



www.ccibh.org

CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj



Urednik Zdravko Zlokapa

NAČELNIK I LOKALNA
SAMOUPRAVA:
LIDERSTVO, DEMOKRATIJA, RAZVOJ



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ІНІЦІЈАТИВА

decembar 2009.

Izdavač
Centri civilnih inicijativa
www.ccibh.org

Za izdavača
Igor Stojanović

Urednik
dr Zdravko Zlokapa

Istraživački tim
dr Zdravko Zlokapa
mr Zdravko Miovčić
mr Aleksandar Draganić
mr Srđan Puhalo

Dizajn
Nenad Savković

DTP
Ivan Jevđović

Štampa
GRAFID d.o.o., Banja Luka

Za štampariju
Branislav Ivanković

ISBN
978-9958-9892-2-3

Tiraž
250

Ovaj dokument je kreiran uz podršku Fonda Otvoreno društvo (FOD) BiH i SDC/MDPi, a stavovi i pogledi izneseni unutar dokumenta pripadaju autorima i ne moraju neophodno predstavljati stavove FOD-a i MDPi.

Sadržaj

Uvod	9
Metodološka objašnjenja i izjave zahvalnosti	11
 <i>dr Zdravko Zlokapa</i> <i>mr Aleksandar Draganić</i>	
Promjena pravno-političkog tretmana opštine i lokalne samouprave	15
Evropski trendovi	17
Od vladanja ka upravljanju	17
Bosanskohercegovački trendovi	24
Od vladanja na centralnom do vladavine na lokalnom nivou	24
 <i>dr Zdravko Zlokapa</i>	
Lokalni sistemi vlasti	35
Državna i lokalna vlast – teorijska retrospektiva	37
Lokalni parlamentarni i prezidencijalni sistemi	41
Reforme lokalne izvršne vlasti	45
 Uticaj načelnika na lokalnu demokratiju, na lokalni ekonomski razvoj i na obavljanje opštinskih nadležnosti – slučaj Bosne i Hercegovine	
<i>dr Zdravko Zlokapa</i>	
Načelnik i lokalna demokratija	55
Tranzicija i ujednačavanje modela	55
Neposredni izbori ili 'Ko zapravo bira načelnika?'	57
Izvori moći načelnika	65
Načelnik i lokalne institucije	71
Rezime	82
Odgovornost	83
Demokratizacija i pluralizacija	84
Informisanje	85
 <i>mr Aleksandar Draganić</i>	
Lokalni ekonomski razvoj u Bosni i Hercegovini –	
(Ne)uspjesi načelnika	87
Nešto o kontekstu	87
Glokalizacija – lokalni odgovor na globalne pritiske	89
Zaboravljene pretpostavke lokalnog ekonomskog razvoja	93
Lokalni ekonomski razvoj očima načelnika	94
Loša komunikacija između načelnika i privrednika	96

Motivi za lokalni ekonomski razvoj (ne)postoje.....	98
Načelnik i lokalne ekonomske politike.....	106
Lokalni ekonomski razvoj očima građana.....	113
Rezime.....	118
Korekcija sistema finansiranja.....	119
Standardi za isporuku usluga.....	121
Formalizacija saradnje sa lokalnim privrednicima.....	122
Načelnik i lokalne (ekonomske) politike.....	123
<i>mr Zdravko Miović</i>	
Nadležnosti i načelnici.....	125
Uvod.....	125
Evidentan napredak u pružanju usluga.....	126
Napredak u administrativnim uslugama.....	127
I napredak u komunalnim uslugama.....	132
Mogu li se načelnici dovesti u vezu sa napretkom u pružanju usluga?.....	135
Napredak i u vršenju regulatornih nadležnosti.....	144
Talas lokalnih razvojnih strategija i planova.....	144
Nema (donatorske) podrške, nema ni napretka.....	149
Povećanje izvornih prihoda opština.....	150
Rezime.....	152
Pomjeranje fokusa podrške na regulatorne nadležnosti	153
Olakšati načelnicima učenje.....	154
Literatura.....	157
Prilozi.....	163

UVOD

METODOLOŠKA OBJAŠNJENJA I IZJAVE ZAHVALNOSTI

Iako se demokratija posljednjih decenija širi diljem svijeta, najugledniji teoretičari upozoravaju da demokratija ne korača 'uspravno i pobjedonosno' već prije da posrće... Čak i u zemljama s dugom demokratskom tradicijom 'vladavina naroda' se bez velikog otpora povlači pred jakim liderima, a u zemljama koje tek usvajaju demokratske običaje oni lako ustupaju pred populističkim vođama, vjerskim zanesenjacima ili pred žestokim momcima koji znaju šta hoće. Istovremeno, zahtjevi za što više demokratije tim su jači što manje demokratije ima u stvarnosti.

Manjak demokratije na nivou globalnog društva pokušava se nadomjestiti širenjem demokratije u lokalnim jedinicama. Ali i ta namjera nailazi na teškoće: demokratija je skupa, a njeno podvođenje pod zahtjeve efikasnosti narušava samu njenu suštinu. Potreba za efikasnom demokratijom pokušava se u opštinama realizirati preko inokosnih izvršnih organa – načelnika – koji urođenoj tromosti demokratije trebaju pomoći svojim menadžerskim sposobnostima. Iako se propisima pokušava održati balans između inokosnog organa odnosno načelnika i kolektivnog organa odnosno skupštine opštine – odnosi moći izmiču kontroli i načelnik dominira nad skupštinom gdje god je ovakav sistem vlasti na lokalnom nivou uveden. Kakva-takva ravnoteža se ipak održava zahvaljujući posredovanju centralnih organa i zahvaljujući kodeksu koji načelnike obavezuje da upravljaju poslovima a da ne vladaju narodom.

Prostor Bosne i Hercegovine ne može se pohvaliti velikim demokratskim tradicijama, posebno ne na lokalnom nivou. Opština je ovdje sve donedavno bila samo administrativna jedinica, a lokalna samouprava tek transmisija preko koje su se zamisli vladajuće partije prenosile do društvene baze, na izvršenje. Pošto

je takva opština, zavisna od viših nivoa vlasti, postojala stoljećima, uklopljenost u hijerarhiju i klijentizam su duboko ukorijenjeni u mentalitet opštinskih lidera i stanovnika i to nije moguće iskorijeniti uvođenjem novih institucija. Pogotovo što i centralna vlast pokušava da zadrži kontrolu nad zbivanjima na periferiji sistema. Zbog toga tranzicija ka demokratiji ne daje tako spektakularne rezultate kakve priželjkuje međunarodna zajednica. Ona je insistirala da se u BiH uvede funkcija neposredno biranog načelnika opštine pošto je to trend usvojen u dobrom dijelu evropskih zemalja. To je predstavljeno kao napredak u razvoju demokratskih odnosa jer se neposrednim izborom načelniku daje snažna legitimacija za njegovu moć koju on crpi iz svojih inače velikih ovlaštenja.

Prošlo je deset godina od uvođenja neposrednog izbora načelnika; iako je to kratak period u životu institucija, potrebno je ustanoviti kakve je rezultate dala ova institucionalna inovacija kako bi se na osnovu tih saznanja mogle preduzeti neophodne korekcije u budućnosti. Rezimirati desetogodišnje iskustvo potrebno je i zbog toga što je već bilo pokušaja da se interveniše u način izbora načelnika: Vlada Republike Srpske je predložila izmjene zakona po kojima načelnika ne bi više birali građani na neposrednim izborima već bi to radila skupština opštine. Ovo je, međutim, ocijenjeno kao korak unatrag u razvoju demokratije i spriječeno je energičnim zahtjevom međunarodnih predstavnika. Ipak, ova je epizoda vrlo indikativna: nije li to znak da i na području lokalne samouprave postoje dvije oprečne koncepcije od kojih je jedna onā izložena u postojećim zakonskim rješenjima, a druga je onā sadržana u zahtjevu Vlade RS? Pošto iza svakog političkog koncepta pretočenog u politički zahtjev stoji i neki društveni interes i neki akter koji taj interes želi da ostvari – potrebno je istražiti ko stoji iza ovih različitih političkih koncepcija. Budući da se ovdje radi o političkim sukobima i borbi za moć, sve strane izbjegavaju da otvoreno i jasno iznesu svoje stavove pa se sukob rješava zakulisnim igrama, lobiranjem i zavjerama.

Ovo je istraživanje pokrenuto s ciljem da se opišu, analiziraju i interpretiraju političke i ekonomske promjene u opštinama (i lokalnim zajednicama) do kojih je došlo poslije uvođenja funkcije načelnika u sistem lokalne samouprave i da se na osnovu dobijenih rezultata sugeriraju moguća poboljšanja. Istraživači su pošli od činjenica koje su i laici već primijetili:

- da su načelnici tokom protekle decenije izrasli u najmoćnije političke figure na lokalnoj političkoj sceni;
- da je pojava moćne načelničke figure na lokalnoj političkoj sceni poremetila dotadašnje odnose moći u lokalnim jedinicama;

- da je u mnogim opštinama došlo do ubrzanog razvoja i
- da je u mnogim opštinama porastao kvalitet opštinskih usluga.

Logično je bilo zapitati se da li se ove pojave mogu dovoditi u vezu s uvođenjem funkcije načelnika i s njegovim neposrednim izborom ili se one imaju pripisati nekim drugim uzrocima. Tačno je da je uvođenje funkcije načelnika imalo za cilj da poboljša efikasnost lokalne uprave, a neposredni izbor prvog čovjeka opštine trebao je da ojača lokalnu demokratiju. Međutim poznato je da svaka politička mjera pored namjeravanih proizvodi i nepredviđene, a često i nepoželjne posljedice. Osim toga, demokratske institucije koje već dugo uspješno funkcioniraju u jednim zemljama ne moraju iste rezultate polučiti u drugima. Zbog toga je trebalo pažljivo ispitati kakve je sve posljedice proizvelo uvođenje ove funkcije u opštinskom mikro-kosmosu.

Istraživanje odnosa u lokalnim jedinicama je komplikovanije i teže nego istraživanje odnosa u globalnom društvu. Lokalna društva su zatvorena i ksenofobična i u njih je teško prodrijeti, posebno strancima i istraživačima. Sve se na lokalnom nivou mistifikuje i taji, predstavlja drugačijim nego što jeste, trivijalne činjenice dobijaju prvorazredan značaj, a svaka opština predstavlja se kao jedinstvena i nesvodiva na opštija pravila i socijalne obrasce. Zbog ovakve prirode odnosa u lokalnim jedinicama opredijelili smo se za istraživački pristup koji je najbliži onome što se u teoriji naziva hermeneutički pristup. Dok drugi pristupi nastoje da opišu i objasne neku pojavu i teže uopštavanju, hermeneutički pristup teži opštem razumijevanju i specifičnoj interpretaciji same te pojave.

