



Novi modeli mjesnih zajednica u BiH:

prijedlog za unapređenje učešća građana u donošenju odluka

(prva verzija)

„Još nikada nisam vidio nijedan plan koji nije bio poboljšán primjedbama onih znatno manje upućenih u poslove od osobe koja ih je vodila.“
Edmund Burke



Projekat „Revitalizacija MZ“ podržan je od strane FOD BiH, a stavovi izneseni unutar dokumenta pripadaju CCIu i ne moraju obavezno predstavljati i stavove FODa BiH.

Sadržaj

1. Uvodna objašnjenja	3
2. Metodologija	4
3. Elementi za novi model MZ	4
4. Republika Srpska: vratiti mjesne zajednice u zakon	7
5. Vrste i vrline demokratije	10
6. Ekskurz o socijalnom kapitalu	11
7. Lokalna i mjesna samouprava	12
8. Stanje mjesne samouprave u BiH	13
8.1. Kratak historijski pregled	13
8.1.1. Najstarije razdoblje i uvođenje mjesne samouprave	13
8.1.2. Period komunalnog sistema	14
8.1.3. Povratak klasičnom konceptu	16
8.2. Normativno je to malo zbrkano...	16
8.3. ...ali je u stvarnosti sve jasno: entitetsko-kantonarno-opštinski centralizam!	18
9. Šta kažu građani?	20

1. Uvodna objašnjenja

U savremenom smislu riječi demokratija je takav način uređivanja društvenih odnosa u kojem je omogućeno da se u proces donošenja važnih odluka uključe oni na koje se te odluke odnose. To nije koncept neposredne demokratije iako baštini njegove moralne i egalitarne intencije. Savremeni koncept uzima u obzir kompleksnost modernih društava, zauzetost ogromne većine građana svakodnevnim radnim angažovanjem, a ne zaboravlja ni objektivnu nezainteresovanost dobrog dijela građana za javne poslove. S druge strane, uzima se u obzir i potreba da mehanizmi odlučivanja budu otvoreni prema zahtjevima građana. Rezultat je politički sistem s ugrađenim brojnim povratnim spregama i mehanizmima koje građani mogu da koriste kada žele, kada se osjete ugroženima i kada hoće da utiču na ishod političkog procesa.

Ovaj se rad ne bavi teorijskim traganjem za idealnim modelom demokratije niti konstruiše model dobrog društva. On zagovara jednu sasvim praktičnu ideju. Polazimo od pretpostavke da ljudi najradije učestvuju u javnom životu kada se radi o njihovim neposrednim interesima, pa sugerišemo da se u tom dijelu političkog sistema koji je u direktnom dodiru s građanima, u njegovoj osnovi, stvore ili pojačaju mehanizmi koji bi omogućili da se što veći broj ljudi uključi u politički proces.

Predstavnička demokratija je, kako i sam njen naziv kaže, u centar političkog odlučivanja stavila predstavničke organe, a građane potisnula u drugi plan. Posljedica toga jeste centraliziran politički sistem (u kojem dominiraju dobro organizirane i takođe centralizirane političke partije) i jesu otuđeni i nemoćni građani. Smatramo da je vrijeme visokocentraliziranih sistema prošlo i da su efikasniji i društveno poželjniji decentralizirani sistemi; uostalom, to bi trebala biti logična razvojna intencija teritorijalno-upravnog sistema jer se već sada više od 50% potreba građana zadovoljava na lokalnom nivou.

Sindrom centralizma je zarazan i snažno se ukorijenio i u našim opštinama. Ovdje sugerišemo da bi odlučivanje o onim stvarima koje se tiču neposredno građana trebalo sasvim decentralizirati i spustiti na nivo mjesnih zajednica koje u BiH predstavljaju stoljećima uhodavan mehanizam pomoću kojeg se građani uključuju u javni diskurs; da bi se to olakšalo potrebno je u Republici Srpskoj vratiti u sistem mjesne zajednice kao zakonski obavezan mehanizam građanske participacije, a u Federaciji BiH – gdje su mjesne zajednice obavezne po zakonu - potrebno je tom mehanizmu povećati protočnost, dati mu veća ovlaštenja i učiniti ga efikasnijim.

Poslije decenija života u autoritarnom jednopartijskom sistemu, u prvi mah se činilo da je dovoljan uslov za razvoj demokratije uvođenje višepartizma. U istinski demokratskim društvima partijski pluralizam je samo jedan od brojnih oblika građanskog angažmana; istina najorganizovaniji i najdominantniji oblik, ali niukom slučaju ne jedini. Smatramo da mogućnosti za građansko učešće još nisu iscrpljene, posebno tamo gdje građani provode najviše vremena u svakodnevnim aktivnostima, odmoru, zabavi, dokolici..., tj. na mjestu stanovanja i u mjesnim zajednicama. Prostora za proširenje demokratije najviše ima u zemljama koje, kao naša, imaju autoritarnu prošlost i ne baš demokratsku sadašnjost.

Ovo je prilog nastojanju da se demokratija približi građanima i da se građani uvuku u demokratiju.

2. Metodologija

Iako ima sasvim praktičnu namjenu – da zagovara jednu konkretnu političku mjeru vraćanja mjesnih zajednica u zakon i jačanja ovih institucija građanske participacije – ovaj rad ima i snažnu teorijsku inspiraciju. On se oslanja na shvatanje da je demokratija forma koja se koristi kada to pojedincima i društvenim grupama odgovara, s tim da mehanizmi participacije i kanali komuniciranja moraju biti stalno otvoreni i dostupni.

Struktura rada slijedi njegovu osnovnu namjenu pa je u prvom poglavlju obrazložena potreba da se mjesne zajednice revitaliziraju i ukazano je na prednosti i dobre strane uspješne realizacije tog političkog zahtjeva. Pošto se ne može očekivati da sve prođe bez ikakvih otpora, analizirali smo i smetnje koje se mogu očekivati.

Sljedeće poglavlje izlaže teorijsku osnovu od koje smo pošli i čiju argumentaciju koristimo za dokazivanje opravdanosti našeg političkog prijedloga. Već smo kazali da ovaj rad nema za cilj da konstruiše model idealnog društva ali polazi od pretpostavke da je dobro društvo moguće, a mogućim ga čini stalno nastojanje ljudi da poprave okolnosti u kojima žive, počinjući od mjesta gdje žive, tj. od mjesne zajednice.

Ne možemo razumjeti zašto su društvene institucije takve kakve jesu ako ne znamo iz čega su se razvile. Zbog toga se sljedeće poglavlje bavi istorijatom mjesne samouprave na bh prostorima, a tome slijedi detaljna analiza stanja mjesne samouprave u BiH.

Rad završava izlaganjem rezultata anketnog istraživanja javnog mnijenja o mjesnim zajednicama, koje je za potrebe ovog projekta uradila agencija Prizma Research iz Sarajeva. Ali osim ovog namjenskog istraživanja, rad se služi i rezultatima dugogodišnjeg iskustva koje je Centar civilnih inicijativa akumulirao u svom dosadašnjem bavljenju pitanjima političke participacije; koristili smo i rezultate rada drugih sličnih organizacija, prije svega agencije EDA iz Banjaluke, ali i radove mnogih individualnih istraživača koji se bave lokalnom i mjesnom samoupravom. Zbog sažetosti izlaganja i zbog prirode ovog teksta nismo ga opterećivali citatima i stalnim pozivanjem na izvore. Zahvaljujemo svima onima čiji je rad pomogao u nastanku ovog teksta, a koji nisu mogli biti poimenično spomenuti.

3. Elementi za novi model mjesnih zajednica

Prema rezultatima našeg istraživanja svi ili gotovo svi ispitanici iz FBiH i RS smatraju da je sadašnji model mjesnih zajednica nefunkcionalan i da ga treba mijenjati*. Ima u tom stavu

* Ovako visoka istovjetnost stavova o ovom važnom pitanju ne treba da čudi iako je zakonski položaj mjesnih zajednica u ova dva entiteta sasvim drugačiji: dok su u FBiH mjesne zajednice obavezne, u RS je ostavljeno opštinama da odluče hoće li u svom sastavu imati mjesne zajednice ili neće. Većina opština u RS je postupila tako što je prividno zadržala mjesne zajednice ali ih je faktički ukinula. To je učinjeno tako što je mjesnim zajednicama oduzet pravni subjektivitet; to drugim riječima znači da im je oduzeta sposobnost učestvovanja u pravnom prometu (ne mogu imati žiro račun ni sudjelovati u platnom prometu, ne mogu posjedovati imovinu itd). Pošto opštinske uprave u pravilu uopšte ne drže do svojih mjesnih zajednica (ne konsultuju ih o pitanjima koja se na njih odnose), može se konstatirati da u većini opština RS mjesne zajednice ne postoje ni normativno ni faktički. U FBiH mjesne zajednice su, kao što je rečeno, obavezne ali opštinske uprave postupaju prema njima kao da ih nema, pa bi se moglo reći da u FBiH mjesne zajednice postoje samo normativno ali ne i faktički. Pošto građani iz svog ugla percipiraju samo faktičko stanje, vide ga jednako u oba entiteta jer to stanje i jeste faktički isto.

vjerovatno i ponešto revolta zbog dugogodišnjeg pogoršanja ličnog i javnog standarda ali on ipak najvećim dijelom proizlazi iz uvjerenja građana da su u velikoj mjeri izmanipulirani: na svim nivoima gdje se donose političke odluke oni su gurnuti u stranu, a istovremeno se na njih svi drugi pozivaju i oni svima drugima u političkom sistemu daju legitimitet. Ta marginalizacija građana dešava se već na najnižem nivou političke organizacije društva – u mjesnoj zajednici. Republika Srpska je čak formalizirala ovo zapostavljanje građanskog učešća tako što je mjesnu zajednicu proglasila fakultativnom institucijom čime ju je faktički stavila „van zakona“. S druge strane, većina građana se dobro sjeća da su ne tako davno, u prethodnom sistemu, mjesne zajednice bile dio ustavnog sistema i važna transmisija u lancu političkog odlučivanja. Građani se sasvim opravdano pitaju nije li mjesne zajednice trebalo modernizirati i ponovo staviti u funkciju, umjesto da ih se sasvim odbaci kao anahrone i preživjele. Naime, kada su ukinute mjesne zajednice, umjesto njih nije uvedena nikakva nova forma masovnog učešća građana u javnom odlučivanju pa se sadašnja demokratija u BiH s punim pravom može nazvati „demokratijom bez građana“.

