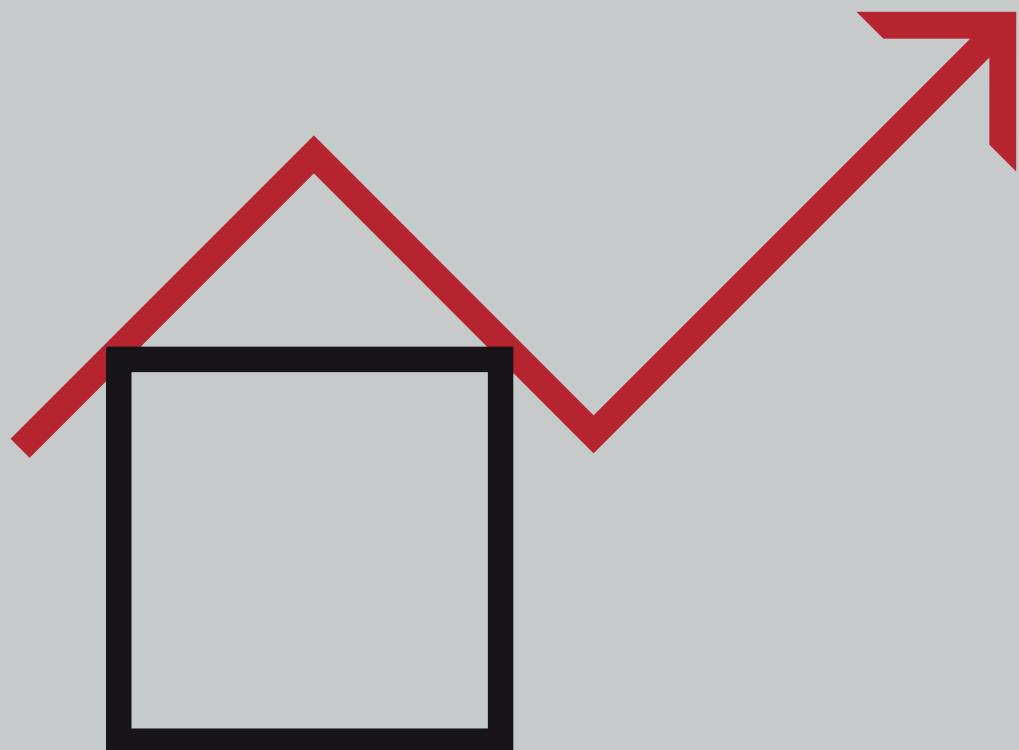




Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



# PROMIŠLJANJE ULOGE MJESENJE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI

Komparativni pregled i procjena modela i praksi upravljanja zajednicama  
u Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj, Švicarskoj i Bosni i Hercegovini

# **PROMIŠLJANJE ULOGE Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini**

Komparativni pregled i procjena modela i praksi upravljanja zajednicama  
u Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj, Švicarskoj i Bosni i Hercegovini

**Naslov:** Promišljanje uloge mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Komparativni pregled i procjena modela i praksi upravljanja zajednicama u Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj, Švicarskoj i Bosni i Hercegovini (Izvornik: Rethinking Local Community in Bosnia and Herzegovina: A Comparative Overview and Assessment of Community Governance Models and Practices in Croatia, Serbia, Sweden, Switzerland and Bosnia and Herzegovina)

Projekat „Jačanje uloge mjesnih zajednica u BiH“ predstavlja zajedničku inicijativu vlada Švicarske i Švedske, a koju provodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u BiH u saradnji s domaćim vlastima.

**UNDP voditeljica projekta/ glavna stručna savjetnica:** Majda Ganibegović

**Istraživački tim:** Mirna Jusić, Tea Hadžiristić, Emir Efendić, Aida Malkić, Davor Marko i Aida Seferović

**Godina:** 2016.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



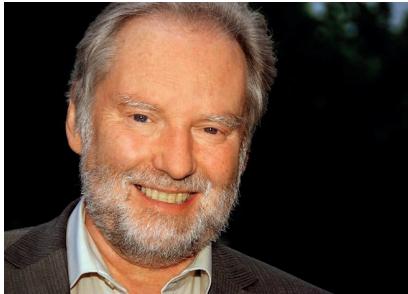
Empowered lives.  
Resilient nations.

Ovaj materijal/publikacija je urađena uz pomoć vlada Švicarske i Švedske. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Centra za društvena istraživanja - Analitika i ni u kom slučaju ne predstavlja stavove Vlade Švicarske, niti Vlade Švedske.

# Sadržaj

04	Pređgovor
07	Sažetak
11	<b>1.</b> Uvod
15	<b>2.</b> Analitički i metodološki okvir
19	<b>3.</b> Komparativni pregled praksi upravljanja zajednicama u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj i Švicarskoj
20	<b>3.1.</b> Vrsta organizacije, svrha i uslovi osnivanja
24	<b>3.2.</b> Organi i izbori
29	<b>3.3.</b> Nadzor lokalne vlasti
33	<b>3.4.</b> Resursi i kapaciteti
37	<b>3.5.</b> Usluge i aktivnosti za građane
41	<b>3.6.</b> Koordinacija i saradnja s drugim akterima
44	<b>3.7.</b> Modaliteti učešća građana
53	<b>4.</b> Zaključak: Komparativne prakse i potencijalne uloge MZ
56	<b>Opcija 1:</b> MZ kao predstavnik interesa zajednice
58	<b>Opcija 2:</b> MZ kao pružalac usluga ili kao posrednik u pružanju usluga
61	<b>Opcija 3:</b> MZ kao društveno-kulturni centar u zajednici
63	<b>Opcija 4:</b> MZ kao prostor za učešće građana
65	Temeljna pitanja i principi
67	Bibliografija

# Predgovor



Zadovoljstvo nam je predstaviti vam novi izvještaj o rezultatima istraživanja modela i praksi upravljanja zajednicom iz Hrvatske, Srbije, Švedske, Švicarske i Bosne i Hercegovine. Ovaj sveobuhvatni izvještaj daje vrijedne informacije i primjere o tome kako je upravljanje zajednicom organizirano i kako funkcioniра u tim zemljama, i nadamo se da će ih mnogi od vas smatrati inspirativnim.

Znamo da danas u Bosni i Hercegovini postoji oko 2.587 mjesnih zajednica i sve imaju različit status, veličinu ili ovlasti. Međutim, bez obzira na njihove razlike, mjesne zajednice imaju nešto zajedničko: one predstavljaju vezu između građana i lokalnih vlasti, a namjera im je da budu lokalna pogonska snaga za razvoj zajednice i mjesto unapređenja usluga građanima.

U vrijeme kada građani, lokalne vlasti i društveno-ekonomski akteri u zemlji prepoznaju da su stari načini (ne)funkcioniranja mjesne zajednice nedovoljni za budućnost, Vlada Švicarske i Vlada Švedske spremne su podržati napore koji za cilj imaju modernizaciju i revitalizaciju lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini.

I dok zajedno krećemo na putovanje na kojem ćemo transformirati lokalne zajednice u demokratske prostore s obnovljenim građanskim angažmanom, unaprijeđenim odlučivanjem, odgovornim građanima i vitalnim zajednicama, vjerujemo da će najbolje prakse i iskustva iz drugih zemalja ponuditi važnu perspektivu i da će potaknuti ideje za moguće buduće uloge i odgovornosti mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini.

Međutim, i pored raznih primjera, nalaza i naučenih lekcija koji se nude u ovom sveobuhvatnom izvještaju, posebno ostaje aktuelno pitanje: Ako potreba za preoblikovanjem mjesnih zajednica postaje akutnija nego ikad, koji je pravi model i recept za Bosnu i Hercegovinu? Uvjereni smo da ćemo odgovor na ovo pitanje uskoro naći zajedno razgovarajući s vama.

Za koji god se put u budućnost mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini odluče, vjerujemo da ključ za vitalne, uključive i moderne zajednice 21. vijeka u svojim rukama drže mladi ljudi. A najefektivniji način da se sela i gradovi osposobe za budućnost i da se stvore uslovi za prosperitet ljudi jeste omogućiti zajednicama da vode inicijative lokalne obnove na nivou susjedstva.



Joseph Guntern,  
direktor za saradnju  
Švicarska ambasada  
u Bosni i Hercegovini



Marie Bergström,  
savjetnica/rukovodilac  
za razvojnu saradnju  
Švedska ambasada u Bosni i Hercegovini



# Sažetak

Ovo komparativno istraživanje provedeno je kako bi se ostvario uvid u različite modalitete upravljanja na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou, a koji može biti od koristi za unapređenje rada mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini (BiH). Istraživanje je provedeno za UNDP BiH kao dio projekta "Jačanje uloge mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini" koji je zajednička inicijativa vlada Švicarske i Švedske, a provodi UNDP BiH.

U okviru istraživanja razmotren je rad jedinica uprave na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou u Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj i Švicarskoj, sa fokusom na njihov pravni i institucionalni ustroj, resurse i funkcije koje obavljaju. U tu svrhu urađeni su pregled sekundarnih izvora u ovom domenu, analiza pravnog okvira, ankete sa predstavnicima lokalnih vlasti kao i studije slučaja u četiri zemlje. Prikupljene informacije upoređene su sa nalazima empirijskog istraživanja o mjesnim zajednicama u BiH koje je Centar za društvena istraživanja Analitika proveo u 2014. godini.

Poređenje pet zemalja otvara niz specifičnih dilema o radu jedinica uprave na podopćinskom nivou ili na nivou zajednice. Jedna takva dilema tiče se ideje *mjesne samouprave*, koja je prisutna u relevantnom zakonodavstvu u Hrvatskoj, Srbiji i BiH, s obzirom da je autonomija jedinica mjesne samouprave u značajnoj mjeri ograničena u sve tri zemlje. Drugim riječima, postoji razlika između ideje samouprave i obima autonomije koju takve jedinice mogu ostvariti u praksi.

Važna pitanja odnose se na legitimitet upravljanja na podopćinskom nivou u razmatranim zemljama. Naime, modaliteti izbora kojima dominiraju političke stranke i nivo do kojeg ova tijela zaista predstavljaju širu zajednicu mogu dovesti u pitanje legitimitet jedinica u BiH, Hrvatskoj i Srbiji. U Švedskoj neki autori problematiziraju model indirektnog izbora predstavnika odbora ili vijeća na nivou distrikta s obzirom da takav model može povećati udaljenost između stanovnika i predstavnika u praksi. U Švicarskoj reprezentativnost inicijativa na nivou četvrti u nekim gradovima može biti upitna s obzirom na to da mnogi stanovnici, barem u nekim slučajevima koji su razmatrani, nemaju nužno mogućnost ili interes da učestvuju u njima.

Još jedno povezano pitanje odnosi se na samu svrhu tijela na nivou zajednice ili na funkcije koje bi ona trebala obavljati. U Švedskoj je suštinska dilema između

centralizacije i decentralizacije, odnosno da li uopće trebaju postojati odbori distrikta kao decentralizirana tijela za pružanje usluga koja mogu osigurati efikasan i jednak nivo usluga za sve stanovnike, bez obzira na lokaciju. U drugim zemljama decentralizacija ili delegiranje usluga takvim tijelima nije službena politika. Međutim, neke mjesne zajednice (u daljem tekstu MZ) u BiH i Srbiji preuzimaju određene usluge tamo gdje se one formalno ne pružaju, obično u ruralnim područjima.

Značajna uloga koju organizacije na nivou zajednice u brojnim studijama slučaja imaju jeste uloga inicijatora društveno-kulturnih aktivnosti kako bi se jačale društvene interakcije. Na osnovu pretpostavke da građani imaju tendenciju da se identificiraju s mjestom stanovanja, aktivnosti poput sajmova, radionica i drugih kulturnih i sportskih događaja potiču društvene interakcije i koheziju u zajednici, što može rezultirati kolektivnom akcijom izvan društvene sfere. Drugim riječima, društveni angažman može postati politički.

Također, čini se da lokalne vlasti u mnogim studijama slučaja organizacije na nivou zajednice smatraju važnim sagovornicima i posrednicima koji im mogu pomoći da prepoznaju lokalne potrebe i utvrde prioritete u određenom mjestu, kao i da im daju legitimitet za određene intervencije u zajednici kroz konsultacije. Iako se čini da je uloga posrednika manje-više institucionalizirana, njena djelotvornost u nekim slučajevima može biti umanjena ako stanovnici smatraju da je rad jedinica politiziran. To je posebno bitno u zemljama regije, s obzirom da dominantna uloga stranačke politike u mjesnoj samoupravi može građane odvratiti od učešća u radu jedinica zbog uvjerenja da će njihovi zahtjevi ili prijedlozi biti odbačeni. Kako bi osigurale odgovornost i legitimnost jedinica, neke lokalne vlasti traže načine provjere da prioriteti koji su utvrđeni za određenu zajednicu stvarno predstavljaju potrebe građana.

Međutim, uloga posredničkog ili savjetodavnog tijela ne dozvoljava nužno istinsko odlučivanje o lokalnim pitanjima ili utjecaj građana na njih. U Švicarskoj se takav utjecaj u procesima donošenja odluka može ostvariti kroz mehanizme direktnе demokratije u slučaju da konsenzus između lokalnih vlasti i stanovnika o određenom lokalnom pitanju nije moguć. U Švedskoj postoji generalna rasprava o tome da li je potrebno snažnije učešće građana ili utjecaj, s obzirom na pretpostavku da se demokratija zasniva na ideji legitimite ishoda, i da provođenje konsultacija radi prikupljanja stavova građana može biti dio nadležnosti odbora distrikta. S druge strane, s obzirom na iskustva BiH, Srbije i Hrvatske, prema kojima deliberativniji oblici učešća građana kao što su zborovi građana više nisu toliko česti niti djelotvorni, postavlja se pitanje da li su takvi mehanizmi organizirani na smislen način i da li je njihova upotreba odgovarajuća s obzirom na nivo utjecaja koji stanovnici kroz njih mogu ostvariti. U nekim slučajevima, sagovornici su

naglasili da se problemi mogu lakše riješiti kroz političke veze. Takve prakse, s druge strane, mogu smanjiti interes građana za učešće u radu jedinica mjesne samouprave. Generalno govoreći, iz poređenja pet zemalja može se zaključiti da sama svrha upravljanja zajednicom nije jasna u svim razmatranim slučajevima. U Švedskoj je uloga odbora ili vijeća distrikta dobro definirana, iako postoji rasprava o tome jesu li takva tijela uvijek potrebna. U slučajevima koji su razmotreni u Švicarskoj, ideja neovisnih udruženja koja se okupljaju oko interesa zajednice čini se vrlo jasnim načinom organizacije na nivou zajednice, s kojim komplementarno mogu djelovati inicijative lokalne vlasti, tj. inicijative "odozgo prema dolje". S druge strane, čini se da jedinice mjesne samouprave u BiH i Hrvatskoj prije predstavljaju ili prenose interesе zajednice lokalnim vlastima nego što služe kao oblici direktnog učešća građana. U Srbiji postoji raskorak između mjesnih zajednica kao jedinica mjesne samouprave koje bi trebale biti neovisne o lokalnim vlastima i stvarnom stepenu autonomije koji one mogu ostvariti u praksi. Generalno govoreći, zemlje regiona treba da preispitaju svrhu i uloge jedinica mjesne samouprave s obzirom na razlike između njihovih zamišljenih i stvarnih uloga.

Na temelju komparativne analize, ponuđene su preporuke o potencijalnim ulogama koje bi mjesne zajednice u BiH mogle obnašati. Koje će uloge MZ preuzeti ovisit će o lokalnim uslovima i potrebama. Također, bitno je naglasiti da se takve uloge međusobno ne isključuju i da može doći do značajnih preklapanja ili sinergije između njih. Identificirane su sljedeće četiri uloge:

- MZ kao predstavnik interesa zajednice
- MZ kao pružalac usluga ili kao posrednik u pružanju usluga
- MZ kao društveno-kulturni centar u zajednici
- MZ kao prostor za učešće građana.

Osim toga, identificiran je određeni broj temeljnih pitanja i principa koje treba razmotriti kako bi se navedene uloge ostvarile na što djelotvorniji način, uključujući principe reprezentativnosti mjesnih zajednica, inkluzivnosti, neovisnosti, transparentnosti rada, kao i aktivne komunikacije i saradnje sa zajednicom.



1.

Uvod

# 1. Uvod

U 2014. godini Centar za društvena istraživanja Analitika proveo je empirijsko istraživanje o mjesnim zajednicama (MZ) u Bosni i Hercegovini (BiH) kako bi se dobio sistematski uvid u načine na koje ta tijela funkcioniraju i u vrste aktivnosti koje provode u zajednicama širom zemlje<sup>1</sup>. Istraživanje je otkrilo niz izazova koji se odnose na uslove pod kojima MZ rade, ali i ukazalo na neke zanimljive prakse koje ističu važnost različitih funkcija koje takva tijela obnašaju u različitim dijelovima BiH.

Prema nalazima istraživanja, mjesne zajednice imaju značajan potencijal da preuzmu aktivnu ulogu u društvu, bilo da je to uloga posrednika između građana i lokalne vlasti, pokretača zajednice oko važnih pitanja ili pružalaca usluga. Međutim, one se suočavaju sa brojnim izazovima, uključujući nejasan formalni status i ovlaštenja, neodržive modelle finansiranja i slabe kapacitete, manjak transparentnosti u izborima predstavnika organa, kao i često nepostojeće mehanizame odgovornosti prema lokalnom stanovništvu. Pored toga, MZ u BiH nisu homogene jedinice i njihove različite svrhe u zajednici ne mogu se uvijek pripisati drugačijem institucionalnom i organizacijskom ustroju u datom kontekstu nego i razlikama u lokalnim potrebama.

Da bismo bolje razumjeli moguće opcije za ustroj rada mjesnih zajednica u BiH i za stvaranje prepostavki za adekvatno funkcioniranje ovih jedinica, u 2015. godini provedeno je dodatno komparativno istraživanje, koje se fokusiralo na prakse upravljanja na nivou zajednice u regionu, u Hrvatskoj i Srbiji, i u još dvije evropske zemlje, Švedskoj i Švicarskoj. Zemlje iz bivše Jugoslavije izabrane su zbog sličnog historijskog nasljeđa razvoja i rada MZ. Obje zemlje su, općenito govoreći, slične BiH u smislu opće veličine i djelokruga lokalne uprave, sa zanimljivim razlikama u odnosu na način na koji su propisani ustroj i rad tijela podopćinske uprave. Uvidi iz Švicarske i Švedske korisni su zbog zajedničke tradicije, snažne lokalne demokratije i dobre uprave, s tim da u ove dvije zemlje na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou djeluju vrlo različite organizacije. Krajnji cilj komparativnog istraživanja je definirati preporuke o tome kako bi se MZ u BiH mogle osnažiti u smislu važnih segmenata njihovog rada poput ustroja, finansiranja, pružanja usluga, koordinacije sa drugim akterima u zajednici i učešća građana.

---

<sup>1</sup> Mirna Jusić, *Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja* (Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika, 2014).

Rezultati istraživanja prezentirani su u ovom izvještaju.

U okviru komparativnog istraživanja urađena je analiza zakonskog i institucionalnog okvira koji propisuje rad jedinica na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou u Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj i Švicarskoj, kao i procedura koje se odnose na njihov rad, različite uloge koje imaju u zajednici, njihove kapacitete i modalitete finansiranja. Istraživanje kombinira metode primarnog i sekundarnog prikupljanja podataka, uključujući analizu dostupnih izvještaja, pravnu analizu, ankete s predstavnicima lokalnih vlasti iz četiri zemlje, studije slučaja koje podrazumijevaju intervjuje sa predstavnicima lokalnih vlasti i jedinica na nivou zajednice, kao i intervjuje sa stručnjacima koji se bave lokalnom samoupravom ili upravljanjem zajednicama. U daljem tekstu je najprije predstavljen analitički i metodološki okvir. Slijedi pregled ustroja i rada jedinice uprave na nivou zajednice u komparativnoj perspektivi. Izvještaj završava preporukama za unapređenje rada mjesne samouprave u BiH.



2.

Analitički i  
metodološki okvir

## 2. Analitički i metodološki okvir

Definicija upravljanja na nivou zajednice (eng. *community governance*) korištena u ovoj studiji namjerno je široka i odnosi se i na tijela podopćinske političke decentralizacije koja je pokrenuta "odozgo prema dolje" i na različite oblike organizacije "odozdo prema gore" na nivou susjedstva ili zajednice. Drugim riječima, bez obzira na oblik, jedinice koje su predmet istraživanja nastoje organizirati stanovnike oko zajedničkih, teritorijalno određenih interesa na podopćinskom nivou. U poimanju takvih tijela možda je najprikladnije upotrijebiti definiciju upravljanja na nivou susjedstva (eng. *neighborhood-based governance*) koju koristi Chaskin (2003):

*...pokretanje mehanizama i procesa na nivou susjedstva koji usmjeravaju učešće građana, planiranje, donošenje odluka, koordinaciju i implementaciju aktivnosti unutar susjedstva, koji predstavljaju interes susjedstva akterima izvan njega i koji za poduzete radnje dodjeljuju i omogućavaju odgovornost<sup>2</sup>.*

Korišten je analitički okvir koji je naveden u projektnom zadatku UNDP-a BiH za ovo istraživanje, a koji se bazira na analitičkom okviru istraživanja o mjesnim zajednicama u BiH koje je Analitika provela 2014. godine<sup>3</sup>. Na ovaj način omogućena je usporedba prikupljenih informacija iz Hrvatske, Srbije, Švedske i Švicarske sa nalazima ranije studije o mjesnim zajednicama u BiH. Cilj takvog pristupa je procjena različitih oblika upravljanja u zajednici, razmatranje ključnih rasprava o ustroju različitih segmenata njihovog rada u različitim zemljama, te formulacija preporuka za unapređenje mjesnih zajednica u BiH.

Analiza se fokusirala na ključne dimenzije funkcioniranja oblika upravljanja na nivou zajednice:

- **Pravna osnova upravljanja zajednicom**, uključujući osnivanje tijela, pravni status, tijela, izbore, procedure odlučivanja i nadzor lokalne vlasti;
- **Resursi i kapaciteti jedinica na nivou zajednice**, uključujući finansiranje, osoblje, prostorije i tehničke kapacitete;
- **Usluge i drugi zadaci** koje obavljaju jedinice na nivou zajednice, uključujući vrste

<sup>2</sup> Robert J. Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32, br. 2 (2003), str. 162.