Hermeneutičko studiranje pojave započinje sa inicijalnim znanjem istraživača o predmetu istraživanja i s njegovim razumijevanjem tog predmeta na tom nivou spoznaje. Radi se, dakle, o istraživačevim 'predrasudama' koje su utemeljene u njegovom znanju i iskustvu. One služe za formulisanje problema, pitanja i hipoteza. U dijalogu sa raspoloživim istraživačkim materijalom u daljnjem toku studiranja oblikuje se neka vrsta hermeneutičke spirale, odnosno znanje i poznavanje predmet se proširuju i produbljuju što rezultira sve adekvatnijim interpretacijama.

Početno znanje i iskustvo istraživača uključeni u ovo istraživanje u prostom zbiru iznosi blizu pedeset godina pretežno teorijskog bavljenja problemima lokalne samouprave. Ono je, kroz dijalog sa istraživačkim materijalom, dovelo do rezultata koji su predstavljeni u ovoj studiji.

Istraživači ekonomskih i političkih zbivanja u BiH imaju golemih problema s podacima: statistička služba je nerazvijena i traljava, mnogi podaci se ne prikupljaju sistematski i trajno, neke podatke društveni subjekti kriju ili ne dostavljaju. Zbog toga su tokom rada na ovom projektu korišteni podaci iz različitih izvora. Osim podataka iz zvaničnih i nezvaničnih statistika, novinskih izvještaja i posebno sprovedenog ispitivanja javnog mnijenja, kao istraživački materijal ovdje su korišćeni teorijski koncepti iz knjiga, izvještaji o realizaciji niza međunarodnih donatorskih projekata, terenski razgovori za raznovrsnim lokalnim akterima u odabranim opštinama u BiH... Dijalog sa istraživačkim materijalom nastavljan je u okviru interdisciplinarnog istraživačkog tima. Tako se dolazilo do novih, poboljšanih interpretacija koje su vodile ka novom razumijevanju pojave kojom se bavimo.

Izvještaj s rezultatima istraživanja organizovan je i izložen u tri poglavlja. U prvom, naslovljenom *Promjena pravno-političkog tretmana opštine i lokalne samouprave*, opisani su istorijski i aktuelni trendovi u razvoju lokalne samouprave u Evropi i u BiH; više pažnje posvećeno je prilikama u BiH što, uostalom, i jeste centralni predmet istraživanja. Drugo poglavlje, *Lokalni sistemi vlasti*, bavi se odnosom lokalne i državne vlasti, te različitim sistemima vlasti koji se uspostavljaju na lokalnom nivou među kojima su danas dominantni parlamentarni i predsjednički sistem; ovo poglavlje ima i poseban odsjek posvećen reformi lokalne izvršne vlasti koja je posljednjih decenija pokrenuta u svim zemljama Evrope. Treće, najobimnije, poglavlje – *Uticaj načelnika na lokalnu demokratiju, na lokalni ekonomski razvoj i na obavljanje opštinskih nadležnosti* – u potpunosti je posvećeno Bosni i Hercegovini i bavi se ispoljavanjem načelnikovog uticaja na razne aspekte lokalne samouprave.

Istraživački tim koristi ovu priliku da zahvali Fondu Otvoreno društvo, SDC/MDP Inicijative i Centrima civilnih inicijativa koji su podržali i finansirali ovo istraživanje ali koji ne snose nikakvu odgovornost za stavove iznesene na stranicama koje slijede. Svi prigovori mogu se uputiti na adresu istraživačkog tima koji je jedini odgovoran za rezultate svoga rada. Čitajući tekst u rukopisu i dajući vrlo korisne primjedbe, neki su pojedinci takođe doprinijeli kvalitetu knjige. Istraživački tim se posebno zahvaljuje Ranku Karapetroviću i Ljubiši Markoviću, ali ponavlja da je odgovornost za eventualne slabosti rada samo njegova.

I. glava

PROMJENA PRAVNO POLITIČKOG TRETMANA OPŠTINE I LOKALNE SAMOUPRAVE

. poglavlje

EVROPSKI TRENDОВI

Od vladanja ka upravljanju

Opštine su političko-teritorijalne jedinice koje postoje u svim zemljama. Tradicionalno orijentisana pravna nauka i danas smatra opštine tek administrativnim dijelovima države. Ovakvo shvatanje – da su opštine samo puki rezultat upravne diobe državne teritorije – logična je posljedica ranijeg dugotrajnog položaja opština u sistemu državne vlasti. Opštine su, naime, stoljećima predstavljale samo ekspoziture centralne vlasti i bile su pod potpunom dominacijom upravnog aparata države. Politički režimi su prekrajali teritorij države u skladu sa potrebama vladanja i povodeći se za nagonom održanja vlasti, tako da su opštine bile trajna ali neautonomna, odnosno pravno i politički zavisna institucija. Drugim riječima, opštine su opstajale pod svakim režimom ali su njihove granice, status, sredstva i nadležnosti u potpunosti zavisili od volje i potreba viših nivoa vlasti.

Skoro sve što se ticalo statusa i nadležnosti opština bilo je regulisano upravnim pravom, pa se ova grana prava jedina bavila izučavanjem lokalne samouprave; pri tome je naglasak bio na upravno-administrativnim procesima i odnosima unutar opština, na pravnom statusu i nadležnostima opština, na odnosima između opština i na njihovim odnosima s drugim nivoima vlasti. Čak se ni ustavno pravo nije bavilo lokalnom samoupravom kao pravno-političkim konceptom ili je to činilo krajnje reducirano i skolastički – baveći se samo ustavnim mehanizmima i garancijama za ostvarivanje lokalne samouprave i analizirajući njenu normativnu projekciju izloženu u ustavu. Ekonomska nauka se marginalno bavila ekonomskim pitanjima lokalne samouprave i tek u drugoj polovini XX vijeka počela

je više pažnje da poklanja lokalnim finansijama. Sociologija je održala vezu s lokalnom samoupravom preko posebnih sociologija koje su se bavile urbanim i ruralnim zajednicama i preko sporadičnih izleta u ovu oblast – istražujući odnose moći u lokalnim zajednicama; ozbiljna i sistematska sociološka istraživanja lokalne samouprave počinju tek u drugoj polovini prošlog vijeka.

Tek je angažovanje političkih nauka donijelo krupne doprinose u svestranom proučavanju opštine i lokalne samouprave. Političke nauke su smjestile opštine u širi koncept političkog sistema i u relativno kratkom roku iznjedrile nove pristupe izučavanju opština i političkih procesa koji se odvijaju u njima i oko njih. Prvotni institucionalni pristup, s naglaskom na formalnim strukturama i odnosima, zamijenjen je bihevioristički orijentisanim istraživanjima; njih je smijenilo intenzivno zanimanje za stvarne sadržaje političkih procesa i za odnose moći unutar političkih zajednica, da bi u posljednjoj deceniji, kroz tzv. novi institucionalizam, opet oživjelo zanimanje za ulogu i značaj struktura, institucija i formalnih obrazaca moći u lokalnim zajednicama.

Pozitivnim promjenama u statusu lokalne samouprave značajno je doprinio i stav koji su Evropska zajednica i kasnije Evropska unija zauzele prema ovom nivou vlasti. Od polovine 80tih godina prošlog vijeka Evropska zajednica i formalno, kroz usvajanje Povelje o lokalnoj samoupravi (1985.), priznaje da je lokalna samouprava vrlo značajan modus revitalizacije onemoćalih demokratskih institucija u zemljama razvijenog zapada, a već devedesetih Evropska unija usvaja *decentralizaciju* kao jedno od svojih temeljnih političkih načela i čitavim nizom ekonomskih, pravnih i političkih mjera doprinosi jačanju lokalne samouprave u zemljama članicama; *subsidijarnost* je u Evropskoj uniji shvaćena i kao pravni princip i kao političko načelo i sve zemlje članice moraju ga usvojiti i ugraditi u svoj pravni sistem. Kada je s kolapsom socijalizma došlo do približavanja između Evropske unije i bivših socijalističkih zemalja, svima je njima preporučena *decentralizacija* kao prvi korak u *demokratizaciji* njihovih političkih struktura i kao jedan od uslov za ulazak u Evropsku uniju.

Čini se da je odnos prema lokalnoj samoupravi počeo da se mijenja počev od 70tih godina prošlog vijeka. Promjene su uočljive na *praktičnom* i *teorijskom* planu. Zanimljivo je to da je pokret za promjene počeo kao niz praktičnih mjera koje su države preduzimale bez da bi prethodno usvojile novi koncept lokalne samouprave koji, uostalom – kao cjelovita teorija i osmišljena politika – nije ni postojao. Teorija je i u ovom slučaju naknadno racionalizovala ono što su političari već stavili u pokret nizom praktičnih političkih mjera.

Prvo su države evropskog sjevera, a zatim i zemlje srednje Evrope, reformisale svoju lokalnu samoupravu i to tako da su postepeno smanjivale broj opština i novouspostavljenim – sada demografski i ekonomski znatno snažnijim – jedinicama prenosile sve više nadležnosti i sve više sredstava. Zemlje evropskog zapada i juga su još izvjesno vrijeme ostale vjerne konceptu male opštine s minornim ovlaštenjima, ali su i one postepeno usvojile trend jačanja opština šireći im istovremeno prostor za samostalno odlučivanje o većem broju pitanja.

Nesumnjivo da je ovaj reformski pokret dobrim dijelom bio posljedica slabljenja nacionalne države; koncept svemoćne nacionalne države, doveden do kraja još početkom dvadesetog vijeka, počeo je da pokazuje svoje nedostatke – između ostalog i taj da država nije u stanju da na kvalitetan način zadovolji sve one brojne potrebe građana koje se javljaju kao posljedica zajedničkog života velikog broja ljudi na jednoj ograničenoj teritoriji. U zemljama zapadne demokratije lijek se pokušao pronaći u primjeni tzv. *New Public Managementa*, što je u prvom redu značilo primjenu tržišnih principa i metoda na oblast komunalnih usluga, socijalnih službi, lokalnog prevoza, brige o djeci, brige o starim ljudima. Poslije prvih uspjeha pokazalo se da tržište ima svoja ograničenja u javnom sektoru; još gori su bili samo pokušaji države da sama organizuje ove službe – u zemljama realnog socijalizma to je dovelo do ogromnog porasta troškova i istovremenog pada kvaliteta usluga.