Šta je to potrebno učiniti da se institucija mjesne zajednice modernizira, da se aktiviraju njeni demokratski potencijali i da se iskoristi socijalni kapital koji ona nesumnjivo posjeduje, odnosno da se mjesna zajednica revitalizira?

Pravna regulacija. U prvom redu potrebno je *pravno učvrstiti položaj mjesnih zajednica*, tj. zakonom, ako ne i ustavom, garantirati njihov status, nadležnosti i finansiranje. Prije toga je svakako nužno postići političku saglasnost o potrebi decentralizacije opština, što podrazumijeva prenos određenih opštinskih nadležnosti na mjesne zajednice. U Republici Srpskoj je to deklarativno učinjeno usvajanjem Strategije razvoja lokalne samouprave od 2009. do 2015. U Federaciji BiH situaciju otežava snažan kantonalni centralizam pa bi političku akciju trebalo usmjeriti na taj nivo.

Decentralizacija opština. Opštinski centralizam – može se čak reći da opštine uzurpiraju prava građana – osnovna je prepreka većoj afirmaciji mjesnih zajednica. Zbog toga je potrebno zakonom i statutom precizno regulisati odnos između opštine i mjesnih zajednica. Taj odnos treba urediti tako da opština kao cjelina može da funkcioniše ali i mjesne zajednice moraju dobiti efikasne mehanizme kojima mogu spriječiti donošenje po njih štetnih odluka. Ne treba misliti da opština jednako tretira sve svoje dijelove – odnos snaga moći je vrlo važan pri donošenju strateških odluka u opštini, često važniji od interesa građana organizovanih u mjesnim zajednicama. Zbog toga treba građanima dati mogućnost da se efikasno brane od različitih uzurpacija koje idu u prilog pojedincima i moćnim lobijima, a mogu nauditi hiljadama građana i degradirati čitavu opštinu.

Opštine vrlo lako postaju zarobljenici malih, dobro organizovanih grupa. Najupečatljiviji su primjeri uticaja građevinskih lobija koji su posljednjih decenija napravili pravi haos u većini opština podređujući svu javnu izgradnju interesima nekolicine ljudi. Da se u urbanističkom planiranju čuo glas mjesnih zajednica sigurno je da većina gradskih i opštinskih centara u BiH ne bi danas imala devastiran i za human život nepodesan prostor.

Politijska struktura. Potrebno je predvidjeti mogućnost postojanja *više tipova mjesnih zajednica*, zapravo potrebno je ozakoniti ono što u praksi već postoji. Naime, mjesne zajednice na selu i u gradu bave se različitim pitanjima jer su životne okolnosti u ovim sredinama različite, pa bi bilo logično i zakonom diferencirati bar dvije vrste mjesnih zajednica – gradske i seoske, s različitim nadležnostima. Objektivno, mjesne zajednice su kao institucija potrebne ruralnim područjima pošto u gradu opštinske institucije zadovoljavaju

najveći dio potreba građana. Opštinske uprave u načelu zanemaruju selo i najveći dio lokalnog budžeta se troši u gradskom centru opštine, umjesto da se teži urbanizaciji svih dijelova lokalne zajednice.

Organizacija. Potrebno je preciznije razraditi *organizacionu strukturu mjesne zajednice*, način izbora njenih organa i ovlaštenja tih organa – savjeta mjesne zajednice, komisija i predsjednika MZ. U svakom slučaju, potrebno je spriječiti da se stranački sukobi i borba za vlast spuste do mjesnih zajednica, a to je moguće učiniti preko načina izbora (izborni listić je moguće dizajnirati tako da se ne vidi partijska pripadnost kandidata i tsl.). Ako se učini i najmanji pomak u prenosu moći ka mjesnim zajednicama može se očekivati povećan interes političkih partija za mjesne izbore. Zbog svoje kratkovidnosti (djeluju samo od izbora do izbora i nesposobne su da vide dalje od mandatnog perioda) i, u našim uslovima specifične podložnosti korupciji, političke partije mogu razarati društveno tkivo, slabiti socijalnu solidarnost i degradirati društvene odnose. Kadrovi mjesnih zajednica moraju prolaziti kroz proces obučavanja za primjenu savremenih metoda upravljanja da bi mogli da ispune zahtjeve građana i da pariraju opštinskim službama koje će pokušati da ih dezavuišu zbog njihove nestručnosti.

Planiranje. Mjesne zajednice moraju biti aktivno uključene u *proces planiranja* opštinskog budžeta. Kako sada stvari stoje opštinski budžet je kancelarijski dokument koji ne nastaje kroz proces identifikacije problema i izgradnju ljestvice prioriteta. Opštinske službe zadužene za planiranje često su pristrasne ili popustljive prema različitim pritiscima, a rezultat je loša upotreba javnih sredstva. Lijek za to je svima poznat ali ga načelnici ne koriste: javno objavljivanje budžeta u svim fazama nastajanja; uključivanje svih zainteresovanih strana u planiranje; javno pregovaranje o budžetu; javno žigovanje nepravilnosti, održavanje javnih sjednica svih organa, obavezno pozivanje sredstava javnog informisanja na sjednice etc.

Informisanje. Zbog zakulisnih igara oko budžeta i drugih aspekata lokalne politike, na značaju dobija *informisanje građana* o zbivanjima u opštini i mjesnoj zajednici. U ranijem sistemu su skoro sve opštine u BiH imale svoje lokalne radio-stanice koje su se bavile samo lokalnim pitanjima. Za kratko vrijeme znatan broj je ugašen ili privatizovan s obrazloženjem da su bile u funkciji ideološkog jednoulja, ali nisu zamijenjene nikakvim drugim oblikom lokalnog informisanja. Komercijalne radio-stanice koje su nikle kao gljive poslije kiše ne bave se javnim informisanjem, a osim toga na njih je veoma lako uticati. Tako su sve bh opštine u pravom informacionom vakumu. Sistem javnog informisanja na lokalnom nivou skoro da ne postoji te se nameće prijevika potreba njegovog stvaranja uz upotrebu novih, u međuvremenu razvijenih medija i tehnologija. U mnogim opštinama već su postavljeni lokalni portali i pokrenuti forumi koji se bave lokalnim pitanjima. Ali sve je to još uvijek nedovoljno i nepristupačno velikoj većini građana. Zbog svoje strateške važnosti lokalno informisanje ostaje jedno od najznačajnijih pitanja lokalnih zajednica.

Finansije i imovina. Finansiranje mjesnih zajednica takođe treba da se riješi drugačije od dosadašnjeg načina koji ovu stvar prepušta dobroj volji načelnika opštine. Mjesne zajednice moraju dobiti pravo da stiču imovinu i da raspolažu njome. Stručne poslove za mjesne zajednice treba da obavljaju mjesne opštinske kancelarije, pa bi zato u svakoj prigradskoj i seoskoj mjesnoj zajednici trebala postojati i mjesna kancelarija. Pod finansiranjem ovdje se misli na finansiranje mjesnih projekata. Trebala bi postojati mogućnost da mjesne zajednice svojim posebnim projektima, koji se nisu našli u budžetu, mogu konkurisati na opštinska sredstva. To znači da bi opštine svake godine trebale predvidjeti određen iznosu za tu namjenu i imati stalno otvoren konkurs na kojem mogu učestvovati

samo mjesne zajednice. To moraju biti strogo mjesni projekti, što znači ograničenog dometa i jeftini.

* * *

Svakako da je opravdano postaviti pitanje nije li gore iznesen jedan lijep i poželjan ali realno neostvariv model mjesne zajednice? Drugim riječima, potrebno je ukazati na političke uslove u kojima sve gore pobrojano može da se realizuje.

Prvi uslov za ostvarivanje predloženog modela mjesne samouprave jeste da načelnicima opština, kantonalnim i entitetskim političkim rukovodstvima i političkim partijama postane jasno da ne mogu više kontrolisati socijalni prostor opštine na stari način – bar ne još dugo. Opštine u BiH moraće se decentralizirati i to će se dogoditi na jedan od skhedeća dva načina: *prvi* je način koji mi ovdje predlažemo – postepeni i planski prenos manjeg broja nadležnosti na mjesne zajednice ; *drugi* način je da čitav proces ode u pravcu u kojem su se već otisnule Slovenija i Hrvatska, u kojima su mjesne zajednice postale opštine. Ova druga mogućnost je za BiH neprihvatljiva jer je preskupa - ali nije nemoguća. Do nje realno može doći ako političke partije budu smatrale da je to njima iz nekog razloga isplativije. Objektivno, to bi bio skup socijalni eksperiment s neizvjesnim ishodom. Zbog toga mislimo da je političke partije realno moguće navesti da prihvate model koji je ovdje predložen.

Drugi uslov za transformaciju mjesne samouprave jeste stvaranje kritične mase u samim mjesnim zajednicama. Smatramo da je taj uslov moguće stvoriti, pretpostavljamo da on na selu zapravo već postoji i da ga samo treba aktivirati.

