

MJESNE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI: POTENCIJAL ZANEMARENIH INSTITUCIJA

Autorica: Mirna Jusić

Rezultati istraživanja o mjesnim zajednicama (MZ) u Bosni i Hercegovini (BiH), prezentirani u ovom sažetku, ukazuju na to da je njihovo učešće u različitim lokalnim pitanjima od direktne važnosti za potrebe stanovnika zajednice. Istraživanje također ukazuje na različite moguće uloge koje bi MZ mogle obavljati u zavisnosti od potreba zajednice. Ipak, većina MZ-a u BiH je de facto ostala bez zadataka, kapaciteta i sredstava, te je reducirana na predstavnička tijela bez institucionalne memorije neophodne za kontinuitet rada. Ovaj policy sažetak sadrži niz preporuka za unapređenje institucionalnog razvoja MZ-a, kao i njihovih različitih funkcija.

SAŽETAK

1. UVOD

Tokom posljednje dvije decenije MZ-ima u BiH nije se posvećivalo previše pažnje. Ove institucije percipirane su kao ostavština iz jugoslovenske prošlosti, bez značajnije uloge i svrhe u novom političkom ustroju. Dosadašnja istraživanja pokazala su da građani MZ-e i dalje prepoznaju kao važan oblik učešća u lokalnim poslovima, ali su također uočene i određene prepreke funkcioniranju MZ-a, uključujući nedostatak formalnih nadležnosti, nedovoljna finansijska sredstva i utjecaj političkih partija na izbore organa MZ-a. Prepoznavši njihov potencijal za okupljanje građana oko važnih pitanja u zajednici, međunarodne i nevladine organizacije u BiH posebno su u posljednje vrijeme činile napore da osnaže ulogu MZ-a kroz različite projekte i inicijative, koje su, između ostalog, usmjerene na izmjene pravnog statusa MZ-a, definiranje minimuma standarda u njihovom funkcioniranju kroz lokalne akte, te na jačanje kapaciteta MZ-a. Ipak,

takve inicijative samo djelimično mogu kompenzirati izostanak jasne vizije svrhe MZ-a i njihovog institucionalnog razvoja.

Budući da je razumijevanje funkcioniranja MZ-a u BiH i konteksta u kojem one rade otežano zbog nedostatka sveobuhvatnih empirijskih istraživanja na ovu temu, Analitika je 2014. godine provela istraživanje sa ciljem da se na sistematičan način stekne uvid u prakse MZ-a širom BiH. U ovom *policy* sažetku prezentirani su glavni rezultati istraživanja,¹ kao i okvirne preporuke za unapređenje rada MZ-a namijenjene donosiocima odluka na različitim nivoima vlasti.

2. KONCEPTI PODOPĆINSKE UPRAVE, JUGOSLOVENSKO NASLIJEĐE I REGIONALNA ISKUSTVA

Podopćinska uprava ili uprava na nivou susjedstva (engl. *sub-municipal* ili *neighborhood-level governance*) u Evropi je raširena

¹ Sažetak je nastao na osnovu studije *Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja*, što je rezultat projekta implementiranog tokom 2014. godine uz finansijsku podršku Švicarske ambasade u Sarajevu.

pojava i može imati različite oblike i svrhe.² Odnosi se na “pokretanje mehanizama i procesa na nivou susjedstva koji predvode učešće građana, planiranje, donošenje odluka, koordinaciju i implementaciju aktivnosti unutar susjedstva, a predstavljaju interese susjedstva akterima izvan njega te za preduzete radnje dodjeljuju i omogućavaju odgovornost”.³ Argumenti za uspostavljanje ovih institucija uglavnom se baziraju na uvjerenju da učešće stanovništva u lokalnim procesima odlučivanja takve procese poboljšava, te da institucije susjedstva mogu razvijati i mobilizirati građanske vještine, mogu služiti kao tačke pristupa lokalnim vlastima ili kao “strukture mogućnosti” koje lokalne politike oblikuju u korist zajednice.⁴

Kako takve institucije u praksi izgledaju, zavisi od cilja njihovog osnivanja. Lowndes i Sullivan (2008) u lokalnim politikama Velike Britanije identificiraju četiri svrhe uprave na nivou susjedstva: građansku, društvenu, političku i ekonomsku.⁵ U prvom slučaju, institucije omogućavaju učešće u procesima odlučivanja sa ciljem stvaranja aktivnih građana i kohezivne zajednice. Društvena svrha temelji se na ideji građanina kao partnera, što obično podrazumijeva saradnju različitih zainteresiranih strana unutar susjedstva kroz različite odbore za usluge, lokalna strateška partnerstva i slična tijela koja imaju za cilj unapređenje kvaliteta života stanovnika. Politička svrha temelji se na principima predstavničke demokratije, te institucije (vijeća/odbori) predstavljaju građane (glasače) sa ciljem responsivnog i odgovornog donošenja odluka. Institucije s primarno ekonomskom svrhom upravljaju susjedstvom sa ciljem efikasnog pružanja lokalnih usluga, a različiti sporazumi ili po-

velje mogu precizirati nivo i standarde usluga koje stanovnici od pružaoca usluga zahtijevaju i očekuju.⁶

Preporuka Rec (2001) 19 zemljama članicama o učešću građana u lokalnom javnom životu Komiteta ministara Vijeća Evrope lokalnim vlastima predlaže da “razviju, u najnaseljenijim urbanim centrima i u ruralnim područjima, oblik demokratije susjedstva kako bi se građanima omogućio veći utjecaj na okruženje i općinske aktivnosti u različitim područjima općine”. Lokalne vlasti 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 podopćinski uredi uprave kako bi se omogućio kontakt između građana i lokalnih vlasti. Princip supsidijarnosti u kontekstu podopćinske uprave 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 – 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.)”.⁷

Bez obzira na različite moguće oblike i svrhe podopćinske uprave, važni principi kojima bi se takve institucije u svom radu trebale voditi su legitimitet, odnosno “nivo do kojeg jedna organizacija s pravom i primjereno govori i djeluje u ime susjedstva

² Npr. vidjeti: Pawel Swianiewitz, “Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Round-About of Marginalization or Dead-End Street?” (nacrtni članak prezentiran na godišnjoj konferenciji EURA, Enschede, 3–6. 6. 2013).