<sup>3</sup> Za više informacija pogledati Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 29-30.

usluga koje pružaju modalitete njihovog finansiranja i razlike u pružanju usluga između ruralnih i urbanih područja;

- **Saradnja i koordinacija**, uključujući međusobnu saradnju oblika upravljanja na nivou zajednice, njihovu interakciju sa lokalnim i višim nivoima vlasti, saradnju s nevladinim organizacijama, privatnim sektorom i medijima;
- **Mehanizmi učešća građana u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou**, uključujući formalne i neformalne mehanizme, njihovu djelotvornost, učinkovitost i doseg, kao i eventualna inovativna rješenja za učešće građana.

Kako bi se prikupile potrebne informacije u četiri zemlje odabrane za usporedbu, korištene su različite metode prikupljanja podataka, prikazane u tabeli 1.<sup>4</sup>

Tehnika	Obim
Analiza sekundarnih izvora	Pregled dostupne sekundarne literature (članci, izveštaji), internetskih stranica i statističkih podataka o upravljanju zajednicom u četiri zemlje
Analiza pravnog okvira	Pregled relevantnih zakona i politika na višim nivoima vlasti, odluka lokalne samouprave i oblika upravljanja na nivou zajednice obuhvaćene studijama slučaja
Ankete s lokalnim vlastima	Ankete putem e-pošte poslane su u <b>2.248</b> jedinica lokalne vlasti u četiri zemlje. Ukupno je prikupljeno <b>247</b> ili 11% anketa.
Dubinske studije slučaja	<b>14</b> studija slučaja u četiri zemlje, intervjuji sa <b>55</b> predstavnika jedinica uprave na nivou zajednice i lokalnih vlasti
Intervjui sa stručnjacima	Intervjui sa sedam stručnjaka koji se bave lokalnom samoupravom ili upravljanjem zajednicama u četiri zemlje

Tabela 1. Pregled tehnika korištenih za prikupljanje podataka

Studije slučaja provedene su u svakoj zemlji kako bi se produbio uvid u funkcioniranje jedinica na nivou zajednice i prikupili podaci o različitim aspektima njihovog rada. Kako bi se prikupio što širi spektar informacija, intervjuirani su predstavnici različitih vrsta jedinica uprave na podopćinskom nivou ili na nivou zajednice u više gradova i općina. Tabela 2 nudi pregled glavnih karakteristika studija slučaja.

<sup>4</sup> Detaljniji opis metodologije, uključujući i način odabira studija slučaja, dostupan je na zahtjev.

Zemlja	Općina/Grad	Populacija	Vrsta jedinice	Broj jedinica
Hrvatska	Kastav	8.891	Mjesni odbor	5
	Rijeka	128.624	Mjesni odbor	34
	Zagreb	790.017	Gradska četvrt	17
			Mjesni odbor	218
Srbija	Kula	43.101	Mesna zajednica	8
	Pančevac	90.776	Mesna zajednica	17
	Subotica	141.554	Mesna zajednica	19
	Zrenjanin	76.511	Mesna zajednica	14
Švedska	Jönköping	61.559	Kommundelsråd	10
	Geteborg	541.145	Stadsdelsnämnd	10
	Vetlanda	26.647	Kommundelsråd	9
Švicarska	Bazel	175.560	Quartierverein	17
			Stadtteilsekretariat/ Quartierkoordination	3
			Quartiertreffpunkt	15
	Ženeva	197.376	Contrat de quartier	3
			Maison de quartier/ centre de loisir	23
	Lucern	81.057	Quartierverein	21
			Quartierverband	1
	Vernier	35.327	Contrat de quartier	4

Tabela 2. Studije slučaja:Lokacije i vrste jedinica

3.

Komparativni pregled  
praksi upravljanja  
zajednicama u  
Bosni i Hercegovini,  
Hrvatskoj, Srbiji,  
Švedskoj i Švicarskoj

# 3. Komparativni pregled praksi upravljanja zajednicama u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj i Švicarskoj

## 3.1. Vrsta organizacije, svrha i uslovi osnivanja

Nalazi iz pet zemalja ukazuju na različite vrste i načine rada jedinica uprave na podopćinskom, odnosno na nivou zajednice.

Mjesna samouprava kao naslijede jugoslovenske prošlosti i dalje postoji u BiH, Hrvatskoj i Srbiji, iako je njen ustroj u te tri zemlje različit<sup>5</sup>. U **Federaciji BiH (FBiH)** mjesna samouprava ostvaruje se kroz mjesnu zajednicu (MZ) kao obavezni oblik, ali se može ostvariti i kroz druge oblike kao što su gradske četvrti<sup>6</sup>. U **Republici Srpskoj (RS)** MZ nisu propisane kao oblik mjesne samouprave već kao neobavezan oblik neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi<sup>7</sup>. S druge strane, MZ u **Brčko Distriktu**, posebnoj administrativnoj jedinici lokalne samouprave u BiH, registrirane su kao udruženja građana koja imaju savjetodavnu ulogu<sup>8</sup>. U Hrvatskoj su MZ ukinute ranih 1990-ih, a mjesni odbori (u daljem tekstu MO) i gradske četvrti/kotari uvedeni su kao oblici mjesne samouprave. U Srbiji MZ kao oblici mjesne samouprave i dalje postoje, s tim da je njihovo osnivanje obavezno na selima, a optionalno u gradovima<sup>9</sup>.

U **Švedskoj** odbore susjedstva/distrikta (*commundelsnämnd* ili *stadsdelsnämnd/stadsområdesnämnd*) ili vijeća susjedstva (*commundelsråd*) osnivaju lokalne vlasti po principu “odozgo prema dolje” na dobrovoljnoj osnovi, a obično u većim gradovima. Obje vrste jedinica sastavljene su od političkih predstavnika, s tim da odbori obično pružaju usluge, dok su vijeća savjetodavna tijela nadležna za prikupljanje stavova građana o različitim lokalnim pitanjima. Takva tijela proizvod su značajnog okrugnjavanja jedinica lokalne vlasti između 1950-ih i 1970-ih, kada je broj jedinica

5 Za više informacija o mjesnim zajednicama u Jugoslaviji, pogledati: Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 20-22.

6 Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, *Službeni glasnik Federacije BiH* br. 49/06, čl. 24.

7 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13, čl. 99.

8 Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Distrikta Brčko BiH* br. 3/03, čl. 2.

9 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 129/07, 83/14, čl. 72.

lokalne vlasti u Švedskoj smanjen sa 2.000 na 290<sup>10</sup>. Međutim, tijela na podopćinskom nivou ukinuta su u mnogim švedskim općinama od 1990-ih godina, uglavnom zbog izazova u domenu efikasnosti i jednakog pružanja usluga. U nekim, uglavnom ruralnim dijelovima zemlje stanovnici se također mogu organizirati u udruženje zajednice (*samhällsförening*) koje ima društveno-kulturni profil.

S druge strane, *udruženja četvrti* (*Quartiervereine/associations de quartier*) u Švicarskoj osnivaju stanovnici određene četvrti na dobrovoljnoj osnovi, obično u većim gradovima<sup>11</sup>. Na nivou četvrti također mogu biti osnovani društveni domovi ili "okupljašta", društveno-kulturni prostori koje obično vode lokalne nevladina udruženja. Također mogu biti osnovane krovne organizacije četvrti, koje obično pokrivaju cijeli grad ili njegov dio i čiji su članovi udruženja četvrti. U većim gradovima lokalne vlasti također mogu odlučiti da uspostave mehanizme na nivou četvrti za konsultacije sa građanima i prikupljanje njihovih stavova, po principu "odozgo prema dole". S obzirom na značajnu decentralizaciju lokalne uprave u Švicarskoj, tijela podopćinske uprave koja uspostavlja vlast i koja čine politički predstavnici, kao što su odbori na nivou četvrti ili distrikta, rijetka su.

S obzirom na različite vrste i oblike organizacija na nivou zajednice u pet zemalja, njihova svrha se razlikuje. **U BiH<sup>12</sup> i Hrvatskoj MZ/MO se smatraju "oblikom neposrednog učešća građana u odlučivanju o lokalnim poslovima."**<sup>13</sup> Postoji očigledna razlika između MZ/MO kao oblika *mjesne samouprave* i oblika *ucešća građana* u doноšenju odluka. Iako su ovi koncepti usko povezani, oni nisu ekvivalentni. Iako oblik učešća građana može imati različita značenja, mjesna samouprava podrazumijeva da se stanovnici udružuju i preduzimaju radnje kako bi zadovoljili vlastite potrebe i interese, što može ići dalje od pokušaja ostvarivanja utjecaja na određene lokalne odluke u korist zajednice. Tako se prikladnjom čini svrha mjesnih zajednica u Srbiji, koja se odnosi na zadovoljavanje potreba<sup>14</sup> i interesa<sup>15</sup> stanovnika.

10 Godine 1985. skoro svaka druga općina uvela je ili je razmišljala o uvođenju odbora na nivou susjedstva/distrikta. Henry Bäck, "Fragmentation and consolidation in the big city: Neighbourhood decentralization in six Scandinavian cities," ECPR radionica, Torino, mart 23.-27, 2002. str. 5-6. Prema našim procjenama, na osnovu analize internetskih stranica općina i primljenih anketa, 16 jedinica lokalne samouprave uglavnom velikih gradova i dalje imaju neku vrstu struktura na nivou susjedstva.

11 Gradovi u Švicarskoj su mali: na primjer, među dvadeset najvećih gradova u Švicarskoj deset je gradova koji imaju između 30.000 i 45.000 hiljada stanovnika. Za više, pogledati podatke Švicarskog ureda za statistiku: Federalni uvod za statistiku, "Population résidente permanente selon l'âge, par canton, district et commune (su-f-01.02.01.02.50)", 2010-2014, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.Document.152072.xls>

12 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, čl. 99; Zakon o mjesnim zajednicama u BDBiH, čl. 2. Iako to nije eksplisitno u Zakonu o principima lokalnoj samouprave u FBiH, MZ kao "pravo građana da neposredno učestvuju u odlučivanju" na lokalnom nivou propisano je u mnogim općinskim statutima. Pogledati Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 65.

13 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine Republike Hrvatske* br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, čl. 57.

14 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, čl. 72.

15 Razmatrani statuti lokalnih vlasti u Srbiji također naglasak stavljuju na ulogu MZ kao tijela koja su uspostavljena da zadovolje interes i potrebe određene zajednice. Na primjer, MZ u gradu Subotici je "interesna i demokratska zajednica građana." Grad Subotica, Odluka o mesnim zajednicama, *Službeni list Grada Subotica*, br. 47/2011, član 2.

Kada je riječ o osnivanju jedinica na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou, u BiH, Hrvatskoj i Srbiji uspostavljanje takvih tijela mogu pokrenuti i lokalne vlasti i stanovnici. Formiranje MZ/MO odobrava lokalna vlast<sup>16</sup>, obično nakon što se pretvodno prikupe stavovi građana o tom pitanju. Zakoni o lokalnoj samoupravi ili akti lokalnih vlasti obično navode osnov za formiranje mjesnih zajednica (npr. za određeno naselje, za dio naselja ili međusobno povezana naseljena mjesta). U RS-u osnivanje MZ također može biti zasnovano na historijskim, privrednim i kulturnim razlozima.<sup>17</sup> Gradske četvrti u Hrvatskoj osnivaju se na području dijela grada koji predstavlja gradsku, privrednu i društvenu cjelinu međusobno povezanu zajedničkim interesima stanovnika. Osim toga, po zakonu općine imaju značajno diskreciono pravo da definiraju oblike mjesne samouprave na svom području, što je prema nekim autorima dovelo do značajnih varijacija u smislu veličine teritorija i broja stanovnika mjesnih odbora u Hrvatskoj.<sup>18</sup> Također, neki gradovi imaju dva nivoa mjesne samouprave<sup>19</sup>. **U sve tri zemlje, osim u slučaju entiteta RS u BiH, MZ/MO imaju status pravnog lica, barem de iure.** Međutim, takav status može biti ograničen u praksi: u Srbiji, na primjer, s obzirom da MZ status pravnog lica ima u okviru prava i dužnosti koje su utvrđene općinskim statutom i odlukom o osnivanju MZ, njena pravna sposobnost smatra se ograničenom.<sup>20</sup>

**Švicarski pristup upravljanju na nivou četvrti zasniva se na ideji o raznovrsnosti prilika za socijalnu interakciju i političko učešće.** S jedne strane, centri ili "mjesta susreta" u zajednici facilitiraju učešće u društvu kroz društveno-kulturne aktivnosti. S druge strane, udruženja četvrti zastupaju interes svojih članova, stanovnika četvrti, prema drugim akterima u zajednici, te održavaju i unapređuju kvalitet života u datom okruženju<sup>21</sup>. Osim toga, gradovi također mogu osnovati mehanizme na nivou četvrti kako bi prikupili stavove građana (npr. gradski uredi u četvrtima). S obzirom da je politički utjecaj građana garantiran kroz mehanizme direktnе demokratije na lokalnom nivou, čini se da je osnovni cilj inicijativa na nivou četvrti u mnogim slučajevima prije socijalna kohezija i podrška kroz snažniju identifikaciju sa četvrtima nego političko učešće. Međutim, udruženja četvrti također mogu preuzeti ulogu koordinatora kolektivne akcije i proslijediti kolektivne interese lokalnim vlastima. Kao takve, organizacije na nivou četvrti se u Švicarskoj uspostavljaju na inicijativu građana a ne

---

16 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, čl. 73.

17 Zakon o mjesnim zajednicama u BDBiH, čl. 2, 4, 9, 10; Zakon o principima samouprave u FBiH, čl. 24, 26, 27; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srske, čl. 99, 106–107.

18 Ivan Koprić, "Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj", *Hrvatska javna uprava*, 2010 (3), str. 673.

19 Na primjer, Zagreb ima 17 gradskih četvrti i 218 mjesnih odbora. Prosječni broj stanovnika četvrti je oko 45.000, a prosječni broj stanovnika urbanog mjesnog odbora je oko 3.500. Tokom istraživanja identificirano je 16 gradova u Hrvatskoj koji imaju obje vrste jedinica mjesne samouprave.

20 Npr. pogledati tumačenje Stalne konferencije gradova i opština u Srbiji (SKGO): "Aktuelna pitanja", <http://www.skgo.org/pages/display/315/Aktuelna+pitanja>

21 Analizirani statuti udruženja četvrti obično sadrže takve formulacije.

po odluci lokalne vlasti<sup>22</sup>. Pravila osnivanja propisuje Švicarski građanski zakonik, a u statutima udruženja četvrti u Švicarskoj obično se navodi da se radi o politički i vjerski neutralnim organizacijama, te se propisuje područje za koje su osnovane<sup>23</sup>.

Takva praksa vrlo je različita u Švedskoj, gdje lokalne vlasti uspostavljaju odbore distrikta<sup>24</sup>, uglavnom kako bi se približile građanima i na taj način se “nadoknadio gubitak participativnih građanskih prava kao posljedica široko rasprostranjenog okrupnjavanja lokalne vlasti”<sup>25</sup>. Odbori distrikta preuzimaju ulogu pružalaca usluga, dok su vijeća distrikta/susjedstva savjetodavni mehanizmi koje čine politički predstavnici. Ova tijela, formirana na teritorijalnoj osnovi, nemaju status zasebne pravne osobe.

---

22 Jedan izuzetak je grad Lugano u kantonu Ticino, u kojem su lokalne vlasti uspostavile komisije na nivou četvrti kao savjetodavna tijela koja posreduju između građana i gradskih vlasti. Za više informacija pogledati Grad Lugano, Commissioni di quartiere, dostupno na: <http://www.lugab.ch/citta-amministrazione/quartieri/commissioni-di-quartiere.html>

23 Pogledati: Swiss Civil Code, 1.12.1907 (status: 1.7.2014), čl. 60-61. Na osnovu statuta razmatranih u okviru studija slučaja.

24 Pogledati Zakon o lokalnim tijelima: Lag (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna, Švedski kodeks statuta 1979:408, čl. 1.

25 Hellmut Wollman, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations," *Local Government Studies* 30, br. 4 (2004), str. 648.

Tabela 3 daje pregled vrsta jedinica i načina osnivanja u pet zemalja.

	BiH	Hrvatska	Srbija	Švedska	Švicarska
Vrsta jedinice	MZ (drugi oblici mogući u FBiH)	MO (četvrti/kotari opcija za gradove)	MZ (mogući drugi oblici)	Odbor ili vijeće distrikta/susjedstva	Udruženja četvrti (najzastupljeniji tip)
Pravni status	Pravna osoba u FBiH i DB, ali, ne u RS-u	Pravna osoba	Pravna osoba	Nema zaseban pravni status, dio lokalne vlasti	Pravna osoba, udruženje građana
Svrha osnivanja	Učešće građana na teritorijalno određenom području	Učešće građana na teritorijalno određenom području	Zadovoljavanje potreba i interesa građana na teritorijalno određenom području	Približavanje vlasti građanima kroz odbore, savjetovanje kroz vijeća	Predstavljanje interesa četvrti, očuvanje kvaliteta života u četvrtima
Uslovi osnivanja	Obavezno u FBiH, dobrovoljno u RS/DB. Mogu ih osnovati građani ili lokalne vlasti.	Opcionalno. Mogu ih osnovati građani ili lokalne vlasti.	Opcionalno u gradovima, obavezno u selima. Mogu je osnovati građani ili lokalne vlasti.	Opcionalno. Općina donosi odluku o njihovom formiranju.	Uspostavljena za određenu teritoriju; Dobrovoljna udruženja građana.

## 3.2. Organi i izbori

Iako su drugačije organizirane i obavljaju različite funkcije, jedinice uprave na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou u svih pet zemalja imaju predstavnička tijela i mogu imati izvršna tijela (i druga, sektorska tijela)<sup>26</sup>. **U BiH, Hrvatskoj i Srbiji organi MZ/MO obično su vijeća/savjeti kao ključna tijela odlučivanja, sastavljena od izabralih predstavnika.** Međutim, postoje određene razlike: u Hrvatskoj je organ MO po zakonu i predsjednik<sup>27</sup>, dok su u FBiH, s obzirom na diskreciono pravo koje im pruža zakon da odrede tijela MZ, neke općine uvele vijeće i predsjednika, ili vijeće i zbor građana kao organe<sup>28</sup>. U jedinstvenom slučaju Brčkog, gdje su MZ udruženja građana, službena tijela MZ su skupština, koju čine stanovnici koji su članovi MZ, upravni odbor i predsjednik. U nekim dijelovima FBiH i Srbije MZ su naslijedile način ustroja iz jugoslavenskih vremena, sa skupštinom kao predstavničkim i vijećem kao izvršnim tijelom.

<sup>26</sup> Tijela koja vrše nadzor zakonitosti rada MZ prisutna su u nekim općinama u Srbiji, a to je slučaj i sa mnogim udruženjima četvrti u Švicarskoj. U mnogim općinama u Srbiji i BiH postoji i mirovna vijeća koja su zadužena za neformalnu medijaciju lokalnih sporova.

<sup>27</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 61.

<sup>28</sup> Za više informacija, pogledati Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 38-39.

**U Švicarskoj udruženja četvrti kao nevladine organizacije imaju generalnu skupštinu članova (bilo pravne ili fizičke osobe ili oboje), koja imenuje izvršni odbor koji vodi poslove udruženja<sup>29</sup>. Švedski odbori distrikta obično imaju administraciju i vijeće,<sup>30</sup> koje čine politički predstavnici, dok vijeća distrikta/susjedstva imaju samo predstavnike.**

Izbor predstavničkih tijela jedinica na nivou zajednice razlikuje se između i unutar zemalja. Na primjer, izbori za MO u Hrvatskoj svugdje su jednaki, u skladu sa zakonom. Praksa varira u Srbiji, gdje MZ, u skladu sa zakonom i općinskim statutom, propisuju svoje izbore<sup>31</sup>. U RS-u su izbori propisani zakonom i posebnim aktom i svugdje su jednaki, ali mnoge općine tek treba da organiziraju nove izbore MZ u skladu s novim pravilima<sup>32</sup>. U FBiH postoji mješavina praksi kao u Srbiji, s obzirom da lokalne vlasti propisuju način izbora za MZ. S druge strane, izvršne odbore udruženja četvrti u Švicarskoj bira generalna skupština, dok se u Švedskoj obično provode indirektni izbori putem općinske skupštine.<sup>33</sup> Tabela 4 daje pregled razlika između zemalja.

Tabela 4. *Način izbora u razmatranim zemljama*

	BiH	Hrvatska	Srbija	Švedska	Švicarska
Izbori	RS: direktni izbori tajnim glasanjem (javno/tajno glasanje na zborovima u nekim slučajevima); FBiH: javno/tajno glasanje na zborovima, direktni izbori tajnim glasanjem	Direktni izbori tajnim glasanjem	Direktni izbori tajnim glasanjem ili javno/tajno glasanje na zborovima	Skupština općine imenuje članove vijeća/ odbora distrikta ili susjedstva	Članovi biraju predstavnike odbora na skupštini svih članova (javno, ali može biti i tajno glasanje)
Mogući kandidati	Građanske (neki dijelovi FBiH) ili partijske i građanske liste (RS, neki dijelovi FBiH)	Partijske i građanske liste	G r a d a n s k e ili partijske i građanske liste	Politički predstavnici koje bira općinsko vijeće	Građani

29 Swiss Civil Code, čl. 65–67.

30 U Geteborgu se odbori distrikta sastoje od političkog vijeća i administracije. Administracija kao izvršno tijelo obavlja poslove u ime vijeća, izvršava odluke vijeća i ima značajne kapacitete i resurse.

31 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, čl. 74.

32 Za više informacije pogledati, Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 41.

33 Generalno govoreći, vijeća na nivou distrikta odražavaju stranačku konstelaciju u skupštini općine. Međutim, u nekim slučajevima, predstavnici se biraju na osnovu izbornog rezultata u određenom distriktu.