Od opštinskih uprava mogu se očekivati dvije vrste prigovora na ovaj model mjesnih zajednica. Prvi se odnosi na nesposobnost mjesnih zajednica da obuhvate cjelinu opštinskih interesa i na njihovu lokalističku isključivost. Mislimo da ovaj prigovor nema nikakvog realnog utemeljenja jer su mjesne zajednice mnogo puta do sada pokazale više solidarnosti i razumijevanja za interese drugih nego što su to činile opštinske uprave. Drugi prigovor odnosi se na stručnost kadrova u mjesnim zajednicama i u njihovim organima. Ovaj prigovor koji djelimično stoji da se otkloniti ako se mjesnim zajednicama privuku sposobni, stručni i vrijedni ljudi raznih profila koji ne žale dio slobodnog vremena posvetiti javnom interesu. Našalost, naše su mjesne zajednice sada pod okupacijom ljudi koje je pregazilo vrijeme, koji ne shvataju duh novog vremena i ne žele se ukloniti pred naletom promjena. Zato će najveći problem biti oslobađanje mjesnih zajednica od ovog dobronamjernog ali preživjelog tereta.

4. Republika Srpska: vratiti mjesne zajednice u zakon

Kao što pokazuju rezultati istraživanja i svakodnevna praksa, u Republici Srpskoj su mjesne zajednice duboko ukorijenjene u političku tradiciju. Iako zakonska rješenja više ne predviđaju obaveznu podjelu opštinske teritorije na mjesne zajednice, one ipak postoje u većini opština Republike Srpske – negdje iz potrebe i kao posljedica samoorganizacije lokalnog stanovništva, negdje tek po inerciji iz prošlog vremena... Opštinski organi se takođe na različit način odnose prema mjesnim zajednicama – negdje ih uvažavaju i konsultuju, negdje čak plaćaju članove njihovih savjeta, ali uglavnom ih ignorišu i smatraju smetalima.

Praksa je, kao što vidimo, šarolika i neujednačena.

S druge strane, potreba za većim učešćem građana u lokalnoj samoupravi sve je izrazitija: nikakva administracija, ma kako dobra bila, ne može znati sve raznolike potrebe građana na velikoj opštinskoj teritoriji; a čak i ako uprava misli da zna šta građanima treba, mora svoje pretpostavke provjeravati, a rezultate svojih aktivnosti korigovati. Vlastima je potrebna povratna sprega da bi znale kakve su efekte imale njihove mjere i šta građani o tome misle. Zbog toga je komunikacija u demokratskom sistemu uvijek dvosmjerna: demokratsko je pravo građana da se kreativno uključe u proces političkog odlučivanja – zahtjevima, prijedlozima, osporavanjem... Sa svoje strane, demokratska će vlast gledati da izađe u susret zahtjevima građana ako je to moguće, a svakako će stvoriti mogućnosti da građani svoje preferencije izraze.

Mjesna zajednica je u našim prilikama nesumnjivo najpraktičniji oblik komunikacije građana s lokalnim vlastima: ima dugu, višedecenijsku tradiciju i stanovništvo se već naviklo na ovaj institucionalni mehanizam, pa je neracionalno odricati se nečega što u svijesti građana postoji kao korisna politička navika. Svakako da u političkoj komunikaciji treba koristiti i druge mogućnosti, ali ne treba odbacivati one provjerene metode koje već decenijama daju rezultate. Zbog toga bi jačanje mjesnih zajednica sigurno doprinijelo snaženju građanskog aktivizma i povećanju demokratske političke sistema u cjelini.

Šta bi trebalo učiniti da se mjesne zajednice revitaliziraju i doprinesu daljoj demokratizaciji bh društva?

Zakonsko regulisanje. Neophodan korak u jačanju mjesnih zajednica jeste bolje zakonsko regulisanje njihovog statusa, što u slučaju Republike Srpske znači da je potrebno mjesnu zajednicu zakonom uspostaviti kao obavezan oblik učešća građana u lokalnoj samoupravi. Ova mjera olakšana je time što mjesne zajednice već postoje u nekim opštinama, a tamo gdje se od njih u posljednje vrijeme odustalo – postoji živo sjećanje na ovaj mehanizam iz prethodnog sistema. Ozakonjenje mjesnih zajednica bi povećalo mogućnost pozitivne evolucije ove institucije jer bi opštine zakonom bile obavezane da više pažnje i sredstava posvete svojim mjesnim zajednicama i radu s građanima.

Posebnu prednost predstavlja činjenica da je u ovom entitetu već najavljeno donošenje novog zakona o lokalnoj samoupravi pa bi to trebalo iskoristiti da se status mjesnih zajednica temeljno raspravi i bitno drugačije pravno situira. Jako dobra priprema je već izvršena usvajanjem Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015. godine; u ovom dokumentu je istaknut problem pretjerane opštinske centralizacije i sugerisano da je moguće rješenje u jačanju mjesne samouprave. A to podrazumijeva obavezno postojanje mjesnih zajednica.

Zbog toga bi Zakon o lokalnoj samoupravi morao da doživi ozbiljne preinake u dijelu kojim reguliše rad mjesnih zajednica, a vremenom bi mjesnu zajednicu trebalo ugraditi i u neke druge zakone. Pošto se mogu očekivati otpori ponovnom uvođenju mjesnih zajednica u sistem, potrebno je od samog početka njihov položaj učiniti sigurnim i ne prepuštati njihovo funkcionisanje dobroj volji opštinske uprave i načelnika. Argument da bi mjesne zajednice iskomplikovale lokalni sistem upravljanja i bitno ga poskupile nema ozbiljnu težinu pošto nova uloga mjesnih zajednica ne podrazumijeva mnogo više sredstava već mnogo više političkog razumijevanja, dobre volje, transparentnosti i modernog shvatanja demokratije.

Pravni subjektivitet. Mjesnim zajednicama je potrebno vratiti pravni subjektivitet, svojstvo koje im je prećutno uskraćeno statutima opština, čime su mjesne zajednice spriječene da ulaze u pravni promet, posjeduju imovinu i vuku sva prava iz svojine. Ako nema svojstvo pravnog lica mjesna zajednica ne može imati ni žiro-račun, ne može konkurisati svojim

projektima za sredstva, ne može primati sredstva ni vršiti plaćanja – sve ono što može privredni subjekt od jednog lica ili stambena zgrada s četiri stana registrovana kao zajednica etažnih vlasnika. Trebalo bi čak razmotriti i *vraćanje imovine* mjesnim zajednicama, tamo gdje se njihovo vlasništvo može neosporno utvrditi (u prethodnom sistemu su mnogi zadružni domovi i domovi kulture po selima izgrađeni mjesnim samodoprinosom, a ne državnim ili opštinskim sredstvima; svi su ti objekti devedesetih godina jednostavno proglašeni državnim imovinom).

Mjesne zajednice i kvartovi. Trebalo bi razmotriti i potrebu postojanja *više tipova mjesnih zajednica* – u svakom slučaju bar dva tipa, prema stepenu urbanizacije i udaljenosti mjesne zajednice od središta opštine. Mogu se čak uvesti i različiti nazivi: mjesne zajednice na ruralnom i prigradskom području zadržale bi postojeći naziv i imale veći broj nadležnosti, za razliku od gradskog područja na kojem bi se uveli kvartovi ili gradske četvrti s manjim brojem nadležnosti. Čini se da bi po pravilu svako naseljeno mjesto trebalo biti mjesna zajednica iako to može zavisiti od geografskog rasporeda naselja, konfiguracije terena itd.

Šta ne može bez MZ? U zakon bi trebalo ugraditi koja pitanja ne mogu biti riješena bez konsultovanja mjesne zajednice ili, još bolje, koji dokumenti u opštini ne mogu biti usvojeni bez pristanka mjesne zajednice. Svakako da mjesnim zajednicama ne treba dati pravo veta na opštinske odluke, ali im treba dati mogućnost da osporavaju rješenja kojima nisu zadovoljne i dati im moć da efikasno utiču na opštinsku politiku u određenim oblastima. Sadašnja opštinska rukovodstva poriču mjesnim zajednicama sposobnost da se uzdignu iznad mjesnih interesa i sagledaju interese cijele opštine; ali ta rukovodstva zaboravljaju da su mnoge mjesne zajednice nekada bile opštine i da njihovi savjeti po političkoj zrelosti ne zaostaju za skupštinom opštine.

Način izbora organa mjesnih zajednica bi trebalo tako regulisati da se spriječi spuštanje partijske utakmice na mjesni nivo.

Mjesne zajednice bi trebale dobiti mogućnost da se natječu za opštinska sredstva svojim programima i projektima. To znači da bi opštine trebalo zakonom obavezati da dio budžeta ostave za te namjene. To neće biti velika sredstva pošto su naše opštine siromašne i budžet im je jedva dovoljan za održanje elementarnih funkcija. Ali ni mjesne zajednice ne mogu imati velike projekte već se moraju u svojim ambicijama ograničiti na pitanja od strogo mjesnog značaja.

Ovo su samo neka od najvažnijih pitanja koja bi naredni Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske trebao da reguliše. Ovdje su iznesena u nejuridičkoj formi da bi se pokazalo kako su ove ideje otvorene za svakovrsne revizije, dopune i preinake.

5. O vrstama i vrlinama demokratije

Ono što teoretičari ističu kao najveću vrijednost demokratije jeste to što je ona u suštini samovlada; drugim riječima u demokratiji građani imaju tretman odraslih inteligentnih osoba sposobnih da se brinu o javnim poslovima jednako odgovorno kao što se brinu o svojim privatnim interesima. Svi drugi oblici vladavine su manje ili više paternalistički, odnose se prema građanima kao prema infantilnim stvorenjima o kojima neko drugi – država, vladar ili neka sposobna manjina – treba da se brine. Građani su, dakle, ili nedorasle osobe nesposobne da se brinu za javne interese ili su, pak, urođeno agresivni i egoisti, što ih navodi da zbog sebičnih interesa ugrožavaju same temelje političke zajednice pa neko izdvojeno tijelo treba da zaštiti društvo i obezbijedi funkcioniranje zajedničkih javnih službi.