³ Robert J. Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32, br. 2 (2003), str. 162.

⁴ Ibid., str. 163; 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 (Njujork: Oxford University Press, 2012), str. 255.

⁵ Iako bazirana na britanskim politikama, tipologija nudi korisne analitičke kategorije koje mogu biti primjenjive i drugdje.

⁶ Vivian Lowndes i Hellen Sullivan, “How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance”, *Public Administration* 86, br. 1 (2008), str. 54–67.

⁷ Council of Europe, Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Strazbur: Council of Europe, 2001) dodatak II, član 7i–iv.

koje predstavlja”, te odgovornost ili “mjera do koje organizacije koje govore i djeluju u ime susjedstva mogu biti pozvane na odgovornost za svoj rad”. Njihovom legitimitetu prvenstveno doprinosi mogućnost učešća građana kroz ove institucije, te prethodno ostvareni rezultati u kombinaciji sa sposobnošću okupljanja zajednice oko različitih pitanja. Odgovornost se najlakše osigurava kroz provođenje izbora za članstvo u ovim tijelima, a bitne su i procedure koje će garantirati da institucije sredstva koja su im na raspolaganju troše na stvarne potrebe zajednice (npr., kroz odlučivanje zajednice o namjeni sredstava). Također je važan i princip efektivnosti u obavljanju različitih zadataka, što podrazumijeva i adekvatne kapacitete – u vidu osoblja, tehničkih i drugih resursa, sofisticiranosti rada, pristupa mrežama lokalnih aktera itd.⁸

Ako posmatramo jugoslovensko iskustvo, MZ su bile teritorijalno definirani prostori mjesne samouprave u kojima se lokalno stanovništvo okupljalo oko komunalnih, stambenih, infrastrukturnih i drugih pitanja. Propisane Ustavom Jugoslavije iz 1974. kao obavezni oblik mjesne samouprave, imale su status pravne osobe, svoje prostore i uposlenike, a mogle su namicati vlastite prihode i posjedovati imovinu. Činila ih je skupština, kao predstavničko, i savjet, kao izvršno tijelo, te druga, fakultativna tijela (npr. mirovno vijeće ili savjet potrošača i korisnika usluga), a učestvovala su u vijeću MZ-a općinskog vijeća/skupštine.⁹ Reforme lokalne samouprave u to doba značajno su utjecale na MZ: prema Pusiću (1975), kontinuirani rast veličine jedinica lokalne samouprave (JLS), zajedno sa smanjenjem njihovog broja, bio je zasnovan na “želji da se gradi snažna osnova za lokalnu autonomiju”, te pretpostavci da će veće jedinice biti u stanju generirati veće izvorne prihode. U tom kontekstu, MZ su zapravo “osmi-

šljene kao oblik direktnog popularnog udruživanja, ne lokalne uprave, i bez vlastitog budžeta ili profesionalne administracije”, inicijalno uspostavljene “manje-više kao terenski politički uredi vijeća komuna”. Sa okrupnjavanjem općina, povećane su i nadležnosti MZ-a, uključujući i one za namicanje prihoda.¹⁰ Drugim riječima, čini se da je MZ najprije imala funkciju političkog predstavljanja, da bi kasnije preuzimala određene zadatke kako su rasle nadležnosti JLS-a.

Nakon raspada Jugoslavije, svaka zemlja izabrala je zaseban put reforme lokalne i mjesne samouprave: ranih 1990-ih zemlje su uglavnom prolazile kroz centralizaciju, da bi uslijedio val decentralizacije, primarno zbog preuzetih obaveza prema Evropskoj uniji i Vijeću Evrope. Takve reforme neminovno su utjecale na MZ-e: obično su njihove kompetencije oslabljene, a imovina prebačena na JLS. Ipak, one i dalje postoje, sa određenim razlikama među zemljama u pogledu oblika i pravnog statusa, svrhe i načina izbora, funkcija koje obavljaju, tijela koja ih čine, izvora finansiranja i načina angažiranja građana.¹¹ Zakoni o lokalnoj samoupravi u svim zemljama ostavljaju JLS-ima mogućnost reguliranja bitnih aspekata djelovanja mjesnih jedinica, što za posljedicu ima različite oblike i funkcije, ali može dovesti i do toga da bitni aspekti njihovog rada ostanu nepropisani, što stvara prepreke njihovom djelovanju u praksi. U većini zemalja mjesne jedinice se osnivaju sa deklarativnim ciljem zadovoljavanja ili predstavljanja građanskih interesa, ali zakoni generalno ne preciziraju kako se to postiže. Dosadašnja istraživanja daju parcijalan uvid u rad MZ-a u svim zemljama i njihovi se rezultati teško mogu generalizirati i sublimirati. Ipak, mnogi autori ukazuju na značajne strukturalne izazove ovih tijela, poput nedostatka institucionalizacije i definiranja zadataka, te nedostatka sredstava



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.

⁸ Chaskin, “Fostering Neighborhood Democracy”, str. 174–182.

⁹ Eugen Pusic, “Intentions and Realities: Local Government in Yugoslavia”, *Public Administration* 53, br. 2 (1975), str. 133–138; Shandana Khan Mohmand i Snezana Mistic Mihajlovic, *Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans – Work in Progress Paper* (IDS i SDC, 2013), str. 11–12.

¹⁰ Pusic, “Intentions and Realities: Local Government in Yugoslavia”, str. 135–138.

¹¹ Pogledati pregled zakonskog okvira u zemljama bivše Jugoslavije, Mirna Jusić, *Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014), str. 22 i 23.

i kapaciteta, što može podriti deklarativne ideje o predstavljanju interesa stanovništva. Čini se da su ova tijela uglavnom naslijedila model terenskog političkog ureda iz bivšeg političkog sistema, samo bez moći koja im je tada bila svojstvena. Većina autora istovremeno ističe i brojne primjere pozitivnog doprinosa ovih tijela zajednici, kao i potencijal da taj doprinos bude još veći. Općenito, viši nivoi vlasti njima se marginalno bave i izostaju politike koje bi im namijenile posebnu ulogu u političkom i ekonomskom životu lokalnih zajednica, kao što je to slučaj u mnogim zemljama Evrope (npr.: obnavljanje i razvoj susjedstva, osnaživanje građana, bolje ciljanje usluga).

