodno je napomenuti da je Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama dio samoga Ustava, tačnije ustavne preambule. Evropska konvencija kao dokument ima prednost nad svim daljim zakonodavstvom u ovoj oblasti. Dakle, sva buduća zakonska rješenja moraju se donositi u saglasnosti s ovom Konvencijom. Međutim, kako neki zakoni u BiH nisu u punoj saglasnosti s Konvencijom stvara se situacija pravnog paradoksa⁷, koja nije tema ovog papira pošto nije direktno vezana za neposredno učešće građana na lokalnom nivou. Država Bosna i Hercegovina nema nikakve ovlasti u polju neposrednog učešća građana u

⁵ Na primjer, u RS postoje veoma male opštine poput Istočnog Drvara koji ima 60 stanovnika za razliku od Banjaluke koja ima 220000

⁶ UNDP Bosnia and Herzegovina National Human Development Report “*Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina*”. Sarajevo, August 2005.

⁷ Na primjer, izbor članova Predsjedništva BiH u koliziji je sa Evropskom konvencijom ili Međunarodnim paktom o civilnim i političkim pravima

donošenju odluka na lokalnom nivou. Ne postoji relevantno ministarstvo na državnom nivou koje se bavi ovim pitanjem.

2.1.1.2 Republika Srpska

Od prvog januara 2005. u RS na snazi je Zakon o lokalnoj samoupravi. U RS ovaj Zakon je nabitiji pravni akt u oblasti direktnog učešća građana u odlučivanju. Zakon obavezuje opštine i gradove da usvoje mehanizme koji će omogućiti građanima da uzmu učešće u javnim poslovima. Zakon ide dalje i objašnjava da ti mehanizmi mogu biti samo oni koji nisu jasno zabranjeni nekim drugim zakonom, a spominje referendum, građansku inicijativu, mjesne zajednice, panele građana, dane gradonačelnika itd. Konačno, član 204 Zakona o lokalnoj samoupravi obavezuje opštinske skupštine da uzmu na razmatranje sve inicijative koje je podržava dovoljan broj građana, a u skladu su sa opštinskim statutima.⁸

2.1.1.3 Federacija Bosne i Hercegovine

Federalni Zakon o osnovama lokalne samouprave usvojen je 1995. godine. Ovaj Zakon predviđa značajno niži standard neposrednog učešća građana u odlučivanju. U Zakonu piše da „građani mogu direktno odlučivati o pitanjima u lokanoj zajednici“, a načini uticanja na odlučivanje su „referendum, skupovi građana i drugi“. Ne postoji nikakva dalja analiza formi učešća građana u odlučivanju. Nakon što su uočeni nedostaci ovog Zakona, ulažu se naponi da se uradi i usvoji nacrt novog zakona kojim bi bila regulisana lokana samouprava.⁹

⁸ Open Society Fund of Bosnia and Herzegovina sponsored: “*Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini (nacrt)*”. Maj 2005.

⁹ UNDP Bosnia and Herzegovina National Human Development Report “*Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina*”. Sarajevo, August 2005.

2.1.1.3.1 Kantoni

Svaki kanton posebno ima Zakon o lokalnoj samoupravi kojim je regulisano direktno učešće građana u odlučivanju u lokalnim zajednicama. Sadržina članova Zakona koji regulišu ovo pitanje suštinski je ista u zakonima svih kantona, a svaki od njih sadrži tri odvojena dijela koji obuhvataju direktno učešće građana u odlučivanju, lokalnu samoupravu kroz mjesne zajednice i zaštitu prava građana u lokalnim samoupravama. Zakoni o lokalnim samoupravama naglašavaju da je pravo građana da neposredno utiču na odlučivanje osigurano kroz referendum, građansku inicijativu i skupove građana (građanske skupštine).

2.1.2 Opštinski nivo

U Republici Srpskoj opštine su bile u obavezi da usaglase svoje statute sa propisima novoga Zakona o lokalnoj samoupravi u roku od šest mjeseci nakon njegova usvajanja. Proces usaglašavanja je u toku, a očekuje se da će statuti svih opština u RS biti prilagođeni ovom Zakonu do kraja tekuće godine. U RS čak i stari opštinski statuti predviđaju pravo građana na direktno učešće u odlučivanju. Pored mjesnih zajednica, skupovi građana i referendum su najčeći mehanizmi za uključivanje građana u proces odlučivanja. Referendum se raspisuje kada god postoji opšta potreba za njim u lokalnoj zajednici, a odluku o raspisivanju donosi opštinska skupština na predlog gradonačelnika ili dvije trećine skupštinskih odbornika. Rezultati referenduma su pravosnažni ako glasa većina birača registrovanih u opštini. Skupovi građana (građanske skupštine) nisu precizno elaborirane u statutima opština, a regulisanje ovog mehanizma ostavljeno je mjesnim zajednicama na razmatranje. U skladu s tradicijom svi opštinski statuti uzimaju

mjesne zajednice za specijalne forme direktnog učešća građana u odlučivanju. Mjesne zajednice mogu se formirati kada se ispune uslovi iz opštinskog statuta. Stvaranje mjesne zajednice odobrava opštinska skupština, koja zbog svojih širokih ovlasti može odbaciti svaki zahtjev za formiranjem mjesne zajednice.

Opštinski statuti u FBiH spominju referendum, građansku inicijativu i građanske skupštine kao glavne mehanizme za direktno učešće građana u odlučivanju. U opštinama Federacije postoje razlike u statutima u vezi sa pitanjem učešća građana u donošenju odluka i kreću se od inovativnih rješenja (opština Centar Sarajevo, na primjer) do pukog formalnog spominjanja mehanizama u nekim drugim opštinama.

Brčko Distrikt direktno primjenjuje instrumente iz međunarodnog prava u ovoj oblasti, a postoje i konkretni mehanizmi koji regulišu brzo reagovanje vlasti na svaki zahtjev građana. Međutim, u sadašnjim uslovima u kojima Brčko ima neuobičajen pravni status unutar BiH, nije moguće praviti realne komparacije sa ostatkom BiH pošto rješenja iz Brčkog nisu primjenjiva na ostatak BiH. Osnovni razlog je činjenica da je zakonski okvir drugačiji od ostatka BiH.

3 UPOREDBA BIH PRAVNOG OKVIRA SA EU STANDARDIMA I OBAVEZAMA PREUZETIM U SKLOPU MEĐUNARODNOG PRAVA LJUDKIH PRAVA

U postratnoj Bosni i Hercegovini demokratska vrijednost građanskog učešća nije imala puno medijskog prostora, niti je bila ozbiljno razmatrana od strane donositelja odluka. Pogotovo nije bila dovođena u vezu sa procesom Europskih integracija na bilo koji način. Najbitnije reforme vezane za Europsku uniju su bila sprovedene daleko od građana, npr. Reforma oružanih snaga, ili policije. Međutim, pitanja koja su vezana za lokalni nivo, kao npr. građansko učešće su veoma bitna u smislu Europskih integracija.

Najbitniji europski dokument vezan za direktno učešće građana u vođenju javnih poslova, je Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR). Ova konvencija je posebno bitna u Bosni i Hercegovini jer je direktno primjenjiva u domaćem zakonodavstvu zbog činjenice da se spominje u Ustavu kao najvažniji dokument/standard. Konvencija definiše¹⁰ da je neposredno učešće građana pravo koje se mora garantirati. Međutim, mehanizmi implementacije ovog prava su ostavljeni na diskreciju država potpisnica. Sveobuhvatan pregled i uporedba BiH zakonskog okvira je van granica ove studije, ali oni zakoni koji su analizirani u sklopu ove studije garantiraju građanima BiH da mogu neposredno učestvovati u donošenju odluka, u skladu sa Europskim i međunarodnim obavezama¹¹.

¹⁰ Član 3 ECHR garantira ovo pravo.

¹¹ Pored ECHR, BiH je potpisala i ratifikovala i UNICCPR, koja definiše pravo na neposredno učešće u članu 25 na sličan način kao ECHR. Pravo na učešće garantira da svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje, neposredno, ili posredno preko slobodno izabраниh predstavnika, u vođenju javnih poslova – ICCPR član 25, UDHR član 21, ECHR član 3, Protokol 1, CEDAW članovi 12 i 14, Komitet za Ljudska Prava Generalni Komentar 25.