Demokratiji se često prigovara da je idealistička i neostvariva jer njena osnovna pretpostavka može postojati samo u mašti, a to su ljudi dovoljno imućni da mogu izdvojiti vrijeme za bavljenje javnim poslovima, dovoljno tolerantni na razlike i uz to dovoljno nesebični da se posvete interesima zajednice a ne ličnim užicima. Pošto ovakvih ljudi nema u stvarnosti, to se i demokratija u praksi uvijek pretvori u neku vrstu oligarhijske borbe za vlast u kojoj učestvuju samo najbogatiji, najambiciozniji ili najbeskrupulozniji pojedinci. Drugi je veliki prigovor demokratiji da učešće velikog broja ljudi u donošenju javnih odluka povećava cijenu odlučivanja, smanjuje efikasnost, unosi u čitav proces haotičnost i ishode čini u velikoj mjeri nepredvidljivima. A sve je to smrtonosno za velike upravne organizacije koje danas upravljaju javnim poslovima na čisto birokratski način i rukovodeći se načelima s početka prošlog vijeka.

Ukoliko su i bili tačni ranije, ovi prigovori danas ne stoje. Savremena demokratska teorija ne idealizira građanina. Ona polazi od realnih ljudi koji se međusobno razlikuju po svojim sposobnostima i sklonostima, po svojoj spremnosti da lične interese podrede interesima zajednice ili po zainteresovanosti da javne interese pretpostave ličnom komoditetu. Jedan od klasika političke teorije, James Bryce, pobrojao je prioritete ljudi sljedećim redoslijedom: profesija od koje se živi; porodica, rođaci i prijatelji; religija i crkva; zabava i dokolica; građanske dužnosti prema zajednici. Iako po Bryceovom mišljenju zanimanje za javne poslove kotira prilično nisko, on je ipak demokratiju stavio ispred svih drugih načina vladanja. I po mišljenju drugih savremenih teoretičara demokratija ima neke unutrašnje vrijednosti koje joj daju prednost pred svakim oblikom autokratske, oligarhijske ili elitističke vlasti. Najveća je vrijednost demokratije u tome što ona omogućuje najvećem broju ljudi da na miran način ostvare najviši stepen slobode shvaćene u najširem smislu traganja za srećom, bez ugrožavanja iste takve slobode svih drugih. Naime, individualnu sreću nije moguće ni tražiti ni ostvariti izvan društva, a demokratija omogućuje najviši nenasilan sklad između ličnih afiniteta i društvenih potreba.

I drugi prigovor demokratiji – da je haotična, skupa i nepredvidljiva, danas je u znatnoj mjeri relativiziran zahvaljujući primjeni modernog menadžmenta u upravljanju javnim poslovima. Iako i tu ima pretjerivanja sve do potpune zamjene demokratije načelima ekonomskog poslovanja (naročito kod tzv. novog javnog menadžmenta koji polazi od toga da se javni poslovi i trebaju obavljati na čisto ekonomskim načelima pa insistira na privatizaciji, deregulaciji i profitu), tamo gdje se ekonomski rezoni uvažavaju s mjerom i racionalno, moguće je sačuvati demokratski duh javnih ustanova uz povećanje njihove efikasnosti.

Od sedamdesetih godina prošlog vijeka primjetna je u razvoju demokratskih zemalja jedna opasna tendencija koja se izražava kroz masovno i ubrzano opadanje zanimanja ljudi za javne poslove; to se najočiglednije iskazalo preko sve manjeg odziva građana na izbore, što je, opet,

ugrožavalo same osnove političkih sistema koji su na taj način gubili svoju demokratsku legitimaciju („demokratija bez naroda“). To je navelo sve demokratske zemlje da intenzivno tragaju za novim mehanizmima kako da vrate građane njihovim dužnostima i birače na birališta.

Ovaj se problem strahovito zaoštrio u postsocijalističkim ili tranzicionim zemljama koje su, poslije dugog tavanja u autoritarnim sistemima, prišle izgradnji demokratije. Poslije kratkotrajne eufrije i ogromnog angažovanja građana na rušenju socijalističkih diktatura, došlo je do povlačenja demokratske plime i naglog opadanja svih vrsta građanskog aktivizma. Teško je reći šta je osnovni uzrok tome: golemo razočarenje novim ekonomskim i političkim uređenjem, pad životnog standarda i čak masovno siromaštvo, uspon novih elita ili pak nenaviknutost stanovnika ovih zemalja na zahtjeve novog načina života.

Lijek se i u jednom i u drugom slučaju, tj. i kod razvijenih i kod tranzicionih zemalja, počeo tražiti na dnu društvene organizacije, u lokalnim zajednicama u kojima je opadanje demokratije bilo najveće i u kojima je izlazak ljudi na izbore pao daleko ispod polovine biračkog tijela. U svim zemljama Evrope došlo je do reformi lokalne samouprave koje su imale za cilj obnovu snaga temeljnih političkih zajednica. Demokratija se, smatrali su reformatori, mora obnavljati u svojim korjenima, a to su opštine. Evropska unija je u to vrijeme promovirala načelo supsidijarnosti, čime je htjela naglasiti upravo potrebu da poslove važne građanima obavljaju oni nivoi vlasti koji su građanima najbliži. Ističe se kako je važno da vlast bude što osjetljivija na zahtjeve i sugestije građana, upućuje se na značaj *feed-backa* za uspješno funkcioniranje političkog procesa, ukazuje se da je participacija građana u odlučivanju bitna značajka demokracije donesenih odluka.

Traganje za novim oblicima učešća građana u javnom životu dalo je rezultata. Pored klasičnih oblika participacije socijalni istraživači izmišljaju i predlažu nove forme. Uz to, neslućen tehnološki razvoj nudi i nove mogućnosti uključivanja kojima su skloni pripadnici mlade generacije, koji su odrasli uz računare i internet. Jedan izvještaj iz Velike Britanije govori o čak 18 formi participacije na lokalnom nivou što i nije previše kada se uzme u obzir da je jedan prosječan Britanac učlanjen u čak 17 nevladinih organizacija.

S građanima Bosne i Hercegovine to nije slučaj: ovdje su ljudi mnogo više okrenuti sami sebi i sami moraju rješavati sve svoje probleme, bez podrške socijalne okoline. Na taj način se gubi mnogo individualnih snaga pa je izgradnja socijalnog kapitala i institucionalne podrške jedan od najprečih zadataka svih građana i svih političkih aktera bh društva.

6. Ekskurz o socijalnom kapitalu

Demokratija funkcioniše s najmanje teškoća kada su ljudi povezani jedni s drugima u mreže raznovrsnih odnosa preko formalnih i neformalnih organizacija, kada uspostavljaju i održavaju brojne društvene kontakte, kada vjeruju jedni drugima i svojim liderima i kada imaju povjerenja u institucije političkog sistema. Za društva u kojima vlada takvo ili približno takvo stanje kaže se da su bogata socijalnim kapitalom, što znači da u njima postoje socijalne mreže zahvaljujući kojima ljudi lakše ostvaruju lične i kolektivne ciljeve i udružuju se oko zajedničkih poduhvata. Za socijalni kapital je bitno da ljudi participiraju u socijalnim aktivnostima i procesima, a to zavisi od mnogih okolnosti: kulturnog nasljeđa, političke klime u društvu, zainteresovanosti ljudi za socijalna pitanja, postojanja institucija koje olakšavaju ili otežavaju participaciju itd.

Postoje mnoge teorije o tome kako ljude navesti na socijalnu akciju i o uslovima koji ljude navode da se okupe oko zajedničkih poduhvata. To izgleda logično i lako pošto kolektivno delanje ima mnogo prednosti pred individualnim naporima. Međutim, svako ko je pokušao da navede veći broj ljudi da udruže svoje napore zna kako je to teško i kako neki velik i plemenit poduhvat može da se izjalovi zbog naizgled nevažnih sitnica, zbog nespremnosti ljudi da se u njega uključe ili zbog nepredvidljivosti ljudskog ponašanja. Mnogo puta se pokazalo da je nepostojanje 'socijalne infrastrukture' otežavajuća okolnost i da su pokretači mnogih akcija odustajali od svojih ideja jer je uvijek sve potrebno 'počinjati ispočetka'. To naročito važi za društva koja nemaju iskustva s demokratijom ili za društva čiji građani ne pokazuju naročito zanimanje za udruživanje i participaciju u javnom životu.

Pod **socijalnom infrastrukturom** se u tekstovima ove vrste obično misli na institucionalne, organizacione i formalne uslove potrebne da bi se neka socijalna aktivnost uspješno provela. U tom smislu se ovaj pojam upotrebljava i u ovom radu.

U svakom slučaju, i sa stanovišta društva i sa stanovišta individua, poželjno je postojanje podsticajne društvene klime i uspostavljanje institucionalnih i organizacionih mehanizama koji olakšavaju građanima da se na razne načine uključuju u javni život. Budući da se ogroman, možda i najveći broj socijalnih kontakata obavlja na mjestu stanovanja i njegovoj okolini, to znači da je na te sredine i uopšte na teritorijalne sisteme potrebno obratiti posebnu pažnju kada se planiraju buduće socijalne aktivnosti. Tako *lokalna i mjesna samouprava* logično dolaze i u središte našeg razmatranja.