3. MJESNE ZAJEDNICE U BiH: VIZIJA PROŠLOSTI ILI BUDUĆNOSTI ZAJEDNICE?

U istraživanju¹² je kombinirano više metoda prikupljanja podataka: pored pregleda literature i relevantnog zakonskog okvira, prikupljene su opće informacije o MZ-ima od općina/gradova, provedeno je 129 telefonskih anketa sa predstavnicima JLS-a u BiH i 83 polustrukturirana telefonska intervjua sa predstavnicima MZ-a, urađeno je 12 studija slučajeva (12 MZ-a iz različitih općina/gradova) sa 56 intervjua sa predstavnicima lokalnih institucija i organizacija, te 13 intervjua sa ekspertima mjesne i lokalne samouprave u BiH.¹³ Rezultati su prezentirani u daljnjem tekstu.

3.1. Osnivanje, pravni status, organi i izbori

MZ su jedinstvene cjeline obrazovane na prostornim osnovama, iako zakoni u Republici Srpskoj (RS) i Distriktu Brčko (DB) predviđaju i druge razloge (društvene, privredne

itd.) njihovog osnivanja. Relevantni zakoni na različite načine reguliraju pitanja osnivanja i pravnog statusa MZ-a u BiH, a glavna je razlika u tome da, za razliku od Federacije BiH (FBiH), u RS-u i u DB-u njihovo osnivanje nije obavezno, kao i u tome što u RS-u, za razliku od FBiH i DB-a, nemaju status pravne osobe.¹⁴ Status pravne osobe ima implikacije na sposobnost MZ-a da potpisuje ugovore, bude vlasnik imovine i otvara bankovne račune, a općenito se smatra da gubitak statusa ozbiljno narušava funkcioniranje MZ-a, te da značajno ograničava njenu nezavisnost. Studije slučajeva i nalazi ankete ukazuju na razlike u statusu MZ-a u istom administrativno-pravnom okviru, poput FBiH, gdje MZ u nekim JLS-ima imaju status pravne osobe po statutu, ali ne i u praksi. U RS-u, neki lokalni statuti još uvijek nisu uzeli u obzir gubitak statusa pravne osobe, koji je postao eksplicitan amandmanima na Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2013. godine, ali u praksi MZ takav status nemaju.

Prikupljanjem osnovnih informacija od općina/gradova u BiH o MZ-ima, istraživanje je pokazalo da je u aprilu 2014. godine bilo 2.587 formalno osnovanih MZ-a u BiH, od toga 1.451 u FBiH, 1.058 u RS-u, a 78 u Distriktu Brčko. Gotovo sve JLS u BiH u tom su trenutku imale osnovane MZ.¹⁵ Ipak, formalno osnovane MZ nužno ne funkcioniraju u praksi: istraživanje je pokazalo da je u maju 2014. u 24 JLS-a 71 MZ bila bez konstituiranih organa. U nekim slučajevima, organi su raspušteni, a JLS su odredile povjerenike MZ-a; u drugima, nisu održani izbori ili su predsjednici dali otkaz.

Postoje razlike i u organima koji konstituiraju MZ: u RS-u je organ MZ-a savjet, koji direktno biraju građani, dok u FBiH organe

¹² Istraživanje je obuhvatilo sljedeće aspekte rada mjesnih zajednica (MZ): osnivanje, pravni status i izbore; funkcioniranje organa MZ-a; resurse i kapacitete; saradnju i koordinaciju sa drugim lokalnim akterima; pružanje usluga; te procese učešća građana.

¹³ Za detaljan pregled metodologije istraživanja, pogledati Ibid., str. 31–35.

¹⁴ Za više informacija o procedurama osnivanja, pogledati Ibid., str. 37. U Republici Srpskoj (RS), nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi 2013. godine, osnivanje MZ-a izvjesnije je nego što je to bilo u ranijoj verziji zakona: jedinica lokalne samouprave (JLS) sada se *dijeli* (umjesto: “može podijeliti”) na MZ ako je to u skladu sa prostornim, historijskim, ekonomskim ili kulturnim razlozima i u interesu stanovnika. “Zakon o lokalnoj samoupravi”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 101/14, 42/05, 118/05 i 98/13, član 106.

¹⁵ Izuzeci su: Stolac u FBiH, te Berkovići, Istočni Drvar, Istočni Mostar, Jezero, Kostajnica, Kupres i Petrovac u RS-u.

moгу činiti savjet (vijeće) i predsjednik ili savjet i zbor građana. U nekim JLS-ima u FBiH, MZ još uvijek imaju skupštinu kao organ koji biraju građani, a savjet kao izvršno tijelo. U DB-u, gdje su MZ registrirane kao udruženja građana, skupština, koju čine svi građani koji su postali članovi MZ-a, upravni odbor i predsjednik, formalno su prepoznati organi. Istraživanje je pokazalo da savjeti MZ-a u praksi donose većinu odluka koje su relevantne za zajednicu, a manje je zastupljena praksa da MZ odluke donose u konsultaciji sa građanima ili na zboru ili sastanku građana.