Pravo na neposredno učešće se provodi kroz zakone o lokalnoj samoupravi koji specificiraju mehanizme za građansko učešće. Pored ECHR, Europska povelja o lokalnoj samoupravi je ključni Europski standard koji se mora primjeniti u BiH. Uprkos činjenici da neki eksperti smatraju da je primjena Povelje nepotpuna¹², malo je sumnje da su dijelovi vezani za neposredno učešće građana na lokalnom nivou, koje Povelja definira kao najprikladnije mjesto za građansko učešće, u skladu sa istom.

Učešće u vođenju javnih poslova je demokratska vrijednost visoko cijenjena od strane EU, ne samo kao cilj ili standard, već kao način za promociju i osnaživanje demokratije. Koncept građanina u EU je zasnovan na aktivnom učešću građana i postavljen je kao jedan od osnova ujedinjene Europe, i kao njen osnovni cilj. Svi nacrti novog Europskog ustava su stavljali vrijednosti individualca i učešća na važno mjesto, i ovo je bio jedan od rijetkih dijelova oko kojih nije bilo sukoba mišljenja.

U skladu s time, EU je u nedavno uspostavljenom programu „Građani za Europu“¹³ jasno napravila razliku između pravnih garancija i potrebe da se stvore konkretne mjere sa dovoljnom finansijskom potporom. Razlozi iza stvaranja ove EU politike su prevencija i ublaživanje efekata povlačenja građana iz javnog života uzrokovanog odvajanjem¹⁴ od vlasti. Stoga je program „Građani za Europu“ zasnovan na saradnji lokalnih vlasti koje su u najboljoj poziciji da služe kao ulazna tačka za građansko učešće.

¹² Postoje opravdane kritike strukture uprave u BiH, koja nije efikasno decentralizovala odgovornosti i izvore prihoda. Zbog toga se dešava da su opštine odgovorne za usluge koje nemaju pod svojom kontrolom, kao sektor komunalija u RS koji se privatizuje od strane entiteta. Povelja konkretno obvezuje države da ne otimaju odgovornosti od lokalnih vlasti.

¹³ Cilj ovog programa je da promoviše aktivno Europsko građanstvo.

¹⁴ Zbog činjenice da je EU do sada bila zajednica vlada, zahtjevi za novim Europskim ustavom su imali jak odjek među građanskim udruženjima koja zagovaraju uključivanje građana u procese vladavine u EU.

Opštine u Bosni i Hercegovini su u pravnoj poziciji da garantuju uživanje ovog prava, u skladu sa Europskim principom subsidiarnosti, i EU trendovima. Izbor mehanizama za neposredno učešće je ostavljen opštinskim vlasima, koje mogu na osnovu svog diskrecionog prava preferirati određene mehanizme. Rezultati istraživanja vezani za najčešće korištene mehanizme za građansko učešće, i njihovu efektivnost će biti predstavljeni u sljedećem poglavlju ovog rada. Međutim, bitno je zaključiti da je pravni osnov za građansko učešće na lokalnom nivou u BiH u skladu sa relevantnim Europskim i međunarodnim standardima.

4 MEHANIZMI ZA UČEŠĆE

4.1 *Mjesne zajednice kao mehanizam za razvoj lokalne demokratije i učešća građana u prijeratnom periodu*

U poslijeratnom periodu, tokom procesa demokratizacije, karakteristične su interpretacije eksperata da BiH nema tradiciju demokratije u lokalnoj samoupravi. Veoma često se zaboravlja postojanje i predratna duboko ukorijenjena tradicija MZ-a u BiH.

Bez obzira što socijalistički sistem nije poštovao sva međunarodno priznata politička prava građana, ustavno uređenje predratne BiH, omogućavalo je efikasne mehanizme upravljanja i naročito je pogodovalo promovisanju lokalnih interesa. U drugoj polovini devedesetih bh. ustavno uređenje daje male ovlasti opštinama, koje se, sa druge strane, često zloupotrebljavaju. S obzirom na nerazvijene mehanizme za intervenciju građana, apatično stanovništvo smatra da nema nikakvog uticaja u procesima odlučivanja. Osim toga, uzroci apatije kriju se i u nestanku srednje klase u BiH u poslijeratnom periodu. Naime, dok je prije rata većina građana pripadala upravo ovoj klasi, nakon rata, veći dio živi na granici, ili ispod granice siromaštva.

U posljednjih deset godina, MZ nisu dovoljno korištene kao mehanizmi lokalne samouprave i direktnog učešća građana u donošenju odluka. Razlozi zapostavljanja MZ leže u činjenici da je međunarodna zajednica potrošila više sredstava na više nivoe vlasti, te da prevladava mišljenje da su MZ zaostavština komunizma koja se ne uklapa u demokratske sisteme upravljanja. Tek u posljednje dvije godine, međunarodna zajednica se okreće ka opštinama. Važno trenutno nastojanje u ovoj oblasti je nacrt Zakona o

lokalnoj samoupravi FBiH i nedavno usvajanje takvog zakona u RS. Detaljnija analiza ove teme slijedi u nastavku ove studije.

Do velike ekspanzije MZ tokom sedamdesteih dovele su potrebe građana naročito u ruralnim oblastim. U postratnoj BiH, opao je značaj MZ. Pored pada ekonmskog standarda građana, a činjenica da je veliki broj ruralnih oblasti devastiran i napušten jedan je od glavnih razloga nedostaka pritiska (iz baze, odozdo - 'botom-up') na vlasti da ponovo uspostave MZ kao važan elemenat uprave.

Uloga MZ važnija je uopšte u ruralnim oblastima nego u urbanim, a naročito je značajna u povratničkim mjestima. Opštine se suočavaju sa teškoćama u uključivanju ruralnih zajednica u procese odlučivanja i uglavnom nisu u mogućnosti da kvalitetno odgovore svim njihovim potrebama. Mnoge MZ čak nemaju ni čvrste veza sa opštinskom administracijom, no ipak su u stanju da zadovolje osnovne potrebe članova. Ovakva situacija česta je karakteristika ruralnih i povratničkih zajednica, gdje u pravilu, opštine ne mogu za obezbijede podršku aktivnostima građana. Nadalje, često opštinske vlasti diskriminišu MZ na osnovu etničke pripadnosti njihovog članstva. Ovakve zajednice, sa druge strane, oslanjajući se na vlastite kapacitete, uspijevaju obezbijediti široku podršku i učešće građana u odlučivanju.

4.2 *Trenutni mehanizmi učešća*

Uloga MZ važnija je uopšte u ruralnim oblastima nego u urbanim, a naročito je značajna u povratničkim mjestima. Opštine se suočavaju sa teškoćama u uključivanju ruralnih zajednica u procese odlučivanja i uglavnom nisu u mogućnosti da kvalitetno odgovore

svim njihovim potrebama. Mnoge MZ čak nemaju ni čvrste veza sa opštinskom administracijom, no ipak su u stanju da zadovolje osnovne potrebe članova¹⁵. Ovakva situacija česta je karakteristika ruralnih i povratničkih zajednica, gdje u pravilu, opštine ne mogu za obezbijede podršku aktivnostima građana. Nadalje, često opštinske vlasti diskriminišu MZ na osnovu etničke pripadnosti njihovog članstva¹⁶. Ovakve zajednice, sa druge strane, oslanjajući se na vlastite kapacitete, uspijevaju obezbijediti široku podršku i učešće građana u odlučivanju.

Na suprot ovome postoje različita mišljenja o ulozi mjesnih zajednica kao mehanizma za učešće građana. Postoje istraživanja koja pokazuju da je vođstvo mjesnih zajednica često upitno i da je percipirano kao „ekskluzivna grupa ljudi sa upitnim legitimitetom u svojim zajednicama.“¹⁷ Nadalje, problemi sa politiciziranim vođstvom u savjetima mjesnih zajednica i slaba komunikacija sa drugim članovima zajednice se često spominju kao razlozi za „paralizaciju“ mjesnih zajednica.

Uprkos kritici, od raspoloživih mehanizama u BiH, građani su ocijenili mjesne zajednice kao jedan od dva najčešće upotrebljavana i prepoznata mehanizma za učešće.¹⁸ Ovaj trend prate i same opštine od kojih čak 65% ima potpuno uspostavljene i funkcionalne mjesne zajednice. Stoga se mjesne zajednice predstavljaju kao najočiglednija početna tačka za građansko učešće. Ono što zabrinjava je činjenica da RS zaostaje za FBiH u

¹⁵ UNDP Bosnia and Herzegovina National Human Development Report *“Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina”*. Sarajevo, August 2005.