Jedna od posljedica tih globalnih protivrječnih političkih trendova ogledala se i u tome što u većini zemalja, bez obzira na način kako su one bile politički organizovane na nacionalnom nivou, jačaju trendovi *decentralizacije*, a donošenje sve većeg broja političkih odluka spušta se na srednji i najniži nivo društvene organizacije. Tako je porastao značaj opština i lokalne samouprave, što je uticalo na to da se i državna uprava drugačije odnosi prema njima. A s tom promjenom političke klime, promijenio se i način teorijskog osmišljavanja položaja opštine u državi i, šire, u političkom sistemu. Dalja konsekvenca jeste uvođenje drugačije terminologije u stručni i javni diskurs kada se govorilo o ovim stvarima.

I praktično i teorijski, opštine su dugo držane po strani od glavnih političkih procesa. To je išlo toliko daleko da se u nekim evropskim zemljama opštine pokušavalo držati u stanju političkog vakuma, kao da su one sredine oslobođene političke utakmice i političkih konflikata. Najvažnije političke odluke donošene su na državnom ili regionalnom nivou, pa je opštinama ostajalo samo da provode ono što se na njih odnosilo, tj. da redovno šišaju travu ispred gradske vijećnice, dobro organizuju prikupljanje smeća i brinu se o obnavljanju fasada stambenih zgrada kako bi opština ljepše i urednije izgledala.

Čak su i političke partije u nekim zemljama dugo zanemarivale opštinski nivo i nisu uopšte imale opštinska odjeljenja niti su se na lokalnim izborima pojavljivale sa svojim listama. (Đorđević, 2002:77). Ova je pojava uslovljena različitim razlozima:

Tokom najvećeg dijela XX vijeka politički trendovi nisu samo *izgledali* protiv-rječni i zbunjujući – oni su to *zaista* bili. Države su, na primjer, istovremeno slabile i jačale. Slabile su prema vani zato što su se, i na Istoku i na Zapadu, države odricale dijela svog suvereniteta i prenosile ga na nadnacionalne međunarodne organizacije – Varšavski pakt, NATO pakt, Evropsku zajednicu; istovremeno, prema unutra, države su tokom prve polovine prošlog vijeka, postajale sve centralizovanije. Tek sa popuštanjem međunarodnih odnosa, i unutrašnji odnosi su postajali više relaksirani tako da se, bar u onim demokratskim zemljama, moglo postaviti pitanje: ako država sve organizuje ili čak sama sve radi, u čemu se sastoji uloga građana? Ako su država i tržište u stanju da bolje od građana predvide i ispune sve njihove potrebe i čak želje – nije li samo postojanje kategorije građana i civilnog društva dovedeno u pitanje? U demokratskim zemljama odgovor je nađen u decentralizaciji i u insistiranju na participaciji građana. U zemljama realnog socijalizma odnos između centralnih i lokalnih organa je jednom zauvijek riješen u korist onih prvih i to se pitanje kasnije više nije smjelo ni postavljati; zbog toga su se narodi ovih zemalja, poslije propasti socijalizma, učili lokalnoj demokratiji *ab ovo*.

- *slaba ukorijenjenost političkih partija*¹ i njihov nedovoljan kapacitet da pokriju svu teritoriju zemlje;
- uvriježeno shvatanje da je pravo polje djelatnosti političkih stranaka nacionalni nivo pošto su tu locirana istinska pitanja kojima političke partije treba da se bave: suverenitet, nacionalna sigurnost i druga opšta nacionalna pitanja. Politika se po tom shvatanju stvara na vrhu, a primjenjuje na dnu društvene organizacije;
- pravna pravila kojima se ograničava uticaj partija na lokalne vlasti. Lokalna politika je, po ovom shvatanju, područje ispoljavanja slobode građana i svako institucionalno miješanje u ovaj proces može samo da naudi izvor-nim težnjama koje se na lokalnom nivou ispoljavaju.

¹ Ukorićenjenost političkih partija je odnos između broja stanovnika zemlje (ili broja odraslog stanovništva) i broja članova svih političkih partija. U razvijenim zemljama zapada taj je indeks veoma nizak, pošto članstvo političkih partija obično obuhvata između 3 i 5% stanovnika.

Ova *politička ispražnjenost* opština ostavila je najdublje posljedice na lokalnim izborima. U trijadi: nacionalni – regionalni – lokalni izbori, ovi zadnji su ujedno i hijerarhijski najniži. Kako izvještava Kasapović, u nekim zemljama to se vidi već u njihovom formalnom nazivu: u Njemačkoj se nacionalni izbori nazivaju 'glavni izbori' (*Hauptwahlen*), a lokalni se nazivaju 'sporedni izbori' (*Nebenwahlen*); u Italiji se takođe samim nazivom izbora lokalnim izborima želi oduzeti politički kvalitet, pa su izbori za nacionalni parlament – '*elezioni politiche*', a lokalni izbori su – '*elezioni amministrative*' (Kasapović, 2004:63-65).

I sami birači poklanjaju manje pažnje lokalnim izborima nego hijerarhijski višim nacionalnim. Na izborima je odzivnost birača u pravilu tim manja što je niži nivo izbora; i biračima je jasno da se na nižim nivoima odlučuje o manje važnim pitanjima pa se lakše odluče da te izbore 'preskoče' ili ih podrede nekim važnijim obavezama. Biračko tijelo shvata izbore za nacionalni parlament kao trenutak u kojem se odlučuje o političkoj sudbini zemlje pa se birači tvrdokornije drže ustaljenih političkih podjela i glasaju za partije i političke opcije kojima vjeruju po navici i tradiciji; na lokalnim izborima birači su 'opušteniji' i skloniji političkom eksperimentiranju. Zbog toga na nacionalnim izborima 'prolaze' samo partijske liste i kandidati, dok na lokalnim izborima vrlo lako budu izabrani i nezavisni kandidati i građanske liste.

Nacionalni izbori – zbog značaja i političke težine koju glasači pripisuju pitanjima o kojima odlučuju glasajući za jednu ili drugu političku opciju – vrlo često rezultiraju dubokim podjelama i konfliktima u političkom tijelu nacije te se zbog toga i označavaju kao *high-stimulus elections*, nasuprot lokalnim izborima koji obično prođu u mirnijoj atmosferi, ponekad skoro nezapaženo, i koji su otuda *low-stimulus elections* (Kasapović, 2004:64).

Promjene u reformisanju lokalne samouprave bile su vrlo postupene, a mijenjanje političko-administrativnog ustroja pojedinih zemalja trajalo je i više decenija. Na *teorijskom planu* promjene takođe nisu tekle mnogo brže. Od 80tih godina, ipak, sve je više teorijskih radova koji opštinu i lokalnu samoupravu u njoj razmatraju kao ekskluzivan *politički koncept* i kao važan aspekt *političkog sistema*, a ne samo kao dio administrativnog ustrojstva zemlje. Po novom teorijskom shvatanju, lokalne jedinice nisu samo područje *primjene* politike već i mjesto gdje se politika *stvara*; opštine nisu 'ideološki slobodne zone' u kojima vlada politički neutralna javna uprava – one su poprište borbe političkih partija koje se na lokalnom području bore za vlast jednako kao na nacionalnom. To je nazvano 'parlamentarizacijom' lokalne politike, pri čemu se pod tim izrazom podrazumijeva

„ujednačavanje načina rada“ komunalnih predstavničkih tijela s nacionalnim parlamentom“ (Gabriel/Haungs/Zender, 1984:101, prema Kasapović, 2004:66).

Zaista, u radu lokalnih predstavničkih tijela mogu se već dugo primijetiti izvjesne – i sve veće – strukturalne i proceduralne sličnosti s nacionalnim parlamentom. Ta analogija ipak nije osnovni razlog zbog kojeg i de Bruycker naglašava da lokalna predstavnička tijela ne treba smatrati administrativnim već političkim tijelima. Ovo svoje stanovište de Bruycker utemeljuje sljedećim razlozima:

- lokalna predstavnička tijela izabrana su na demokratskim izborima (a nisu imenovana od strane neke više vlasti);
- lokalna predstavnička tijela su nosioci javne vlasti i
- lokalna predstavnička tijela kontrolišu izvršnu vlast.

Samo formalni i dodatni argument za to da su lokalna predstavnička tijela tipično politička tijela jeste činjenica da je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi definirala lokalnu samoupravu kao pravo u korist lokalnih zajednica. U svojim izvođenjima de Bruycker ide i dalje: o lokalnoj samoupravi više nije moguće govoriti samo u kategorijama upravnog prava, pa i svoj izvještaj on tumači kao dio procesa izrade 'lokalnog ustavnog prava' (de Bruycker, 2002:10-11).

Kada rezimiramo ovaj pregled praktičnog odnosa prema opštini i lokalnoj samoupravi i teorijskog shvatanja ovih koncepata, mora se zapaziti da postoji dvostruka evolucija:

- a. u odnosu centralnih vlasti prema opštini i
 - b. u odnosu pravnih i političkih nauka prema opštini i lokalnoj samoupravi.
- a. U prvom slučaju se radi o ukupnom mijenjanju odnosa centralne vlasti prema svim subcentralnim nivoima; to je kao tendencija naročito vidljivo u nekada izrazito centralizovanim državama kao što su Francuska, Španija i Italija. Ove su zemlje, počev od 70tih godina, izvršile reforme svog državnog ustrojstva u tom smislu da su se izrazito decentralizirale, jačajući pokrajine, regione i druge subcentralne nivoe vlasti – sve do opština. Slična se evolucija može zapaziti i u nekim drugim zemljama, tradicionalno decentraliziranim – Njemačkoj i skandinavskim zemljama, u kojima se ovi trendovi nastavljaju s novim zamahom, što se vidi u njihovim teritorijalnim reformama i u proširivanju opštinskih nadležnosti (Loughlin, 2001).
- b. Na teorijskoj ravni je takođe uočljiva izrazita evolucija, skoro bismo rekli prelom, u shvatanju opštine i lokalne samouprave. Ovi su koncepti izvučeni ispod monopola

administrativnog prava i sada ih se tretira kao ustavne kategorije – neki teoretičari čak govore o „lokalnom ustavnom pravu“. Iako je domašaj ove sintagme još uvijek neodređen, nesumnjiv je zaokret od ranijeg konzervativno-pravnog shvatanja i pro-učavanja lokalne samouprave ka njenom smještanju u šire pravne i ustavne okvire.