7. Lokalna i mjesna samouprava

Države su političke zajednice koje su tokom vremena preuzele na sebe da obavljaju neke funkcije važne za čitavo društvo. U početku skromnog obima, ove zajedničke nadležnosti su vremenom narastale, a država je postala pravi savremeni Levijatan - mitsko čudovište s kojim se država najčešće upoređuje zbog ogromnih dimenzija i nezasićenog apetita. Zadaće koje država obavlja postaju tako brojne da država mora s nekim da ih podijeli. To se čini zbog toga da bi se poslovi kvalitetno obavljali, a i zahtjevi za demokratizacijom javnih poslova sve su glasniji i jači. Dio nadležnosti od države preuzimaju neteritorijalni sistemi (razne agencije i organizacije koje se organizuju na funkcionalnom principu), a dio nadležnosti država 'decentralizira', tj. na različite načine raspoređuje na niže i uže teritorijalne sisteme u svom sastavu. Na tim nivoima je uticaj građana olakšan, budući da je društvena moć sve raspršenija što se ide niže u organizaciji društva.

Politička decentralizacija takav je oblik prenošenja nadležnosti u kojem država povjerava nižim nivoima ne samo obavljanje nekog posla već im prenosi i odlučivanje o svim aspektima njegovog obavljanja: kako da se posao obavi, po kojoj cijeni, u kojim rokovima i tsl.

Teritorijalni sistemi su nekada dominirali ljudskim životom. Ljudi nisu imali slobodu kretanja pošto su bili vezani za zemlju; seljaci su predstavljali dio zemlje koja je i prodavana zajedno s njima. I kasnije, kada su ljudi stekli status građana i dobili slobodu kretanja, to je kretanje bilo određeno državnim granicama, a ponekad i užim teritorijalnim cjelinama. Zbog lakšeg

upravljanja nacionalnim prostorom, sve države podijele svoj teritorij na manje jedinice – pokrajine, regije, okruge, ali je podjela na opštine najčešća, tako da danas nema države bez ove municipalne podjele. Opštine imaju svoje organe koje biraju stanovnici opštine, a ti organi upravljaju izvjesnim poslovima na teritoriji koju pokrivaju. U pravu je lokalna samouprava koju opštine uživaju shvaćena kao tipičan oblik političke decentralizacije. Opštine su teritorijalne jedinice koje su toliko decentralizirane da posjeduju vlastite, ustavom garantirane, izvorne nadležnosti u čije se obavljanje država uopšte ne miješa. Istini za volju, to su sa nacionalnog stanovišta najčešće minorne i nevažne nadležnosti, ali iz ugla lokalnog stanovništva one su od najvećeg značaja – sahranjivanje umrlih, snabdijevanje vodom, odvoz smeća... U nekim je zemljama autonomija opština takva da im država uopšte ne smije davati da obavljaju državne poslove, čak ni da im posebno plaća za te usluge. S druge strane, opštine su u velikoj mjeri zavisne od centralne državne vlasti jer ona svojim zakonima može bitno da utiče na status opština i na njihove ekonomske beneficije.

Opština i njena samouprava su veoma bitni za razvoj demokratskih odnosa. Nekada su opštine bile malene, čak minijaturene zajednice u kojima su se svi stanovnici međusobno poznavali. U ovakvim opštinama mogla je decenijama da se primjenjuje neposredna demokratija, dok su u isto vrijeme na nacionalnom nivou dominirali oblici reprezentativne demokratije. Ali vremenom su i opštine postajale sve veće i mnogoljudnije i među građanima se izgubio osjećaj primarnog zajedništva, bliske povezanosti i 'pripadanja' lokalnoj zajednici. Postalo je očito da ispod nivoa opštine treba da postoje uže i manje zajednice u kojima će ljudi moći da opušteno razgovaraju sa susjedima o zajedničkim problemima i u kojima će se se ljudi ponovo osjećati intimno i prijatno. Radi se o mjesnim zajednicama.

Valja primijetiti da postojanje mjesnih zajednica nije samo tehničko pitanje boljeg funkcioniranja vlasti niti samo pitanje efikasnije kontrole prostora. To je demokratsko pitanje, budući da u izvornom smislu neposredna demokratija još može da funkcioniše samo u malim i neindustrijskim zajednicama u kojima se sačuvala neposrednost ljudskih kontakata i bliskost međuljudskih odnosa uopšte.

8. Stanje mjesne samouprave u BiH

8.1. Kratak istorijski pregled

Prije nego što izložimo kakvo je danas stanje mjesne samouprave kod nas, potrebno je u najkraćim crtama skicirati istorijski razvoj tog koncepta. To je potrebno učiniti i zbog toga da se ovaj koncept oslobodi ideološkog opterećenja koje posve neopravdano nosi. Naime, mjesna samouprava se u našim prilikama vezuje uz komunizam i to služi kao argument da se ovaj koncept odbacuje kao dio komunističkog nasljeđa (po logici da je loše sve što ima neke veze s prethodnim političkim uređenjem). Kao što ćemo vidjeti, mjesna samouprava je koncept mnogo stariji od komunizma; odbacivanje mjesne samouprave samo zbog njene navodne povezanosti s komunističkom ideologijom pokazuje površnost i neznanje onih koji su zbog ideološke zaslijepljenosti spremni s prljavom vodom baciti i dijete.

a) Najstarije razdoblje i uvođenje mjesne samouprave

Može se reći da mjesne zajednice i mjesna samouprava postoje u BiH odvajkada. Pod turskom i austougarskom vlašću opštine su se dijelile na još manja područja, a taj je običaj zadržan i u Kraljevini Jugoslaviji. Iako su opštine u BiH početkom prošlog vijeka bile veoma

malene – područje BiH je početkom XX vijeka bilo podijeljeno na oko 800 opština – unutar svake opštine postojale su još manje teritorijalne zajednice – varoši, sela i zaseoci - čiji su stanovnici imali specifične potrebe i probleme koje su sami rješavali. U Zakonu o opštinama iz 1933. još se ne upotrebljava unificirani naziv *mjesna zajednica* zbog šarolikosti naziva koji su korišteni u različitim dijelovima zemlje (podopština, opštinska frakcija, selo, varoš), ali su na jedinstven način uređeni: izbor mjesnog zbora i mjesnog starješine, sazivanje sjednica mjesnog zbora, nadležnosti ovih institucija i sl. Ovaj Zakon čitavo jedno poglavlje od 11 članova posvećuje 'posebnim dijelovima opština' regulišući vrlo detaljno mnoge aspekte onoga što se nešto kasnije počelo nazivati mjesnim zajednicama.

b) *Period komunalnog sistema*

Poslije drugog svjetskog rata i promjene režima u Jugoslaviji, nova je vlast izvršila i novu teritorijalnu podjelu zemlje. U periodu tzv. revolucionarnog etatizma uvedeni su novi nazivi za stare oblike organizovanja, pa je zemlja, umjesto ranije podjele na opštine i srezove podijeljena na područja narodnooslobodilačkih odbora. Ali ova vrsta revolucionarnog zanosa je kratko trajala i vlast se vratila u kolotečinu i isprobane šablone. Do korjenitih promjena na lokalnom nivou dolazi poslije 1953. god. kada je, u sklopu radikalnih i dalekosežnih društvenih reformi, uveden tzv. *komunalni sistem*. Koncept komunalnog sistema počivao je na vjeri u posebnu vrijednost grada, kao rodnog mjesta industrijske radničke klase; zbog toga je teritorija podijeljena na opštine od kojih svaka ima jedan grad sa seoskom okolinom koja mu gravitira. Pretpostavka modela bila je ideja da je grad dinamičan i napredan te da će blagotvorno djelovati na svoju ruralnu okolinu i povući je u razvojnom smislu za sobom. Ukinuto je razlikovanje između seoskih i gradskih opština i uvedena je monotipska opština s veoma brojnim ekonomskim i političkim nadležnostima. Da bi se smanjio broj posrednika između lokalne i centralne vlasti ukinut je sreski nivo i uvedena je jednostepena organizacija lokalne samouprave. Tokom narednih dvadeset godina stotine opština je ukinuto i pripojeno većim i razvijenijim susjedima; broj opština je do 1974. god. smanjen na 109, čime je BiH dobila prostorno i demografski najveću opštinu u Evropi.

U sistemu integralnog samoupravljanja **komunalni sistem** je bio oblik vlasti građana na mjestu življenja, a radničko samoupravljanje je bilo oblik vlasti radničke klase u preduzećima.

Posmatrano iz ugla *mjesne samouprave*, smanjivanje broja opština imalo je za posljedicu povećavanje značaja mjesnih zajednica. Naime, u opštinama je uveden vrlo složen sistem predstavničke demokratije sa trodomom skupštinom, s izvršnim odborom kao opštinskom vladom te s brojnim komisijama i odborima kao radnim tijelima. S povećavanjem broja stanovnika i s prostornim narastanjem opština (prosječna opština je imala površinu od 500km² i oko 43.000 stanovnika, iako su neke brojale i po nekoliko stotina hiljada žitelja i imale preko 1000 km²) postignuti su pozitivni ekonomsko-razvojni efekti, ali su dobijeni i neželjeni politički efekti: vlast postaje sve udaljenija od naroda i sve je manje pod njegovim uticajem. A to je bilo neprihvatljivo za režim koji je za sebe govorio da je uveo 'neposrednu vlast radničke klase i radnih ljudi'. Zbog toga je u opštinama trebalo stvoriti još jedan institucionalni mehanizam ispod opštinskog, koji bi bio u neposrednom dodiru s građanima i preko kojeg bi se 'radni ljudi' mogli neposredno uključivati u 'vršenje vlasti'. To je bila zadaća *mjesnih zajednica* i to je označilo početak snažne revitalizacije ovog oblika organizovanja.

Pri tome je promijenjeno suštinsko shvatanje mjesne zajednice. Do tada je ona bila teritorijalna korporacija opšte nadležnosti s pravnim subjektivitetom, a u novom ideološkom pristupu mjesna zajednica postaje oblik učešća građana u odlučivanju. Prije je bila dio teritorije, teritorijalni subsistem, a sada je postala forma demokratije, u istoj ravni kao referendum, narodna inicijativa ili peticija.