¹⁶ UNDP Bosnia and Herzegovina Rights-based Municipal Assessment Project *“Derвента Municipality Human Rights Assessment Report”*, April 2004.

¹⁷ CCI- *“Istrazivanje stanja ucesca gradjana u procesima donosenja odluka u Bosni I Hercegovini”*, October 2005. p. 4.

¹⁸ CCI- *“Istrazivanje stanja ucesca gradjana u procesima donosenja odluka u Bosni I Hercegovini”*, October 2005.

ovom polju, pošto je samo 49% opština u RS uspostavilo funkcionalne mjesne zajednice, u odnosu na 79% u F BiH.¹⁹

Pored mjesnih zajednica, građanski forumi i referndumi su druga dva ključna mehanizma za građansko učešće. U zadnjih nekoliko godina niti jedna opština nije koristila referendum da bi uključila građane u donošenje odluka, dok građanski forumi zahtijevaju poprilično građansko prisustvo što je teško očekivati u sadašnji uslojima postratne tranzicije. Pored toga građani su okarakterisali javne rasprave kao mehanizam koji najviše preferiraju.²⁰

4.2.1 Komunikacija između različitih nivoa vlasti

Nedostatak vertikalne komunikacije između opština i viših nivoa vlasti negativno utiče na mogućnost da građani direktno utiču na upravljanje javnim poslovima. Ovo je posebno vidljivo u oblasti privatizacije, eksploatacije prirodnih reusrsa, obrazovanja, kao i u raspodjeli finansijskih sredstava. Nejasna raspodjela ovlasti posebno je naglašena u FBiH gdje dolazi do nesporazuma i preklapanja ovlaštenja između kantonalnih i opštinskih vlasti²¹. Posljedice takvog stanja su problemi u opsluživanju građana na nivou opština. Istovremeno, građani ovaj nedostatak navode kao jedan od glavnih razloga apstinencije u aktivnijem učešću u radu opštinskih samouprava.²²

¹⁹ "Strategic Planning at Municipality Level-Survey Analysis". UNDP Bosnia and Herzegovina 2005.

²⁰ CCI- "Istrazivanje stanja ucesca gradjana u procesima donosenja odluka u Bosni I Hercegovini", October 2005.

²¹ Pitanje privatizacije najočigledniji primjer gdje građani nisu imali nikakvo učešće. Također, finansijski sistemi kantona su netransparentni i opštine su često neobaviještene o količini prikupljenih novaca.

²² UNDP Bosnia and Herzegovina Rights-based Municipal Assessment Project "Drvar Municipality Human Rights Assessment Report", April 2004.

U skladu s tim, nizak nivo učešća građana je usko vezan za percepciju građana o lokalnim vlastima kao nemoćnim da utiču na odluke koje su bitne građanima.²³ U zadnjih deset godina građani su najčešće rangirali nezaposlenost i korupciju kao dva najbitnija pitanja koja utiču na njihove živote, a niti jedan od ovih problema se ne može riješiti na lokalnom nivou. Pogotovo je to slučaj u problemima vezanim za nezaposlenost (kao privatizacija) koji su u potpunosti van uticaja opštinskih vlasti. Paradoksalno je da su opštinski službenici u istraživanju sprovedenom od strane UNPD RMAP rangirali ekonomska pitanja kao najbitnije dijelove njihovih strateških planova razvoja.²⁴ Nadalje, 14% opština smatra da su pitanja ekonomskog razvoja van pravno definisanog okvira za njihovo djelovanje.²⁵ Ovo ukazuje na sveopštu nejasnoću vezanu za raspodjelu odgovornosti u sistemu uprave u BiH, što također ima uticaja na percepciju građana.

4.2.1.1 Monitoring

Nadalje, vlasti iznad nivoa opština jako rijetko vrše monitoring učešća građana na lokalnom nivou. Malo je pritiska sa viših nivoa da se građani uključe u donošenje odluka, stoga učešće najčešće zavisi od shvatanja važnosti učešća lokalnih lidera, i njihove želje da dozvole građanima da vode proces donošenja odluka²⁶.

4.2.2 Percepcija građana o učešću

Najčešće se misli da su građani BiH pasivni i nezainteresovani za učestvovanje u donošenju odluka. Međutim, skoro 2/3 građana Bosne i Hercegovine bi učestvovalo u

²³ Ibid.

²⁴ “*Strategic Planning at Municipality Level-Survey Analysis*”. UNDP Bosnia and Herzegovina 2005.

²⁵ Ibid.

donošenju odluka ukoliko bi bili pozvani, dok je 70% zainteresovano za rad svojih opština. Nadalje, preko 80% građana misli da bi građani trebali učestvovati u političkom životu i donošenju odluka, dok 90% misli da bi građani trebalo da nadgledaju rad vlasti.²⁷

Imajući u vidu spremnost građana da učestvuju, paradoksalno je da oko petina građana nikad nisu čuli niti za jedan mehanizam za učešće, dok samo 29% smatra da su dobro informisani o političkom životu na lokalnom nivou. Stoga, nisko učešće građana se može dovesti u vezu sa nedostatkom poznavanja postojećih mogućnosti za učešće. Također, manje od pola građana zna da je određena inicijative rezultirala u opipljivim promjenama, a najviše se informiraju kroz medije, opštinske oglase, i savjete mjesnih zajednica.²⁸

4.2.3 Percepcija službenika o građanskom učešću

S druge strane u sklopu istraživanja sponzorisanog od strane UNDP Bosnia and Herzegovina, 1000 državnih službenika, 500 građana, i 500 preduzetnika su ispitani vezano za njihov nivo zadovoljstva sadašnjim uslugama u javnom sektoru, 2/3 je reklo da su nezadovoljni sa sadašnjim uslugama.²⁹ Iznenadujuće je da je više od polovine državni službenika izrazilo nepovjerenje prema sistemu uprave. Stoga je teško očekivati od građana da imaju povjerenje pored takvog stava službenika. Porede opšteg

²⁶ UNDP Bosnia and Herzegovina National Human Development Report *“Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina”*. Sarajevo, August 2005.

²⁷ CCI- *“Istrazivanje stanja ucesca gradjana u procesima donosenja odluka u Bosni I Hercegovini”*, October 2005.

²⁸ Ibid.

²⁹ Citizens, Business and Civil Servants Perceptions of Governance, Governance Perception Survey- at all levels in BiH, UNDP, Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, May 2003

nezadovoljstva sistemom uprave, trećina opštinskih službenika smatra da građani ne treba da aktivno učestvuju u donošenju odluka, dok samo 7% građana dijeli isto mišljenje.³⁰

4.2.4 Distribucija informacija

Mediji i državni službenici nisu iskoristili potencijal partnerstva između njih da bi se povećalo učešće građana u donošenju odluka. Uobičajeno je za opštine u BiH da posjeduju sopstvene mehanizme širenja informacija. Većinom su to novine koje se štampaju uz finansijsku pomoć opštine. Siromašnije opštine često spominju nedostatak sredstava kao razlog za relativno mali tiraž ovih glasnika koji nisu dovoljni da bi se informisali svi građani, ali su razlozi ustvari vezani za prioritizaciju potrošnje. Projekat procjene stanja ljudskih prava Pograma ujedinjenih nacija u BiH (RMAP), u Konsolidovanom izvještaju, konkretno identificira nedostatak širenja informacija kao jedan od glavnih prepreka učešću građana. Ovo se pogotovo odnosi na ruralne krajeve u kojima informacije nisu lako dostupne kao u urbanim zonama. Pored opštinskih glasnika, opštine često koriste lokalne radio stanice, koje su u nekim slučajevima u opštinskom vlasništvu, da bi informisale i uključile javnost. U urbanim centrima također se koriste televizijski oglasi, ali s obzirom na relativno visoku cijenu oglašavanja na televiziji, ovo nije ustaljena praksa.

Četvrto poglavlje ukazuje na to da se mjesne zajednice, kao predratni mehanizmi za učešće, nisu koristili u poslijeratnom periodu. Međutim, niti jedan od novijih mehanizama se ne koristi niti prepoznaje od strane građana, kao što je slučaj sa

³⁰ CCI- "Istrazivanje stanja ucesca gradjana u procesima donosenja odluka u Bosni I Hercegovini", October 2005.

tradicionalim mehanizmima, kao što su mjesne zajednice i javne rasprave. Širenje informacija o mogućnostima za učešće, i monitoring od strane viših nivoa vlasti su gotovo nepostojeće. Uprkos lošem informisanju, većina građana je spremna da, ukoliko budu pozvani, učestvuje u donošenju odluka. Stoga se u sljedećem poglavlju analiziraju različite opcije politika za povećanje učešća građana.