Još radikalniji od ovog pravnog pristupa jeste moderni politološki pristup izučavanju lokalne samouprave. Prihvatajući da su lokalne zajednice teritorijalno-političke jedinice u kojima se odvijaju politički procesi vrlo slični onima koji se odigravaju na državnom nivou, političke nauke su počele da u analizama lokalnih politika primjenjuju metode, tehnike i pristupe koji se primjenjuju u analizi nacionalne politike (Kasapović, 2004:66). To je, čini nam se, ne samo posljedica promjene u teorijskoj vizuri, već i posljedica promjene u samim lokalnim jedinicama koje su tokom posljednje tri decenije i same počele da se 'politizuju' u tom smislu što politički život u njima sve više liči na nacionalnu političku scenu; opštine se sve više 'parlamentariziraju', postaju poprište natjecanja različitih političkih koncepcija – politika se danas u opštinama kreira, a ne samo primjenjuje. Realistički orijentisana nauka mora to uzeti u obzir.

. poglavlje

BOSANSKOHERCEGOVAČKI TRENDovi

Od vladanja na centralnom do vladavine na lokalnom nivou

a. Opština je samo dio države

Starijim čitaocima i boljim poznavacima lokalne samouprave u BiH mnoge od gore rečenih stvari će se učiniti poznatima iz vlastitog iskustva. Zaista, lokalna samouprava kakva je decenijama razvijana u BiH nije se u konceptualnom smislu mnogo razlikovala od onog modela lokalne samouprave o kojem je bilo riječi na prethodnim stranama. To pogotovo važi za lokalnu samoupravu kakva je u BiH postojala do 50tih godina prošlog vijeka. To je bila klasična lokalna samouprava sa velikim brojem malih opština koje su bile tek produžeci državne vlasti, s krajnje reduciranom lokalnom samoupravom i čiji su se načelnici više bavili provođenjem državnih mjera nego li lokalnim nadležnostima.

U to je vrijeme i u Zapadnoj Evropi, naročito na južnom dijelu kontinenta, u Francuskoj, Italiji i Španiji, takođe dominirao sličan, centralistički model u kojem su opštine pretežno figurirale kao administrativne jedinice kojima su upravljali centralno imenovani činovnici (Peter John, 2001:28). Kao što smo već izložili, u zemljama zapadne i centralne, a pogotovo sjeverne Evrope, lokalna samouprava je u drugoj polovini vijeka počela da se mijenja u skladu sa sveopštom demokratizacijom društva – broj opština se smanjuje, prosječna veličina i ekonomska snaga opština se povećava, a broj opštinskih nadležnosti raste. Drugim riječima opštine postaju sve veće kako bi mogle da preuzmu što više nadležnosti, a sve je

to u skladu sa političkim načelom da zadovoljavanje lokalnih društvenih potreba kao što su komunalne usluge, briga za djecu, socijalno staranje, javni transport i slične – treba da se obavlja na onom nivou vlasti koji je najbliži korisnicima. Osim toga, koncept *države blagostanja*, kakav je prihvaćen i razvijan u Evropi od početka prošlog vijeka, nije mogao u potpunosti biti primijenjen a da se bar djelimično ne promijeni centralistička priroda države; decentralizacija i razvoj lokalne samouprave su prirodne posljedice primjene ovog novog političkog modela (Cousins, 2005; Allum, 1997:418).

Istovremeni trendovi koji se registruju u BiH su znatno drugačiji, iako postoji i neka sličnost sa opisanim procesima u Evropi. Sličnost je u tome što se i ovdje broj opština smanjuje skoro četiri puta tako da su do 70tih godina bh opštine postale prostorno najveće u Evropi. I u Bosni i Hercegovini država opštinama povjerava sve više nadležnosti, tako da one obavljaju sve više državnog posla. Sam koncept lokalne samouprave je evoluirao iz klasičnog oblika u ideološki koncept integralnog samoupravljanja na lokalnom nivou, što je predstavljalo logičan korak u razvoju koncepta društvenog samoupravljanja, dominantnog ideološkog modela koji je polovinom prošlog vijeka usvojila vladajuća Komunistička partija.

I pored formalnih sličnosti, između ova dva modela lokalne samouprave – evropskog i bosanskog – postojalo je i nekoliko suštinskih razlika. Zapadni model se, čak i u zemljama južne Evrope koje su se tvrdokorno držale centralističkih tradicija, ipak postepeno otvarao demokratskim tendencijama, i malo-po-malo se oslobađao administrativnih stega. To se najbolje uočava u sljedećim trendovima:

- opštinski načelnici u Evropi su sve manje državni službenici (sa svim pejorativnim prizvucima koji uz ovu sintagmu idu), a sve više narodni izabranici – sa svom onom pozitivnom konotacijom koja ovom pojmu pripada;
- lokalna administracija je sve manje 'vlast', a sve više 'javna služba';
- opština je sve manje upravna jedinica vlasti, a sve više 'javni servis građana';
- lokalna samouprava je sve više okrenuta građanima i korisnicima lokalnih usluga te je na sve većoj cijeni ljubazni i predusretljivi lokalni službenik, načelnik, policajac.

Ove tendencije postaju naročito snažne od kraja sedamdesetih godina kada u javnu upravu počinje da prodire koncept tzv. *novog javnog menadžmenta*, o čemu će kasnije biti više riječi.

Novi javni menadžmet (New Public Management) je pokušaj da se u javnu upravu, a naročito u oblasti zdravstva, komunalnih usluga, obrazovanja, socijalnog staranja, brige o djeci i slične – uvedu elementi tržišnog poslovanja i odgovarajuće metode upravljanja. Vlast, smatraju zagovornici ove doktrine, treba i može da bude kao biznis. Rukovođenje bi u državnim agencijama, lokalnim zajednicama i javnoj upravi trebalo da bude preneseno na preduzetnike /menadžere koji bi ove institucije učinili efikasnijim, a njihove usluge jeftinijim. Preporučuju korištenje tržišnih mehanizama kao što su takmičenje u javnom sektoru, ugovaranje, privatizacija, primjena potrošačkog izbora i decentralizacija.

Nasuprot ovim demokratskim tendencijama koje su jačale u Evropi, u lokalnoj samoupravi BiH od druge polovine prošlog vijeka jačaju upravo suprotni politički trendovi:

- s dobijanjem sve više državnih poslova, opštine se i same sve više pretvaraju u 'države u malom';
- umjesto da kao najniži nivo vlasti budu najbliže građanima – opštine se sve više udaljavaju od svojih žitelja postavljajući se prema njima kao autoritarne institucije;
- umjesto da na lokalnom nivou dominiraju odnosi bliskosti uobičajeni u malim sredinama – opštinska vlast se depersonalizira, zatvara u kancelarije i gubi kontakt sa građanima;
- odgovornost prema višim nivoima vlasti ima za posljedicu da lokalna uprava pažljivije gleda kako da zadovolji obaveze prema 'gore', nego li što nastoji da zadovolji potrebe građana; logična posljedica jeste opadanje kvaliteta lokalnih usluga i smanjena responzivnost lokalne vlasti na potrebe i zahtjeve građana.

Temelj svih ovih razlika između zapadnog i bh modela lokalne samouprave nije u samim konceptima lokalne samouprave; oni su zapravo čak i slični. Problem je u tome što se sam koncept primjenjivao u bitno različitom sistemskom okruženju. Govoreći jezikom sistemske analize reklo bi se da je okolina – prevashodno ideološka, politička, ekonomska i kulturna – kreirala okolnosti koje su presudno uticale na to kako će se jedan te isti koncept lokalne samouprave otjelotvoravati. U zapadnoj Evropi ta je okolina pluralistička, demokratska i tržišno orijentisana, dok je u Bosni i Hercegovini okolina u kojoj se razvijala lokalna samouprava bila jednopartijski isključiva, nedemokratska, državno-svojinska i plansko-centralistička. U takvoj okolini i lokalna samouprava je morala da bude prema dole autoritarna, prema gore poltronski poslušna a u horizontalnim odnosima

autarhična i zatvorena institucija. Jezikom sistemske analize rečeno – umjesto da prima inpute odozdo i orijentiše se ka građanima i njihovim potrebama, opština je imala sistemsku orijentaciju, tj. primala je inpute odozgo i samo na njih je reagovala.

Ovo su generičke karakteristike lokalne samouprave u BiH; budući da su to vrlo duboko usidrena socijalna svojstva, teško i sporo se mijenjaju. Kao što ćemo vidjeti, lokalna samouprava još nije uspjela da ih se oslobodi; to može biti posljedica loših adaptivnih sposobnosti opština, ali može značiti i to da se njihova okolina nije suštinski promijenila i da u opštinama generira stalno iste karakteristike.

b. (Komunistička) partija kao faktor integracije

Kada se govori o ovom periodu bliske prošlosti Bosne i Hercegovine, nemoguće je preneglasiti značaj koji je u izgradnji odnosa na lokalnom nivou imala vladajuća Komunistička partija.

Unatoč tome što se jugoslovenski tip socijalizma pokušava prikazati kao konceptualno drugačiji od tzv. realnog socijalizma koji je vladao u ostatku istočne Evrope, na nivou stvarnih društvenih odnosa suštinskih razlika između ova dva 'tipa' socijalizma ipak nije bilo. I u jednom i u drugom slučaju radilo se o centralno upravljanoj i strogo partijsko-policijski kontrolisanom društvu s državnim privredom kao ekonomskom osnovom. Pri tome se jugoslovenski socijalizam od realnog razlikovao samo u epitetima kojima se je sam opisivao: umjesto 'realni' – on je bio 'samoupravni'; 'realni' je imao državnu svojinu – 'samoupravni' je imao 'društvenu'; onaj je bio jednopartijski – u potonjem je postojao 'pluralizam samoupravnih interesa'. Ali sve su ove razlike bile efemerne i nisu mogle da prikriju suštinu – da je i u Jugoslaviji punih pedeset godina postojao jednopartijski režim snažno usidren na vlasničkom monopolu države i na svemoći partijsko-policijskog aparata.

