

Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini

Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja



Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini

Izazovi i perspektive institucionalnog
razvoja

Mirna Jusić



Sarajevo, novembar 2014.

Naslov: Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja

Naslov izvornika: Local Communities in Bosnia and Herzegovina: Challenges and Prospects for Institutional Development

Autor:

Mirna Jusić

Stručna recenzija:

Paula Pickering

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godinja: 2014

© Analitika - Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Korektura:

Sanela Hrlović

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Izradu ove publikacije podržala je Ambasada Švicarske u Bosni i Hercegovini. Sadržaj ove publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske Konfederacije.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Zahvale

U okviru istraživanja koje je provedeno za potrebe ove studije, značajnu podršku pružili su nam predstavnici različitih institucija i organizacija koji su odvojili svoje vrijeme za učešće u istraživanju i tako nam pomogli u prikupljanju informacija. Na podršci želimo zahvaliti predstavnicima 129 jedinica lokalne samouprave koji su nam izašli u susret i učestvovali u telefonskoj anketi, kao i predstavnicima 83 mjesne zajednice koji su učestvovali u polustrukturiranim telefonskim intervjuima. Na izdvojenom vremenu posebno želimo zahvaliti predstavnicima mjesnih zajednica, lokalne uprave, centara za socijalni rad, Crvenog krsta, komunalnih preduzeća, nevladinih organizacija i drugih lokalnih institucija sa kojima smo razgovarali u Bratuncu, Bužimu, Sarajevu (Centar), Derventi, Drvaru, Jablanici, Posušju, Prijedoru, Prnjavoru, Trebinju, Travniku i Tuzli. Važan doprinos istraživanju pružili su i predstavnici Centra civilnih inicijativa (CCI), Centra za građansku suradnju (CGS) Livno, Fondacije Mozaik, MDP inicijativa, OSCE-a, UNDP-ja, kao i drugi nezavisni eksperti koji su učestvovali u intervjuima. Iznimno smo zahvalni i Savezu opština i gradova Republike Srpske na podršci istraživačkom procesu.

Ovom prilikom također želimo zahvaliti dr. Pauli Pickering, profesorici sa College of William and Mary, SAD, na stručnoj recenziji metodoloških i analitičkih postavki istraživanja, kao i timu UNDP-ja na sugestijama za unapređenje radne verzije studije.

U konačnici, iznimno smo zahvalni Ambasadi Švicarske u Bosni i Hercegovini na ukazanom povjerenju i podršci bez koje ovo istraživanje ne bi moglo biti provedeno.

1.	UVOD	7
2.	KONCEPTUALNI OKVIR: IDEJE O TOME ŠTA BI PODOPĆINSKA UPRAVA TREBALA BITI	9
2.1.	Definicije podopćinske uprave	10
2.2.	Svrha/e i očekivanja od podopćinske uprave	11
2.3.	Zajednički izazovi podopćinske uprave	14
3.	MJESNE ZAJEDNICE ONDA I SADA: REGIONALNA PERSPEKTIVA	19
4.	PRIMJENA KONCEPATA O PODOPĆINSKOJ UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI	29
5.	DIZAJN I METODE ISTRAŽIVANJA	31
6.	FUNKCIONIRANJE MJESNIH ZAJEDNICA U BOSNI I HERCEGOVINI: PREGLED REZULTATA ISTRAŽIVANJA	36
6.1.	Osnivanje, pravni status, djelovanje	36
6.2.	Izbori	40
6.3.	Općinski nadzor rada mjesnih zajednica	46
6.4.	Finansiranje	48
6.5.	Uposlenici i prostorije	51
6.6.	Uslužna funkcija mjesnih zajednica	54
6.7.	Funkcija koordinacije i saradnje	60
6.8.	Funkcija građanskog angažmana	65
7.	ZAKLJUČAK	70
8.	PREPORUKE	74
	BIBLIOGRAFIJA	76
	O AUTORU	80

1.

Uvod

Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH) već dugo se smatraju ostavštinom iz jugoslovenske prošlosti. Ove podopćinske jedinice, koje su u bivšoj Jugoslaviji osnovane kao centri mjesne samouprave, bile su prostori za učešće građana u rješavanju problema u zajednici. Nakon pada bivšeg socijalističkog sistema i rata od 1992. do 1995. godine, došlo je do novog političkog ustroja, a mjesne zajednice su zanemarene.

U posljednje vrijeme, mjesnim zajednicama (u daljnjem tekstu: MZ) sve veću pažnju posebno posvećuju međunarodne i nevladine organizacije. Vjeruje se da kao zakonski priznate podopćinske jedinice, MZ imaju potencijal da podstaknu učešće građana. Anketa koju su 2012. godine proveli Centri civilnih inicijativa (CCI) u 14 općina u BiH pokazala je da su ispitanici, među različitim vidovima učešća na lokalnom nivou, bili najbolje upoznati sa mogućnosti učešća kroz MZ (74,6%) i da je MZ među najčešće korištenim participatornim mehanizmima (33,2%).¹ Iako podaci ankete iz 20 općina, objavljeni u studiji Svjetske banke iz 2009. godine, ukazuju na to da većina građana nije imala iskustvo učešća u aktivnostima svoje zajednice, a od ispitanika koji su imali to iskustvo 81% opisalo je sastanke savjeta MZ-a kao najkorisniji vid učešća na lokalnom nivou.² Stoga ne iznenađuje da su brojni projekti koje su do sada implementirale različite organizacije usmjereni na jačanje MZ-a. Neke su inicijative tražile izmjenu pravnog statusa i zagovarale minimum standarda u funkcioniranju MZ-a kroz lokalne akte, dok su druge bile usmjerene na jačanje kapaciteta mjesnih zajednica.³

¹ Centri civilnih inicijativa (CCI), *Izveštaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH za 2012. godinu*, (Banja Luka: CCI, 2013), str. 8-9, 21.

² World Bank, *From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina* (Washington, DC: World Bank, 2009), str. 33.

³ Pogledati, između ostalog, aktivnosti Centra za građansku suradnju (CGS) iz Livna, koji radi na jačanju kapaciteta MZ-a u deset općina u kantonima 8 i 10 u Federaciji BiH. Također vidjeti: aktivnosti Fondacije Mozaik na izgradnji zajednice, u okviru projekta "Mreža za aktivne zajednice", dostupno na: "Mreža za aktivne zajednice", Fondacija Mozaik, internetska stranica, <http://www.zaz.ba/> (stranica posjećena 31.10.2014); prijedloge CCI-ja za promjene javnih politika o MZ-u dostupne na: "Nova mjesna zajednica", CCI, internetska stranica, <http://novamz.ba/> (stranica posjećena 31.10.2014); ili podršku OSCE-a na izgradnji kapaciteta MZ-a i promjeni lokalnih akata: OSCE misija u BiH, "Support to Local Communities" (Sarajevo: OSCE misija u BiH, n.d.). Također pogledati proces akcionog planiranja u MZ-u, koji su provele MDP inicijative (vidjeti: Mirna Jusić, *Karika koja nedostaje: Mjesne zajednice kao pokretač aktivnog učešća građana u lokalnom razvoju; naučene lekcije iz procesa akcionog planiranja u 14 mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini* (Doboj: MDP inicijative, 2011).

Ipak, i dalje su prisutne brojne prepreke funkcioniranju MZ-a. Neki autori kao izazove navode, između ostalog, nedostatak formalnih nadležnosti ovih tijela, nedostatak finansijske nezavisnosti i nekonzistentne budžetske alokacije općina prema MZ-u, kao i utjecaj političkih partija na izbore članova savjeta i predsjednika MZ-a.⁴ Studija Svjetske banke pokazala je velike razlike u poznavanju aktivnosti MZ-a, kao i u praksama učešća u njima među lokalnim respondentima u različitim općinama:⁵ drugim riječima, MZ mogu biti manje ili više aktivne ili mogu obnašati različite uloge u zavisnosti od lokacije. Studija o komunalnim uslugama u Gradu Sarajevu iz 2013. godine govori o potencijalu urbanih MZ-a da budu spona između stanovništva i vlasti, ali ukazuje i na nezadovoljstvo radom MZ-a koje su stanovnici izrazili. To nezadovoljstvo proizlazi iz percepcije nedostatka efikasnosti MZ-a, kao i njihove nesposobnosti da pomognu građanima da svoje probleme komuniciraju prema višim nivoima vlasti.⁶

Razumijevanje funkcioniranja MZ-a u BiH, kao i konteksta u kojem ove institucije rade, otežano je zbog nedostatka sveobuhvatnih istraživanja u ovoj oblasti. Dosadašnja istraživanja o MZ-u ponudila su parcijalni uvid u različite aspekte rada MZ-a u praksi. Nedostaju osnovni podaci o MZ-u, uključujući pouzdane podatke o njihovom broju. Generalno, ne postoje službeni podaci ili procjene o broju MZ-a u BiH i takve podatke ne prikupljaju statistički uredi. Rijetke su empirijske studije o ovoj temi, a dosadašnje analize njihovog rada uglavnom su bile fokusirane na zakonski okvir koji regulira rad MZ-a.

Istraživanje prezentirano u ovoj studiji urađeno je kako bi se na sistematičan način upoznali sa praksama MZ-a širom BiH i na osnovu toga ponudile preporuke za unapređenje njihova rada. Imajući u vidu nedostatak osnovnih podataka, analizirati rad MZ-a u BiH i na smislen način postaviti hipoteze o kontekstualnim faktorima koji utječu na njihov rad predstavlja izazov. Zbog navedenih poteškoća, istraživanje je uglavnom eksploratorno. Ono nastoji dati uvid u rad MZ-a i opisati njihovo funkcioniranje.

Studija je strukturirana na sljedeći način: U sljedećem, drugom, poglavlju, prezentiran je pregled koncepata koji se odnose na podopćinsku upravu ili upravu na nivou susjedstva, a slijedi ga poglavlje o komparativnim praksama mjesnih zajednica u zemljama bivše Jugoslavije. Četvrto i peto poglavlje sadrže analitički okvir i dizajn istraživanja. U šestom poglavlju prezentirani su nalazi istraživanja, strukturirani prema ključnim aspektima funkcioniranja mjesnih zajednica. Nakon toga slijedi zaključak i preporuke.

⁴ Reuf Bajrovic i Igor Stojanovic, "Submunicipal Government and Decentralization in Bosnia and Herzegovina", u *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Gábor Péteri (Budapest: OSI/LGI, 2008), str. 29-42.

⁵ World Bank, *From Stability to Performance*, str. 33.

⁶ Vidjeti: Mirna Jusić, *Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja* (Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2013), str. 63-65.

2.

Konceptualni okvir: Ideje o tome šta bi podopćinska uprava trebala biti

Podopćinska uprava, odnosno uprava na nivou susjedstva (engl. *sub-municipal* ili *neighborhood-level governance*), u Evropi je raširena pojava i može imati različite oblike. Posebno su gradski distrikti postali popularne forme podopćinske uprave širom Evrope u posljednjih 20 godina.⁷ Podopćinske jedinice mogu se razlikovati u načinu na koji su osmišljene i s obzirom na tijela koja ih konstituiraju – naprimjer, mogu ih direktno birati građani, mogu ih činiti vijećnici lokalnog vijeća (kao što je to slučaj u nekim gradovima u Velikoj Britaniji) ili ih mogu imenovati lokalne vlasti (kao što je to slučaj u nekim gradovima u skandinavskim zemljama).⁸ Također, one su postale prostor u koje donosioci odluka često interveniraju kako bi osnažili građane ili unaprijedili pružanje lokalnih usluga.⁹

Kako bismo razumjeli podopćinsku upravu u BiH, važno je osvrnuti se na koncepte koji definiraju mjesne zajednice i ono što se od njih očekuje. Mjesne zajednice, ipak, nisu svojstvene samo BiH ili drugim zemljama bivše Jugoslavije, a njihova svrha, kao i kompleksne interakcije koje se dešavaju u njihovom neposrednom okruženju privukli su interes brojnih društvenih nauka, uključujući javnu upravu, političke nauke, sociologiju i urbanističke studije. Ovo poglavlje zbog toga izučava različite svrhe podopćinske uprave, kao i principe kojima se rukovode, a kako su identificirane u međunarodnim empirijskim istraživanjima. Cilj je razumjeti da li se mjesne zajednice u BiH susreću sa sličnim izazovima, te da li djeluju u skladu sa načelima ili nezavisno od načela koja su svojstvena podopćinskoj upravi u drugim kontekstima.

⁷ Npr., vidjeti: Paweł Swianiewicz, “Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Round-About of Marginalization or Dead-End Street?” (nacrt članka prezentiran na godišnjoj EURA konferenciji, Enschede, 3-6. 6. 2013), str. 1.

⁸ *Ibid.*

⁹ Npr., vidjeti: Lowndes i Sullivan (2008) za pregled javnih politika u Velikoj Britaniji koje se odnose na susjedstva. Također vidjeti Blokland and Horak (2012) za uvid u američko, holandsko i njemačko iskustvo.

2.1. Definicije podopćinske uprave

U literaturi se podopćinske jedinice kao što su mjesne zajednice obično promatraju iz ugla uprave na nivou susjedstva, koju Chaskin (2003) definira na sljedeći način:

“Pokretanje mehanizama i procesa na nivou susjedstva koji predvode učešće građana, planiranje, donošenje odluka, koordinaciju i implementaciju aktivnosti unutar susjedstva, koji predstavljaju interese susjedstva akterima izvan njega i koji za poduzete radnje dodjeljuju i omogućavaju odgovornost.”¹⁰

Uprava (engl. *governance*) kao pojam razlikuje se od pojma vlasti (engl. *government*): ona podrazumijeva upravljanje kroz nehijerarhijske interakcije i uz dogovor aktera, a ne tradicionalnu, hijerarhijsku birokratiju.¹¹ Može se odnositi na aranžmane zajedničkog upravljanja, bilo da su ih inicirale vlasti ili građani koji djeluju izvan političkog sistema. Institucije na nivou susjedstva smatraju se pogodnim za takve aranžmane, jer mogu imati različite oblike i mogu, u zavisnosti od njihovog institucionalnoga kapaciteta, biti u stanju povezati različite grupe u zajednici i etablirati nove administrativne mehanizme kako bi ustrojile i koordinirale aktivnosti različitih aktera u zajednici te odredile prioritete.¹²

Kao institucije, podopćinske jedinice obično predstavljaju jedno ili više susjedstava, bar u urbanom okruženju. Susjedstva su definirana kao “prostorne konstrukcije koje obilježavaju geografsku jedinicu u kojoj stanovnici dijele neposrednu blizinu i okolnosti koje su joj svojstvene” i obično se odnose na rezidencijalne dijelove većeg područja.¹³ Iako se definicije susjedstva mogu razlikovati, obično se pod njima podrazumijevaju veze koje su svojstvene *lokalnoj zajednici*, što je termin koji se koristi za različite vrste društvenih, funkcionalnih, kulturnih veza ili veza koje određuju okolnosti, a koje mogu i ne moraju biti teritorijalno određene.¹⁴ U svakom slučaju, pojam “susjedstvo” je, prema Horaku i Blokland (2012), nejasan, budući da se razumijevanje među stanovnicima o tome

¹⁰ Robert J. Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32, br. 2 (2003), str. 162.

¹¹ Vivian Lowndes i Helen Sullivan, “How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance”, *Public Administration* 86, br. 1 (2008), str. 54.

¹² Kathi i Cooper (2005) u Yonn Dierwechter i Brian Coffey, “Assessing the effects of neighborhood councils on urban policy and development: The example of Tacoma, Washington”, *The Social Science Journal* 47, br. 3 (2010), str. 473.

¹³ Robert J. Chaskin, “Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature”, *Social Sciences Review* 71, br. 4 (1997), str. 522-523.

¹⁴ *Ibid.*

šta predstavlja susjedstvo (npr. zasnovano na prostoru ili na interakcijama) može razlikovati od pretpostavke vlasti da se društvene i političko-administrativne jedinice podudaraju.¹⁵ Drugim riječima, susjedstva su društvene konstrukcije i kao takve mogu ali i ne moraju odgovarati teritorijalnim granicama administrativnih podopćinskih jedinica.¹⁶

2.2. Svrhe i očekivanja od podopćinske uprave

Postoje brojni normativni argumenti u korist uspostavljanja podopćinskih institucija. Jedan od glavnih je vjerovanje u vrline učešća građana u decentraliziranom okruženju, odnosno uvjerenje da učešće vodi ka efikasnijim lokalnim procesima odlučivanja i da, u konačnici, takve procese poboljšava. Kako piše Chaskin (2003), smatra se da učešće na ovom nivou “promovira responsivnije, kompetentnije programe; određuje okvir općinskih prioriteta i refokusira ih; etablira veće povjerenje u vlasti; dovodi do podjele javnih dobara na fer osnovi; povećava društvene interakcije i osjećaj zajedništva među stanovništvom i jača sponu između građana i vlasti”.¹⁷

Osim unapređenja odluka, smatra se da je učešće i samo sebi svrha.¹⁸ susjedstva su prepoznata kao prostori u kojima se mogu razvijati i mobilizirati građanske vještine – “sposobnosti pojedinaca i grupa da slijede ciljeve koji prevazilaze njihove lične potrebe”.¹⁹ Institucije na nivou susjedstva mogu biti tačke pristupa političkoj moći,²⁰ zatim mogu pomoći da se stanovništvo mobilizira oko problema i mogućnosti, te “demokratizirati administrativnu državu”.²¹ Sve u svemu, prepoznaje se potencijal institucija na nivou susjedstva da služe kao “strukture mogućnosti” (engl. *opportunity structures*) ili “otvorene birokratije”, koje mogu predložiti, implementirati ili promijeniti politike urbanog razvoja, pa

¹⁵ Martin Horak i Talja Blokland, “Neighborhoods and Civic Practice”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 254.

¹⁶ Lowndes i Sullivan, “How low can you go”, str. 56.

¹⁷ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 163.

¹⁸ *Ibid*, str. 172.

¹⁹ Horak i Blokland, “Neighborhoods and Civic Practice”, str. 255.

²⁰ De Filippis (2001 u *Ibid*, str. 260) je došao do rezultata da društveni kapital (mjereno kroz aktivnosti okupljanja i udruživanja) može biti neophodan, ali nije i dovoljan uvjet kako bi se građani osnažili da kolektivno djeluju. Sposobnost stanovnika da identificiraju tačke pristupa širem političkom sistemu političke i ekonomske moći također je bitna.

²¹ Chandra Pradeep Kathi i Terry L. Cooper, “Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies”, *Public Administration Review* 65, br. 5(2005).

čak i izgraditi institucionalnu infrastrukturu koja će omogućiti preraspodjelu sredstava i progresivne politike za adresiranje nejednakosti.²²

Kako bi takve institucije u praksi mogle izgledati i kakve će se interakcije u njima odvijati zavisi od cilja njihova osnivanja. Lowndes i Sullivan (2008) u politikama Velike Britanije identificiraju četiri razloga za upravu na nivou susjedstva –građanski, društveni, politički i ekonomski (pogledati tabelu 2.1). Ovi ‘idealni tipovi’ uprave na nivou susjedstva su analitičke kategorije koje nužno ne odgovaraju stvarnim jedinicama (i ne moraju se međusobno isključivati), ali je njihov doprinos u prepoznavanju implikacija koje institucionalni dizajn i politike imaju na efektivnost takvih institucija.²³ Iako bazirana na iskustvu Velike Britanije u pogledu specifičnih politika o susjedstvu, tipologija se može primijeniti i na druge kontekste u kojima su podopćinskim jedinicama dodijeljene slične svrhe.

Tabela 2.1. Četiri idealna tipa uprave na nivou susjedstva

	Oснаživanje susjedstva	Partnerstvo u susjedstvu	Vlast na nivou susjedstva	Upravljanje susjedstvom
Primarna svrha	građanska	društvena	politička	ekonomska
Ključni ciljevi	aktivni građani i kohezivne zajednice	prosperitet i obnova u društvu	responsivno i odgovorno donošenje odluka	efektivnije pružanje lokalnih usluga
Vid demokratije	participatorna demokratija	demokratija zainteresiranih strana ²⁴	predstavnička demokratija	tržišna demokratija
Uloga građana	građanin: riječ	partner: lojalnost	glasač: glas	potrošač: izbor
Institucionalni oblici	forumi, koprodukcija	odbori za usluge, manja lokalna strateška partnerstva ²⁵	gradska vijeća, mjesni odbori	ugovori, sporazumi

Izvor: Lowndes i Sullivan 2008, str. 62.

Ukratko, *građanska* svrha temelji se na efektivnijem učešću građana u lokalnim poslovima zbog boljeg pristupa, blizine, relevantnosti i lakoće uključivanja građana kroz ove jedinice. Također, ovakvi tipovi uprave na nivou susjedstva mogu služiti kao prostori za koprodukciju politika i usluga.²⁶

²² Dierwechter i Coffey, “Assessing the effects of neighborhood councils on urban policy and development”, str. 472.

²³ Lowndes i Sullivan, “How low can you go”, str. 54-55.

²⁴ Izvorno: *stakeholder democracy*. Odnosi se na koncept uključivanja ključnih zainteresiranih strana (npr. lokalnih preduzeća, humanitarnih organizacija, škola, drugih ustanova) u procese donošenja odluka.

²⁵ Izvorno: *local strategic partnerships*. U Velikoj Britaniji partnerstva okupljaju ključne aktere na lokalnom nivou iz javnog, privatnog i nevladinog sektora oko pitanja u zajednici, te služe za planiranje.

²⁶ Lowndes i Sullivan, “How low can you go”, str. 57.

Društvena svrha ima za cilj unapređenje života stanovništva i saradnju ključnih aktera. Učešće građana poima se kao način da se otklone prepreke pružanju usluga i donošenju odluka. Demokracija zainteresiranih strana može se zasnivati na partnerstvu u tijelima poput odbora o različitim javnim uslugama ili foruma za strateško planiranje, a koji uključuju različite interesne grupe, poput pružalaca usluga i donosilaca odluka “u proces kolaborativnog odlučivanja”. U takvoj konstelaciji odnosa, predstavnici zajednice svoj legitimitet uspostavljaju i kod stanovnika i kod “moćnijih i iskusnijih zainteresiranih strana sa kojima sjede”.²⁷

Politička svrha odnosi se na jačanje dostupnosti, responsivnosti i odgovornosti predstavnika zajednice koji su direktno izabrani kako bi adresirali potrebe građana. Smatra se da će tako biti odgovorniji jer je njihovo djelovanje javno, a građani su dobro upoznati sa pitanjima koja rješavaju.²⁸

Ekonomska svrha pretpostavlja efikasnije i efektivnije korištenje dostupnih resursa. Lokalne institucije ukazuju na nepotrebno rasipanje resursa u kontekstu pružanja usluga i ograničavaju ga.²⁹ Kako tradicionalnu perspektivu “ekonomije razmjera” u pružanju javnih usluga sve više mijenja perspektiva “ekonomije opsega”, u okviru koje se korisnicima prilagođene usluge pružaju kroz procese privatizacije, ugovaranja pružanja usluga sa akterima van javnog sektora ili partnerstva,³⁰ jedinice na nivou susjedstva naručuju usluge koje adresiraju specifične potrebe zajednica.³¹ Naprimjer, u Velikoj Britaniji “povelje susjedstva” (engl. *neighborhood charters*) i drugi dokumenti preciziraju nivo i standarde usluga koje stanovnici očekuju i zahtijevaju.³² Takav pristup polazi od pretpostavke da su jedinice na nivou susjedstva sposobne potaći efikasnije pružanje usluga i kombinirati lokalno sa tehničkim znanjem.³³

U *Preporuci Rec (2001) 19 zemljama članicama o učešću građana u lokalnom javnom životu* Komiteta ministara Vijeća Evrope, u dijelu koji promovira uspostavljanje podopćinske uprave, mogu se identificirati ciljevi učešća građana, ali i direktnog pružanja usluga. Preporuka se zasniva na principima participatorne i predstavničke demokratije, slično kao i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, budući da preporučuje lokalnim vlastima da “razviju, i u najnaseljenijim urbanim centrima i u ruralnim područjima, oblik demokratije susjedstva kako bi se građanima omogućio veći utjecaj na okruženje i općinske

²⁷ *Ibid*, str. 65.

²⁸ *Ibid*, str. 66.

²⁹ *Ibid*, str. 59.

³⁰ *Ibid*, str. 54.

³¹ *Ibid*, str. 59.

³² *Ibid*, str. 67.

³³ Dierwechter i Coffey, “Assessing the effects of neighborhood councilson urban policy and development”, str. 472.

aktivnosti u različitim područjima općine”.³⁴ Konkretnije, mogu uspostaviti podopćinska tijela sa izabranim ili imenovanim predstavnicima, kojima se mogu dodijeliti uloge savjetovanja i pružanja informacija, te delegirati određene izvršne funkcije. Osim toga, preporuka je da se uspostave uredi uprave na podopćinskom nivou kako bi se omogućio kontakt između građana i lokalnih vlasti. Princip supsidijarnosti promoviran je kroz preporuku da lokalne vlasti usvoje integrirane pristupe organizaciji i pružanju javnih usluga, koji se zasnivaju na spremnosti za adresiranje potreba građana, te da se ohrabri angažman lokalnog stanovništva –ili direktno ili posredstvom udruženja u susjedstvu– “u osmišljavanju i implementaciji projekata koji imaju direktan utjecaj na njihovo okruženje, poput izgradnje i održavanja zelenih površina i igrališta, suzbijanja kriminala, osnivanja ustanova za podršku/samopomoć (briga o djeci, briga o starijima itd.)”.³⁵

Različita očekivanja od uprave na nivou susjedstva neminovno zavise od cilja s kojim su osnovane. Izučavajući vijeća na nivou susjedstva u SAD-u, Dierwechter i Coffey (2010) ih vide kao potencijalno transformativne prostore: u njihovom idealnom obliku, institucije na nivou susjedstva trebale bi balansirati tehničko planiranje “odozgo-prema-gore” sa procesima lokalnog učenja koje ide “odozdo-prema-gore”; trebale bi graditi društveni kapital i lokalnu političku efektivnost i povjerenje, te se usprotiviti politikama režima elita (engl. *elite-regime*) i rasta (koje se u urbanim područjima SAD-a posebno odnose na rast tržišta nekretnina). Autori smatraju da su samo rijetki sistemi sposobni promijeniti politiku urbanog razvoja na ovaj način.³⁶ I dok njihov okvir sugerira to da što su snažnije namjere vijeća susjedstva da promijene lokalne agende, to će veći biti konflikt sa lokalnim vlastima, drugi autori konflikt ne vide kao vrlinu. Na primjeru vijeća susjedstva u Los Angelesu, Kathi i Cooper (2005) ukazuju na sposobnost ovih tijela da sarađuju sa gradskim vlastima u procesima deliberacije, koji su rezultirali utemeljenijim odlukama o pružanju usluga, a mogu se dovesti u vezu s “partnerstvom” kao ciljem koji spominju Lowndes and Sullivan (2008).