Modaliteti izbora za organe MZ-a također se razlikuju. U RS-u, posebno uputstvo o izborima savjeta MZ-a i Izborni zakon RS-a propisuju izbore, koje administriraju općinske/ gradske izborne komisije i birački odbori, a u kojima građani glasaju putem glasačkog listića na zborovima građana.¹⁶ U FBiH, JSL po statutu mogu usvojiti vlastite izborne procedure za organe MZ-a,¹⁷ što podrazumijeva tajno glasanje putem glasačkog listića ili tajno ili javno glasanje na zborovima građana. U nekim slučajevima, izbori se ne održavaju i vijeće JLS-a 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 JLS-a, kao što je to slučaj u Tešnju. U DB-u, skupština MZ-a, koju čine građani MZ-a koji su postali njeni članovi, može izabrati i raspustiti članove upravnog odbora i predsjednika, a zakon ne sadrži specifične odredbe o procedurama izbora, već ostavlja MZ-u mogućnost da ih odredi.¹⁸

U praksi se općine u FBiH sve više opredjeljuju za tajno glasanje na izborima – nešto više od pola ih je uvelo takve procedure, što je slučaj i u RS-u. U RS-u, većina trenutno svoje statute usklađuje sa novim pravilima o izborima, a mnoge općine ova pravi-

la tek trebaju slijediti. Izbori za MZ u RS-u održavaju se 90 dana nakon konstituiranja skupštine JLS-a, koja raspisuje izbore.¹⁹ S obzirom na to da su posljednji lokalni izbori održani 2012. godine, to bi značilo da su organi MZ-a izabrani u toku 2013. U FBiH, izbore propisuju općinski statuti, ali se generalno trebaju održavati svake četiri godine. Istraživanje provedeno u maju 2014. pokazalo je da su izbori održani u nešto više od pola JLS-a nakon lokalnih izbora 2012. godine. U RS-u, gdje, prema novim pravilima, brojne JLS tek trebaju održati izbore, neki respondenti iz lokalne uprave rekli su da to zahtijeva planiranje sredstava u općinskom budžetu. Slučajevi u kojima su izbori održani ranije (u čak 33 JLS-a, održani su 2010. ili prije) signaliziraju ili nepostojanje organa MZ-a ili, tamo gdje oni rade, nedostatak njihovog formalnog legitimiteta da zastupaju zajednicu.

Brojni sagovornici iz studija slučajeva, kao i predstavnici MZ-a koji su učestvovali u telefonskim intervjuima, na izborima za MZ preferiraju proceduru glasanja putem glasačkog listića. Sagovornici generalno smatraju da je to transparentnije i demokratičnije, te smanjuje mogućnost zloupotrebe izbora. Ipak, istakli su da je tajno glasanje logistički zahtjevnije, te svakako i mnogo skuplje. Neki sagovornici smatraju da procedure koje i političkim strankama i građanima dozvoljavaju da se kandidiraju na izborima ne pružaju jednake mogućnosti za to. Mnogi predstavnici MZ-a izrazili su zabrinutost i zbog toga što eksplicitno dozvoljavanje upliva politike u izbore može dovesti do potpunog preuzimanja savjeta MZ-a budući da partije imaju veće resurse za mobiliziranje glasača. Studije slučajeva pokazale su da je utjecaj političkih partija bio svugdje prisutan, s tim da je bio mnogo transparentniji tamo gdje su postojala jasna izborna pravila.

¹⁶ "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, 109/12, članovi 53 b) – v).

¹⁷ "Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH", *Službene novine Federacije BiH* 49/06, član 28.

¹⁸ "Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH", *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* 3/03 i 19/07, član 13 i 16.

¹⁹ "Izborni zakon Republike Srpske", član 53 b).

Procedure također utječu na nivo reprezentativnosti organa MZ-a. Uputstvo o izborima u RS-u²⁰ nalaže da se prilikom predlaganja kandidata za savjet treba povesti računa o spolnoj i teritorijalnoj zastupljenosti. Studije slučajeva također ukazuju na primjere reguliranja različitih vrsta zastupljenosti (teritorijalne, spolne, etničke) lokalnim aktima, što se primjenjuje u praksi. Ipak, čak i kada su procedure uspostavljene, nizak interes za učešće u izborima također znači da ona neće nužno biti postignuta, što su sagovornici iz više MZ-a i istakli. Niska izlaznost smanjuje legitimitet izabranih kandidata da djeluju u ime zajednice, a istraživanje nije pokazalo jasan odnos između načina izbora za organe MZ-a i izlaznosti. Ipak, centralno organizirani izbori obično znače da će građani imati više informacija o njihovom održavanju.²¹ Svakako, izlaznost zavisi i od percepcije relevantnosti MZ-a.

3.2. Općinski nadzor rada MZ-a

Oba entitetska zakona u suštini prepuštaju JLS-ima da reguliraju modalitete rada MZ-a, uključujući i način na koji donose odluke. Nadzor se obično odnosi na zakonitost rada MZ-a i uglavnom je propisan na vrlo generalan način. Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH, općinsko je vijeće, u skladu sa statutom, nadležno za nadzor organa MZ-a.²² 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. U RS-u, nedavne izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi uključuju odredbu da nadležno tijelo skupštine vrši nadzor nad radom MZ-a.²³ Prema nekim lokalnim aktima u FBiH, vijeće JLS-a može raspustiti organe MZ-a ako ne izvršavaju određene obaveze (npr. 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.

I dok je bitno osigurati odgovornost predstavnika MZ-a prema zajednici, istovremeno ne postoji garancija da nadzor neće narušiti princip autonomije organa MZ-a. U studijama slučajeva, predstavnici MZ-a nisu ukazivali na to da lokalne vlasti izlaze van okvira koji je prihvatljiv kada je u pitanju kontrola i nadzor.

U istraživanju je nadzor razmatran u okviru studija slučajeva: u većini je vijeće/skupština JLS-a zadužena za nadzor i MZ su imale obavezu podnijeti godišnje izvještaje ovom tijelu. U RS-u su u dvije općine, u skladu sa Zakonom, formirane posebne komisije skupštine nadležne za praćenje rada MZ-a. Supervizija rada MZ-a uglavnom se odvija kroz procedure izvještavanja o radu i planiranje godišnjih prioriteta za finansiranje. Pored toga, JLS prakticiraju posjete ili sastanke sa MZ-ima, uz *ad hoc* komunikaciju između MZ-a i službi. 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. Također, više predstavnika uprave govorilo je o važnosti nadzora odgovornosti MZ-a prema građanima, npr. kroz usvajanje informacija o radu MZ-a na zborovima građana, što je bio slučaj u samo jednoj od posjećenih općina. Lokalne uprave nisu imale način verificiranja 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 bilo skeptično spram sposobnosti savjeta MZ-a da donose odluke u interesu zajednice.