Ova ocjena posebno važi za Bosnu i Hercegovinu. Naime, primjena samoupravnog socijalizma je bila različita u pojedinim dijelovima jugoslovenske federacije, ali je najviše sličnosti s modelom surovog državnog socijalizma bilo upravo u ovoj središnjoj republici. Otkako su komunisti preuzeli vlast, ona je u Bosni i Hercegovini provedena čvrstom rukom; nemilosrdno je zatiran svaki proplamsaj iole liberalnije misli, a o nekoj liberalnoj praksi – kakva se s vremena na vrijeme javljala u drugim jugoslovenskim republikama – ovdje nije bilo ni pomena. Državom se u ovoj republici – a republika je bila država sa svim državnim prerogativima

osim suverenosti, odbrane i vanjske politike – upravljalo autoritarno-policijski i centralistički, preko lanca transmisija u kojima su opština i lokalna samouprava bili važne karike.

U socijalističkoj BiH opština nije bila samo teritorijalna jedinica – ona je bila osnov državne vlasti, emanacija države na lokalnom nivou. Uveden je princip dvostruke odgovornosti pa su opštinski narodni odbori odgovarali i narodu koji ih je izabrao ali i hijerarhijski nadređenom sreskom narodnom odboru. Izvršni odbor opštine odgovarao je narodnom odboru opštine čiji je bio izvršni organ, ali je odgovarao i sreskom izvršnom odboru. Svako odjeljenje izvršnog odbora odgovaralo je i nadređenom odjeljenju sreskog izvršnog odbora. Poslije ukidanja srezova opština je bila zadužena za „ukupni privredni, socijalni i kulturni razvoj“ na svom području. Pri tome je naglasak bio na ekonomskom i političkom razvoju; socijalna sfera nije bila toliko važna pošto je u komunističkoj državi socijalna politika bila podređena ekonomskoj (Đilas, [1957], 1990; Pestoff, 2000:192).

Osnovni politički zadatak opštine bila je 'izgradnja i odbrana narodne vlasti'. To se tokom godina svelo na očuvanje posvemašnjeg monopola Komunističke partije koja je svoju idejnu avangardnost vrlo brzo zamijenila upotrebom vlasti po logici: „Ako nekoga ne možeš ubijediti u što – primoraj ga!“. Čak i kada se ta partija odrekla monopola na vlast, to je učinjeno hipokritski i polovično: do 1952. god. politički sekretar Komunističke partije je bio predsjednik narodnog odbora i ujedno predsjednik izvršnog odbora u opštini. Tada je Partija odlučila da se razdvoje funkcije vlasti od partijskih dužnosti, pa partijski sekretari nisu više 'birani' za predsjednike narodnih odbora, ali su zadržali mjesto predsjednika izvršnog odbora; drugim riječima partija je napustila reprezentativnu funkciju ali je zadržala izvršnu! Već tada je bilo jasno gdje leži prava vlast.

Ukratko, opština je bila jedan od glavnih pogona državne mašinerije kojom je neprikosnoveno upravljala KP. Kada je početkom devedesetih došlo do ukidanja monopola KP i legalizacije višestranačja, svom silinom se otvorilo pitanje novog socijalnog i političkog integratora. Novoosnovane političke partije upustile su se u žestoku borbu za vlast i djelovale su izrazito dezintegrativno razarajući postojeću društvenu koheziju. To je na lokalnom nivou dalo mogućnost izvršnom sloju da afirmiše svoju zaboravljenu funkciju političke integracije. Ali u uslovima tranzicije nije jednostavno provesti čak ni elementarne funkcije političkog sistema nužne za održavanje minimuma socijalnog i političkog jedinstva. Tako se i funkcionisanje izvršnog sloja u lokalnim jedinicama odvijalo više pod uticajem tradicije, starih navika i rutina zapamćenih iz prethodnog režima, nego

po novom modelu lokalne samouprave. To se dešava zbog toga što je prethodni model lokalne samouprave, u kojem je sve bilo strogo kontrolisano iz centra i podređeno centru, ostavio neizbrisiv trag:

- *prvo*, u institucijama kao oblicima kolektivnog pamćenja;
- *drugo*, u individualnoj i kolektivnoj svijesti građana, i
- *treće*, još dublji trag je ovaj model ostavio u svijesti njegovih najaktivnijih sudionika – pripadnika lokalnih elita.

c. Lokalni ekonomski razvoj u socijalističkom periodu

Osim političkih i servisnih, opština je imala i znatne ekonomske funkcije. Na ekonomskom planu opština se brinula o razvoju i realizaciji proizvodnih planova lokalnih preduzeća. Budući da je sva državna privreda bila rangirana na preduzeća od saveznog, republičkog i lokalnog značaja, opština je bila zadužena za poslovanje lokalnih preduzeća, a naročito je brinula za investicije i tzv. proširenu reprodukciju; država je, naime, smatrala da vlast ima šire vidike od privrede, da bolje od preduzeća zna u šta treba ulagati i koje grane privrede treba razvijati.

Metode upravljanja privredom vremenom su se mijenjale od „revolucionarnog etatizma“, preko „predaje fabrika u ruke radnicima“ do prihvatanja elemenata tržišta, ali je državna tutela nad privredom ostajala kao konstanta; pošto je opština bila dio države, državni uticaj na lokalnu privredu odvijao se putem lokalnih organa. Poslije donošenja ustava iz 1974. došlo je do znatnije decentralizacije; jedan od njenih ciljeva bilo je spuštanje odlučivanja na najniže nivoe, kako bi se obezbijedila cjelovita implementacija projekta integralnog samoupravljanja. U sistemu odlučivanja, unutar lokalne zajednice su u jednakoj mjeri participirale osobe koje stvaraju dohodak iz koga se izdvajaju sredstva za finansiranje javnih usluga (privreda) i osobe koje te usluge koriste (odnosno vanprivreda). Privreda je tada bila u centru jer je obezbjeđivala potrebna sredstva, dok je vanprivreda (zaposleni u javnom sektoru i pružaoci javnih usluga) obezbjeđivala potrebni nivo usluga. Osim privrede, u obezbjeđivanju sredstava su učestvovali neposredno i građani putem plaćanja određenih poreza, doprinosa i taksi. Sve je bilo uobličeno kroz formalne mehanizme odlučivanja na lokalnom nivou, odnosno izvršni odbor i skupštinu opštine. Vidljivo je da je privreda davala značajan doprinos kvalitetu pružanja javnih usluga, te je stoga i uticaj lokalnih direktora i predstavnika privrede bio veoma velik. Pored društveno-političkih institucija u vidu Saveza komunista, Saveza sindikata, Socijalističkog Saveza radnog naroda i Saveza omladine, u rad skupštine opštine je u velikoj mjeri bio uključen i poslovni sektor preko vijeća udruženog rada.

Vijeća interesnih zajednica su raspravljala o svim bitnim aspektima o kojima se raspravlja u opštini, ali bez direktne mogućnosti uticaja na predstavnike skupštine i njihovo odlučivanje. Stoga je i izvršni odbor, kao izvršni organ vlasti koji se bira na prijedlog članova skupštine opštine, bio upoznat sa svim inicijativama i problemima o kojima se raspravljalo na sjednicama vijeća.

Analiza ideoloških i pravnih aspekata strukture lokalne samouprave i sociološka analiza moći unutar lokalnih jedinica pokazuju da je unutar opštinske birokratije bio snažno zastupljen interes poslovne zajednice tog vremena. Predstavnici privrede su preko svojih delegata u vijeću bili u stalnom kontaktu sa predstavnicima lokalne vlasti, te u okviru same institucije imali mogućnost za uticaj na lokalne odluke. Sve je to bilo snažno deformirano jednopartijskim sistemom koji je, braneći etabliranu poziciju Kompartije i ideološki model, onemogućavao jači uticaj tržišnih mehanizama i primjenu principa racionalnog upravljanja.

Današnja rješenja u okviru zakona o lokalnoj samoupravi ne institucionalizuju, niti propisuju načine organizovanja i učešća tzv. interesnih grupa (građana, privrednika, mjesnih zajednica, itd) u radu jedinica lokalne samouprave. Naime, zakonska rješenja o udruženjima i fondacijama stvaraju mogućnosti da se svi (građani i ostali) mogu udruživati i djelovati kako bi ostvarili svoje interese i ciljeve. Tako su u prethodnih 10-tak godina u pojedinim opštinama, pored

udruženja građana sa humanitarnim ciljevima, nastala i udruženja zanatlija i privrednika, ugostitelja, poljoprivrednika itd., najviše u sklopu pojedinih međunarodnih projekata. Opštine su pomalo sumnjičavo ali uglavnom sa odobravanjem gledale na njihov rad ali im ipak nisu pružale adekvatnu podršku niti su udruženja prihvatana kao partneri u unapređenju ekonomskog stanja. Uvidom u stanje na terenu može se vidjeti da su ova udruženja ili nestala ili su njihove aktivnosti tako zanemarive da su članovi vremenom prestali da participiraju u okviru ovih lokalnih udruženja.

Iako je kasnije maskiran u drugačije ideološke i jezičke formulacije, socijalistički model će još zadugo ostati obrazac lokalnog organizovanja u Bosni i Hercegovini. Vjerujemo da ovaj obrazac i danas aktivno utiče na savremene odnose u bh opštinama, naročito preko izvršnog sloja u lokalnoj samoupravi. Kadrovi koji su psihološki formirani, stručno osposobljeni ('obučeni') i politički indoktrinirani u socijalističkom političkom okruženju danas čine gornji i srednji vladajući i upravljački sloj na državnom, entitetskom i lokalnom nivou. Ilustracije radi, prema objavljenim podacima, većina opštinskih načelnika u BiH ima oko pedeset godina života iza sebe, što znači da su svi oni do pune biološke i socijalne zrelosti došli u socijalizmu i u tom političkom okruženju usvojili *sistem vrijednosti* kojim se i danas rukovode.

Sistem vrijednosti je skup bazičnih realnih i idealnih kategorija na kojima društvo počiva. U socijalizmu to nisu bile samo proklamirane vrijednosti kao što su humanizam, sloboda, jednakost i kolektivizam, već i vrijednosti koje su forsirane u realnom životu: snishodljivost, poslušnost, prikrivanje pravih misli i osjećanja ('ketmenstvo' po Časlavu Milošu), licemjerstvo, policijsko doušništvo.