Iako pravne i političke nauke nikada nisu uspjele da striktno objasne ove distinkcije (niti su se njima mnogo bavile), ovaj ideološki projekat je snažno podržavan punih pola vijeka. Opštine-komune i mjesne zajednice su se za to vrijeme tako duboko ukorijenile u političku praksu da su postale dio političke institucionalne strukture. Osim toga, ove su institucije preuzele i vršile brojne socijalne i političke zadatke na lokalnom nivou tako da su postale nezaobilazni činioci lokalnog razvoja. Uz to su izvršile neku vrstu demokratizacije političkog sistema koji je bio ideološki veoma krut i takav je ostao do svoje definitivne propasti.

Zanimljivo je da su jedino mjesne zajednice uspjele da izmaknu potpunoj kontroli koju je bila zavela Komunistička partija. Sve druge nivoe vlasti Komunistička partija je držala pod čvrstom kontrolom. Mjesna zajednica je ostala izvan te kontrole zahvaljujući tome što:

1. mjesna zajednica nije predstavljala 'čvorišnu tačku' sistema koju bi trebalo držati pod striktnom kontrolom;
2. u mjesnim zajednicama komunisti su bili u izrazitoj manjini;
3. makoliko insistirali na istovjetnosti interesa, čak su i komunisti tu, u 'bazi' društva, morali priznati pravo na postojanje različitosti.

Zbog toga je samo u mjesnim zajednicama tolerisano postojanje nekog prividnog političkog pluralizma u obliku Socijalističkog saveza radnog naroda. Ali i to je bilo dovoljno da se oko mjesnih zajednica okupe svi raznorodni socijalni i politički interesi koji u društvu postoje, a za koje nigdje drugdje u komunističkoj 'nadgradnji' nije bilo mjesta.

Osim toga, mjesne zajednice su u velikom dijelu zemlje predstavljale jedinu stvarno postojeću političku infrastrukturu. Po ustavu iz 1974. formiranje mjesnih zajednica je bilo obavezno, pa je i to pomoglo da one vrlo brzo premreže cijelu zemlju. Na selu, naročito u udaljenim i zabitim područjima, nikakve druge institucije ni organizacije vlasti nisu ni postojale ni djelovale osim mjesnih zajednica. Čak i tamo gdje nije postojala ni stanica milicije, ni pošta, ni prodavnica – postojala je mjesna zajednica. Vlast je bila koncentrisana u gradovima, iako je oko 40% stanovnika BiH živjelo na selu. Osim toga, komunisti nikada nisu uspjeli da u potpunosti pridobiju seljake za svoj politički projekat, pa su selo svjesno ostavljali bez ikakve političke organizacije. Pošto je i crkva, koja je nekada bila najjače gravitaciono težište na selu, vremenom popustila u svom radu, seljaci su se silom prilika – ostavši bez svih institucija oko kojih su se tradicionalno okupljali - priklonili mjesnim zajednicama i oko njih su izgrađivali sve lokalne aktivnosti: opismenjavanje, uvođenje struje i vode a potom i fiksne telefonije, vašari i lokalne proslave, sportska takmičenja i saradnja sa drugim sredinama, folklorna društva i vatrogasci, omladina i škola – sve se to vrtilo oko mjesne zajednice koja se vremenom pretvorila u centar lokalnog socijalnog života.

Istina je da je mjesna zajednica bila posve efemerna institucija; istina je da nije raspolagala nikakvim političkim uticajem pošto je to bilo nemoguće u tada postojećem štapsko-linijskom modelu upravljanja u kojem su sve silnice uticaja tekle od vrha ka dnu, a povratna sprega se svodila na policijsko izvještavanje; istina je da nije imala nikakva značajna ovlaštenja; istina je da je raspolagala minornim novčanim sredstvima – ali je takođe istina da je jedino u mjesnoj zajednici postojala prava i nepatvorena samoorganizirajuća demokratija bez

direktivne uloge vladajuće partije. Zanimljivo je da su u mjesnim zajednicama, zahvaljujući entuzijazmu lokalnih aktivista koji su se zauzimali za rješavanje praktičnih potreba građana, kroz samodoprinos prikupljena ogromna sredstva i realiziran čitav niz akcija na modernizaciji, i da je režim bez ikakvog osnova to pripisivao sebi u zaslugu.

c) Povratak klasičnom konceptu

Promjena društvenog uređenja u BiH donijela je i bitne prostorne transformacije: unitarna struktura zemlje zamijenjena je složenom, tj. uvedeni su entiteti, kantoni i Distrikt Brčko kao nove političko-teritorijalne jedinice, ali je administrativna podjela zemlje ostala ista – opštine su nastavile svoje postojanje kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave. Ali promijenilo se shvatanje lokalne samouprave i to u smislu odustajanja od daljeg razvijanja komunalnog sistema i povratka klasičnoj lokalnoj samoupravi. To je donijelo pojednostavljenje institucionalne strukture lokalnih zajednica (ukinuta je trodomost lokalnih skupština, uveden je neposredni izbor načelnika) i izvjesno smanjivanje broja njihovih nadležnosti, bar onih u kojima je opština predstavljala državu u malom. Bitnu političku novinu predstavljalo je uvođenje višepartijskog sistema, pošto je politička utakmica ne samo dinamizirala lokalnu političku scenu već je imala i druge, dalekosežne posljedice.

8.2. Normativno je to malo zbrkano...

Ovdje se ne možemo baviti svim promjenama koje je tranzicija donijela i koje još uvijek donosi. Zbog prostora se moramo koncentrirati na pitanje šta je bilo, u svim ovim političkim perturbacijama, s mjesnim zajednicama i mjesnom samoupravom?

Pošto je regulisanje lokalne samouprave u nadležnosti entiteta, oni su i pitanje mjesnih zajednica uspjeli da normativno riješe na različite načine – kao i mnoge druge stvari, uostalom.

U Republici Srpskoj mjesne zajednice nisu više obavezni već fakultativni oblik 'neposrednog učešća građana u lokalnoj demokratiji'. Svakoj je opštini ostavljeno na volju da ovo pitanje uredi svojim statutom. Ne znamo za slučajeve da su opštine posve izostavile mjesnu samoupravu iz statuta ali ipak su se različito odnosile prema ovoj nekada obaveznoj formi. U pogledu normativne regulacije mjesne samouprave, opštine u RS mogu se kategorizirati u dvije skupine:

- a) Veću grupu čine opštine koje su doslovno preuzele normativno rješenje iz zakona o lokalnoj samoupravi, tj. zadržale su mjesne zajednice ali samo kao jednu od formi učešća građana u odlučivanju, pored referendumu, građanske inicijative, zboru građana, peticije i drugih načina koje je zakon predvidio. Ove opštine govore o mjesnim zajednicama u poglavlju koje je najčešće i naslovljeno kao 'Učešće građana u odlučivanju'. Mjesne zajednice nemaju pravni subjektivitet i nisu teritorijalno određene.
- b) Drugu i to manju grupu čine opštine koje su usvojile shvatanje o dualnoj prirodi mjesnih zajednica. Ove opštine definišu mjesnu zajednicu kao oblik učešća građana u lokalnoj demokratiji ali ih vežu za određenu teritoriju i poimenično ih nabrajaju u statutu. Mjesne zajednice su najčešće određene po naseljenim mjestima koja obuhvataju, iako ima i drugačijih slučajeva – da je mjesnih zajednica više ili manje od naseljenih mjesta u opštini. Predviđeni način nastanka mjesnih zajednica – na inicijativu građana, a ne odlukom upravne vlasti – pokazuje da su one shvaćene kao samoupravna tijela. U ovim

opštinama mjesne zajednice imaju i pravni subjektivitet, što implicira da posjeduju sva svojstva koja proizlaze iz takvog pravnog statusa.

U **Federaciji BiH** status mjesnih zajednica je riješen na uniforman način tako što je Zakonom o principima lokalne samouprave mjesna zajednica normirana kao „obavezan oblik mjesne samouprave“, pored gradske četvrti koja je fakultativni oblik (čl. 24). Zakon detaljno razrađuje najvažnija pitanja vezana za rad mjesnih zajednica, a time što izdvaja ona pitanja o kojima mjesna zajednica mora biti konsultovana načinio je mjesnu zajednicu faktorom koji se u procesu političkog odlučivanja izgleda ne može zaobići. Zakon je mjesnoj zajednici dao i pravni subjektivitet (čl. 27) i deklaratorno obezbijedio sredstva za rad (čl. 31). Kažemo 'deklaratorno' pošto norme kojima se reguliše ova materija samo dobro zvuče ali ništa ne garantuju. Tako je prva tačka o sredstvima formulisan u futuru a ne u prezentu („mjesne zajednice *imat će* prihode srazmjerne ovlaštenjima predviđenim zakonom i statutom“), a druga tačka sadrži jedan lijep politički stav ali u posve neobavezujućoj pravnoj formi („sistem finansiranja mjesnih zajednica mora biti dovoljno raznovrstan i evolutan kako bi mogao slijediti, koliko je praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja poslova iz ovlaštenja mjesne zajednice“).