2.3. Zajednički izazovi podopćinske uprave

Iako njihova svrha može biti različita, postoji nekoliko zajedničkih pitanja sa kojima se podopćinska tijela suočavaju. Jedno od ključnih je pitanje njihova legitimiteta –odnosno “nivoa do kojeg jedna organizacija s pravom i primjereno

³⁴ Council of Europe, Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, usvojena od Komiteta ministara 6. 12. 2001, na 776. sastanku zamjenika ministara. Strasbourg: Council of Europe, 2001, dodatak II, A. 7i-iv.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid*, str. 474-475.

govori i djeluje u ime susjedstva koje predstavlja”.³⁷ Pod pretpostavkom da uopće imaju predstavnike zajednice, institucije nužno ne predstavljaju sve stanovnike, a moguće je i da relativno mali broj ljudi učestvuje kroz njih.³⁸

U svom istraživanju, Chaskin (2003) identificira prirodu i nivo učešća građana kao jedan od ključnih faktora koji bi trebao doprinijeti legitimitetu.³⁹ Ipak, kako takvo učešće treba izgledati nije uvijek jasno: mnogi su autori pisali o tome da prikladnost različitih participatornih mehanizama zavisi od svrhe samog procesa i kontekstualnih varijabli.⁴⁰ Chaskin preporučuje da se uspostave efektivni procesi koji se zasnivaju na aktivnoj, inkluzivnoj, dvosmjernoj, dostupnoj i redovnoj komunikaciji između podopćinskog tijela i zajednice. Uspješni procesi također polaze od identifikacije “izvodljivih ciljeva”, koji će omogućiti kontinuitet učešća ljudi, sa kratkoročnim projektima koji se zasnivaju na malim uspjesima, sa jasnom identifikacijom uloga stanovnika i sa mogućnostima za učenje kroz rad u zajednici.⁴¹

Drugi važan faktor koji bi trebao doprinijeti legitimitetu jeste raznovrsnost učešća, odnosno uključivanje različitih aktera.⁴² To može značiti okupljanje predstavnika različitih grupa koje su prepoznate kao važni učesnici u procesima odlučivanja (npr. kroz formalno članstvo); na taj se način ostvaruje “deskriptivno predstavljanje” različitih grupa.⁴³ Drugi pristup može biti stvaranje različitih struktura kroz koje različite zajednice unutar susjedstva imaju priliku učestvovati.⁴⁴

Prema Chaskinu, legitimitet je također rezultat konkretnih aktivnosti. Drugim riječima, da bi institucije bile prihvaćene u zajednici, također su važni prethodno ostvareni rezultati, u kombinaciji sa sposobnošću okupljanja zajednice oko određenih pitanja.⁴⁵

Odgovornost podopćinskih jedinica –ili “mjera do koje organizacije koje govore i djeluju u ime susjedstva mogu biti pozvane na odgovornost za svoj rad”⁴⁶ – također je važna. Jedinice imaju odgovornost i prema svojim “sponzorima” (vlastima) i prema lokalnom stanovništvu. Ovo drugo može biti poseban izazov, budući da osjećaj vlasništva nad podopćinskim tijelom kod stanovništva gradi povjerenje i spremnost da uloži vlastite resurse u zajednicu; u odsustvu vlasništva, stanovnici

³⁷ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 178.

³⁸ *Ibid*, str. 174-175.

³⁹ *Ibid*, str. 178.

⁴⁰ Vidjeti, naprimjer, Gene Rowe i Lynn J. Frewer, “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”, *Science, Technology, & Human Values* 25, br. 1 (2000).

⁴¹ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 179.

⁴² *Ibid*, str. 178.

⁴³ Pitkin (1967) u *Ibid*, str. 180.

⁴⁴ *Ibid*.

⁴⁵ *Ibid*, str. 182.

⁴⁶ *Ibid*.

se mogu osjećati otuđenima od institucija.⁴⁷ Osim provođenja izbora za članstvo u ovim tijelima, ne postoje drugi čvrsti mehanizmi koji bi garantirali odgovornost širem stanovništvu.⁴⁸

Autori također upozoravaju na mogućnost da vijeća na nivou susjedstva primaju “uplate sa strane” od lokalnih elita i tako budu prikladno odvojena od struktura donošenja odluka i iskorištena za primjenu, koordinaciju i legitimiziranje donesenih odluka. Drugim riječima, nisu angažirana u aktivnostima koje vode ka napretku i transformaciji zajednice, već padaju “u ruke samoodabrane grupe prominentnih građana”.⁴⁹ Prema istraživanju o vijećima u susjedstvu, koje su proveli Dierwechter i Coffey (2010), ova tijela često se poimaju kao “lokalne strukture moći”, koje su ograničene na jednu grupu ljudi, odnosno zatvoreni sistemi “kojima prijeti opasnost da budu shvaćeni kao grupe koje služe vlastitim, a ne javnim interesima” i na taj način ugroze svoj odnos sa stanovništvom.⁵⁰

Još jedno pitanje za raspravu, posebno u kontekstu njihove efektivnosti, jeste teritorijalna veličina podopćinskih jedinica.⁵¹ Obično se smatra da su manje jedinice adekvatnije za učešće građana i da decentralizacija općinskih ovlasti na nivo susjedstva vodi ka efektivnijem upravljanju. No, neki autori predviđaju da bi decentralizacija mogla povećati društvene nejednakosti uvjetovane lokacijom.⁵² Lowndes i Sullivan (2008) izrazile su sumnju u kompromis između demokratije i kapaciteta: smatraju da upravljanje koje podrazumijeva više nivoa i aktera, kao i elektronsku razmjenu informacija, mijenja tradicionalnu ideju o tome da manje jedinice podrazumijevaju veći angažman stanovništva i veću responsivnost, a veće jedinice veću efikasnost i jednakost. Drugim riječima, takve promjene u načinu upravljanja svakako imaju implikacije na način na koji se vode manje jedinice.⁵³ Ipak, moguće su i druge negativne implikacije teritorijalne veličine: “Što je manja i homogenija jedinica uprave, to je elitama lakše vladati, a teže je izražavati i prihvatiti različita mišljenja.”⁵⁴ Eksperimenti sa decentralizacijom na nivou susjedstva u multietničkim dijelovima gradova poput Londona ukazuju na

⁴⁷ *Ibid*, str. 183.

⁴⁸ *Ibid*, str. 185.

⁴⁹ Knox (1984, str. 76), citiran u Dierwechter i Coffey, “Assessing the effects of neighborhood councils on urban policy and development”, str. 474.

⁵⁰ *Ibid*, str. 484, 486.

⁵¹ Autori poput Bäck i sar. (2005) prave distinkciju između različitih vrsta podopćinske uprave u zavisnosti od njihove veličine i kompetencija. Naprimjer, vijeće distrikta u urbanim sredinama, između ostalog, obično čini njegova autonomija unutar šireg područja, nadležnosti za određeni broj usluga, kao i tijelo političkog odlučivanja koje su direktno odabrali građani. Henry Bäck i sar., *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities* (Wiesbaden: VS Verlag, 2005).

⁵² Horak i Blokland, “Neighborhoods and Civic Practice”, str. 262-263.

⁵³ Lowndes i Sullivan, “How low can you go”, str. 54.

⁵⁴ *Ibid*, str. 69.

marginalizaciju manjina. Veće jedinice, s druge strane, manjinskim grupama daju veću mogućnost da artikuliraju i zaštite svoje interese i identitete, dok lokalni političari mogu biti spremniji da ih razumiju i da im odgovore.⁵⁵

Još jedan izazov funkcioniranju institucija na nivou susjedstva, koji može i ne mora biti povezan sa teritorijalnom veličinom, predstavljaju njihovi organizacijski kapaciteti i resursi. Angažman građana traži alate, obuku i druge vidove podrške kojima sve organizacije nemaju pristup.⁵⁶ U svom istraživanju o upravljanju na nivou susjedstva u tri grada u SAD-u, Chaskin (2003) dolazi do zaključka da organizacije sa boljim kapacitetima –u vidu uposlenih, resursa, sofisticiranosti rada i pristupa mrežama– također imaju veći utjecaj i sposobnost mobiliziranja većih resursa za svoje ciljeve. Resursi su također važni i u smislu podrške osnovnim funkcijama rada, ali i u smislu promocije, izgradnje kapaciteta i participatornih procesa.⁵⁷

Pitanje alociranja sredstava općinskim tijelima povezano je ne samo sa njihovim legitimitetom i odgovornosti, već i sa svrhom. Na koji način lokalne vlasti trebaju alocirati sredstva i da li treba očekivati da će doći do redistribucije sredstava za adresiranje nejednakosti između različitih lokacija? Politički ekonomisti koji istražuju urbana područja obično smatraju da političke strukture nastoje promijeniti i podriti cilj preraspodjele sredstava u politikama koje se bave osnaživanjem susjedstva. S obzirom na moć lokalnih vlasti i tendenciju lokalnih političara da ograniče namjere podopćinskih tijela da se sredstva preraspodijele, nastoje ih kooptirati za učešće u lokalnim odlukama koje se bave pitanjima poput razvoja tržišta nekretnina.⁵⁸ Prema nalazima Corryjai Stokera (2002), ključno je pitanje “da li je opredijeljenost za lokalizam kompatibilna sa željom da se izjednače mogućnosti i redistribuiraju prihodi i bogatstvo”.⁵⁹ Chaskin (2003) predviđa mogući kompromis u alokaciji resursa: ograničena sredstva neizbježno otvaraju pitanje da li se novac treba trošiti na pružanje lokalnih usluga ili na organiziranje participatornih procesa.⁶⁰ Lowndes i Sullivan (2008) smatraju da je neophodno stvarati mogućnosti za jedinice susjedstva da, pored oskudnih sredstava iz budžeta, prikupe sredstva iz drugih izvora.⁶¹

Povezano sa pitanjem alokacije resursa je i pitanje kako garantirati da se sredstva namijenjena tijelima na nivou susjedstva troše na stvarne potrebe zajednica a ne na potrebe onih koji će ih vještije privući. To se, opet, dovodi u vezu

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 175.

⁵⁷ *Ibid.*, str. 176.

⁵⁸ Horak i Blokland, “Neighborhoods and Civic Practice”, str. 263.

⁵⁹ Citirano u Lowndes i Sullivan, “How low can you go”, str. 70.

⁶⁰ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 176.

⁶¹ Lowndes i Sullivan, “How low can you go”, str. 70.

sa odgovornošću i potrebom uspostavljanja adekvatnih procedura, uključujući mogućnost da stanovnici učestvuju u odlukama o namjeni sredstava.⁶²

Literatura o podopćinskoj upravi generalno ne propisuje kakav bi oblik ova tijela trebala imati. Najčešće se razmatra da li ona služe svojoj primarnoj svrsi, kakav legitimitet proizlazi iz njihovog rada, te da li odgovaraju lokalnim vlastima i stanovništvu za svoj rad iza trošenje sredstava. Kako navodi Chaskin, “uspjeh mehanizama za poticanje donošenja odluka i djelovanja na nivou susjedstva zavisi od strukturiranja odnosa i kontinuiranih pregovora između aktera, te odgovornosti, očekivanja i linija odgovornosti između njih, prije nego od određenih organizacijskih struktura ili određenih, formalno prepoznatih uloga.”⁶³ Prema tome, u skladu sa savremenom idejom uprave, njihovu će relevantnost u zajednici neminovno odrediti i to koliko uspješno ove institucije djeluju u konstelaciji različitih aktera i procesa.

⁶² Dierwechter i Coffey, “Assessing the effects of neighborhood councils on urban policy and development”.

⁶³ *Ibid*, str. 177.

3.

Mjesne zajednice onda i sada: Regionalna perspektiva

Zbog zajedničkog historijskog naslijeđa mjesnih zajednica, sličnih građanskih tradicija i sistema lokalne samouprave, u ovom ćemo se odjeljku osvrnuti na institucionalni dizajn podopćinske uprave i njenog funkcioniranja u praksi u zemljama bivše Jugoslavije. Prvi dio poglavlja razmatra jugoslovensko iskustvo MZ-a, odnosno svrhu i ustroj MZ-a u socijalističkom periodu. U drugom dijelu, analiziran je današnji način organiziranja MZ-a u ovim zemljama. Iako su zemlje u različitim fazama razvoja i reforme lokalne samouprave, komparativna perspektiva korisna je jer može pomoći u razumijevanju razvoja MZ-a u regiji u posljednjih nekoliko decenija, kao i izazova sa kojima se one trenutno suočavaju. Komparativna perspektiva također pruža uvid u trendove, pravce razvoja, kao i lekcije korisne za BiH. Ipak, neophodno je naglasiti da se poglavlje prvenstveno bazira na analizi pravnog okvira i vrlo ograničenim sekundarnim izvorima, dok su empirijska istraživanja vrlo rijetka. Zbog toga nedostaje puni uvid u mjesne prakse i potencijalno inovativne primjere načina na koje su se MZ tokom godina mijenjale.

U bivšoj Jugoslaviji, MZ su bile teritorijalno određeni prostori mjesne samouprave koje je lokalno stanovništvo moglo koristiti za učešće u lokalnim pitanjima, uključujući komunalna i stambena pitanja, pitanja infrastrukture i zaštite potrošača. Takozvana *narodnooslobodilačka vijeća* ili *odbori* iz 1940-ih godina (nakon Drugog svjetskog rata preimenovani u *narodne odbore*) bili su prethodnici MZ-a, a poslije 1952. godine reorganizirani su u *mjesne odbore* (neki u lokalne uprave ili komune).⁶⁴ Jugoslovenski Ustav iz 1963. uveo je *mjesnu zajednicu*,⁶⁵ a Ustav Jugoslavije iz 1974. godine propisao je da je MZ obavezni oblik mjesne samouprave.⁶⁶

⁶⁴ Vidjeti: Eugen Pusić, "Intentions and Realities: Local Government in Yugoslavia", *Public Administration* 53, br. 2 (1975), str. 133-134. Prema Pusiću, od 1945. do 1952. postojala je distinkcija između manjih narodnih odbora i većih narodnih odbora grada, okruga, regije ili provincije.

⁶⁵ Prema Božiću i Joganu (1974), prije usvajanja Ustava iz 1963. godine, u Hrvatskoj su u gradovima bile uspostavljene *stambene zajednice*, a u selima *mjesni odbori*. U: Vojko Rešetar, "Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini", *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11, br. 1 (2011), str. 73.

⁶⁶ Hrženjak (1993) u Rešetar, "Istraživanje mjesne samouprave", str. 73.

MZ su imale status pravne osobe; imale su finansijsku nezavisnost (mogle su, primjera radi, imati vlastite prihode), ali su također finansirane iz općinskog budžeta ili građanskog samodoprinosu, imale su svoje prostorije i uposlenike i mogle su posjedovati imovinu. Činila ih je skupština MZ-a kao predstavničko tijelo i savjet MZ-a kao izvršno tijelo. Pola delegata u skupštini MZ-a direktno su birali građani, dok su drugu polovinu imenovali radnici javnih preduzeća, kao i udruženja građana. MZ su također mogle formirati i druga tijela, poput mirovnog vijeća za medijaciju lokalnih konflikta ili savjeta potrošača i korisnika usluga.⁶⁷ Oblici participacije bili su referendum i zbor građana, a MZ su učestvovalе u vijeću mjesnih zajednica, koje je bilo dio općinskog vijeća/skupštine.⁶⁸

Razvoj MZ-a važno je razumjeti u kontekstu reformi lokalne samouprave u to doba. Prema Pusiću (1975), kontinuirani rast veličine jedinica lokalne samouprave (zajedno sa padom samog broja jedinica) bio je zasnovan na “želji da se gradi snažna osnova za lokalnu autonomiju”⁶⁹ i –iz praktičnih razloga– na pretpostavci da će veće jedinice biti u stanju generirati veće izvorne prihode.⁷⁰ Istovremeno, MZ su zapravo “osmišljene kao oblik direktnog popularnog udruživanja, ne lokalne uprave, i bez vlastitog budžeta ili profesionalne administracije”. Bile su inicijalno uspostavljene “manje-više kao terenski politički uredi vijeća komune”, a naslanjale su se na zborove birača, koji su igrali značajnu ulogu u odabiru lokalnih vijećnika ili u iniciranju odluka u općinskim vijećima. Ipak, sa procesom okrupnjavanja općina, postalo je neophodno povećati moći MZ-a, uključujući i moć namicanja prihoda.⁷¹ Drugim riječima, čini se da je MZ najprije određena funkcija političkog predstavljanja, da bi se kasnije njihov djelokrug širio preuzimanjem određenih lokalnih zadataka kako su rasle nadležnosti lokalne uprave.

MZ iz socijalističkog perioda smatraju se važnim dijelom lokalnih procesa odlučivanja, planiranja i implementacije lokalnih infrastrukturnih projekata.⁷² Dok je danas generalno prihvaćeno da su MZ 1960-ih i 1970-ih godina služile kao prostor za učešće građana u bivšoj Jugoslaviji, neki autori iz tog vremena ukazali su na probleme u funkcioniranju MZ-a: iako su predstavljale “osnovnu jedinicu za organiziranje samoupravljanja”, nisu mogle nezavisno upravljati javnim sredstvima a njihov savjet i predsjednik imali su samo administrativne

⁶⁷ Shandana Khan Mohmand i Snezana Misic Mihajlovic, *Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans - Work in Progress Paper* (IDS i SDC, 2013), str. 11.

⁶⁸ *Ibid.*, str. 11-12.

⁶⁹ Ustav iz 1963. samoupravljanje je proglasio građanskim pravom. Pusic, “Intentions and Realities”, str. 136.

⁷⁰ *Ibid.*, str. 135.

⁷¹ *Ibid.*, str. 135-138.

⁷² Vidjeti: UNDP, *Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina - National Human Development Report 2005* (Sarajevo: UNDP, 2005), str. 65.

funkcije.⁷³ Također, opći pad učešća građana kroz MZ u tadašnje vrijeme dovodi se u vezu sa, između ostalog, nedovoljnom mogućnosti njihovog utjecaja na lokalne procese odlučivanja, kao i sa koncentracijom moći u rukama lokalnih elita.⁷⁴ Ova realističnija slika funkcioniranja MZ-a u to vrijeme na određeni način podsjeća na neke od problema sa kojima se one suočavaju i danas.

Nakon raspada Jugoslavije, svaka zemlja izabrala je zaseban put reforme lokalne i mjesne samouprave. Devedesetih godina, zemlje su uglavnom prolazile kroz centralizaciju i napore izgradnje države, a slijedio je val decentralizacije kasnih 1990-ih i ranih 2000-ih, koje su primarno bile rezultat međunarodnih obaveza prema Evropskoj uniji i Vijeću Evrope.⁷⁵ Reforme su neminovno ostavile traga na funkcioniranje MZ-a –u mnogim slučajevima, njihove su kompetencije oslabljene, a njihova imovina prebačena na općine.⁷⁶

Bez obzira na ove turbulentne promjene u institutu mjesne zajednice, čini se da zemlje bivše Jugoslavije još uvijek prepoznaju vrijednosti osnivanja podopćinskih tijela. U kojoj mjeri to čine ipak se razlikuje. U tabeli 3.1. ponuđen je pregled načina na koji su danas ustrojene MZ u zemljama bivše Jugoslavije, izuzev BiH.

⁷³ Gene S. Leonardson i Dimitar Mirčev, "A Structure for Participatory Democracy in the Local Community: The Yugoslav Constitution of 1974", *Comparative Politics* 11, br. 2 (1979), str. 190-191.

⁷⁴ *Ibid*, str. 193-194. Istraživanje provedeno 1950-ih godina pokazalo je da je partijsko članstvo u narodnim odborima (koji su kasnije postali MZ ili komune) činilo između 50% i 60%, u vrijeme kada je samo 7,5% odrasle populacije bilo učlanjeno u partiju. Pusic, "Intentions and Realities", str. 150.

⁷⁵ Khan Mohmand i Misić Mihajlović, *Connecting Citizens to the State*, str. 12; također vidjeti: Tatjana Pavlović Krizanić, "Rural Governance in Serbia: Charting a Sustainable Future", u *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Gábor Péteri (Budapest: OSI/LGI, 2008), str. 138.

⁷⁶ Pogledati *Ibid.*; Khan Mohmand i Misić Mihajlović, *Connecting Citizens to the State*; Joanne Adams, *Assessment of Intra-Municipal Relations and the Role of Neighborhood Self Government* (Skoplje: OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 2004); Miro Haček i Anja Grabner, "Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Divisions in Slovenia", *Croatian and Comparative Public Administration* 13, br. 1 (2013), str. 214; Ivan Koprić, "Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj", *Hrvatska javna uprava* 10, br. 3 (2010), str. 666; Gábor Péteri, "Introduction: Mind Your Own Business!", u *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Gábor Péteri (Budapest: OSI/LGI, 2008), str. 12.

Tabela 3.1. Pregled savremene mjesne uprave u zemljama bivše Jugoslavije⁷⁷

Zemlja	Oblik / status	Svrha	Izbori	Funkcije	Tijela	Finansije	Učešće građana
Hrvatska	Mjesni odbori, gradske četvrti i kotari (neobavezni). Pravne osobe. Osnovani statutom općine. Građani, udruženja i druga tijela propisana statutom mogu inicirati osnivanje.	Oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju o pitanjima od utjecaja na njihov život i rad	Članovi vijeća direktno birani tajnim glasanjem, izborna procedura slična lokalnim izborima.	Propisuje ih općinski statut. Vijeće odbora usvaja program rada, pravila, poslovnik, finansijski plan i izvještaj. Poslovi općine mogu im se povjeriti i finansiraju se iz općinskog budžeta.	Vijeće i predsjednik vijeća	Propisano statutom općine.	Zbor građana za raspravu o potrebama i interesima građana, za davanje prijedloga o relevantnim mjesnim pitanjima, savjetovanje općine. Saziva se za dio mjesnog odbora. Referendum može predložiti većina vijeća mjesnih odbora u općini.
Kosovo	Prema zakonu, sela, naselja, gradske četvrti. Detalje propisuje statut općine.	Nije precizirano u zakonu.	Propisuje statut općine.	Dogovor s općinom o pružanju usluga bliže građanima, u skladu s instrukcijama nadležnog ministarstva i uz adekvatno finansiranje. Statut općine propisuje zadatke.	Nije precizirano zakonom.	Propisuje statut općine.	Nije precizirano zakonom, propisuju lokalni akti.
Makedonija	Urbane zajednice u gradovima, mjesne zajednice u drugim naseljenim mjestima. Neobavezne, nisu pravne osobe.	Predstavlja interese građana.	Propisuje statut općine.	Podnosi prijedloge, inicijative. Načelnik može MZ-u delegirati zadatke u skladu sa statutom, za što se određuju sredstva.	Savjet, predsjednik	Određeno sektorskim zakonima.	Zbor građana
Crna Gora	MZ obavezne, osnivaju ih građani građanskom inicijativom na zboru, izuzetno skupština općine. Pravna osoba.	Građani u MZ-u odlučuju ili učestvuju u odlučivanju o zadovoljavanju lokalnih potreba i interesa u različitim oblastima.	Propisano odlukom općine. Odlukom na zboru građana inicirani izbori, imenovana komisija. Javno ili tajno glasanje na zboru.	Građani odlučuju o potrebama/ interesima u oblasti komunalnih djelatnosti, stanovanja, zaštite potrošača, kulture, sporta itd.	Savjet, nadzorni odbor	Propisano odlukom općine; prihodi općine ustupljeni MZ-u, doprinos lokalnog stanovništva, naknade za usluge, donacije, pokloni itd. Mogu posjedovati imovinu.	Zbor građana, referendum MZ-a, drugi oblici u skladu sa statutom i odlukom općine.
Srbija	MZ i drugi oblici (kvart, četvrt, rejon i slično). Pravna osoba. Osniva skupština općine uz mišljenje stanovnika. Obavezne u selima.	Zadovoljavanje općih, zajedničkih, svakodnevnih potreba stanovnika određenog područja.	Propisano statutom općine.	Propisano lokalnim aktima. Može se povjeriti obavljanje poslova općine, uz osiguranje sredstava. Rad općinske uprave može se organizirati u MZ.	Savjet, nadzorni odbor	Sredstva se određuju odlukom o općinskom budžetu. Uključuje sredstva iz budžeta, samodoprinos, donacije, prihode iz aktivnosti MZ-a.	Zbor građana, građanske inicijative, referendum, drugo.
Slovenija	Lokalne, seoske i gradske zajednice. Općinsko vijeće propituje interes građana za njihovo osnivanje na skupu ili referendumu. Inicijative o osnivanju dolaze od vijeća ili građana. Neobavezne. Pravni status zavisi od općine.	Statut općine propisuje zadatke i finansiranje.	Propisuje zakon. Građani biraju savjet.	Obavlja funkcije od važnosti za građane koje propisuje statut općine. Povjereni zadaci mogu se odnositi na pružanje lokalnih usluga, održavanje cesta i javnih površina, upravljanje lokalnom imovinom, promocijom kulturnih i društvenih aktivnosti.	Savjet, predsjednik	Ako je pravna osoba, budžet općine određuju volonterski i vlastiti doprinosi, naknade za usluge, prihod od imovine. Ako nije pravna osoba, statut općine određuje budžetska sredstva za izvršenje zadataka.	Realizira se kroz skupove stanovnika općine, referendume, građanske inicijative.

⁷⁷ "Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi", *Narodne novine* 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13, članovi 22, 24 i 57-66; "Zakon o lokalnoj samoupravi", *Službeni glasnik Republike Srbije* 129/07, članovi 8, 72-77; "Zakon o lokalnoj samoupravi", *Uradni list Republike Slovenije* 100/05 (i neslužbena, integralna verzija, 2010), članovi 18-19; Haček i Grabner, "Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Divisions in Slovenia"; "Zakon za lokalnata samouprava", *Služben vesnik na Republika Makedonija* 5/02, članovi 82-86; Adams, *Assessment of Intra-Municipal Relations and the Role of Neighborhood Self Government*; "Zakon o lokalnoj samoupravi", *Službeni list Republike Crne Gore* 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 i *Službeni list Crne Gore* 88/09, 03/10 i 38/12, članovi 95-98.e) i 102-104; Assembly of the Republic of Kosovo, "Law on Local Self-Government", Law nr. 03/L-040, 2008, članovi 4, 34; Robert D. Ebel i Gábor Péteri, ur., *The Kosovo Decentralization Briefing Book* (Priština/Budapest: Kosovo Foundation for Open Society i LGI, 2007), str. 22.

Kao što se može vidjeti iz tabele 3.1, analizirane zemlje na različite načine uređuju status podopćinskih jedinica: u nekim slučajevima, ove su institucije obavezne, kao u Crnoj Gori ili ruralnim dijelovima Srbije, dok su u drugim neobavezne, poput Slovenije, Hrvatske ili Makedonije. Status pravne osobe koji im pruža zakonski okvir u Hrvatskoj, Srbiji ili Crnoj Gori implicira da ove jedinice imaju supstancijalnu autonomiju u svom radu, jer mogu upravljati vlastitim bankovnim računima i obavljati druge poslove. U Sloveniji, s druge strane, zakon predviđa prilično snažnu formalnu kontrolu lokalnih zajednica –općinski statut može, naprimjer, propisati da su pojedinačne odluke savjeta lokalne zajednice jedino valjane ako ih je odobrilo općinsko vijeće. Također, za zajednice koje imaju status pravne osobe, njihovi pravni poslovi mogu biti anulirani ako prethodno nisu dobili saglasnost načelnika.⁷⁸

U pogledu njihovog rada, zakoni o lokalnoj samoupravi u svim zemljama ostavljaju jedinicama lokalne samouprave mogućnost da reguliraju važne aspekte djelovanja podopćinskih jedinica, uključujući konstituiranje tijela i njihove zadatke i finansije. To za posljedicu može imati različite oblike i funkcije mjesnih jedinica u ovim zemljama, u zavisnosti od lokalnoga konteksta, ali ključni aspekti njihovog rada također mogu ostati nepropisani. U zavisnosti od lokalne vlasti, lokalni akti u nekim zemljama –poput, naprimjer, Crne Gore i Hrvatske– propisuju da se određeni procent općinskih prihoda odvoja za finansiranje rada mjesnih jedinica.⁷⁹ U drugim kontekstima, finansiranje je manje izvjesno. Posebno je zanimljivo istaći razliku u izboru organa ovih tijela: u nekim zemljama, poput Hrvatske, izbori po zakonu trebaju biti provedeni na način kako se provode lokalni izbori; u drugima, poput Crne Gore, iniciranje izbora i imenovanja izbornih komisija zavise od MZ-a. Ako izbori nisu propisani lokalnim aktima, može se postaviti pitanje njihove regularnosti, što je u Crnoj Gori slučaj u praksi.⁸⁰

⁷⁸ “Zakon o lokalni samoupravi”, čl. 19.a), 19.c).