3.3. Finansiranje i resursi

Finansiranje MZ-a propisano je na vrlo generalan način: u RS-u lokalna uprava u budžetu treba odrediti "posebna sredstva" za MZ, što se bliže uređuje općinskim statutom, dok u FBiH lokalna vlast treba osigurati dovoljna finansijska sredstva za

²⁰ "Uputstvo o organizovanju i sprovođenju izbora za članove savjeta mjesne zajednice", član 19.

²¹ U RS-u je propisana obaveza skupštine da informira građane o datumu i vremenu održavanja izbora za MZ. Ibid., član 3.2.

²² "Zakon o principima lokalne samouprave FBiH", član 32.

²³ "Zakon o lokalnoj samoupravi", član 109.

izvršavanje zadataka koje je dodijelila MZ-ima.²⁴ Oba entitetska zakona, kao i zakon u DB-u, navode moguće izvore finansiranja MZ-a. Na koji će se način osigurati sredstva za finansiranje MZ-a općenito zavisi od lokalne uprave,²⁵ a istraživanja ukazuju na nizak nivo finansijske nezavisnosti MZ-a. Prema anketi sa predstavnicima lokalne uprave, većina MZ-a finansira se iz općinskog budžeta, a izvori dodatnih prihoda za MZ u FBiH raznovrsniji su nego u RS-u, što su potvrdili i razgovori sa predstavnicima 83 MZ-a. To ne iznenađuje s obzirom na to da su u RS-u operativni troškovi MZ-a obično “pokriveni” iz općinskog budžeta, jer MZ nemaju vlastite račune. Studije slučajeva također su pokazale da MZ na raspolaganju imaju skromne resurse za operativne troškove, koje im dodjeljuju lokalne vlasti. Iako su neke MZ aktivno namicale sredstva iz različitih izvora, mnoge ne samo da nisu finansijski nezavisne, već nisu imale ni vlastite bankovne račune (i u RS-u, i u FBiH). Samo jedna MZ imala je naknade od vodoopskrbe i upravljanja lokalnim vodovodom, čiji je vlasnik. Kada su u pitanju prostorije, polustrukturirani intervjui sa predstavnicima MZ-a iz 83 općina pokazali su da je većina imala ili vlastite ili iznajmljene prostorije ili prostorije koje su im date na korištenje, a da 19 nije imalo nikakve prostorije.

U praksi je rijetkost da MZ upošljava osoblje te članovi savjeta rade na volonterskoj osnovi. Anketa sa općinama pokazala je da je u FBiH u samo 11, a u RS-u u samo 2 JLS-a, jedna ili više MZ-a upošljavala svoje osoblje. U nekih 17 JLS-a u oba entiteta, u jednoj ili više MZ-a osoblje (obično sekretare) je upošljavala lokalna uprava, posebno u urbanim područjima. U čak 89 od 129 anketiranih JLS-a, MZ nemaju uposlenike. Intervjui sa predstavnicima MZ-a iz 83 općina pokazali su slične rezultate. U studijama slučajeva, u urbanim sredinama u FBiH (Tuzla, Sarajevo) MZ su imale podršku sekreta-

ra uposlenika uprave, dok je u RS-u slučaj Prijedora bio jedinstven – grad je uspostavio 10 regionalnih ureda za koordinaciju, u kojima koordinatori, uposlenici uprave, organiziraju sastanke, vode zapisnike i šalju zahtjeve lokalnoj upravi ili drugim institucijama u ime savjeta MZ-a.

Mnogi su sagovornici, predstavnici MZ-a, ukazali na potrebu jačanja kapaciteta u vidu osiguranja prostorija, tehničke opreme i baza podataka, ali i educiranja predstavnika MZ-a. Istraživanje je pokazalo da JLS općenito ne provode programe unapređenja kapaciteta MZ-a. Vrste potrebnih resursa i vještina svakako zavise i od očekivanja od MZ-a, tj. od funkcija koje u zajednici obnašaju.

3.4. Uslužna funkcija MZ-a

Iako taksativno nabrajaju oblasti u kojima bi MZ mogle biti aktivne i na taj način otvaraju mogućnost da MZ obavljaju širok spektar zadataka, relevantni zakoni ne pružaju MZ-ima izvršne ovlasti za pružanje specifičnih usluga. Analizirani lokalni akti obično ne idu korak dalje u preciziranju uslužnih funkcija; čak i kada se specifični zadaci spominju, distinkcija između njihovog iniciranja i samostalnog obavljanja nije uvijek jasna. Anketa sa predstavnicima lokalne uprave pokazuje da MZ pružaju neke usluge u većini dijelova zemlje: u 62 od 129 anketirane JLS, MZ pružaju neke vrste usluga (uglavnom administrativne i komunalne).²⁶ U 54 JLS-a, MZ ne pružaju usluge, dok u 13 nije bilo jasno da li usluge pružaju ili ne. Ipak, spomenute usluge često su bazične i u mnogim slučajevima bilo je teško razgraničiti između pružanja informacija, koordinacije i pružanja usluga. Čini se da su administrativni zadaci (izdavanje različitih potvrda, te kućne liste) najzastupljenija vrsta usluga MZ-a. Najčešće spomenute komunalne usluge su: održavanje vodovoda, održavanje cesta i čišćenje

²⁴ Ibid., član 109; “Zakon o principima lokalne samouprave FBiH”, članovi 30–31; “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 24.

²⁵ Općinski statuti u FBiH obično propisuju da općinsko vijeće u budžetu treba usvojiti odluku o kriterijima i izboru finansiranja rada MZ-a, kriterije za raspodjelu tih sredstava, te na koji se način ona trebaju koristiti.

