

**FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE**

**FEDERALNI ZAVOD ZA PROGRAMIRANJE RAZVOJA**

## **IZVJEŠTAJ**

**O TOKU AKTIVNOSTI NA IZRADI JEDINSTVENE METODOLOGIJE ZA  
PRIPREMU I DONOŠENJE LOKALNIH RAZVOJNIH STRATEGIJA**

**Sarajevo, april 2009. godine**

## **UVODNE NAPOMENE**

Ovaj Izvještaj svoje uporište ima u zaključcima Vlade Federacije Bosne i Hercegovine koji su doneseni na 70. sjednici održanoj 24. septembra 2008. godine prilikom razmatranja Izvještaja Federalnog zavoda za programiranje razvoja o toku izrade materijala: „Osnove za izradu strategija lokalnog razvoja u Federaciji BiH“, a oni se, u najkraćem, svode na to da Vlada FBiH u principu podržava politiku i aktivnosti koje su usmjerene na afirmaciju lokalnih zajednica i njihov brži i efikasniji ekonomski razvoj, te da se o ovoj problematici nastavi saradnja i koordinacija sa resornim ministarstvima. Takođe, zaključeno je da se uspostavi i nastavi saradnja sa UNDP-om, koji je u oktobru 2008. razvio svoj Projekat integrisanog lokalnog razvoja (ILDLP) i zatražio partnerstvo i stručnu saradnju federalnih institucija koje se bave lokalnim razvojem. Formirana je Radna grupa za izradu metodologije za planiranje lokalnog razvoja, u koju je imenovan po jedan predstavnik Federalnog ministarstva pravde i Federalnog zavoda za programiranje razvoja. To je i razlog što se sa ovim Izvještajem ide zajednički prema Vladi Federacije BiH.

Izrada Izvještaja je predviđena Programom rada Vlade FBiH za 2009. godinu, a ima za cilj da upozna Vladu FBiH o toku aktivnosti na izradi Metodologije, da dâ svoje sugestije i primjedbe, razmotri, podrži i promovira konačan tekst Metodologije kada bude završen, te da podrži njenu institucionalizaciju -u skladu sa akcionim planom usaglašenim u okviru Radne grupe za izradu metodologije za planiranje lokalnog razvoja.

Kako bi se u najsazetijem obliku Vlada upoznala sa dosadašnjim aktivnostima na planu lokalnog razvoja i saradnje sa UNDP-om, Izvještaj čine sljedeće cjeline:

- I. Značaj i uloga planiranja lokalnog razvoja**
- II. UNDP projekat lokalnog razvoja (ILDLP)**
- III. Radna grupa za izradu Metodologije**
- IV. Predloženi koncept planiranja lokalnog razvoja**
- V. Osnovne karakteristike radnog teksta Metodologije**
  - a) Teorijski dio**
  - b) Praktični (operativni) dio**
- VI. Rezime**
- VII. Prijedlog zaključka**

Pri izradi Izvještaja korišteni su dokumenti UNDP Projekta integrisanog lokalnog razvoja i njihove konsultantske firme EDA iz Banjaluke zadužene za izradu Metodologije, kao i stručna iskustva i ekspertize u oblasti lokalnog razvoja od strane članova Radne grupe imenovanih ispred Federalnog ministarstva pravde i Federalnog zavoda za programiranje razvoja.

## I. ZNAČAJ I ULOGA PLANIRANJA LOKALNOG RAZVOJA

Kada je u pitanju planiranje na lokalnom nivou neminovno se postavlja nekoliko ključnih pitanja: koja je vrijednost lokalnih razvojnih planova, šta je u stvari strateško planiranje u lokalnom kontekstu, koji su glavni izazovi, kako planirati i po kojoj metodologiji, kako osigurati praćenje implementacije lokalnih planova razvoja, kako i koje aktere u zajednici uključiti u proces planiranja, itd. Najvažnije je vlastitim snagama napraviti takav plan održivog lokalnog razvoja koji će donijeti dobrobit cijeloj lokalnoj zajednici i plan koji se može provesti u praksi.

**Zašto se donosi strateški plan razvoja na lokalnom nivou?** Prvo, strateško planiranje je sredstvo upravljanja promjenama, a takođe i sredstvo da se stigne do cilja, a cilj svake lokalne zajednice je boljitak u ekonomskom, socijalnom i općenito društvenom razvoju svim njenim građanima. I, drugo, spoljni faktori često kreiraju neizvjesnu budućnost, a lokalni plan je adaptibilan na promjene koje neminovno donose nove proizvodne tehnologije, nove potrebe u društvu, kao i nove komunikacijske tehnologije.

**Šta je ključno u procesu lokalnog strateškog planiranja?** Prije svega, strateško razmišljanje, posvećenost dugoročnom cilju ili ciljevima, kao i upravljanje realističnim procjenama situacije. Zatim, obezbjeđenje integrativnih perspektiva i inicijativa i uključenost svih zainteresiranih aktera. Takođe, lokalni strateški planovi razvoja su praktični i konkretni i stoga aplikabilni i na druga lokalna područja.