5 STUDIJE SLUČAJA

Trenutno postoji relativno malo kvalitativnih podataka vezano za efektivnost sadašnjih mehanizama za učešće u promovisanju i pospješivanju građanskog učešća. Također, Zakon u RS je usvojen nedavno, dok je F BiH Zakon još uvijek u proceduri, i njihov uticaj je praktično nepoznat.

Obzirom na to da je glavni cilj ovog rada da se predlože konkretni mehanizmi za učešće građana koji najbolje osiguravaju jednaku građansko učešće, studije slučaja će pomoći u detaljnom analiziranju mehanizama za učešće na opštinskom nivou, a vezano za upravljanje njima i njihovu efektivnost. Studija CCI je razotkrila vrijedne kvantitativne podatke o učešću građana u deset Bosanskohercegovačkih opština, međutim, nije identifikovala gdje opštine griješe u izboru mehanizama za građansko učešće. Također, CCI nije identifikovao građane koji su najčešće izostavljeni.

Da bi se pronašli odgovori na ova pitanja od 20 nasumice odabrani opština četiri su odabrane na osnovu sljedećih kriterija:

1. prostorni kriteriji: rural/urban
2. lokacija/entitet
3. spremnost na učestvovanje u istraživanju

Studije slučaja su osmišljene za četiri opštine. Podatci za studije slučaja su prikupljeni pregledom dokumenata (zapisnici sa javnih rasprava, izvještaji aktivnosti mjesnih

zajednica, korespondencija između opština i mjesnih zajednica itd.), posmatranje (na sastancima itd.) i intervjui sa/unutar opština. Studije slučaja opisuju sljedeće:

- a. Osnovne podatke o opštini
- b. Postojeće mehanizme za učešće građana kako ih predstavljaju opštinski službenici
- c. Analizu pregledanih dokumenata
- d. Opise bitnih slučajeva učešća građana
- e. Slučajeve uspješnog učešća građana koje je rezultovalo promjenama
- f. Mehanizme za primjenu zahtjeva građana
- g. Korištenje medija za oglašavanje mogućnosti za učešće građana
- h. Dostupnost mehanizama za učešće ranjivim grupama

5.1.1 Studija slučaja: Drvar

Opština Drvar nalazi se na sjeverozapadu BiH i pripada Kantonu 10 FBiH. Pored opštine Drvar u Kanton 10 ubrajaju se i opštine Livno, Tomislavgrad, Kupres, Glamoč i Bosansko Grahovo koje ukupno broje 83 865 stanovnika³¹. Prema popisu iz 1991. godine u opštini je živelo 17,126 građana. Sada se procjenjuje da u drvarskoj opštini živi između 8000 i 13000 stanovnika.

Prije rata je na prostoru sadašnjeg Kantona 10 živelo etnički izmiješano stanovništvo, s tim što su bosanski Hrvati živjeli uglavnom na jugu, a bosanski Srbi na sjeveru. Opštine

Drvar, Bosansko Grahovo i Glamoč bile su uglavnom naseljene Srbima. Prema popisu iz 1991. godine u Drvaru je živjelo 17, 126 stanovnika od kojih je 16,608 pripadalo srpskom narodu, 384 se izjasnilo kao Jugosloveni, 68 kao ostali, 33 kao Hrvati i 33 kao Muslimani. Po polnoj strukturi, 49,22 % stanovnika opštine Drvar pripadalo je muškom, a 50, 78 ženskom polu.³²

Prema procjenama Zavoda za statistiku FBiH, opština Drvar trenutno broji 13, 087 stanovnika, od kojih 8916 pripada hrvatskom, 4129 srpskom i 42 bošnjačkom narodu³³. Međutim, druge procjene daju drugačiju etničku sliku opštine Drvar. Od 1997. godine, UNHCR registrovao je 5746 srpskih povratnika u Drvar³⁴. Broj raseljenih osoba koje pripadaju hrvatskom narodu procjenjen je na 1500, a bošnjačkom 6 osoba. Godine 1998. UNMIBH procijenio je da u Drvaru živi 7000 Hrvata koji su u međuvremenu najvjerojatnije napustili grad, s obzirom da podaci iz OSCE kancelarije iz Drvara, kao i UNHCR u BiH, ukazuju da u Drvaru sada živi oko 8000 stanovnika, a među njima 6000 Srba i 2000 Hrvata. Štaviše, očekuje se da će broj raseljenih osoba koje pripadaju hrvatskom narodu i dalje opadati, jer oni i dalje napuštaju Drvar.³⁵

Što se tiče neposrednog učešća građana, moguće je prisustvo na sjednicama Vijeća. Pored ovoga, Opštinski statut predviđa dva mehanizma koji se mogu koristiti od strane građana za podnošenje prijedloga za raspravu na Opštinskom vijeću.³⁶ Međutim, u praksi su

³¹ Izvor: Zavod za statistiku Federacije BiH: Procjena ukupnog broja stanovnika kantona i opština

³² RMAP procjena stanja ljudskih prava u opštini Drvar, UNDP Bosnia and Herzegovina, April 2004.

³³ Izvor: Zavod za statistiku Federacije BiH: Procjena ukupnog broja stanovnika kantona i opština, 31. decembra 2002.

³⁴ Izvor: UNHCR, Baza podataka povratnika, Kanton 10, 30. Jun 2003. Podaci za opštinu Drvar uglavnom su prikupljeni sa terena kako opštinski Kancelarija za povratnike nije prilagođavan promjenama situacije, tako da predstavlja samo one povratnike koji su se registrovali opštinskopolj instituciji zaduženoj za povratnike

³⁵ RMAP procjena stanja ljudskih prava u opštini Drvar, UNDP Bosnia and Herzegovina, April 2004.

³⁶ Izvor: Opštinski Statut, članovi 10 do 16. Dva mehanizma koja su predviđena su referendum, koji se može koristiti z bilo koji prijedlog koji ima veze sa poljem odgovornosti Skupštine opštine, kao i bilo koje

mjesne zajednice³⁷ i neposredni kontakt sa načelnicom ti koji se koriste za učešće građana. Postojao je jedan pokušaj da se iskoristi mogućnost građanske inicijative koju prema statutu može podnijeti grupa od najmanje 75 građana, ali je to bio politizovani pokušaj da se Drvar izdvoji iz Kantona 10. Ta se inicijative nije niti raspravljala jer je bila van granica odgovornosti opštinske uprave.

Mjesne zajednice su korištene u nekoliko uspješnih pokušaja da se uključe građani u donošenje odluka. Drvar je napravio dva opštinska razvojna plana, i obadva su napravljena uz veliko učešće građana. Pored otvorenih sastanaka organizovanih u opštinskoj zgradi, proces planiranja je približen građanima tako što je organiziran i u njihovim mjesnim zajednicama. Ipak, pošto sve mjesne zajednice nisu aktivne, najudaljeniji dijelovi opštine nisu bili uključeni u proces. Pošto je Drvar opština koja je još uvijek u fazi postratne obnove, izuzetno je iznenađujuće da su organizovali široke konsultacije sa građanima u procesu dodjele sredstava u sklopu SUTRA i GAP programa pomoći. Ocjenjivanje predloženih zahtjeva je urađeno u saradnji predstavnicima NVOa i mjesnih zajednica.

Da bi se uključili građani iz udaljenih predjela, predstavnici njihovih mjesnih zajednica su pozivani da učestvuju na sastancima u opštinskoj zgradi. Ovaj mjera nije u potpunosti zadovoljilo građane u udaljenim predjelima, pošto su se nakon odabira prioriteta pojavilo neodobranje odabranih projekata. U neformalnim intervjuima održanih sa građanima povratnicima, oni su tvrdili da predstavnici njihovim mjesnih zajednica nisu u potpunosti

pitanje vezano za zakonske obaveze opštine. Drugi mehanizam je građanska inicijativa, koja pretpostavlja mogućnost da građani predlože rješenja o bilo kojem problemu u opštini na raspravu u Skupštinu opštine, uz najmanje 75 potpisa građana.