U **Distriktu Brčko** pronađeno je treće rješenje za status mjesnih zajednica – ovdje je mjesna zajednica zakonom normirana kao udruženje građana vezano za određenu teritoriju. Pošto je članstvo u udruženjima dobrovoljno, to znači da do formiranja mjesne zajednice ne mora nužno doći, što opet znači da je ona fakultativni a ne obavezni oblik. Pomalo zbunjuje to što 'mjesna zajednica' ovdje ima dvojako značenje, kao i u Republici Srpskoj. Naime, u Brčkom je 'mjesna zajednica' dio teritorije Distrikta koju određuje i čije granice mijenja Vlada Distrikta, i 'mjesna zajednica' je istovremeno udruženje građana koje na tom dijelu teritorije može (što znači ne mora) da se formira. Da se ne bi na teritoriji jedne mjesne zajednice formiralo više mjesnih udruženja (od kojih bi svako vjerovatno tražilo da upravo ono predstavlja mjesnu zajednicu u cjelini) Zakon nalaže da u udruženje mora da se učlani 50%+ jedan stanovnik te mjesne zajednice; pošto stanovnik Distrikta može biti član samo jedne mjesne zajednice i to one u kojoj stanuje, time je spriječeno formiranje više mjesnih udruženja na istoj teritoriji. Mjesna zajednica može steći pravni subjektivitet ukoliko se registruje u nadležnom sudu, a može sticati i posjedovati imovinu. U odnosu na Distrikt, mjesna zajednica ima tek savjetodavnu ulogu, što znači da Vlada ne mora njene preporuke uzeti u obzir, pa ih čak ne mora ni razmatrati. S druge strane, mjesna zajednica ima pravo da „samostalno organizuje i sprovodi projekte koji doprinose unapređivanju kvaliteta života stanovnika mjesne zajednice“ (čl.5). Drugim riječima to znači da mjesna zajednica ne može uticati na trošenje budžeta Distrikta ali smije svoja sredstva ulagati u potrebe Distrikta!

Za sada nemamo uvid u to kako mjesna samouprava u Distriktu stvarno funkcioniše, pa se ocjene koje slijede odnose samo na Federaciju BiH i Republiku Srpsku.

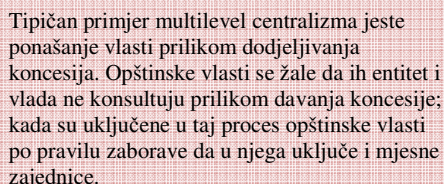
8.3. ...ali je u stvarnosti sve jasno: entitetsko-kantonarno-opštinski centralizam!

Nekoliko istraživanja koja su se tokom prethodnih godina bavila lokalnom samoupravom u BiH došla su do vrlo sličnih nalaza, od kojih nas najviše zanima onaj o izrazito snažnoj tendenciji ka opštinskom centralizmu. Naime, i u FBiH i u RS već godinama traje priten politički sukob između centralističkih i decentralističkih tendencija. U Federaciji je ishod zasada „neriješen“: decentralizacija je dospjela do nivoa kantona; u RS decentralizacija je imala mnogo manje uspjeha i tek je djelimično spuštena do nivoa opština. U oba entiteta načelnici su jedinstveni u ocjeni da entitetsko-kantonarno centralizam u mnogo čemu ograničava razvoj opština, i to naročito onih urbanih, dinamičnih i razvoju sklonih sredina. Načelnici siromašnih i nerazvijenih opština takođe su svjesni centralističkih tendencija ali se manje bune protiv njih. To je i razumljivo – onaj ko zavisi od državne pomoći neće kuditi državu koja mu tu pomoć dodjeljuje!

Istraživači su, međutim, primijetili i drugu stvar. Dok su se načelnici bunili zbog centralizma kojem su sami podvrgnuti, istu su ili čak i veću mjeru centralizacije ispoljavali prema institucijama unutar vlastite opštine. Radi se u prvom redu o njihovom odnosu prema mjesnim zajednicama.

Tamo gdje postoje i funkcioniraju, mjesne zajednice obavljaju vrlo korisne poslove za lokalno stanovništvo: najčešće brinu za marginalizirane pojedince i grupe organiziranjem akcija podrške i prikupljanjem pomoći; mobiliziraju stanovništvo na različitim aktivnostima kao što su akcije davanja krvi i slične; organiziraju akcije obezbjeđivanja kolektivnih dobara kao što je održavanje lokalnih puteva i vodovoda; održavaju duh zajedništva, naročito u ruralnim predjelima gdje opštinski i viši funkcioneri nikada ne zalaze. Iako imaju važnu ulogu u stvaranju onoga što se obuhvata pod nazivom *civilno društvo*, mjesne zajednice nemaju odgovarajuću finansijsku i stručnu pomoć centralnih organa opštine. Centralizam postoji na nivou opštine, jednako kao što postoji na višim nivoima vlasti.

Čini se da opštinski centralizam nije toliko stvar dobrih ili loših normi, već da je više stvar političke kulture i izgrađenosti demokratskih procedura. Na to upućuje činjenica da se načelnici u Federaciji vrlo često ne pridržavaju zakonske obaveze da uključuju mjesne zajednice u proces planiranja, kao što to ne čine načelnici u Republici Srpskoj u kojoj takva obaveza ne postoji. Ozakonjenje je dobar početak, ali trebaće više od zakonskih normi da se opštinska administracija i opštinski načelnici privole da sarađuju s mjesnim zajednicama tamo gdje su one aktivne, ili da podstiču mjesnu samoupravu tamo gdje je nema. Opštinska administracija se vrlo često žali da joj mjesne zajednice komplikuju život i otežavaju realizaciju planova. To je tačno, ali samo iz ugla lokalne administracije koja je sklona da svoje aktivnosti provodi ne konsultujući se prethodno s građanima i mjesnim zajednicama („orijentacija na korisnika“). U procesu donošenja javnih odluka faza konsultovanja s građanima se obično preskače zato što uprava misli da čini dobro što god da radi i da građani treba da budu zadovoljni što imaju tako dobru upravu koja ih usrećuje i ne pitajući ih šta zapravo žele. Ponekad uprava iskreno ima tako visoko mišljenje o sebi, ali češće je u pitanju čista manipulacija. Naime, ako ne pita korisnike šta hoće i šta im treba,



Tipičan primjer multilevel centralizma jeste ponašanje vlasti prilikom dodjeljivanja koncesija. Opštinske vlasti se žale da ih entitet i vlada ne konsultuju prilikom davanja koncesije; kada su uključene u taj proces opštinske vlasti po pravilu zaborave da u njega uključe i mjesne zajednice.

uprava je u situaciji da svoj interes predstavi kao interes korisnika i da iz toga izvuče korist. Ali čak i ako ne izvlači materijalnu korist iz toga što ne konsultuje korisnike, uprava time čini društvenu štetu jer troši javni novac ne postižući javno dobro.

Demokratsko je pravo korisnika, tj. građana, da budu pitani o njihovim potrebama. 'Orijentacija na korisnika' ima i svoju psihološku dimenziju pošto ljudi vole da budu konsultovani i očekuju da njihovo mišljenje bude uvaženo ili bar da dobiju obrazloženje zašto im uprava nije izašla u susret. U suprotnom - reaguju otporom, apstinencijom, građanskom neposlušnošću. Statistike pokazuju da lokalnih referenduma faktički i nema, da se zborovi građana rijetko održavaju, da se javnim raspravama odaziva simboličan broj građana. Radi se o tome da opštinska vlast ne komunicira s građanima, a oni uzvraćaju nepovjerenjem. Krunski dokaz za to jeste drastično opadanje izlaska građana na lokalne izbore: u RS je apstinencija na lokalnim izborima još 2004. prešla 50% biračkog tijela!

Totalno zapostavljanje građana i mjesne samouprave je na dnu društvene organizacije stvorilo pravi politički vakum. Naime, opštine su ostale isto onako velike i mnogoljudne kakve su bile i ranije, predstavnički sistem takođe nije mijenjan niti je poboljšavan uvođenjem oblika neposredne demokratije, pa je sa zamiranjem aktivnosti mjesnih zajednica nestala skoro svaka veza između građana i vlasti. Ta se veza sada ostvaruje jedino preko odbornikā u skupštinama opština; to je, međutim, vrlo fragilna

i povremena veza pošto su odbornici više orijentisani prema svojim političkim partijama nego prema građanima u mjesnim zajednicama. Osim toga, aktivnost odbornika je čisto verbalna i svodi se samo na rasprave prilikom zasijedanja skupštine opštine i tu prestaje njihov angažman. Odbornici nisu politički profesionalci i nemaju vremena ni volje za terenski rad, ne pokreću lokalne akcije niti učestvuju u lokalnim aktivnostima. Iako u svim opštinama Republike Srpske odbornici primaju za svoj rad naknadu koja u nekim opštinama

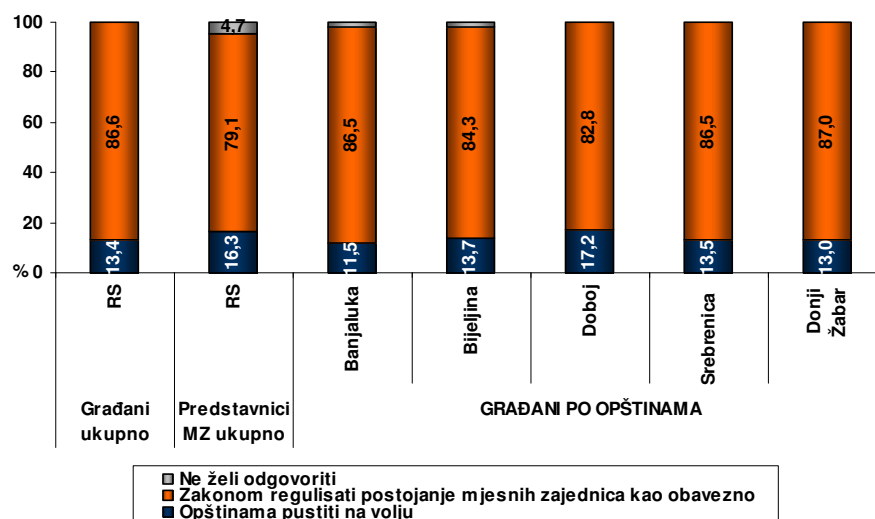
Tipičan primjer kako dobre namjere administracije ne vode uvijek do dobrih rezultata jeste onaj s izgradnjom otvorenih dječijih igrališta u jednoj našoj opštini. Opštinska uprava je potrošila znatan novac da bi podigla čitav niz dječijih igrališta s ljuljačkama, vrteškama, pješčanicima, toboganima... ali prethodno nije ništa pitala građane. Tako se desilo da dječija igrališta budu podignuta tamo gdje stanuju penzioneri, a ne tamo gdje stanuju mladi bračni parovi s malom djecom. Opštinska uprava se očito nije orijentisala prema korisniku već prema prostoru: pravila je igralište ne tamo gdje ima djece već tamo gdje ima mjesta! Problem ima i pozadinu: mjesta za igrališta ima samo u starim naseljima čiji su planeri ostavili prostor za zelene površine koje je sada moguće iskoristiti za igru. Mjesta za igrališta nema u novim kvartovima koje je planirala sadašnja uprava koja je dozvolila bliski raspored zgrada bez zelenih površina i slobodnih prostora.

uopšte nije malena, nema saznanja da veća naknada povlači za sobom i veću aktivnost. U tom pogledu se odbornici uopšte ne razlikuju od poslanika, čak bi se moglo reći da je pravilo upravo obrnuto: što viša naknada – to niži nivo aktivnosti narodnih predstavnika!?