O ovim i drugim implikacijama prethodnog režima detaljno ćemo govoriti kasnije, u odjeljku posvećenom psihološkom profilu opštinskog načelnika. Ovdje želimo skrenuti pažnju na dva aspekta koji se u sličnim analizama vrlo često zanemaruju: *prvi* ćemo nazvati istorijsko-političkim kontekstom lokalne samouprave, a *drugi* – kulturnim kontekstom u kojem se lokalna samouprava realizuje.

1. Socijalne i političke okolnosti u kojima se danas ostvaruje koncept lokalne samouprave u BiH u velikoj je mjeri određen istorijom; i to ne samo istorijom institucija i pravnih normi, već istorijom kao faktičkim zbivanjem. Iako se ta

prosta činjenica najčešće potpuno prenebregava, prošlost je – u svojoj složenosti – presudna za lokalnu samoupravu. Istorija se u BiH – čak i u sociološkim i policy istraživanjima – najčešće svodi na političku istoriju ili još češće, na istoriju pravnih normi, odnosno ustava i zakona kao najvažnijih izvora prava. Analiza pravnih normi ne može nadomjestiti analizu socijalnih i političkih okolnosti u kojima su te norme nastajale, niti može doumjeti razloge zbog kojih su usvajana upravo takva a ne neka drugačija pravna rješenja. Zbog toga ćemo u nastavku pokušati da svako pravno i političko rješenje koje se odnosilo na lokalnu samoupravu – istorijski, sociološki i politološki usidrimo ukazivanjem na okolnosti koje su dovodile do takvih pravnih završnica.

2. Socijalno-psihološki i kulturni kontekst u kojem djeluje lokalna samouprava je okolnost koju je teško striktno odrediti, a koja, i pored svoje evazivnosti, postoji i na neki način utiče na to kako će se odvijati politički procesi i kako će funkcionirati političke institucije. O razvoju – ekonomskom i političkom – uvijek se govorilo u kontekstu kulture. Kulturne vrijednosti su ono što uobličava ljudski život, socijalne institucije i političke sisteme. Zbog kulturnih faktora se kaže da nekim narodima odgovara sistem jake vlasti, a drugim narodima se, takođe zbog kulture, pripisuje demokratska orijentacija (Harison i Hantington 2004; Lipset i Lejkin 2006; Inglehart i Welzel 2007). Kada je u Italiji 70tih godina prošlog vijeka u sklopu reforme javne uprave zemlja podijeljena na 20 pokrajina s velikim administrativnim ovlašćenjima, njihovo različito napredovanje Putnam je objasnio isključivo kulturno-istorijskim razlozima; njegova je interpretacija naišla na tako širok odjek da je od tada koncept „*socijalnog kapitala*“ postao nezaobilazni dio svake ozbiljne policy studije (Putnam [1993] 2003). Kao što ćemo kasnije vidjeti, *povjerenje*, kao suštinski dio socijalnog kapitala, u našim je opštinama na tako niskom nivou da se istraživač mora zapitati kako njihove socijalne strukture uopšte opstaju i funkcionišu.

Rezime

Evropa je stoljećima razvijala lokalnu samoupravu kao raznoliku i lokalnim pri-likama prilagođenu instituciju. Kako se lokalna samouprava razvijala i jačala, država joj je povjeravala sve više nadležnosti jačajući istovremeno njene ekonomske i političke kapacitete. Danas su opštine u svim evropskim državama više od običnih administrativno-teritorijalnih jedinica; izrasle su u snažne lokalne zajednice u kojima se ne samo pasivno provode ideje iz vrha državne uprave već se opšta politika konkretizuje i razrađuje na jedan originalan i stvaralački način. Iako su glavna politička rješenja još uvijek monopol centralne državne vlasti, lokalne zajednice doživljavaju renesansu u tom smislu što njihovi ekonomski i politički kapaciteti jačaju, što građani sve više svojih potreba zadovoljavaju na lokalnom nivou i što se politički život u opštinama dinamizira. Koncept države blagostanja se najvećim dijelom realizuje preko velike i jake opštine blagostanja.

U Bosni i Hercegovini su politički trendovi upravo suprotni od evropskih: umjesto da se demokratizuje – opština je postajala sve zatvorenija, sve autarkičnija i krajem dvadesetog vijeka sve etnocentričnija. Opština je pretvorena u produženu ruku države i učinjena je politički i ekonomski potpuno zavisnom od države što ju je udaljilo od građana i svelo na pukog izvršioca politike kreirane u državnim vrhovima. S propašću socijalizma stvari se izgleda nisu mnogo promijenile pošto su kulturne i vrednosne determinante na kojima počiva politički sistem ostale iste. Zbog toga je lokalna samouprava i dalje tek demokratska fasada iza koje se kriju lokalni lideri, neformalne grupe i eksponenti interesa centralne vlasti. Nepovjerenje, duboko usađeno u političku kulturu građana, daje osnovni ton ukupnom životu lokalnih zajednica.

II. glava

LOKALNI SISTEMI VLASTI

. poglavlje

DRŽAVNA I LOKALNA VLAST TEORIJSKA RETROSPEKTIVA

U svojim začecima, lokalna samouprava nije nastala kao plod nekog teorijskog ili ideološkog projekta; upravo obratno, nastala je spontano, rješavajući praktične probleme stanovnika sela i grada i rješavajući istovremeno 'prizemne' probleme u funkcionisanju države. To što su opštine i gradovi sami obavljali neke poslove vezane za njihovo područje pokazalo se tako dobrim da su već klasici liberalne misli vrlo rano shvatili demokratski i politički potencijal lokalne samouprave i preporučivali da se centralni organi rasterete nekih poslova tako što će ih prenijeti u nadležnost lokanim organima. Javne funkcije, smatrao je Mill², imaju tako mnogo dužnosti da ih je nužno podijeliti između centralnih i lokalnih autoriteta (Mill [1861] 1989:150).

U svom kapitalnom djelu napisanom prije vijek ipo, Mill je svoju sugestiju logički konsekventno razvio i čak detaljno izložio načela organizacije lokalne vlasti: pošto lokalni organi neke javne poslove mogu da obavljaju bolje od centralnih – vršenje tih poslova treba i prenijeti na lokalne organe, a njihove vršioce treba staviti pod nadzor lokalnih predstavničkih tijela. Izvršnih organa u opštinama može biti više, ali predstavničko tijelo treba da bude samo jedno. Lokalna predstavnička tijela, pak, treba da budu konstituisana na isti način i po istim principima kao nacionalno predstavništvo. To znači da treba da budu izborna i demokratska (Mill, 1989:151).

² John Stuart Mill (1806-1873.), u svoje vrijeme vrlo uticajan liberalni mislilac; danas se smatra klasikom liberalne misli.

Kao što se vidi, Mill je ideju lokalne samouprave razvijao po analogiji s nacionalnom predstavničkom vladavinom povodeći se pri tome za jednim načelom koje je sam uspostavio – da „autoritet koji najbolje poznaje načela trebao bi vladati tim načelima, dok onaj koji je najsposobniji u detaljima trebao bi njima i upravljati“. Millov zaključak je bio da bi „glavni posao centralne vlasti trebao biti da daje uputstva, a lokalne vlasti da ta uputstva primjenjuju“ (Mill, 1989:158). Politika (tj. 'davanje uputstava' kako Mill kaže) stvara se u vrhu države, a na njenom dnu se samo primjenjuje. To je posljedica činjenice što su lokalni organi i ljudi koji ih sačinjavaju intelektualno inferiorni u odnosu na centralne organe čiji službenici raspolažu dubljim uvidom u stvari i imaju više informacija, a osim toga i intelektualno su superiorni onima s dna državne organizacije.

Kao što smo ranije vidjeli, ovo je decenijama kasnije služilo kao opravdanje političke neutralizacije lokalnih jedinica: smatralo se da su zbog svoje intelektualne inferiornosti lokalne jedinice sposobne samo da izvršavaju politička uputstva, a ne i da traže i stvaraju politička rješenja. Politika, jedinstvena za cijelu zemlju, stvara se u vrhu države (znanje, po Millu, mora biti centralizovano) i materijalizira se kroz zakone koje lokalne jedinice samo primjenjuju.

Zaboravljalo se pri tome da se lokalni uslovi ponekad toliko razlikuju da primjena jedinstvenog političkog ili zakonskog rješenja traži od lokalnih jedinica mnogo kreativnosti i znanja. Osim toga, područje djelovanja lokalnih jedinica vremenom se proširilo na tako veliki broj raznovrsnih područja – obrazovanje, socijalna zaštita, komunalne usluge i stanovanje, zaštita okoline, briga o djeci itd – da su one morale da razvijaju specifične lokalne politike kao odgovore na te svoje probleme i da stvaraju vrlo sofisticirane službe i vještine da pronađena politička rješenja primijene. A za sve to potrebno je veliko znanje i kreativnost.

Što se 'intelektualne inferiornosti' lokalnog nivoa tiče, razvoj je i na ovom polju učinio svoje: drastično povećanje broja visoko obrazovanih ljudi u lokalnim službama učinio je ove i intelektualno konkurentnima i sposobnima da se nose s najizazovnijim problemima.

Osim toga, ne može se zanemariti činjenica da se u lokalnim jedinicama formiraju vrlo kompleksne socijalne zajednice, 'lokalno društvo' kako kaže C.W. Mills u svojoj studiji o elitama moći; akteri lokalnog društva – pojedinci i njihove organizacije – uspostavljaju čitav niz vrlo složenih odnosa u stalnom traganju za ravnotežom koja se neprekidno remeti i iznova uspostavlja. Brojne sociološke studije pokazale su da se u lokalnim zajednicama, demografski i teritorijalno

najčešće vrlo malenim, uspostavljaju veoma složeni socijalni sistemi koji su po broju veza i njihovoj suptilnosti ponekad složeniji od onog koji postoji na nacionalnoj ravni (Mills: [1956] 1964; Banfield: 1958).

Ovdje je potrebno ukazati na jednu veoma važnu distinkciju – na razlikovanje između sistema vlasti i političkog sistema.

Vlast je institucionalizovana moć, odnosno sposobnost da se utiče na ponašanje drugih pomoću legitimnih i od svih priznatih sredstava. U okviru nadležnosti propisanih pravnim pravilima vlast ljudima nešto naređuje ili zabranjuje, a oni su dužni to poslušati. Vlast, dakle, uključuje dva aspekta: pravo naređivanja s jedne strane i dužnost da se naredbe poslušaju s druge strane, a oba ta aspekta proizlaze iz činjenice da se naredbe izdaju u skladu s prihvaćenim pravilima. To znači da građani pristaju na pravo vlasti da zapovijeda i prihvataju svoju dužnost da slušaju.