**Koji su ciljevi strateškog planiranja na lokalnom nivou?** Prije svega to je izgradnja okvira za proces donošenja odluka na lokalnom nivou, kao i stvaranje mogućnosti izbora. Tu je svakako i obezbjeđenje efektivnosti, produktivnosti i pravičnosti. Zatim, jedan od važnih ciljeva je i kontrola promjena, i to na način koji je konzistentan lokalnim izborima. Takođe, cilj je i da se lokalne potrebe strateški identificiraju, prioritetiziraju i adresiraju.

**Koje su prednosti strateškog planiranja u odnosu na lokalni razvoj?** Prije svega, pruža se cjelovit pregled lokalnog područja, dijeli se zajedničko razumijevanje o lokalnim potrebama i prioritetima i obezbjeđuje mogućnost saradnje i partnerstva, a takođe i mobiliziraju se i različiti interesi. Nadalje, strateško planiranje vodi ka takvoj strategiji razvoja koja odražava lokalne interese i ekonomski realitet, a stimuliše i kredibilitet i osjećaj pripadnosti lokalnom području. Strateškim planiranjem se takođe razvijaju rezultatima usmjeren akcioni plan, vremenski okvir, odgovornosti i resursi za implementaciju strateških ciljeva, a podižu se i kapaciteti na lokalnom i nivou zajednice kroz proces participacije.

**Osnovne pozitivne, mobilizirajuće pretpostavke** od kojih se polazi u strateškom planiranju je aktivan početak koji podrazumijeva postojanje razvojne vizije, motivacije za razvoj i odgovarajućeg vođstva, zatim tu su i elementi upornosti, umijeća facilitacije, odnosno olakšavanja procesa izgradnje razvojnog konsensusa i, što je posebno važno, dijeljenja svih relevantnih informacija među svim akterima razvoja. Uz ovo sve, svakako neophodno je imati sigurne

resurse, a to su novčani fondovi, vještine osoblja i vrijeme. Budući da u svakoj lokalnoj zajednici postoji široka lepeza različitih interesa, potrebno je izgraditi zajedničke prioritete, uspostaviti realistične i ostvarive ciljeve.

U suštini, lokalni ekonomski razvoj predstavlja proces putem kojeg lokalne vlasti, skupa sa lokalnim partnerima (drugim javnim organizacijama, preduzećima i nevladinim sektorom), razvijaju bolje poslovno okruženje, tj. stvaraju uslove za veći i brži ekonomski rast, otvaranje novih radnih mjesta, podizanje životnog standarda ljudi i poboljšanje ukupnog kvaliteta života u zajednici. U ovom procesu vodeću ulogu ima privatni sektor od kojega sve grupe u zajednici imaju koristi. I ne samo to, nego afirmacija i razvoj lokalnih zajednica (općina) doprinosi bržem ukupnom privrednom i društvenom razvoju Federacije Bosne i Hercegovine i zemlje u cjelini.

Planiranje društveno-ekonomskog razvoja u Federaciji BiH nije zakonski regulisano, niti postoji jedinstven koncept i metodologija planiranja niti na jednom nivou vlasti. Na terenu vlada opšte šarenilo: znatan broj općina ima usvojene, a rijetko do kraja implementirane strategije razvoja, nekima su planove razvoja radile razvojne agencije ili instituti, u jednom broju općina su pomoć u planiranju pružile međunarodne organizacije, uglavnom u domenu poboljšanja javne uprave i općinske infrastrukture<sup>1</sup>. Svakako da postoje i svijetli primjeri uspješno urađenih i implementiranih strategija, ali još uvijek kod nas nije afirmisan princip saradnje i primjene primjera dobre prakse. Stoga se UNDP, kao specijalizirana organizacija za razvoj, odlučila da u okviru Projekta integriranog lokalnog razvoja, zajedno sa Švicarskom agencijom za razvoj i saradnju i domaćim ekspertima, te vladinim i nevladinim organizacijama, ponudi standardiziranu metodologiju, koja treba da ujednači i olakša praksu planiranja i ostvarivanja lokalnog razvoja na osnovu usaglašenih principa održivosti i socijalne uključenosti, primjenjujući koncepte integriranog i participatornog pristupa razvoju.

## II. UNDP PROJEKAT LOKALNOG RAZVOJA (ILD<sup>2</sup>)

**Šta je cilj Projekta:** Cilj Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILD<sup>2</sup>) jeste osigurati modernizaciju i profesionalizaciju planiranja lokalnog razvoja u Bosni i Hercegovini (BiH), kroz izradu i primjenu standardiziranog pristupa integriranom i inkluzivnom lokalnom razvoju. Primarna namjera projekta je izrada **jedinstvene metodologije** za participatorno planiranje lokalnog razvoja koja će domen lokalnog razvoja definirati na sveobuhvatan način, stavljajući u istu ravan njegove prostorne, ekonomske, demografske, socijalne i okolišne dimenzije, vodeći računa o učešću građana i socijalnoj uključenosti. ILDP će raditi i direktno na općinskom nivou, kroz ciljanu podršku i jačanje kapaciteta općina za kvalitetno

---

<sup>1</sup> Stanje po općinama u Federaciji BiH sa stanovišta njihovog društveno-ekonomskog položaja i strateškog planiranja biće predmetom posebne analize, koju će Federalni zavod za programiranje razvoja dostaviti Vladi FBiH na razmatranje u četvrtom kvartalu 2009. godine.