Iz načina izbora za tijela jedinica na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou proizlaze brojna pitanja. Sporno pitanje u Srbiji je ko bi trebao imati pravo propisati izborna pravila, s obzirom da MZ utvrđuje postupak izbora u skladu sa općinskim statutom i odlukom o osnivanju MZ. Prema Stalnoj konferenciji gradova i općina Srbije (SKGO), “ovako zakonsko rešenje stvara brojne dileme i veoma različita rešenja su prisutna”, uglavnom u općinskim odlukama o osnivanju MZ-a. SKGO se poziva na mišljenje Ustavnog suda izraženo u različitim odlukama, prema kojem lokalna vlast nema ovlaštenje da se miješa u izbore ili opoziva tijela MZ<sup>34</sup>.

Neki sagovornici su naglasili da su sadašnje zakonske odredbe o izborima problematične, jer ne dozvoljavaju raspuštanje članova savjeta koji ne prisustvuju sjednicama. Međutim, u nekim slučajevima, općinske odluke o MZ propisuju mogućnost da se tijela MZ opozovu putem građanskog referenduma, dajući građanima mogućnost kontrole rada MZ. Drugi vid kompromisa su izbori koje zajedno organiziraju lokalne vlasti i MZ. Primjera radi, u Pančevu i Zrenjaninu MZ predlažu svoje predstavnike u komisiju za provođenje izbora koju uspostavlja grad.<sup>35</sup>

S druge strane, u Hrvatskoj i u RS-u viši nivoi vlasti, odnosno lokalne vlasti u FBiH, propisuju izborne procedure, uprkos činjenici da su MZ/MO, kao i u Srbiji, oblici mjesne samouprave. Izuzetak je Brčko, gdje MZ, u skladu sa zakonom, izborna pravila trebaju propisati putem statuta MZ<sup>36</sup>. U Švedskoj su izbori jedinica na podopćinskom nivou posredni i kao takve ih propisuje lokalna vlast<sup>37</sup>. Za udruženja četvrti kao udruženja građana, Švicarski građanski zakonik samo propisuje da generalna skupština bira (a može i raspustiti) izvršni odbor<sup>38</sup>, s tim da se specifičnosti izbora regulišu statutom udruženja četvrti.

**Još jedno pitanje koje ima veze sa legitimitetom jedinica zajednice, ili “nivoa do kojeg jedna organizacija s pravom i primjereno govor i djeluje u ime susjedstva koje predstavlja”<sup>39</sup>, jeste mjera u kojoj način izbora omogućava široko zastupanje interesa zajednice. Više sagovornika naglasilo je važnost uključivanja različitih grupa u zajednici i garanciju ravnopravnosti spolova na partijskim i građanskim listama.** U Švedskoj reprezentativnost jedinica na podopćinskom nivou ovisi o političkoj stranci; primjera

34 Prema SKGO, “predsednik Skupštine je jedino ovlašćen da doneće odluku o raspisivanju izbora za savete mesnih zajednica, pri čemu to njegovo ovlašćenje ne obuhvata i pitanje uređivanja postupka izbora za članove saveta mesnih zajednica odnosno određivanje organa za sprovođenje izbora za savete mesnih zajednica i način izbora tih organaopćine.” Pogledati: SKGO „Aktuelna pitanja“ <http://www.skgo.org/pages/display/315/Aktuelna+pitanja>.

35 Grad Pančeva, Odluka o mesnim zajednicama na teritoriji Grada Pančeva, *Službeni list Grada Pančeva*, br. 36/11, čl. 18-20. Grad Zrenjanin, “Odluka o mesnim zajednicama”, *Službeni list Grada Zrenjanina*, br. 32/08, čl. 19-25.

36 Zakon o mesnim zajednicama u BD, čl. 13.

37 Prema Zakonu o lokalnoj upravi, skupština općine također propisuje ovlaštenja odbora. The Swedish Local Government Act, poglavje 6, sekcije 9, 11, 13 i 15.

38 Swiss Civil Code, čl. 65.1.

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

radi, ako stranka promoviše ravnopravnost spolova, postojat će jednaka zastupljenost žena i muškaraca u odborima ili vijećima distrikta/susjedstva. Reprezentativnost se također može osigurati kroz izborna pravila, koja mogu propisati ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca na kandidatskim listama. Prema Uputstvu o organizovanju i sprovodenju izbora za članove savjeta MZ u RS-u, prilikom predlaganja kandidata za MZ treba povesti računa o zastupljenosti polova u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova, kao i teritorijalnoj zastupljenosti<sup>40</sup>.

Istraživanje koje je provela Fondacija Mozaik u BiH o predstavljanju žena u vijećima/savjetima MZ pokazalo je da postoji pozitivna korelacija između politika koje propisuju ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca na kandidatskim listama i njihove stvarne zastupljenosti u vijećima/savjetima MZ.<sup>41</sup> Neki autori u Srbiji također predlažu da se više pažnje posveti adekvatnoj zastupljenosti oba spola u savjetima MZ<sup>42</sup>. U nekim slučajevima u Srbiji kvote za manje zastupljeni spol propisane su lokalnim aktima<sup>43</sup>. Pored toga, neki lokalni akti o izborima za MZ u BiH, u ovisnosti o lokaciji, garantiraju teritorijalnu zastupljenost (na primjer, kroz podružnice MZ) ili etničku zastupljenost u etnički heterogenim zajednicama<sup>44</sup>.

U vezi s tim, još jedan izazov, **posebno izražen u zemljama bivše Jugoslavije, odnos se na davanje mogućnosti neovisnim kandidatima da se takmiče za pozicije u MZ/MO na jednakoj osnovi kao i kandidati političkih partija.** Na primjer, dok se većina sagovornika iz studija slučaja u Hrvatskoj slaže da sadašnji sistem izbora garantira zastupljenost različitih interesa unutar zajednice, s obzirom da se za izbore MO mogu predati i partijske i neovisne/građanske kandidatske liste, neki su naglasili proceduralne prepreke za neovisne kandidate i grupe u zajednici. Prema jednom sagovorniku, proporcionalni izborni sistem zahtjeva broj kandidata na listama i izborni prag koji može biti previsok u nekim mjestima. Neki ispitanici u BiH također su naveli proceduralne prepreke (npr. nerealni kriteriji nominacije) za građane<sup>45</sup>. **Još jedna važna prepreka može biti nemogućnost građana da mobiliziraju birače na jednakoj djelotvoran način kao političke stranke, koje obično imaju mnogo više resursa na raspolaganju.** Ako sistem ne može garantirati predstavljanje zajednice već samo političkih stranaka, odziv birača na izborima može biti smanjen. Neki sagovornici u BiH i Hrvatskoj smatraju da bi izborna pravila trebala biti promijenjena kako bi se na fer osnovi omogućio pristup izbornom procesu i onima koji su povezani sa političkim strankama i onima koji to nisu.

---

40 Uputstvo o organizovanju i sprovodenju izbora za članove savjeta mjesne zajednice, *Službeni glasnik Republike Srpske* 122/12, čl. 19.

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

42 Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, ur. Zorica Vučelić. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2006, str. 50.

43 Na primjer, u Subotici, među svaka tri kandidata po redoslijedu na izbornoj listi za izbore u MZ mora biti barem po jedan kandidat koji pripada spolu koji je manji zastupljen na listi. Grad Subotica, *Odлуka o mesnim zajednicama*, član 21a.

44 Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 45.

45 Ibid., str. 44.

Postoje razlike u stavovima, ali i pravilima kada je u pitanju prisutnost stranačke politike u jedinicama na nivou zajednice u pet zemalja. U Švicarskoj su udruženja građana, koja predstavljaju interes zajednice, predstavnici svojih članova (tj. onih koji žele da im se pridruže) te bi, generalno govoreći, trebalo da budu neutralna od politike. Čini se da u Švedskoj ne postoje dileme o dominantnoj ulozi stranačke politike u odborima/vijećima distrikta s obzirom na opću preferencu za predstavničku demokratiju u političkom sistemu. Također, s obzirom da odbori distrikta pružaju usluge, njihovi politički predstavnici trebalo bi da budu odgovorni za kvalitet i nivo usluga. Međutim, **u BiH, Hrvatskoj i Srbiji prisutnost političkih stranaka u vijećima/savjetima ili skupštinama MO/MZ osporena je zbog percepcije značajne politizacije takvih tijela<sup>46</sup>**, koja, po mnogim sagovornicima, obeshrabruje građane da se uključe u aktivnosti MZ/MO.

Letimičan pregled medijskih izvještaja u tri zemlje ukazuje na snažno natjecanje političkih aktera za preuzimanje kontrole nad MZ/MO. Tamo gdje su izborni postupci transparentni i dozvoljavaju strankama da se kandidiraju na izborima za MZ/MO, izborni rezultati ukazuju na prevlast političkih stranaka u vijećima/savjetima MZ/MO. Međutim, sagovornici su također govorili o stranačkoj kontroli MZ/MO i u slučaju manje jasnih pravila ili pravila koja strankama zabranjuju kandidaturu (u nekim slučajevima u FBiH i Srbiji). U intervjuima su često naglašene neformalne političke veze kao način da se "stvari završe" u zajednicama u Srbiji i BiH. Prema jednom sagovorniku iz Hrvatske, MO efektivno predstavljaju mjesto političke mobilizacije, obuke i selekcije lokalnih političara.

Dilema o tome da li bi političke stranke trebalo da budu prisutne u tijelima mjesnih jedinica ima veze sa sumnjom u kojoj mjeri su stranke istinski predstavnici širih društvenih, a ne samo partikularnih interesa. To što su političari na čelu ovih tijela u Švedskoj ne smatra se problemom s obzirom na visok stepen povjerenja u političke stranke i visok odziv birača na izborima. S druge strane, u našem regionu, gdje je nivo povjerenja u političke partije generalno nizak<sup>47</sup>, takve sumnje mogu biti osnovane i mogu dijelom objasniti općenito nizak odziv birača na izborima za MZ/MO<sup>48</sup>.

Da li su "politički obojena" vijeća/savjeti u stanju ostvariti mjesnu samoupravu u praksi, ovisi o nizu lokalnih uslova koji se ne tiču samo pravnog statusa, nadležnosti i resursa

46 Pogledati, npr. Tatjana Pavlović Križanić, "Rural Governance in Serbia: Charting a Sustainable Future," *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, ur. Gábor Péteri (Budimpešta: LGL/OSI, 2008), str. 144.

47 Primjera radi, nedavno istraživanje Analitike, provedeno na reprezentativnom uzorku u BiH, pokazuje da čak 77,2% građana ne vjeruje političkim strankama. Analitika, "Rezultati ankete: Nastavljen trend nepovjerenja građana u političke partije i institucije vlasti u Bosni i Hercegovini", decembar 2015. [http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/povjerenja\\_gradana\\_u\\_vlast\\_0.pdf](http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/povjerenja_gradana_u_vlast_0.pdf). Također pogledati, Khan Mohmand, Shandana i Snežana Misić Mihajlović, "Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans," *Institute for Development Studies*, 2013, str. 17.

48 Prema jednom sagovorniku, odziv na izborima za MO u Rijeci je mali, do 13%. Stručnjak iz Hrvatske naveo je da se odziv na izborima za takva tijela koji je viši od 10% smatra uspjehom. Također pogledati, Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 43-44.

ovih tijela, već i faktora kao što su povjerenje građana u političke stranke i, posljedično, njihova zainteresovanost za učešće na izborima i u aktivnostima u zajednici. U svakom slučaju, kako je jedan sagovornik u Hrvatskoj s pravom istaknuo, pitanje da li su vijeća MO vid neutralnog predstavljanja zajednice (odnosno "grupa građana", kao što je naveo predstavnik jedne MZ iz Srbije) ili tijela slična općinskom vijeću, stvar je političkog koncepta mjesne samouprave.

**Važan aspekt su i izborne procedure. Brojni sagovornici u Srbiji, Hrvatskoj i BiH istakli su prednost neposrednog tajnog glasanja s obzirom da je transparentno, ostavlja manje prostora za zloupotrebe i građanima pruža bolji pristup izborima.** U Švedskoj predstavnike vijeća distrikta/susjedstva nominiraju političke stranke koje su zastupljene u općinskoj skupštini, a potom ih imenuje općinsko vijeće. Kako navodi Bäck (2002), iako je nekoliko komisija državne vlasti predlagalo opciju direktnih izbora za tijela na nivou distrikta, a nekoliko općina podnijelo zahtjev za izuzeće od pravila kako bi održale neposredne izbore za ova tijela, takvi su zahtjevi odbačeni<sup>49</sup>. I u nekoliko općina u FBiH postoji praksa imenovanja predstavnika MZ od strane općinskog vijeća. Iako ne mora uvijek biti slučaj u praksi, smatra se da se posrednim predstavljanjem generalno slabiti odnos između građana i političara koji ih trebaju predstavljati.

### 3.3. Nadzor lokalne vlasti

S obzirom na razlike u vrstama tijela i njihovim nominalnim ulogama u zajednici u pet zemalja, ne iznenađuje to da se nivo do kojeg su lokalne vlasti uključene u njihov rad značajno razlikuje.

**U Švicarskoj, gdje se upravljanje zajednicom zasniva na inicijativama građana, odgovornost udruženja četvrti uredena je Švicarskim građanskim zakonom<sup>50</sup>.** Udruženja općenito ne odgovaraju lokalnoj vlasti za svoj rad i poslovanje, osim u slučaju posebnih sporazuma ili ovlaštenja za određene zadatke koje im je lokalna vlast povjerila.

Na suprotnom kraju spektra je **Švedska, gdje je nadzor lokalne vlasti snažan s obzirom da su odbori distrikta sastavni dio lokalne vlasti i učestvuju u svakodnevnim aktivnostima općine.** Zbog toga se moraju pridržavati obimnih propisa viših nivoa vlasti

---

49 Bäck, "Fragmentation and consolidation in the big city," str. 11.

50 Swiss Civil Code, član 69b.

i općinskih direktiva, te djeluju u koordinaciji sa lokalnom upravom i obavještavaju je o svim važnim pitanjima. Međutim, lokalne vlasti ne smiju se miješati u rad odbora<sup>51</sup>. Pored toga, odbori distrikta, poput odbora u Geteborgu, obično imaju diskreciono pravo da donose odluke o pružanju usluga i drugim pitanjima u skladu sa općim prioritetima javnih politika utvrđenih na nivou grada. U slučaju vijeća na nivou susjedstva, koja obično raspolaže malim budžetima, nadzor funkcionira drugačije, te se, prema nekim sagovornicima iz općina iz studija slučaja, svodi na to da vijeća općinama podnose zapisnike o održanim sjednicama. Međutim, generalni nedostatak autonomije ovih tijela se u Švedskoj ne percipira kao problem s obzirom da se tijela na nivou distrikta baziraju na ideji približavanja vlasti građanima nakon okrupnjavanja jedinica lokalne samouprave, a ne na ideji samouprave.

Pojam *mjesne samouprave* prepostavlja određeni nivo autonomije mjesnih zajednica. Kao takav, povezan je sa rastom nadležnosti i izvornih prihoda općina na području bivše Jugoslavije nakon okrupnjavanja jedinica lokalne samouprave. To se odrazilo i na mjesne zajednice, iako su one izvorno koncipirane kao "oblici direktnog popularnog udruživanja". Pored toga, povezan je sa normativnim idealom samoupravljanja<sup>52</sup>. **MZ je trebalo da bude samoupravna jedinica kroz koju stanovnici "utvrđuju koje zajedničke interese, prava i dužnosti u njima ostvaruju."**<sup>53</sup> Radni ljudi i građani statutom MZ su trebali odrediti prava i dužnosti, organizaciju i organe, kao i odnose sa organizacijama "udruženog rada" i samoupravnim organizacijama i zajednicama, kao i druga pitanja od značaja za zajednicu<sup>54</sup>. Teritorijalno definirani zajednički interesi artikulirani kroz MZ zatim su trebale razmatrati lokalne vlasti<sup>55</sup>, koje bi kao takve "postale platforma na kojoj se samoupravne institucije sastaju, i kako kroz interakciju postaju svjesne općih interesa zajednice, i usaglašeno razvijaju neophodne politike."<sup>56</sup>

Stepen mjesne samouprave danas je u najboljem slučaju upitan u BiH, Hrvatskoj i Srbiji. Iako<sup>57</sup> MO/MZ u velikoj mjeri i dalje postoji s ciljem predstavljanja lokalnih područja i artikulacije lokalnih potreba, njihova autonomija je, generalno govoreći, ograničena. **U Hrvatskoj se nadzor lokalne vlasti nad zakonitošću rada mjesne samouprave, koji u skladu sa zakonom i općinskim statutom provodi načelnik, može ocijeniti jakim.** Načelnici mogu raspustiti vijeća MO ako se utvrdi da ona djeluju u suprotnosti sa općinskim/gradskim statutom ili pravilima MO, ili ako ne obavljaju poslove koji su povjereni

51 The Swedish Local Government Act, Švedski kodeks statuta 1991:900, sa amandmanima, poglavje 6, dio 1, 3 i 7; Ured Vlade Švedske, *Local government in Sweden – organization, activities and finance*, 2005, str.9.

52 Eugen Pusić, "Intentions and Realities: Local Government in Yugoslavia," *Public Administration* 53, br. 2 (1975), str. 137.

53 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* g. XXX, br. 9 (21. februar, 1974), čl. 90.

54 Ibid., čl. 115.

55 Između ostalog, putem vijeća MZ-a u skupštini općine, što je uvedeno Ustavom iz 1974. Pusić, "Intentions and Realities", str. 138.

56 Ibid., str. 145.

57 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 64.

MO. Neke općine i gradovi imaju posebne odjele za mjesnu samoupravu koji prate aktivnosti MZ i obavještavaju načelnika, ili osnivaju koordinacijska tijela na nivou općine/grada kako bi načelnik dobio informacije o aktivnostima MZ<sup>58</sup>. Osim toga, iako imaju status pravne osobe u FBiH i Hrvatskoj, MZ/MO uglavnom su finansijski ovisne o lokalnoj vlasti.

S obzirom da su MZ u Hrvatskoj napuštene, pri čemu je došlo do promjene diskursa uvođenjem pojma mjesnih odbora, može se reći da je napuštena ideja MZ kao teritorijalno određenog skupa (samoupravnih) interesa. To također može biti povezano sa obimnom decentralizacijom lokalne samouprave u Hrvatskoj, tokom koje su mnoge bivše MZ postale općine, kao i sa činjenicom da su MO, barem deklarativno, mehanizmi neposrednog učešća građana na nivou zajednice.

**U BiH stepen nadzora zakonitosti rada MZ varira, i nadzor obično provodi općinsko vijeće ili načelnik u FBiH<sup>59</sup>, te posebno radno tijelo skupštine opštine u RS-u<sup>60</sup>.** Ipak, lokalni statuti nadzor propisuju vrlo generalno i tako lokalnim vlastima ostavljaju mogućnost intervencije u rad MZ na osnovu principa zakonitosti rada<sup>61</sup>. **U RS-u MZ nisu zasebne pravne osobe**, što ima implikacije na njihovu sposobnost da potpišu ugovore, budu vlasnici imovine ili otvaraju bankovne račune. MZ u potpunosti ovise o finansiranju i administrativnoj podršci lokalne vlasti.

Autonomija i nadzor MZ predmet su mnogih rasprava o MZ u Srbiji. Mjesne zajednice donose odluke o važnim aspektima svoga rada u skladu sa Zakonom o lokalnoj upravi i lokalnim aktima, što je dovelo do različitih načina na koji je rad MZ<sup>62</sup> propisan. U velikoj mjeri je takva nedorečenost u skladu s idejom samouprave kao jugoslovenskog nasljeđa. Autonomija MZ u Srbiji također je predmet odluka Ustavnog suda, prema kojima jedinice lokalne vlasti nemaju ovlaštenja da se miješaju u rad MZ, a posebno ne u izbor i raspuštanje njihovih predstavnika<sup>63</sup>. U jednom slučaju Sud navodi da su u mjesnoj zajednici, koja je “prvenstveno interesna zajednica radi zadovoljavanja interesa i potreba građana, samo su građani ovlašćeni da biraju i smenjuju organe mesne zajednice”, a pogotovo jer se MZ ne smatraju elementom teritorijalne organizacije države.<sup>64</sup> Međutim, predloženim izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi nastoje se povećati

---

58 Npr. takvo koordinacijsko tijelo postoji u Gradu Zagrebu. Grad Zagreb, Statut Grada Zagreba, *Službeni glasnik Grada Zagreba*, uskladena verzija, 10/04, 18/05, 2/06, 18/06, 7/09, 16/09, 25/09, 10/10, i 4/13, čl. 91.

59 Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, čl. 32. Lokalni akti u nekim općinama propisuju nadzor od strane načelnika. Za više informacija pogledati, Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 46.

60 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, čl. 109.

61 Za više informacija pogledati, Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 46.

62 Pavlović Križanić, "Rural Governance in Serbia", str. 139.

63 Pogledati: SGKO, Aktuelna pitanja, <http://www.skgo.org/pages/display/315/Aktuelna+pitanja>.

64 Za više informacija pogledati Ustavni sud Republike Srbije, "Mesna zajednica nije teritorijalna jedinica niti je elemenat teritorijalne organizacije Republike Srbije", 2003-05-25, I.U.172/00. Također pogledati: Ustavni sud Republike Srbije, *Bilten* br. 1/2006, Beograd.

općinske ovlasti kada je u pitanju nadzor zakonitosti rada MZ.<sup>65</sup> Pored toga, MZ nisu samostalne kada je u pitanju finansiranje. Iako mogu imati vlastite izvore prihoda (na primjer samodoprinos), njihova autonomija se smatra ograničenom u praksi, s obzirom na značajnu finansijsku kontrolu nad njihovim radom. **Na primjer, s obzirom da su MZ indirektni korisnici budžeta, one su sada dio trezorskog sistema i njihovi računi postaju podračuni jedinica lokalne samouprave<sup>66</sup>.** MZ vlastita sredstva moraju trošiti u skladu sa svojim godišnjim finansijskim planom koji odobrava općina<sup>67</sup>, te općinu izvještavaju o izvršenju plana na godišnjem nivou. Državni zakon također ograničava MZ u obavljanju javnih nabavki iznad određenog praga.