Lokalne jedinice imaju svoj *sistem vlasti* budući da prema građanima i organizacijama na svojoj teritoriji nastupaju kao 'prava' vlast: izdaju dozvole i zabrane, uvode lokalne takse, kažnjavaju ili nagrađuju – već prema potrebi, a dužnost građana da se tim naredbama povinuju je nešto što se podrazumijeva. Poslušnost se ipak ne zasniva samo na osjećaju građanske dužnosti već se može i iznuditi silom. Posmatrano iz ugla pojedinca, nema nikakve razlike između državne i opštinske vlasti: kada na svom nepropisno parkiranoj automobilu zatekne uređaj koji ga blokira, građaninu neće biti ništa lakše ako zna da je taj uređaj postavila komunalna a ne državna policija; on zna samo to da mora da plati kaznu kako bi došao do svog auta i ne zanima ga koja ga vlast kažnjava: ona najviša – državna, ili ona lokalna – njemu najbliža. Građanin mora da posluša nalog vlasti ili se izlaže opasnosti da taj nalog bude silom proveden.

Jednako kao i sistem vlasti nacionalne države, ovaj lokalni sistem vlasti efikasno može funkcionisati samo u jednom širem okviru za koji je danas u opštoj upotrebi izraz *politički sistem*. Po mišljenju savremenih analitičara, postoji vrlo visoka analogija između političkog sistema uspostavljenog na nacionalnoj ravni, i političkih sistema koji se uspostavljaju u lokalnim jedinicama. U oba slučaja sve se vrti oko predstavničkog tijela i izvršnih organa koji postoje na oba nivoa. Sistem vlasti je u svim zemljama Evrope na svim nivoima – nacionalnom, regionalnom i opštinskom – organizovan kao predstavnička vlast; oblici neposredne

demokratije više su izuzetak nego pravilo³, iako se neposrednom učešću građana u političkom odlučivanju još uvijek pridaje posebna vrijednost – bar u udžbeničkoj i agitpropovskoj literaturi.

Bilo predstavničko tijelo nacionalno ili lokalno, uz njega se vezuju sljedeće, u ovoj analizi važne, atribucije:

1. biraju ga građani i ono odgovara svojim biračima. Bilo da su državna ili opštinska ta tijela nisu imenovana od strane nekog drugog tijela i u tom smislu nisu višem tijelu podređena i odgovorna.
2. Sva predstavnička tijela – centralna i lokalna – imaju svoj ustavom i zakonom propisan djelokrug nadležnosti i samostalno donose pravne propise u svom domenu.
3. Predstavnička tijela imaju izvršne organe koji provode politiku predstavničkog tijela. Način izbora izvršnih organa može biti različit ali je njihova funkcija u sistemu vlasti uvijek ista – oni su oni koji izvršavaju volju i odluke predstavničkog tijela.

Zar je onda opravdano samo u slučaju državnog parlamenta govoriti o političkom tijelu, a u slučaju lokalnih skupština o administrativnim tijelima? I nije li – prihvatimo li da su i lokalna predstavnička tijela tipično politička tijela koja djeluju u specifičnom okruženju vlastitih mini-političkih sistema – onda opravdano i na njih primijeniti razlikovanje parlamentarnih i predsjedničkih sistema, koje se već dugo pokazuje korisnim pri analizi nacionalnih političkih sistema? Smatramo da je na prvo od ovih pitanja odgovor odričan a na drugo potvrđan; u skladu s tim sljedeće poglavlje predstavlja razradu zaključaka koji iz toga slijede i primjenu nekih opštih politoloških teorijskih postavki na lokalni nivo vlasti.

³ Neposredna demokratija u doslovnom smislu primjenjuje se samo u španskim opštinama koje imaju do stotinu stanovnika i u portugalskim opštinama koje imaju do 150 stanovnika. U ovim opštinama ne konstituišu se posebni predstavnički ni izvršni organi već se o svim lokalnim poslovima odlučuje na skupovima svih stanovnika. Ne treba posebno naglašavati da su nadležnosti ovakvih opština krajnje reducirane.

.poglavlje

LOKALNI PARLAMENTARNI I
PREZIDENCIJALNI SISTEMI⁴

Treća razlika je u tome što su u parlamentarnim sistemima izvršna tijela kolektivna, a u predsjedničkim sistemima izvršna tijela su inokosna. To je veoma važna činjenica zbog značajnih implikacija koje iz nje slijede, a koje su bitne i za naše istraživanje. U parlamentarnom sistemu je ne slučajno za šefa egzekutive uobičajen naziv 'prvi ministar' pošto sam taj izraz ima prizvuk 'prvi među jednakima'; iako u nekim zemljama prvi ministar ima izvjesne prednosti pri odlučivanju, ipak je on, kako ističe Lijphart, u procesu odlučivanja prilično izjednačen s ostalim ministrima; uostalom, najvažnije odluke mora donijeti čitava vlada i to nije prepušteno volji njenog predsjednika. U prezidencijalnim sistemima predsjednik vlade je „šef“ egzekutive u punom značenju tog pojma, što podrazumijeva da je vlada samo kabinet njegovih savjetnika u kojem on samostalno donosi odluke čak i ne konsultujući se s njima ili ne slušajući njihove savjete.

Primjenjujući analogiju između nacionalnih i lokalnih sistema vlasti, de Bruycker u svom izvještaju više naglašava prve dvije razlike između parlamentarnih i predsjedničkih sistema, pošto ga na to navode odgovori nacionalnih eksperata koji su u anketi klasifikovali sistem lokalne vlasti u svojim zemljama u neku od tri kategorije: u grupu parlamentarnih, predsjedničkih ili skupštinskih sistema. U ovu posljednju svrstani su samo sistemi sjeverne Evrope, iako se neke od tih zemalja pojavljuju i u drugim grupama⁵.

Prof. de Bruycker je evropske zemlje svrstao na sljedeći način:

- a. lokalne demokratije koje naginju ka parlamentarnom tipu postoje u Albaniji, Belgiji, Hrvatskoj, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Islandu, Irskoj, Latviji, Litvaniji, Luksemburgu, Malti, Poljskoj, Rumuniji (samo srezovi), Španiji, Švedskoj i Francuskoj;
- b. predsjednički tip demokratije na lokalnom nivou postoji u Mađarskoj, Italiji, Makedoniji, Turskoj, Ukrajini, Portugalu i Rumuniji (samo opštine).
- c. skandinavske zemlje i UK (prije reforme) predstavljaju „poseban slučaj“ skupštinskog sistema koji je već dugo u opadanju i ove ga zemlje postepeno zamjenjuju nekim od dva prva dominantna tipa.

Iz gornjih podataka de Bruycker i nije mogao drugo do da zaključi kako se „parlamentarni sistem čini jakim u Evropskoj uniji, osim u Italiji i Portugalu“. S tim se stanovišem Podolnjak ne slaže, štaviše – smatra ga pogrešnim (Podolnjak,

⁵ Finska i Island se, na primjer, pojavljuju i u grupi označenoj kao 'parlamentarni sistemi'. Iako, istini za volju, valja kazati da de Bruycker nije svoju klasifikaciju sačinio kao sistem čije su kategorije strogo odvojene i mogu se striktno razlikovati; njegove su formulacije mnogo blaže nego što se iz našeg izvođenja možda da naslutiti, a tipična glasi: „lokalne demokratije koje *naginju* ka parlamentarnom ili pred sjedničkom sistemu“ (naglasio Z.Z.).

2005:27). Po njegovom mišljenju, de Bruycker je neke zemlje pogrešno klasificirao kao parlamentarne (Španiju i Francusku), neke je zemlje s predsjedničkim sistemom izostavio (Njemačku i Austriju), a neke su u međuvremenu 'promijenile stranu', kao Hrvatska koja je 2009. godine primijenila neposredni izbor načelnika i time s parlamentarnog sistema prešla na predsjednički. Kada se stvari poslože na ovaj način, i kada se još uzme u obzir da skandinavske zemlje postepeno odustaju od skupštinskog sistema i ugrađuju u njega elemente predsjedničkog, čini se tačnom Podolnjakova ocjena da u Evropi postoji „bitan i izraziti otklon od parlamentarnog u smjeru predsjedničkog lokalnog sustava“, a da to de Bruycker u svojoj analizi nije primijetio (Podolnjak, 2005:27).

Svaka je klasifikacija u izvjesnoj mjeri subjektivna jer zavisi od kriterija koje autor uzima za osnov razvrstavanja. Mouritzen i Svava u svojoj klasifikaciji lokalnih vlada polaze od toga da u svakoj opštini postoje tri elementa – skupština, načelnik i šef lokalne uprave, i da svaki od ovih elemenata predstavlja jedan princip: skupština oličava princip vladavine običnih ljudi; načelnik oličava princip političkog vođstva, a šef uprave simbolizuje princip profesionalizma (Mouritzen i Svava, 2002:50). Ova dvojica autora smatraju da svi oblici organizovanja lokalne vlasti proizlaze iz različitih kombinacija ovih principa, a sami nude sljedeću klasifikaciju ideal-tipskih oblika ili modela izvršne lokalne vlasti:

- a. model jakog gradonačelnika (*strong-mayor form*): neposredno izabrani načelnik kontroliše većinu u skupštini opštine, sam imenuje svoje zamjenike i ima sva izvršna ovlaštenja; u ovom obliku dominantan je princip političkog vođstva;
- b. model odbora s liderom (*comitee-leader form*): jedna je ličnost politički lider opštine, zvala se ona načelnik ili ne; on ili ona može ali ne mora kontrolisati skupštinu, a izvršna ovlaštenja dijeli s pojedinim skupštinskim odlborima i s imenovanim šefom lokalne uprave; u ovom modelu podjednako su zastupljena sva tri principa;
- c. model kolektivnog izvršnog tijela (*collective form*): postoji izvršni odbor, sačinjen od lokalnih političara, koji je odgovoran za sve izvršne funkcije lokalne samouprave; načelnik predsjedava izvršnim odborom, ali naglasak je ipak na principu vladavine običnih ljudi;
- d. model skupštine s imenovanim menadžerom (*council-manager form*): sve izvršne funkcije su u rukama profesionalnog administratora – gradskog menadžera – kojeg skupština imenuje i smjenjuje i kojoj je menadžer odgovoran; pored menadžera može postojati i načelnik s reprezentativnim ovlaštenjima; ovaj model je zasnovan na principu profesionalizma (Mouritzen i Svava, 2002:5 i 55-56).