<sup>2</sup> ILDP -Integrated Local Development Project ([www.undp.ba](http://www.undp.ba))

participatorno planiranje, kao i operacionalizaciju i uspješnu implementaciju lokalnih razvojnih strategija. Sastavni dio aktivnosti ILDP-a je i osiguravanje učešća lokalnih organizacija građanskog društva i društvenoekonomskih partnera u procesu lokalnog planiranja, jačajući lokalnu demokraciju i omogućavajući nadzor i kontrolu nad razvojnim alternativama i praksama. Projekat Integriranog lokalnog razvoja je zajednička inicijativa Švicarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) koju provodi UNDP u partnerstvu s entitetskim savezima općina/opština i gradova, Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvom uprave i lokalne samouprave RS i Ministarstvom pravde FBiH. Finansijsku podršku projektu zajednički osiguravaju SDC i UNDP. Projekat će trajati približno tri godine (2008 - 2010).

**Zašto je Projekat relevantan za zemlju:** I pored toga što su neke bh institucije i donatorske organizacije promovirale participatorne pristupe planiranju razvoja, ne postoji formalno ili neformalno prihvaćena unificirana metodologija za planiranje i implementaciju lokalnih razvojnih strategija. Stoga, ILDP inicira proces kroz koji će se razviti unificirani okvir za planiranje lokalnog razvoja, te podržati njegovo promoviranje i primjenu u bh. općinama.

Općine imaju ograničene kapacitete za upravljanje razvojem, posebno u smislu organizacionih, tehničkih i ljudskih kapaciteta neophodnih za implementaciju općinskih razvojnih strategija i projekata. Kad su u pitanju ljudski resursi, stanje se razlikuje od općine do općine, ali u velikom broju slučajeva općinama nedostaju kapaciteti za planiranje razvojnog procesa. U skladu sa navedenim, jedna od komponenti projekta će se odnositi na izgradnju kapaciteta u skladu s općinskim potrebama. Angažman civilnog društva u pogledu nadgledanja razvojnih procesa nije dovoljan i ne omogućava stvarnu provjeru odluka lokalne uprave, kao ni aktivno učešće u procesu lokalnog planiranja i donošenja odluka o razvoju. U cilju unapređenja postojeće situacije, projekat će nastojati osigurati otvoren, transparentan i inkluzivan proces planiranja, podstičući jačanje društvenog kapitala i lokalne demokratije u partnerskim općinama.

#### **1. Ciljne grupe i očekivane koristi:**

- Općine i organizacije građanskog društva su primarni korisnici ILDP projekta.
- Učešće u projektu će općinama omogućiti tehničku pomoć i podršku u izgradnji kapaciteta u okviru cjelokupnog procesa planiranja integriranog i inkluzivnog lokalnog razvoja u cilju izrade i usvajanja sveobuhvatne općinske razvojne strategije.
- Partnerskim općinama i njihovim socio-ekonomskim partnerima će se pružiti značajna podrška u izgradnji kapaciteta i jačanju znanja i vještina za djelotvornu pripremu i upravljanje lokalnim razvojnim projektima, a posebno u kontekstu Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) EU.
- Partnerske općine će biti u prilici dobiti direktnu finansijsku pomoć za pripremu i implementaciju prioriternih lokalnih projekata, a koji su u skladu sa njihovom sveobuhvatnom razvojnom strategijom.
- Kao komplementarna pomoć partnerskim općinama, projektom su predviđeni i manji grantovi čiji će fokus biti na jačanju kapaciteta civilnog društva i uspostavljanju partnerstva s općinskim vlastima u procesu održivog razvoja.

Podrška će biti usmjerena na primjenu inovativnih mehanizama učešća građana i nadgledanje implementacije javnih politika na lokalnom nivou.

- Partnerske općine će postati dio međuopćinske mreže za razmjenu znanja i iskustava, čiji će cilj biti razmjena uspješnih modela i transfer inovativnih ideja za lokalni razvoj.

**4. Vodeći principi i pristup:** Iz usaglašenih vodećih principa planiranja lokalnog razvoja u BiH usaglašenih u okviru Radne grupe za izradu metodologije uspostavljene u okviru ILDP-a- održivog razvoja i socijalne uključenosti, proizilaze osnovne karakteristike planiranja lokalnog razvoja:

- integriranost;
- participacija;
- standardiziranost

Koncept integriranog planiranja lokalnog razvoja se odnosi na razumijevanje i definiranje lokalnog razvoja na sveobuhvatan način, uz stavljanje posebnog akcenta na uspostavljanje snažne veze između strateške vizije i finansijskih i administrativnih modaliteta za implementaciju, gdje se proces lokalnog razvoja posmatra na kompleksan način; osigurava se međusobna povezanost, uzimajući u obzir komparativne prednosti svakog pojedinačnog teritorija.

- Participatorno planiranje je sastavni dio ILDP pristupa. Cilj je omogućiti transparentno i otvoreno okruženje za građansko učešće i socijalnu uključenost u proces planiranja lokalnog razvoja. Posebna pažnja se posvećuje uključivanju ranjivih grupa, nedovoljno uključenih građanskih grupa i manjina, a na taj način se omogućava dugoročna održivost lokalne razvojne strategije i snažna predanost lokalne zajednice razvojnom procesu.