⁷⁹ Naprimjer, odluka Opštine Bijelo Polje u Crnoj Gori propisuje da se dio prihoda koji su ostvareni na teritoriji MZ-a dodijeli iz općinskog budžeta MZ-a, i to na osnovu poreza na nekretnine prikupljenog od stanovnika u iznosu od 100% i naknada od koncesija za korištenje prirodnih resursa na teritoriji MZ-a u iznosu od 50% od onoga što općina prikupi. Osim toga, predviđena su posebna sredstva za kapitalne investicije na teritoriji MZ-a. Izvor: Opština Bijelo Polje, Odluka o mjesnim zajednicama, *Službeni list Crne Gore – opštinski propisi* 5/03, član 64. Odluka Grada Zagreba propisuje da se 5% gradskog budžeta koristi za finansiranje mjesne samouprave i predviđa donošenje kriterija za raspodjelu sredstava. Većina sredstava predviđena je za takozvane “male komunalne akcije”. Izvor: “Odluka o financiranju mjesne samouprave u Gradu Zagrebu”, *Službeni glasnik Grada Zagreba* 2/01, 16/02, 18/02, 19/03, 18/04, 16/08 i 17/09.

⁸⁰ Zajednica opština Crne Gore nedavno je predala inicijativu Skupštini Crne Gore vezano za izradu novog izbornog zakona, u kojoj je ukazala na to da uspostavljanje, sastav i rad tijela koja bi trebala biti nadležna za provođenje izbora u MZ-u nisu propisani sadašnjim aktima i trebaju biti propisani u zakonodavstvu na višem nivou vlasti. Prema ovoj inicijativi, “izbori u mjesnoj zajednici predstavljaju puku improvizaciju bez ikakve institucionalne zaštite koja se lokalnim propisima ne može urediti”. Izvor: Zajednica opština, Inicijativa za uređenje pitanja načina i postupka izbora organa u mjesnoj zajednici (Podgorica: Zajednica opština Crne Gore, 2014).

Kada je u pitanju njihova svrha, u većini zemalja se mjesne jedinice osnivaju sa deklarativnim ciljem zadovoljavanja ili predstavljanja građanskih potreba i interesa. S druge strane, zakoni generalno ne preciziraju kako se to postiže. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi u Hrvatskoj eksplicitno definira mjesne odbore kao oblik neposrednog učešća građana, iako su oni, prema Rešetaru (2011), *de facto* posredni oblici učešća koji se baziraju na predstavljanju.⁸¹ Ipak, zakon predviđa i savjetodavnu ulogu mjesnih zborova. U Crnoj Gori, izgleda da su MZ, bar *de jure*, osmišljene kao nezavisna tijela mjesne samouprave, koja obrazuju građani; u većini drugih zemalja, iako obično postoji obaveza konsultiranja građana o tom pitanju, lokalne vlasti donose odluke o formiranju i funkcijama mjesnih jedinica.

Većina zakona također predviđa mogućnost da jedinice lokalne samouprave prenesu ili dodijele određene zadatke iz svog djelokruga podopćinskim jedinicama, sa adekvatnim finansijskim sredstvima za njihovo izvršenje. Mogućnost decentraliziranog pružanja specifičnih usluga izraženija je u zakonskom okviru nekih zemalja, poput Slovenije. Generalni uvid u zakonske okvire sugerira da je predstavljanje interesa građana, prije nego decentralizacija zadataka na mjesni nivo, primarna svrha ovih tijela.

Rezultati empirijskih istraživanja o mjesnim jedinicama u regiji vrlo se teško mogu generalizirati i sublimirati s obzirom na to da nedostaje sveobuhvatnih komparativnih studija, a čak nema ni empirijskih istraživanja o svim bitnim aspektima funkcioniranja ovih tijela u jednoj zemlji. Iz tog razloga ovaj pregled nema namjeru biti sveobuhvatan, jer se ne mogu izvlačiti generalni zaključci vezano za iskustva svih spomenutih zemalja, niti uzeti u obzir razlike u funkcioniranju mjesnih jedinica u različitim kontekstima. Ipak, mogu se primijetiti neki generalni zajednički problemi sa kojima se suočavaju tijela na mjesnom nivou.

Jedan od problema odnosi se na formiranje mjesnih jedinica. U svojoj studiji podopćinskih tijela u Hrvatskoj, BiH, Makedoniji i Srbiji, koja se bavi pitanjem formalnih i neformalnih institucija, Khan Mohmand i Mišić Mihajlović (2013) ističu da se lokalne vlasti ne suočavaju sa sankcijama ako ne formiraju MZ ili ne uspostave smislene odnose sa MZ-om.⁸² Istraživanje iz 2012. o transparentnosti lokalne vlasti, koje je provela Udruga GONG iz Hrvatske, pokazalo je da 97% jedinica lokalne samouprave ima odredbe o osnivanju mjesnih jedinica u svojim statutima, a da je samo 60% osnovalo mjesne odbore – i to 84% gradova i 49% općina. Također, samo 65% je održalo izbore za mjesne odbore u posljednje četiri godine,⁸³ što znači da organi mjesnih jedinica nisu konstituirani bez obzira na njihovo formalno osnivanje. Prema istraživanju koje je provela Šarenac (2012), iako su sve osim jedne općine u Crnoj Gori osnovala mjesnu samoupravu, procese

⁸¹ Rešetar, "Istraživanje o mjesnoj samoupravi", str. 76.

⁸² Khan Mohmand i Misić Mihajlović, *Connecting Citizens to the State*, str. 17.

⁸³ Nives Miošić, *LOTUS 2011/12: Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Gong, 2012), str. 43-44.

osnivanja uglavnom nisu inicirali građani, kako predviđa zakon, već općine, što potencijalno signalizira nizak nivo interesa za mjesnu samoupravu među građanima.⁸⁴

Mnogi autori ukazuju na to da podopćinske jedinice u praksi nužno ne služe kao istinski prostori za učešće građana. Primjera radi, anketa provedena u Srbiji 2006. godine pokazala je da 78% respondenata nije bilo uključeno u bilo kakvu aktivnost koju su organizirale MZ.⁸⁵ U Crnoj Gori, analiza lokalne samouprave koju je objavila vlada MZ opisuje kao samo nominalno prostore za učešće građana.⁸⁶ Neki autori nizak nivo angažmana dovode u vezu sa problemom nedostatka odgovornosti MZ-a prema lokalnom stanovništvu, te utjecajem političkih partija na ova tijela.⁸⁷

Brojni autori također ističu da su lokacija i veličina podopćinskih tijela važne karakteristike u kontekstu njihove relevantnosti za zajednicu. Primjera radi, kako navodi Pavlović Križanić (2008), bez obzira na turbulentne reforme lokalne samouprave 1990-ih i 2000-ih u Srbiji, ruralna MZ i dalje je važan vid približavanja lokalnih vlasti i građana.⁸⁸ Prema jednoj anketi iz Makedonije, postojao je “ogroman disparitet” u odnosu urbanog i ruralnog stanovništva prema MZ-u,⁸⁹ dijelom i zbog toga što je više MZ-a uspostavljeno u ruralnim područjima.⁹⁰ Također, stope učešća bile su dva puta veće u ruralnim područjima u odnosu na urbana. Stanovnici ruralnih područja imali su više povjerenja u svoju MZ i predsjednika i bolje su ocijenili rezultate svoje MZ nego stanovnici urbanih dijelova.⁹¹ Drugi također ističu disparitet u veličini populacije MZ-a, što može utjecati na njihovu efektivnost i legitimitet. Imajući u vidu njihove kapacitete, u mnogim se slučajevima mjesne jedinice smatraju prevelikim da bi mogle uzeti u obzir interese zajednice i da bi građani kroz njih mogli učestvovati.⁹² U Sloveniji

⁸⁴ Ranka Šarenac, “Citizen Participation in Public Decision-making: How Subnational Governments Can Support Citizen Engagement and Institutionalize Participatory Practices in Montenegro”, u *Citizen Participation in South Eastern Europe*, ur. Vivien Lowndes (Budapest: Open Society Foundations, 2012), str. 128.

⁸⁵ Vidjeti Pavlovic Krizanic, “Rural Governance in Serbia”, str. 144.

⁸⁶ Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore, Analiza o funkcionisanju mjesne samouprave u Crnoj Gori, (Podgorica: Vlada Crne Gore, 2012), str. 80.

⁸⁷ Pogledati, npr., Pavlovic Krizanic, “Rural Governance in Serbia”; Khan Mohmand i Misic Mihajlovic, *Connecting Citizens to the State*, str. 13; Šarenac, “Citizen Participation in Public Decision-making”, str. 128.

⁸⁸ Pavlovic Krizanic, “Rural Governance in Serbia”, str. 138.

⁸⁹ Adams, *Assessment of Intra-Municipal Relations and the Role of Neighborhood Self Government*, str. 16.

⁹⁰ *Ibid*, str. 10.

⁹¹ *Ibid*, str. 12.

⁹² Vidjeti, naprimjer, Kahn Mohmand i Misic Mihajlovic, *Connecting Citizens to the State*, str. 18.

se, naprimjer, broj stanovnika u jednoj lokalnoj zajednici kreće između 9 i 34,340, a broj zajednica u općini između 2 i 29.⁹³

Čini se da se mjesne jedinice u mnogim kontekstima suočavaju sa brojnim institucionalnim i finansijskim preprekama funkcioniranju. Primjera radi, različite studije ukazuju na to da im usluge koje pružaju nisu formalno dodijeljene, nego se pružaju na volonterskoj osnovi i zahvaljujući dobrovoljnim doprinosima građana. Mohmand Khan i Mišić Mihajlović (2013) smatraju da će potencijal ovih institucija za pružanje usluga biti ograničen sve dok se takvi zadaci formalno ne prepoznaju i u općinskom budžetu.⁹⁴ Druge studije također ukazuju na generalno slabu finansijsku podršku mjesnim jedinicama i na nejasne zadatke ovih tijela.⁹⁵

Regionalna perspektiva pokazuje da su se MZ kao tijela samouprave u Jugoslaviji značajno promijenile: danas, u većini zemalja, jedinice lokalne samouprave imaju značajnu diskreciju da lokalnim aktima propišu njihov ustroj i funkcije, dok se politike viših nivoa vlasti marginalno bave ovim tijelima. U isto vrijeme, posebne politike o mjesnim jedinicama, koje bi im namijenile posebnu ulogu u političkom i ekonomskom životu lokalnih zajednica, kao što je to slučaj u nekim drugim zemljama (npr. obnavljanje i razvoj susjedstava, osnaživanje građana, bolje ciljanje usluga) izostaju. Čini se, zapravo, da su ova tijela uglavnom naslijedila model "političkog terenskog ureda" iz bivšeg političkog sistema, samo bez moći koja im je u to vrijeme bila svojstvena.

U većini zemalja, sveobuhvatno empirijsko istraživanje o svim relevantnim aspektima njihovog funkcioniranja nije urađeno, pa je teško generalno govoriti o uvjetima i trendovima u praksi mjesnih jedinica. Međutim, izvještaji uglavnom ukazuju na značajne strukturalne izazove sa kojima se mjesne jedinice suočavaju (nedostatak institucionalizacije i definiranja njihovih zadataka, nedostatak sredstava i kapaciteta), što može dalje podriti deklarativne ideje o predstavljanju interesa stanovništva i reducirati njihov legitimitet u praksi. Nedostatak legitimiteta, kao što je prethodno spomenuto, za posljedicu ima pad učešća građana. U isto vrijeme, studije slučajeva i ankete ukazuju i na pozitivne primjere, gdje mjesne jedinice zadovoljavaju potrebe lokalnih zajednica u nekim zemljama (obično u sferi infrastrukture), što obično zavisi od kooperativne lokalne vlasti i institucionaliziranog finansiranja MZ-a. Prema tome, pored prepreka sa kojima se ove jedinice suočavaju u praksi, većina autora također ističe i pozitivni doprinos mjesnih zajednica u današnje vrijeme, kao i potencijal da taj doprinos bude još i veći.

⁹³ Haček i Grabner, "Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Divisions in Slovenia", str. 222.

⁹⁴ Khan Mohmand i Misic Mihajlovic, *Connecting Citizens to the State*, str. 21-22.

⁹⁵ Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore, Analiza o funkcionisanju lokalne samouprave u Crnoj Gori, str. 80; Mirko Klarić, "Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj", *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, ur. Onesin Cvitan, god. 2, br. 1-2 (2008), str. 14.

Iako je u nedostatku komparativnih podataka o mjesnoj upravi u regiji teško izvući generalne zaključke, čini se da prepreke njihovom funkcioniranju prvenstveno proistječu iz inertnosti vlasti koja ih onemogućava da na smislen način poimaju ulogu MZ-a, kao i iz nedostatka opredjeljenja da se uloga MZ-a institucionalizira. Ovo je važna lekcija za BiH, s obzirom na generalnu percepciju više autora da su MZ u BiH u posljednjih dvadeset godina u velikoj mjeri zanemarene u službenim politikama o decentralizaciji.

4.

Primjena koncepata o podopćinskoj upravi u BiH

Glavna svrha ovog istraživanja bila je pružiti uvid u prakse funkcioniranja MZ-a u BiH, te pružiti generalne preporuke za unapređenje njihovog rada. Zbog nedostatka osnovnih podataka, istraživanje je u velikoj mjeri eksploratorno, bez namjere da testira predefinirane pretpostavke i hipoteze o potencijalnim faktorima koji mogu utjecati na rad MZ-a ili da sugerira teorijske modele koji se mogu primijeniti na BiH. Ipak, koncepti iz međunarodne literature o ciljevima i principima podopćinske uprave, kao i regionalna iskustva, uzeta su u obzir za razumijevanje rada MZ-a u BiH. U nastavku dajemo kratak pregled tematskih oblasti i istraživačkih pitanja koja su u studiji obrađena.

1. **Obrazovanje, pravni status i izbori:** Na koji su način MZ uspostavljene i koji pravni status imaju u različitim općinama u BiH? Da li su njihovi organi konstituirani i na koji način (npr. tajno glasanje, javno glasanje, direktno imenovanje)?
2. **Funkcioniranje:** Na koji način funkcioniraju organi MZ-a? Koje su procedure za donošenje odluka, na koji način rade u praksi? Da li lokalne vlasti vrše neku vrstu nadzora nad njihovim radom?
3. **Resursi i kapaciteti:** Na koji način MZ funkcioniraju u kadrovskom smislu? Da li imaju formalno zaposlene radnike? Kakvi su im izvori finansiranja na raspolaganju i da li imaju svoje prostorije za rad?
4. **Saradnja i koordinacija:** Da li MZ sarađuju sa lokalnom upravom i drugim institucijama (npr., sa centrima za socijalni rad, školama, komunalnim preduzećima, nevladinim organizacijama itd.) i na koji način?
5. **Pružanje usluga:** Kakve usluge pružaju MZ? Da li je lokalna uprava delegirala bilo kakve zadatke MZ-u i, ako jeste, koje?
6. **Prostori i procesi učešća građana:** Koji su mehanizmi građanima na raspolaganju za učešće? Da li su propisani i operacionalizirani? Da li se koriste u praksi?

Prve tri tematske oblasti zapravo se odnose na institucionalni dizajn MZ-a. Ovo uključuje i to na koji su način osmišljene (npr. teritorijalno, kulturno, privredno), koji ih organi čine, kako su uspostavljene i na koji način funkcioniraju. Ove su institucionalne karakteristike uzete u obzir jer mogu imati bitan utjecaj na rad MZ-a. Drugi aspekti koji su uzeti u obzir odnose se na funkcije MZ-a –*de jure*, u odnosu na bilo kakve iskazane ciljeve s kojima su osnovane, i *de facto*, šta rade

u praksi. Ove funkcije mogu, između ostalog, uključiti pružanje usluga, učešće građana ili koordinaciju sa lokalnim akterima.

Istraživanje tako razmatra da li se u trenutnim politikama lokalnih i viših nivoa vlasti mogu identificirati eksplicitni ciljevi za formiranje MZ-a, pozivajući se na okvir Lowndes i Sullivan (2008), te Preporuku Vijeća Evrope o učešću građana, koji predviđaju ciljeve poput građanskog angažmana ili decentraliziranog pružanja usluga. S druge strane, ako ne postoje jasno artikulirani novi ciljevi za MZ, pitanje je da li su one naslijedile ciljeve iz bivšeg političkog sistema, poput cilja političkog okupljanja, koji navodi Pusić (1975). Ovo je posebno važno imajući u vidu regionalna iskustva mjesnih jedinica, gdje je njihova nova svrha često neizvjesna. Pored identificiranja takvih ciljeva, također se nastoji vidjeti kako se oni manifestiraju u praksi. U tom smislu, posebno je važno proučiti konstelacije odnosa u MZ-u i oko MZ-a, u kojima inovativni aranžmani upravljanja, zajedno sa lokalnim vlastima i drugim akterima, ili rad u hijerarhiji i pod kontrolom lokalne vlasti, predstavljaju dvije moguće krajnosti.

Pitanje legitimiteta ili mjere do koje MZ govore i rade u ime svog stanovništva, odnosno to ne čine, osnova su razumijevanja pitanja izbora organa MZ-a i nivoa njihove reprezentativnosti. Slično tome, pitanje odgovornosti –odnosno, da li se MZ mogu pozivati na odgovornost za svoj rad– adresirano je kroz uvid u interakcije između MZ-a i građana i MZ-a i lokalnih vlasti, posebno u studijama slučajeva (pogledati peto poglavlje o metodologiji). S obzirom na to da se učešće građana ističe kao jedna od ključnih vrlina podopćinske uprave, razmatranje načina na koji se građani uključuju u MZ može pružiti uvid u potencijal za pozitivne ishode takvog angažmana koji se ističu u literaturi, poput unapređenja usluga, distribucije resursa na fer osnovi, unapređenja građanskih vještina i kreiranja “tački pristupa”, odnosno strukturalnih preduvjeta za učešće građana. Ipak, da li i na koji način građani potencijalno mogu koristiti institucionalnu infrastrukturu MZ-a da utječu na poboljšanje lokalnih politika zahtijeva zasebno istraživanje.

Svi se aspekti posmatraju i iz perspektive zakonskog okvira i politika, kao i iz perspektive prakse, koristeći pritom koncepte iz međunarodne literature kao referentne tačke. Takav je pristup važan kako bi se identificirale potencijalna neusklađenost politika i prakse, bilo kakve strukturalne prepreke radu MZ-a, ali i određeni kompromisi u praksi koji mogu proizaći iz političkih, finansijskih ili drugih razloga. Ovo je posebno bitno imajući u vidu iskustva iz regije, gdje mnoge MZ u različitim kontekstima imaju manjak kapaciteta na raspolaganju i nizak stepen nezavisnosti da bi mogle slijediti deklarativnu svrhu koja im je često zajednička –svrhu predstavljanja interesa građana.

5.

Dizajn i metode istraživanja

Proces istraživanja kombinirao je nekoliko sekundarnih i primarnih metoda prikupljanja podataka. Prikupljene su kvalitativne i kvantitativne informacije o važnim aspektima funkcioniranja MZ-a u BiH. Tehnike istraživanja koje su korištene prikazane su u tabeli 5.1. i u nastavku su dodatno opisane.

Tabela 5.1. Pregled tehnika istraživanja

Tehnika istraživanja	Obuhvat istraživanja
Pregled teorija i koncepata	Pregled ključne literature o podopćinskoj upravi
Komparativni pregled	Pregled politika i sekundarnih istraživanja o mjesnim jedinicama na području bivše Jugoslavije
Analiza sekundarnih resursa	Pregled sekundarnih izvora o MZ-u u BiH
Analiza zakonskog okvira	Pregled zakona, podzakonskih akata, lokalnih akata u BiH
Anketa sa jedinicama lokalne samouprave	129 telefonskih anketa sa predstavnicima općina i gradova
Intervjui sa predstavnicima MZ-a	83 polustrukturirana telefonska intervju sa predstavnicima MZ-a
Intervjui sa ekspertima	13 intervju sa ekspertima u oblasti mjesne i lokalne samouprave
Dubinske studije slučajeva	12 studija slučajeva, 56 intervju
Prikupljanje podataka i informacija	Podaci i informacije o MZ-u direktno su prikupljeni od općina ili putem njihovih službenih web-stranica i stranica MZ-a

Pregled ključnih koncepata i teorijskih postavki o podopćinskoj upravi, prikazan u tabeli iznad, urađen je kako bi se razvio konceptualni okvir za analizu i interpretaciju rezultata istraživanja. Kratki komparativni pregled zakona i dostupnih sekundarnih istraživanja o mjesnim jedinicama u zemljama bivše Jugoslavije pružio je širi kontekstualni i historijski okvir za razumijevanje prirode njihovog rada u regiji.

Pored toga, urađena je analiza sekundarnih izvora o MZ-u u BiH, a uzete su u obzir sve studije i podaci kojima se moglo pristupiti i korišteni su kao komplementarni izvori informacija. Urađena je detaljna analiza trenutnog zakonskog okvira, uključujući relevantne zakone i politike u Federaciji BiH (FBiH), Republici Srpskoj (RS) i Distriktu Brčko (DB), operativne smjernice o MZ-u, dostupne općinske/gradske statute i statute MZ-a, kao i druge relevantne akte. To je uključivalo gotovo sve statute jedinica lokalne samouprave (otprilike

90%) i statute MZ-a ili lokalne akte koji uređuju njihov rad⁹⁶ iz nekih 35 jedinica lokalne uprave kojima smo mogli pristupiti.

U svrhu razumijevanja praksi MZ-a širom zemlje, kontaktirano je i pozvano na učešće u telefonskoj anketi 79 jedinica lokalne samouprave iz FBiH, 62 jedinice lokalne samouprave iz RS-a, kao i Distrikt Brčko (DB),⁹⁷ kako bi se prikupile osnovne informacije o MZ-u na njihovom području. Anketa se sastojala od kombinacije 20 zatvorenih i otvorenih pitanja koja reflektiraju tematske oblasti i pitanja iz analitičkog okvira iz četvrtog poglavlja.⁹⁸ Od 142 kontaktirane jedinice lokalne samouprave, osam je reklo da nemaju MZ – jedna u FBiH i sedam u RS-u.⁹⁹ Pored DB-a, u anketi je od 78 jedinica lokalne samouprave iz FBiH koje imaju MZ učestvovalo njih 76, a iz RS-a su anketom obuhvaćene 52 od 55 jedinica lokalne samouprave koje imaju MZ. Ukupno je, dakle, anketom obuhvaćeno 129 jedinica lokalne samouprave koje imaju MZ.¹⁰⁰

Tabela 5.2. Broj jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih anketom

	Ukupni broj jedinica lokalne samouprave	Jedinice lokalne samouprave sa MZ-om	Jedinice lokalne samouprave bez MZ-a	Obuhvaćeno istraživanjem
FBiH	79	78	1	76
RS	62	55	7	52
DB	1	1	0	1
Ukupno	142	134	8	129

Pored anketa, od predstavnika jedinica lokalne samouprave traženo je da pošalju osnovne podatke i kontakt-informacije MZ-a kako bi se pripremila baza

⁹⁶ Općine/gradovi u RS-u obično usvajaju akte koji reguliraju rad MZ-a; osim u nekoliko slučajeva, MZ obično nemaju statute. MZ u FBiH imaju svoje statute (osim u nekoliko slučajeva), ali su ovi dokumenti obično isti za sve MZ u datoj općini/gradu. Razlike se često odnose samo na naziv MZ-a, broj članova savjeta i veličinu teritorije.

⁹⁷ Gradovi Sarajevo i Istočno Sarajevo nisu kontaktirani budući da kao administrativne jedinice nemaju svoje MZ.

⁹⁸ Preciznije, odnosila su se na sljedeće teme: organi MZ-a, akti koji reguliraju njihov rad, modalitete izbora i datum posljednjih izbora; da li su organi svih MZ-a konstituirani; uposlenici u MZ-u i njihov status; načini finansiranja; izgradnja kapaciteta MZ-a, ako ih je bilo; usluge MZ-a, ako postoje, i da li su ili ne dodijeljene od lokalne vlasti; koordinacija između MZ-a i lokalne vlasti i drugih aktera; uključivanje MZ-a u procese donošenja odluka; prakse organiziranja mjesnih zborova i javnih rasprava; da li bi MZ trebale vršiti druge funkcije i kako se njihovo funkcioniranje može unaprijediti; primjeri aktivnih MZ-a.

⁹⁹ To su: Stolac u FBiH i Berkovići, Istočni Drvar, Istočni Mostar, Jezero, Kostajnica, Kupres i Petrovac u RS-u. Sve jedinice lokalne samouprave bez MZ-a u RS-u formirane su tokom ili nakon rata, mnoge od njih su bivše MZ, a sve su sa vrlo malim brojem stanovnika. Pored toga, Šipovo nije obuhvaćeno istraživanjem jer formalno ima MZ, ali one nisu konstituirane u praksi.

¹⁰⁰ Respondenti su bili koordinatori za MZ, tamo gdje takva funkcija postoji, ili druge osobe koje su, pored drugih obaveza, zadužene i za rad sa MZ-om.

podataka o MZ-u u BiH.¹⁰¹ Urađena je internetska pretraga web-stranica općina/ gradova i MZ-a kako bi se provjerili podaci, upotpunile informacije i ostvario pristup dodatnim dokumentima. Tabela 5.3. sadrži broj MZ-a po entitetima/ distriktu u aprilu 2014. godine.

Tabela 5.3. Broj formalno osnovanih MZ-a u BiH (april 2014)

Dio BiH	Broj MZ-a
FBiH	1.451
RS	1.058
BD	78
Ukupno	2.587

Kako bi se ostvario uvid u prakse MZ-a, uključujući njihovu perspektivu o pitanjima koja su postavljena jedinicama lokalne samouprave, metodom slučajnog uzorka izabrana je jedna MZ u svakoj od 134 jedinice lokalne samouprave koje na svojoj teritoriji imaju MZ za polustrukturirani telefonski intervju sa njenim predstavnicima. Nažalost, 30 jedinica lokalne samouprave iz oba entiteta, kao i Distrikt Brčko, morali su biti isključeni iz ovog procesa zbog poplava u maju 2014, kada je istraživanje provedeno. Ovi dijelovi BiH isključeni su zbog pretpostavke da su MZ zauzete civilnom zaštitom i humanitarnim aktivnostima nakon što je proglašeno vanredno stanje. Također, u slučaju i da su njihovi predstavnici bili intervjuirani, pretpostavka je bila da bi se njihovi odgovori direktno odnosili na funkcije koje su MZ obavljale u ovim ekstremnim uvjetima. Dodatna 22 jedinica lokalne samouprave morala je biti uključena jer nismo mogli dobiti kontakt-podatke MZ-a od općine/grada i iz drugih izvora. Predstavnici 83 MZ-a iz 83 jedinice lokalne samouprave –54 iz FBiH i 29 iz RS-a– učestvovali su u polustrukturiranim intervjuima. Intervjui su uključili većinu pitanja postavljenih u anketi sa predstavnicima općina i gradova, s tim da su sadržavali veći broj otvorenih pitanja, kao i potpitanja, kako bi se ostvario dublji uvid u status MZ-a, kadrove, izvore finansiranja i kapacitete, eventualne zadatke i usluge, modalitete koordinacije i saradnje sa drugima, učešće građana, uključivanje MZ-a u lokalne procese odlučivanja, kao i potrebe, te na koji su način organizirane i kako funkcioniraju u praksi.

