

PRIORITETNE MJERE ZA UNAPREĐENJE RADA MJESNIH ZAJEDNICA

Policy brief

Doboj, 31.01.2024. godine

Policy brief „Prioritet unapređenja rada mjesnih zajednica“ je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan - Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj Policy brief Prioritet unapređenja rada mjesnih zajednica je isključiva odgovornost UG „Tolerancijom protiv različitosti ToPeeR“ i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

SADRŽAJ

- I. Sažetak
- II. Uvod
- III. Metodologija
- IV. Nalazi istraživanja
- V. Zaključak
- VI. Preporuke

AUTORI: Radna
grupa za istraživanje

1. Svetlana Šešlija
2. Jusuf Makarević
3. Biljana Rakočević
4. Nataša Đorđić
5. Dragan Simišić

SAŽETAK

Evidentno je da su mjesne zajednice izgubile neke od svojih izvornih nadležnosti i funkcija koje su predhodno imale, posebno prije devedesetih godina. Na ovo stanje je uticalo niz faktora kao što su neprecizan institucionalni okvir, uslovi i metodologija formiranja i rada mjesnih zajednica kao i nedostatak standard koji bi ujednačili i obezbjedili kvalitet rada i funkciju mjesne zajednice kao najnižeg nivoa vlasti.

Kao posljedica ovog stanja jeste da MZ nemaju kapacitete, sredstva, odgovornost i obaveze prema građanima te je minimizirana njihova uloga. Ovaj tip i način organizovanja rada mjesnih zajednica naglašava obostrano nezadovoljstvo:

1. Građana - radom, djelovanjem, kontinuitetom razvoja i postojanja MZ
2. Savjeta mjesnih zajednica - zbog apatije građana, neuključivanjem u eventualne aktivnosti (javne rasprava i slično) i odsustva podrške participaciji građana u procima donošenja odluka.

Iako se ima različit pristup (zakonodavni) u Bosni i Hercegovini odnosno entitetima slično je stanje na cijeloj teritoriji BiH. građana - radom, djelovanjem i kontinuitetom mjesnih zajednice

Zahvaljujući velikom broju kontakata sa predstavnicima lokalne uprave, građana, odgovornih lica u jedinicama lokalne samouprave u ovom tekstu smo u prilici dati određene preporuke kao i prijedloge organizovanja savjeta mjesnih zajednica.

Preporuke su usmjerene na unapređenje aktuelne regulative i prakse kako se ne bi došlo do gašenja mjesnih zajednica

Geografsko područje realizacije projektnih aktivnosti su opštine Teslić, Modriča, Derventa, Stanari i gradovi Doboj i Derventa u kojima je registrovano 203 mjesne zajednice

Analiza istraživanja je urađena na osnovu 43% odgovora iz mjesnih zajednica i istraživanjem web stranica JLS te su rezultati istraživanja relevantni .

UVOD

Programska orijentacija UG ToPeeR koja je usmjerena na razvoj uz učešće zajednice prevashodno je podrazumijevalo poznavanje metodologije i zakonodavnog okvira rada mjesnih zajednica. U Bosni i Hercegovini, kao i u zemljama Zapadnog Balkana od 2012. godine su radjena različita istraživanja i analize o mjesnim zajednicama kao fenomenu koji je ostao iz jugoslovenskog perioda, ali bez nekih od izvornih nadležnosti i funkcija koje su imale u to vrijeme. Za nas je bio interesantan fenomen dvostrukog shvatanja i prihvatanja uloge i važnosti mjesne zajednice na teritoriji Bosne i Hercegovine. Zakonodavni okvir je mjesnoj zajednici "oduzeo" ingerencije" i ulogu. Izgubila se direktna veza sa procesom odlučivanja na lokalnom nivou. Mišljenja kao i zahtjevi građana nisu imali direktne kanale komunikacije niti je postojala odgovornost pojedinaca, bilo odbornika bilo drugih odgovornih osoba u lokalnoj upravi.