Drugo važno pitanje koje se tiče nadzora je kako osigurati da tijela na nivou zajednice za svoj rad budu odgovorna prema onima koje predstavljaju, odnosno kako osigurati da "organizacije koje govore i djeluju u ime susjedstva mogu biti pozvane na odgovornost za svoj rad"<sup>68</sup>. **Ranije spomenuti finansijski nadzor u nekim zemljama najočigledniji je način da se osigura odgovornost.**

**Decentralizirano pružanje usluga ili delegiranje određenih zadataka, kao u slučaju Švedske i Švicarske, obično je praćeno finansijskim i narativnim izvještavanjem o postignutim rezultatima u zajednici.** Odgovornost prema građanima također se može osigurati kroz mogućnost da građani zakonitost odluka podopćinskih tijela mogu ispitati na sudu, kao u slučaju Švedske<sup>69</sup>. Kako bi se garantirala javnost rada tih tijela, također su važne odredbe o transparentnosti njihovog rada u lokalnim aktima<sup>70</sup>. Pored toga, s obzirom da ih čine predstavnici koje biraju građani, još jedan vid nadzora može biti opoziv predstavničkih tijela ovih jedinica, što kao mogućnost postoji u nekim općinama u Srbiji.

---

<sup>65</sup> Npr. u odnosu na to da li općinski organi mogu sugerirati promjene, ili u konačnici obustaviti provođenja akata MZ za koje se smatra da nisu u nisu u skladu s općinskim statutima ili odlukama, odnosno pokrenuti postupak pred Ustavnom sudu ako se akti MZ smatraju neustavnim. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, Nacrt, čl. 29, 2015.

<sup>66</sup> Za više informacija pogledati Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015.

<sup>67</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, član 75.

<sup>68</sup> Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy," str. 182.

<sup>69</sup> Ured Vlade Švedske, *Local Government in Sweden*, str 13.

<sup>70</sup> Na primjer, u Subotici je rad organa MZ javan, a organi MZ dužni su redovno i blagovremeno obavijestiti građane o radu MZ. Grad Subotica, Odluka o mesnim zajednicama, čl. 4.

## 3.4. Resursi i kapaciteti

Organizacije na nivou zajednice u pet zemalja različite su u pogledu resursa i kapaciteta. Najveća je razlika između decentraliziranih jedinica podopćinske uprave ili odbora distrikta u gradovima Švedske, s jedne strane, te organizacija koje vode građani u švicarskim gradovima, s druge strane. Resursi i kapaciteti MZ/MO u BiH, Hrvatskoj i Srbiji očekivano su slični, iako postoje neke razlike u pogledu raznovrsnosti izvora prihoda i programa finansiranja.

**U BiH se MZ mogu finansirati iz različitih izvora, ali uglavnom ovise o budžetu lokalne vlasti<sup>71</sup>.** Studije slučaja u BiH pokazale su da MZ na raspolaganju imaju skromna sredstva za operativne troškove, koja im dodjeljuje lokalna vlast. Iako su neke MZ aktivno prikupljale sredstva iz drugih izvora<sup>72</sup>, mnoge ne samo da su finansijski ovisne već nemaju ni vlastite bankovne račune, ni u RS-u ni u FBiH. Polustrukturirani intervjuji s predstvincima 83 MZ pokazali su da većina MZ ima vlastite prostorije, prostorije koje iznajmljuju ili koje su im dodijeljene. **Kada je riječ o ljudskim resursima, MZ uglavnom ovise o volontiranju predstavnika vijeća/savjeta i rijetko imaju osoblje<sup>73</sup>.** Jedinice lokalne vlasti obično MZ pružaju tehničku i administrativnu podršku, a u RS-u je to zakonska obaveza.

U Hrvatskoj su izvori finansiranja mjesnih odbora i četvrti definirani u lokalnim aktima. Ako općina MO/četvrtima prenese poslove iz svoje nadležnosti, ona treba osigurati finansijska sredstva za njihovo vršenje<sup>74</sup>. U praksi se MO/četvrti uglavnom finansiraju iz lokalnog budžeta<sup>75</sup>. Važan izvor prihoda MO/četvrti mogu biti sredstva za takozvane "male komunalne akcije", aktivnosti kao što su mali građevinski projekti (npr. igrališta, parkovi) ili održavanje javnih površina. **Na primjer, u slučaju Grada Zagreba, 5% ukupno ostvarenih budžetskih sredstava u prethodnoj godini alocira se za finansiranje mjesne samouprave, a pored finansiranja tekućih troškova i rada četvrti i mjesnih odbora, najveći dio sredstava namijenjen je za male komunalne akcije.<sup>76</sup>** U Rijeci se

<sup>71</sup> Prema anketi provedenoj sa lokalnim upravama 2014. godine, većina MZ se finansira iz općinskih budžeta. Dodatni izvori prihoda nešto su raznovrsniji u FBiH u odnosu na RS, što ne iznenaduje s obzirom da općine direktno pokrivaju operativne troškove MZ u RS-u i da MZ nemaju vlastite račune. Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 49.

<sup>72</sup> Ovo uključuje donacije i grantove i, u jednom slučaju, naknade za vodosnabdijevanje i upravljanje lokalnim vodovodom. *Ibid*.

<sup>73</sup> Na primjer, u 89 od 129 jedinica lokalne uprave koje su obuhvaćene anketom, MZ nisu imali uposlenike. U 17 općina u oba entiteta, lokalna uprava zapošljava osoblje (obično sekretare) u jednoj ili više MZ-a na svojoj teritoriji, a posebno u seoskim područjima. U samo 11 općina u FBiH i dvije u RS-u jedna ili dvije MZ zapošljavaju vlastito osoblje. Za više informacija pogledati, Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 52.

<sup>74</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj samoupravi), čl. 60.

<sup>75</sup> Anketa provedena sa predstvincima lokalnih uprava u okviru komparativnog istraživanja pokazuje da od 63 ispitanika koji su izjavili da u njihovoj općini/gradu postoji MO/četvrti, 52 je navelo da se svi MO/četvrti finansiraju iz budžeta općine/grada. Prema rezultatima ankete, u samo nekoliko slučajeva takva se tijela finansiraju grantovima viših nivoa vlasti, vlastitim naknadama, donacijama ili iz drugih izvora. Finansiranje MO/četvrti obuhvaćenih studijama slučaja uglavnom je ovisilo o lokalnoj upravi.

<sup>76</sup> Za više, pogledati: Grad Zagreb, 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.

komunalne akcije MO finansiraju iz lokalnog budžeta<sup>77</sup>, na osnovu prikupljenih informacija od građana i MO o prioritetima. Neke lokalne vlasti mogu imati i druge šeme finansiranja: u Rijeci, na primjer, godišnji grantovi pokrivaju troškove rada i aktivnosti vijeća MO. MO također mogu aplicirati za dodatna sredstva na temelju posebnih programa Grada u oblasti kulture, sporta i poduzetništva<sup>78</sup>. **Što se tiče kapaciteta, zaposlenici u MO/četvrtima u Hrvatskoj su u pravilu rijetki i obično se radi o volonterima.**<sup>79</sup> Međutim, veći gradovi, poput Rijeke i Zagreba, imaju sekretare ili druge gradske uposlenike koji rade za MO/četvrti. Osim toga, većina općina tijelima mjesne samouprave dodjeljuje prostorije na korištenje<sup>80</sup>. Drugi kapaciteti, poput tehničke opreme, pristupa Internetu ili vlastite internetske stranice, rijetki su, barem sudeći prema rezultatima ankete<sup>81</sup>. S obzirom na to da jedinice mjesne samouprave ovise o volonterizmu i obično nemaju svoje osoblje, lokalne uprave (npr. posebni odjeli za mjesnu samoupravu) obično pružaju tehničku i administrativnu podršku radu MO/četvrti.

**U Srbiji izvori finansiranja MZ uključuju sredstva iz općinskog budžeta, donacije, te naknade od aktivnosti MZ.** Općine treba da osiguraju sredstva za poslove koje su eventualno povjerile MZ. Rezultati istraživanja pokazuju da se MZ uglavnom finansiraju iz općinskog budžeta, dok rijetke imaju druge izvore finansiranja (npr. donacije, naknade za usluge i sl.). Lokalni akti mogu propisati dodatne izvore prihoda kao što je samodoprinos, o čemu odlučuje većina stanovnika MZ putem referendumu. Jedna MZ u Opštini Kula obuhvaćena istraživanjem, primjera radi, koristi sredstva samodoprinsosa za određene potrebe kao što su infrastruktura, sport i kultura. Međutim, čini se da institut samodoprinsosa postaje sve rjeđi<sup>82</sup>, vjerovatno zato što su građani manje spremni da ga plate. Ako za to imaju dozvolu, MZ također mogu iznajmljivati prostorije koje koriste, a koje pripadaju općini.<sup>83</sup> Studije slučaja pokazale su da nekoliko MZ u Zrenjaninu, području na kojem se proizvodi nafta, imaju pravo na određeni postotak prihoda od nafte (tzv. naftna renta) i koriste ova sredstva za finansiranje malih infrastrukturnih projekata.

Mnoge MZ u Srbiji također su zadržale funkciju sekretara MZ iz bivše Jugoslavije, koje obično zapošljava lokalna vlast. Studije slučaja pokazuju da sekretari istovremeno

<sup>77</sup> Za više informacija o propisanim kriterijima, pogledati: Grad Rijeka, Odluka o načinu financiranja djelatnosti mjesnih odbora na području Grada Rijeke, *Službene novine Primorsko-goranske županije*, br. 14/13, čl. 5-6.

<sup>78</sup> Ibid., član 8-11.

<sup>79</sup> Prema prikupljenim rezultatima ankete sa predstvincima lokalne uprave iz Hrvatske, 63 općine/grada od 96 koje su odgovorile na anketu imalo je MO/četvrti. Od onih koji imaju MO/četvrti, 89,50% ispitanika je izjavilo da MO/četvrti na području njihovog grada/općine nemaju uposlenike.

<sup>80</sup> U Hrvatskoj, 43 od 63 anketiranih predstavnika gradova/općina koji na svom području imaju MO/četvrti izjavilo je da su svim MO/četvrtima dodijeljeno prostorije na korištenje od lokalne uprave ili od druge institucije/organizacije.

<sup>81</sup> Na primjer, samo 12 od 63 ispitanika koji na području grada/općine imaju MO/četvrti izjavilo je da svi MO/četvrti imaju tehničku opremu, samo osmero je izjavilo da svi imaju pristup Internetu, a dvoje da sve jedinice imaju svoju internetsku stranicu. Ispitanici su obično navodili da nekoliko odbora/četvrti imaju pristup tim resursima.

<sup>82</sup> Npr. od 28 anketiranih ispitanika koji su rekli da MZ postoje na području njihove općine, samo je troje izjavilo da sve MZ imaju samodoprinos, a šest je odgovorilo da ih nekoliko ima samodoprinos.

<sup>83</sup> U skladu sa Zakonom o javnoj svojini, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014, čl. 18.

mogu biti i koordinatori mjesnih kancelarija koje osniva opština. Kao što je slučaj u Hrvatskoj i BiH (posebno u RS-u), posebni odjeli lokalne uprave (npr. za mjesnu samoupravu) pružaju administrativnu i tehničku podršku u radu MZ.

**S obzirom da su udruženja četvrti u Švicarskoj organizacije civilnog društva, važan izvor njihovih prihoda je članarina.** Drugi izvori finansiranja mogu biti propisani statutima udruženja, a mogu uključiti dobrovoljne priloge, prihode od aktivnosti ili od imovine. **Zapošljavanje osoblja u udruženjima četvrti u Švicarskoj ovisi o obimu njihovog rada.** Članovi upravnog odbora najčešće su volonteri. Udruženja četvrti također mogu dobiti sredstva iz općinskog/gradskog budžeta, u ovisnosti o tome da li su lokalne vlasti usvojile određene politike koje se odnose na njihov rad, ili se mogu finansirati kroz sponzorstva ili donacije privatnog sektora ili donatora, kroz najam prostorija ili najam reklamnog prostora lokalnim firmama u slučaju da imaju svoje novine. **Tamo gdje postoje društveni domovi u zajednici ili mesta susreta, gradovi obično finansiraju značajan dio njihovog budžeta.** Neki gradovi, poput Lucerna ili Bazela, uveli su posebne budžetske linije koje su otvorene širem broju organizacija na nivou četvrti, uključujući i udruženja četvrti, a predviđene su za učešće građana i društveno-kulturne aktivnosti<sup>84</sup>. Zanimljiv mehanizam finansiranja je *ugovor četvrti* (*contrat de quartier*) koji postoji u Vernieru, Ženevi i još nekim gradovima u kantonima Ženeva i Vaud, a zamišljen je kao mehanizam učešća stanovnika četvrti u predlaganju lokalnih projekata. **Na primjer, u Vernieru projektna grupa, sastavljena od stanovnika, razmatra projekte zajednice. Projekti koje prihvati projektna grupa za finansiranje razmatra odbor za pilotiranje, sastavljen od predstavnika općine, udruženja, građana i stručnjaka. Svaki ugovor četvrti na godišnjem nivou dobije 60.000 CHF (cca. 54.000 eura) od općine.** Od 2005. godine kroz ovaj mehanizam finansirano je 170 projekata<sup>85</sup>.

Budući da su odbori distrikta u Švedskoj zaduženi za pružanje važnih lokalnih usluga, njihovi operativni troškovi i aktivnosti finansiraju se iz općinskog budžeta. Podršku predstavničkim tijelima ili vijećima gradskih distrikta pruža administracija distrikta, koja provodi odluke vijeća i zadužena je za pružanje usluga. Općine mogu uvesti naknade za usluge i komunalne djelatnosti koje pružaju, u skladu sa zakonom, ali ne mogu ih uvesti za one usluge koje su dužne osigurati (osim ako to nije zasebno propisano). Po reda toga, takve dodatne naknade ne mogu biti veće od troškova usluge ili komunalnih djelatnosti koje pružaju<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Grad Lucern, Information, Dialog, Mitbestimmung: Leitfaden zur Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Quartieren, februar 2015, drugo izdanje. Predsjedavajući odjel Kantona Bazel-Grad, Kancelarija za razvoj Kantona i Grada, Rahmenkredit Projekte Quartiertreffpunkte, Stadtteilsekretariate und Quartierkoordination, 14. april, 2014.

<sup>85</sup> Grad Vernier, 10 Ans de Contrats de Quartier à Vernier, 2015.

86 Pogledati The Swedish Local Government Act, Poglavlje 8, Dio 3b i 3c.

Distrikti su obično velike strukture. Primjera radi, u Geteborgu u odborima distrikta radi nekih 34.000 od 50.000 uposlenika grada<sup>87</sup>. Distrikti u Geteborgu finansiraju se kroz model distribucije sredstava koji sadrži parametre poput veličine i strukture stanovništva distrikta i socijalne kriterije (npr. jednoroditeljska domaćinstva, veličina populacije s invaliditetom, domaćinstva

sa starim licima i slično). Plan općih ciljeva i orientacije grada distrikti prilagođavaju lokalnim uslovima i prioritetima (npr. sigurnost, kvalitet obrazovanja, javno zdravstvo). Distrikti u Geteborgu od grada ili privatnih ustanova iznajmljuju prostore za razne usluge koje pružaju. S druge strane, vijeća na nivou susjedstva kao savjetodavna tijela koja postoje u nekim općinama obično nemaju vlastito osoblje niti značajne budžete<sup>88</sup>. Intervjuirani predstavnici takvih tijela iz dva grada rekli su da besplatno koriste prostore biblioteke ili sjednice održavaju u kafićima. Pritom se nisu žalili zbog oskudnog finansiranja, a većina je izrazila mišljenje da su sredstva koja primaju od općine proporcionalna njihovim ovlastima.

"Mi nismo ovdje da zarađujemo novac, ni za sebe ni za našu zajednicu. Mi nemamo odgovornost upravljanja niti sposobnost da upravljamo finansijskim resursima. Naše finansiranje i naš budžet služe za medijaciju problema u zajednici prema općini."

- predstavnik Vijeća susjedstva, Općina Vetlanda, Švedska

### 3.5. Usluge i aktivnosti za građane

Komparativno istraživanje pokazalo je da organizacije i institucije na nivou zajednice u nekim zemljama preuzimaju ulogu pružalaca usluga<sup>89</sup>, dok u drugima posreduju u pružanju usluga i organiziraju različite vrste aktivnosti u zajednici u skladu sa potrebama.

Pružanje usluga u nekim švedskim gradovima je eksplicitna uloga odbora susjedstva/distrikta, s obzirom da je cilj približiti upravu građanima. Pošto su dio lokalne vlasti, distrikti su zapravo decentralizirana tijela uprave sa predstavničkim tijelom, te na raspolaganju imaju značajne resurse i određeno diskreciono pravo prilagođavanja usluga lokalnim potrebama u skladu sa smjernicama grada. Glavni zadaci distrikta kao jedinica decentraliziranog pružanja usluga obično su u oblastima brige o djeci i starijim osobama, brige o osobama sa invaliditetom, osnovnog i predškolskog obrazovanja, kulture i rekreacije, ali mogu biti prošireni i na druge oblasti<sup>90</sup>.

87 Pogledati Grad Geteborg, Organizacija, 2015, <http://international.goteborg.se/organisation>

88 Npr. u Jonkopingu općina obezbeđuje godišnji budžet ovih jedinica od 42.000 SEK (oko 4.000 €), čime se pokrivaju naknade članovima (obično predsjedniku i potpredsjednicima), kao i troškovi održavanja sjednica.

89 Ovdje se usluga kao pojam koristi u odnosu na provođenje kontinuiranih aktivnosti u određenom sektoru.

90 Pogledati Bäck, "Fragmentation and consolidation in the big city," str. 13.

S druge strane, pružanje usluga nije eksplizitna uloga MZ i MO u BiH, Hrvatskoj i Srbiji. **MZ u ruralnim područjima u BiH i Srbiji u nekim slučajevima obavljaju manje komunalne i administrativne poslove.** Mjesni odbori u Hrvatskoj mogu biti zaduženi za "male komunalne akcije" ili male infrastrukturne projekte i projekte održavanja površina i objekata. Rezultati ankete iz Hrvatske i Srbije pokazuju da je pružanje usluga generalno rijetko u praksi, a ako postoji, najviše su zastupljene komunalne usluge<sup>91</sup>. Pružanje usluga od strane MZ nešto je češće u BiH i obično se odnosi na male administrativne i komunalne poslove<sup>92</sup>.

Generalno govoreći, rad MO/MZ više se odnosi na posredovanje ili pomaganje u pružanju usluga, kao i na koordinaciju sa pružaocima usluga i lokalnim vlastima. Na primjer, prema sagovornicima u Rijeci i Zagrebu, MO i četvrti ukazuju gradu na komunalne i infrastrukturne prioritete u zajednici. **Zakoni o lokalnoj upravi u BiH propisuju da lokalne vlasti treba da konsultiraju MZ kod lokalnog planiranja.** To je slično ulozi koju u nekim općinama u Švedskoj imaju vijeća distrikta/susjedstva, savjetodavna tijela koja nemaju moć donošenja odluka, izvršne ovlasti ili administraciju, te obično savjetuju lokalne vlasti o širokom spektru pitanja (npr. urbano planiranje). U Srbiji je više predstavnika MZ u studijama slučaja svoje MZ opisalo kao "servisne centre" koji posreduju između stanovnika i pružalaca usluga.

Društveno-kulturne aktivnosti važan su dio rada organizacija u zajednici. **Posebno u Švicarskoj ideja društvenog angažmana temelj je aktivnosti u četvrti i zastupljena je u radu različitih organizacija, kao što su udruženja četvrti i društveni domovi ili centri u kojima se organiziraju različite rekreativne i kulturne aktivnosti.** Takve aktivnosti imaju za cilj da unaprijede integraciju i koheziju unutar zajednica koje mogu biti prilično heterogene, a zasnivaju se na ideji da se građani identificiraju sa mjestom stanovanja i na taj način stvaraju bliske zajednice na temelju socijalne interakcije. Takva interakcija preduslov je za socijalnu koheziju i može rezultirati kolektivnom akcijom ne samo kada je u pitanju organizacija zajedničkih radionica, predavanja ili sajmova već i zadovoljavanje drugih potreba i zalaganje za interesе zajednice.

91 Na primjer, u Srbiji je od 28 ispitanika samo šest navelo da su sve MZ pružale komunalne usluge, pet je odgovorilo da to radi većina MZ, a šest da to radi nekoliko MZ. Samo devet ispitanika je izjavilo da nekoliko ili sve MZ pružaju administrativne usluge (npr. izdavanje dokumenata građanima). Devet je izjavilo da sve MZ pružaju civilnu zaštitu, šest da većina MZ to čini, a jedna osoba da ih nekoliko pruža te usluge. Što se tiče socijalnih usluga, osam ispitanika je izjavilo da većina ili nekoliko MZ pruža takve usluge. U Hrvatskoj su najzastupljenije usluge civilne zaštite i socijalne usluge. Od 63 ispitanika koji su izjavili da njihova općina/grad ima mjesne odbore/četvrti, 15 je izjavilo da svi MO/četvrti pružaju civilnu zaštitu, četvero da to radi većina, a šestero da to radi nekoliko MZ. Što se tiče socijalnih usluga (npr. briga o starijim osobama ili djeci), deset ispitanika reklo je da sve MO/četvrti pružaju takve usluge, troje da to radi većina, a 11 da to rade neki.

92 Istraživanje koje je Analitika provela 2014. godine pokazalo je da u 62 od 129 anketiranih lokalnih uprava MZ pružaju neku vrstu usluge (uglavnom administrativne ili komunalne usluge). Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 57.

U mnogim švicarskim gradovima društvene domove i centre u četvrti vode profesionalna udruženja u zajednici. Na primjer, udruženja zadužena za upravljanje društvenim centrima poput "mjesta susreta" (*treffpunkte*) u Bazelu ili kvartovska kuća (*maisons de quartier*) u Ženevi imaju specifičan mandat lokalne vlasti za organizaciju različitih društveno-kulturnih i rekreativnih aktivnosti, koje facilitiraju profesionalni animatori. **Takve aktivnosti mogu se odnositi na rekreativne kurseve za starije, zajedničke obroke, izvannastavne aktivnosti za djecu i mlade, kurseve jezika za imigrante itd.** Takvi centri svoje prostorije također mogu staviti na raspolaganje drugim grupama i organizacijama u zajednici. U oba grada zadaci centara određeni su gradskim politikama koje utvrđuju principi i obaveze, a značajan dio njihovih budžeta pokrivaju lokalne vlasti. Međutim, ovim politikama udruženjima koja vode centre dato je diskreciono pravo da razvijaju svoje aktivnosti u skladu s potrebama zajednice.