³⁷ Član 55 Statuta opštine Drvar specificira da je dužnost je opštine i Odjela za opšte poslove da osiguraju da mjesne zajednice funkcionišu i da dobiju finansijsku podršku. Međutim, interesantno je da Statut ne smatra mjesne zajednice samo kao mehanizme za učešće građana, već kao alat uprave, stoga se ne spominju uz druga dva mehanizma za učešće građana.

zastupali prioritete njihove zajednice već svoje sopstvene. Legitimitet njihovog vođstva je u očima građana bio upitan jer su oni ustvari bili samoprolašeni³⁸.

Zbog specifične³⁹ pozicije Drvar u Kantonu 10, u intervjuima su građani izražavali ozbiljne sumnje u vezi mogućnosti da opštinska vlast riješi najvažnije probleme sa kojima se oni susreću. Pitanje privatizacije je bilo najbitnije pitanje za građane jer su smatrali da je ovo bio uzrok njihovog najvećeg problem, tj. nezaposlenosti. Stoga, opština je morala pokušati da izađe na kraj sa problemima koji su van zone njene odgovornosti jer su to građani zahtjevali.

Građani Drvara imaju probleme u pristupanju informacijama o događajima direktnog učešća pošto postoji ograničeno korištenje štampanog, ili drugog medija u pozivanju građana na ove događaje. Diskusije od budžetu su najčešći povod za neposredno učešće građana, ali nisu svi građani u mogućnosti da učestvuju jer su iz ruralnih mjesnih zajednica. Međutim, niko od intervjuisanih službenika nije odgovorio pitanje o ranjivim kategorijama na način koji je pokazao da su svjesni postojanja ovih kategorija, ili ko su ovi građani.

Dostupna dokumentacija u opštini Drvar je poprilično štura i najviše se odnosila na korespondenciju između opštine i Kantonalne vlade. Mjesne zajednice su povremeno podnosile određene prijedloge, međutim procedura odabira prioriteta unutar mjesnih zajednica je nejasna, kao i odabir prioriteta predloženih od strane mjesnih zajednica. Svi službenici intervjuisani za potrebe ove studije su tvrdili da postoje zapisnici i

³⁸ Bitno je napomenuti da predstavnici mjesnih zajednica tvrde da čine uslugu svojim mjesnim zajednicama pošto niko drugi nije spreman da vodi mjesnu zajednicu. Također, tvrde da su uspješni u svojim nakanama, i kao primjer navode rekonstrukciju elektro-distributivne mreže koja je bila uništena tokom rata.

dokumentacija o neposrednom učešću građana, međutim ovi dokumenti nikada nisu prezentirani.

5.1.2 Studija slučaja: Srebrenica

Opština Srebrenica smještena je na sjevero-istoku BiH, u Republici Srpskoj, a obuhvata 527 km² uglavnom planinske i brdske teritorije. Najvažniji prirodni resursi opštine su mineralni resursi, drvni potencijal i termalne ljekovite vode. Opština Srebrenica bogata je i kulturno-istorijskim nasljeđem. Glavni regionalni put prolazi pored Srebrenice umanjujući njen geografski značaj. Također, s geografskog aspekta, teritorija opštine otvara se jedino ka rijeci Drini, graničeći se a Republikom Srbijom na istoku, i prema susjednoj opštini Bratunac.

Prema popisu iz 1991.godine, opština Srebrenica imala je 36666 stanovnika u 19 mjesnih zajednica i u 81 naseljenom mjestu. Što se etničke strukture tiče, u opštini je živjelo 75,20 procenata Bošnjaka, 22,68 procenata Srba, ostalih je bilo manje od dva procenta. Polna struktura tadašnje opštine Srebrenica bila je 51,48% muškaraca i 48,52% žena.

Zbog ratnih i poratnih migracija, demografska slika Srebrenice drastično se promijenila u periodu od 1992 do 2003 godine, i nastavlja da se mijenja. Sada se ne zna tačno koliko stanovnika živi u Srebrenici, a procjenjuje se da je taj broj oko 9679, od kojih je 4000 bošnjačkih povratnika.

Prema tvrdnjama službenika u Srebrenici dostupni mehanizmi za neposredno građansko učešće su: građanski forumi, referendum, paneli, javne diskusije, okrugli stolovi, mjesne

³⁹ Drvar je većinski srpska opština u kantonu kojim dominiraju Hrvati. Zbog razlike u nacionalnosti, kantonalna vlada nije tretirala Drvar jednako kao druge opštine u kojima su Hrvati većina.

zajednice, i građanske inicijative⁴⁰. Statut opštine Srebrenica, međutim, ne prepoznaje više od pola ovih mehanizama, i niti jedan službenik nije bio u stanju da ukaže na dostupne mehanizme.

Događaji na kojima građani mogu neposredno učestvovati u vođenju javnih poslova u Srebrenici su sporadični. Pored diskusija o budžetu, niti jedno pitanje se ne treba obavezno raspravljati sa građanima prema sada postavljenim pravilima, ili praksi. Pošto je Srebrenica preplavljena sa programima međunarodne pomoći, postoji nekoliko programa koji predviđaju učešće građana u procesu donošenja odluka. Službenici spominju takve slučajeve kao uspješne pokušaje učešća građana, kao npr. izrada opštinskog razvojnog plana koji je vođen od strane UNDP RMAPa. Učešće stakeholdera u svakom dijelu proces, uključujući odabir prioriteta je bilo uspješno. Međutim, institucionalne slabosti u Srebrenici sprječavaju odživost.

S druge strane, uobičajeni sastanci vezani za učešće građana su ograničeni na urbane dijelove opštine. Postoji odabrana grupa građana koji redovno učestvuju na takvim događajima i koji su izuzetno dobro informisani o procesu uključivanja građana i pravljenju politika. U prkos ovome, ovi događaji bi trebali biti dostupni svim građanima, ali je širenje informacija u Srebrenici jako slabo i neki dijelovi opštine nikad nisu dobili relevantne informacija. Na primjer, mjesna zajednica Skelani je oko 50 km udaljena od urbanih dijelova opštine, i nema pristup štampanim ili drugim medijima iz BiH, što znači da su u potpunoj medijskoj blokadi.

Opštinska administracija je pokušala da pruži odgovor na ovu situaciju osnaživanjem mjesnih zajednica kao mehanizama za širenje informacija. Ovaj pokušaj nije uspio da

⁴⁰ Intervju sa gosp. Cvijetinom Maksimovicem, Srebrenica 21 jula 2005.

uključi građane jer je bilo izuzetno teško pronaći rukovodstvo u mjesnim zajednicama. Građani su se žalili da su vođe mjesnih zajednica postavljeni od strane opštinske uprave na osnovu političke pripadnosti⁴¹.

Ruralno stanovništvo u Srebrenici je najranjivije. Među ovim stanovništvom preovladavaju samohrane majke i starije osobe bez ikakvog radnog znanja. Zbog neaktivnosti njihovih mjesnih zajednica oni se žale da su izostavljeni iz procesa dodjele sredstava iz budžeta i fondova međunarodne pomoći⁴². Najbitnije pitanje za njih je popravak puteva prema urbanom dijelu opštine koji nisu popravljani jer su stanovnici iz gradske zone, koji najčešće neposredno učestvuju u donošenju odluka, nametnuli druge prioritete. Kao posljedica toga, čak i oni stanovnici ruralnih dijelova koji žele učestvovati na neposrednom donošenju odluka su često spriječeni teškim uslovima na putevima zimi, pa čak i u proljeće. Srebreničke novine su jedini domaći izvor informacija koji se nekad distribuiše u ruralne dijelove.

Opštinski službenici tvrde da razlog slabog neposrednog učešća građana je vezan za građansku pasivnost koja je naslijeđena iz komunizma. Stoga nije iznenađujuće da je jako malo građanskih prijedloga sa javnih rasprava rezultiralo konkretnim mjerama. U skladu s tim, opštinski službenici tvrde da drže podatke sa događaja neposrednog učešća, ali da nisu dostupni⁴³.

⁴¹ Odabir službenika je imao veliki uticaj na rezultate procesa prioritizacije sredstava koja su došla u Srebrenicu u sklopu SRRP programa UNDP-a Bosne i Hercegovine.

⁴² Intervju sa povratnicima u mjesnu zajednicu Sućeska. 29 jun 2005.

⁴³ Nekoliko puta je su traženi dokumenti, ali je odgovor uvijek bio da su isti preveliki da bi bili poslani, ili da se odgovorna osoba ne nalazi u opštini.