Analizom postojećih istraživačkih radova, kao i drugih analiza o ulozi mjesnih zajednica, stručnih radova, projekata koje su realizovale organizacije civilnog društva od 2012. godine zaključeno je:

1. Većina mjesnih zajednica je zadržala je svoje teritorijalne granice iz bivšeg sistema
2. Manje od 12% je novoformiranih MZ, ne računajući one koje su nastajale nakon Dejtonskog sporazuma a odluke o njihovom formiranju nisu bile motivisane razvojem ili boljim uslovima već više kao razgraničenja i podjela medju stanovnistvom.
3. Izmjenama i dopuna Izbornog zakona od 2012. godine su dovele do toga da se izjednače "politički" i izbori za savjete mjesnih zajednica.
4. Naglašeno je nezadovoljstvo građana načinom finansiranja odnosno rješavanje problema kojatreba da budu finansirana iz Budzeta JLS.

Fokus realizacije projekta "Savjet mjesnih zajednica" je bio na mjesnim zajednicama kao organizacionim cjelinama i njihova institucionalna uloga. Za realizaciju projekta smo odabrali rad sa predstavnicima i/ili građanima u 6 jedinica lokalne samouprave, Doboj, Teslić, Modriča, Stanari, Petrovo i Derventa. Već duzi niz godina MZ nemaju ulogu na koju su naviknuti građani Bosne i Hercegovine. Prema navodima i rezultatu upitnika mjesne zajednice nemaju formalne nadležnosti, finansijski su potpuno zavisni od "dobre volje" lokalne uprave. Jednopartijski sastav članova Savjeta mjesne zajednice znači da ne postoji realan i objektivan stav prema javnim politikama odnosno odlukama Skupštine ili drugih organa na nivou lokalne uprave.

Istraživački tim UG ToPeeR je proveo monitoring i evaluaciju stanja (u) mjesnih zajednica.

Analiza ima za cilj da utvrdi trenutno/postojeće stanje i kapacitete mjesnih zajednica te da pokaže kakva je trenutna praksa u donošenju odluka i da ukaže na nedostatke koje bi trebalo otkloniti i unaprijediti.

Odnosno:

osnovni cilj istraživanja je da se sagledaju potrebe građana i njihova spremnost da učestvuju u eventualnim promjenama koje bi trebalo da dovedu do unapređenja rada

mjesnih zajednica.

Zbog različitih političkih i institucionalnih promjena koje su se desile u poslijeratnom periodu u Bosni i Hercegovini „zaboravljeno“/zanemareno je da mjesne zajednice imaju veliki potencijal i značaj za aktivno učešće građana . Ono što je veliki nedostatak jeste da se upravo u ovim promjenama nije ništa uradilo na utvrđivanju jasnog pravnog okvira od osnivanja do finansijske nezavisnosti. Trenutni propisi ne preciziraju osnivanje, finansiranje, stvarne nadležnosti, kanale komunikacije sa donosiocima odluka i neophodnost da MZ bude aktivno uključena kao stvarni politički subjekt (ne stranački) koji ima uticaj na odluke Skupštine opštine/grada i drugih odgovornih tijela lokalne uprave.

I pored niza (dugogodišnjih) empirijskih istraživanja o radu mjesnih zajednica, jasnih preporuka , projekata međunarodnih organizacija funkcionalnost mjesnih zajednica nije dostignuta i njena uloga ostaje i dalje nejasna i to ovaj put ne zbog nedostatka sveobuhvatnih podataka već isključivo zbog neodgovornosti i odsustva dobre volje da se ovo stanje izmijeni.

