

SAŽETAK

Iako je reforma lokalne samouprave počela prije više od jedne decenije, donošenjem novih zakona o lokalnoj samoupravi (sada već davne 1991. god. u RS i 1995. god u FBiH), rezultati na ovom području još uvijek su prilično skromni. Svi drugi stubovi izgradnje stabilne države – stvaranje novih institucija, uvođenje vladavine zakona, ekonomske reforme i pogotovo povratak izbjeglica – dobijali su od domaćih vlada i od Evropske unije više sredstava i pažnje nego lokalna samouprava. Trebalo je da prođe desetak godina da se uvidi da su svi nosivi stubovi društva i države utemeljeni u opštinama i da nijedan od njih nije stabilan ako je tlo na kojem stoji nesigurno. Drugim riječima, pokazalo se da se ni ekonomski sistem ni centralne državne institucije ne mogu uspješno reformisati ukoliko se u skladu s njima ne reformiše i razvija i sistem lokalne samouprave.

Reforma lokalne samouprave se ipak odvija, zahvaljujući podršci pojedinačnih donatora, s jedne, i naporima lokalnih vlasti i nevladinog sektora, s druge strane. Što se tiče vlade(a), dosadašnje promjene su dobrim dijelom bile posljedica političkih mjera koje su se bavile drugim problemima i lokalnu samoupravu su doticale tek marginalno, izazivajući pri tome u opštinama različite poremećaje. Povlačenje međuentitetske linije, na primjer, uzgred je stvorilo desetinu patuljastih opština koje se ne uklapaju u postojeći model (u kojem dominiraju srednje i velike opštine), ekonomski su neodržive, a ne daju se ukinuti. Zbog nepredvidljivih posljedica koje donosi stihijski razvoj, potrebno je čim prije prići planiranju razvoja lokalnih zajednica. To planiranje mora da obuhvati dva institucionalna nivoa – entitetski i opštinski. Ovaj dokument bavi se samo prvim nivoom i izlaže različite opcije kojima razvoj lokalne samouprave može da krene.

Modeli razvoja zavise od postojećih institucionalnih i teritorijalnih struktura ali zavise i od stanja koje se projicira kao poželjno. Postojeće stanje pri tome se uzima kao izvor različitih ograničenja. Valja imati na umu da se ograničenja najčešće poimaju i tumače vrlo pristrasno: objektivno nepremostivom preprekom proglašava se ono što ne odgovara nekoj moćnoj društvenoj grupi ili, što je češći slučaj, što se ne uklapa u planove vladajuće političke opcije. U ovoj analizi uzete su u obzir sve ove okolnosti i odnosi moći, što je rezultiralo

sužavanjem izbora mogućih policy opcija na sljedeće četiri, između kojih treba izabrati najdjelotvorniju, dakle opciju koja odgovara, kako po kvalitetu, tako i po prihvatljivosti za najvažnije aktere od kojih zavisi njeno usvajanje i realizacija. Kompleksna, višeslojna analiza ovih opcija obuhvatila je prostorno-demografske okolnosti, ekonomsko-finansijske implikacije, socijalno-političke procjene i neohodne intervencije u pravnoj regulaciji.

1. Opcija „**status quo**“ podrazumijeva da se u sistemu lokalne samouprave ništa suštinski ne promijeni, da opstanu sve postojeće demografski, ekonomski i teritorijalno neujednačene opštine i da se sistem nastavi prilagođavati promjenama u okruženju reaktivnim i iznuđenim adaptacijama. Zadržava se postojeća monotipna struktura opština i postojeća zavisnost opština od centralnih državnih organa, a vjerovatno se smanjuje participacija građana.
2. Opcija „**male opštine**“ donijela bi teritorijalno i demografsko usitnjavanje postojećih opština (umjesto sadašnje 143 opštine u BiH bi bilo konstituisano oko 350 lokalnih zajednica), bitno smanjivanje njihovih nadležnosti i vjerovatno povećanje zavisnosti opština od viših nivoa vlasti koji bi preuzeli obavljanje dosadašnjih opštinskih poslova. Postoji mogućnost da u tako malim opštinama poraste participacija građana ali je vjerovatnija mogućnost da male opštine postanu plijen lokalnih mafija ili lokalnih stranačkih ekspozitura.
3. Opcija „**velike opštine**“ značila bi ukidanje malih i neodrživih opština i stvaranje demografski i ekonomski snažnih jedinica lokalne samouprave s povećanim brojem ovlaštenja i sa aparatom sposobnim da ih izvršava na zadovoljstvo građana. Provođenje ove opcije računa na tačnost teorije racionalnog izbora i na to da će javni interes uvijek prevagnuti nad egoističnim interesima pojedinih socijalnih grupa i opština – što uopšte nije sigurno.
4. Opcija „**zadrži i poboljšaj**“ ne bi se hvatala u koštac sa dubokim promjenama koje obično podrazumijevaju intenzivne sukobe s grupama i interesima koji se protive promjenama. Ova opcija preporučuje napredovanje sitnim koracima („*step by step*“).

To znači da bi se, uz minimalne teritorijalne korekcije, promjene odnosile na prilagođavanje nadležnosti realnim mogućnostima opština, tj. predviđa se uvođenje politipske strukture opština (recimo gradske, obične i seoske) s odgovarajućim nadležnostima. U ovom modelu bi trebalo obezbijediti ko će obavljati oduzete nadležnosti u manjim opštinama, a u model bi trebalo ugraditi dodatne mehanizme nadzora i kontrole.

Stvar je političkog izbora i procjene koja je od ovih opcija najprihvatljivija, pri čemu treba imati na umu da politički izbor nije objektivn već je u najvećoj mjeri interesno uslovljen i da zavisi od odnosa moći. U sklopu ove policy analize izvršeno je i ispitivanje stavova i mišljenja dvije grupe ispitanika koji, prema teoriji institucionalizma, imaju odlučujući uticaj na ostvarivanje postojećeg modela lokalne samouprave i koji će presudno uticati na eventualno redizajniranje tog modela ili njegovu zamjenu nekim posve drugačijim. To su poslanici u entitetskim parlamentima i načelnici opština. Prvi donose zakone kojima se regulišu teritorijalna organizacija i lokalna samouprava, drugi te zakone primjenjuju i po njima žive. Kod obje grupe ispitanika uočava se sklonost da se postojeća teritorijalna i institucionalna rješenja prihvate kao trajna iako ne i kao dobra rješenja. Prag spremnosti na promjene u pogledu teritorijalne organizacije je nizak: blaga većina načelnika i skoro dvije trećine poslanika spremni su da prihvate samo minimalne teritorijalne korekcije. Istovremeno, više od tri četvrtine u obje grupe ispitanika prihvatilo bi nešto fleksibilniji pristup u pogledu obima nadležnosti, koji bi vodio prilagođavanju nadležnosti stvarnim kapacitetima i potrebama opština.