**5. Ključne aktivnosti ILDP-a:**

- Konsultacije, izrada, promoviranje i primjena unificiranog okvira za planiranje lokalnog razvoja.
- Procjena kapaciteta i pružanje prilagođene tehničke podrške i obuke općinama i lokalnim organizacijama građanskog društva, a s ciljem povećavanja nivoa njihovih vještina u procesu planiranja lokalnog razvoja.
- Izrada i primjena sistema prikupljanja i obrade podataka prilagođenog specifičnim potrebama općina u procesu pripreme i ažuriranja lokalnih strategija razvoja.
- Podrška procesu izrade i implementacije integriranih i participatornih općinskih razvojnih strategija u dvadeset partnerskih općina.
- Finansijska i tehnička podrška u izradi i implementaciji prioriternih lokalnih razvojnih projekata.
- Upoznavanje lokalnih organizacija građanskog društva s različitim participatornim mehanizmima i osigurava nje uključivanja interesa ranjivih grupa, manjina, žena i mladih kao i mjesnih zajednica u procese lokalnog planiranja i donošenja odluka.

**6. Rezultati ILDP-a:** U okviru ILDP definirani principi i karakteristike planiranja lokalnog razvoja su široko usaglašeni i njihova primjena u praksi će biti osigurana putem standardizirane Metodologije za planiranje lokalnog razvoja.

Po izradi i usvajanju Metodologije, ILDP će podržati njenu direktnu primjenu u 24 bh. općine kroz izradu/reviziju sveobuhvatnih razvojnih strategija. Istovremeno, ILDP će aktivirati i ojačati djelovanje građanskog društva u partnerskim općinama kroz uključivanje u proces planiranja lokalnog razvoja i identificiranje i podršku djelotvornim mehanizmima građanskog učešća.

### III. RADNA GRUPA ZA IZRADU METODOLOGIJE

**Radna grupa** za izradu metodološkog okvira za planiranje lokalnog razvoja je operativni mehanizam koji treba osigurati široko i efikasno učešće različitih aktera iz relevantnih državnih i entitetskih institucija i tijela, entitetskih saveza gradova i općina/opština, akademske zajednice, lokalnih stručnjaka i praktičara, čime je stvorena platforma za diskusiju o konceptu planiranja lokalnog razvoja. Radna grupa za izradu metodološkog okvira za planiranje u okviru ILDP projekta će biti konsolidirana i uspostavljena kao inovativan i partnerski međuinstitucijski i međuorganizacijski mehanizam kojem je povjerena ključna uloga u procesu izrade, konzultacija i formulacije jedinstvene metodologije lokalnog planiranja u Bosni i Hercegovini. Radna grupa za izradu metodološkog okvira za planiranje će osigurati zastupljenost mišljenja i stavova stručnjaka iz prakse u samom konceptu politika, kao i uključivanje najprimjerenijih i relevantnih ideja u okviru za planiranje na lokalnom nivou, te tvoriti sinergiju i graditi na već postojećim uspješnim pristupima i praksama na polju planiranja lokalnog razvoja u BiH.

**Glavna uloga** radne grupe podrazumijeva doprinos i usaglašavanje izgleda, logike i principa metodologije za lokalno planiranje, kao i nadgledanje cijelog procesa izrade metodološkog okvira za planiranje lokalnog razvoja. Stoga je važno naglasiti važnost uloge radne grupe za izradu metodološkog okvira za planiranje i njenu dugoročnu institucionalnu i organizacionu podršku razvoju i budućoj primjeni jedinstvene metodologije planiranja razvoja u općinama u Bosni i Hercegovini.

**Misija** radne grupe je na operativan i djelotvoran način doprinijeti procesu izrade politika i okvira za planiranje lokalnog razvoja u BiH, uz poštivanje principa koncenzusa i partnerskog doprinosa, te predanost dugoročnoj institucionalnoj podršci u cilju uspješne primjene unificiranog okvira za planiranje razvoja na lokalnom nivou.

**Zadaci** radne grupe su sljedeći:

- Djelovati kao upravno tijelo procesa izrade okvirnih politika lokalnog razvoja, osigurajući razmatranje različitih gledišta i stavova i njihovo odražavanje, na najučinkovitiji način, u okviru za planiranje lokalnog razvoja u BiH.
- Pregled, razmatranje i usklađivanje koncepta i vodećih principa okvira za planiranje lokalnog razvoja u Bosni i Hercegovini, pripremljenog od strane ILDP projekta na osnovu nalaza i zaključaka usporedne studije europskih zemalja i BiH.
- Razmatranje, komentiranje i usklađivanje unificiranog okvira za planiranje lokalnog razvoja u Bosni i Hercegovini zasnovanog na principima

integriranog i participatornog pristupa planiranju, te njegov dalji razvoj na osnovu postojećih uspješnih modela i praksi na polju planiranja u BiH. Pružanje relevantnih povratnih informacija i preporuka u pogledu pravnih i zakonodavnih pitanja glede usvajanja i operacionalizacije metodologije.

- Pomoć i praktična podrška procesu buduće primjene jedinstvene metodologije za planiranje lokalnog razvoja, kao i doprinos promoviranju i zaživljavanju metodologije za lokalno planiranje u BiH.