Kako bi se kompletirale informacije prikupljene od jedinica lokalne samouprave i MZ-a, te dobio uvid u generalne trendove razvoja i funkcioniranja MZ-a, urađeno je 13 ciljanih intervjua sa nezavisnim ekspertima u oblasti mjesne i lokalne samouprave i ekspertima iz različitih nevladinih i međunarodnih organizacija.

¹⁰¹ Kategorije su se odnosile na kontakt-informacije, kojoj općini/gradu MZ pripadaju, veličinu stanovništva iz popisa provedenog 2013. godine, da li su urbane ili ruralne, da li su njihovi organi konstituirani i na datum posljednjih izbora.

U konačnici, za dublji uvid u mjesnu samoupravu u općinama i gradovima u BiH, informacije prikupljene kroz generalnu anketu i intervju kompletirane su dubinskim istraživanjem, koristeći metodu studija slučajeva. Odabrani su primjeri MZ-a koje su sagovornici ocijenili kao vrlo aktivne. Njihov ‘stepen aktivnosti’ najviše se odnosi na proaktivnost predstavnika MZ-a u rješavanju problema u svojoj zajednici, ali također može podrazumijevati učestale prakse angažmana građana kroz MZ, koordinaciju sa lokalnim akterima ili pružanje specifičnih usluga. Fokus na aktivne zajednice, odnosno zajednice koje bi mogle imati sličan nivo djelovanja, odabran je kako bi se stekao uvid u potencijalne uvjete koji mogu doprinijeti efektivnoj mjesnoj samoupravi. S druge strane, isključivanje potencijalno manje aktivnih MZ-a znači da istraživanje ne može pretpostavljati kauzalne odnose ili testirati hipoteze.

Odabrani su slučajevi na osnovu bar dva izvora informacija koji su sugerirali njihovu aktivnost – uglavnom iz intervju sa ekspertima, anketa sa predstavnicima općina i gradova i sekundarnih izvora. Oslanjanje na ono što su u najvećoj mjeri subjektivne procjene aktivnosti bilo je neizbježno zbog općeg nedostatka informacija i podataka o MZ-u, ali takav pristup nije neuobičajen među studijama koje se bave sličnim pitanjima.¹⁰² Koristeći takve informacije, identificirano je nekih 30 MZ-a u prvoj fazi odabira slučajeva. Kako bi se osigurala raznovrsnost različitih uvjeta u kojima MZ rade, posebno lokalnog institucionalnog okvira i mehanizama koordinacije sa lokalnim vlastima, odabrani uzorak odražava varijaciju u modalitetima izbora (javno glasanje, tajno glasanje na zboru/izborima, političko imenovanje) i nivoa institucionalizacije MZ-a kroz različite lokalne akte. Pored toga, imajući u vidu različite potrebe ruralnih i urbanih MZ-a, odabrane su MZ iz gradskih, prigradskih i ruralnih područja. Imajući u vidu ogromnu važnost jedinica lokalne samouprave u reguliranju pitanja mjesne samouprave, te da je odnos između MZ-a i lokalnih vlasti jedno od ključnih pitanja dubinskog istraživanja, odabrano je 12 MZ-a iz 12 različitih jedinica lokalne samouprave. Budući da pravila koja propisuju rad MZ-a i modalitete interakcije sa vlastima zavise od viših nivoa vlasti, odabrano je sedam MZ-a iz sedam različitih kantona u FBiH, kao i pet MZ-a iz različitih dijelova RS-a.¹⁰³ Odabrani slučajevi odražavaju značajne varijacije u ustroju i funkcijama MZ-a i na taj način odražavaju vrlo različita institucionalna okruženja, različite odnose između ključnih aktera, kao i vrlo različite kontekste. Studije slučajeva prikazane su u tabeli 5.4:

¹⁰² Chaskin (2003), primjera radi, u svojoj studiji o institucijama na nivou susjedstva u tri grada SAD-a, bira susjedstva za koje je više sagovornika sugeriralo “značajnu i dalekosežnu aktivnost” u odnosu na donošenje odluka na nivou susjedstva ili primjere najbolje prakse, koji zajedno mogu pružiti najbolje opće razumijevanje takvih aktivnosti u gradovima (“Fostering Neighborhood Democracy”, str. 164). Ipak, ovdje se uzdržavamo od korištenja etikete “najbolje prakse”, s obzirom na veliki uzorak iz kojeg su slučajevi izabrani, nedostatak pouzdanih informacija o praksama iz različitih dijelova zemlje i eksploratornu prirodu istraživačkog procesa, koja ne dozvoljava kvalifikacije o zaslugama ako su svrha i funkcije nominalno uporedivih institucija zapravo neuporedive u praksi.

¹⁰³ Preporuke za neke MZ morale su biti odbačene jer su ta područja obuhvaćena poplavama.

Tabela 5.4. Odabrane studije slučajeva

Entitet/kanton	Jedinica lokalne samouprave	Mjesna zajednica
FBiH		
- Sarajevo	Centar Sarajevo	Ciglane – Gorica
- Hercegovačko-neretvanski	Jablanica	Doljani
- Zapadnohercegovački	Posušje	Podbila
- Tuzlanski	Tuzla	Sjenjak
- Kanton 10	Drvar	Vrtoče
- Srednjobosanski	Travnik	Turbe
- Unsko-sanski	Bužim	Konjodor
Republika Srpska		
	Prijedor	Kozaruša
	Prnjavor	Prnjavor
	Derventa	Kalenderovci Gornji
	Bratunac	Moštanice
	Trebinje	Pridvorci

U okviru studija slučajeva, dublje su razmatrani svi aspekti adresirani u anketama i intervjuima (pravni status, kapaciteti, finansije, mehanizmi učešća građana, funkcije i usluge, odnosi sa općinom/gradom i drugim akterima, potrebe). Obavljene su posjete odabranim MZ-ima i provedeni su polustrukturirani intervjui sa predstavnicima MZ-a, te u gotovo svim slučajevima i sa predstavnicima jedinice lokalne samouprave. Pored toga, intervjui su provedeni i sa predstavnicima civilnog društva upoznatim sa funkcioniranjem MZ-a i sa pružaocima usluga sa kojima MZ sarađuju, koji su uglavnom identificirani “snow-ball” metodom odabira uzorka. Polustrukturirani intervjui prilagođeni su različitim grupama sagovornika, a ideja je bila da govore o svom radu u odnosu na MZ. Razgovori sa predstavnicima različitih organizacija i institucija u zajednicama ponudili su dodatna saznanja o funkcioniranju MZ-a, te omogućili triangulaciju istraživačkih rezultata. Obavljeno je između četiri i šest intervjua u svakoj od 12 lokacija, odnosno ukupno 56 intervjua. Uz intervjue, za potrebe analize, od predstavnika MZ-a i jedinica lokalne samouprave prikupljeni su dodatni akti o radu MZ-a.

Ovdje je neophodna jedna napomena: iako je, sve u svemu, obavljen značajan broj intervjua, a mnogi su respondenti također govorili iz perspektive stanovnika određene zajednice, istraživački proces nije uključio perspektive stanovnika o radu određene MZ zbog objektivnih ograničenja. Prema tome, iako istraživanje može pomoći u identifikaciji strukturalnih prepreka u radu MZ-a, te ukazati na pozitivne ili negativne prakse, ono ne pruža uvid u percepcije stanovništva o aktivnostima unutar određene lokacije i u to da li su njihove potrebe zadovoljene. Perspektiva građana trebala bi se razmotriti u budućim istraživanjima o MZ-u u BiH, jer može pomoći u razumijevanju važnih pitanja odgovornosti i legitimiteta njihovog rada.

6.

Funkcioniranje MZ-a u BiH: Pregled rezultata istraživanja

6.1. Osnivanje, pravni status, djelovanje

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH, mjesna samouprava ostvaruje se u MZ-u, a može se ostvariti i u gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave.¹⁰⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a ne spominje mjesnu samoupravu, ali su MZ navedene kao jedan od oblika neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi.¹⁰⁵ Specijalni Zakon o mjesnim zajednicama u Distriktu Brčko definira MZ kao “registrovano udruženje koje ima za cilj omogućavanje učešća građana u radu institucija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine” kroz “savjetodavnu aktivnost” o pitanjima koja se odnose na unapređenje kvaliteta života građana.¹⁰⁶

MZ nisu u svim dijelovima zemlje etablirane na istim osnovama ili sa istim statusom. Tabela 6.1. daje pregled razlika:

¹⁰⁴ “Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH”, *Službene novine Federacije BiH* 49/06, član 24.

¹⁰⁵ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13, član 99.

¹⁰⁶ “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* 3/03 i 19/07, član 2.

Tabela 6.1. Osnivanje i status MZ-a u BiH¹⁰⁷

	Jedinica za koju se osniva	Procedure formiranja	Obavezna ili ne?	Pravni status
FBiH	Osnovana za jedno ili više međusobno povezanih naseljenih mjesta ili dio naselja koji predstavlja cjelinu	Načelnik, općinsko/gradsko vijeće, građani i udruženja mogu inicirati osnivanje. Osniva se odlukom općinskog/gradskog vijeća.	MZ kao obavezna, gradske četvrti i druge jedinice kao fakultativni oblici mjesne samouprave.	Pravna osoba
RS	Formirana za dio naseljenog mjesta, područje jednog ili više povezanih naseljenih mjesta. Osnivanje zasnovano na prostornim, historijskim, privrednim ili kulturnim razlozima.	10% stanovnika lokaliteta i 1/3 odbornika općinske/gradske skupštine može inicirati osnivanje.	Ne	Nije pravna osoba.
DB	Teritorijalne ili funkcionalne cjeline u kojima stanovnike povezuju zajednički interesi i potrebe	Da bi se osnovale, 50% stanovnika jednog lokaliteta +1 moraju postati njeni članovi. Osniva je Skupština DB.	Ne	Registrirano udruženje građana (pravna osoba)

MZ tako predstavljaju jedinstvene teritorijalne cjeline obrazovane uglavnom na prostornim osnovama, ali koje također mogu biti obrazovane i prema drugim kriterijima, bar u RS-u i DB-u. Važno je spomenuti da je u RS-u, nakon usvajanja Izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi 2013. godine, osnivanje MZ-a izvjesnije nego što je to bilo prema ranijoj verziji ovog zakona. Naime, u ranijoj verziji bilo je propisano da se područje jedinice lokalne samouprave “može podijeliti” na MZ ako je to u skladu sa prostornim, historijskim, ekonomskim ili kulturnim razlozima i u interesu stanovnika. Sada se *dijeli*, ako su prethodno spomenuti uvjeti ispunjeni.¹⁰⁸ Ipak, njihovo obrazovanje i dalje nije obavezno u smislu da lokalna samouprava mora osnovati MZ bez obzira na to da li postoji interes ili jedan od navedenih razloga za to. Također, odlučivanje o tome da li su postignuti spomenuti razlozi –koji su, zapravo, vrlo generalni– moglo bi i dalje biti prilično proizvoljno ako se ne operacionalizira lokalnim aktima.

¹⁰⁷ *Ibid*, članovi 2, 4, 9, 10; “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, članovi 24, 26, 27; “Zakon o lokalnoj samoupravi”, članovi 99, 106-107.

¹⁰⁸ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 106.

Tabela 6.2. prikazuje da su gotovo sve jedinice lokalne samouprave u BiH do aprila 2014. godine osnovale MZ.¹⁰⁹ U slučaju Stoca u FBiH, one nisu obrazovane, iako su prema zakonu FBiH to trebale biti.

Tabela 6.2. Formalno osnovane MZ u općinama/gradovima BiH (april 2014)¹¹⁰

	Broj jedinica lokalne samouprave ¹¹¹	Broj jedinica lokalne samouprave sa MZ-om	Broj jedinica lokalne samouprave bez MZ-a	Ukupan broj MZ
FBiH	79	78	1	1.451
RS	62	55	7	1.058
DB	1	1	0	78
Ukupno	142	134	8	2.587

Status pravne osobe ima implikacije na sposobnost MZ-a da potpisuje ugovore, bude vlasnik imovine i otvara bankovne račune. U nekim jedinicama lokalne samouprave u RS-u, lokalni statuti još uvijek nisu promijenjeni kako bi uzeli u obzir gubitak statusa pravne osobe, koji je postao eksplicitan amandmanima na Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2013. godine. Ipak, provedeno istraživanje pokazalo je da one u praksi nemaju takav status. Naše studije slučajeva i nalazi ankete također ukazuju na razlike u statusu MZ-a u istom administrativno-pravnom okviru, poput FBiH, gdje MZ u nekim općinama mogu imati status pravne osobe po statutu, ali ne i u praksi.¹¹² Smatra se da gubitak pravnog statusa ozbiljno narušava funkcioniranje MZ-a.¹¹³

MZ mogu biti različito konstituirane, u zavisnosti od dijela zemlje, kao i jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalaze. U RS-u, nedavni amandmani na zakon propisuju da je organ MZ savjet, koji direktno biraju građani.¹¹⁴ U FBiH, zakon daje lokalnim vlastima diskreciju da samostalno odrede organe MZ-a.¹¹⁵ U mnogim MZ-ima, organe konstituiraju savjet (vijeće) i predsjednik ili savjet i zbor građana. U pet općina u FBiH, MZ još uvijek imaju skuštinu kao formalni organ koji čine izabrani predstavnici građana, kao što je to bio slučaj sa MZ-om u bivšoj Jugoslaviji. U takvim slučajevima, savjet služi kao izvršno tijelo koje

¹⁰⁹ Ipak, čak i ako su neke jedinice lokalne samouprave formalno osnovale MZ, to ne znači da su njihovi organi konstituirani u praksi, o čemu će biti riječi u daljnjem tekstu.

¹¹⁰ To su: Stolac u FBiH i Berkovići, Istočni Drvar, Istočni Mostar, Jezero, Kostajnica, Kupres i Petrovac u RS-u.

¹¹¹ Bez gradova Sarajevo i Istočno Sarajevo.

¹¹² Ovo je identificirano u slučaju Tuzle i Jablanice.

¹¹³ CCI BiH kontinuirano zagovara dodjelu statusa pravne osobe MZ-u u RS-u. Za više, pogledati "Nova MZ".

¹¹⁴ "Zakon o lokalnoj samoupravi", član 108.

¹¹⁵ "Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH", član 28.

obično imenuje skupština MZ-a. Distrikt Brčko, u kojem su MZ registrirane kao udruženja građana, poseban je slučaj: ovdje su skupština, koju čine svi članovi MZ-a, upravni odbori predsjednik formalno prepoznati organi. MZ širom zemlje obično imaju slobodu da formiraju i druga tijela – stalna ili *ad hoc*. Brojni lokalni akti u oba entiteta, primjera radi, propisuju formiranje mirovnog vijeća kao prostora za medijaciju ili odbora za zaštitu potrošača.¹¹⁶

Ipak, neophodno je istaći i to da sve formalno osnovane MZ nužno ne funkcioniraju u praksi. Anketa sa predstavnicima lokalne samouprave otkrila je različite razloge za to: u nekim slučajevima, organi su raspušteni, a lokalne su uprave odredile povjerenike koji predstavljaju MZ; u drugima, nisu se održali izbori ili su predsjednici dali otkaz. Neki su tek formirali nove MZ, koje tek trebaju biti konstituirane. Tabela 6.3. daje pregled odgovora u anketi u odnosu na MZ koje nemaju uspostavljene organe.

Tabela 6.3. Jedinice lokalne samouprave sa formalno osnovanim MZ, ali bez konstituiranih organa (maj 2014)¹¹⁷

	Broj jedinica samouprave gdje neki ili nijedan organ MZ-a nije uspostavljen	Broj mjesnih zajednica sa nekonstituiranim organima
FBiH	14	38
RS	10	33
Ukupno	24	71

Čini se da u praksi razlike u vrsti organa koji konstituiraju MZ ne znače velike razlike u njihovom djelovanju. Naprimjer, većina predstavnika MZ-a koja je učestvovala u telefonskim intervjuima rekla je da savjet MZ-a donosi odluke koje su relevantne za lokalnu zajednicu, obično većinom glasova. Njih 26 (oko 30%), uglavnom iz FBiH, također su spomenuli da se odluke donose u konsultaciji sa građanima ili na zboru ili sastanku građana. Obično se tada radi o odlukama koje mogu imati veće implikacije na stanovništvo, poput definiranja prioriteta za investicije ili odlučivanja o hitnim pitanjima. Takav način rada također potvrđuju predstavnici 12 MZ-a obuhvaćenih studijom slučajeva: savjeti su ti koji donose odluke i oni se obično redovno sastaju kako bi ocijenila zahtjeve građana a tamo

¹¹⁶ Npr., Odluka o mjesnim zajednicama na području Opštine Prnjavor, *Službeni glasnik Opštine Prnjavor* 20/13, član 15, daje savjetima opciju da uspostave određena tijela u skladu sa potrebama. Isti je slučaj u Općini Travnik: pogledati Odluku o organizaciji i funkcioniranju mjesnih zajednica na području Općine Travnik, *Službeni glasnik Općine Travnik* 8/01. Za odredbe o mirovnim vijećima i drugim radnim tijelima, pogledati, naprimjer, Statut MZ-a, Općina Kreševo, 2013, članovi 48-52; Statute mjesnih zajednica, Općina Jablanica, *Službeni glasnik Općine Jablanica* 6/10, članovi 30-34.

¹¹⁷ Bazirano na anketi sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave i podacima koje su dostavili. Moguće je da je ovaj broj i veći, imajući u vidu da za neke općine takvi podaci nisu mogli biti prikupljeni niti verificirani, kao i da sve jedinice lokalne samouprave nisu učestvovala u anketi. Bitno je naglasiti da iako organi nisu formalno konstituirani, oni i dalje mogu funkcionirati u praksi (npr. u slučaju tehničkih mandata).

gdje je to prikladno, kako bi ih prosljedila nadležnim lokalnim institucijama. Četiri MZ studije slučaja – dvije iz RS-a i dvije iz FBiH – definiraju prioritete u zajednici u konsultaciji sa građanima na godišnjem nivou na zboru građana, a samo jedna izvještava zbor građana o svojim aktivnostima u prethodnoj godini. Ističe se MZ u Travniku, u kojoj postojanje skupštine MZ-a kao organa znači aktivno uključivanje članova skupštine u procese donošenja odluka u MZ-u, posebno u smislu definiranja prioriteta za finansiranje. Savjet također ima obavezu izvještavanja skupštine na godišnjem nivou. U Jablanici se podružnice MZ-a sastaju odvojeno, a zaključke sa sastanaka potom prosljeđuju savjetu MZ-a, gdje se na zajedničkom sastanku donose konačne odluke o relevantnim lokalnim pitanjima.

6.2. Izbori

Mjesne zajednice osmišljene su kao tijela koja imaju izabrane predstavnike u obliku savjeta (skupštine u nekim općinama u FBiH i upravnog odbora u DB-u). Modaliteti izbora se razlikuju: u RS-u, nedavno usvojeno uputstvo o izborima u MZ-u, kao i Izborni zakon RS-a, propisuju izbore koje administriraju općinske/ gradske izborne komisije i birački odbori, u kojima stanovnici glasaju putem glasačkog listića na zborovima građana.¹¹⁸ Kandidati sa najvećim brojem glasova izabrani su članovi savjeta MZ-a.¹¹⁹ Predsjednik se bira među članovima na sastanku savjeta MZ-a.¹²⁰ U FBiH, jedinice lokalne samouprave, po statutu, mogu same usvojiti svoje izborne procedure za MZ.¹²¹ MZ mogu biti izabrane tako što građani samostalno, tajno glasaju putem glasačkog listića ili tajnim ili javnim glasanjem na zborovima građana. U nekim slučajevima, izbori se ne održavaju i vijeće jedinice lokalne samouprave imenuje predstavnike MZ-a direktno, kao što je to slučaj u Tuzli. U drugima, skupštine MZ-a trebaju proporcionalno odraziti zastupljenost političkih partija u vijeću jedinice lokalne samouprave, kao što je to slučaj u Tešnju.¹²² Predsjednici MZ-a u FBiH su ili izabrani među članovima savjeta MZ-a ili oni sa najviše glasova na izborima automatski preuzimaju ovu funkciju. U DB-u, skupština MZ-a –koju čine građani MZ-a koji su postali njeni

¹¹⁸ “Uputstvo o organizovanju i sprovođenju izbora za članove savjeta mjesne zajednice”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 122/12; i “Izborni zakon Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12 i 109/12, članovi 53.b)-53.v).

¹¹⁹ “Izborni zakon Republike Srpske”, član 53.v).

¹²⁰ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 108.

¹²¹ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 28.

¹²² Skupština MZ-a konstituira se na osnovu rezultata izbora za općinsko vijeće na teritoriji određene MZ i na osnovu prijedloga političkih partija koje učestvuju u općinskom vijeću. Za više, pogledati, naprimjer, statut MZ-a u Tešnju, “Statut mjesne zajednice”, Općina Tešanj, n.d., član 20.

članovi– može izabrati i raspustiti članove upravnog odbora i predsjednika.¹²³ Zakon ne sadrži specifične odredbe o procedurama izbora, već ostavlja MZ-u mogućnost da ih odredi.¹²⁴

U praksi se čini da se mnoge općine u FBiH sve više opredjeljuju za tajno glasanje na izborima. U RS-u, većina općina trenutno mijenja svoje statute u skladu sa Izbornim zakonom RS-a, kao i uputstvom o izborima u MZ-u, ali mnoge tek trebaju primijeniti nova pravila u praksi. Oslanjajući se na podatke iz ankete sa predstavnicima općina/gradova, tabela 6.4. daje numerički prikaz izbornih praksi kada su u pitanju MZ u dva entiteta.

Tabela 6.4. Izbori za MZ u FBiH i RS-u u praksi (podaci iz ankete, maj 2014)

	FBiH	RS
Tajno glasanje na zboru ili na izborima	43	29
Javno glasanje na zboru	10	16
Javno ili tajno glasanje na zboru ¹²⁵	5	2
Proporcionalna zastupljenost političkih partija	4	-
Političko imenovanje	1	1
Nejasan odgovor ili nepoznato	15	6
Ukupno	78	54

Prema zakonodavstvu RS-a, izbori za MZ trebaju biti održani 90 dana nakon konstituiranja općinske/gradske skupštine, koja ove izbore raspisuje.¹²⁶ Imajući u vidu da su posljednji lokalni izbori održani 2012. godine, ovo bi značilo da su organi MZ-a izabrani u toku 2013. U FBiH, izbore propisuju općinski statuti, ali se generalno trebaju održati svake četiri godine, uz određene izuzetke. Tabela 6.5. daje pregled godina kada su održani posljednji izbori za MZ.

¹²³ “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 16.

¹²⁴ *Ibid*, član 13.

¹²⁵ Ova kategorija odnosi se na slučajeve u kojima MZ imaju izbor između organiziranja javnog ili tajnog glasanja.

¹²⁶ “Izborni zakon Republike Srpske”, član 53.b).

**Tabela 6.5. Godina posljednjih održanih izbora za organe MZ-a
(podaci iz maja 2014)¹²⁷**

	FBIH	RS	BD
2014	5	2	
2013	31	19	
2012	9	3	
2011	5	4	
2010	6	10	
2009	3	6	
2008. ili ranije	3	5	
Izbori održani u nekoliko godina (2009-2014) ¹²⁸	7	-	1
Izbori su trenutno u proceduri	5	3	
Nepoznato	3	1	
Ukupno	77	53	1

Kao što pokazuje tabela 6.4, izbori za MZ održani su u većini općina i gradova nakon lokalnih izbora 2012. godine. U RS-u, brojne jedinice lokalne uprave tek trebaju održati nove izbore u skladu sa nedavno usvojenim Uputstvom i amandmanima na Izborni zakon. Neki respondenti iz lokalne uprave u toku provođenja ankete rekli su da organiziranje novih izbora zahtijeva planiranje sredstava u općinskom budžetu. Slučajevi u kojima su izbori održani mnogo prije posljednjih općinskih izbora, nekada čak i prije 2005. i 2006. godine, zabrinjavaju i signaliziraju ili nepostojanje organa ili –tamo gdje oni funkcioniraju– nedostatak formalnog legitimiteta predstavnika MZ-a da zastupaju svoju zajednicu.

¹²⁷ Tabela isključuje politički imenovana tijela.

¹²⁸ U većini slučajeva u kojima su izbori održani u više godina, održani su u dvije konsekutivne godine, osim ako su uspostavljene nove MZ za koje se izbori održavaju u zavisnosti od godine osnivanja.

UVID IZ STUDIJA SLUČAJEVA

Studije slučajeva ukazuju na raznovrsnost izbornih praksi:

- U **Jablanici**, građani biraju predstavnike na zborovima građana u podružnicama MZ-a tajnim glasanjem, a oni koji dobiju najviše glasova iz svake podružnice postaju članovi savjeta MZ-a.
- U **Drvaru**, MZ organizira javno glasanje na zboru.
- U **Derventi**, planirana je tranzicija sa javnog glasanja na zboru na ono što je jedan sagovornik opisao kao “prave izbore”.
- U **Prijedoru**, organizira se tajno ili javno glasanje na zboru, u zavisnosti od preference MZ-a. Kao i u Derventi, Prijedor planira tranziciju na tajno glasanje.
- **Prnjavor** i **Bratunac** nedavno su održali izbore u skladu sa procedurama iz Izbornog zakona i Uputstva u RS-u. U Prnjavoru, prema sagovornicima, MZ *de facto* nisu bile aktivne od 2000. Nakon izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi u RS-u, donesena je nova odluka koja regulira njihov rad i održani su izbori.
- U **Posušju**, Općini **Centar** i u **Bužimu**, općina organizira izbore tajnim glasanjem.
- U **Travniku**, članovi skupštine MZ-a javno su izabrani na zboru građana, a oni potom biraju vijeće.
- U **Tuzli** nema izbora: gradsko vijeće direktno imenuje članove savjeta MZ-a.

Čini se da većina sagovornika, i predstavnici MZ-a koji su učestvovali u polustrukturiranim telefonskim intervjuima, kao i respondenti iz studija slučajeva, preferiraju proceduru glasanja putem glasačkog listića na izborima za MZ. Neki su sagovornici istakli da je iz logističkih razloga teško brojati ruke na zboru građana u MZ-u sa većom populacijom. Tajno glasanje također podrazumijeva kandidatske liste, a ne neformalne procese u kojima osoba može biti nominirana i izabrana na istom skupu. Kao što je to istakao predstavnik jedne MZ, prije su izbori javnim glasanjem na zborovima bili “nekoherentni, nedefinisani, zbunjujući za građane”. Brojni sagovornici smatraju da je tajno glasanje sa kandidatskim listama transparentnije i demokratičnije. Kandidatske liste također bi potencijalno mogle garantirati veći legitimitet: više sagovornika iz različitih općina govorilo je o zloupotrebi izbora na zboru građana, ističući primjere malih grupa stanovnika koji su tvrdili da su održali zborove građana na kojima su zapravo birali predstavnike između sebe i tako drugim stanovnicima uskratili mogućnost da postanu kandidati ili da glasaju. Takve su zloupotrebe moguće jer izbori nisu javno najavljeni i jer je izostao nezavisan nadzor izbornog procesa. Sagovornici u jednoj studiji slučajeva iz FBiH istakli su važnost općinskog nadzora izbora u MZ-u budući da je bilo nekoliko sumnji u to da li su izborne procedure u potpunosti ispoštovane na posljednjim izborima na zboru građana, u smislu procedura kandidiranja i teritorijalnog predstavljanja. Ipak, sagovornici su također istakli da je tajno glasanje logistički zahtjevnije (formiranje izbornih komisija i biračkih tijela, priprema lista, štampanje listića), te svakako i mnogo skuplje.