**Iako MZ/MO u BiH, Hrvatskoj i Srbiji nemaju specifične ovlasti u oblasti kulture i rekreacije, takve aktivnosti često su omogućene lokalnim aktima.** Istraživanje ukazuje na značajno prisustvo takvih aktivnosti; na primjer, rezultati ankete pokazali su da je organizacija sportskih i kulturnih aktivnosti zajednička MO/četvrtima i MZ u Hrvatskoj<sup>93</sup> i Srbiji<sup>94</sup>. Primjera radi, u Rijeci 200 malih programskih aktivnosti koje provode 34 mješana odbora uključuju aktivnosti u oblasti kulture, sporta, ekologije i zdravlja (npr. događaji, turniri, nagrade, radionice, akcije čišćenja, akcije davanja krvi), često u saradnji s udruženjima, školama, zdravstvenim institucijama i drugim lokalnim akterima. U Općini Kula jedna od MZ koje su obuhvaćene istraživanjem organizira fudbalski i šahovski klub. U Pančevu je predstavnik grada objasnio da su aktivnosti u oblastima sporta i kulture najčešće vrste aktivnosti MZ, posebno u ruralnim dijelovima. Osim toga, mnoge MZ/MO u sve tri zemlje organiziraju humanitarne aktivnosti.

Ako pogledamo važeće zakone i akte u zemljama bivše Jugoslavije, čini se da njihova uloga u pružanju lokalnih usluga zahtijeva određena pojašnjenja posebno u BiH i Srbiji, MZ nominalno obavljaju širok spektar nejasno definiranih poslova, u skladu sa lokalnim aktima. **Iako neki zadaci mogu biti eksplicitno formulirani, npr. organizacija civilne zaštite i briga o osobama u stanju potrebe, MZ generalno nemaju izvršnu moć niti**

„Ovde dnevno prođe po 500 ljudi, imamo plesnu školu, imamo ekonomsku školu. Sve političke partije koriste prostore ovde (...) i sva udruženja građana koriste salu.“ - predstavnik MZ, Grad Pančevo

<sup>93</sup> U Hrvatskoj je 25 od 65 ispitanika čija općina/grad ima odbore/četvrti izjavilo da ove jedinice organiziraju sportske i kulturne događaje. Također, 19 je izjavilo da većina takvih jedinica organizira edukativne radionice za zajednicu.

<sup>94</sup> U Srbiji je 17 od 28 ispitanika čija općina/grad ima MZ izjavilo da nekoliko, većina ili sve MZ organiziraju humanitarne aktivnosti, a 23 nekoliko, većina ili sve organiziraju edukativne radionice, a 24 da nekoliko, većina ili sve MZ organiziraju sportske i kulturne aktivnosti.

**nadležnosti za pružanje usluga**<sup>95</sup>. U Hrvatskoj pružanje usluga kao važna uloga odbora i četvrti nije propisano zakonom i lokalnim aktima. Međutim, kao i u druge dvije zemlje, lokalni akti obično spominju oblasti u kojima MO mogu organizirati svoje aktivnosti uzimajući u obzir dobrobit zajednice (npr. socijalne, zdravstvene, sportske i rekreativne aktivnosti, civilna zaštita). Osim toga, iako je delegiranje zadataka MZ/MO dozvoljeno zakonom ili lokalnim aktima, nije uobičajena praksa u BiH, Srbiji i Hrvatskoj.

U Srbiji je osporena uloga MZ kao pružalaca usluga, posebno u komunalnoj sferi, s obzirom da MZ više ne mogu biti vlasnici komunalnih preduzeća i općinska komunalna preduzeća preuzimaju ruralne dijelove vodovodnih mreža, koje su u nekim područjima finansirale i izgradile MZ kroz samodoprinos građana<sup>96</sup>. Pružanje komunalnih usluga u ruralnim područjima također je postalo predmet žalbi Ustavnog судu Srbije (na primjer u području održavanja seoskih grobalja)<sup>97</sup>.

Da li organizacije na nivou zajednice treba da imaju snažnije nadležnosti, otvoreno je pitanje. Iako neki autori i stručnjaci smatraju da nedostatak nadležnosti dovodi do nezainteresovanosti građana (a time i relevantnosti) takvih organizacija, drugi preispituju potrebu decentralizacije poslova. Važna dilema u slučaju decentraliziranog pružanja usluga u distrikta u Švedskoj jeste: u kojoj je mjeri moguće osigurati da se jednak nivo i kvalitet usluga pruža na području cijelog grada, a da su pritom uzete u obzir specifične lokalne potrebe i uslovi, kao što je slučaj u Geteborgu. U gradu Borasu, gdje će tri postojeća gradska distrikta prestati da postoje od januara 2017. godine, predstavnik lokalne uprave objasnio je da općina želi svim stanovnicima osigurati fer i jednake usluge bez obzira na mjesto prebivališta, što nije uvijek bio slučaj kada su u pitanju usluge koje pružaju distrikti. Još jedna dilema je u kojoj mjeri distrikti imaju dovoljno znanja kako bi odlučivali o pojedinim pitanjima: drugim riječima, tokom istraživanja neki od sagovornika ukazali su da se u nekim gradovima zbog toga razmatra uvođenje specijaliziranih tijela (npr. školski distrikti). Koordinacija i kontrola također mogu biti izazov kod decentraliziranog pružanja usluga.

**Za razliku od nekih gradova u Švedskoj, vlasti u BiH, Hrvatskoj, Srbiji i Švicarskoj uglavnom se nisu odlučile za decentralizirani model pružanja usluga.** U Švicarskoj se to može pripisati značajnoj decentralizaciji lokalne vlasti i malom broju stanovnika većine jedinica lokalne vlasti. Iako su jedinice lokalne vlasti u Hrvatskoj značajno decentralizirane i nemaju veliki broj stanovnika, jedan stručnjak iz Hrvatske objasnio je da se najvažnije usluge za građane i dalje pružaju na višim nivoima vlasti. U Srbiji, gdje su

<sup>95</sup> MZ su obično zadužene za "iniciranje" određenih aktivnosti ili "zadovoljavanje potreba" u različitim oblastima kao što su komunalni poslovi, okoliš, socijalna pitanja, kultura i sport itd.

<sup>96</sup> Grad ili općina su biti osnivači, u skladu sa promjenama u Zakonu o javnim preduzećima.

<sup>97</sup> Npr. pogledati "Indija: Sahrane 'stigle' na sud", Večernje novosti, 30. mart 2014.

općine teritorijalno i po broju stanovnika relativno velike upravne jedinice, čini se da se pružanje bilo kakvih usluga od strane MZ sve se više osporava. U BiH od ranije postoji trend ka centralizaciji pružanja usluga. Primjera radi, Grad Sarajevo centralizirao je pružanje brojnih komunalnih usluga 1980. tako što je usluge alocirao preduzeću na nivou grada (umjesto na nivou gradskih općina)<sup>98</sup>.

**Istovremeno, važno je uzeti u obzir i to da MZ u ruralnim sredinama često preuzimaju ulogu pružalaca usluga.** Pavlović Križanić (2008) objašnjava da je to uglavnom zbog toga što se smatra da su sela izvan sistema, te ih pružaoci komunalnih usluga ignorisu. Pošto seosko stanovništvo "ne plaća mnogo (poreza i naknada), ne dobijaju mnoge usluge. Iz tog razloga, sela moraju voditi brigu o vlastitim infrastrukturnim i drugim potrebama (vodovod, ceste, groblja, kultura, sport, itd.)."<sup>99</sup> U BiH je to također slučaj u manjim ruralnim sredinama gdje se građani moraju sami organizirati u vezi s uslugama koje im se ne pružaju. U Opštini Kula u Srbiji jedna ruralna MZ obuhvaćena istraživanjem pruža usluge vodosnabdijevanja i održavanja lokalnog groblja, te naplaćuje naknadu za takve usluge. Neke MZ sa više sredstava, poput onih koje imaju prihode od naftne rente u Zrenjaninu, ili od samodoprinosa u Kuli, također su investitori i finansiraju male komunalne ili infrastrukturne projekte na svom području.

Treba li da jedinice u zajednici preuzmu nadležnosti za pružanje određenih usluga, to generalno ovisi o nizu faktora, uključujući pitanja isplativost takvih aranžmana, kapaciteta za obavljanje takvih funkcija, te hoće li usluge biti pružene na jednak način na području cijele zajednice. Međutim, kako je istaknuto u studiji o mjesnim zajednicama u BiH iz 2014. godine, tamo gdje su takve funkcije neophodne važno je da se one formalno priznaju kroz lokalne akte i da se za njihovo vršenje obezbijede sredstava<sup>100</sup>.

„MZ bi trebala da funkcioniše kao celina, da građani mogu 90% stvari da urade u selu. (...) Umanjuju nam funkciju i našu mogućnost da pomognemo ljudima u selu. Nije primerna odluka da se smanjuju ovlašćenja MZ, jer su one mnogo važnije na selu nego u gradu.“ – predstavnik MZ, Opština Kula

98 Za više informacija, pogledati Mirna Jusić, "Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja (Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika, 2013.) str. 28-29.

99 Pavlović Križanić, "Rural Governance in Serbia: Charting a Sustainable Future," str. 154.

100 Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 76-77.

### 3.6. Koordinacija i saradnja s drugim akterima

Iako se njihov oblik može razlikovati, jedinice uprave na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou obično igraju značajnu ulogu u povezivanju stanovnika i drugih lokalnih aktera, te na taj način odgovaraju na potrebe stanovnika.

Takva uloga, prije svega, podrazumijeva posredovanje između stanovnika i lokalne vlasti, što znači da organizacije na nivou zajednice lokalnim vlastima prenose potrebe građana, obično putem zahtjeva i molbi, ali i na druge načine. U BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Švedskoj, one razmatraju pritužbe građana i dostavljaju ih nadležnim vlastima.

„Kada smo formirali MO išli smo na to da imamo jedan partnerski suodnos jer radimo isti posao (...) Dobra je suradnja građana, vijećnika, tajnika i gradske službe (...) Zajedno se rješavaju problemi, pokazuje se dobra volja da se pomogne građanima.“ – službenik, Grad Rijeka, Hrvatska

**U Švicarskoj, jedinice lokalne vlasti obično se konsultiraju s udruženjima četvrti o različitim pitanjima u zajednici.** Pored toga, u Bazelu krovna organizacija udruženja četvrti služi kao „sekretarijat“, odnosno kao posrednik između stanovnika i lokalne vlasti, a stanovnici sekretarijatu mogu podnijeti zahtjeve za učešće u određenim pitanjima. To signalizira da su lokalne vlasti organizacije na nivou zajednice prepoznale kao važne posrednike koji im pomažu u identifikaciji lokalnih potreba i definiranju prioriteta, te koje kao predstavnike zajednice povremeno mogu konsultirati. Osnovna aktivnost vijeća distrikta/susjedstva u nekim švedskim općinama je odgovaranje na zahtjeve za konsultacije općinskih vlasti (na primjer, u urbanom planiranju) ili prenošenje potreba zajednice (na primjer putem prijedloga ili peticija) lokalnim vlastima. Procedure podnošenja zahtjeva i pružanja povratnih informacija jedinicama u zajednici ključne su kako bi takve interakcije bile djelotvorne.

Također, to podrazumijeva izgradnju odnosa sa lokalnim vlastima. U nekim zemljama, kao u Švicarskoj, saradnja može biti propisana lokalnom politikom, često kao pokušaj da se institucionalizira funkcija povezivanja lokalnih vlasti i građana koju udruženja na nivou četvrti vrše. Grad Bazel je, na primjer, posebnom politikom imenovao sekretarijate četvrti, udruženja čiji su članovi i udruženja četvrti, „posrednicima između uprave i četvrti“<sup>101</sup> koji treba da „poboljšaju komunikaciju između četvrti i uprave“ kako bi obje strane brzo definirale postojeća pitanja i probleme. Sekretarijati četvrti, između ostalog, posreduju između četvrti i lokalne vlasti i vode platformu za razmjenu informacija koja

101 Predsjedavajući odjel Kantona Bazel-Grad, Kancelarija za razvoj Kantona i Grada, „Gesamtstädtisches Konzept Quartiersekretariate Basel“, prvi put usvojen 2004., prilagođen 2009. Čl. 1.

uključuje rasprave, informativne sastanke ili događaje<sup>102</sup>. Grad Ciriš je, s druge strane, potpisao Memorandum o razumijevanju kojim se uspostavljaju principi saradnje s udruženjima četvrti koje su dio šire konferencije udruženja četvrti na nivou grada.<sup>103</sup>

U Zagrebu postoji posebno koordinacijsko tijelo koje okuplja gradonačelnika, šefa gradskog vijeća i predsjednike vijeća četvrti<sup>104</sup> i sastaje se na redovnoj osnovi. Empirijsko istraživanje u BiH, Hrvatskoj i Srbiji pokazalo je da MZ/MO obično imaju dobre odnose sa lokalnim vlastima. U velikim gradovima poput Rijeke i Zagreba saradnju između mjesnih odbora/četvrti i lokalne vlasti facilitiraju gradski odjeli za mjesnu samoupravu, koji pružaju pomoć odborima i četvrtima i saraduju s njima na redovnoj osnovi. To je također slučaj u nekim općinama i gradovima koje su obuhvaćene istraživanjem u Srbiji, gdje su mnogi predstavnici MZ ukazali na dobru saradnju sa nadležnim općinskim odjelom. U istraživanju provedenom u BiH savoznici su korisnim ocijenili rad koordinatora koji su zaduženi za pitanja MZ unutar lokalne uprave<sup>105</sup>.

Osim sa lokalnim vlastima, stalne interakcije sa drugim akterima u zajednici mogu pomoći u rješavanju potreba zajednice. **Odredbe o koordinaciji MZ i saradnji s različitim akterima kao što su pružaoci zdravstvenih i socijalnih usluga ili udruženja građana, uključene su u mnoge lokalne akte u BiH i Srbiji.** U BiH, Hrvatskoj i Srbiji obično su u praksi takvi akteri pružaoci usluga, najčešće u komunalnoj ili socijalnoj sferi. **U Srbiji je posebno naglašena uloga MZ kao "servisnog centra" u ruralnom području, koji pomaže u povezivanju stanovnika sa komunalnim preduzećima.** Dobra saradnja između MZ i centara za socijalni rad istaknuta je u empirijskom istraživanju provedenom u BiH<sup>106</sup>. U Švedskoj su neki predstavnici distrikta u Geteborgu načeli dobru saradnju sa neprofitnim udruženjima, npr. u organiziranju zajedničkih "šetnji

„Mi zovemo sve nadležne institucije da reše problem deponija, saobraćajnica, izvoženja smeća iz sela (...). Mi smo spona sa svim preduzećima koja vrše neku uslugu prema građanima“. - predstavnik MZ, Opština Kula, Srbija

„(Stanovnici) žele da mi budemo veza između njih i općinske vlasti. Oni nas prepoznaju, mi smo im poznata lica. Oni nam mogu doći i kontaktirati nas bez zadrške.“ - predstavnik Vijeća distrikta, općina Jonkoping, Švedska

102 Ibid., dio 3, čl. 3.1-3.3.3.

103 Memorandum o razumijevanju (MoR) potpisani između grada Ciriha i konferencije udruženja četvrti sadrži detalje o saradnji između gradske uprave i udruženja četvrti kao članova konferencije. Grad Ciriš, Vereinbarung zwischen der Stadt Zürich und den in der Zürcher Quartierverein zusammengeschlossenen Quartiervereinen, 2011.

104 Grad Zagreb, Statut Grada Zagreba, čl. 91.

105 Jusić, Mjesne zajednice u BiH, str. 62

106 Ibid., str. 64.

za sigurnost” koje imaju za cilj unaprijediti sigurnost u susjedstvu i komplementarne su radu lokalne policije, kao i saradnju različitih aktera poput lokalne policije, hitne službe, lokalnih preduzeća i vlasnika imovine u zajednici kroz forume za sigurnost.

S obzirom da je u Švicarskoj socijalna kohezija u prvom planu mnogih gradskih politika koje se bave razvojem četvrti, postoje naporci da se ojačaju komplementarne aktivnosti na nivou četvrti. Na primjer, grad Lucern usvojio je sveobuhvatnu politiku za četvrti i dijelove grada koja kreira više tačaka pristupa za stanovnike da se uključe u svojoj četvrti, uključujući kroz udruženja četvrti<sup>107</sup>, urede četvrti za “rad u četvrti” (*die Quartierarbeit*)<sup>108</sup>, centre četvrti u kojima se mogu odvijati društveno-kultурне aktivnosti i kontaktne tačke za pitanja četvrti u gradskoj upravi, koje pitanja i zahtjeve četvrti prosljeđuju nadležnim odjelima u gradu<sup>109</sup>. U isto vrijeme, princip supsidijarnosti treba biti primijenjen u odnosu na sam sadržaj takvih napora, što znači da četvrti same utvrđuju koje vrste aktivnosti su potrebne<sup>110</sup>. Zajednička saradnja između mjesnih odbora i škola i kulturnih ustanova u društveno-kulturnim aktivnostima je također istaknuta u slučaju Rijeke. Brojni predstavnici mjesnih zajednica koje su obuhvaćene studijama slučaja u Srbiji, koje predstavljaju fizički prostor za susret unutar lokalne zajednice, također su ukazali na dobru interakciju i saradnju s različitim udruženjima u zajednici ili kulturnim i sportskim organizacijama.

Međusobnu saradnju organizacija zajednica u općini naglasili su kao dobru i bitnu brojni sagovornici, naročito predstavnici MO/MZ iz Hrvatske i Srbije. U Švicarskoj je takva saradnja institucionalizirana u nekim gradovima: Na primjer, udruženja četvrti udružuju se u savez udruženja četvrti (*Verband*) u Lucernu. Slično je u Cirihi, gdje je konferencija četvrti (*Quartierkonferenz*) utvrđena kao krovna organizacija udruženja četvrti. U drugim slučajevima, kao npr. u Bazelu, udruženja četvrti i druge organizacije iz zajednica udružuju se u krovnu organizaciju za određeni dio grada. Općenito govoreći, takvi oblici organizacije mogu biti dobar način za koordinaciju aktivnosti i zagovaranje zajedničkih ciljeva.

---

107 Grad Lucern, Quartiervereine, 2015.

108 Ovo se primarno odnosi na vanškolske, rekreativne aktivnosti za djecu i mlade, ali i na aktivnosti namijenjene drugim starosnim grupama u četvrti.

109 Grad Lucern, Leitfaden zur Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Quartieren, april 2015.

110 Grad Lucern, Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 13. Juli 2011, 2011, str. 3.

### 3.7. Modaliteti učešća građana

Funkcija koordinatora između stanovnika i drugih aktera u zajednici, koliko god bila važna nužno ne podrazumijeva mogućnost veće deliberacije, te u konačnici utjecaja na lokalna pitanja. Upravo je angažman građana na nivou zajednice, prema Chaskinu (2003), ono što "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".<sup>111</sup>

Učešće građana je, barem nominalno, jedna od ključnih aktivnosti jedinica uprave na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou u zemljama koje su razmatrane, i građani u radu jedinica učestvuju na različite načine. **U nekim zemljama poput Hrvatske ili BiH direktno učešće građana je, barem de iure, osnovna svrha MZ/MO.** Relevantni zakoni u svim zemljama propisuju različite mehanizme učešća građana, koji se također mogu primjeniti na nivou zajednice, a u nekim slučajevima lokalne su vlasti usvojile posebne politike i metodologiju za učešće građana.

Osnovni način učešća građana putem podnošenja određenih prijedloga, zahtjeva ili peticija lokalnoj vlasti je, kao što ranije navedeno, uobičajen u svim zemljama. **Mnogi sagovornici iz Hrvatske i Srbije naglasili su da je to najčešći oblik učešća građana, posebno kada su u pitanju komunalne djelatnosti i infrastrukturni projekti.** Obično se mnogi zahtjevi i peticije građana razmatraju na vijeću/savjetu MO/MZ. Na primjer, u Rijeci se supstancijalnija i dugoročnija pitanja koja su iznesena u zahtjevima obično integriraju u godišnje planove MO. U općinama Jonkoping i Vetlanda u Švedskoj, gdje vijeća distrikta/susjedstva imaju savjetodavnu ulogu, građani vijećima mogu podnosići svoje prijedloge. U Švicarskoj su studije slučaja pokazale da se stanovnici mogu obratiti i udruženjima četvrti kao predstavnicima zajedničkih interesa četvrti sa zahtjevima o kojima se razgovara na izvršnom odboru udruženja četvrti.

„Građani su aktivni, ali uglavnom su to žalbe. MZ je kao šalter za žalbe.“ - predstavnik MZ, Grad Subotica, Vojvodina, Srbija

Iako se smatraju slabim vidom učešća građana, takvi podnesci mogu imati utjecaja. Predstavnik jedne MZ iz općine Kula naveo je primjer u kojem su građani sa općinom riješili problem saobraćaja putem peticije, dok je predstavnik jedne MZ iz perifer-

<sup>111</sup> Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy," str. 163.

nog dijela Subotice spomenuo da su stanovnici nekoliko ulica podnijeli peticiju lokalnoj vlasti, kojom je uspješno riješen problem snabdijevanja vodom. Studije slučaja u BiH su, pored toga, pokazale potencijal MZ kao koordinatora kolektivne akcije oko gorućih potreba zajednice poput komunalnih potreba u ruralnim područjima, a čini se da je to slučaj i u nekim ruralnim dijelovima Srbije. Takve aktivnosti proširuju njihovu uloge prenosioca zahtjeva građana, s obzirom da ih ne samo prenose dalje lokalnim vlastima nego se i organiziraju kako bi riješili goruća pitanja.

Zemlje bivše Jugoslavije zadržale su zbor građana kao mehanizam učešća građana iz jugoslovenskog perioda. Zbor služi kao prostor za diskusiju o potrebama i interesima stanovnika zajednice. **Zakoni o lokalnoj samoupravi i lokalni akti u BiH, Hrvatskoj i Srbiji i dalje prepoznaju zborove građana kao mehanizam učešća u lokalnim pitanjima, i u nekim općinama u BiH zborovi predstavljaju formalne organe MZ.** Iako njihova upotreba u praksi varira, zborovi se uglavnom nedovoljno koriste u BiH, Hrvatskoj i Srbiji<sup>112</sup>. Studije slučaja pokazale su da se u općinama koje su posjećene u Srbiji zborovi građana najčešće koriste.