**Struktura, članstvo i operativni modaliteti:** Radna grupa za izradu Metodološkog okvira za planiranje okuplja predstavnike svih relevantnih ministarstava i institucija vlasti sa državnog i entitetskih nivoa, predstavnike Brčko Distrikta; predstavnike entitetskih saveza općina/opština i gradova i njihovih stalnih tematskih odbora; predstavnike entitetskih privrednih komora; predstavnike nevladinih organizacija; mreže regionalnih razvojnih agencija; predstavnike SDC-a i ILDP projekta.

Svi članovi Radne grupe za izradu metodološkog okvira za planiranje zvanično su imenovani za učešće u radu od strane relevantne institucije i organizacije.

U svrhu konkretnog doprinosa izradi standardizirane Metodologije za planiranje lokalnog razvoja, Radna grupa se po potrebi dijeli na tematske grupe koje razmatraju specifična pitanja od važnosti za metodologiju.

Pored toga, radna grupa za izradu metodološkog okvira za planiranje ima i šire konsultativno tijelo (konsultativna grupa za izradu metodološkog okvira za planiranje) koja djeluje u kasnijim fazama procesa usklađivanja politika i izrade metodologije, kako bi se osiguralo učešće i doprinos šireg spektra aktera iz veće grupe relevantnih partnera. Konsultacijsku radnu grupu čine predstavnici različitih ministarstava, donatorskih organizacija, akademske zajednice, medija, itd.

#### **IV. PREDLOŽENI KONCEPT PLANIRANJA LOKALNOG RAZVOJA**

Rezultat rada Radne grupe za izradu metodologije je usaglašena vizija i principi strateškog planiranja na lokalnom nivou, koji su predstavljeni u posebnom dokumentu UNDP-a: «Prijedlog koncepta za planiranje lokalnog razvoja u BiH». Dokument predstavlja osnovu za izradu sveobuhvatne standardizirane metodologije za planiranje lokalnog razvoja u BiH, zasnovanog na principa održivosti socijalne uključenosti. Ovdje se navode ključni elementi Koncepta, a to su :

**Održivi razvoj** podrazumijeva razvoj koji ispunjava potrebe sadašnjice i omogućuje budućim generacijama da zadovolje vlastite potrebe. Koncept održivog razvoja nudi sveobuhvatan pristup u rješavanju problema u lokalnoj zajednici, kroz integraciju mjera za ublažavanje siromaštva, socijalnu zaštitu, privredni rast i zaštitu okoliša. Ovaj princip osigurava razumno iskorištavanje raspoloživih lokalnih resursa, te uzima u obzir prava i potencijalne potrebe budućih generacija. Premda je razvoj jedinica lokalne samouprave zasnovan na privrednom razvoju, gledajući kroz perspektivu planiranja lokalnog razvoja, princip održivosti osigurava da se jednaka važnost i pažnja daju društvenim,



humanim i ekološkim aspektima života u zajednici. Stoga, princip održivosti podrazumijeva višesektorsku prirodu strategija lokalnog razvoja.

**Socijalna uključenost** je princip koji osigurava da oni pod prijetnjom siromaštva i društvene marginalizacije imaju mogućnosti i resurse potrebne za cjelovito učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i uživaju životni standard i dobrobiti koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Takođe, osigurava njihovo snažnije učešće u procesu donošenja odluka koje utiču na njihove živote i pristup njihovim osnovnim pravima. Socijalna uključenost u planiranju lokalnog razvoja ima veći strateški fokus na nekoliko ključnih oblasti kao što su učešće na tržištu rada, socijalna zaštita, obrazovanje i obuka, siromaštvo djece i socijalna zaštita porodice, stambena pitanja i pristup uslugama. Princip socijalne uključenosti pruža dodatne mehanizme provjere i kontrole u procesu definiranja razvojnih ciljeva tako što traži objašnjenje na koji će način odabrani razvojni ciljevi rješavati probleme socijalne isključenosti i siromaštva u lokalnim zajednicama.

Horizontalna primjena ovih vodećih principa u planiranju lokalnog razvoja u BiH ima direktne implikacije u: održavanju višesektorskog pristupa lokalnom strateškom planiranju i primjeni podjednakog razmatranja svih lokalnih sfera života; ostvarivanju dugoročne vizije i primjeni održivog korištenja lokalnih resursa; stavljanju dodatnog naglaska na jednakost i nediskriminaciju u učešću u lokalnim poslovima, pristupu uslugama i resursima, te raspodjeli koristi od razvoja lokalne zajednice. Iz navedenih principa proizilaze i osnovne odrednice planiranja lokalnog razvoja: integriranost; participacija; i standardiziranost.

**Integrirano planiranje lokalnog razvoja** u konceptualnom smislu podrazumijeva istovremeno razmatranje više aspekata, odnosno da su okolnosti koje mogu negativno uticati na lokalnu razvojnu strategiju razmotrene na cjelovit način. „Integriranost“ podrazumijeva uključenost više sektora, gdje lokalna razvojna strategija razmatra usuglašenost i alternativna rješenja za smanjenje siromaštva, upravljanje okolišom, ekonomski rast, jednakost i ravnopravnost istovremeno kroz horizontalnu integraciju razvojnih sektora. Nadalje, karakteristika integriranosti planiranja lokalnog razvoja podrazumijeva vertikalnu integraciju, gdje su lokalne razvojne strategije povezane i usklađene sa strateškom planskom dokumentacijom viših nivoa.