Niska izlaznost smanjuje legitimitet izabranih kandidata da djeluju u ime zajednice. Ipak, studije slučajeva i polustrukturirani intervjui sa predstavnicima

MZ-a nisu pokazali jasan odnos između procedure izbora i izlaznosti. Na lošu izlaznost sagovornici su ukazali i na lokalitetima na kojima su izbori bili centralno vođeni i tamo gdje su sazivani zborovi građana. Također, sveobuhvatni podaci koji bi se mogli koristiti da se komparira izlaznost tamo gdje su usvojene nove procedure ne postoje. Čini se da izbori koji su centralno organizirani ipak garantiraju da će građani imati veću svijest o njihovom održavanju, što su istakli neki sagovornici, dajući primjere različitih komunikacijskih kanala koji su korišteni kako bi se građanima najavilo održavanje izbora za MZ. Uputstvo u RS-u također propisuje da skupština općine/grada mora informirati građane o datumu i vremenu održavanja izbora za MZ, koristeći općinske i mjesne oglasne table, web-stranicu općinske uprave i druga uobičajena sredstva.¹²⁹ Ipak, kao što su to istakli brojni sagovornici, da li će se građani odlučiti na glasanje zavisi od njihove percepcije relevantnosti rada MZ-a.

Niz sagovornika izrazio je brigu da procedure koje dozvoljavaju i političkim strankama i građanima da se kandidiraju na izborima ne pružaju jednaku mogućnost za to. Kao što je to objasnio jedan sagovornik iz civilnog društva, u RS-u udruženja građana mogu samo nominovati kandidate za konkretnu MZ u kojoj su registrirani, dok političke stranke mogu nominovati kandidate za vijeća MZ-a u cijeloj općini. Mogućnost također zavisi od broja ili procenta potpisa potrebnih za nečiju kandidaturu, ali se čini da pravila u oba entiteta obično predviđaju razuman broj potpisa za kandidaturu predstavnika građana (obično 30 potpisa, s tim da broj potpisa raste srazmjerno broju stanovništva MZ-a).

Mnogi predstavnici MZ-a također su izrazili zabrinutost da će eksplicitno dozvoljavanje upliva politike u izborima na kraju dovesti do potpunog preuzimanja savjeta MZ-a zbog većih resursa koje partije imaju na raspolaganju za mobiliziranje glasača u izborima. Kao što je to objasnio jedan predstavnik MZ-a: “Prije je svako mogao biti izabran, nije bilo važno ko si; sada stranke guraju svoje kandidate.” Drugi je naglasio da je to podijelilo zajednicu po partijskoj liniji. Takvi stavovi povezani su sa percepcijom među sagovornicima da stranke ne bi mogle predstavljati širu zajednicu, već svoje partikularne interese.

Čini se da je utjecaj političkih partija u izborima zaista bio prisutan u svim općinama iz studija slučajeva, ali načini na koje je “ublažen” zavisili su od izbornih pravila i njihove primjene. Propisivanje procedura nominovanja kandidata, kao što je to bio slučaj sa novim uputstvom u RS-u i u nekim općinama u FBiH, značilo je da je afilijacija sa političkom strankom postala transparentnija, što je istaklo više respondenata. Studije slučajeva pokazale su da su se političke stranke uključivale čak i tamo gdje su bile dopuštene samo “građanske” kandidature: prema predstavniku MZ-a iz jedne općine u FBiH, političke stranke su se neformalno umiješale tako što su kandidirale osobe za koje se u zajednici smatra da su politički afilirane. U nekim drugim posjećenim MZ - studijama slučajeva, u kojima

¹²⁹ “Uputstvo o organizovanju i sprovođenju izbora za članove savjeta mjesne zajednice”, član 3.2.

se glasalo na zborovima građana, također je naglašen takav utjecaj. U jednoj općini, političke stranke u jednoj MZ pokušale su između sebe podijeliti mjesta u organu MZ-a, bez sazivanja izbora, ali je to spriječila općinska administracija.

Procedure također mogu utjecati na nivo reprezentativnosti organa MZ-a. Trenutno, Uputstvo u RS-u propisuje da prilikom predlaganja kandidata na kandidatskim listama treba povesti računa o zastupljenosti spolova, u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova, kao i o teritorijalnoj zastupljenosti MZ-a.¹³⁰ Takve su odredbe uistinu ohrabrujuće, posebno s obzirom na nizak nivo učešća žena u MZ-u, koji su istakli mnogi sagovornici u oba entiteta, ali i izvještaji na tu temu.¹³¹ Primjera radi, prema istraživanju o predstavljanju žena u savjetima MZ-a u oba entiteta koje je proveo Mozaik, utvrđena je pozitivna korelacija između politika koje propisuju kvote za žene na kandidatskim listama i njihove zastupljenosti u savjetima MZ-a u praksi.¹³²

U praksi, studije slučajeva ukazuju na različite vrste zastupljenosti: u Jablanici, teritorijalna je zastupljenost garantirana institutom podružnice MZ-a. Etnička zastupljenost također se smatra bitnom u lokalnim aktima, posebno u etnički heterogenim zajednicama kao što je ona koju smo posjetili, što se odražava u sastavu savjeta MZ-a. U Drvaru je zastupljenost spolova istaknuta kao bitna i žena je izabrana kao potpredsjednica MZ-a. U Travniku, nekoliko se sagovornika žalilo na to što izborna pravila eksplicitnije ne propisuju kako osigurati teritorijalnu zastupljenost u MZ-u, odnosno jasno ne definiraju koliko predstavnika iz svakog naselja ili ulice treba biti zastupljeno.

Ipak, čak i ako su uspostavljene procedure koje nalažu reprezentativnost, nizak interes za učešće u izborima također znači da ona neće nužno biti postignuta u praksi. Primjera radi, nekoliko predstavnika MZ-a naglasilo je da na kandidatskim listama u praksi nije bio niti jedan nezavisni kandidat, već samo kandidati iz političkih stranaka. To potencijalno znači da nije promovirana važnost izbora za MZ među njihovim stanovnicima.

¹³⁰ *Ibid*, član 19. U ranijoj verziji ovog člana također je bilo propisano da treba povesti računa o postizanju proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih, ali ovo je kasnije izbrisano Izmjenama Uputstva iz 2013. godine.

¹³¹ Postoje brojne inicijative gender centara i nevladinih organizacija u oblasti prava žena koje promoviraju učešće žena u izborima za MZ i zagovaraju povećanje broja kandidatkinja.

¹³² Fondacija Mozaik, *Učešće žena u savjetima mjesnih zajednica: Pilot istraživanje* (Sarajevo: Fondacija Mozaik, 2013), str. 74.

6.3. Općinski nadzor rada MZ-a

Oba entitetska zakona u biti prepuštaju jedinicama lokalne uprave da reguliraju modalitete rada MZ-a, uključujući način na koji donose odluke. To je obično regulirano ili statutima općine, MZ-a ili odlukama o MZ-u. Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH, općinsko vijeće, u skladu sa općinskim statutom, nadležno je za nadzor organa MZ-a.¹³³ Lokalni statuti i akti koji reguliraju rad MZ-a u FBiH, s druge strane, nekada propisuju da je općinski načelnik zadužen za nadzor, što nije u skladu sa entitetskim zakonom.¹³⁴ U RS-u, nedavne izmjene i dopune zakona uključuju odredbu da nadležno radno tijelo skupštine općine/ grada, u skladu sa statutom i pravilnikom, vrši nadzor nad radom vijeća MZ-a.¹³⁵

Nadzor se obično odnosi na zakonitost rada MZ-a i uglavnom je propisan vrlo generalno, dok u nekim slučajevima općinsko/gradsko vijeće može raspustiti organe MZ-a ako ne izvršavaju određene obaveze u skladu sa aktima koji reguliraju rad MZ-a (npr. obaveze izvještavanja). Općenito, način na koji se nadzor trenutno propisuje daje lokalnim vlastima priličnu diskreciju da odrede šta je prihvatljivi minimum standarda u odnosu na rad MZ-a. Iako je vrlo važno osigurati redovan rad i odgovornost predstavnika MZ-a prema svojoj zajednici, u isto vrijeme ne postoji garancija da nadzor neće narušiti princip autonomije organa MZ-a. Kao što je to objasnio jedan predstavnik lokalne samouprave intervjuiran u okviru studija slučajeva, balans između nadzora i autonomije nije pažljivo propisan lokalnim aktima, a trebao bi biti.

U našem istraživanju, nadzor je razmatran u okviru studija slučajeva. U većini slučajeva, općinsko vijeće/skupština bila je zadužena za nadzor i MZ su imale obavezu podnijeti svoje godišnje izvještaje ovom tijelu. U skladu sa odredbama iz Zakona o lokalnoj samoupravi u RS-u, posebna komisija općinske skupštine, nadležna za praćenje rada MZ-a, formirana je u Prijedoru i Prnjavoru. Supervizija rada MZ-a uglavnom se odvija kroz procedure izvještavanja i planiranja. U gotovo svim slučajevima, od MZ-a je traženo definiranje prioriteta za finansiranje ili godišnje planove rada i njihovo dostavljanje lokalnoj samoupravi. U osam slučajeva, MZ su imale obavezu dostaviti godišnje izvještaje o tome šta su radile u prethodnoj godini. U Prnjavoru, gdje su MZ nedavno ponovo uspostavljene, izvještaji o radu ili planovi rada nisu obaveza za MZ: općinska služba zadužena za MZ direktno radi sa MZ-om na pripremi njihovih zapisnika, koji su sumirani

¹³³ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 32.

¹³⁴ U Bihaću, nadzor u ime vijeća provodi načelnik (“Statut mjesne zajednice”, Općina Bihać, n.d., član 34); u Jablanici, i načelnik i vijeće zaduženi su za nadzor, prema statutu općine (“Statut Općine Jablanica”, *Službeni glasnik Općine Jablanica* 2/09, član 76), ali samo načelnik prema statutima MZ-a (Statuti mjesnih zajednica, Općina Jablanica, član 51). Načelnik provodi nadzor u Travniku, prema odluci o MZ-u (Odluka o organizaciji i funkcioniranju mjesnih zajednica na području Općine Travnik), što je također slučaj u Tešnju (Statut MZ-a, Općina Tešanj, član 51).

¹³⁵ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 109.

u godišnjem izvještaju. U Tuzli i u Općini Centar u Sarajevu, izvještaj općinskom vijeću o radu MZ-a pripremljen je na godišnjoj osnovi; sekretar MZ-a, uposlenik lokalne uprave, češće podnosi izvještaje svom odjelu unutar općine. U Jablanici, MZ su imale obavezu općini poslati zapisnike sa svojih sastanaka. U Prijedoru, MZ pripremaju godišnje planove rada sa prioritetima za finansiranje. Potom se oni prosljeđuju nadležnoj službi lokalne uprave, koja priprema integralni dokument koji se koristi za plan rada grada. Nadležna služba za MZ u gradu također gradskoj skupštini prezentira godišnju informaciju o radu MZ-a.

Osim obaveza izvještavanja i formiranja posebnih tijela u skupštini, većina predstavnika MZ-a i lokalne uprave spomenula je posjete mjesnim zajednicama ili sastanke sa načelnikom, te *ad hoc* komunikaciju između nadležnih općinskih službi i MZ-a kako bi se stekao uvid u to što MZ rade. Jedan predstavnik lokalne uprave rekao je da on predstavnike MZ-a na mjesečnoj osnovi pita šta su radili prethodnog mjeseca. Drugi je izrazio sumnju u sposobnost lokalne uprave da vrši nadzor nad radom MZ-a: “Ne možete nešto tražiti od nekoga ako im niste ništa pružili, uključujući ured i sredstva”, objasnio je. Tamo gdje su postojale strukture poput regionalnih ureda ili gdje sekretar, uposlenik općine, radi u MZ-u, nadležna služba lokalne uprave bila je u mogućnosti pratiti aktivnosti MZ-a na redovnijoj osnovi. U nekoliko općina, uglavnom u FBiH, predstavnici lokalne uprave žalili su se na to da se svi savjeti MZ-a nisu redovno sastajali, te da ih lokalna uprava nije mogla natjerati na to.

Nekoliko predstavnika lokalne uprave govorilo je o važnosti nadzora odgovornosti MZ-a prema njenim građanima. Informacije o provedenim aktivnostima trebale bi se usvajati na zborovima građana, ali se čini da je to bio slučaj u samo jednoj od posjećenih općina. Pored toga, izgleda da uglavnom ne postoje smjernice za proces određivanja prioriteta o alokaciji resursa, zajedno sa građanima, koje bi se redovno i konzistentno primjenjivale. Lokalne uprave nisu imale načina za verificiranje da li su prioriteti za finansiranje koje je usvojio savjet MZ-a bili bazirani na potrebama zajednice. Zato ne iznenađuje da je više predstavnika lokalne uprave koji su intervjuirani u ovim općinama bilo skeptično prema sposobnosti savjeta MZ-a u njihovoj općini da donose odluke koje su u zajedničkom interesu, a da pritom nisu konsultirali građane. Jedini način na koji bi se moglo garantirati da su prioriteti određeni uz učešće građana bio bi uvođenje obaveznih zborova građana prije utvrđivanja godišnjih prioriteta za finansiranje, što je bio slučaj u samo nekoliko razmatranih MZ-a. Također, tamo gdje se izbori održavaju na zborovima građana, više je sagovornika istaklo da je općinski nadzor bitan. Prema jednom predstavniku lokalne uprave, takav je nadzor potreban “dok se ne naučimo demokratiji i principima izbora i odgovornosti prema onima koji su glasali za nas”.

U studijama slučajeva, predstavnici MZ-a nisu ukazivali na to da lokalne vlasti izlaze izvan okvira prihvatljivog kada je u pitanju kontrola i nadzor. Ipak, bitno je spomenuti da postoji značajna razlika između zakonom omogućene nezavisnosti

MZ-a u FBiH, koje imaju status pravne osobe, i one u RS-u, koje to nemaju.¹³⁶ Drugim riječima, po prirodi njihovog statusa –te konsekventno, i mogućnostima koje im stoje na raspolaganju– sposobnost MZ-a da djeluju nezavisno od lokalne vlasti ograničena je. Ovo će biti detaljnije elaborirano u narednim odjeljcima.

6.4. Finansiranje

Finansiranje MZ-a relevantnim je zakonima propisano na vrlo generalan način. Prema zakonu u RS-u, lokalna će uprava u budžetu odrediti “posebna sredstva” za finansiranje MZ-a. Ipak, općina statutom treba propisati načine finansiranja MZ-a. Nedavne izmjene i dopune zakona sadrže listu izvora finansiranja koji se mogu odrediti za zadovoljavanje potreba MZ-a, uključujući samodoprinos, donacije, poklone i lično učešće građana MZ-a.¹³⁷ U FBiH, zakon je propisao da će MZ imati prihode koji odgovaraju njihovim ovlastima propisanim zakonom i statutom. Također, sistem finansiranja MZ-a “mora biti dovoljno raznovrstan i evolutivan kako bi mogao slijediti, koliko je praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja poslova iz ovlaštenja mjesne zajednice”. Iako je promocija principa fiskalne decentralizacije u radu MZ-a svakako dobrodošla, zakon ne precizira kako osigurati takva sredstva –naprimjer, da li dio budžeta lokalnih vlasti treba namijeniti u te svrhe. Jedina eksplicitna obaveza koju ima lokalna vlast jeste da osigura dovoljna finansijska sredstva za izvršavanje zadataka koje je dodijelila pojedinim MZ-ima.¹³⁸ Sredstva za rad MZ-a ili drugih oblika mjesne samouprave su sredstva osigurana iz samodoprinos, naknade od usluga koje MZ mogu pružati,¹³⁹ pokloni i druga sredstva. MZ takva sredstva treba koristiti u skladu sa svojim planovima i programima.¹⁴⁰ Općinski statuti u FBiH obično propisuju da općinsko vijeće treba usvojiti odluku o kriterijima i iznosu finansiranja rada MZ-a u budžetu, kriterije za raspodjelu tih sredstava i na koji se način koriste. U DB-u, izvori mogućeg finansiranja uključuju članarinu, donacije i poklone, kao i sredstva od aktivnosti MZ-a.¹⁴¹

Sekundarna istraživanja ukazuju na nizak nivo fiskalne nezavisnosti MZ-a, posebno onih bez statusa pravne osobe, te na oskudna finansijska sredstva MZ-a.¹⁴² Kao rješenja, autori su sugerirali da se MZ-u dodijele izvršne funkcije

¹³⁶ Kao što je spomenuto iznad, MZ u nekim općinama u FBiH u praksi također nemaju taj status.

¹³⁷ “Zakon o lokalnoj samoupravi,” član 109.

¹³⁸ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 30.

¹³⁹ Takve usluge nisu detaljnije precizirane u ovim zakonskim odredbama.

¹⁴⁰ *Ibid*, član 31.

¹⁴¹ “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 24.

¹⁴² Vidjeti Bajrovic i Stojanovic, “Submunicipal Government and Decentralization in BiH”, str. 32, 41.

odlučivanja o potrošnji budžeta za adresiranje manjih problema u zajednici, te da im se omogući da se na konkurentnoj osnovi, sa svojim projektima, natječu za dodatna općinska sredstva.¹⁴³

U tabeli 6.6. prikazani su odgovori iz ankete sa predstavnicima lokalne uprave koji se odnose na vrste finansiranja MZ-a.

Tabela 6.6. Izvori finansiranja MZ-a (anketa sa predstavnicima lokalne uprave, N = 129, maj 2014)¹⁴⁴

	FBiH	RS	BD
Općinski budžet	72	46	1
Vlastiti prihodi (doprinosi, najam, naknade za usluge ¹⁴⁵)	31	14	-
Donatorski grantovi ili grantovi viših nivoa vlasti	11	4	-
Bez finansiranja	0	3	-
Nejasno / nema odgovora	2	3	-

Kao što se može vidjeti iz tabele, većina MZ-a finansira se iz općinskog budžeta. Izvori dodatnih prihoda za MZ u FBiH čine se raznovrsnijim nego u RS-u. Takvi nalazi ne iznenađuju budući da su u RS-u operativni troškovi MZ-a obično pokriveni iz općinskog budžeta, jer MZ nemaju vlastite račune. Polustrukturirani intervjui sa predstavnicima MZ-a u oba entiteta daju slične rezultate: u FBiH, nekih 77% intervjuiranih reklo je da se njihova MZ finansira iz općinskog budžeta, u odnosu na oko 40% u RS-u. Predstavnici 9 MZ-a u RS-u naglasili su da se kapitalni projekti finansiraju iz općinskog budžeta, ali ne i njihov rad. Predstavnici 20 MZ-a iz oba entiteta (12 iz RS-a, 8 iz FBiH) tvrde da nemaju nikakva sredstva za finansiranje rada MZ-a (u nekoliko slučajeva, predstavnici savjeta dobijali su manje naknade). Izvori finansiranja ponovo su bili nešto raznovrsniji u FBiH, gdje je 11 predstavnika MZ-a spomenulo druge izvore (različite doprinose, naknade za usluge, prihode od izdavanja, donacije itd). U RS-u, samo nekoliko je spomenulo doprinose građana kao dodatni izvor finansiranja. Na pitanje šta bi bilo neophodno za unapređenje rada MZ-a, 46 od 83 sagovornika spomenulo je finansijska sredstva.

Prema studijama slučajeva, čini se da MZ na raspolaganju imaju vrlo skromne resurse za operativne troškove. Lokalne vlasti obično pokrivaju operativne troškove ili tako što ih alociraju direktno ili kroz lokalnu administraciju u RS-u. Primjera radi, u Posušju je u četiri godine alocirano 500 KM kako bi se za MZ obuhvaćenu

¹⁴³ Vidjeti Bajrovic and Stojanovic, "Submunicipal Government and Decentralization in BiH," *Ibid*, str. 42. Također vidjeti CCI, "Izveštaj o stanju učešća građana u donošenju odluka u BiH", str. 13.

¹⁴⁴ N = 129, 76 općina iz FBiH, 52 iz RS-a. Kategorije ne podrazumijevaju isključive izvore finansiranja: primjera radi, MZ koje u datoj općini dobijaju donatorska sredstva mogu također biti finansirane i iz budžeta.

¹⁴⁵ Može se odnositi, naprimjer, na vodne naknade koje od korisnika ubire MZ koja upravlja lokalnim vodovodom.

ovim istraživanjem pokrili materijalni troškovi. U Bužimu primaju nekih 600 KM godišnje za materijalne troškove. U Travniku, općina pokriva materijalne troškove u mjesečnom iznosu od 150 KM, a zasebno pokriva i režije.¹⁴⁶ Mnoge MZ ne samo da nisu finansijski nezavisne, već nemaju ni svoje bankovne račune: ovo je bio slučaj u svim MZ-ima u RS-u, ali također i u Jablanici, Drvaru i Tuzli u FBiH. To za posljedicu ima ograničen kapacitet MZ-a da nezavisno djeluju i namiču sredstva. Ipak, teško je objektivno govoriti o optimalnom iznosu koji bi MZ trebale kako bi pokrile operativne troškove, posebno zato što on može zavisiti od funkcija koje obavljaju.

Kada je u pitanju finansiranje samih projekata na teritoriji MZ-a, lokalne vlasti na različite načine alociraju resurse. U nekim slučajevima, imaju transparentna pravila za finansiranje, sa jasno definiranim kriterijima. Ipak, u većini općina – čak i u nekim koje su usvojile objektivne kriterije – općinska vijeća/skupštine svojom odlukom presuđuju šta će biti finansirano. Odgađanje odluka ili odlučivanje na osnovu političkih preferenci može negativno utjecati na povjerenje građana u MZ, kao što su neki intervjuirani predstavnici MZ-a istakli.

Čini se da se učešće MZ-a, bilo finansijsko, materijalno ili kroz radnu snagu, ozbiljno uzima u obzir pri razmatranju projekata za finansiranje, te za lokalne uprave u više posjećenih lokacija u oba entiteta predstavlja objektivni kriterij. U takvim slučajevima, veća je vjerovatnoća da će općina alocirati finansijska sredstva za određene finansijske projekte, obično u iznosu od 30% do 70% troškova, dok ostatak “pokrivaju” građani. Nekoliko predstavnika MZ-a studija slučajeve potvrdilo je da je sufinansiranje česta pojava.

U više općina sagovornici su pohvalili MZ zato što aktivno namiču sredstva za različite projekte. Primjera radi, u Jablanici je sagovornik koji nije povezan sa MZ-om pohvalio to što je MZ bila proaktivna u traženju sredstava od različitih ministarstava, privatnog sektora i donatora i tako uspjela namaći značajna sredstva, koja su potom implementirana kroz nekoliko infrastrukturnih projekata. Ovisnost o općinskom budžetu neke je MZ natjerala da razmišljaju na kreativan način. Predstavnik jedne MZ koja nema svoj račun govorio je o mogućnosti formiranja udruženja građana koje bi potencijalno imalo veće mogućnosti nego MZ u namicanju sredstava za neke infrastrukturne projekte.

¹⁴⁶ U nekoliko općina, poput Drvara i Prnjavora, općina na godišnjoj osnovi dodjeljuje manja sredstva po MZ-u za pokrivanje troškova aktivnosti u zajednici.

UVID IZ STUDIJA SLUČAJEVA

Ističe se MZ u Bužimu, koja ima vlastiti izvor finansiranja. Kao što je to objasnio predstavnik MZ-a, MZ ubire naknadu od usluge koju pruža –vodoopskrbe i upravljanja lokalnim vodovodom čiji je vlasnik. MZ upošljava radnika koji je nadležan za rad vodovoda. Namaknuta sredstva potom se investiraju u projekte u formi sufinansiranja ili se koriste za finansiranje izrade tehničkih prijedloga projekata. Sagovornik koji nije povezan sa MZ-om rekao je da sve MZ u Bužimu koje imaju vlastite izvore finansiranja dobro rade.

6.5. Uposlenici i prostorije

U FBiH, članovima savjeta MZ-a lokalnim je aktima obično dodijeljena počasna funkcija. Iako to nije eksplicitno u svim lokalnim aktima, MZ obično ima mogućnost uposliti vlastito osoblje, pod uvjetom da ima status pravne osobe. U RS-u, gdje MZ nisu pravne osobe, zakon propisuje da lokalna administracija pruža administrativnu i stručnu podršku u ime MZ-a.¹⁴⁷ U praksi su rijetki slučajevi općina u kojima MZ upošljava svoje osoblje: obično članovi savjeta rade na volonterskoj osnovi i nemaju dodatnu podršku. Tabela 6.7. sadrži odgovore iz ankete sa predstavnicima općina o zaposlenicima u MZ-u na teritoriji općine.

Tabela 6.7. Uposlenici u MZ-u, N = 129 (maj 2014)

	FBiH	RS	BD	Ukupno
Jedna ili više MZ-a u općini imaju osoblje koje upošljava lokalna uprava	11	6		17
Jedna ili više MZ-a u općini upošljava svoje osoblje	11	2		13
Službenici lokalne uprave pružaju podršku za više MZ-a ¹⁴⁸	6	3		9
Nema zaposlenika	47	41	1	89
Nije jasno	1	-		1
Ukupno	76	52	1	129

Prema anketi, MZ u nekim općinama imaju svoje zaposlenike, obično administrativne sekretare. Ipak, gotovo svugdje, predstavnici lokalne uprave istakli su da je to samo slučaj u nekoliko MZ-a u njihovoj općini, što obično

¹⁴⁷ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 109.

¹⁴⁸ U ovom slučaju, radi se o više sekretara, od kojih je svaki zadužen za nekoliko MZ, u zavisnosti od veličine općine. U tom slučaju, radi se o poziciji zasebno od koordinatora MZ-a, službenika lokalne uprave koji je obično zadužen za odnose između lokalne uprave i svih MZ-a.

zavisi od potreba MZ-a i njenih finansijskih mogućnosti. S druge strane, u više je općina česta praksa upošljavanja administrativnog osoblja, prije svega sekretara koji pružaju podršku u prostorijama MZ-a, posebno u urbanim područjima poput Tuzle ili Kantona Sarajevo. Sekretari MZ-a naslijeđeni su iz prethodnog političkog sistema i dok je većina jedinica lokalne samouprave ukinula ovu funkciju, ona se čini posebno važnom u većim, urbanim MZ-ima, u kojima obično vrše administrativne zadatke i sarađuju sa lokalnom administracijom. U RS-u, rijetki su slučajevi da MZ ili lokalna uprava angažira osoblje da radi u MZ-u. U oba entiteta, predstavnici općina istakli su da MZ zavise od volonterizma članova svojih savjeta.