METODOLOGIJA

I - Dizajn istraživanja

Primijenjen je fleksibilan/kvalitativan dizajn istraživanja, a korištena je kombinacija metoda prikupljanja podataka:

- upitnik koji je posebno konstruisan za ovu namjenu (on line i direktno)
- pregled sekundarnih izvora i podataka
- intervju sa predstavnicima vladinih i međunarodnih organizacija koje rade sa i za MZ
- analiza sadržaja legislative na svim nivoima vlasti
- zahtjevi za osnovne informacije o MZ koji su poslani svim opštinama koje su predmetistraživanja u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) i analiza prikupljenih odgovora i materijala
- analiza sadržaja svih službenih web-sajtova
- radni dogovori/ intervjui

Istraživanje je sprovedeno u 203 mjesne zajednice, 6 jedinica lokalne samouprave. Povratnu informaciju smo dobili od 104 subjekta . Iako je ovaj nivo odgovora u okviru naših očekivanja iskoristili smo i intervju kao metod i pretraživanje web sajtova.

REZULTATI I PROCJENA STANJA

Članom 113. Zakona o lokalnoj samoupravi RS reguliše se status MZ:

1) Područje jedinice lokalne samouprave dijeli se na mjesne zajednice ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika jedinice lokalne samouprave.

(2) Inicijativu za osnivanje mjesne zajednice mogu podnijeti najmanje 10% građana koji imaju prebivalište na području naseljenog mjesta, odnosno naseljenih mjesta za koja se predlaže osnivanje nove mjesne zajednice, ili najmanje 1/3 odbornika skupštine, ili gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(3) Mjesna zajednica osniva se za dio naseljenog mjesta, odnosno za područje jednog ili više međusobno povezanih naseljenih mjesta

Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi im ne propisuje značajnu uslužnu funkciju, a i sve ostalo se navodi kao "trebalo bi"...

Uočene su određene neusaglašenosti u pravnoj legislative. Iako bi trebalo da mjesne zajednice prikupljaju i organima lokalne uprave, javnim preduzećima i institucijama šalju primjedbe, peticije, žalbe, kao i inicijative i prijedloge građana za rješavanje pitanja od opšteg interesa nema precizno navedeno ko to radi, koja je odgovornost ukoliko se ovo ne realizuje i ko i kad treba da daje povratne informacije mjesnim zajednicama. Na koji način se obezbjeđuje da mjesne zajednice budu konsultovane u procesima donošenja javnih (lokalnih) politika i kako je ustanovljen mehanizam direktnog učešća građana - osnov za analizu zakonske regulative jeste da se provjeri da li je i na koji način regulisano stvaranje organizovane komunikacije (institucionalne) između stanovnika mjesne zajednice i lokalne uprave. Neusklađenost, nedorečenost ili nedostatak zakonskog okvira se ogleda i u tome da nije propisano na koji način MZ daje preporuke institucijama - oblast infrastrukture, urbanog planiranja, ekonomskog razvoja i sl. a da se ne izjednačava sa udruženjem građana ili pojedincima.

Veoma mali broj mjesnih zajednica, nama je poznat samo primjer MZ Grada Prijedor, nema stvarnu sponu između lokalnih vlasti, stanovnika, pružalaca usluga a to je koordinator aktivnosti i mjesto gdje se primaju informacije. Građani u skoro 80% anketiranih opština nisu zadovoljni saradnjom sa lokalnom upravom. Većina smatra da to "ne treba da bude saradnja već zajedničko djelovanje"

Polustrukturirani intervjui sa predstavnicima MZ-a iz 6 opština/grada odnosno 91 mjesne zajednice pokazali su :

- Samo 60% mjesnih zajednica ima adekvatne prostorije
- Iako je 58% mjesnih zajednica iskazalo da je zadovoljno saradnjom sa lokalnom upravom više od 80% gradjana u njima tvrdi da saradnja treba da se unaprijedi prije svega trebalo bi da postoji i formalna obaveza konsultovanja MZ o većini lokalnih akata .
- Sve mjesne zajednice su istakle da ne mogu uticati na lokalne odluke i da formiranje Komisije za mjesne zajednice pri SO nije dovelo do poboljšanja za ovu

komunikaciju (većina MZ nije imala informaciju ko su članovi Komisije za MZ pri Skupštinama)

- Istraživanje je pokazalo da ne postoji institucionalizovana dvosmjerna komunikacija između lokalne uprave i MZ odnosno da se ta komunikacija većinom svodi na traženje određenih informacija i pomoći a nikako uključivanje predsjednika savjeta MZ u dijalog o javnim politikama.
- U protekle 3 godine nisu održani sastanci predstavnika lokalne uprave sa predstavnicima mjesnih zajednica iako je takva mogućnost planirana ili kao vid tematske skupštine ili kao jedan vid javne rasprave.
- Sto se tiče odnosa lokalne uprave odnosno povratnih informacija prema MZ, slična je situacijakao i prema udruženjima ili građanima. Veliki broj zahtjeva ostaje neodgovoreno odnosno bez dostavljanja informisanja.