9. Šta kažu građani?

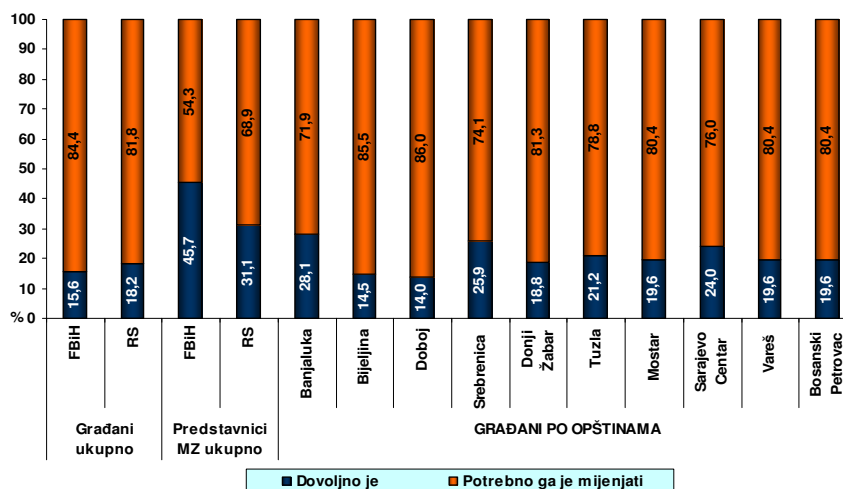
Da su mjesne zajednice posve zapostavljene potvrđuju i rezultati istraživanja provedenog za potrebe ovog rada. Prema ovom istraživanju, ogromna većina građana uopšte nije upućena u status mjesne zajednice, što zapravo znači da građani ne znaju da li mjesna zajednica uopšte postoji. Zbog toga još veći procenat građana smatra da bi u RS mjesne zajednice trebale postati zakonska obaveza:

Da li je bolje da se opštinama pusti na volju da odlučuju o tome da li mjesne zajednice treba da postoje ili ne, ili da se zakonom reguliše da je postojanje mjesnih zajednica obavezno?



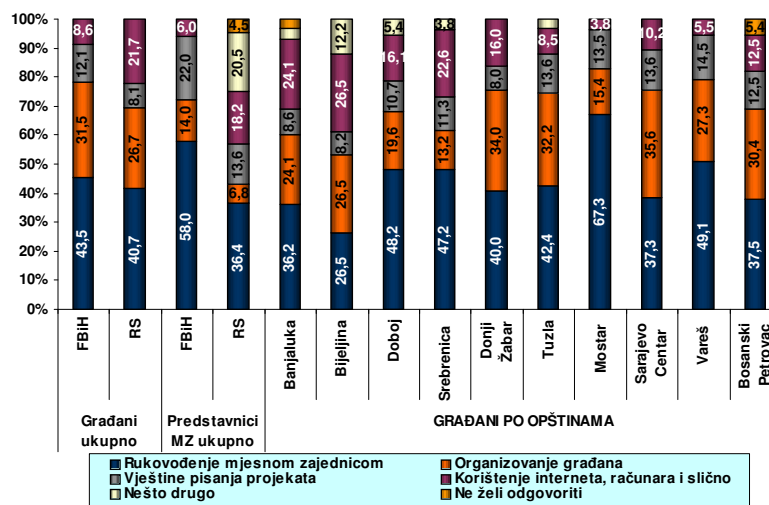
Svi naši ispitanici smatraju zakonsko regulisanje ovog pitanja veoma važnim. Oni su očitó svjesni da su mjesne zajednice vrlo korisne i socijalno upotrebljive institucije. Zato bi bilo logično da ih opštinska uprava više uvažava i da ih uključi u svoje aktivnosti ali ne kao puke transmisije i potrkala već kao ravnopravne partnere:

Kada je inače u pitanju model rada i organizacija mjesnih zajednica, da li mislite da je sadašnji model dovoljan ili mislite da ga je potrebno mijenjati?



Naši ispitanici nisu dovoljno upoznati s problemima koje mjesne zajednice imaju – oni samo osjete da mjesne zajednice ne rade i smatraju da to treba promijeniti. Krivice zbog loše mjesne samouprave ima na strani opštinske uprave koja ne izdvaja dovoljno novaca za rad mjesnih zajednica i ne uvažava građane, ali inertnosti, nesnalaženja i nerada ima i na strani mjesnih zajednica. Njihovi organi su vrlo često okupirani prizemnom borbom za vlast, obuzeti su strančarenjem i partijskom isključivošću, nekooperativni su, žive u prošlosti i ne snalaze se s novim tehnikama rada. Trebali bi biti moderniji i adaptabilniji. Naši ispitanici to dobro uviđaju:

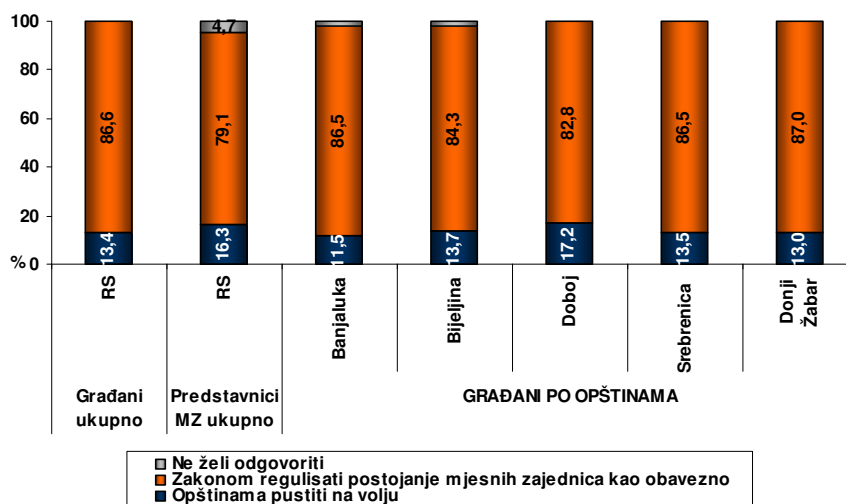
Iz kojih od ovih oblasti bi, po Vašem mišljenju, za predstavnike mjesnih zajednica trebalo najprije organizovati trening?



Naše istraživanje potvrđuje još jednu važnu razliku između mišljenja građana o mjesnim zajednicama i mišljenja članova savjeta mjesnih zajednica. Dok su građani znatno kritičniji prema aktuelnom modelu i prema radu savjeta, sami članovi savjeta znatno povoljnije ocjenjuju postojeći model i svoj vlastiti angažman. To ne treba da nas čudi: samoocjenjivanje nikada nije objektivno kao kada ocjenu daje nezavisan ispitivač. Na ovu okolnost ukazujemo zbog toga što su istraživanja javnog mijenja fokusirana na članove organa mjesnih zajednica, čime se ne dobija realna slika javnog mnijenja već samo onog njegovog segmenta kojem trenutne okolnosti odgovaraju. Problem postaje još značajniji kada se zakonski reguliše ovo pitanje: najmanji uticaj u proceduri donošenja zakona imaju oni koji su najudaljeniji od zakonodavnih organa, a to su građani. U ovom slučaju to znači da građani imaju potencijalno najmanje mogućnosti da svoje nezadovoljstvo radom mjesnih zajednica pretoče u konkretne političke zahtjeve i zakonske prijedloge. Naše istraživanje ukazuje na to da građani nisu nezadovoljni konceptom mjesnih zajednica već načinom njegove operacionalizacije (izvedbenim modelom), odnosom vlasti prema mjesnim zajednicama i odnosom vlasti prema samim građanima.

Da bi se stvari popravile, naši ispitanici iz Republike Srpske predlažu jednostavno rješenje:

Da li je bolje da se opštinama pusti na volju da odlučuju o tome da li mjesne zajednice treba da postoje ili ne, ili da se zakonom reguliše da je postojanje mjesnih zajednica obavezno?



* * *

Na prvim stranama smo sugerirali u kojem pravcu bi trebalo restrukturirati postojeći model mjesnih zajednica da se dobije funkcionalna institucija prožeta demokratskim duhom. Na posljednjim stranama je mjesto da još jednom upozorimo da se pri ovom remodeliranju ili demokratskom redizajniranju mogu očekivati mnogo veći otpori nego što možda zaslužuje institucija najudaljenija od centara političkog odlučivanja. Političke partije već pokušavaju da ovladaju mjesnim zajednicama prisvajajući pravo imenovanja članova savjeta proporcionalno broju glasova osvojenih na lokalnim izborima. To je znak da je krajnje vrijeme da se nešto preduzme kako bi se politički prostor mjesnih zajednica sačuvao za autentičnu građansku akciju i za artikulaciju izvornih lokalnih interesa.