Organizacije na nivou zajednice također mogu biti prostori za organizaciju javnih rasprava ili konsultacija sa stanovnicima o pojedinim pitanjima. U Švicarskoj su udruženja četvrti ili krovne organizacije četvrti obično prepoznata kao partneri koje općine i gradovi konsultiraju, a neki gradovi usvojili su pravila koja omogućavaju uključivanje takvih udruženja u postupke lokalnog odlučivanja. Na primjer, sekretarijati četvrti u Bazelu služe kao prostori u kojima se razmatraju problemi na nivou zajednice, između ostalog i kroz platforme za razmjenu informacija koje sekretarijati vode i koje mogu poprimiti oblik rasprava ili informativnih događaja<sup>113</sup>. Memorandum o razumijevanju između Grada Ciriha i Konferencije udruženja četvrti propisuje sličnu ulogu, uz mogućnost da udruženja četvrti koja su članice konferencije mogu zahtijevati konsultacije s gradskom upravom u vezi s većim javnim projektima koje treba implementirati u četvrti<sup>114</sup>.

Uprkos percepciji da je dominantna uloga predstavničke demokratije u odnosu na participativnu demokratiju, te naglasku na legitimnosti ishoda (*output legitimacy*) a ne na legitimnosti ulaznih informacija (*input legitimacy*)<sup>115</sup>, u Švedskoj je participativna

<sup>112</sup> Na primjer, u BiH je nekih 33% predstavnika lokalne uprave odgovorilo da MZ na njihovom području organiziraju zborove građana na redovnoj osnovi (barem jednom godišnje). Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 67. U Hrvatskoj je od 63 ispitanika čije općine imaju MO/četvrti, samo 17 izjavilo da sve MO/četvrti održavaju zborove, javne rasprave i druge javne događaje, 28 je izjavilo da to radi većina, a 7 da to radi samo nekoliko njih. Prema rezultatima ankete iz Srbije, od 28 ispitanika čije općine imaju MZ, 12 je izjavilo da sve MZ na području općine održavaju zborove, javne rasprave i druge javne događaje, 11 da to radi većina, a 4 da to radi samo nekoliko njih.

<sup>113</sup> Predsjedavajući odjel Kantona Basel-Grad, *Gesamtstädtisches Konzept Quartiersekretariate Basel*, član 3.1-3.3.3.

<sup>114</sup> Grad Cirihi, *Vereinbarung zwischen der Stadt Zürich und den in der Zürcher Quartierkonferenz zusammengeschlossenen Quartiervereinen*, dio II, član 1-6.

<sup>115</sup> David Karlsson i Stig Montin, *Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy, Local Politics and Governance*, mart 2014, str. 130. Erik Amnå, "Playing with Fire? Swedish Mobilization for Participatory Democracy," *Journal of European Public Policy* 13 (4), 2006, str. 599.

demokratija postala srž gradskih politika koje se donose na dobrovoljnoj osnovi, takozvanih "gradskih dijaloga"<sup>116</sup>. U Geteborgu odbori distrikta organiziraju takve dijaloge, a to može podrazumijevati sastanke u vezi sa stanjem sigurnošću, inicijativama mladih, konsultacijama o reorganizacija škole, vijećima penzionera i vijećima za pitanja invalidita, te brojne druge aktivnosti<sup>117</sup>. U drugim općinama koje su bile predmet istraživanja, Jonkopingu i Vetlandi, savjetodavna vijeća na nivou susjedstva učestvuju u konsultacijama koje općina organizira o različitim pitanjima (kao što je npr. urbanizam).

Brojni izazovi postaju evidentni kada se treba procijeniti učešće građana u različitim zemljama. Jedan od izazova tiče se načina na koji su pravila učešća koncipirana. Na primjer, neki autori tvrde da su zborovi građana u BiH, Hrvatskoj i Srbiji nejasno definirani lokalnim aktima, što može biti razlog za njihovu "rijetku i nedosljednu primjenu."<sup>118</sup> Drugi razlog može biti to da je njihova funkcija više savjetodavna<sup>119</sup> s obzirom da odluke donesene na zboru nisu obavezujuće za lokalnu vlast. Osim toga, lokalni akti ili akti MZ mogu, ali ne moraju propisati broj stanovnika potreban za održavanje zbora i donošenje odluke. Ovaj broj može biti previsok (npr. 10% registriranih birača MZ, prema nekim aktima MZ u Srbiji), što može ograničiti njihovu organizaciju u praksi. Neki sagovornici su rekli kako su zbog toga umjesto zborova organizirali "sastanke". Ukoliko ne bi postojala pravila, mala grupa građana mogla bi odlučivati u ime zajednice<sup>120</sup>.

Još jedan izazov tiče se načina na koji su procesi učešća organizirani ili metodologija koje se koriste. Brojni autori ukazali su na to da organizacija zborova u jedinicama na nivou zajednice koje imaju veliki broj stanovnika može biti neizvodljiva<sup>121</sup>, ili da organizacija sastanaka koji su previše neodređeni u smislu svrhe i strukture može djelovati frustrirajuće na građane<sup>122</sup>. Sagovornik iz Pančeva skeptičan je o tome koliko su zborovi građana stanovnicima privlačni kao vid učešća, osim ako je tema specifična. Prema jednom sagovorniku iz Rijeke, umjesto da artikuliraju interesе zajednice zborovi obično postanu prostor konflikta. **Studije slučaja ukazuju na to da zborovi građana mogu biti učinkoviti kada se organiziraju zbog određenog pitanja ili inicijative, npr. zbog uvođenja policijskih patrola u zajednici, zaustavljanja gradnje na javnom mjestu ili organizacije frekventnijeg javnog prevoza.** Pored toga, neke MZ koriste ih kako bi javnost

<sup>116</sup> Švedski savez gradova i općina (Swedish Association of Local Authorities and Regions, SALAR) aktivno radi na operacionalizaciji učešća građana na lokalnom nivou i razvio je različite instrumente (npr. smjernice, metodologiju) kako bi pružio podršku općinama u organizovanju dobrovoljnih procesa učešća. Nazem Tahvilzadeh, "Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden," *Urban Research & Practice* 8:2 (2015), str. 244.

<sup>117</sup> Za pregled i diskusiju o djelotvornosti takvih inicijativa, pogledati Tahvilzadeh, op. cit., str. 242-247.

<sup>118</sup> Khan Mohmand i Misić Mihajlović, "Connecting Citizens to the State," str. 15.

<sup>119</sup> Ibid., str. 15.

<sup>120</sup> Ivana Petrin, "Mesne zajednice – jedini oblici mesne samouprave u Srbiji", *Korak ka građanima: Vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji* [autori Mihajlović et al.] (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2006), str.24.

<sup>121</sup> Hrženjak, Juraj. "Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2011 (1), str.64.

<sup>122</sup> Npr. Pogledati Bajok, Igor i Vanja Škorić, "Connected Communities: How Can Local Governments Initiate, Enable, and Support Citizen Participation in Public Decision-making?" u *Citizen Participation in Southeastern Europe*, ur. Vivien Lowndes (Budimpešta: Open Society Foundations, 2012), str.85.

informirale o svom radu, ili, kao što je slučaj u jednoj MZ u Zrenjaninu, da bi obavijestile građane o načinu na koji će se koristiti sredstva samodoprinosa. Zarić predlaže da se javne rasprave ili zborovi organiziraju o specifičnim pitanjima kako bi se pružile konkretnе preporuke i sugestije lokalnim vlastima, kao npr. forumi korisnika usluga, tematski forumi, forumi mikrozajednica, odnosno različitim grupama građana<sup>123</sup>.

Drugim riječima, ne postoji samo jedan model organizacije učešća građana. Primjeru radi, sekretarijati četvrti u Bazelu predstavljaju službene tačke pristupa za podnošenje pisanih zahtjeva za provedbu procesa učešća građana u odgovarajućem odjelu na nivou grada koji je zadužen za primjenu tih procesa u četvrti. Šest sedmica nakon što je zahtjev podnesen trebalo bi da uslijedi sastanak između inicijatora iz zajednice, sekretarijata četvrti i predstavnika nadležnog odjela gradske uprave. Uključeni akteri zatim treba da razjasne obim aktivnosti i daju konkretne preporuke o procesu učešća, koji može biti jedan događaj ili može potrajati nekoliko godina. Preporuke zatim potvrđuju nadležni gradski odjel i skupština nadležnog sekretarijata četvrti. U slučaju pozitivne odluke akteri provode proces učešća, a u slučaju da je zahtjev odbijen inicijator može ponoviti zahtjev kojim predlaže modifikaciju procesa učešća<sup>124</sup>.

Još jedan izazov je osigurati da su programi jedinica na nivou zajednice (npr. "male komunalne akcije") zaista zasnovani na prioritetima koje utvrdi zajednica, a ne na interesima užih grupa građana koje, kako je jedan sagovornik iz Hrvatske rekao, možda "sređuju ispred svoga kućnog praga". Studije slučaja pokazale su da lokalne vlasti jedinicama pružaju različit nivo diskrecionog prava kako bi one utvrdile lokalne prioritete. **Grad Rijeka na godišnjoj osnovi objavljuje poziv građanima za definiranje prioriteta na području MO, koji također mogu biti direktno upućeni gradu. MO daje svoje mišljenje o prioritetima i priprema plan sa prioritetima za područje MO. Pored toga, Grad za programske aktivnosti koje MO žele provesti formira neovisnu komisiju koja procjenjuje aktivnosti MO prema različitim kriterijima kao što su cilj, značaj i kvalitet programa, broj potencijalnih korisnika i učesnika (uključujući i volontere) u razvoju i provedbi programa**<sup>125</sup>. Kroz "ugovor četvrti" odbori za pilotiranje, koji uključuju stanovnike, u Vernieru potvrđuju projekte koje je zajednica predložila za finansiranje. U Gteborgu distrikti definiraju svoje programske prioritete u skladu sa ciljevima definiranim na nivou grada.

123 Bojana Zarić, "Učešće građana u javnom životu mesne zajednice," *Korak ka građanima: vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji* [autori Mihajlović et al.] (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2006) str. 45.

124 Kanton Basel-Grad, *Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel*, 2015.

125 Grad Rijeka, Odluka o načinu financiranja djelatnosti mjesnih odbora na području Grada Rijeke, član 7.

Transparentnost rada još je jedan preduslov za učešće građana, ne samo zbog toga što aktivnosti poput godišnjeg izvještavanja i planiranja koje su otvorene široj zajednici mogu povećati stepen povjerenja građana, već i zbog toga što stanovnici moraju biti svjesni onoga što se u zajednici dešava. **Za veći angažman aktivna komunikacija je presudna.** Prema empirijskom istraživanju iz BiH, neki su sagovornici promociju participativnih događaja opisali kao često neformalnu i *ad hoc*<sup>126</sup>. Jedan sagovornik iz Geteborga rekao je da distrikti mogu učiniti i više da unaprijede način informiranja građana o odlukama koje su donesene, te da “bolje objasne birokratska suhoparna pitanja.”

**Neki gradovi i općine iz studije slučaja primjenjuju set različitih komunikacijskih alata (oglasne ploče, društvene medije, internetske stranice, lokalne medije itd.) kako bi se obratili različitim grupama u zajednici.** Pored toga, mnoge jedinice na nivou zajednice obuhvaćene istraživanjem prihvatile su nove tehnologije kako bi ostvarile interakciju sa stanovnicima. **Jedna MZ u Subotici ima interaktivnu web stranicu, na kojoj građani mogu postaviti pitanja i dobiti odgovore.**

**Mnoge MZ posjećene u Srbiji prisutne su na Internetu s vlastitim internetskim ili Facebook stranicama.** U Geteborgu, gdje su distrikti prisutni na društvenim medijima (Facebook i Instagram), jedan sagovornik je spomenuo da postoji posebna direktiva lokalne vlasti o tome kako predstavnici grada treba da komuniciraju na društvenim medijima. Iako su tradicionalna sredstva učešća građana kao što su polusatne otvorene sesije koje se održavaju prije svake sjednice vijeća distrikta i na kojima svako može postavljati pitanja, predložiti teme i učestvovati u razgovorima s političarima – prema nekim sagovornicima rijetko dobro posjećene osim ako se ne raspravlja o nekom gorućem pitanju, oni ih smatraju dobrim vidom informiranja stanovnika o tome što se događa u distriktu. **Mogućnost elektronskih inicijativa/prijedloga također je nedavno uvedena u Geteborgu.** Jedna četvrt u Bazelu ima svoju telefonsku aplikaciju koja služi kao platforma za razmjenu informacija; na njoj građani četvrti mogu dobiti informacije o najnovijim dešavanjima, o restoranima, mogu kupovati, posuditi ili prodati stvari, pronaći njegovatelje ili dadilje na datom području itd.<sup>127</sup>

Drugi izazov tiče se nejednakih mogućnosti stanovnika (npr. u pogledu vremena i novca) da se uključe u participativne događaje. Poseban izazov za učešće u švicarskim i švedskim gradovima je kontaktiranje i uključivanje novih stanovnika, što podrazumijeva i obraćanje na različitim jezicima. S tim vezano pitanje tiče se interesa građana ili stanovnika da se uopće angažiraju u organizacijama na nivou zajednice s obzirom da one nisu jedini način učešća na nivou zajednice. Ovo je također naglašeno u studiji o

126 Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 69.

127 Uspostavljeno udruženje *wettstein21*, koje se nalazi u četvrti Wettstein, a uz podršku Odjela za okoliš i energiju Kantona Basel-Grada. Za više informacija pogledati: [www.wettsteinapstr.ch](http://www.wettsteinapstr.ch) i [www.wettstein21.ch](http://www.wettstein21.ch).

mjesnim zajednicama u BiH, u kojoj se navodi da MZ “više nije jedini prostor za građanski angažman, iako je i dalje važan za artikuliranje općeg javnog interesa, posebno u ruralnim područjima”, s obzirom da se građani mogu angažirati kroz političke stranke, različita udruženja i interesne grupe i vjerske institucije. Drugim riječima, to je promjena u odnosu na mogućnosti učešća iz vremena prije demokratizacije zemlje, kada je MZ bila jedan od rijetkih načina angažmana na nivou zajednice. Iako se raznovrsnost struktura i tačaka pristupa koje zajednici nude mogućnost učešća smatraju vrlinom, to također znači da MZ u zajednici mora graditi svoj legitimitet<sup>128</sup>.

Takav legitimitet neminovno proizlazi iz sposobnosti organizacija da utječu na lokalne odluke u ime zajednice. Različiti su nalazi iz upoređenih zemalja kada je u pitanju utjecaj. **Lokalni akti u BiH, Hrvatskoj i Srbiji obično propisuju obaveze lokalne vlasti da konsultiraju MZ/MO u pojedinim pitanjima ili da ih pravovremeno obavijeste o određenim odlukama.** U slučajevima obuhvaćenim istraživanjem većina sagovornika istakla je takvu savjetodavnu ulogu, te govorila o različitim rezultatima kada je utjecaj u pitanju. **Na primjer, u BiH je samo polovina intervjuiranih predstavnika MZ smatra da mogu utjecati na procese donošenja odluka**<sup>129</sup>. Rezultati anketa s predstvincima općina u Hrvatskoj pokazuju da postoji nejasna percepcija o efektivnosti i utjecaju MO/četvrti na odluke lokalnih vlasti: 37,7% ispitanika je izjavilo da nisu ni efektivni ni neefektivni u tom pogledu, isti postotak ispitanika izjavio je da su tijela efektivna, dok 24,6% smatra da uglavnom nisu ili uopće nisu efektivna. U Srbiji su neki sagovornici spominjali lobiranje putem političkih stranaka ili članova općinskih skupština, koji mogu ”pogurati stvari i ubrzati odluke.”

U Švedskoj, gdje su propisi o konsultacijama s odborima ili vijećima distrikta također usvojeni u općinama, u studijama slučaja intervjuirani predstavnici su, generalno govoreci, bili zadovoljni svojom uključenošću u lokalne procese, a lokalne vlasti također nisu dužne djelovati u skladu sa rezultatima konsultacija. Predstavnici vijeća susjedstava iz Vetlande i Jonkopinga govorili su o različitim rezultatima kada je u pitanju mogućnost stvarnog utjecaja na lokalne odluke. Međutim, veliki broj sagovornika naglasio je da općine obično ozbiljno shvataju stavove distrikta i da se ulažu naporu da se predstvincima distrikta pruže povratne informacije, čak i u slučajevima kada općina ne može ispuniti određene zahtjeve. Predstavnik jednog vijeća susjedstva iz Vetlande rekao je da, kao izabrani politički predstavnici i članovi stranaka koje imaju mandat u skupštini općine, predstavnici susjedstva mogu kontaktirati izabrane dužnosnike s ciljem da se određena lokalna pitanja stave na dnevni red.

---

128 Jusić, op.cit., str. 71.

129 Ibid., str. 62.

Takva iskustva su, u određenom smislu, u suprotnosti s iskustvom u Švicarskoj, koja je poznata po rasprostranjenom korištenju mehanizama direktne demokratije, uključujući referendume i inicijative putem kojih građani mogu utjecati na odluke vlasti. U tom smislu radi se o prilično jedinstvenom slučaju u odnosu na druge evropske zemlje. Referendumi i inicijative rasprostranjeni su i na lokalnom nivou. Građani putem referenduma imaju pravo osporiti odluke lokalnih vlasti (lokalnog parlamenta, izvršne vlasti ili lokalne skupštine). Kroz inicijativu mogu podnijeti svoje prijedloge. Osim toga, u mnogim općinama u Švicarskoj postoje tzv. lokalne skupštine ili "skupštine direktne demokratije", sastavljene od svih građana; one, između ostalog, imaju "funkciju kontrole i usmjeravanja izvršne vlasti".<sup>130</sup> Istraživanja pokazuju da više od 80% švicarskih općina ima lokalne skupštine kao mehanizme direktnog glasanja o lokalnim pitanjima.<sup>131</sup> Direktna demokratija komplementarna je procesima učešća građana na nivou četvrti. Kao što je objasnio jedan stručnjak intervjuiran za potrebe istraživanja, švicarska demokratija počiva na ideji stalnog pregovaranja koja je evidentna u odnosima zajednice i viših nivoa vlasti. Prema tome, ne iznenađuje to da se konsultacije odvijaju i sa organizacijama na nivou četvrti. Stagovornik je dao primjer pregovora građana i vlasti o visini i izgledu novih nebodera u susjedstvu. Vlasti na kraju morati uzeti u obzir lokalno mišljenje i naći kompromis sa lokalnim stanovništvom, s obzirom da se nezadovoljni građani uvijek mogu koristiti mehanizmima direktne demokratije kako bi zaustavili odluku koja je za njih nepovoljna.

Politizacija tijela, u kombinaciji s neizvjesnim mogućnostima utjecaja na lokalne odluke, naglašena je kao važan izazov za učešće građana kroz jedinice mjesne samouprave u BiH, Hrvatskoj i Srbiji. Obično se to pripisuje nedostatku povjerenja u političke stranke u ovim zemljama, kao i percepciji njihovog preuzimanja MO/MZ u svrhu zadovoljavanje partikularnih interesa, što može dovesti do manjka građanskog angažmana i apatije u pogledu MZ. Drugim riječima, jedinice mjesne samouprave tako mogu postati "posljednja opcija" kroz koje će građani djelovati, kao što je naglasio stručnjak iz Hrvatske, te, prema jednom lokalnom sagovorniku iz BiH, kod građana mogu izazvati "duboko nepovjerenje".<sup>132</sup>

130 Denters et al (ur.), "Direct Democratic Participation in Switzerland", *Size and Local Democracy* (Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, 2014), str. 279; Andreas Ladner i Julien Fiechter, "The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities", *Local Government Studies* 38, br. 4 (2012), str. 439-440.

131 Ladner i Fiechter, "The Influence of Direct Democracy", str. 439.

132 Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 69.

4.

Zaključak:  
Komparativne prakse i  
potencijalne  
uloge MZ

## 4. Zaključak: Komparativne prakse i potencijalne uloge MZ

Ovo komparativno istraživanje punudilo je pregled praksi upravljanja na nivou zajednice i na podopćinskom nivou u Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj i Švicarskoj, s ciljem da se prepoznaju modaliteti organizacije i djelovanja jedinica na nivou zajednice koji mogu poslužiti kao osnova za rad u ovoj oblasti u Bosni i Hercegovini.

Zemlje su, zapravo, vrlo različite, pa stoga postoje i velike razlike u funkciranju jedinica na nivou zajednice ili na podopćinskom nivou (npr. između Švedske i Švicarske). Istraživanje pokazuje, na primjer, da u BiH i Hrvatskoj jedinice mjesne samouprave predstavljaju ili prenose interes zajednice lokalnim vlastima više nego što služe kao oblik neposrednog učešća građana. U Srbiji postoji razlika između MZ kao jedinica mjesne samouprave koje treba da budu samostalne i obima autonomije koju one mogu ostvariti u praksi, posebno u odnosu na praktična pitanja kao što je upravljanje finansijama ili provedba javnih nabavki. U Švedskoj, s druge strane, uloga odbora i vijeća distrikta jasno je propisana, ali postoji značajna rasprava o tome da li je takva uloga uvijek djelotvorna i neophodna. U Švicarskoj se ideja neovisnih organizacija koje se okupljaju oko interesa zajednice i koje mogu imati formalan odnos sa lokalnim vlastima tamo gdje je takvo samoorganiziranje prepoznato kao način da se odgovori na osnovne potrebe zajednice, čini vrlo jasnim načinom organizacije u zajednici, a nominalno i u praksi. U isto vrijeme, takva organizacija ukorijenjena je u kulturi pregovaranja i rasprave o javnim problemima, a potporu joj pruža tradicija direktnе demokratije u zemlji.

Ova iskustva nude pouke za mjesnu samoupravu u BiH, kako u pogledu mogućih načina poboljšanja pravnog osnova njihovog rada tako i unapređenja njihove trenutne prakse. Rezultati istraživanja ukazuju na to da perspektive razvoja mjesne zajednice i ideje mjesne samouprave u BiH danas treba da budu jasnije artikulirane, s obzirom na razlike između nominalne svrhe MZ i njihove prakse. Opcije i preporuke koje su ponuđene u nastavku odnose se na potencijalne uloge koje bi MZ u BiH mogle imati, kao i na temeljne principe bi trebalo uzeti u obzir kako bi se te uloge ostvarile.