²⁶ Ovdje se pojam usluga odnosi na kontinuiranu aktivnost, ne na *ad hoc* aktivnosti, i na osnovnu koordinaciju, iniciranje participatornih procesa u MZ-u, davanje preporuka lokalnoj upravi o prioritetima za finansiranje itd.

i održavanje lokalnih grobalja. Intervjui sa predstavnicima MZ-a pokazali su da ih više od 50% nema uslužnu funkciju, a one koje imaju uglavnom pružaju neku vrstu administrativne usluge. U studijama slučajeva usluge su rijetkost: četiri MZ-a izdaju određene potvrde ili uvjerenja, a samo jedna MZ upravlja vodovodom.

Iako entitetski zakoni predviđaju mogućnost povjeravanja određenih poslova MZ-ima,²⁷ istraživanje pokazuje da je u praksi delegiranje zadataka MZ-ima (što može i ne mora podrazumijevati pružanje usluga) vrlo rijetko. U nekim od studija slučajeva, čini se da je izdavanje različitih uvjerenja i potvrda neformalni zadatak, koji nije predviđen lokalnim aktima, ili, kao što je to jedan predstavnik lokalne uprave rekao, “naslijeđena praksa”, na koju su i “općina i MZ navikli građane”. Drugim riječima, čini se da je u nekim dijelovima MZ nastavila raditi ono što je radila nekada, često bez kapaciteta da to čini ili procedura koje bi takvu aktivnost propisale.

Da li MZ trebaju pružati usluge, otvoreno je pitanje: prema nekim intervjuiranim ekspertima, prenošenjem zadataka na MZ ona bi mogla postati produžena ruka lokalne uprave, što bi moglo narušiti njenu ulogu omogućavanja učešća građana u zajednici. Velika većina intervjuiranih predstavnika MZ-a odgovorila je da bi MZ, ako bi imale adekvatna sredstva za to, trebale obavljati dodatne funkcije, poput administrativnih i zadatke u oblasti komunalnih djelatnosti, infrastrukture i socijalne zaštite. U svakom slučaju, pružanje usluga zavisi od potreba stanovništva, pa je neophodno razmotriti izvodljivost takvih aranžmana i njihovu opravdanost u smislu dostupnosti i efikasnosti usluga, vodeći računa o tome da su dovoljni kapaciteti i pažnja usmjereni na participatorne procese u zajednici.

3.5. Koordinacija i saradnja

I dok zakoni o lokalnoj samoupravi ne predviđaju značajnu uslužnu funkciju za MZ, u njihovom je djelokrugu iniciranje i učestvovanje u raspravama o prostornom i urbanom planiranju, ekonomskom razvoju ili socijalnim pitanjima, te iniciranje, davanje savjeta ili učešće u izgradnji komunalnih objekata i objekata u općoj upotrebi. Slično tome, u DB-u MZ trebaju stvarati organiziranu komunikaciju između stanovnika i institucija Distrikta i davati preporuke institucijama vezano za pitanja koja se odnose na kvalitet života, posebno u oblastima infrastrukture, urbanog planiranja, ekonomskog razvoja te pomoći stanovnicima u stanju socijalne potrebe.²⁸ U RS-u MZ organima lokalne uprave, javnim preduzećima i institucijama šalju peticije, žalbe, 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. Drugim riječima, MZ su konsultirane u procesima donošenja odluka i trebaju služiti kao mehanizam za prosljeđivanje podnesaka građana lokalnim vlastima i drugim institucijama.

Ankete i telefonski intervjui sa predstavnicima lokalne uprave i MZ-a pokazale su da saradnja između MZ-a i općine postoji. Predstavnici MZ-a saradnju su uglavnom ocijenili kao dobru. Kod studija slučajeva, značajne razlike u pogledu koordinacije i saradnje između MZ-a i lokalne uprave zavisile su, između ostalog, od nivoa institucionalizacije. Primjera radi, tamo gdje je lokalna uprava imenovala koordinate zadužene za pitanja MZ-a, komunikacija i saradnja generalno je ocijenjena kao pozitivna i kontinuirana. Postojale su značajne razlike

²⁷ U FBiH su predviđeni i proporcionalni resursi za njihovo izvršenje (“Zakon o principima lokalne samouprave FBiH”, član 30). Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona precizira da “određeni stručni poslovi” preneseni iz djelokruga JLS-a mogu uključivati dostavljanje podataka o plaćanju komunalnih naknada i drugih prihoda lokalne uprave, vođenje različitih evidencija, obavljanje poslova u oblasti građanskih prava, kao i drugih poslova značajnih za lokalnu upravu. Takvi zadaci finansiraju se iz općinskog budžeta. “Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona”, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona* 8/11, član 45.

²⁸ Pogledati “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 109. a); “Zakon o principima lokalne samouprave FBiH”, član 25; “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 5.

u načinima na koje lokalna uprava zaprima i razmatra zahtjeve građana koje joj proslijeđuje MZ, pa su se neki predstavnici MZ-a žalili da mjesecima čekaju na povratne informacije od općine, dok su se drugi pohvalili brzim odgovorima. Istraživanje je također pokazalo da je koordinacija i saradnja između MZ-a i drugih lokalnih institucija, poput komunalnih preduzeća, civilne zaštite i centara za socijalni rad (CSR), vrlo česta. Saradnja sa centrima opisana je kao posebno značajna, budući da MZ centrima pružaju važne informacije sa terena. U posjećenim općinama, predstavnici CSR-a pozitivno su govorili o svom odnosu sa MZ-om.

Na pitanje šta je svrha MZ-a, sagovornici iz studija slučajeva generalno su naglasili njevu koordinatorsku funkciju: MZ je koordinator zahtjeva koji građane upućuje na pravu adresu, “spona”, “šalter između lokalne uprave i građana” i “prva adresa” na kojoj građani prijavljuju svoje potrebe. 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 čine, uključujući pretpostavku da su i sami dovoljno upućeni da informiraju građane o pravima i procedurama. Nedostatak institucionalne memorije, povezan sa činjenicom da MZ obično nemaju svoje osoblje, prostorije ili arhive, može ugroziti kontinuitet u osnovnom radu MZ-a i negativno utjecati na legitimitet koji uživaju u zajednici.