ZAKLJUČAK

Zajedničko za desetogodišnja istraživanja o podsticajnom okruženju za angažman mjesnih zajednica/građana o institucionalizaciji procedura, formatu i mehanizmima transparentnosti rada lokalne uprave jeste konstatacija da:

- građani nisu zadovoljni ni zakonskim okvirom ali ni lokalnom praksom jer im nije omogućeno adekvatno i aktivno učešće koje podrazumijeva i povratnu informaciju od strane lokalne uprave.

Svi nalazi istraživanja, mišljenja građana iznesena na javnim konsultacijama i u radnim grupama upućuju na to da:

- I. Mora postojati jasno definisanje mjesne zajednice, njena svrha, uloga, odgovornost i povratno ili dvosmjerno djelovanje na nivou JLS
- II. MZ bi trebalo da bude pravno lice
- III. MZ ne treba da budu predstavnička tijela određenih političkih organizacija, a to znači da se omogući jednako pravo na učešće u izborima za Savjet MZ svim političkim subjektima formalnim i neformalnim grupama i građanima određene MZ. Ovakav izbor daje legitimitet mjesnim zajednicama za mobilizaciju zajednice oko infrastrukturnih programa i projekata i pružanja osnovnih usluga

Generalno, imajući u vidu trenutno stanje, mjesne zajednice nemaju konkretne zadatke, ulogu i funkciju. Nemaju a ni ne razvijaju kapacitete.

Odsustvo dugoročnog finansiranja mjesnih zajednica ih čini da potpuno zavise od administrativne podrške opštine/grada koja je trenutno ili ad hoc ili po ličnom nahodjenju odgovornih lica u JLS.

PREPORUKE

Preporuke¹ su rezultat javnih i konsultativnih sastanaka predstavnika mjesnih zajednica, jedinica lokalne uprave te mišljenja građana o unapređenju rada i uloge mjesne zajednice. Ujedno su i dio zaključaka završne Konferencije

- A. Sve mjesne zajednice treba da rade u istim ili sličnim uslovima (kancelarijski prostor, internet, zvanična e-mail adresu i dostupnost telefonom).
- B. Mjesne zajednice bi trebalo da imaju i usaglašeno „radno vrijeme“ kada su dostupne građanima.
- C. Na internet stranici opštine/grada podaci treba da budu inovirani i funkcionalni
- D. Na sajtu opštine/grada oformiti posebne foldere o aktivnostima mjesnih zajednica kako bi njihov rad bio transparentan i dostupan građanima
- E. Razmotriti izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi i predvidjeti mogućnost formiranja krovnih, koordinacionih tijela (Savjet) savjeta mjesnih zajednica radi pristupa radu Skupštine
- F. Utvrditi obavezu JLS da dostavlja povratne informacije o učešću građana u procesima odlučivanja. Javne rasprave su prilika da građani kažu svoja mišljenja, ali njihovo pro-forme održavanje ne uliva više povjerenje građana jer svi njihovi prijedlozi se ne razmatraju niti donose zaključci o razlozima ne-prihvatanja.
- G. Izmijeniti zakonski okvir omogućavajući da MZ budu pravna lica.
- H. Unaprijediti kapacitete lokalne administracije
- I. Unaprijediti partnerstvo MZ i organizacija civilnog društva

¹ Preporuke su osnov za prijedlog unapređenja normativnih akata koji su dio rezultata projekta Savjet mjesnih zajednica