Intervjui sa slučajno odabranim predstavnicima MZ-a pokazali su slične rezultate. Od 83 predstavnika MZ-a koji su intervjuirani, MZ su imale vlastite uposlenike u samo tri slučaja, a u 14 je podršku pružao sekretar kojeg upošljava lokalna uprava. U 12 slučajeva, sagovornici su rekli da predsjednik ili članovi savjeta dobijaju simboličku mjesečnu nadoknadu od općine za svoj rad ili za pokrivanje putnih troškova, obično u rasponu od 35 KM do 150 KM mjesečno. Predstavnici pet MZ-a studija slučajeva također su dobijali nadoknade u ovom rasponu –ili za pokrivanje troškova puta ili telefona ili kao nadoknadu za svoj rad.

U studijama slučajeva, lokalne uprave različito su pristupale servisiranju administrativnih potreba MZ-a, što se obično odnosi na slanje zahtjeva u ime MZ-a ili organiziranje sastanaka. Primjera radi, u dvije općine, Tuzli i Općini Centar u Sarajevu, takvu podršku pružaju sekretari koje zapošljava lokalna uprava, a koji sjede u prostorijama MZ-a. U Prijedoru, grad je uspostavio deset regionalnih ureda za koordinaciju, u kojima koordinatori, uposlenici lokalne uprave koji organiziraju sastanke, vode zapisnike i šalju zahtjeve lokalnoj upravi ili drugim lokalnim institucijama u ime savjeta MZ-a. U Prnjavoru, uposlenik općine zadužen je za vođenje zapisnika na sastancima MZ-a i za pružanje podrške kod zahtjeva koje MZ šalju u ime svojih građana. U Drvaru, koordinator za MZ u općini također je u ime MZ-a kojima je za to nedostajao kapacitet slao zahtjeve. Ipak, bez obzira na to koja je vrsta podrške pružena, sagovornici su se složili s tim da je takva podrška dobrodošla imajući u vidu ograničene resurse koje MZ-u stoje na raspolaganju. Općenito je većina sagovornika sa nostalgijom govorila o prijeratnom institutu sekretara MZ-a. Obično su oni opisani kao sposobne kontakt-osobe koje su brinule o gotovo svim važnim potrebama zajednice.

Kada su u pitanju prostorije, polustrukturirani intervjui sa slučajno odabranim MZ-ima iz 83 općine/grada pokazali su da većina MZ-a (64) ima ili vlastite ili iznajmljene prostorije ili prostorije koje su im date na korištenje, a 19 nije imalo nikakve prostorije. Većina MZ-a studija slučajeva imala je vlastite prostorije, ali su se neki predstavnici žalili na to da nisu opremljene ili da su neadekvatne. Jedna je MZ, naprimjer, locirana u kontejneru. Druga MZ, nakon gubitka statusa pravne osobe, nije više imala prostorije za sastajanje; predstavnik MZ-a žalio se na to da se sastanci savjeta moraju održavati u kafićima ili po kućama članova savjeta. Neki su također istakli prostorije kao osnovni preduvjet za interakciju sa građanima ili organizaciju zborova građana.

I dok je generalni stav da MZ moraju imati barem minimalnu podršku u smislu osoblja i prostorija u kojima mogu raditi da bi mogle funkcionirati, njihovo temeljitije opremanje zavisi i od očekivanja od MZ-a. Intervjuirani u studijama slučajeva i drugi sagovornici obično su istakli brojne važne potencijalne uloge MZ-a, poput koordinatora zahtjeva građana, pružaoca usluga, predstavnika interesa građana, inicijatora aktivnosti u zajednici. Za takav širok spektar uloga koje su sagovornici predvidjeli za MZ, mnogi su ukazali na potrebu jačanja kapaciteta MZ-a. Kada im je postavljeno pitanje šta je neophodno da bi se unaprijedio rad MZ-a, 7 slučajno odabranih predstavnika MZ-a spomenulo je prostorije, a 11 tehničku opremu i baze podataka.

Neki sagovornici iz MZ-a također su ukazali na potrebu educiranja predstavnika MZ-a. Prema jednom predstavniku MZ-a, neophodno je da prođu obuku o vještinama komuniciranja, pisanju prijedloga projekata, planiranju, nadležnostima različitih institucija i nivoa vlasti, kao i o tome kako motivirati građane da učestvuju u radu zajednice i kako zainteresirati lokalne firme da ulažu u zajednicu. Ovo je također potvrdio i sagovornik iz grupe eksperata –kako bi mogli svoje funkcije obavljati na pravi način, potrebno je, između ostalog, da predstavnici nauče komunikacijske vještine, da nauče planirati i da se upoznaju sa strukturama vlasti. Iako je više predstavnika lokalne samouprave u anketi potvrdilo da su imali neki vid jačanja kapaciteta MZ, najčešće su navodili primjere programa međunarodnih organizacija ili *ad hoc* seminare. Programi izgradnje kapaciteta koje administrira lokalna samouprava generalno ne postoje, osim u nekoliko slučajeva, što su također kao izazov istakli neki od sagovornika iz grupe eksperata koji su kroz svoj rad bili uključeni u jačanje kapaciteta MZ-a.

Neki su sagovornici također govorili o nužnoj potrebi uvođenja elektronskih načina rada u MZ kako bi se informacije mogle brže razmjenjivati između MZ-a, lokalne uprave i građana. Jedan predstavnik lokalne uprave objasnio je da je tokom poplava dao instrukcije svim predsjednicima MZ-a da otvore e-mail adrese i da općini svakodnevno šalju informacije. Jedan predstavnik MZ-a istaknuo je da bi bilo korisno imati pristup mreži lokalne uprave za jednostavniju komunikaciju i kako bi građani imali priliku pristupiti lokalnim aktima u prostorijama MZ-a.

U Drvaru, Bratuncu, Travniku i Derventu,¹⁴⁹ neki su sagovornici također izrazili mišljenje da bi se pozicija MZ-a mogla jačati ukupnjavanjem MZ-a u ruralnim područjima sa vrlo malo stanovništva budući da veći broj MZ-a istovremeno znači i veće operative troškove. Neki su sagovornici istakli da MZ od općine dobijaju iste iznose, bez obzira na to što neke moraju adresirati potrebe mnogo većeg broja stanovnika. I ako se uzme u obzir kriterij troška, ipak je upitno da li bi ukupnjavanje i spajanje resursa u ruralnim područjima bilo u skladu sa principima mjesne samouprave, posebno ako su ta naseljena mjesta značajno

¹⁴⁹ Ovo nije slučaj svugdje: u Prnjavoru, neki su sagovornici govorili o potrebi fragmentacije MZ-a lociranih u gradu zbog njihovog velikog broja stanovnika.

međusobno udaljena. Drugim riječima, moglo bi doći do kompromisa između povećanja kapaciteta i smanjenja komunikacije sa stanovništvom i legitimiteta jedinica koje su već ostale bez značajnih kompetencija i kapaciteta za mjesnu samoupravu. Iako ukрупnjavanje može imati smisla kod naseljenih mjesta koja imaju veoma mali broj stanovnika i geografski su povezana, trošak ne bi trebao biti jedini kriterij za uspostavu MZ-a.

6.6. Uslužna funkcija MZ-a

Kao što je to prethodno spomenuto, međunarodni standardi promoviraju princip supsidijarnosti unutar podopćinske uprave, dok međunarodna literatura često ukazuje na značaj uslužne funkcije takvih tijela. U BiH, relevantni zakoni ovu funkciju izričito ne promoviraju. U RS-u, nedavni amandmani na Zakon o lokalnoj samoupravi sada eksplicitno propisuju na koji se način MZ može koristiti kako bi se zadovoljile potrebe i interesi građana. U oblasti pružanja usluga, čini se da je jedina identificirana usluga koju bi MZ mogle pružati zaštita od prirodnih nesreća, kao i organiziranje, otklanjanje i ublažavanje posljedica takvih nesreća.¹⁵⁰ Ipak, zakon eksplicitno ne dodjeljuje specifične zadatke, niti izvršne moći u oblasti civilne zaštite. MZ su osmišljene kao kanal za zahtjeve građana prema općini i kao savjetodavno tijelo u lokalnim procesima odlučivanja. Također, one mogu učestvovati u stvaranju prostornih, finansijskih i organizacijskih uvjeta za sport i rekreaciju, ili u izgradnji komunalnih objekata, ili mogu organizirati različite oblike humanitarne pomoći na lokalitetu MZ-a, što implicira *ad hoc* aktivnosti organizirane prema potrebama građana. Slična je situacija u DB-u, gdje zakon propisuje koordinatorsku funkciju i funkciju učešća građana za MZ.¹⁵¹

Lokalni akti u općinama u RS-u obično ne idu korak dalje u preciziranju uslužnih djelatnosti: osim što potvrđuju njihovu koordinatorsku i savjetodavnu ulogu, obično nabrajaju oblasti u kojima građani svoje potrebe mogu zadovoljiti kroz MZ, poput stanovanja, zdravstva i socijalne zaštite, ili sadrže generalne odredbe o implementaciji aktivnosti koje će doprinijeti kvalitetu života.¹⁵² Pružanje usluga obično nije precizirano.

U FBiH, rad MZ-a također je formuliran kao funkcija učešća građana –građani kroz njih odlučuju o pitanjima od značaja za život i rad. Slično kao i u RS-u, MZ trebaju kanalizirati zahtjeve građana, savjetovati lokalnu vlast i biti spona između

¹⁵⁰ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 109.a). U raniju verziju zakona nisu bile uključene eksplicitne funkcije MZ-a.

¹⁵¹ “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 5.

¹⁵² Naprimjer, vidjeti: “Statut Opštine Prnjavor”, *Službeni glasnik Opštine Prnjavor* 8/13, članovi 8-13, 76; Odluku o mjesnim zajednicama Grada Prijedora, *Službeni glasnik Grada Prijedora* 1/06, 3/07, 10/11, član 5.

lokalne vlasti i stanovništva. Supstancijalne funkcije uključuju: brigu o osobama u stanju socijalne potrebe i, u tom smislu, iniciranje saradnje sa organima u oblasti socijalne zaštite, brigu o razvoju kulture i sporta i stvaranje uvjeta za dostupnost institucija i objekata u oblastima kulture i sporta, kao i stvaranje uvjeta i preduzimanje mjera za zaštitu okoliša. Građani kroz MZ mogu odlučivati i o drugim poslovima propisanim statutom i pravilima MZ-a, uzimajući u obzir vrstu i obim potreba, dostupna sredstva i interese svih građana.¹⁵³

Raznovrsnost zadataka MZ-a koje propisuju statuti mjesne samouprave u BiH analizirani u okviru istraživanja ukazuje na to da su one potencijalno aktivne u brojnim segmentima života u zajednici. Ipak, u mnogim slučajevima, zadaci MZ-a formulirani su kao “pokretanje” ili “učešće” u određenim aktivnostima, a distinkcija između iniciranja određenih aktivnosti i njihovog stvarnog obavljanja nije uvijek jasna. Primjera radi, u općini Tešanj, MZ je odgovorna za pokretanje određenih aktivnosti koje trebaju direktno utjecati na svakodnevni život građana, uključujući izgradnju i održavanje različitih komunalnih i infrastrukturnih objekata, održavanje i čišćenje javnih površina, ali i organiziranje i unapređenje aktivnosti u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i civilne zaštite.¹⁵⁴ Slično je i u Jablanici, gdje MZ treba direktno učestvovati u pitanjima od direktnog interesa za zadovoljavanje potreba građana, uključujući izgradnju i održavanje puteva i neke druge komunalne djelatnosti (npr. održavanje grobalja, održavanje parkova, odvoz smeća), zaštitu potrošača itd.¹⁵⁵ Akti ne predviđaju odgovornost MZ-a za ustroj i izvršenje ovih zadataka, npr. za pružanje određene komunalne usluge ili održavanje infrastrukturnih objekata.

Neki lokalni akti sadrže eksplicitnije odredbe, koje, bar naizgled, MZ-u daju konkretnije nadležnosti. Primjera radi, u statutu jedne MZ u Teočaku, propisano je da MZ u okviru svog djelokruga, između ostalog, obavlja poslove izrade i održavanja puteva, kanalizacije i vodovoda, kao i drugih komunalnih potreba; uređenja naselja, izgradnje i održavanja parkova i drugih objekata; da se treba angažirati u oblasti civilne zaštite u skladu sa zakonom itd. Osim toga, građani trebaju organizirati jedinicu civilne zaštite i preduzeti mjere samozaštite i druge mjere kako bi se pripremili za vanredne situacije.¹⁵⁶ Zadaci jedne MZ u Kreševu uključuju organiziranje i staranje o funkcioniranju civilne zaštite u skladu sa instrukcijama nadležnih tijela, organiziranje obuke za građane u ovoj oblasti, staranje o izgradnji, održavanju i korištenju komunalnih objekata, staranje o higijeni stanovanja, pa čak i poticaj razvoju poljoprivrede i stvaranje pretpostavki za potpunije zapošljavanje i predlaganje prioriteta vezano za zapošljavanje. Administrativni zadaci uključuju vođenje evidencije radno sposobnih i nezaposlenih, socijalno

¹⁵³ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 25.

¹⁵⁴ “Statut MZ”, Općina Tešanj, član 7.

¹⁵⁵ Vidjeti statute mjesnih zajednica, Općina Jablanica, član 12.

¹⁵⁶ Statut mjesne zajednice, Općina Teočak, 2009, članovi 8 i 9.

ugroženih, učenika, izbjeglih itd., za procjene ili potrebe same MZ ili na zahtjev općinskih tijela.¹⁵⁷ Drugim riječima, ovi lokalni akti ukazuju na to da, u zavisnosti od lokacije, MZ preduzimaju niz mjera u oblasti pružanja usluga. Ipak, predstavnici MZ-a čiji su statuti analizirani, a koji su slučajno izabrani iz ove dvije općine za polustrukturirane intervjuje, rekli su da ne pružaju nikakve ili gotovo nikakve usluge: jedinu uslugu koju jedna od njih pruža, prema predstavniku te MZ, jeste izdavanje određenih administrativnih dokumenata. Iako to ne mora biti slučaj u svim MZ-ima u ovim općinama –ili MZ-ima u općinama u kojima lokalni akti predviđaju određene nadležnosti za MZ– čini se da lokalni akti u FBiH otvaraju mogućnost za širok spektar zadataka, ali ne daju MZ-u stvarne izvršne ovlasti. Istovremeno, MZ su ograničene u smislu kapaciteta i sredstava za izvršenje takvih zadataka.

Anketa sa predstavnicima lokalne uprave iz oba entiteta i DB pokazuje da MZ pružaju neke usluge u većini dijelova zemlje (vidjeti tabelu 6.8).¹⁵⁸

Tabela 6.8: Usluge MZ-a¹⁵⁹ (maj 2014, anketa sa predstavnicima općinama, N=129)

		FBiH	RS	BD	Ukupno
Pružaju usluge		42	19	1	62
Vrste usluga koje se pružaju	Administrativne usluge	32	18	1	51
	Komunalne usluge	18	4	1	23
	Usluge socijalne zaštite	1	1	-	2
Bez usluga		28	26	-	54
Nejasno		6	7		13

Ipak, usluge koje su predstavnici jedinica lokalne samouprave spominjali u svojim odgovorima obično su vrlo bazične i u mnogim slučajevima bilo je teško razgraničiti između pružanja informacija, koordinacije i pružanja usluga. Većina ispitanika koja je spominjala zadatke u oblasti socijalne zaštite zapravo je precizirala administrativne zadatke poput vođenja evidencije o osobama u stanju socijalne potrebe ili izdavanja potvrda da je osoba u stanju socijalne potrebe, što je u tabeli iznad kategorizirano kao administrativni zadatak. Samo je nekoliko predstavnika općina spomenulo neku vrstu redovne podrške osobama u stanju socijalne potrebe, starim i iznemoglim. Najčešće spomenute komunalne usluge odnose se na održavanje vodovoda, održavanje cesta ili čišćenje i održavanje

¹⁵⁷ Statut mjesne zajednice, Općina Kreševo, 2013, član 8.

¹⁵⁸ Ovdje se pojam usluga odnosi na kontinuiranu aktivnost, ne na *ad hoc* aktivnosti (npr. pružanje humanitarne pomoći poplavljenim područjima, učešće u infrastrukturnim projektima itd.). Također se odnosi na osnovnu koordinaciju, iniciranje participatornih procesa u MZ-u, davanje preporuka lokalnoj upravi o prioritetima za finansiranje itd.

¹⁵⁹ N = 129. Važno je naglasiti da sve MZ na teritoriji jedne općine/grada nužno ne pružaju određenu uslugu, što je posebno slučaj kod komunalnih usluga, koje se češće pružaju u ruralnim područjima. Također, MZ mogu pružati više vrsta usluga.

lokalnih grobalja.¹⁶⁰ Čini se da su administrativne usluge –obično izdavanje različitih potvrda o uništenoj imovini, povratku, te kućne liste– zadaci koje MZ najčešće obavljaju. Ovdje je neophodno spomenuti da u više slučajeva sekretari MZ-a, uposlenici općine, obavljaju takve zadatke.

Polustrukturirani intervjui sa predstavnicima MZ-a pokazali su da MZ uglavnom pružaju neku vrstu administrativnih usluga, dok je samo nekoliko njih pružalo usluge u sferi komunalnih djelatnosti (obično u vidu održavanja) ili usluge medijacije za stanovnike kroz mirovno vijeće MZ-a. Više od 50% MZ-a nema uslužnu funkciju –u takvim slučajevima, MZ uglavnom imaju ulogu da prosljeđuju zahtjeve građana koji se odnose na razne lokalne probleme ili da komuniciraju potrebe zajednice lokalnoj upravi i pružaocima usluga, poput centara za socijalni rad. Ovo je, zapravo, bio slučaj u 22 od 29 MZ-a iz RS-a čiji su predstavnici intervjuirani. Takvi nalazi konzistentni su i sa rezultatima studija slučajeva.

Značajna novina nedavno usvojenih Izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a je to da organi lokalne samouprave MZ-u mogu povjeriti određene poslove, ali ne postoji odredba o pružanju finansijske podrške za obavljanje takvih poslova, niti to podrazumijeva formalan prijenos zadataka iz nadležnosti lokalne uprave. U FBiH, općinsko vijeće ima slobodu da dodijeli nekim ili svim MZ-ima određene nadležnosti iz svog djelokruga, sa proporcionalnim finansijskim resursima za njihovo izvršenje.¹⁶¹ Iako zakon FBiH ne navodi šta bi te nadležnosti mogle biti, to je propisano nekim kantonalnim zakonima: primjera radi, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, općinsko vijeće može usvojiti posebnu odluku prema kojoj “određeni stručni poslovi” iz djelokruga lokalne samouprave koji se odnose na prava i obaveze građana mogu biti preneseni na MZ, poput dostavljanja podataka o plaćanju komunalnih naknada i drugih prihoda lokalne uprave, vođenja različitih evidencija, obavljanja poslova u oblasti građanskih prava, kao i drugih poslova značajnih za lokalnu upravu. Takvi zadaci finansiraju se iz općinskog budžeta.¹⁶²

U praksi, delegiranje zadataka MZ-a –što može i ne mora podrazumijevati pružanje usluga– prisutno je u samo nekim slučajevima. Anketirani predstavnici 23 općine –14 iz FBiH i 9 iz RS-a– odgovorili su da su određene poslove dodijelili MZ-u, ali, barem u pola slučajeva, oni su se odnosili na zakonom propisane poslove MZ-a (npr. učešće u savjetodavnim aktivnostima, podnošenje inicijativa i zahtjeva, predlaganje prioriteta u oblasti infrastrukture). Također, nije uvijek bilo

¹⁶⁰ Neke ranije studije ukazale su na MZ kao dobre pružaoce usluga, npr. u kontekstu upravljanja vodovodima u zajednici. Za više informacija, pogledati Mohmand i Misic Mihajlovic, *Connecting Citizens to the State*.

¹⁶¹ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 30.

¹⁶² “Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona”, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona* 8/11, član 45.

jasno da li je eventualni prijenos poslova formalan ili ne. U 11 slučajeva, radilo se o konkretnim zadacima, uključujući:

- održavanje objekata i zgrada,
- održavanje puteva u zimskom periodu, seoskih grobalja i vodovoda,
- uređenje naselja i održavanje parkova i drugih javnih površina,
- donošenje odluka o korištenju prostorija MZ-a,
- davanje odobrenja na koncesije,
- ovjeru kućnih lista,
- dostavljanje različitih podataka općini/gradu.

Nekolicina predstavnika MZ-a –samo 7 od 83 predstavnika MZ-a koji su intervjuirani– kazala je da je jedinica lokalne samouprave prenijela određene zadatke iz svog djelokruga MZ-u. Od toga, tri su se odnosile na redovne funkcije koje bi MZ već trebale imati po statutu. Drugi zadaci odnosili su se na specifične komunalne djelatnosti i izdavanje različitih administrativnih dokumenata. U studijama slučajeva, jedinice lokalne uprave generalno nisu dodjeljivale poslove iz svog djelokruga MZ-u. Jedan predstavnik lokalne uprave iz FBiH kazao je da je općina privremeno, neformalno mjesnim zajednicama dodijelila zadatak u oblasti civilne zaštite, i to prikupljanja podataka kako bi se procijenile štete od poplava, a bez posebnih sredstava namijenjenih za ovu aktivnost. Većina intervjuiranih stručnjaka u oblasti mjesne i lokalne samouprave rekla je da se u radu sa MZ-om nisu susreli sa primjerima u kojima je općina formalno dodijelila neki posao iz svog djelokruga MZ-u.

U nekim od studija slučajeva, čini se da je izdavanje različitih uvjerenja i potvrda, često spomenuto kao jedna od funkcija MZ-a u oba entiteta, neformalni zadatak. Drugim riječima, izdavanje tih dokumenata obično nije predviđeno lokalnim aktima kao funkcija MZ-a, što je potvrdio predstavnik jedne općine u FBiH. Kako je objasnio, to dovodi do nedostatka standarda, pa tako neke MZ naplaćuju naknadu za izdavanje dokumenata a druge ne. Dva druga sagovornika iz različitih općina ukazala su na mogućnost zloupotrebe izdavanja kućnih lista i drugih potvrda (npr. o donacijama, o šteti na imovini) imajući u vidu da su ova pitanja slabo uređena, te je često nejasno da li se ovi dokumenti zasnivaju na sistematski prikupljenim informacijama i podacima.

Izdavanje potvrda i uvjerenja može se opisati kao jedan vid institucionalne inercije ili, kao što je to jedan sagovornik, predstavnik lokalne uprave u FBiH, rekao, kao “naslijeđena praksa” na koju su i “općina i MZ navikli građane”. Ovo je dobro ilustrirano na primjeru predstavnika jedne MZ u RS-u: objasnio je da je njegova MZ bila velika i utjecajna prije rata –čak i danas, građani iz dijaspore koji žive van zemlje kontaktiraju ga da bi im pomogao sa nekim administrativnim dokumentima. Drugim riječima, čini se da ova funkcija MZ-a nije reformirana, već je u nekim dijelovima MZ nastavila da radi ono što je nekada radila –često bez kapaciteta da to čini ili procedura koje bi takvu aktivnost propisale.

UVID IZ STUDIJA SLUČAJEVA

Studije slučajeva pokazale su da je pružanje usluga rijetkost. U **Prijedoru**, **Bratuncu**, **Bužimu** i **Travniku**, MZ izdaju određene potvrde ili uvjerenja (o stanju socijalne potrebe, o imovini, o donacijama, kućne liste). U **Bužimu**, MZ upravlja svojim vodovodom i održava ga. U **Derventi**, zbog nedostatka statusa pravne osobe MZ-a, novim lokalnim vodovodom, čiju su izgradnju predstavnici MZ-a inicirali, upravlja udruženje građana.

Ipak, bez obzira na to što je pružanje usluga generalno rijetko, mnoge su MZ vrlo angažirane u svojoj zajednici i učestvuju u *ad hoc* aktivnostima:

- U **Prijedoru**, pokrenut je uspješan fudbalski klub, a neki od članova vijeća MZ-a također su u upravnom odboru kluba; između kluba i MZ-a postoji sinergija. Gradska uprava podržala je konstrukciju i održavanje stadiona i opremila prostorije koje MZ i klub dijele.
- U **Derventi**, predstavnici MZ-a formirali su inicijativni odbor za lokalni vodovod koji je anketirao građane i započeo proces izgradnje. Građani, općina i donator su finansirali radove. Trenutno je lokalni vodovod registriran kao udruženje građana, jer MZ nema status pravne osobe.
- MZ u **Drvaru** učestvovala je u projektu biorazgradivog otpada, koji je finansirao kanton. Također, organizira kulturne događaje, svoje prostorije daje na korištenje brojnim lokalnim grupama i općenito se čini kao vrlo aktivna u svojoj zajednici.
- U **Posušju** su predstavnici MZ-a vrlo aktivni u namicanju sredstava i implementaciji projekata u oblasti turizma.
- Stanovnici MZ-a u **Bužimu** vrlo su uspješni u proizvodnji malina i predstavnici MZ-a aktivno rade na stvaranju infrastrukturnih uvjeta za takvu proizvodnju. Prema jednom sagovorniku, poljoprivredna proizvodnja “spojila se” sa aktivnostima MZ-a.
- MZ u **Travniku** je, zajedno sa humanitarnim udruženjima, organizirala javnu kuhinju.

Da li MZ trebaju imati ulogu pružaoca usluga otvoreno je pitanje: kao što su rekli neki intervjuirani eksperti u ovoj oblasti, prenošenjem zadataka na MZ ona može postati produžena ruka lokalne uprave, što bi narušilo njenu ulogu u jačanju učešća građana u zajednici. Kao što je prethodno navedeno, Chaskin (2003) također upozorava na potencijalni kompromis između učešća i pružanja usluga, odnosno da resursi alocirani jedinicama na nivou susjedstva mogu biti previše oskudni da bi se osigurale i adekvatne usluge i organiziranje participatornih procesa. S druge strane, neki intervjuirani eksperti podržavaju takvu mogućnost ukoliko je izvodljiva u smislu kapaciteta i finansija. Većina predstavnika MZ-a (70 od 83) odgovorila je da, ako bi im se za to osigurala adekvatna sredstva, MZ bi trebala obavljati dodatne funkcije, a načešće su navodili administrativne zadatke, zadatke u oblasti komunalnih djelatnosti, infrastrukture i socijalne zaštite. U svakom slučaju, pružanje usluga zavisi od potreba stanovnika u pojedinim MZ-ima, pa je neophodno razmotriti izvodljivost takvih aranžmana u smislu

osoblja i sredstava i opravdanost u smislu dostupnosti i efikasnosti usluga (posebno u ruralnim dijelovima), te da li bi i dalje dovoljna sredstva i pažnja bili posvećeni učešću građana u zajednici.