5.1.3 Studija slučaja: Derventa

Opština Derventa⁴⁴ nalazi se u entitetu Republika Srpska u BiH, u dolini rijeke Ukrina na glavnom putu između Sarajeva i Broda na granici s Hrvatskom, kao i na jednom od glavnih puteva kroz Posavinu do Banjaluke. Opština Derventa pokriva 517 km², a sastavljena je od grada Derventa i 57 sela. Prema popisu iz 1991. godine opština je imala 56 489 stanovnika, od kojih je 40,6% pripadalo srpskom, 38,9% hrvatskom narodu, 12,5% izjasnilo se kao Muslimani, 5,9% kao Jugosloveni, a 2,1% kao „Ostali“. Nakon rata ukupni broj stanovnika koji žive u Derventi procjenjuje se na između 36000 i 40000, od kojih 97% pripada srpskom narodu, 1% hrvatskom i 2% bošnjačkom. Prije rata, Derventa je bila tranzitna i industrijska zona. Tekstilna industrija, zanatstvo, proizvodnja cipela, industrija metala i građevinarstvo bili su osnova ekonomije.

Derventa je promijenila statut u skladu sa zahtjevima prema novom Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. Opština je odlučila da u statut direktno prenese mehanizme koji su pobrojani u samom zakonu. Međutim, mehanizmi za učešće su ograničeni na javne rasprave o dodjeli budžetskih sredstava, i sporadično na druga pitanja⁴⁵. Mjesne zajednice nisu u funkciji i opštinski službenici stavljaju krivicu za neaktivnost mjesnih zajednica na građansku apatiju. Stoga imaju jednog službenika koji je zaposlen da osigurava građansko učešće i da saraduje sa NVOima. Ovaj službenik je zadužen da pravi posjete svim „relevantnim“ dijelovima ove teritorijalno velike opštine da bi uzeo građanske zahtjeve.

⁴⁴ Ime „Derventa“ označava grad Derventa i opštinu Derventa. U ovom tekstu ova dva imena koriste se kada je potrebno razlikovati ova dva pojma. Inače ime „Derventa“ samo posebi označava teritorijalno istomene opštine

⁴⁵ Opštinski službenici okrivljuju građane za neaktivnost mjesnih zajednica.

Predstavnici povratnika su pogotovo nezadovoljni ovakvim rješenjem za građansko učešće, jer smatraju da ih opština tako spriječava da formiraju svoje mjesne zajednice na osnovu tvrdnje da nisu efikasne. Širenje informacija je ograničeno na „Derventski list“ koje pod kontrolom članove jedne političke partije. Svi oglasi vezani za građansko učešće se objavljuju u ovoj novini koja se distribuiše samo u urabne krajeve opštine.

U vremenu kada se donosi budžet u prosjeku tri javne rasprave se održe u Derventi. Mali broj odabranih građana učestvuju na ovim događajima jer osoba koja je zadužena za građansko učešće je duboko umiješana u lokalnu politiku tako da ne poziva potencijalno „problematične“ građane⁴⁶.

5.1.4 Studija slučaja: Centar Sarajevo

Opština Centar Sarajevo je komercijalni i kulturni centar Grada Sarajeva. Pokriva područje od 3.313 hektara. Opštinski budžet za 2005. godinu je predviđen na 21, 820.000 KM. Opštinsko Vijeće (uspostavljeno 2 Decembra 2004) ima 31 odbornika-SPD ima 12 mandata kao i SDA, SZBiH ima 4, a SDU 2 i SPU 1. 1991 godine Centar Sarajevo je imao 79.005 stanovnika sa sljedećom etničkom pripadnošću: 39.686 (50,23%) Muslimani, 16.632 (21,05%) Srbi, 5.411 (6,85%) Hrvati, 12.960 (16,40%) Jugosloveni i 4.316 (5,47%) Ostali. Do kraja rata oko 7000 građana opštine je ranjeno ili ubijeno. Oko 27.000 građana je napustilo opštinu tokom rata, ali se veliki broj njih vratio nakon Dejtonskog sporazuma. Opština trenutno procjenjuje da je broj stanovnika slijedeći: ukupno 67.316 od kojih: 52.221 (77,58%) Bošnjaci, 4.880 (7,25%) Hrvati, 6.956

(10,33%) Srbi i 3.259 (4,84%) drugih nacionalnosti u oko 25.700 domaćinstava (prosjeck 2,7 osoba po domaćinstvu). Službeni podatci kantona za Januar 2005 godine. govore o 68.067, dok je u maju iste godin prosječna plata bila oko 700,00 KM, a penzija 270,00 KM.

Postoji 15 registrovanih mjesnih zajednica u opštini. U sveukupnom pokušaju reformisanja opštine u 2000 i 2001 godini, izbor članova savjeta mjesnih zajednica je uveden. Statut opštine je promijenjen i konkretno obrazlaže proceduru izbora u savjete mjesnih zajednica, i postavlja mjesne zajednice kao osnovni mehanizam za građansko učešće i širenje informacija. Ostali mehanizmi spomenuti u zakonu F BiH su također u statutu, ali također je ostavljena mogućnost da građani, ukoliko to žele, koriste druge mehanizme koji nisu nabrojani.

Svi događaji vezani za neposredno učešće građana se održavaju u prostorijama mjesnih zajednica. Postoje konkretne teme koji se uvijek moraju raspravljati, ako što je donošenje budžeta i promjene u urbanističkom i regulacionom planu. Nadalje, svaka od mjesnih zajednica ima svoj statu koji jasno definiraju procedure za njihovo funkcionisanje. Svih 15 mjesnih zajednica moraju održavati redovne sastanek, ali također mogu raspravljati o stvarima koje su samo vezane za njihovu mjesnu zajednicu, kao i sveukupne probleme opštne.

Mjesne zajednice su pozicionirane na takav način da veliki broj građana mogu doći do njihovih kancelarija izuzetno brzo. Mora se spomenuti da je opština Centar izuzetno mala i urbana opština, koja je puno puta manja od prosječne opštine u BiH. Uprkos tome,

⁴⁶ Intervju sa Dušanom Malićem, službenikom sa koordinaciju sa NVOima i građansku participaciju.

opština ima automatizovan proces širenja informacija. Građani se informišu preko TV Kantona Sarajevo, kao i radio stanica i novina. Nadalje, opština štampa mjesečni bilte koji se bavi pitanjima vezanim za samu opštinu.

Malo od intervjuisanih službenika i građana su dali negativne komentare, i oni koji su dati nisu vezani za građansko učešće.⁴⁷ Dio razloga leži u činjenici da je sistem čuvanja podataka o ovim događajima jako dobar, a mjesne zajednice su zadužene za ovo. Dakle sve mjesne zajednice imaju pisane tragove slučajeva učešća, i korespondencije sa opštinom.

Pružanje povratne informacije nakon učešća građana je institucionalizovano kao dio procesa donošenja odluka. Na primjer, dodjela budžetskih sredstava se završava nakon što Predsjednici savjeta mjesnih zajednica postignu koncenzus o budžetu te godine. Službenici tvrde da je ovo teži put za odabir prioriteta ali rezultira sistemom rotacije prioriteta. Mjesna zajednica koja je prioritarna ove godine će dozvoliti da prioriteti drugih dođu na prvo mjesto iduće godine. Izuzetak su ranjive kategorije koje su pokriveno od strane specijalnih timova.

Derventa, April 23, 2005.

⁴⁷ Kao odabir firmi za infrastrukturne projekte.

6 OPCIJE POLITIKA

Prethodni dijelovi ukazuju na to da postoji pravni osnov za učešće građana i da se poštuju europski pravni standardi. Međutim, implementacija je problematična. Opcije politika, ovdje uzete u razmatranje, se bave operacionim pitanjima koja su najrelevantnija za pitanja pristupa Europskoj uniji i poštivanju europskih standarda. Na osnovu analiziranih podataka, i studija slučaja, postoje četiri moguće polisi opcije koje će biti analizirane unutar okvira za analizu. Odabrane opcije su one za koje se može očekivati da budu uspješno primjenjene u sadašnjim okolnostima.

Uprkos činjenici da najuobičajenija praksa je da se odaberu tri moguće opcije politika, trenutna situacija u BiH opštinama, u kojima ne postoji razvijena politika, nalaže da se analizira i uporedi više opcija. Pogotovo imajući u vidu da je pravin okvir relativno nov i da politike koje opštine koriste još nisu testirane.