Sljedeće četiri opcije su identificirane i elaborirane u nastavku teksta:

- **Opcija 1:** MZ kao predstavnik interesa zajednice
- **Opcija 2:** MZ kao pružalac usluga ili kao posrednik u pružanju usluga
- **Opcija 3:** MZ kao društveno-kulturni centar u zajednici
- **Opcija 4:** MZ kao prostor za učešće građana.

Uloge koje će MZ preuzeti ovisit će o lokalnim uslovima i potrebama. Također, bitno je naglasiti da se one međusobno ne isključuju i da mogu djelovati na komplementaran način. Drugim riječima, može doći do značajnih preklapanja ili sinergije između ova četiri modela djelovanja. Dakle, svaka mjesna zajednica može imati različite kombinacije karakteristika ove četiri uloge, ovisno o kontekstu i potrebi.

U odnosu na spomenute uloge, **neophodno je uzeti u obzir niz temeljnih pitanja i principa rada MZ:**

- reprezentativnost
- inkluzivnost
- neovisnost
- transparentnost rada i jednostavan pristup
- aktivna komunikacija sa zajednicom
- saradnja sa zajednicom.

Ova zajednička pitanja elaborirana su u daljem tekstu nakon predstavljanja mogućih opcija za razvoj MZ u BiH.

Slika 1. Uloge i principi MZ.



## Opcija 1: MZ kao predstavnik interesa zajednice

**Vizija:** S ciljem predstavljanja interesa i potreba njenih stanovnika prema lokalnim i višim nivoima vlasti, MZ govore u ime različitih grupa i dijelova zajednice.

Empirijsko istraživanje pokazalo je da su MZ u BiH već preuzele ulogu koordinatora i pružalaca informacija, odnosno posrednika između stanovnika određene zajednice, lokalnih vlasti i lokalnih pružalaca usluga. Takva uloga podrazumijeva primanje podnesaka, obično zahtjeva i pritužbi građana, i njihovo prosljeđivanje nadležnom općinskom tijelu. Također, MZ mogu u ime građana inicirati kolektivnu akciju povodom određenog problema. Također mogu pomoći građanima u stanju potrebe i posredovati u pružanju pomoći ili usluga za njih. Posljednje, ali ne i najmanje bitno, MZ građanima treba da pružaju povratne informacije o njihovim zahtjevima. Istraživanje je pokazalo da MZ u BiH sarađuju s brojnim lokalnim akterima u oblastima poput civilne zaštite, komunalnih djelatnosti, socijalne zaštite i zdravstva, te sigurnosti susjedstva i humanitarnog rada.

Važeće zakonodavstvo u BiH već predviđa takvu ulogu. U osnovi, zakoni i lokalni akti formalno priznaju MZ kao sagovornike i tijela za saradnju koja djeluju u ime stanovnika određenog područja. U RS-u i FBiH, mjesne zajednice pokreću rasprave

o različitim pitanjima ili učestvuju u njima i daju svoje mišljenje o različitim pitanjima. U RS-u one prikupljaju i podnose peticije i pritužbe, inicijative i prijedloge građana lokalnim institucijama ili pružaocima usluga. Važeći zakon u Distriktu Brčko ističe ulogu MZ u stvaranju organizirane komunikacije između stanovnika i Distrikta, kao i pružanju preporuka institucijama kad se radi o pitanjima kvaliteta života<sup>133</sup>. Zakoni i lokalni akti obično ističu područja djelovanja MZ kao što su (komunalna) infrastruktura, urbanističko ili prostorno planiranje, socijalna zaštita, ekonomski razvoj i sport i rekreacija. Osim toga, MZ treba da budu konsultirane o pitanjima o kojim općinsko vijeće odlučuje dvotrećinskom većinom u FBiH<sup>134</sup>. Činjenica da imaju formalno izabrane predstavnike iz zajednice pruža im dodatnu legitimnost za obnašanje ove uloge.

Međutim, postoji nekoliko važnih preduvjeta kako bi MZ ovu ulogu obnašale na djelotvorniji način:

**Institucionalizacija komunikacije i procedura za obradu zahtjeva građana:** Komunikacija između stanovnika, MZ i lokalne vlasti (i pružalaca javnih usluga) treba biti institucionalizirana. Trebalo bi da postoje jasne procedure kroz koje građani putem mjesnih zajednica mogu iznositi svoje potrebe/zahtjeve i dobiti povratne informacije, a koje mogu biti operacionalizirane lokalnim aktima kojima bi se

<sup>133</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, čl. 109a; Zakon o principima samouprave u FBiH, čl. 25; Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu BiH, čl. 5.

<sup>134</sup> Zakon o principima samouprave u FBiH, čl. 29.

odredio odnos između uprave i MZ te MZ i građana u takvim slučajevima. Trebalo bi da stanovnici mogu jednostavno sazнати koji je postupak za podnošenje zahtjeva i koliko dugo će morati čekati na odgovor. Pružanje povratne informacije građanima obavezno je kako bi procedure imale smisla. To također može značiti jačanje obaveze lokalne uprave da odgovori na sve zahtjeve ili da odluči o njima.

Pored toga, to znači da odluka MZ da određeni zahtjev podnese drugim instanicama ili da pokrene lokalna pitanja u ime stanovnika ne može biti proizvoljna, jer bi to moglo dovesti do gubitka legitimite, a stanovnici bi u tom slučaju MZ mogli zabići i direktno adresirati nadležne institucije. Drugim riječima, to može da znači kako je neophodno definirati kriterije za vrste pitanja koja treba pokrenuti kroz MZ (npr. od zajedničkog a ne pojedinačnog interesa).

Komunikacija može biti unaprijedena imenovanjem lokalnih koordinatora unutar uprave koji su zaduženi za poslove MZ, kao u nekim studijama slučaja u Hrvatskoj, Srbiji i Švicarskoj, te u nekim područjima u BiH. Koordinatori MZ mogu pomoći kod administrativnih pitanja, ili u organizaciji sastanaka sa relevantnim odjelima ili pružaocima javnih usluga u vezi sa pokrenutim pitanjima od lokalnog značaja. U nekim većim urbanim područjima takve pozicije mogu biti teritorijalno raspoređene kako bi se MZ omogućio lakši pristup lokalnim vlastima.

**Jasno definiran princip saradnje između mjesnih zajednica i lokalnih vlasti:** Trebalo bi da MZ budu u stanju da predvide kakav vid uključivanja u različita lokalna pitanja mogu očekivati. Drugim riječima, definiranje principa zajedničke saradnje (poput npr. lokalnih politika/memoranduma u Bazelu ili Cirihi) može biti od koristi. Jedan od osnovnih principa saradnje može biti pravovremeno informiranje i konsultacije sa MZ o novim događajima i infrastrukturnim i drugim projektima u općini, posebno na području MZ. Drugi se može odnositi na mogućnost MZ da traže da se obavi proces konsultacija, ili da u odlučivanju o određenom pitanju učestvuje šira zajednica. Međutim, MZ također treba da budu kredibilni partneri lokalnim vlastima. Pored pitanja njihove reprezentativnosti, koja se garantira izborima (o čemu se govori u nastavku teksta), lokalne vlasti mogu očekivati od MZ da dalje informiraju građane u vezi s pitanjima o kojima su konsultirane (na primjer, kroz redovno ažuriranu internetsku stranicu ili lokalne sastanke) ili da lokalnoj vlasti pravovremeno prenose određeni problem u zajednici.

**Osnajivanje MZ i njihovih predstavnika:** Predstavnici MZ moraju biti dobro informirani kako bi mogli pomoći građanima. Moraju znati prema kome usmjeriti različite zahtjeve i ko je zadužen za određeno pitanje. To je posebno važno u većim urbanim područjima, gdje više aktera može biti uključeno u pružanje usluga. Treba da znaju procedure i da znaju informirati građane o njihovim pravima. To zahtijeva

edukaciju predstavnika ili osoblja mjesnih zajednica, ali i povećanje kapaciteta MZ kako bi se kreirala institucionalna memo-rija (npr. kroz osoblje, uvođenje procedu-ra, arhiva). U idealnom slučaju jačanje ka-paciteta MZ značilo bi da MZ imaju svoje osoblje ili osoblje koje je uposlila lokalna vlast, a koje pruža znanje i olakšava raz-mjenu informacija. Drugim riječima, stva-ranje osnovnih preduslova kako bi MZ mogle preuzeti ulogu komunikatora lokal-nih potreba i tačke pristupa za stanovni-ke ključno je, inače bi manjak sposobnosti MZ da informira ili pomogne građanima na adekvatan način moglo narušiti legiti-mitet MZ u očima stanovnika.

## Opcija 2: MZ kao pružalac usluga ili kao posrednik u pružanju usluga

**Vizija:** S ciljem da direktno odgovore na potrebe građana tako što će osigu-rati kvalitetno pružanje usluga, MZ su ili teritorijalno određene jedinice koje pružaju usluge na područjima na kojima one nisu dostupne, odnosno gdje je došlo do decentralizacije usluga kako bi one bile efikasnije, ili posreduju iz-među stanovnika i pružalaca usluga kako bi se odredilo koja vrsta usluge je potrebna.

U skladu sa principom supsidijarnosti, usluge koje pružaju jedinice na podopćinskom nivou mogu biti opravdane kako bi se odgovorilo na specifične potrebe odre-dene zajednice. Ovaj model također može spriječiti gubitak resursa i usluga kroz bo-lju alokativnu efikasnost. Komparativna istraživanja pokazala su da veliki švedski gradovi (npr. Malme, Geteborg, Štokholm) sa populacijom od 200.000 do 800.000 mogu poslužiti kao dobar primjer. Distrik-ti u ovim gradovima imaju veliku admi-nistraciju i pružaju veliki broj usluga u oblastima poput socijalne zaštite i obra-zovanja. U Geteborgu to, na primjer, znači da lokalni distrikti određuju vlastite prio-ritete pružanja usluga na godišnjoj osno-vi u skladu s lokalnim potrebama, koje su povezane sa krovnim godišnjim planom grada. U Srbiji i BiH mjesne zajednice po-nekad pružaju manje usluge u udaljenim područjima u kojima lokalna vlast takve

usluge ne pruža. Istraživanje iz 2014. godine<sup>135</sup> koje je provela Analitika sa predstavnicima lokalne vlasti u BiH pokazalo je da su MZ bile zadužene za određene administrativne<sup>136</sup> ili komunalne poslove<sup>137</sup> na svom području u nekih 48% općina.

Zakonski okvir koji se odnosi na MZ u BiH ne isključuje mogućnost da MZ pružaju usluge. Iako sadašnji zakoni MZ ne daju izvršnu moć za pružanje određene usluge, sadrže odredbe prema kojima lokalne vlasti mogu prenijeti zadatke iz svoje nadležnosti na MZ.

Međutim, da bi pružanje usluga bilo adekvatno, neophodno je razmotriti više pitanja:

**Prenos zadatka treba imati smisla:** Prenos se treba opravdati adekvatnom procjenom na osnovu kriterija poput efikasnosti, jednakosti i sposobnosti pružanja usluge na standardiziran i kvalitetan način. Rasprave koje se odnose na pružanje usluga od strane odbora na nivou susjedstva ili distrikta u švedskim gradovima tiču se dileme između efikasnosti i jednakosti u pružanju usluga, kao i pitanja stručnosti teritorijalno definiranih jedinica za pružanje usluga u odnosu na specijalizirane jedinice (npr. školski distrikti). Neki autori također ukazuju na potencijalni kompromis između pružanja usluga i učešća građana s obzirom da organizacije na nivou

susjedstva možda neće biti u mogućnosti da sve to rade jednako dobro, s obzirom na manjak kapaciteta<sup>138</sup>, ali i moguću birokratizaciju jedinica na nivou zajednice u tom slučaju jer bi mogle postati produžena ruka lokalne uprave. Sva ova pitanja potrebno je razmotriti prije nego se sugerira prenos usluga na nivo zajednice. U svakom slučaju, procjene u ovoj oblasti treba kombinirati sa pilot projektima kako bi se testirali modeli decentraliziranog pružanja usluga.

**Jasno određeni zadaci i obezbijeđeno odgovarajuće finansiranje:** Delegiranje zadataka podrazumijeva da se formalno i jasno odrede vrste zadataka koje MZ obavlja u ime lokalne vlasti ili drugih pružalaca usluga (npr. komunalne usluge, socijalne usluge). Studija o MZ u BiH pokazala je da MZ u nekim slučajevima neformalno obavljaju određene administrativne zadatke, a bez utvrđenih jasnih smjernica od strane lokalne vlasti, bez resursa za obavljanje takvih zadataka, odnosno bez definiranih standarda.<sup>139</sup> Ako MZ već obavljaju ili treba da obavljaju neki zadatak, treba im dodijeliti jasan mandat za to, sa artikuliranim ciljevima i standardima pružanja usluga. Pored toga, svaki prenos zadataka treba biti praćen adekvatnim finansiranjem i kapacitetima. Nadzor usluga u tom slučaju bi se odnosio i na rad MZ.

---

135 Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 57.

136 Odnosi se na vodenje evidencije o osobama u stanju socijalne potrebe, izdavanje kućnih lista i različitih potvrda (npr. o štetni na imovini).

137 Odnosi se na održavanje lokalnih cesta, gospodarstva i lokalnih vodovoda, na snabdijevanje vodom, na čišćenje javnih prostora, itd.

---

138 Npr. Pogledati, Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy," str. 176.

139 Pogledati Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 59.

**Koordinacija na nivou općine:** U slučaju da MZ pružaju usluge, treba uspostaviti koordinaciju na nivou općine između relevantnih aktera koji su uključeni u pružanje usluga u datoj oblasti, uključujući i MZ. Cilj takve koordinacije bio bi usklađivanje i stalno unapređenje kvaliteta usluga.

Kako bi se osiguralo da se usluge pružaju efikasno i u skladu sa potrebama stanovnika, MZ neće nužno biti direktno uključene u pružanje usluga, ali mogu posredovati u pružanju usluga redovnom koordinacijom sa pružaocima usluga u vezi s obimom i kvalitetom usluga neophodnih na određenom području. Formalno gledano, takva uloga je u određenoj mjeri već omogućena važećim propisima i lokalnim aktima. Na primjer, Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH kao zadatke MZ navodi brigu o osobama u stanju socijalne potrebe iiniciranje saradnje sa organima u oblasti socijalne zaštite<sup>140</sup>. Također, to je nešto što mnoge MZ u BiH već rade: provedeno empirijsko istraživanje posebno je istaklo dobru saradnju i redovnu razmjenu informacija između MZ i centara za socijalni rad ili komunalnih preduzeća. Međutim, saradnja se često odvija na *ad hoc* osnovi.

Takva uloga može biti djelotvornija ako se ispunе sljedeći uslovi:

**Formaliziranje koordinacije:** Posredovanje u pružanju usluga može biti potaknuto formalnom koordinacijom između MZ i relevantnih institucija/organizacija koje

učestvuju u pružanju usluga (npr. komunalnih odjela, odjela i centara za socijalni rad, nevladinih organizacija koje pružaju socijalne usluge itd.). Standardi koordinacije i saradnje mogu se, na primjer, odnositi na zajedničko definiranje međusobnih obaveza za razmjenu informacija. MZ bi također mogle postati članice stručnih timova koja se na nivou općine bave uslugama i standardima u pojedinim oblastima (npr. komunalne usluge).

**Uključivanje građana:** Posredovanje u pružanju usluga trebalo bi biti zasnovano na aktivnom uključivanju građana kao korisnika usluga kako bi se usluge prilagodile lokalnim potrebama i osigurala alokativna efikasnost. To bi moglo znaciti uspostavljanje različitih mehanizama za prijem informacija od građana u vezi s njihovim očekivanjima od pojedinih usluga i povratnim informacijama o pružanju usluga, kao i jačanjem direktne razmjene informacija i konsultacijom između stanovnika u pružalaca usluga (npr. redovni sastanci u prostorijama MZ). To također može podrazumijevati da stanovnici i pružaoci usluga zajednički planiraju nivo i kvalitet određene usluge.

---

<sup>140</sup> Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, čl. 25.

## Opcija 3: MZ kao društveno-kulturni centar u zajednici

**Vizija:** MZ su prostori u kojima se održavaju različite društveno-kulturne aktivnosti koje MZ i stanovnici zajedno pokreću i organiziraju s ciljem unapređenja socijalne kohezije u zajednici.

Kao što navodi Robert J. Chaskin (1997), susjedstvo može biti definirano kao "prostorna konstrukcija koju obilježava geografska jedinica u kojoj stanovnici dijele neposrednu blizinu i okolnosti koje su joj svojstvene"<sup>141</sup>. S obzirom da se radi o prostornim i društvenim konstruktima, autori u ovoj oblasti često ukazuju na potencijal mikrolokacija da potaknu socijalnu koheziju kroz kontinuiranu interakciju stanovništva. Takva interakcija može biti unaprijeđena kroz društveno-kulturne i rekreativne aktivnosti. Odličan primjer takvog društvenog angažmana su neke gradske četvrti u Švicarskoj, gdje *maisons de Quartier* ili *treffpunkte* obično djeluju kao međugeneracijski centri zajednica koji potiču interakciju pomoću aktivnosti kao što su časovi kuhanja ili plesa ili kreativne radionice. Ova funkcija je važna kako u udaljenim područjima gdje su stanovnici izolovani i nužno nemaju priliku da se uključe u takve aktivnosti tako i u većim gradovima gdje kohezija u susjedstvu može biti slaba.

Postojeći zakoni u BiH ne isključuju mogućnost da MZ postanu centri zajednice. Na primjer, oba entitetska zakona sadrže odredbu prema kojoj građani mogu koristiti MZ da učestvuju u stvaranju prostornih, finansijskih i organizacijskih uslova za sport i rekreaciju, ili mogu organizirati različite oblike humanitarne pomoći na teritoriji MZ<sup>142</sup>. Empirijsko istraživanje provedeno u BiH pokazalo je da, osim što posreduju između stanovnika i drugih instanci na određenoj lokaciji, MZ također obično organiziraju različite aktivnosti u zajednici, ili u te svrhe dodjeljuju svoje prostorije drugim organizacijama.

Međutim, postoji niz preduslova koje treba ispuniti kako bi MZ postale istinski centri zajednice:

**Pravni status:** Pravni status MZ je važan da bi one funkcionirale kao pravi centri zajednice. Rad društveno-kulturnog centra znači da bi trebalo da MZ budu u mogućnosti otvoriti bankovne račune, namaknuti sredstva, potpisati ugovore itd. U nekim gradovima u Švicarskoj općinske prostore rije dodijeljene su neprofitnim udruženjima za rad centara zajednice i kao mjesta susreta. Takve organizacije obično imaju pravo iznajmiti prostore i na taj način sufinansirati neke od aktivnosti koje provode, te mogu zaposliti osoblje i kupovati materijale i usluge neophodne za rad. U Rijeci, gdje mjesni odbori organiziraju društveno-kulturne aktivnosti, gradske vlasti odredile su posebna sredstva za

<sup>141</sup> Robert J. Chaskin, "Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature," *Social Sciences Review* 71, br. 4 (1997), str. 522-523.

<sup>142</sup> Zakon o principima samouprave u FBiH, čl. 25; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, čl. 109a.

programske aktivnosti MO u ovoj oblasti.

**Osoblje i program:** Osim fizičkog prostora, MZ bi trebalo da razviju programe i da imaju nadležno osoblje ili volontere za njihovu provedbu. Prema sagovornicima istraživanja, *maisons de quartier* u Ženevi imaju profesionalne animatore koji rade na kreiranju programa, ali također mogu prihvati ideje i prijedloge stanovnika u vezi s vrstom aktivnosti koje bi htjeli organizirati ili u njima učestvovati. Programi se obično realiziraju uz podršku volontera. Osim toga, druge neformalne grupe ili organizacije u zajednici mogu iznajmiti prostorije centara (u nekim slučajevima ih mogu koristiti besplatno) za svoje aktivnosti. U Rijeci MO obuhvaćeni istraživanjem koriste sredstva koja im je grad dodijelio za programske aktivnosti, npr. za kupovinu materijala za radionice koje obično vode volonteri. Vijeća MO takve radionice planiraju na godišnjoj osnovi, a grad odobrava njihovo finansiranje.

**Saradnja s lokalnom zajednicom i NVO:** Program se također može kreirati u saradnji sa neformalnim grupama ili lokalnim NVO, uključujući one aktivne u oblastima kulture, obrazovanja, socijalne zaštite i rekreacije. MZ u tom slučaju mogu raditi zajedno s drugima na programima i aktivno tražiti saradnju na različitim aktivnostima s različitim grupama i organizacijama kako bi osigurale kontinuitet i raznovrsnost aktivnosti. Također mogu predstavljati fizička mjesta susreta ili imati dugoročne dogovore sa drugim grupama ili organizacijama o pokretanju aktivnosti u prostori-

jama MZ. Kao centri zajednice, MZ također mogu koordinirati svoje aktivnosti sa različitim pružaocima usluga kao što su škole, centri za socijalni rad i druge organizacije koje rade sa određenim grupama stanovništva, uključujući djecu i mlade, žene, starije osobe, etničke manjine i druge.

**Finansijski preduslovi:** Lokalna vlast trebalo bi osigura zdravu finansijsku osnovu za rad centara. Kako bi se podržao osnovni cilj unapređenja socijalne kohezije, to bi značilo kreiranje zasebne šeme finansiranja, sa jasnim principima i kriterijima u odnosu na vrstu aktivnosti koje će biti podržane. Na primjer, prema sagovornicima istraživanja, *maisons de quartier* u Ženevi imaju fleksibilnost da utvrde vlastite programe, ali treba da djeluju u skladu sa općim principima o vrsti aktivnosti koje gradske vlasti u ovoj oblasti podržavaju, kao i sa formalnim obavezama koje se tiču broja sati društveno-kulturnih sadržaja koje moraju osigurati na sedmičnoj osnovi. U Rijeci postoji poseban fond za programe MO, te posebne komisije koje su gradske vlasti uspostavile kako bi ocijenile prijedloge MO zbog finansiranja.