**Participatorno planiranje lokalnog razvoja** podrazumijeva da pored preuzimanja vodeće uloge u vođenju procesa planiranja lokalnog razvoja, jedinice lokalne samouprave trebaju omogućiti i potaknuti različite lokalne aktere (građane, nevladine organizacije, socijalno isključene i marginalizirane grupe, privatni sektor, itd.) da aktivno učestvuju u strateškom upravljanju poslovima u lokalnoj zajednici, te integrirati njihove interese u lokalne razvojne strategije.

**Standardizirano planiranje lokalnog razvoja** podrazumijeva da jedinice lokalne samouprave u BiH koriste iste vodeće principe, karakteristike i pristup prilikom izrade i sprovedbe svojih razvojnih strategija. Imajući u vidu da standardizacija procesa planiranja lokalnog razvoja ima direktne implikacije i obuhvata sve prethodno definirane vodeće principe i ključne karakteristike, ovaj aspekt zahtijeva dodatnu operacionalizaciju putem jedinstvene metodologije za

planiranje lokalnog razvoja. Na ovaj način će se unificirati proces planiranja i definirati minimalna struktura i obuhvat lokalnih strategija, te pripremiti detaljan vodič za planiranje lokalnog razvoja. Istovremeno, pomenuta metodologija će biti dovoljno fleksibilna da zadovolji različite potrebe lokalnih zajednica u oblasti planiranja. Važno je napomenuti da je integrirana i participatorna Metodologija za planiranje lokalnog razvoja u BiH osnovno sredstvo za standardizaciju planiranja lokalnog razvoja.

## V. OSNOVNE KARAKTERISTIKE RADNOG TEKSTA METODOLOGIJE

Izradu radnog teksta jedinstvene Metodologije za participatorno planiranje lokalnog razvoja UNDP je povjerio Razvojnoj agenciji EDA iz Banjaluke, s tim da je u svakoj fazi njene izrade konačnu riječ imala Radna grupa. Nakon niza sastanaka i radionica održanih u Sarajevu, Mostaru, Banjaluci i Prijedoru, ponuđen je Radni tekst metodologije, koji se sastoji od teorijskog (konceptualnog) i praktičnog (operativnog ) dijela, a čija će primjenjivost, prije konačnog usvajanja i objavljivanja, biti testirana u nekoliko općina Federacije BiH i Republike Spske.

Metodologija je prvenstveno namijenjena praktičarima, pojedincima i organizacijama koje se istinski bave planiranjem i ostvarivanjem lokalnog razvoja, i to: Načelnicima općina i gradonačelnicima metodologija može da pomogne da budu efektivniji, da postižu nadprosječne rezultate u pogledu uravnoteženog i stabilnog (sektorski i teritorijalno) lokalnog razvoja. Takođe, može da pomogne i da budu efikasniji tako što će različite sektorske procese planiranja uskladiti i koncentrisati u jednom određenom vremenu u svakom ciklusu planiranja, štedeći svoje vrijeme, materijalna sredstva i energiju ključnih ljudi unutar i izvan administracije. U suštini, Metodologija olakšava načelnicima najizazovniji dio njihovog posla, a to je uravnoteženje međusobno konfliktnih zahtjeva za rezultatima i u kratkom i u dužem roku. Pomaže im da predlažu i donose najteže, strateške odluke, ali nakon takvog procesa pripeme u kojem su svi zainteresovani i kompetentni mogli da daju svoj najbolji doprinos; Vijećnicima u općinskim vijećima Metodologija može da olakša pripemu za odlučivanje pri donošenju općinskih i sektorskih planova razvoja, ali i praćenje ostvarivanja tih planova. S duge strane, vijećnici su uključeni u cjelokupan proces planiranja, pa time osjećaju i veću odgovornost za njihovo ostvarivanje; Stručnim saradnicima koji u općinama direktno rade na izradi i realizaciji razvojnih planova, kao i zaposlenim u razvojnim agencijama, Metodologija omogućuje višedimenzionalnu, sistemsku umjesto dosadašnje parcijalne perspektive u planiranju, a olakšava im i snalaženje u komplikovanim procedurama koje su karakteristične za sistem planiranja; Drugim brojnim učesnicima u procesu planiranja iz javnog, privatnog i nevladinog sektora, kao i spoljnim ekspertima, Metodologija pomaže da znatno jasnije nego do sada uvide cjelinu i smisao poduhvata razvojnog planiranja i da podese svoje učešće u dijelovima pocesa u kojima su zainteresovaniji i kompetentniji.

## **a) Teorijski (konceptualni) dio Metodologije**

U ovom dijelu Metodologije obrađuju se nivoi u procesu planiranja, a oni su podijeljeni u tri nivoa: strateški, taktički i operativni nivo.