3.6. Učešće građana kroz MZ

Učešće građana u lokalnim poslovima je – barem *de jure* – glavna svrha MZ-a u BiH. U RS-u, MZ su jedan od oblika neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi,²⁹ dok u DB-u imaju za cilj “omogućavanje učešća građana u radu institucija” kroz “savjetodavnu aktivnost”.³⁰ U FBiH, neki lokalni akti ili akti MZ-a u FBiH također MZ smatraju pravom građana na direktno učešće

u odlučivanju o lokalnim pitanjima. Zakon FBiH propisuje obavezu konsultiranja organa MZ-a o pitanjima o kojima općinsko vijeće odlučuje dvotrećinskom većinom, planskim dokumentima lokalne samouprave i drugim pitanjima o kojima vijeće ili načelnik mogu zatražiti konsultacije.³¹ U RS-u ne postoji takva obaveza, ali postoji odredba o obaveznom organiziranju javnih rasprava kada su u pitanju neki lokalni akti, poput nacrtu budžeta.

Jedan od glavnih vidova učešća građana kroz MZ je zbor građana.³² U 28 općina u FBiH, zborovi također predstavljaju formalne organe MZ-a. Lokalni akti obično propisuju minimalni broj stanovnika koji treba biti prisutan da bi odluke učesnika na zboru bile validne, kao i rok u kojem općinsko vijeće treba odgovoriti na zahtjeve zbora. Neki lokalni akti detaljno propisuju i procedure organiziranja zbora građana, no to nije svugdje slučaj, što upućuje na neizvjesnost o tome kako se oni organiziraju u praksi. Nalazi istraživanja sugeriraju da zborovi imaju sporednu ulogu u praksi. Prema odgovorima anketiranih predstavnika lokalne uprave, čini se da se zborovi dešavaju na redovnoj osnovi u nekih 30% JLS-a, i redovnije u FBiH nego u RS-u. Malo više od pola predstavnika MZ-a tvrdi da se zborovi građana održavaju redovno (obično svaka dva mjeseca do godinu dana). Studije slučajeva potvrđuju da su zborovi građani, 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. Praksa neorganiziranja zborova građana ili sličnih događaja zapravo je vrlo problematična. Kao što je to nekoliko sagovornika istaklo, samo mala grupa pojedinaca mogla bi definirati prioritete koji nisu u interesu zajednice. Pored toga, studije slučajeva MZ-a pokazuju da MZ uglavnom ne odgovaraju građanima za svoj rad u smislu da ih izvještavaju o svom radu na redovnoj osnovi. Potencijalni

²⁹ “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 99.

³⁰ “Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH”, član 2.

³¹ “Zakon o principima lokalne samouprave FBiH”, član 29.

³² Ibid., član 43; “Zakon o lokalnoj samoupravi”, član 102.

gubitak legitimiteta i nedostatak odgovornosti može dovesti do pada povjerenja građana u MZ, spremnosti da sufinansiraju lokalne projekte ili otuđenja od ovih tijela.

Među sagovornicima iz studija slučajeva MZ-a postoji generalna percepcija da građani nisu aktivno uključeni, niti da su zainteresirani za učešće u participatornim procesima poput zborova ili rasprava. Ipak, upitno je da li su MZ i lokalne uprave stvorile smislene prostore za učešće, s obzirom na to da je više sagovornika ukazalo na izazove u organiziranju takvih događaja; u mnogim slučajevima sama promocija takvih događaja, prema riječima nekih sagovornika, bila je neformalna i sporadična. Čak i ako je zaista slučaj da građani ne učestvuju “jer su iznevjereni previše puta” ili dijele “veliko nepovjerenje” prema tome da će MZ riješiti njihove probleme, razlog može biti i to da MZ nisu u mogućnosti supstancijalno utjecati na lokalne procese odlučivanja. Brojni predstavnici MZ-a 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 angažman građana kroz formalne mehanizme učešća slab, studije slučajeva pokazuju da građani koriste MZ kao mjesto kolektivne akcije: u osam posjećenih MZ-a, uglavnom 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). Studije slučajeva sugeriraju obrazac kolektivnog organiziranja: nakon što se aktivnosti pokrenu i završe manji projekti, zajednica se okuplja kako bi riješila i druga pitanja. Prema riječima jednog sagovornika, radi se o “spoznaji da se nešto samo može promijeniti ličnim radom i angažovanjem”. Iako je istraživanje razmatralo mali broj slučajeva, koji su birani na osnovu percepcije njihovog aktivnog karaktera, te se rezultati ne mogu generalizirati na druge lokacije u BiH, nije isključena mogućnost da postoji na stotine drugih MZ-a koje također omogućavaju kolektivnu

akciju u zajednici. Studije slučajeva također 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 različite grupe u zajednici mogu unaprijediti. Tamo gdje dosadašnji “portfolio” MZ-a sadrži niz važnih projekata, njeni predstavnici možda neće imati potrebu da grade legitimitet među stanovništvom. Ipak, MZ u BiH generalno trebaju raditi na unapređenju svog legitimiteta, jer više nisu jedini prostor za građanski angažman, iako i dalje predstavljaju važan prostor za artikuliranje općeg javnog interesa, posebno u ruralnim područjima.

4. KA NOVOJ ULOZI MJESNE ZAJEDNICE: ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Rezultati istraživanja ukazuju na niz značajnih aktivnosti koje MZ obavljaju kako bi zadovoljile potrebe lokalnog stanovništva, a također ukazuju na različite potencijalne uloge MZ-a u datom socioekonomskom kontekstu. Iako je njihovu svrhu teško generalizirati, čini se da su MZ i dalje najprije tijela političkog predstavljanja, kao u bivšem političkom sistemu, dok je manje izražena njihova društvena, ekonomska ili participatorna uloga. Uključivanje građana kroz MZ uglavnom se poima kroz prizmu zadovoljavanja direktnih (uslužnih i infrastrukturnih) potreba.