## Opcija 4: MZ kao prostor za učešće građana

**Vizija:** MZ organiziraju različite participativne procese o različitim pitanjima u zajednici s ciljem da omoguće direktno učešće građana u lokalnim procesima donošenja odluka.

Preuzimanje takve uloge u skladu je s idejom da organizacije na nivou susjedstva mogu jačati učešće građana i omogućiti im pristup lokalnim procesima odlučivanja. Građanski angažman kao takav može unaprijediti općinske planove i programe, doprinijeti povjerenju između stanovnika i lokalne samouprave, omogućiti preraspodjelu javnih dobara i graditi socijalnu koheziju<sup>143</sup>. Ako se učešće građana odvija na smislen način, također pomaže pojedincima da unaprijede svoje građanske vještine ili "sposobnosti pojedinaca i grupa da slijede ciljeve koji prevazilaze njihove lične potrebe"<sup>144</sup>. Osim toga, smislen proces učešća gradi legitimnost organizacija na nivou susjedstva ili zajednice<sup>145</sup>.

MZ u BiH već su formalno priznate kao mehanizmi direktnog učešća građana u lokalnim pitanjima. Međutim, s obzirom na nalaze provedenih empirijskih istraživanja, sporno je da li i u kojoj mjeri one zaista služe kao tačke pristupa lokalnim

procesima odlučivanja<sup>146</sup>. Iskustva iz nekih studija slučaja također ukazuju na izazove vođenja smislenih participativnih procesa. Pri organizaciji takvih procesa treba razmotriti koji se mehanizmi koriste, je li njihov cilj jasno artikuliran, jesu li transparentni, da li su uključili sve relevantne osobe i grupe iz zajednice te koji vid utjecaja građani zaista mogu ostvariti kroz njih.

Drugim riječima, kako bi MZ zaista djelovale u skladu sa svojom formalnom ulogom, neophodno je ispuniti sljedeće uslove:

**Procedure za učešće građana:** Trebalo bi uspostaviti jasne procedure pomoću kojih građani posredstvom MZ mogu inicirati participativne procese o pitanju za koje su odgovorne lokalne vlasti na njihovom području. U Bazelu, na primjer, stanovnicima je na raspolaganju jasno definirana procedura koja propisuje način predlaganja participativnog procesa sekretarijatu na nivou kvarta u vezi s određenim pitanjem. Takve procese zajedno mogu organizirati nadležni općinski odjel, stanovnici ili građanska udruženja, te jedinice na nivou zajednice.

**Upravljanje participativnim procesima:** Vrste postupaka koje najbolje funkcioniраju u datom okruženju treba odrediti na osnovu redovne evaluacije i unapređenja participativnih procesa. U nekim gradovima, poput Bazela npr., lokalna administracija uvela je proces upravljanje kvalitetom kada je u pitanje učešće građana, što po-

143 Chaskin, "Fostering Neighborhood Democracy," str. 163.

144 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 (New York: Oxford University Press, 2012), str. 255.

145 Chaskin, op.cit., str. 179.

146 Pogledati Jusić, *Mjesne zajednice u BiH*, str. 66-71.

drazumijeva evaluaciju participativnih procesa koja uključuje mišljenja učesnika. S obzirom na raznolikost metoda učešća građana, primjena adekvatne metode ovisit će o tome koliko je kompleksno pitanje o kojem se odlučuje, kakav utjecaj građani svojim učešćem mogu ostvariti i o drugim faktorima. Posebno kada je u pitanju organizacija zborova građana, mogla bi se usvojiti specifična pravila (npr. organizacija zborova koji se tiču specifične teme, prilagođavanje formata zбора kako bi bio djelotvorniji i zanimljivi građanima, jasnu artikulaciju svrhe zбора i mogućih efekata koje zbor može ostvariti). U svakom slučaju, postupke učešća građana treba dobro organizirati kako bi doveli do određenih rezultata i kako bi stanovnicima imali smisla.

**Potvrda prioriteta u zajednici kroz učešće građana:** Također, procedure u kojima MZ utvrđuje prioritete za finansiranje lokalnih projekata moraju po svojoj prirodi uključiti građane. Takve procedure treba da potvrde da li utvrđeni prioriteti na nivou zajednice stvarno dolaze od stanovnika i jesu li zasnovani na njihovim potrebama. Zanimljiva metodologija u nekim gradovima u Švicarskoj su *ugovori četvrti*, pomoću kojih građani predlažu prioritete i odlučuju o tome koji manji projekti će biti finansirani. Za potvrdu prioriteta mogu se koristiti i tradicionalni načini poput zбора građana na kojem građani glasaju o prijedlozima, ili komisija koje ocjenjuju prijedloge zajednice na osnovu transparentnih kriterija.

**Kapaciteti i finansiranje:** Za organizacijsku i evaluaciju procesa učešća, kao i mobilizaciju zajednice oko manjih projekata, obično je neophodno finansiranje i razvoj vještina predstavnika i osoblja mjesnih zajednica. Veliki dio takvih aktivnosti tiče se adekvatne komunikacije sa stanovništvom i objavljivanja informacija o procesima u svim njihovim fazama, što zahtijeva sredstva i znanje.

**Sinergija unutar zajednice:** S obzirom da nisu jedini prostor kroz koji zajednica može učestvovati, trebalo bi da MZ rade na sinergiji s drugim građanskim i interesnim grupama o pojedinim pitanjima koja se tiču zajednice. Zajedničke akcije poput aktivnosti zagovaranja o određenom pitanju mogu biti djelotvornije (i isplativije), mogu garantirati širi domet i mogu stvoriti više tačaka pristupa različitim grupama u zajednici. Takva sinergija također može dovesti do prenosa znanja između različitih organizacija i MZ. U okviru studija slučaja švicarskih gradova obično se ističu pozitivni rezultati komplementarnog djelovanja različitih organizacija na nivou kvarta.

## Temeljna pitanja i principi

Kako bi bilo koja od navedenih uloga MZ bila održiva, neophodno je razmotriti nekoliko važnih pitanja i principa:

**Reprezentativnost:** MZ u BiH čine izabrani lokalni predstavnici. Bez obzira na uloge koje obnašaju u određenoj zajednici, na legitimitet MZ utjecat će vrsta izbora i reprezentativnost njenih organa. Pravila o izborima za MZ treba da budu transparentna i da otklone prepreke za glasanje. Osim toga, ta bi pravila građanima i političkim strankama trebalo da garantiraju jednaku mogućnost da postanu predstavnici vijeća/savjeta MZ. Također, neophodno je razmotriti uvođenje procedura i mehanizama koji omogućavaju zastupljenost različitih grupa unutar zajednice i teritorija u predstavničkim organima. Posebnu pažnju treba posvetiti osiguravanju ravноправne zastupljenosti žena i muškaraca u tim tijelima. Potrebni su jaki mehanizmi nadzora kako bi se spriječile zloupotrebe na izborima, poput zajedničkih izbornih komisija koje su sastavljene od predstavnika MZ i lokalne uprave (kao, na primjer, u Pančevu). Osim toga, neophodno je uvesti procedure po kojima građani mogu opozvati tijela MZ u slučaju da ona ne obavljaju svoju predstavničku funkciju.

**Inkluzivnost:** Bez obzira na formalno predstavljanje, MZ treba da teže tome da aktivno uključe različite grupe iz zajednice u svoj rad. Primjera radi, mogu formirati partnerstva sa predstavnicima različitih grupa (npr. etničkih manjina, starijih oso-

ba, mladih) i aktivno ih uključiti u rad MZ. Posebnu pažnju treba posvetiti uključivanju žena i njihovih stavova, iskustava i vještina u rad MZ, s obzirom da žene čine oko 50% stanovništva i da se može dogoditi da budu isključene iz aktivnosti u zajednici. Inkluzija različitih socijalno isključenih grupa u zajednici može biti ugrađena u osnove aktivnosti koje MZ provodi u društveno-kulturnom domenu, slično praksi centara na nivou zajednice u nekim švicarskim gradovima.

**Neovisnost:** S obzirom na naslijede samoupravljanja, te s ciljem da budu prepoznate kao stvarni predstavnik koji govori u ime zajednice i njenih interesa, MZ bi u svom radu morale imati određeni stepen neovisnosti o lokalnoj vlasti. To se posebno odnosi na njihove interne procedure donošenja odluka i na aktivnosti koje obavljaju u saradnji sa širom zajednicom.

**Transparentnost rada i jednostavnost pristupa:** Kako bi se izbjegle zloupotrebe i preuzimanje MZ zbog partikularnih interesa, te kako bi se osigurali legitimitet i odgovornost u radu, sve informacije o svom radu MZ moraju učiniti potpuno dostupnim. To znači da treba objaviti i učiniti lako dostupnim zapisnike sa sjednica vijeća/savjeta MZ, njihove godišnje planove i izvještaje, a sjednice organa MZ treba da budu otvorene za javnost. Pored toga, MZ treba da organiziraju redovne zborove ili skupove da bi građane informirale o svom radu.

### **Aktivna komunikacija sa zajednicom:**

Kako bi MZ obavljale svaku od navedenih uloga, razmjena informacija treba ležati u osnovi rada MZ. To uključuje informacije o dešavanjima u zajednici, o procesima učešća građana, aktivnostima MZ, kao i informacije o različitim procedurama u zajednici (npr. podnošenje zahtjeva ili prijedloga, utvrđivanje projektnih prioriteta, pokretanje procesa učešća građana). Informiranje se može odvijati putem redovnih sastanaka, redovno ažuriranih internetskih stranica (ili dijela internetskih stranica lokalne vlasti), društvenih medija i drugih sredstava.

**Saradnja sa zajednicom:** Sinergija između MZ i drugih grupa, organizacija i institucija u zajednici od vitalnog je značaja da se pokrenu određene aktivnosti, udruže resursi i zadovolje lokalne potrebe. Pored toga, saradnja sa drugim MZ u općini (na primjer, kroz formiranje saveza ili zajedničkog udruženja kao u nekim švicarskim gradovima) može dovesti do razmjene znanja između MZ, ali i ojačati njihovu sposobnost da artikuliraju zajedničke probleme i bolje zagovaraju određene principi ili standarde koji se odnose na njihov rad.

# Bibliografija

## Članci i izvještaji

Amnå, Erik. "Playing with Fire? Swedish Mobilization for Participatory Democracy." *Journal of European Public Policy* 13 (4), 2006, str. 587–606.

Bäck, Henry. Fragmentation and consolidation in the big city: Neighbourhood decentralization in six Scandinavian cities. ECPR radionica, Torino, mart 23-27, 2002.

Bajok, Igor i Vanja Škorić. "Connected Communities: How Can Local Governments Initiate, Enable, and Support Citizen Participation in Public Decision-making?" U *Citizen Participation in Southeastern Europe*, ur. Vivien Lowndes. Budapest: Open Society Foundations, 2012. str. 65 – 106.

Center za društvena istraživanja Analitika. "Rezultati ankete: Nastavljen trend nepovjerenja građana u političke partije i institucije vlasti u Bosni i Hercegovini", fakti, decembar 2015. [http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/povjerenja\\_gradana\\_u\\_vlast\\_0.pdf](http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/povjerenja_gradana_u_vlast_0.pdf) [posjećeno 10 januara, 2016]

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.

Denters et al (ur.). "Direct Democratic Participation in Switzerland". *Size and Local Democracy* (Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, 2014).

Horak, Martin and 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. Njujork: Oxford University Press, 2012.

Hrženjak, Juraj. "Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu". *Hrvatska i komparativna javna uprava* br. 1 (2011). str. 43-69.

Jusić, Mirna. *Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja*. Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika, 2014. Dostupno: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/mjesne-zajednice-u-bosni-i-hercegovini-izazovi-i-perspektive-institucionalnog-razvoja>[posjećeno 15. novembra, 2015]

Jusić, Mirna. *Degradacija grada: razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja*. Sarajevo: Center za društvena istraživanja Analitika, 2013. <http://www.analitika.ba/files/degradacija%20grada%20-%20web.pdf> [posjećeno 10.12. 2015]

Karlsson, David i Stig Montin. Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy. *Local Politics and Governance*, mart 2014. Dostupno: <http://www.kas.de/politikdialog-asien/en/publications/33800/> [posjećeno 10.1. 2016]

Neposredno učeće građana u javnom životu na lokalnom nivou. ur. Zorica Vukelić. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2006.

Khan Mohmand, Shandana i Snežana Mišić Mihajlović. "Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans." *Institute for Development Studies*, 2013.

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

Ladner, Andreas i Julien Fiechter. "The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities". *Local Government Studies* 38, br. 4 (2012), str. 437-459.

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

Petrin, Ivana. "Mesne zajednice – jedini oblici mesne samouprave u Srbiji". *Korak ka građanima: Vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji*, aut. Mihajlović et al. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2006.

Tahvilzadeh, Nazem. "Understanding participatory governance arrangements in urban politics: Idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden." *Urban Research & Practice* 8, br. 2 (2015), str. 238-254.

Ured Vlade Švedske. Local government in Sweden – organization, activities and finance. 2005.

Vijeće Evrope. Associations and Foundations. Strazbur: Vijeće Evrope, 1998.

Wollman, Hellmut. "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations." *Local Government Studies* 30, br.4 (2004). str. 639 – 665.

Zarić, Bojana. "Učešće građana u javnom životu mesne zajednice". *Korak ka građanima: vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji*, aut. Mihajlović et al. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2006.

## Zakoni i službeni dokumenti

Ustavni sud Republike Srbije. "Mesna zajednica nije teritorijalna jedinica niti je element teritorijalne organizacije Republike Srbije." 1.U.172/00. 25.april, 2003. Dostupno: <http://www.sirius.rs/praksa/8926> [posjećeno 15.11. 2015]

Ustavni Sud Republike Srbije. *Bilten* br. 1/2006, Beograd 2006. Dostupno: [http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska\\_Praksa/1-2006-latinica.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska_Praksa/1-2006-latinica.pdf) [posjećeno 15.11. 2015]

"Lag (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna", *Švedski kodeks statuta* 1979:408. Dostupno: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningsamling/Lag-1979408om-vissa-lokala\\_sfs-1979-408/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningsamling/Lag-1979408om-vissa-lokala_sfs-1979-408/) [posjećeno 15.12. 2015]

Swiss Civil Code. 10 Decembar, 1907 (status: 1.7.2014). Verzija na engleskom jeziku. Dostupno: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19070042/201407010000/210.pdf> [posjećeno 15.12. 2015]

The Swedish Local Government Act. *Švedski kodeks statuta* 1991:900, sa amandmanima 1991:1774, 1992:355, 1993:1295, 1994:690, 1994:691, 1994:998, 1995:84, 1995:297, 1997:166, 1997:550, 1997:615, 1997:826, 1998:70, 1998:765, 1999:308, 1999:621, 2000:111, 2000:889, 2002:249, 2002:438, 2002:835, 2003:196, 2003:519. Dostupno: <http://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984a-c65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act> [posjećeno 15.12. 2015]

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, godina XXX, br. 9 (21. 2. 1974).

Zakon o budžetskom sistemu. *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 54/2009,

73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015.

Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi. (Nacrt). 2015.

Zakon o javnoj svojini. *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014.

Zakon o lokalnoj samoupravi. *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 129/2007 i 83/2014.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. *Narodne novine Republike Hrvatske* br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15.

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

Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* br. 3/03.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH." *Službeni glasnik Federacije BiH* br. 49/06.

## Akti i dokumenti lokalne samouprave

Kanton Bazel-Grad. "Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel". 2015. Dostupno: [http://www.stadtteilsekretariatebasel.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/bs\\_brosch-mitwirkung\\_v8\\_webpdf\\_barrierefrei.pdf](http://www.stadtteilsekretariatebasel.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/bs_brosch-mitwirkung_v8_webpdf_barrierefrei.pdf)[posjećeno 15.11.2015]

Kanton Bazel-Grad. "Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung." 22. maj 2007 (status 1. januar, 2012). Dostupno: [http://www.entwicklung.bs.ch/dms/entwicklung/download/stadtteile/verordnung-ueber-die-mitwirkung-der-quartierbevoekerung\\_120101.pdf](http://www.entwicklung.bs.ch/dms/entwicklung/download/stadtteile/verordnung-ueber-die-mitwirkung-der-quartierbevoekerung_120101.pdf)[posjećeno 15.11.2015]

Grad Beograd. Statut Grada Beograda. *Službeni list grada Beograda* br. 39/2008, 6/2010 i 23/2013.

Grad Lucern. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 13. Juli 2011 (StB 653) XB+A 12/2011 Quartier- und Stadtteilpolitik." 2011. Dostupno: <http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/dms-254ece079f7cf75b8a26965a3c730842/SLU-1566602.pdf>[posjećeno 10.1.2016]

Grad Lucern. Information, Dialog, Mitbestimmung: Leitfaden zur Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Quartieren. februar, 2015, drugo izdanje. Dostupno: [http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/5559e2ce5116a/StaLu\\_QA-Leitfaden\\_2015\\_final.pdf](http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/5559e2ce5116a/StaLu_QA-Leitfaden_2015_final.pdf)[posjećeno 10. 1.2016]

Grad Lucern. Leitfaden zur Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Quartieren. april, 2015. Dostupno: [http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/5559e2ce5116a/StaLu\\_QA-Leitfaden\\_2015\\_final.pdf](http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/5559e2ce5116a/StaLu_QA-Leitfaden_2015_final.pdf)[posjećeno 10.1.2016]

Grad Lucern, Quartier- und Stadtteilpolitik. 2011. Dostupno: <http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/dms-254ece079f7cf75b8a26965a3c730842/SLU-1566602.pdf>[posjećeno 10.1.2016]

Grad Pančevo. Odluka o mesnim zajednicama na teritoriji Grada Pančeva, *.Službeni list Grad Pančevo* br. 36/2011.

Grad Rijeka. Statut Grada Rijeka.*Službene novine Primorsko-goranske županije* br. 24/09, 11/10 i 5/13 i *Službene novine Grada Rijeka* br. 7/14.

Grad Rijeka. Odluka o načinu financiranja djelatnosti mjesnih odbora na području Grada Rijeke. *Službene novine Primorsko-goranske županije*, br. 14/13.

Grad Subotica. Odluka o mesnim zajednicama. *Službeni list Grada Subotica* br. 47/2011.

Grad Vernier. La démocratie participative en action: 10 ans de Contrats de Quartier à Vernier. brošura. 2015.

Grad Vernier. *Le Contrat de Quartier: Un outil de démocratie participative pour mieux vivre ensemble*". brošura. 2011.

Grad Zrenjanin. Odluka o mesnim zajednicama. *Službeni list Grada Zrenjanina* br. 32/2008.

Grad Zagreb. Statut Grada Zagreba. *Službeni glasnik Grada Zagreba*, usklađena verzija, br. 10/04, 18/05, 2/06, 18/06, 7/09, 16/09, 25/09, 10/10, i 4/13.

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

Grad Ciriš. "Vereinbarung zwischen der Stadt Zürich und den in der Zürcher Quartierkonferenz zusammengeschlossenen Quartiervereinen". 2011. Dostupno: [https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen\\_und\\_Broschueren/Stadt-\\_und\\_Quartierentwicklung/Quartierentwicklung/Vereinbarung\\_Quartiervereine.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-_und_Quartierentwicklung/Quartierentwicklung/Vereinbarung_Quartiervereine.pdf)[posjećeno 15.12. 2015]

Opština Kula. "Odluka o mesnim zajednicama" [prečišćena verzija]. *Službeni list Opštine Kula* br. 7/13.

Predsjedavajući odjel Kantona Bazel-Grad, Ured za razvoj Kantona i Grada. Ge-samtstädtisches Konzept Quartiersekretariate Basel . 2009. Dostupno: [http://www.stadtteilsekretariatebasel.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/2009032\\_Konzept\\_Quartiersekretariate.pdf](http://www.stadtteilsekretariatebasel.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/2009032_Konzept_Quartiersekretariate.pdf)[posjećeno 15.11. 2015]

Predsjedavajući odjel Kantona Bazel-Grad, Ured za razvoj Kantona i Grada. "Rahmen-kredit Projekte Quartiertreffpunkte, Stadtteilsekretariate und Quartierkoordination". 14 aprila, 2014. Dostupno: <http://www.entwicklung.bs.ch/dms/entwicklung/download/stadtteile/quartierarbeit/Vorgaben-Rahmenkredit-Projekte-Quartiertreffpunkte--Stadtteilsekretariate-und-Quartierkoordination/Vorgaben%20Rahmenkredit%20Projekte%20Quartiertreffpunkte%2C%20Stadtteilsekretariate%20und%20Quartierkoordination.pdf>[posjećeno 15.11. 2015]

## Medijski izvještaji

“Indija: Sahrane ‘stigle’ na sud,” *Večernje novosti*, 30 mart, 2014, Dostupno: <http://www.novosti.rs/vesti/srbija/73.html:485066-Indija-Sahrane-stigle-na-sud> [posjećeno 15.11.2015]

## Linkovi

Grad Ženeva. “Maisons de quartier et centres de loisirs.” 2015. Dostupno: <http://www.ville-geneve.ch/themes/petite-enfance-jeunesse-loisirs/jeunesse/partenaires/maisons-quartier-centres-loisirs/> [posjećeno 10.1.2016]

Grad Geteborg. “Organisation”. 2015, <http://international.goteborg.se/organisation> [posjećeno 15.12.2015]

Grad Lucern. “Quartiervereine”. 2015. Dostupno: [http://www.stadtluzern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst\\_id=25223&themenbereich\\_id=10&thema\\_id=461](http://www.stadtluzern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=25223&themenbereich_id=10&thema_id=461) [posjećeno 15.12.2015]

Grad Lugano. “Commissioni di quartieri”. 2015. Dostupno: <http://www.lugabr.ch/citta-amministrazione/quartieri/commissioni-di-quartiere.html> [posjećeno 15.11.2015]

SKGO. “Aktuelna pitanja”. 2015. <http://www.skgo.org/pages/display/315/Aktuelna+pitanja> [posjećeno 15.12.2015]

Švicarski statistički ured. “Population résidante permanente selon l’âge, par canton, district et commune” (su-f-01.02.01.02.50) 2010-2014. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.Document.152072.xls> [posjećeno 15.12.2015]

Wettstein 21. “Wettsteinapp: Die App für das Wettsteinquartier.” Dostupno: <http://wettstein21.ch/aktuelles?id=24> [posjećeno 15.3.2016]