6.7. Funkcija koordinacije i saradnje

I dok zakoni o lokalnoj samoupravi ne predviđaju značajnu uslužnu funkciju za MZ, odredbe o poslovima MZ-a sugeriraju da bi one na druge načine mogle odgovoriti na potrebe lokalnog stanovništva. U oba entiteta, MZ bi trebale inicirati i učestvovati u raspravama o prostornom i urbanom planiranju, ekonomskom razvoju ili socijalnim pitanjima, te inicirati, davati savjete ili učestvovati u izgradnji komunalnih objekata i objekata u općoj upotrebi.¹⁶³ U RS-u, MZ trebaju prikupljati te organima lokalne uprave, javnim preduzećima i institucijama slati peticije i žalbe, kao i inicijative i prijedloge građana za rješavanje pitanja od općeg interesa. U FBiH, zakon također propisuje da MZ iniciraju saradnju sa organima u oblasti socijalne zaštite, dok u RS-u njihovi zadaci uključuju saradnju sa udruženjima građana o pitanjima od interesa za stanovništvo MZ-a. U DB-u, glavni zadaci MZ-a odnose se na stvaranje organizirane komunikacije između stanovnika i institucija Distrikta i davanja preporuka institucijama vezano za pitanja koja se odnose na kvalitet života, posebno u oblastima infrastrukture, izgradnje, urbanog planiranja, ekonomskog razvoja te pomoći stanovnicima u stanju socijalne potrebe.¹⁶⁴

Drugim riječima, MZ su konsultirane u procesima donošenja lokalnih politika, a u isto vrijeme trebaju služiti kao mehanizam za prosljeđivanje podnesaka građana lokalnim vlastima i drugim institucijama. Sve u svemu, ove lokalne institucije trebaju služiti kao spona između stanovnika, lokalnih vlasti, pružalaca usluga i drugih aktera u zajednici, kao koordinator aktivnosti i pružalac informacija. Neki lokalni akti, kao što je to slučaj u Prijedoru, dobro sumiraju takve funkcije: MZ trebaju komunicirati između stanovnika i organa lokalne uprave i inicirati i davati preporuke lokalnim organima o pitanjima koja se odnose na poboljšanje kvaliteta života u nekoliko oblasti (uključujući prostorna i infrastrukturna pitanja, zaštitu okoliša, socijalnu zaštitu, zdravlje, obrazovanje).¹⁶⁵ Lokalni statuti u FBiH obično ponavljaju gorenavedene odredbe iz zakona FBiH. Pored toga, statuti obično referiraju na generalne principe saradnje između MZ-a, lokalne uprave, preduzeća ili drugih MZ-a u općini.

Gotovo svi predstavnici lokalne samouprave koji su anketirani kazali su da postoji saradnja sa MZ-om. Samo tri predstavnika od ukupno 129 rekla su da je

¹⁶³ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 109a); “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 25.

¹⁶⁴ “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 5.

¹⁶⁵ Odluka o mjesnim zajednicama Grada Prijedora, član 5.

saradnja između općine/grada i MZ-a slaba ili da ne postoji. Polustrukturirani intervjui sa slučajno odabranim predstavnicima MZ-a iz 83 općine/grada pokazali su da je saradnja sa lokalnom upravom generalno dobra. Većina, 62, govorila je o dobroj ili sjajnoj komunikaciji i saradnji sa općinom, 8 je reklo da bi se saradnja mogla unaprijediti, dok je 10 spomenulo lošu ili vrlo lošu saradnju.¹⁶⁶

Iako, kako je prethodno navedeno, postoji formalna obaveza konsultiranja MZ-a o nekim lokalnim aktima, važno je istaći da to nužno ne garantira da će MZ moći utjecati na lokalne procese odlučivanja u praksi. Samo 42 od 83 predstavnika MZ-a koji su intervjuirani smatraju da mogu utjecati na lokalne procese donošenja odluka (18 smatra da mogu djelimično utjecati, u zavisnosti od situacije).

Studije slučajeva značajno su se razlikovale u pogledu koordinacije i saradnje sa lokalnom upravom. Takve razlike također zavise od načina na koji je komunikacija institucionalizirana. Primjera radi, tamo gdje je lokalna uprava imenovala koordinate koji su zaduženi za pitanja MZ-a, komunikacija između lokalne uprave i MZ-a generalno je pozitivno ocijenjena i čini se konstantna (sa nekoliko izuzetaka). Tamo gdje takva pozicija nije postojala, komunikacija i sastanci činili su se manje redovni. Načini na koje lokalna uprava zaprima i razmatra zahtjeve građana koje joj MZ prosljeđuju također je imalo utjecaja na odnos MZ-a i lokalne uprave; primjera radi, neki predstavnici MZ-a žalili su se na to da su mjesecima čekali na povratne informacije od općine, dok su se drugi pohvalili brzim odgovorima.

¹⁶⁶ Drugi nisu odgovorili ili dali relevantne odgovore.

UVID IZ STUDIJA SLUČAJEVA

Studije slučajeva pokazuju da, u većini slučajeva, MZ služe kao koordinatori zahtjeva građana koji su od šireg interesa za zajednicu. Drugim riječima, savjet obično odlučuje o tome šta je od zajedničkog interesa i treba li to biti proslijeđeno lokalnoj upravi ili drugim lokalnim institucijama. Osim što od MZ-a traži da identificiraju prioritete za finansiranje na godišnjoj osnovi, općina/grad ima različite modalitete koordinacije aktivnosti sa MZ-om vezano za zahtjeve:

- **Prijedor** je, u institucionalnom smislu, poseban slučaj. Osim posebne službe za MZ unutar uprave, postoji 10 regionalnih ureda koje je grad formirao i finansira ih da bi koordinirali rad MZ-a. Regionalni koordinatori komuniciraju sa nadležnom gradskom službom na dnevnoj osnovi. Prema riječima predstavnika uprave, koordinatori redovno posjećuju MZ. Oni također izvještavaju gradsku službu o zahtjevima koji se odnose na određene MZ, a koji su namijenjeni različitim institucijama i pružaocima usluga. Regionalni koordinatori MZ-a pružaju povratne informacije o njihovim zahtjevima. Također, njihov je zadatak, kako je to objasnio nekoliko sagovornika, da na sastanke MZ-a pozovu institucije ili pružaoce usluga kako bi se razgovaralo o određenom problemu u zajednici. Na ovaj način, postoji veća vjerovatnoća da će pitanja biti riješena s obzirom na direktnu uključenost lokalne uprave u komuniciranje problema MZ-a drugim relevantnim institucijama. I predstavnici MZ-a i uprave čine se zadovoljni takvim aranžmanom. Predstavnik MZ-a kazao je da na svaki proslijeđen zahtjev dobijaju povratnu informaciju.
- U **Prnjavoru**, nadležni službenik općine pruža podršku MZ-u u podnošenju zahtjeva građana.
- U Općini **Centar** i **Tuzli**, sekretari MZ-a, uposlenici općine, podnose takve zahtjeve.
- U drugim studijama slučajeva, predsjednici MZ-a podnose zahtjeve nadležnim lokalnim službama i institucijama.

MZ u BiH također su uključene u aktivnosti koordinacije i saradnje sa drugim lokalnim institucijama. Primjera radi, anketirani predstavnici lokalne uprave ukazali su na različite vrste i oblasti koordinacije i saradnje sa drugim lokalnim institucijama, uključujući:

- saradnju sa civilnom zaštitom,
- saradnju sa komunalnim preduzećima o pitanjima infrastrukture, vodoopskrbe, elektrifikacije, održavanja puteva, te koordinacije aktivnosti vezano za prikupljanje otpada,
- saradnju sa centrima za socijalni rad vezano za potrebe starijih i iznemoglih osoba, vođenje evidencije o osobama u stanju socijalne potrebe i razmjenu informacija sa centrima, zajedničko učešće u izgradnji kuća za osobe u stanju socijalne potrebe,
- koordinaciju aktivnosti sa bolnicama vezano za stare i bolesne,
- koordinaciju aktivnosti sa školama,

- humanitarne aktivnosti, poput prikupljanja sredstava i distribucije humanitarne pomoći,
- akcije čišćenja,
- zajedničko organiziranje sportskih i drugih manifestacija sa sportskim udruženjima i drugim organizacijama,
- učešće u aktivnostima nevladinih organizacija,
- koordinaciju sa lokalnom policijom vezano za suzbijanje kriminala, te organiziranje aktivnosti jačanja svijesti stanovništva o pitanjima sigurnosti.

Gotovo svi anketirani predstavnici lokalne uprave spomenuli su saradnju između centara za socijalni rad i MZ-a. Čini se da je zapravo pružanje informacija centrima za socijalni rad, zajednička koordinacija i redovni sastanci, upozoravanje centara za socijalni rad o slučajevima osoba koje su u stanju socijalne potrebe ili, u određenim slučajevima, nasilju u porodici, jedna od ključnih aktivnosti MZ-a širom zemlje. Kao što je to jedan predstavnik lokalne uprave rekao: “MZ su najveći oslonac centara za socijalni rad.” Prema riječima 83 sagovornika predstavnika MZ-a, najčešća je saradnja sa centrima za socijalni rad (43) i komunalnim preduzećima (53); samo je 15 predstavnika MZ-a reklo da ne postoji saradnja sa institucijama poput javnih preduzeća, centara za socijalni rad i drugih ili je ona veoma slaba, odnosno sva se saradnja odvija kroz općinsku administraciju. Drugim riječima, čak i ako iskustva intervjuiranih predstavnika MZ-a uglavnom ukazuju na to da se saradnja odvija na *ad hoc* osnovi, u skladu sa potrebama lokalnog stanovništva, čini se da ona predstavlja važan dio aktivnosti MZ-a širom zemlje.

U većini studija slučajeva, smisljena saradnja i koordinacija postoji između MZ-a i drugih organizacija, i to uglavnom u oblastima civilne zaštite, socijalne zaštite i komunalnih djelatnosti. Takva saradnja obično se odnosi na dostavljanje informacija. U gotovo svim općinama, predstavnici centara za socijalni rad vrlo su pozitivno govorili o svom odnosu sa MZ-om i pohvalili su se redovnom komunikacijom i saradnjom s njima; većina je istakla da im MZ pružaju informacije, posebno o osobama u stanju socijalne potrebe. Neki sagovornici također su dali primjere MZ-a koje su inicirale izgradnju kuća za siromašne ili koordinirale raspodjelu humanitarne pomoći. Jedan pružalac usluga rekao je da predstavnici MZ-a koja je bila predmet istraživanja “šire misle od onoga što im je u opisu posla”. Pružalac usluga u drugoj općini objasnio je:

“Ljudi koji vode tu MZ ne da se brinu, nego se brinu o svakom čovjeku koji tamo živi. (...) Nikad nam se nije desilo da nešto ima, a da nismo obaviješteni, od zdravstvenog stanja, pa do smještaja.”

UVID IZ STUDIJA SLUČAJEVA

Različiti sagovornici u općinama i gradovima koji su posjećeni u okviru istraživanja naveli su različite aktivnosti koordinacije i saradnje između MZ-a i lokalnih institucija i asocijacija, uključujući i sljedeće:

- U **Jablanici**, MZ je identificirala osobe u stanju socijalne potrebe i informacije dostavila centru za socijalni rad.
- U MZ u **Tuzli** i Općini **Centar u Sarajevu**, postoji redovna komunikacija sa policijom vezano za javni red i sigurnost. U Tuzli, MZ također sarađuje sa preduzećima koja su nadležna za upravljanje stambenim zgradama.
- Prema predstavnicima MZ-a u **Bužimu**, MZ sarađuje sa predstavnicima svih lokalnih institucija, uključujući policiju, škole i centar za socijalni rad. Akcija čišćenja divlje deponije organizirana je u saradnji sa komunalnim preduzećem.
- MZ u **Travniku** sarađuje sa nevladinim organizacijama, službom za civilnu zaštitu u općini i lokalnom ambulantom.
- Prema pružaocu usluga u **Derventi**, MZ imaju značajnu ulogu u vanrednim situacijama i koordiniraju aktivnosti civilne zaštite, što je također naglasio sagovornik iz **Trebinja**, navodeći primjer da se preko MZ-a distribuira voda kada je suša.

Na pitanje šta je zapravo svrha MZ-a, sagovornici iz općina/gradova intervjuirani u okviru studija slučajeva generalno su naglasili njenu koordinatorsku funkciju. Najprije, ona prenosi informacije između građana, lokalne vlasti i drugih institucija, što je vitalno u slučaju prirodnih nepogoda i od velikog značaja u ruralnim područjima. Istovremeno, MZ se smatra koordinatorom zahtjeva koji građane može uputiti na adrese institucija nadležnih za različita pitanja. Kako su naveli neki sagovornici, ona je “veza”, “šalter između lokalne uprave i građana”, “prva adresa” na kojoj građani prijavljuju svoje potrebe. Njen formalni status i to što predstavlja interese zajednice daje joj autoritet da lokalne vlasti i druge institucije izvijesti o lokalnim potrebama. Neki MZ vide kao kanal koji usmjerava tok komunikacije od građana ka nadležnoj instituciji kako bi se spriječilo slanje većeg broja lokalnih zahtjeva koji se odnose na isto pitanje.

Ipak, sposobnost MZ-a da sublimiraju potrebe građana i usmjere ih na pravu adresu zavisi, kako je to naglasilo više sagovornika, od njihovog kapaciteta da to rade, uključujući pretpostavku da su i sami dovoljno upućeni da informiraju građane o pravima i procedurama. Kao što je naveo jedan predstavnik MZ-a koji je tu funkciju preuzeo relativno nedavno: “još uvijek ne znamo ni na šta imamo pravo, ni kome da se obratimo kad imamo problem, ni način kako da steknemo mogućnost da riješimo te neke naše probleme.” Dodao je da bi se predstavnici MZ-a trebali educirati o tome šta taj posao podrazumijeva. Nedostatak institucionalne memorije, na što je ukazalo nekoliko intervjuiranih stručnjaka, povezan je sa činjenicom da MZ obično nemaju svoj kadar, prostorije ili arhive. To može ugroziti kontinuitet u osnovnom radu MZ-a i, kako ističu neki autori, može imati negativne implikacije na legitimitet koji uživaju u zajednici.

6.8. Funkcija građanskog angažmana

Učešće građana u lokalnim poslovima kroz MZ teško da se može odvojiti od funkcija koje one trebaju vršiti. Ipak je angažman građana –bar *de jure*– glavni razlog za konstituiranje MZ-a u BiH. Kao što je prethodno navedeno, one se smatraju načinom neposrednog učešća građana prema zakonima u RS-u i DB-u. Neki lokalni akti ili akti MZ-a u FBiH također MZ smatraju “pravom građana da neposredno učestvuju u odlučivanju” o lokalnim pitanjima.¹⁶⁷

Zakoni o lokalnoj upravi na vrlo generalan način propisuju mehanizme neposrednog učešća građana, poput referenduma, zborova građana ili građanskih inicijativa, koji se mogu odvijati kroz MZ.¹⁶⁸ Drugi čest oblik učešća građana u lokalnim poslovima su javne rasprave koje lokalna uprava može organizirati u prostorijama MZ-a. U FBiH, organi MZ-a konsultirani su o pitanjima o kojima općinsko vijeće odlučuje dvotrećinskom većinom, planskim dokumentima lokalne samouprave i drugim pitanjima o kojima vijeće ili načelnik mogu zatražiti konsultacije.¹⁶⁹ U RS-u ne postoji takva obaveza, ali šira odredba o obaveznom organiziranju javnih rasprava o pitanjima kao što je nacrt budžeta uključena su u zakon i većinu lokalnih akata. Osim što učestvuju u konsultacijama ili prosljeđuju zahtjeve koji se odnose na lokalne potrebe, MZ također mogu biti prostor za koprodukciju, u okviru kojih građani učestvuju u stvaranju prostornih, finansijskih ili organizacijskih uvjeta za sport i rekreaciju, izgradnju zajedničkih objekata ili organiziranje različitih vrsta humanitarne pomoći na području MZ-a.¹⁷⁰

Jedan od glavnih vidova učešća građana kroz MZ jeste zbor građana.¹⁷¹ U 28 općina u FBiH, zborovi također predstavljaju formalne organe MZ-a. Također, oni bi trebali biti prostori u kojima se iniciraju i organiziraju konsultacije o određenim pitanjima, te podnose zahtjevi. Građani na zborovima o pitanjima o kojima se raspravlja (poput pitanja komunalne infrastrukture ili održavanja javnih površina) obično odlučuju većinom glasova prisutnih. Lokalni akti obično propisuju i minimalni broj stanovnika koji trebaju biti prisutni da bi takve odluke bile validne, te rok u kojem općinsko vijeće/skupština treba odgovoriti na zahtjeve zbora.

Međutim, upitno je do koje su mjere građani u stanju kontrolirati zborove građana. Dok u RS-u Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da predsjednik

¹⁶⁷ Naprimjer, vidjeti “Statut Općine Travnik”, *Službeni glasnik Općine Travnik* 11/05, član 59; “Statut mjesne zajednice”, Općina Sapna, 2009, član 3; “Statut Općine Orašje”, *Službeni glasnik Općine Orašje* 6/11, član 72; “Statut Općine Kalesija”, *Službeni glasnik Općine Kalesija* 10/07, član 97.

¹⁶⁸ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, članovi 43-45; “Zakon o lokalnoj samoupravi”, članovi 99, 106.

¹⁶⁹ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 29.

¹⁷⁰ *Ibid*, član 25; “Zakon o lokalnoj samoupravi u RS”, član 109a).

¹⁷¹ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 102; “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, član 43.

MZ-a zbor građana treba organizirati na zahtjev najmanje 50 stanovnika,¹⁷² Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH ne sadrži takvu obavezu, niti je ona uključena u sve lokalne akte.¹⁷³ Neki lokalni akti također detaljno propisuju procedure organiziranja zborova građana, no ni to nije svugdje slučaj, što upućuje na veliku neizvjesnost o tome na koji se način zborovi organiziraju i vode u praksi.

Nalazi istraživanja sugeriraju da zborovi građana imaju sporednu ulogu u praksi. U tabeli 6.9. prikazani su odgovori predstavnika lokalne uprave i MZ-a o tome koliko se često ovi mehanizmi koriste u praksi.

Tabela 6.9. Organiziranje zborova građana u FBiH i RS-u u praksi

		Odgovori predstavnika lokalne uprave (N = 128)	Odgovori predstavnika MZ-a (N = 83)
Na redovnoj osnovi ¹⁷⁴	FBiH	31	31
	RS	11	14
Prema potrebi	FBiH	29	11
	RS	31	7
Vrlo rijetko ili nikad	FBiH	9	10
	RS	7	6
Ne zna/ nema odgovora	FBiH	3	2
	RS	2	2
Neke MZ aktivnije su od drugih	FBiH	4	-
	RS	1	-
Ukupno	FBiH	76	54
	RS	52	29

Bar prema odgovorima predstavnika lokalne uprave, čini se da se zborovi građana dešavaju na redovnoj osnovi u nekih 30% općina/gradova, i to redovnije u FBiH nego u RS-u. Veći procent predstavnika MZ-a tvrdi da se zborovi održavaju redovno –obično svaka dva mjeseca do godinu dana– ali devet nije dalo precizne informacije o učestalosti takvih događaja. Samo nekoliko predstavnika MZ-a spomenulo je da se održavaju redovni zborovi na kojima se građanima prezentira rad MZ-a u prethodnoj godini.

Studije slučajeva potvrđuju da su zborovi građana kao prostori učešća nedovoljno korišteni. Predstavnici samo dvije MZ rekli su da se zborovi održavaju na redovnoj osnovi, dok je u trećoj takva praksa tek inicirana nakon nedavno održanih izbora. U slučaju jedne MZ, zborovi se održavaju dva puta godišnje –jednom kako bi se utvrdile prioritete potrebe i jednom kako bi se građani izvijestili o aktivnostima

¹⁷² “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 102.

¹⁷³ Saziva ih predsjednik MZ-a, ali ih također može inicirati određeni broj članova vijeća MZ-a, načelnik ili određeni broj vijećnika/odbornika općinskog vijeća/skupštine.

¹⁷⁴ Bar jednom godišnje.

MZ-a u prethodnoj godini– a nekada i češće, imajući u vidu brojne probleme infrastrukture koji se trebaju adresirati. Prema predsjedniku ove MZ, građani također iniciraju zborove. U drugoj MZ, zborovi su se održavali jednom ili više puta godišnje, ali ih je obično inicirala općinska uprava kako bi se prezentirali nacrt budžeta ili drugi lokalni akti, pa su tako imali funkciju javne rasprave. U dvije MZ, organizirani su u skladu sa potrebama, u četiri su bili vrlo rijetki, a u drugima se ne održavaju ili se do sada nisu održali zbog relativno kratkog mandata organa MZ-a. U nekoliko su slučajeva predstavnici MZ-a spomenuli da su građani organizirali zborove da zaustave izgradnju određenih objekata u zajednici.

Praksa neorganiziranja zborova građana ili sličnih događaja zapravo je vrlo problematična. Kao što je to nekoliko sagovornika istaklo, samo mala grupa pojedinaca mogla bi zapravo raditi za vlastiti interes i tako definirati prioritete koji nisu u interesu zajednice. Ovo može dovesti do gubitka legitimiteta MZ-a u predstavljanju interesa zajednice, što je scenarij na koji ukazuju druga empirijska istraživanja, poput istraživanja Chaskina (2003) ili Dierwechtera i Coffeya (2010). Pored toga, sve MZ ne odgovaraju građanima za svoj rad –često ih ne izvještavaju o tome šta su uradile ili planiraju uraditi. Potencijalni gubitak legitimiteta i odgovornosti može dovesti do pada povjerenja građana u MZ, spremnosti da sufinansiraju lokalne projekte ili otuđenja od ovih tijela.

Čini se da su javne rasprave kao savjetodavni procesi koje obično organiziraju lokalne vlasti česta praksa u većini anketiranih općina. Gotovo svi predstavnici, čak 118 njih, reklo je da njihova uprava redovno organizira javne rasprave –ili u MZ-u, u prostorijama lokalne uprave ili u drugim prostorima. Neki su objasnili da ne mogu organizirati javne rasprave u MZ-u zato što im nedostaju kapaciteti za to ili zato što je to logistički neizvodljivo zbog velikog broja MZ-a. 41 ili oko pola od 83 predstavnika MZ-a koji su intervjuirani reklo je da općina organizira javne rasprave u njihovoj MZ, ali je 12 također spomenulo da se javne rasprave održavaju centralno, u prostorijama lokalne uprave ili po regijama. U studijama slučajeva, u samo četiri slučaja javne rasprave su organizirane u prostorijama MZ-a.

Čini se da među sagovornicima iz MZ-a studija slučajeva postoji generalna percepcija da građani nisu aktivno uključeni, niti su zainteresirani za učešće u participatornim prostorima poput zborova ili rasprava. Ipak, takve tvrdnje nisu bazirane na dokazima da je u prethodnom političkom sistemu postojao značajno veći nivo angažmana građana kroz MZ ili da su građani, kako tvrdi jedan sagovornik, “napustili MZ” kao vid angažmana. Prebacivanje krivice na građane najjednostavnije je opravdanje, a zapravo je upitno da li su MZ i lokalne uprave stvorile smislene prostore za učešće. Više sagovornika ukazalo je na izazove u procedurama organiziranja takvih događaja, ističući nedostatak informacija o tome kada se odvijaju ili nedostatak osnovnih preduvjeta za efektivnu organizaciju javnih događaja (npr. nedostatak lista sa kontaktima, adekvatnih prostora). U mnogim slučajevima, sama promocija takvih događaja, prema riječima nekih sagovornika, bila je neformalna i sporadična. Samo su u jednoj općini predstavnici MZ-a slali lične pozive na zbor poštom i imali generalno dobar odziv.

Čak i da uvjerenje da građani ne učestvuju “jer su iznevjereni previše puta” ili imaju “veliko nepovjerenje” prema sposobnostima MZ-a da riješe probleme

odgovara stvarnom stanju, razlog može biti da MZ nisu u mogućnosti utjecati na lokalne procese odlučivanja i da su participatorni procesi više formalni nego supstancijalni. Kao što je to objasnio predstavnik jedne općine, postoji procedura za predlaganje projekata kapitalnih investicija u skladu sa objektivnim kriterijima i MZ su možda obavile svoj dio posla tako što su se konsultirale sa zajednicom u definiranju prioriteta, ali vijećnici/odbornici se mogu odlučiti da općinska sredstva alociraju svom biračkom tijelu. Drugim riječima, takvi procesi, vitalni za strateško planiranje, lišeni su značenja zbog *ad hoc* lokalne politike. Kako navodi sagovornik, “taj dio je po meni najpogubniji za kvalitetno organizovanje MZ... i lokalne samouprave.” Predstavnici u mnogim MZ-ima koji su učestvovali u polustrukturiranim telefonskim intervjuima ili studijama slučajeva bili su skeptični prema svojoj sposobnosti da utječu na lokalne odluke, iako su im na raspolaganju bili mnogi formalni i neformalni načini interakcije sa tijelima lokalne vlasti.

Bez obzira na to što se čini da je participacija kroz formalne mehanizme učešća slaba, to ne znači da građani ne koriste MZ kao mjesto za kolektivnu akciju, što pokazuju studije slučajeva. U osam posjećenih MZ-a, obično onih u ruralnim područjima, građani su mobilizirali vlastitu radnu snagu i sredstva da bi zadovoljili osnovne potrebe koje im lokalna vlast, bez obzira na njene nadležnosti, nije osigurala (npr. vodoopskrba, održavanje puteva, prikupljanje otpada). Dva predstavnika MZ-a iz različitih općina naglasili su da se oni ne mogu osloniti ni na koga i da uspjeh zavisi od njihovog ličnog angažmana. Studije slučajeva sugeriraju obrazac kolektivnog organiziranja: nakon što “stvari krenu” i završe se mali projekti, zajednica se okuplja da bi riješila druga pitanja. Sagovornik iz Bratunca objasnio je da je za rješavanje problema neophodna upornost i naveo kao primjere izgradnju trotoara na cesti na kojoj su se svakodnevno dešavale saobraćajne nesreće, uvođenje javne rasvjete u naseljima i rješavanje problema vodoopskrbe. U Drvaru, u zajednici sa uglavnom starijom povratničkom populacijom i velikim brojem nezaposlenih, građani su pristali da finansijski učestvuju u jednom projektu zato što su vidjeli da je MZ uspjela nešto pokrenuti i završiti. Prema riječima predstavnika MZ-a, odmah je bilo lakše tražiti doprinose za naredni projekt. Mnoge aktivnosti završene su uz minimalnu vanjsku podršku, uključujući uklanjanje divljih deponija, obnovu puteva i infrastrukture. Radilo se o spoznaji “da se nešto samo može promijeniti ličnim radom i angažovanjem”.

Brojni sagovornici iz studija slučajeva složili su se da je liderstvo MZ-a ključno da bi se ljudi motivirali da učestvuju. Prema riječima jednog sagovornika: “I kaže se obično nije do jednog čovjeka, međutim... na kraju vidite da je do jednog čovjeka. (...) [predsjednik MZ] zna da animira ljude, zna da ljudi vjeruju njemu.” Predstavnik jedne MZ pojasnio je šta je njega i druge pokrenulo na rad: “2006. godine vidjeli smo da selo propada. Ljudi su ovdje dolazili samo na sahrane; nisu htjeli u svoje kuće ulaziti. Ide prema tome da sela više nema, pa smo onda vidjeli šta možemo uraditi. (...) Znali smo da od opštine ne možemo imati pomoć (jer) je siromašna opština.”

Zahvaljujući aktivnim pojedincima ili bez obzira na njih, MZ studije slučajeva čine se važnim prostorima za pokretanje kolektivne akcije. To je u skladu sa

teorijskim argumentima o tome da je potrebno imati institucije koje mogu olakšati dogovore između ljudi i na taj način riješiti problem kolektivne akcije. Iako je ovo istraživanje razmatralo mali broj slučajeva koji su birani na osnovu percepcije njihovog aktivnog karaktera i zbog toga na osnovu ovih nalaza ne možemo generalizirati za druge lokacije u BiH, nije isključena mogućnost da postoje na stotine drugih koje također omogućavaju kolektivnu akciju u zajednici.