Mjesne zajednice su očigledna opcija za analiziranje pošto su duboko uvriježene u tradiciju, a koji je većinom bio zanemaren, ili samo djelimično iskorišten u postratnoj BiH. Također, uz javne debate, mjesne zajednice su najprepoznatiji, najiskorišteniji, i opcija koju građani najviše preferiraju. Stoga su ove dvije opcije politika analizirane odvojeno, uprkos činjenici da se često koriste zajedno⁴⁸.

Građanska inicijative je relativno novi mehanizam, razvijen u postratnom periodu i one su opcija koju promoviraju neki eksperti na uštrb mjesnih zajednica koje su tradicionalni mehanizam. Ustvari kritičari smatraju da dobar dio razloga za građansku neaktivnost leži

u prevaziđenosti mjesnih zajednica kao mehanizma, i stoga predlažu nove mehanizme, kao građanske inicijative. Zbog toga, imajući u vidu trenutnu važnost građanskih inicijativa one će biti analizirane kao jedna od opcija.

Konačno upotreba službenika zaduženog za građansko učešće nije mehanizam koji građani prepoznaju kao jednu od mogućnosti, ali je opcija koje je često u upotrebi. Ovaj mehanizam je žestoko kritikovan od strane demokratskih aktivista kao anti-demokratski i ne-europski. Međutim, Europska povelja o lokalnoj samoupravi ne zabranjuje upotrebu takvih „manje neposrednih“ mehanizama⁴⁹.

Ukupno pet kriterija je korišteno za evaluaciju gore navedenih opcija politika. Zatim, za svaki kriterij su razvijeni različiti indikatori uspjeha. Slijedi shema okvira za analizu četiri opcije politika.

	OPCIJE POLITIKA			
	1	2	3	4
Ciljevi/ kriteriji	MZ	Građanske inicijative	Opštinski službenik odgoran za konkretno područje	Javne debate
Efektivnost				
Ranjive kategorije zastupljene u donošenju odluka	Dobra kada je u pitanju predstavljanje regionalnih interesa kao npr. ruralnih i povratničkih.	Nije mehanizam koji se često koristi jer građani nisu naviknuti na njega i nisu	Nije dobar	Zbog slabog širenja informacija nisu previše učinkoviti.

⁴⁸ Ukoliko opština koristi javne debate, onda se iste odvijaju gotovo ekskluzivno u mjesnim zajednicama, i često su organizovane od strane vođstva MZa, ukoliko ono postoji.

⁴⁹ Povelja konkretno definira da je neposredno učešće obavezno u slučajevima gdje je definirano lokalnim statutom. Implicitno ovome je da je moguće da nema mehanizama za neposredno učešće. U skladu s time, lokalni zakon je prepustio odluku o odabiru načina učešća građana opštinama da odluče, a korištenje opštinskog službenika odgovornog za učešće može se smatrati korištenjem ovog diskrecionog prava u kreiranju politika koje je u skladu sa europskim standarima.

	Međutim, uključivanje žena i mladih nije jača strana Mza pošto su one refleksija administrativnog područja kojim nedominiraju žene i mladi.	informisani o njemu.		
Saradnja sa NVO	S obzirom da MZ imaju potencijal da prerestu u instituciju postoji mogućnost za dugoročnu i stratešku saradnju sa NVOima.	Dobar za sporadičnu i ad hoc saradnju ali nije uspješno u dugoročnoj i kontinuiranoj saradnji	Nije dobar	Osrednja
Mehanizam razumljiv građanima	Mjesne zajednice su najprepoznatljiviji mehanizam i najrazumljiviji za građane. Najčešće se koriste i najlakše identifikuju.	Nije jako razumljiv pošto je relativno novi mehanizam i građani ga do sada nisu često koristili.	Razumljiv	Jako razumljiv i uz MZ građanima najpoznatiji.
Pojačana svijest o neposrednom učešću	Jako jer je mehanizam koji se zasniva na zajednici.	Poprilično jer je zasnovan na problemu i može pružiti uvid u razne mogućnosti.	Nije dobar, pošto ne stimuliše proaktivno ponašanje građana zbog percepcije građana da nije objektivn	Dobar za mali dio građana. Rasprostranjenost ograničena na one koji su prisutni na rapravi i one koji dobiju podatke o istoj.
Prisupačnost finansijska i fizička				
Fizička i finansijska pristupačnost	Najveća prednost je to što su fizički najpristupačniji u mjestima u kojima postoje.	Nepozanta	Slaba jer u praksi ne dobijaju svi dijelovi opštine jednaku pažnju	Osrednje. U zavisnosti od mjesta održavanja i frekventnosti.
Efikasnost				

Troškovna efikasnost-vrijednost za utrošeni novac	Osrednja zbog visokih troškova održavanja i dnevnih administrativnih troškova	Visoka jer može da ne košta ništa.	Osrednja. Plate i troškovi putovanja su umjereni, ali su rezultati također skromni.	Visoka jer je u odnosu na broj posluženih građana relativno jeftina aktivnost.
Povratna informacija	niska	niska	niska	niska
Kapacitet za isporučivanje usluga	Varira od visokog do niskog	visok	nepoznat	visok
Mogućnost za širenje informacija	visoka	osrednja	niska	niska
Brzina procesa donošenja usluga	osrednja	visoka	visoka	visoka
Održivost				
Finansijska održivost	Niska jer opštine ne izdvajaju novac na predvidljiv način	visoka	visoka	Niska jer opštine ne izdvajaju dovoljne sume
Održivost rezultata	Visoka jer postoji kontinuitet u radu i mogućnost za follow up	Niska mogućnost za follow up	nepoznata	Niska mogućnost za follow up
Odgovornost na zahtjeve i transparentnost				
Služi sve stakeholdere	da	ne	ne	da
Transparentnost procesa donošenja odluka	Osrednja. Problem legitimnosti liderstva stvara percepciju niske transparentnosti	Visoka jer je zasnovana na specifičnom problemu i jasno definirana	Niska zbog nejasnog procesa donošenja odluka i odabira prioriteta	Visoka. Međutim kao i u slučaju MZa mogućnost dominiranja procesa od strane elite je moguća.
Određivanje potreba i aspiracija građana	Visoko zbog mogućnosti za stalnu komunikaciju i zbog duboke uvriježenosti Mza u zajednicu	Niska jer je zasnovano na specifičnom problemu	Niska jer postoji mogućnost za politički motivirane odluke.	Osrednje jer je tema predodređena od strane opštine.

Rezultati analitičkog okvira, zajedno sa rezultatima studija slučaja, pokazuju da korištenje opštinskog službenika kao mehanizma za povećanje učešće građana u donošenju odluka nije učinkovita opcija. Kao prvo, nije vjerovatno da će svi dijelovi opštine dobiti jednaku pažnju. Ovo je pogotovo slučaj u ruralnim dijelovima opštine koji su površinski veliki. Stoga se, najranjivije kategorije kao što su ruralno stanovništvo i povratnici, ne uzimaju u obzir kada se pravi odabir politika od prioriteta. Drugo, ova opcija je puno otvorenija za politički uticaj pošto su opštinski službenici često postavljeni zbog pripadnosti političkoj partiji, stoga su politički motivirane odluke ozbiljna mogućnost. Uprkos činjenici da je ovo relativno jeftina opcija, nedostatak transparentnosti u procesu donošenja odluka, skupa sa gore navedenim nedostacima, ne doprinosi povećanju neposrednog učešća građana.

Građanska inicijativa je mehanizam koje je sam po sebi orjenitsan na određeno pitanje ili problem, i ne vodi ka institucionalizaciji saradnje. Ovo je novi mehanizam u BiH kontekstu i građani ga nisu visoko ocijenili, zato je razumljivo da nije u čestoj upotrebi. Međutim, građanske inicijative ne koštaju gotovo ništa za upravu i oslanjaju se na preuzimanje inicijative od strane građana i iskorištavanje demokratskih sloboda. Mada u praksi najranjivije kategorije ne iskorištavaju ove prilike. Također, potencijal za feed back nije visok kod građanskih inicijative jer ne postoji definisana „adresa“ za izvještavanje. U skladu s time, inicijative mora biti poduzeta od strane grupe građana koja je svjesna mogućnosti i pravila koja definira Opštinski statut. Stoga pretpostavlja da podnositelj ima pristup Opštinskoj skupštini, što u praksi nije jednostavno.