**Strateški nivo** (integrisana strategija lokalnog razvoja) predstavlja stratešku razvojnu platformu za lokalnu zajednicu, usaglašenu između zainteresovanih i kompetentnih aktera iz javnog, privatnog i civilnog sektora usvojenu od strane općinskih vijeća. Za cilj ima koordinaciju općinskih sektorskih politika i prioriteta, usklađivanje općinskih politika sa politikama i prioritetima na višim nivoima vlasti, kao i efektivno i efikasno korištenje sredstava iz predpristupne pomoći Evropske unije i donatorskih sredstava. Što se tiče strukture konceptualnog dijela Metodologije, predviđa se da nju čine sljedeći dijelovi: Socio-ekonomska (situaciona) analiza; Ključni unutrašnji i spoljni faktori; Strateško fokusiranje; Vizija dugoročnog razvoja; Strateški razvojni ciljevi; Plan i modaliteti implementacije; Procjena očekivanog razvojnog uticaja strategije; i Monitoring i evaluacija. Svaki od ovih segmenata detaljno je opisan u radnom tekstu Metodologije. Posebno se naglašava značaj socio-ekonomske analize, koja ne treba da bude sama sebi cilj, nego sredstvo koje služi za identifikaciju fokusa strateškog djelovanja, uočavanje najvažnijih problema i ograničenja u vezi sa lokalnim razvojem, uočavanje strateških izazova i prilika za lokalni razvoj, kao i za otkrivanje dovoljno pouzdanih uporišta na koje se mogu osloniti strateške intervencije.

**Taktički nivo – sektorski razvojni planovi** sastavni su dijelovi strategije kroz koje se praktično razrađuju i realizuju usmjerenja definisana kroz viziju i strateške ciljeve razvoja općine/grada, a takođe osigurava se uklapanje prioriteta lokalne zajednice u hijerarhijski više sektorske strategije (na nivou kantona, entiteta i države). Sektorski razvojni planovi su upravljački Instrumenti za sistematično i odgovorno unapređivanje najvažnijih područja lokalnog života: ekonomije, socijalne komponente i zaštite životne sredine. U svakom od ovih područja integrisan je i segment odgovarajuće infrastrukture i javnih usluga. Sektorski planovi (Metodologijom se predlaže da to budu Plan lokalnog ekonomskog razvoja, Plan socijalnog razvoja i Lokalni ekološki plan) u pravilu se daju u prilogu integrisane strategije lokalnog razvoja, a mogu se prezentirati i kao posebni dokumenti. Struktura sektorskih planova je slična integrisanoj strategiji, a alati koji se koriste su SWOT i PEST analize.

**Operativni nivo** ukazuje na aspekt implemetacije koji se u dosadašnjim strategijama pokazao kao kritična tačka. Uzroci neuspjeha se u globalu svode na to da: a) finansiranje realizacije strategija nije na odgovarajući način i pravovremeno uključeno u planiranje općinskog budžeta; i b) općinska uprava, kao glavni inicijator i nosilac posla planiranja i realizacije strategije, nije pravovremeno prilagodila organizacionu strukturu i izgradila kapacitete za upravljanje realizacijom strategije. Ovaj dio Metodologije sastoji se od dva dijela, a to su: a) Indikativni finansijski plan za finansiranje strategije prilagođen trogodišnjem ciklusu budžetskog planiranja; i b) Plan organizacionih kapaciteta i

ljudskih potencijala, pri čemu je ključno da se obezbijedi da neko kompetentno, odgovorno i svakodnevno brine o stanju realizacije strategije. Preporučuje se da se specifično za potrebe osiguranja stalne brige o implementaciji strategije uspostavi posebna kancelarija za razvoj, a najpogodnije bi bilo da bude locirana pri kabinetu načelnika općine.

## **b) Praktični (operativni) dio Metodologije**

O nacrtu praktičnog (operativnog) dijela Metodologije rasprave još uvijek traju, što je razumljivo s obzirom da će upravo taj dio biti glavna vodilja pri planiranju lokalnog razvoja. Posljednja rasprava Radne grupe o ovom dijelu Metodologije ukazala je na potrebu njene dorade posebno u onim segmentima koji se odnose na:

**Pripremnu fazu procesa planiranja** u kojoj se poseban akcenat stavlja na: značaj, ulogu i odgovornost općinskog razvojnog tima, partnerske grupe i vođe tima; nužnost uključivanja kritične mase predstavnika javnog, privatnog, nevladinog sektora, medija, kao i predstavnika marginaliziranih kategorija stanovništva; zatim potrebu potpisivanja izjave o partnerstvu od strane učesnika u procesu planiranja; kao i na potrebu da se Metodologijom jasno i nedvosmisleno definiraju koraci u slučaju da općina već ima donesenu jednu ili više razvojnih strategija.

**Izradu same strategije –od analize do vizije i strateških ciljeva**, pri čemu se ističe neophodnost definiranja uloge nosioca planiranja, odnosno da se tačno zna ko, šta, kada i kako radi. Takođe, poželjno je da se socio-ekonomska analiza dostavi općinskom vijeću radi upoznavanja i osiguranja da ono ima kontinuitet u kasnijim fazama strateškog planiranja.

**Izradu sektoralnih planova**, gdje treba jasno definirati: ko formira sektorske grupe, koja je njihova uloga i odgovornost, kao i kako se osigurava integracija sektorskih grupa; obuhvat sektora i poziciju planova kapitalnih investicija; indikatore socio-ekonomskog razvoja i ujednačiti pristup definiranju indikatora u svim sektorima; alate za prioritetizaciju projekata, kao što je matrica kvalitativnog bodovanja i dr, a takođe nužno je preporučiti momente uključivanja općinskog vijeća tokom cijelog procesa donošenja strategije.