Ipak, kako bi MZ manje zavisile od entuzijastičnih lidera, neophodno je zadovoljiti više uvjeta. Studije slučajeva pokazuju da se procesi angažmana zajednice mogu bolje operacionalizirati (i postati obavezni za određena pitanja), te da se sposobnosti predstavnika MZ-a da organiziraju različite participatorne procese i mobiliziraju više različitih grupa u zajednici mogu unaprijediti. Kao što piše Chaskin, izgradnja legitimiteta MZ-a i osjećaja vlasništva nad radom MZ-a u lokalnoj zajednici zavisi od pravovremene, neposredne i direktne komunikacije između ovih institucija i građana, kao i od određivanja realističnih ciljeva za takve aktivnosti.¹⁷⁵ Neki lideri MZ-a iz studija slučajeva ovo su već intuitivno radili i bez smjernica su angažirali zajednicu oko manjih projekata, te na taj način podstakli još veće učešće. Također, prepoznavanje participacije kao svrhe same sebi, odnosno kao prostora za stvaranje građanskih vještina,¹⁷⁶ također podrazumijeva izgradnju kapaciteta obučavanjem predstavnika MZ-a, stvaranjem osnovnih pretpostavki za mobiliziranje zajednice, ali i usvajanjem procedura za vođenje takvih procesa.

Tamo gdje dosadašnji "portfolio" MZ-a sadrži niz važnih projekata, njeni predstavnici možda neće imati potrebu da grade legitimitet među stanovništvom. Ipak, mjesna zajednica generalno treba raditi na svom legitimitetu jer više nije jedini prostor za građanski angažman, iako je i dalje važna za artikuliranje općeg javnog interesa, posebno u ruralnim područjima. Kao što to pokazuju i studije slučajeva, građani imaju mogućnost da se angažiraju u različitim prostorima, poput političkih stranaka, građanskih grupa, različitih interesnih grupa ili vjerskih institucija. Ovo je velika promjena u odnosu na prostore za učešće koji su postojali prije demokratizacije zemlje, kada su MZ bile u mnogo privilegiranijoj poziciji. Kako navodi Chaskin, "u zavisnosti od toga ko učestvuje i na koji način, često se za različite organizacije smatra da predstavljaju ili djeluju u ime određenih grupa i oko određenih pitanja, prije nego u ime susjedstva kao cjeline."¹⁷⁷ Smatra se da je raznovrsnost struktura koje omogućavaju djelovanje vrlina, jer dopušta "više tačaka pristupa i više kanala kroz koje će informacije teći".¹⁷⁸ Također, to isto znači da MZ –osnovana da predstavlja interese šire zajednice– treba biti otvorena i odgovorna struktura koja aktivno sarađuje sa različitim grupama u zajednici kako bi omogućila ne samo deskriptivno, već i supstancijalno predstavljanje.

¹⁷⁵ Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy", str. 179.

¹⁷⁶ Horak i Blokland, "Neighborhoods and Civic Practice", str. 255.

¹⁷⁷ Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy", str. 180.

¹⁷⁸ *Ibid*, str. 173.

7.

Zaključak

Nalazi naše studije nužno se ne mogu primijeniti na sve MZ širom BiH, posebno lekcije iz studija slučajeva. Ipak, rezultati istraživanja generalno ukazuju na niz značajnih aktivnosti MZ-a, a njihovo učešće u različitim lokalnim pitanjima od direktne je važnosti za potrebe stanovnika zajednice. Rezultati otvaraju brojna pitanja i ukazuju na moguće uloge za MZ, kao i na njihov potencijal da budu “struktura mogućnosti” za lokalno stanovništvo u datom socioekonomskom kontekstu.

U tom smislu, kako bismo znali koje je preduvjete potrebno ispuniti za unapređenje funkcioniranja MZ-a, treba jasno utvrditi svrhu mjesne zajednice. Dok je teško generalizirati za sve MZ –pa čak i za onih 12 koje su obuhvaćene studijama slučajeva– primjena okvira Lowndes i Sullivan (2008) o četiri idealna tipa uprave na nivou susjedstva (tabela 2.1) bosanskohercegovačku praksu stavlja najbliže tipu “vlasti na nivou susjedstva” (engl. *neighborhood government*), u kojem se MZ poimaju kao tijela predstavničke demokratije i u kojem je stanovnik glasač. To ne iznenađuje imajući u vidu da je slična uloga bila predviđena za MZ u bivšem političkom sistemu. Dok god postoje neki tragovi “partnerstva u susjedstvu” (engl. *neighborhood partnership*) –posebno u često volonterskoj saradnji MZ-a sa centrima za socijalni rad– kao i “upravljanja susjedstvom” (engl. *neighborhood management*) na lokacijama gdje se MZ koriste kao sredstvo za zadovoljenje ekonomskih potreba kroz infrastrukturne projekte, praksa pokazuje da su karakteristike osnaživanja građana (engl. *citizen empowerment*) najmanje prisutne u BiH. Drugim riječima, model MZ-a u BiH je, barem formalno, usmjeren na predstavničku demokratiju, sa nekim elementima tržišne demokratije, u kojoj se uključivanje građana uglavnom poima kroz prizmu zadovoljavanja direktnih (uslužnih i infrastrukturnih) potreba.

Ako je jedna od glavnih funkcija MZ-a predstavljanje interesa zajednice prema višim nivoima vlasti, onda se takvo predstavljanje i izbori, kao način da se ono ostvari, trebaju detaljnije propisati i primijeniti u praksi. Ovo je posebno važno za FBiH i DB, gdje nedostatak operacionalizacije izbornih procedura u lokalnim aktima može smanjiti legitimitet organa MZ-a. To također podrazumijeva da se u različitim lokalnim kontekstima razmotri kako različiti dijelovi ili grupe u zajednici mogu biti najbolje predstavljeni. To znači i davanje jednake mogućnosti različitim kandidatima –npr. i onima koji pripadaju političkoj partiji i onima koji dolaze iz civilnog sektora– da učestvuju u izborima. Također, to traži snažne mehanizme nadzora izbora kako bi se spriječile eventualne zloupotrebe. Ali legitimitet se ne stječe samo kroz deskriptivno, već i kroz supstancijalno predstavljanje

–tj. istinsko djelovanje MZ-a u ime stanovnika. Istraživanje pokazuje da to nije uvijek slučaj, posebno tamo gdje MZ ne ulaze u interakcije sa građanima. Prema tome, neophodno je uspostaviti smislene kanale kroz koje građani mogu komunicirati svoje potrebe, preko predstavnika MZ-a, institucijama lokalne uprave i dobijati konzistentne povratne informacije, što zahtijeva barem minimum administrativnoga kapaciteta u MZ-u. U praktičnom smislu, odgovornost prema stanovništvu treba osigurati kroz redovno izvještavanje prema stanovništvu o aktivnostima koje preduzimaju predstavnici MZ-a, ali i prema lokalnoj upravi, koja MZ-u dodjeljuje javna sredstva.

Ako je, s druge strane, primarna uloga MZ-a zadovoljiti osnovne životne potrebe, onda je ključno identificirati infrastrukturne prioritete i pružiti osnovne usluge. Čini se da je to u BiH posebno važno u ruralnim dijelovima, gdje se usluge ne pružaju na jednakoj osnovi kao u urbanim područjima. U ovim dijelovima, građani imaju veći motiv da se mobiliziraju i, finansijski ili kroz radnu snagu, učestvuju kako bi adresirali zajedničke potrebe. Iz tog razloga, mobiliziranje zajednice oko ključnog zajedničkog interesa izgradnje infrastrukture i poboljšanja usluga također podrazumijeva zagovaranje za standarde u kvalitetu i nivou pruženih usluga i pregovaranje za takve standarde u saradnji sa lokalnim vlastima i pružaocima usluga. Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi i drugi sektorski zakoni lokalne vlasti obavezuju da se komunalne i druge usluge ne pružaju samo u urbanim, nego i u ruralnim područjima. Također, sposobnost MZ-a da jasno komuniciraju lokalne potrebe prema lokalnim vlastima i pružaocima usluga pretpostavlja aktivno i konzistentno uključivanje građana –ili kroz otvorene i iskrene konsultacije ili kroz ankete i druge mehanizme prikupljanja povratnih informacija. U slučaju da MZ odluče pružati vlastite usluge –kao što je, naprimjer, upravljanje vodovodima– njihov kapacitet za provođenje takvih aktivnosti mora se ojačati, takvi zadaci trebaju se jasno propisati i njihov rad uskladiti sa standardima u datoj djelatnosti, što podrazumijeva i poboljšanu komunikaciju sa pružaocima usluga u tom domenu.

Tamo gdje MZ primarno imaju društvenu ulogu –posebno u dijelovima sa velikim brojem nezaposlenih i siromašnih– izgradnja partnerstava sa ključnim akterima, poput centara za socijalni rad, može postati njihova osnovna aktivnost. Iako se čini da takva saradnja postoji u većini analiziranih MZ-a zbog poznavanja stanja na terenu, ona je često *ad hoc*, neformalna i zavisi od entuzijazma lidera MZ-a. Preuzimanje snažnije uloge u ovoj oblasti pretpostavlja da se MZ-u formalno dodijele određeni zadaci –i osigura administrativni i finansijski kapacitet– kako bi mogle voditi evidencije, dostavljati informacije pružaocima usluga i pružati podršku lokalnom stanovništvu, uključujući aktivnosti prevencije poput obavještanja građana o njihovim pravima. To također znači da treba jačati njihov kapacitet za izgradnju trajnih partnerstava, koja ne zavise od promjene članstva u MZ-u.

U konačnici, ako je njihova uloga da podstiču učešće građana u odlučivanju –što zagovaraju brojni lokalni i međunarodni akteri i što se nerijetko povezuje sa romantiziranom predstavom njihovog rada u bivšem sistemu– onda je neophodno jačati lokalnu participatornu strukturu. Istraživanje je pokazalo da, generalno

govoreći, nije uobičajena praksa organiziranja različitih vrsta participatornih događaja i stvaranja prostora u kojima građani mogu raspravljati o pitanjima i pokušati ostvariti utjecaj na lokalne odluke. S druge strane, MZ se čini kao efektivan prostor tamo gdje stanovnici nastoje zadovoljiti osnovne infrastrukturne i uslužne potrebe. Da bi se jačali kapaciteti MZ-a u ovoj oblasti, neophodno je utvrditi “koliko (i kakvo) učešće stanovništva je potrebno i moguće”, na koji način građani vide mehanizme učešća građana u određenom kontekstu i šta su barijere, odnosno motivacije za učešće. Tek onda se mogu stvarati “strategije učešća i izgradnje zajednice”.¹⁷⁹ U bosanskohercegovačkom kontekstu, s obzirom na to da mnoge MZ nerado organiziraju zborove građana, pored utvrđivanja pravih modaliteta učešća ili jačanja kapaciteta MZ-a da provedu smislene procese učešća, jednako je važno uvesti obavezu da se MZ konsultiraju sa stanovništvom na redovnoj osnovi. Također postoji potreba da se građani educiraju o značaju učešća u MZ-u.

Istraživanje je pokazalo da ne postoje univerzalne formule –lekcija iz MZ-a širom BiH jeste da su njihova iskustva i potrebe različite. Neke su bolje u pružanju usluga i koordinaciji sa drugim lokalnim akterima –i to, zapravo, moraju aktivno raditi zbog svoje lokacije– dok su druge bolje u okupljanju zajednice oko infrastrukturnih potreba. Raznovrsnost praksi znači da se MZ na različitim lokalitetima ne moraju nužno baviti istim pitanjima, već trebaju odgovoriti na potrebe naselja (npr. ruralnih u odnosu na gradska), jer homogenost funkcija može stvoriti nerealna očekivanja.¹⁸⁰

Ipak, treba postojati minimum standarda u smislu rada MZ-a kako bi se osigurao njihov legitimitet, odgovornost i efikasnost. To se, između ostalog, odnosi na organiziranje transparentnih i demokratskih izbora, koji će formalno omogućiti predstavljanje različitih grupa u zajednici; omogućavanje smislenog i redovnog uključivanja građana u procese odlučivanja unutar MZ-a; jasno razlikovanje između zadataka MZ-a i lokalne uprave kako bi se osigurala veća odgovornost za izvršenje zadataka i, u slučaju pružanja usluga, iznalaženje izvodljivih modela finansiranja rada MZ-a i unapređenje njihovog kapaciteta za efektivan rad. Jer, kako tvrdi Chaskin, “za jednu organizaciju u zajednici, izgradnja povjerenja zavisi jednim dijelom od stepena legitimiteta koji se može ostvariti i od stvaranja mehanizama odgovornosti prema sponzorima i saradnicima (partnerima, lokalnoj upravi, donatorima) i zajednici kojoj organizacija služi. Sve to, s druge strane, zavisi

¹⁷⁹ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 187.

¹⁸⁰ Primjera radi, Griggs i Roberts (2012) došli su do zaključka da deklarativni prijelaz na koncept upravljanja susjedstvom u politikama Velike Britanije “podliježe riziku stvaranja neispunjenih očekivanja među uključenim akterima” tamo gdje susjedstva nisu imala nikakvu stratešku odgovornost za pružanje usluga, a aktivisti i stanovnici zajednice su uključeni u procese donošenja odluka bez velike mogućnosti utjecaja. Steven Griggs i Mark Roberts, “From Neighbourhood Governance to Neighbourhood Management: A ‘Roll-Out’ Neo-Liberal Design for Devolved Governance in the United Kingdom?”, *Local Government Studies* 38, br. 2 (2012), str. 206–207.

od efektivnih procesa organiziranja, komuniciranja i uključivanja, te od kapaciteta i sredstava za njihovo provođenje.”¹⁸¹

Bez obzira na brojne primjere koji ukazuju na doprinos MZ-a zajednici, važno je spoznati da je većina MZ-a *de facto* ostala bez zadataka, kapaciteta i sredstava, te je reducirana na predstavnička tijela bez institucionalne memorije za kontinuitet njihovog rada. Eventualne politike koje teže ka jačanju određenih funkcija MZ-a moraju prepoznati strukturalne prepreke sa kojima se MZ u svom radu suočavaju. Iako njihova iskustva mogu biti različita, čini se da nedostatak uprave (engl. *governance*) u podopćinskoj upravi u BiH povezuje većinu analiziranih MZ-a. Srž podopćinske uprave jesu horizontalne, nehijerarhijske interakcije sa različitim institucijama i akterima. Ipak, čini se da se, u mnogim slučajevima, mjesnim zajednicama upravlja posredstvom hijerarhije i pristupa odozgo prema dolje, što je u kontradikciji sa principima samouprave. Najočigledniji primjer toga je nedostatak statusa pravne osobe i finansijske nezavisnosti MZ-a u RS-u i nekim općinama FBiH, te u mnogim slučajevima potpuna zavisnost od administrativne podrške općine zbog manjka administrativnih kapaciteta MZ-a. Kako bi se jačao razvoj istinskih institucija zajednice, koje mogu imati raznovrsne (i višestruke) funkcije, poput angažmana građana, pružanja usluga, planiranja, koordinacije i saradnje ili predstavljanja interesa zajednice, ključno je stvoriti prostore za horizontalne odnose. U suprotnom je moguće da će građani i dalje posmatrati MZ sa “dubokim nepovjerenjem”, koje se obično navodi kao razlog za nedostatak interakcije između MZ-a i stanovništva.

¹⁸¹ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 186.

8.

Preporuke

U skladu sa rezultatima istraživanja, sljedeće preporuke za izmjenu javnih politika generirane su kao potencijalan način za daljnje unapređenje podopćinske uprave u BiH. Preporuke su namijenjene različitim nivoima vlasti u BiH, ali također mogu biti relevantne i za aktivnosti različitih donatora ili nevladinih organizacija koje se bave razvojem zajednice.

Za više nivoe vlasti (entitet i kantoni):

- jasnije artikulirati perspektive razvoja mjesnih zajednica kroz politike koje će eksplicitnije i supstancijalnije propisati različite svrhe mjesne zajednice u lokalnoj samoupravi;
- da bi se osigurao legitimitet organa MZ-a, uvesti, tamo gdje nedostaju, propise o izborima u MZ-u koji promoviraju inkluzivnost i reprezentativnost i na taj način operacionalizirati i učiniti izbore MZ-a transparentnijim i pristupačnijim za stanovništvo;
- imajući u vidu njihov potencijal za kolektivnu akciju, koordinaciju i izvršavanje važnih zadataka, razmotriti, tamo gdje to nije slučaj, da se svim MZ-ima dodijeli status pravne osobe, zajedno sa odredbama koje će garantirati odgovornost za njihov rad;
- razmotriti sheme finansiranja na programskoj osnovi koje će potaknuti jedinice lokalne samouprave i druge lokalne institucije da bliže sarađuju sa MZ-om na različitim sektorskim projektima u zajednici (npr. planiranje lokalnog razvoja, zaštita okoliša i komunalno održavanje, socijalna zaštita, kultura itd.) kako bi se jačao kapacitet MZ-a.

Za lokalne vlasti:

- uvesti u lokalne akte odredbe o obavezi MZ-a da lokalnom stanovništvu i lokalnoj upravi na redovnoj osnovi podnose finansijske i izvještaje o radu;
- lokalnim aktima jasnije odrediti zadatke MZ-a u odnosu na zadatke lokalne samouprave, uzimajući u obzir potrebe određenih područja i kapacitet MZ-a. Tamo gdje MZ imaju administrativnu ili neku drugu funkciju, formalno dodijeliti i standardizirati takve funkcije, u skladu sa adekvatnim sredstvima za njihovo obavljanje.
- tamo gdje su MZ na određeni način uključene u pružanje usluga, definirati standarde i ciljeve kvaliteta usluga. Također, uspostaviti mehanizme koordinacije između pružaoca usluga i MZ-a kako bi se osigurale povratne informacije o planiranju i pružanju usluga.

- operacionalizirati participatorne procese (npr. procedure o održavanju zborova građana i javnih rasprava) za pristupačno i smisleno učešće stanovništva u MZ-u. Također, operacionalizirati obavezne mehanizme povratnih informacija između stanovnika, MZ-a i drugih lokalnih institucija.
- tamo gdje nisu usvojene, utvrditi transparentne kriterije za finansiranje rada MZ-a, ali i za finansiranje prioriternih projekata koje MZ kandidiraju, a koji su finansirani iz lokalnog budžeta.
- stvoriti preduvjete za diversifikaciju finansiranja MZ-a i jačati osnovni administrativni kapacitet MZ-a za smislenu interakciju sa zajednicom.

Bibliografija

Knjige i članci

Adams, Joanne. *Assessment of Intra-Municipal Relations and the Role of Neighborhood Self Government*. Skoplje: OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 2004.

Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johnsson i Jan Erling Klausen. *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag, 2005.

Bajrovic, Reuf i Igor Stojanovic. "Submunicipal Government and Decentralization in Bosnia and Herzegovina". U *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Péteri, Gábor, str. 23–48. Budapest: OSI/LGI, 2008.

Centri civilnih inicijativa (CCI). *Izveštaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH za 2012. godinu*. Banja Luka: CCI, 2013. <http://www.cci.ba/download/docs/Izvjestaj+o+stanju+ucesca+gradjana+za+2012+-+final.pdf/4799f43bffc1061ee8eb93692337cdeb> (stranica posjećena 31. 10. 2014).

Chaskin, Robert J. "Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32, br. 2 (2003), str. 161–189.

Chaskin, Robert J. "Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature". *Social Sciences Review* 71, br. 4 (1997), str. 521–547.

Dierwechter, Yonn i Brian Coffey. "Assessing the effects of neighborhood councils on urban policy and development: The example of Tacoma, Washington". *The Social Science Journal* 47, br. 3 (2010), str. 471–491.

Ebel, Robert D. i Gábor Péteri, urednici. *The Kosovo Decentralization Briefing Book*. Priština/Budapest: Kosovo Foundation for Open Society i Local Government and Public Service Reform Initiative, 2007.

Fondacija Mozaik. *Učešće žena u savjetima mjesnih zajednica: Pilot istraživanje*. Sarajevo: Fondacija Mozaik, 2013.

Griggs, Steven i Mark Roberts. "From Neighbourhood Governance to Neighbourhood Management: A 'Roll-Out' Neo-Liberal Design for Devolved Governance in the United Kingdom?" *Local Government Studies* 38, br. 2 (2012), str. 183–210.

Haček, Miro i Anja Grabner. "Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Divisions in Slovenia". *Croatian and Comparative Public Administration* 13, br. 1 (2013), str. 213–230.

Horak, Martin i Talja Blokland. "Neighborhoods and Civic Practice". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Mossberger, Karen, Susan E. Clarke i Peter John, str. 254–272. New York: Oxford University Press, 2012.

Jusić, Mirna. *Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013. <http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/degradacija%20grada%20-%20web.pdf> (stranica posjećena 31. 10. 2014).

Jusić, Mirna. *Karika koja nedostaje: Mjesne zajednice kao pokretač aktivnog učešća građana u lokalnom razvoju, naučene lekcije iz procesa akcionog planiranja u 14 mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini*. Dobož: MDP inicijative, 2011. http://www.mdpinicijative.ba/images/stories/publikacije/bhs/mz_kao_pokretac.pdf (stranica posjećena 31. 10. 2014).

Kathi, Pradeep Chandra i Terry L. Cooper. "Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies". *Public Administration Review* 65, br. 5 (2005), str. 559–567.

Khan Mohmand, Shandana i Snezana Misic Mihajlovic. *Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans – Work in Progress Paper*. IDS i SDC, 2013.

Klarić, Mirko. "Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj". *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, ur. Onesin Cvitan, god. 2, br. 1–2 (2008).

Koprić, Ivan. "Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj". *Hrvatska javna uprava* 10, br. 3 (2010), str. 665–681.

Leonardson, Gene S. i Dimitar Mirčev. "A Structure for Participatory Democracy in the Local Community: The Yugoslav Constitution of 1974". *Comparative Politics* 11, br. 2 (1979), str. 189–203.

Lowndes, Vivian i Helen Sullivan. "How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance". *Public Administration* 86, br. 1 (2008), str. 53–74.

Miošić, Nives. *LOTUS 2011/12: Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Gong, 2012.

OSCE misija u Bosni i Hercegovini. "Support to Local Communities". Sarajevo: OSCE misija u BiH. http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012021011292159eng.pdf (stranica posjećena 31. 10. 2014).

Pavlović Križanić, Tatjana. "Rural Governance in Serbia: Charting a Sustainable Future". U *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Péteri, Gábor, str. 131–166. Budapest: OSI/LGI, 2008.

Péteri, Gábor, "Introduction: Mind Your Own Business!" U *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Péteri, Gábor, str. 1–22. Budapest: OSI/LGI, 2008.

Pusic, Eugen. "Intentions and Realities: Local Government in Yugoslavia". *Public Administration* 53, br. 2 (1975), str. 133–152.

Rešetar, Vojko. "Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini". *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11, br. 1 (2011), str. 71–98.

Rowe, Gene i Lynn J. Frewer. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation". *Science, Technology & Human Values* 25, br. 1 (2000), str. 3–29.

Swianiewitz, Paweł. "Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Round-About of Marginalization or Dead-End Street?" Nacrt prezentiran na godišnjoj EURA konferenciji, Enschede, 3–6. 7. 2013.

Šarenac, Ranka. "Citizen Participation in Public Decision-making: How Subnational Governments Can Support Citizen Engagement and Institutionalize Participatory Practices in Montenegro". U *Citizen Participation in South Eastern Europe*, ur. Lowndes, Vivien, str. 107–166. Budapest: Open Society Foundations, 2012.

UNDP. *Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina – National Human Development Report 2005*. Sarajevo: UNDP, 2005.

World Bank. *From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina*. Washington, DC: World Bank, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/LocalGovernanceAndServiceDeliveryInBH.pdf> (stranica posjećena 31. 10. 2014).

Međunarodni standardi

Council of Europe. Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Usvojio Komitet ministara 6. 12. 2001. na 776. sastanku zamjenika ministara. Strasbourg: Council of Europe, 2001.

Zakoni

Assembly of the Republic of Kosovo. "Law Nr. 03/L-040 on Local Self-government". 2008. http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf (stranica posjećena 31. 10. 2014).

"Izborni zakon Republike Srpske." *Službeni glasnik Republike Srpske* 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12 i 109/12.

"Zakon za lokalna samouprava." *Služben vesnik na Republika Makedonija* 5/02.

"Zakon o lokalni samoupravi". *Uradni list Republike Slovenije* 100/05.

Uputstvo o organizovanju i sprovođenju izbora za članove savjeta mjesne zajednice. *Službeni glasnik Republike Srpske* 122/12.

"Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi". *Narodne novine* 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13.

"Zakon o lokalnoj samoupravi". *Službeni glasnik Republike Srbije* 129/07.

"Zakon o lokalnoj samoupravi". *Službeni list Republike Crne Gore* 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 i *Službeni list Crne Gore* 88/09, 03/10 i 38/12.

"Zakon o lokalnoj samoupravi". *Službeni glasnik Republike Srpske* 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13.

"Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona". *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona* 8/11.

"Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 3/03 i 19/07.

"Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH". *Službene novine Federacije BiH* 49/06.

Lokalni akti i akti MZ-a

Odluka o financiranju mjesne samouprave u Gradu Zagrebu. *Službeni glasnik Grada Zagreba* 2/01, 16/02, 18/02, 19/03, 18/04, 16/08 i 17/09.

Odluka o mjesnim zajednicama Grada Prijedora. *Službeni glasnik Opštine Prijedor* 1/06, 3/07 i 10/11.

Odluka o mjesnim zajednicama na području Opštine Prnjavor. *Službeni glasnik Opštine Prnjavor* 20/13.

Odluka o mjesnim zajednicama, Opština Bijelo Polje. *Službeni list Crne Gore* – opštinski propisi 5/03.

Odluka o organizaciji i funkcionisanju mjesnih zajednica na području Općine Travnik. *Službeni glasnik Općine Travnik* 08/01.

“Statut mjesne zajednice”, Općina Bihać, n. d.

“Statut mjesne zajednice”, Općina Tešanj, n. d.

Statuti mjesnih zajednica, Općina Jablanica. *Službeni glasnik Općine Jablanica* 6/10.

“Statut Općine Jablanica”. *Službeni glasnik Općine Jablanica* 2/09.

“Statut Općine Kalesija”. *Službeni glasnik Općine Kalesija* 10/07.

“Statut Općine Orašje”. *Službeni glasnik Općine Orašje* 6/11.

“Statut Općine Travnik”. *Službeni glasnik Općine Travnik* 11/05.

“Statut Opštine Prnjavor”. *Službeni glasnik Opštine Prnjavor* 8/13.

Drugi dokumenti

Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore. Analiza o funkcionisanju lokalne samouprave u Crnoj Gori. Podgorica: Vlada Crne Gore, 2012.

Zajednica opština Crne Gore. Inicijativa za uređenje pitanja načina i postupka izbora organa u mjesnoj zajednici. Podgorica: Zajednica opština Crne Gore, 27. 1. 2014.

O autoru

Mirna Jusić je magistrirala na Odsjeku za javnu politiku na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti, sa specijalizacijom u oblasti decentralizirane uprave. Također je magistrirala na programu Upravljanje državom i humanitarni poslovi Univerziteta Sapienza u Rimu, Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Beogradu. Trenutno pohađa doktorski studij javnih i socijalnih politika na Institutu za sociološke studije Karlovog univerziteta u Pragu. Jedan je od osnivača Analitike – Centra za društvena istraživanja, u kojem trenutno radi na poziciji istraživača. Napisala je više istraživačkih izvještaja i članaka u oblastima javne i lokalne uprave, javnih usluga i lokalne demokratije.



ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.