Druga dva mehanizma, mjesne zajednice i javne debate, imaju jako slične rezultate u smislu poznavanja i razumijevanja kao mehanizmi za građansko učešće. Međutim,

mjesne zajednice su puno bolje u predstavljanju interesa ranjivih kategorija koje su određene regionalom pripadnošću, kao ruralna populacija i povratnici. Ovo je jako bitna osobina jer ove dvije grupe predstavljaju veliki procenat BiH stanovništva. S druge strane, troškovi održavanja mjesnih zajednica su ubjedljivo najveći od svih predloženih opcija, i legitimnost njihovog liderstva je upitna.

U praksi su mjesne zajednice i javne debate blisko vezane. Većina javnih debata se održava u prostorijama mjesnih zajednica i oglašavaju se preko oglašanih tabli mjesnih zajednica. Moguće je tvrditi da su ova dva mehanizma neodvojivo povezana, i da funkcionišu izuzetno dobro u kombinaciji. Nedostatak javnih rasprava, predstavljanje interesa ranjivih kategorija, je snaga mjesnih zajednica, dok je problem sa legitimnošću mjesnih zajednica dijelom otklonjen otvorenošću javnih rasprava. Međutim treba imati u vidu da se institucionalna snaga mjesnih zajednica, i kohezija zajednice i društva koju one osiguravaju, ne očitava u ostalim mehanizmima. U smilju evropskih ciljeva i standarda promocije i osnaživanja društvene kohezije i jednakosti promocija građanskog učešća je izuzetno bitna. Ovaj dugoročni potencijal mjesnih zajednica u BiH je ključan u odabiru ovog mehanizma kao osnovnog mehanizma za neposredno učešće građana koji može dobro funkcionisati dobro sa mnogim drugim mehanizmima.

7 ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Osiguravanje neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka je izazovan zadatak, međutim ukoliko se sadašnje stanje ne promijeni put BiH u Europsku uniju će biti otežan. Reforma i osnaživanje nižih nivoa vlasti je i preduslov i alat za ubrzavanje procesa integracija. Kao dio ukupnog reformskog procesa pažnja se mora obratiti pitanju građanskog učešća i mehanizmi koji se koriste moraju biti oni koji promišu učešće na jednakim osnovama. Da bi se postiglo povećanje u neposrednom učešću, harmonizacija pravnog okvira je dobra početna tačka ali je također potrebno osnažiti mjesne zajednice kao mehanizam za učešće.

Mjesne zajednice se nameću kao očigledno rješenje, ili kao početna tačka za sveopštu izgradnju povjerenja između vlasti i građana BiH. Međutim, da bi se ova prilika iskoristila postoji nekoliko opštih uslova koji se moraju ispuniti a koji su predočeni prije samih specifičnih preporuka:

- Dijeljenje informacija o mogućnostima za učešće mora biti poboljšano i organizovanije. Postoje opštine sa objektivnim preprekama širenju podataka u kojima ne postoje mogućnosti, i viši nivoi vlasti ovo moraju uzeti u obzir. Međutim, većina opština posjeduje potrebne alate za informisanje građana koje oni žele da informišu.
- Monitoring viših nivoa vlasti mora se povećati u svim oblastima, pogotovo u oblasti građanskog učešća. Sadašnja situacija razvlašćenosti opština koje su ostavljene da same rješavaju sve svoje probleme bez ikakvog nadgledanja

mora da se prevaziđe osnaženim monitoringom i preuzimanjem odgovornosti od strane viših nivoa vlasti.

- Umjesto da otimaju odgovornost opština, viši nivoi vlasti moraju razumjeti da je princip subsidiarnosti ključ za funkcionisanje Europske unije i da je on osnova europske jer je samo značenje demokratije dozvoljavanje da građani donose sami odluke u svoje ime. Praksa uzimanja moći a davanja odgovornosti se mora prekinuti kao preduslov za osnaživanje povjerenja u vladu i smanjenja građanske apatije. Primjer komunalnih usluga u Republici Srpskoj, gdje su opštine odgovorne za usluge koje RS kontrolira i privatizira, je upravo ono što građane tjera da ne vjeruju da lokalni nivoi vlasti mogu napraviti ozbiljne pomake u njihovom kvalitetu življenja. Stoga, u skladu sa europskim standardima, lokalne vlasti ne treba da su odgovorne za usluge koje ne kontroliraju.
- Nevladine organizacije dijele dio odgovornosti jer su one u poziciji da od vlasti na nivoima iznad opštinskog zahtijevaju promjene iz razloga što one imaju veću nezavistnost u izvorima prihoda nego drugi akteri u društvu. U skladu s time NVO-i imaju i dovoljno vremena da traže da se odgovori na određene zahtjeve i treba da koriste ovu mogućnost da bi pažnju privukli na pitanja učešća građana.
- Trening opštinskih službenika o potencijalu neposrednog učešća građana i mogućnostima za unaprijeđenje saradnje. Objašnjavanje direktnog odnosa između europskih integracija i uvećavanja odgovornosti lokalnih vlasti, što

znači da će opštine trebati povećati svoje kapacitete u da bi odgovorile na ovaj izazov.

- Razmjena iskustava među opštinama se može postići korištenjem Asocijacija opština Federacije i Republike Srpske. Ove asocijacije posjeduju potencijal da promovišu važnost građanskog učešća u odnosu na euroske integracije i iz razloga što su već uključene u razmjenu iskustava sa zemljama koje su već počele rješavati ove probleme (kao Bugarska).

Specifične preporuke o mjesnim zajednicama su:

- Predvidljivo i stalno finansiranje mjesnih zajednica kao mehanizma za učešće građana. Ozbiljni problemi sa kapacitetima mjesnih zajednica su uzrokovani neredovnim i nepropisnim finansiranjem od strane opština. Favorizovanje određenih mjesnih zajednica na osnovu političkih veza more da se smanji tako što će se uvesti fiksno finansiranje troškova mjesnih zajednica.
- Uslovi za iskorištavanje kapaciteta mjesnih zajednica su usko vezane za spomenutu legitimnost liderstva. Da bi se umanjio ovaj problem potrebno je da opštine uzmu opštinu Centar koja je organizovala izbore za predstavnike u savjete mjesnih zajednica kao primjer.
- Definisane pitanja oko kojih se mora konsultovati javnost. Sadašnja praksa selektivnog raspravljanja budžetskih planova sa nekim mjesnim zajednicama se ne može nastaviti.

- Kanali za širenje informacija trebaju da se vode jasnim smjernicama i treba da oslobode prostor za pitanja koja su vezana za potrebe zajednice umjesto pitanja od opšte političke važnosti.
- Pokrivanje podjednakih područja opština sa mjesnim zajednicama. Smanjenje diskrecionih moći Opštinskog Vijeća/Skupštine u vezi registracije mjesnih zajednica. Liberalizacija, ili postavljanje jasnih standarda koje se ne mogu raspravljati u Skupštini su ključ za dozvoljavanje građanima da uživaju demokratske slobode i prava na njima poznat način.
- Upotreba mjesnih zajednica u kombinaciji sa drugim mehanizmima. Uspostavljanje i osnaživanje mjesnih zajednica ne treba da znači zanemarivanje drugih mehanizama za učešće građana. Ovo je posebno bitno u slučaju građanskih inicijativa koje ne mogu same iznijeti teret osnovnog mehanizma za učešće, ali imaju potencijal pošto su zasnovane na inicijativi građana da uživaju u slobodama. demokratije
- Držanje evidencije o korespondenciji sa mjesnim zajednicama i o drugim događajima vezanim za direktno učešće građana. Ovo će omogućiti da građani i NVOi traže odgovore na svoje zahtjeve i inicijative, što će stvoriti temelj za primanje feed backa od strane vlasti.

8 Bibliografija

1. UNDP Bosnia and Herzegovina National Human Development Report “*Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina*”. Sarajevo, August 2005.
2. CCI- “*Istrazivanje stanja ucesca gradjana u procesima donosenja odluka u Bosni I Hercegovini*”, October 2005.
3. UNDP Bosnia and Herzegovina Rights-based Municipal Assessment Project “*Derventa Municipality Human Rights Assessment Report*”, April 2004.
4. Citizens, Business and Civil Servants Perceptions of Governance, Governance Perception Survey- at all levels in BiH, UNDP, Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, May 2003
5. “*Strategic Planning at Municipality Level-Survey Analysis*”. UNDP Bosnia and Herzegovina 2005.
6. UNDP Bosnia and Herzegovina RMAP Consolidated report on human rights in municipalities in Bosnia and Herzegovina. April 2004.
7. European Union official website available at www.europa.eu.int
8. Centar municipality official website available at www.centar.ba