**Izradu okvira za implementaciju strategija**, pri čemu Metodologija treba da ponudi standardni minimalni sadržaj za općine sa manje razvijenim kapacitetima; da se ponude primjeri dobre prakse iz različitih dijelova BiH; zatim da ponudi jasan hodogram aktivnosti sa optimalnim rokovima trajanja svakog pojedinačnog koraka i time obezbijediti vizualizaciju cijelog procesa; kao i pojasniti distinkciju između strateškog i prostornog planiranja.

## VI. REZIME I ZAKLJUČCI

U procesu ekonomske, političke i administrativne decentralizacije, posebno u zemljama u tranziciji, lokalni razvoj sve više dobiva na značaju, te je planiranje njegovog održivog razvoja nužna pretpostavka za postizanje ekonomske i socijalne dobrobiti kako lokalne, tako i zajednice u cjelini. Federalni zavod za programiranje razvoja i Federalno ministarstvo pravde, svako sa svog aspekta, svoje aktivnosti sve više okreću ka razvoju "odozdo prema gore" (from the bottom to the up), na način da afirmiraju i pomažu lokalnim zajednicama (općinama) da uzmu svoju sudbinu u svoje ruke i da planiraju svoj vlastiti razvoj. Značaj lokalnog razvoja uočile su i međunarodne organizacije prisutne u BiH, među kojima se posebno ozbiljno tome posvetio UNDP, kreirajući poseban Projekat integrativnog planiranja lokalnog razvoja (ILDPA), u okviru kojeg se posebno težište daje izradi jedinstvene Metodologije za planiranje lokalnog razvoja. Kako UNDP posjeduje veće kapacitete za izradu takvog jednog korisnog, a u sadašnjoj situaciji nedostajućeg dokumenta, Federalni zavod za programiranje razvoja i Federalno ministarstvo pravde su prihvatili ponudu UNDP-a da se zajednički sa domaćim vladinim i nevladinim organizacijama pristupi izradi Metodologije.<sup>3</sup> Formirana je Radna grupa za izradu Metodologije, u čiji su sastav imenovani i predstavnici Federalnog zavoda za programiranje razvoja i Federalnog ministarstva pravde. Radna grupa djeluje intenzivno od oktobra 2008. godine, a pri kraju je izrada praktičnog dijela Metodologije.

Cilj ovog Izvještaja je da se Vlada Federacije BiH upozna sa dosadašnjim aktivnostima Radne grupe u procesu definiranja i usaglašavanja vizije i principa planiranja lokalnog razvoja, kao i osnovnim elementima nacrtu Metodologije.

Predlaže se Vladi Federacije BiH da prihvati Izvještaj, da dâ podršku daljnim aktivnostima Radne grupe, da razmotri naprijed opisane ključne elemente Metodologije za planiranje lokalnog razvoja, kao i da preduzme aktivnosti na njenoj institucionalizaciji, a na osnovu analize i akcionog plana za institucionalizaciju koji će biti izrađen i usaglašen u okviru Radne grupe.

### Članovi Radne grupe:

Ispred Federalnog ministarstva pravde

Ispred Federalnog zavoda za  
programiranje razvoja

Anto Čavar, s.r.

Zineta Rasavac, s. r.

---

<sup>3</sup> Uporište za ovu saradnju sadržano je u zaključcima Vlade Federacije Bosne i Hercegovine koji su doneseni na 70. sjednici održanoj 24. septembra 2008. godine prilikom razmatanja Izvještaja Federalnog zavoda za programiranje razvoja o toku izrade materijala: „Osnove za izradu strategija lokalnog razvoja u Federaciji BiH“.

## VII. PRIJEDLOG ZAKLJUČKA

Na osnovu člana 19. stav 4. Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, broj 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06. i 8/06), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine prilikom razmatranja Izvještaja o toku aktivnosti na izradi jedinstvene Metodologije za pripremu i donošenje lokalnih razvojnih strategija, na \_\_\_\_\_sjednici održanoj\_\_\_\_\_ 2009. godine, donosi

### ZAKLJUČAK

#### I.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je primila k znanju i usvojila Izvještaj o toku aktivnosti na izradi jedinstvene Metodologije za pripremu i donošenje lokalnih razvojnih strategija, pripremljenu od strane članova Radne grupe ispred Federalnog ministarstva pravde i Federalnog zavoda za programiranje razvoja.

#### II.

Obavezuju se Federalno ministarstvo pravde i Federalni zavod za programiranje razvoja da finalni tekst Metodologije dostave Vladi Federacije BiH na razmatranje i usvajanje na osnovu akcionog plana za institucionalizaciju Metodologije i izvještaja o njenoj praktičnoj primjeni;

#### III.

Obavezuje se Vlada Federacije Bosne i Hercegovine da Metodologiju objavi u Službenim novinama Federacije BiH i preporuči jedinicama lokalne samouprave da jedinstvenu (standardiziranu) Metodologiju primjenjuju pri izradi svojih planova razvoja.

#### IV.

Za praćenje realizacije ovog Zaključka zadužuju se Federalno ministarstvo pravde i Federalni zavod za programiranje razvoja, svako u okviru svoje nadležnosti.

#### V.

Ovaj Zaključak stupa na snagu danom donošenja i objaviće se u “Službenim novinama Federacije BiH”.

U Sarajevu, \_\_\_\_\_ 2009. godine

VLADA FEDERACIJE BIH