U tom smislu, ako je jedna od glavnih funkcija MZ-a predstavljanje interesa zajednice, onda se takvo predstavljanje treba detaljnije propisati i primijeniti u praksi. To zahtijeva bolje operacionaliziranje izbornih procedura; razmatranje kako različiti dijelovi ili grupe stanovništva u zajednici mogu biti najbolje predstavljeni; davanje jednake mogućnosti različitim kandidatima da učestvuju u izborima; snažnije mehanizme nadzora za sprečavanje eventualnih zloupotreba; ali i smislene kanale kroz koje građani mogu komunicirati svoje potrebe i dobijati povratne informacije. Odgovornost se treba osigurati kroz redovno

izvještavanje o aktivnostima predstavnika MZ-a prema stanovništvu i lokalnoj upravi.

S druge strane, ako je primarna uloga MZ-a zadovoljiti osnovne životne potrebe, onda je ključno identificirati infrastrukturne prioritete i dogovoriti standarde i nivo usluga sa lokalnim pružiocima usluga, posebno u ruralnim dijelovima, gdje se one ne pružaju na jednakoj osnovi kao u urbanim područjima. To pretpostavlja aktivno i konzistentno uključivanje građana kako bi se prikupile informacije o prioritetima. U slučaju da MZ odluče pružati vlastite usluge, njihov kapacitet da to čine mora se ojačati, a takvi zadaci trebaju se jasno propisati i uskladiti sa standardima u datoj djelatnosti.

Tamo gdje MZ primarno imaju društvenu ulogu – posebno u dijelovima sa velikim brojem stanovnika u stanju socijalne potrebe – izgradnja partnerstava sa ključnim akterima, poput centara za socijalni rad, može biti okosnica aktivnosti MZ-a. Iako u većini MZ-a obuhvaćenih istraživanjem takva saradnja postoji, ona je često *ad hoc* i neformalna. Preuzimanje snažnije uloge u ovoj oblasti pretpostavlja formalno dodjeljivanje zadataka MZ-ima, ali i administrativni i finansijski kapacitet, kako bi one mogle voditi evidencije, dostavljati informacije i pružati podršku lokalnom stanovništvu, poput obavještavanja građana o njihovim pravima.

Ako je njihova uloga da podstiču učešće građana u odlučivanju, neophodno je jačati lokalne strukture participacije. Istraživanje je pokazalo da, generalno govoreći, praksa organiziranja različitih vrsta participatornih događaja unutar MZ-a i stvaranja prostora u kojima građani mogu raspravljati o pitanjima nije uobičajena. S druge strane, MZ imaju potencijal kolektivne akcije tamo gdje stanovnici nastoje zadovoljiti osnovne infrastrukturne i uslužne potrebe. Neophodno je utvrditi koliko (i kakvo) je učešće stanovništva potrebno i moguće, na koji način građani vide mehanizme učešća građana u određenom kontekstu i šta su barijere, odnosno motivacije za učešće. S obzirom na to da mnoge MZ nerado organiziraju zborove građana, važno je uvesti obave-

zu da se MZ konsultiraju sa stanovništvom na redovnoj osnovi.

Bitno je istaći da ne postoje univerzalne formule, s obzirom na to da su se iskustva i potrebe MZ-a širom BiH pokazali različitim. Raznovrsnost praksi znači da se MZ na različitim lokalitetima ne moraju nužno baviti istim pitanjima, već trebaju odgovoriti na potrebe naselja; homogenost funkcija može dovesti do nerealnih očekivanja. Ipak, neophodan je minimum standarda u radu MZ-a kako bi se osigurao njihov legitimitet, odgovornost i efektivnost. To se, između ostalog, odnosi na organiziranje transparentnih izbora, omogućavanje smislenog i redovnog uključivanja građana u procese odlučivanja unutar MZ-a, jasno razlikovanje između zadataka MZ-a i zadataka lokalne uprave kako bi se unaprijedila odgovornost za izvršavanje zadataka i, u slučaju pružanja usluga, iznalaženje izvodljivih modela finansiranja rada MZ-a i unapređenje njihovih kapaciteta za efektivan rad.

Bez obzira na brojne primjere značaja MZ-a za zajednicu, ne treba zaboraviti da se MZ u BiH suočava sa značajnim strukturalnim preprekama, budući da je *de facto* ostala bez zadataka, kapaciteta i sredstava, te je reducirana na predstavnička tijela bez institucionalne memorije za kontinuitet rada. Eventualne politike koje teže ka jačanju različitih funkcija MZ-a takve prepreke moraju prepoznati. Također, u mnogim se slučajevima MZ-ima upravlja posredstvom hijerarhije i pristupa odozgo prema dolje, što je u kontradikciji sa principom 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. Kako bi se omogućio razvoj istinskih institucija zajednice sa raznovrsnim (i višestrukim) funkcijama, neophodno je stvoriti preduvjete i prostor za horizontalne odnose MZ-a sa različitim akterima i institucijama. U suprotnom nije isključeno da će građani MZ i dalje posmatrati sa "dubokim nepovjerenjem", što se navodi kao razlog za nedostatak interakcije MZ-a i građana.

Sljedeće preporuke za unapređenje rada MZ-a namijenjene su različitim nivoima vlasti u BiH, ali mogu biti relevantne i za aktivnosti različitih donatora i nevladinih organizacija koje se bave razvojem zajednice.

Za više nivoje vlasti (entitet i kantoni):

- jasnije artikulirati perspektive razvoja MZ-a kroz politike koje će eksplicitnije i supstancijalnije propisati različite svrhe MZ-a 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., na planiranju lokalnog razvoja, zaštiti okoliša i komunalnom održavanju, socijalnoj zaštiti, kulturi itd.) kako bi se jačao kapacitet MZ-a.

Za lokalne vlasti:

- uvesti u lokalne akte odredbe o obavezama 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 osigurala 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 prioritarnih projekata koje MZ kandidiraju, a koji su finansirani iz lokalnog budžeta;
- stvoriti preduvjete za diversifikaciju finansiranja MZ-a i ojačati osnovni administrativni kapacitet MZ-a za smislenu interakciju sa zajednicom.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja
www.analitika.ba
info@analitika.ba

Copyright © 2015
 Analitika – Centar za društvena istraživanja,
 sva prava pridržana.

Policy brief je objavljen u okviru projekta “Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja”. 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