Ovo su, kao što i sami autori naglašavaju, *idealni tipovi* strukturiranja lokalne izvršne vlasti, što znači da se u takvom čistom obliku ne mogu naći u stvarnosti. Svaka zemlja uređuje odnose između zakonodavne i izvršne lokalne vlasti na način koji najbolje odgovara nacionalnoj tradiciji i kulturi, a ti načini u većoj ili manjoj mjeri *naginju* – kako odmjerenom kaže de Bruycker, nekom od idealnih tipova.

Tako se modelu *jakog gradonačelnika* najviše približavaju Francuska, Španija, Portugalija i Italija; model *odbora s liderom* preferiraju skandinavske zemlje; Velika Britanija je prije reforme od 2000. godine bila zemlja klasične *komitetske* lokalne samouprave. Poslije reforme koju su započeli konzervativci a dovršili laburisti, lokalna samouprava samo formalno liči na ovaj model, dok u njoj de facto veoma važnu ulogu igra politička egzekutiva; model *izvršnog odbora* postoji u Belgiji, (iako centralna vlast formalno imenuje načelnika na preporuku opštinskog vijeća; načelnik mora biti član vijeća, pošto mu neposredni izbor pojačava legititet, a imenovanje je formalni znak prihvatanja hijerarhijske suprematije centralne vlasti) i Holandiji; za model *gradskog menadžera* odlučili su se u SAD, Australiji, Irskoj, Finskoj, Norveškoj (u kojoj opštine eksperimentišu sa svim modelima lokalne izvršne vlasti osim modela jakog načelnika).

Bez obzira na različite klasifikacije i razvrstavanja, uočljivo je da u većini evropskih zemalja u posljednje vrijeme jača sklonost ka neposrednom izboru načelnika. To je posljedica reformi sistema lokalne samouprave koje su izvršene u tim zemljama, a koje su se (reforme) u velikoj mjeri odnosile upravo na lokalnu izvršnu vlast. U sljedećem poglavlju izložit ćemo osnovne ciljeve tih reformi i principe od kojih su polazile.

. poglavlje

Reforme lokalne izvršne vlasti

O razlozima ekonomskih i političkih reformi lokalne samouprave u razvijenim zemljama počevši od sedamdesetih godina prošlog vijeka govorili smo u prvoj glavi. Ovdje ćemo iznijeti još neke razloge koji su potakli reforme lokalne samouprave i to naročito njenog izvršnog sloja.

U razvijenim zemljama je sedamdesetih godina definitivno sazrelo mišljenje da je period „uspješne demokratske priče“ koji je trajao četvrt vijeka poslije drugog svjetskog rata definitivno završen, da demokratske snage u tim zemljama slabe i da su demokratiji potrebni novi poticaji. Opadanju demokratije je doprinijelo slabljenje privrednog zamaha pa su reforme morale obuhvatiti čitavo društvo, odnosno politički i ekonomski sistem. Slabljenje povjerenja naroda u njihove demokratski izabrane vlade u svim zemljama navelo je tvorce reformi da insistiraju na jačanju participacije građana u političkom procesu kako bi se pojačao njihov osjećaj identifikacije s političkim sistemom i kako bi se pojačala lojalnost prema vlasti. To je bilo najlakše i najbezopasnije izvesti na lokalnom nivou pošto su u opštinama vlast i građani najbliži. Istovremeno, ekonomske krize i potreba za smanjivanjem javne potrošnje na svim nivoima, tražili su racionalizaciju potrošnje i veću efikasnost i na lokalnom nivou, pa je rješenje trebalo da odgovori na dva protivrječna zahtjeva; to se u suštini svodilo na imperativ da se s manje javnih novaca postigne bolji rezultat i da sve to ima demokratsku formu. Drugim riječima, reformama je trebalo postići trostruki cilj: pojačati političku legitimnost, povećati efikasnost i poboljšati efektivnost. Ili, kako je to rečeno u jednom tada sačinjenom i vrlo uticajnom izvještaju: racionalizacija vladanja društvom na nacionalnoj razini tražila je da se njime efikasno upravlja na podnacionalnim, regionalnim, lokalnim i funkcionalnim razinama (Crozier, Huntington at all, [1975]1982:140 i dalje).

Mi se ovdje ne možemo šire baviti opštim političkim i ekonomskim reformama već ćemo se ograničiti na njihove lokalne aspekte.

Reforma je i na lokalnom nivou takođe morala biti ekonomska i politička, a u većini razvijenih zemalja uključivala je

- primjenu principa New Public Managementa na područje lokalne javne uprave (ekonomski aspekt reforme);
- teritorijalne reforme u smislu povećavanja teritorije osnovne jedinice lokalne samouprave, a ponegdje i uvođenje novih regionalnih jedinica;
- decentralizaciju upravljanja kroz prenošenje većeg broja ovlaštenja sa centralne vlasti na lokalne organe;
- povećanu participaciju građana u političkom odlučivanju na lokalnom nivou, i
- institucionalne reforme koje su najčešće podrazumijevale uvođenje neposrednog izbora načelnika.

Tabela 1.

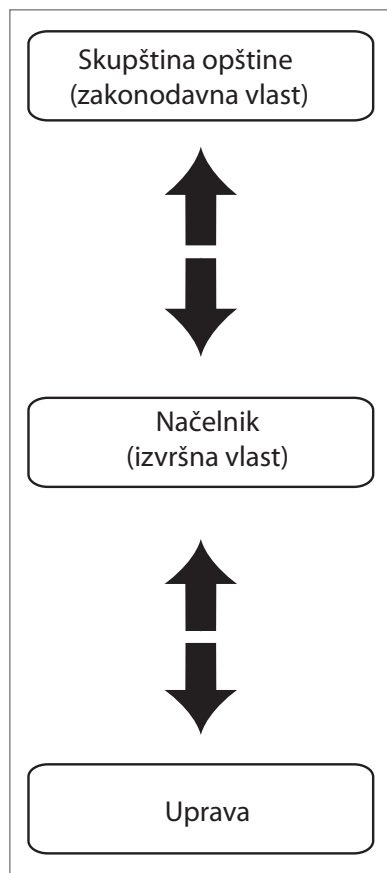
Reforme lokalne samouprave u Evropi

Reforme lokalne uprave	Političke reforme
Reformske strategije usmjerene na NPM • Unutrašnje reforme (orijentacija na ishod, globalno budžetiranje, unutrašnja organizaciona decentralizacija, upravljanje ljudskim resursima, orijentacija na korisnika, nova uloga lokalnih skupština) • 'Privatizacija' (outsourcing, javno-privatno partnerstvo, pristup trećeg sektora etc) Funkcionalne i teritorijalne reforme • Decentralizacija (funkcionalne i finansijske reforme, devolucija, deregulacija) • Teritorijalne reforme (reforme granica, ujednačavanje)	Institucionalne reforme • Neposredni izbor načelnika, izbor gradskog menadžera etc Novi načini učestvovanja građana • Lokalni referendum, novi izborni zakoni ('personal vote', elektronsko glasanje) • Uvođenje lokalnih pod-skupština i primjena nadzornih odbora; okrugli stolovi, forumi, 'komunalno planiranje', konferencije o budućnosti etc

Izvor: vidi Vetter i Kersting, 2002: 4

Smatralo se da uspješno provođenje ovih reformi zavisi u prvom redu od toga koliko će biti uspješno provedena reforma lokalne izvršne vlasti, pa je restrukturiranju izvršnog sloja u lokalnim jedinicama posvećivana znatno veća pažnja nego ostalim aspektima reforme koji se odnose na druge dijelove lokalne strukture – na politički i upravni sloj. Polazilo se od toga da će uvođenje načelnika kao inokosnog organa tamo gdje su do tada dominirali kolegijalni organi i njegov neposredni izbor tamo gdje je do tada biran posredno potaknuti širu demokratsku revitalizaciju lokalne zajednice i privući veći broj ljudi da se aktivno uključe u politički proces. Paradoksalno ali očekivalo se da koncentracija ovlaštenja odnosno njihova dekolektivizacija ojača demokratiju?! Ovo zahtijeva malo šire objašnjenje.

Tabela 2.
Strukturiranje političkih i upravnih
institucija u lokalnim jedinicama



Ovako velike nade da će jačanje izvršnog sloja ozdravljjuće djelovati na lokalnu demokratiju bile su posljedica teorijskih stavova o krucijalnoj ulozi izvršnog sloja u lokalnim jedinicama. U sistemskoj teoriji se, naime, smatra da izvršna vlast obavlja jednu od najvažnijih funkcija unutar lokalnih sistema, a ona (funkcija) sastoji se u povezivanju političkih i upravnih organizacija odnosno u integrisanju lokalnog sistema u funkcionalnu cjelinu. Bez snažne integrativne funkcije svaki sistem, pa i lokalni teritorijalni sistem kao što je opština, rastočio bi se pod uticajem suprotnih, dezintegrirajućih sila ili bi tavorio u stanju nestabilne ravnoteže (Pusić, 1974:69-75).

Kada se sistemska teorija primijeni na opštinske teritorijalne sisteme, ustanovi se da u svakom od njih postoje tri sloja – politički, izvršni i upravni – sa odgovarajućim institucijama; njihov je zadatak da svedu na podnošljiv nivo sukobe do kojih dolazi u opštini pod uticajem raznorodnih interesa

koji u njoj postoje i koji se izražavaju kroz političke partije, mjesne zajednice, nevladine organizacije i neformalna udruženja. Sve su to organizacije koje politički djeluju i koje sačinjavaju *politički sloj* u strukturi opštine; skupština opštine je samo jedna od političkih organizacija – istina najviša po rangui i s najvećim političkim uticajem ali i najkonfliktnija od svih jer je u pravilu sastavljena na proporcionalnom načelu i od predstavnika suprotstavljenih interesa. Kada skupština opštine prevaziđe unutrašnje političke razmirice i usvoji ono što se zove lokalnom politikom, to se proslijeđuje izvršnoj vlasti na sprovođenje, budući da je *izvršna vlast* dužna da realizuje politiku usvojenu u zakonodavnom tijelu.

Treća vrsta institucija koje pored političkih i izvršnih postoje u opštini jesu *upravne institucije* – specijalizovane za obavljanje užeg kruga poslova i pružanje određenih usluga. One rijetko kada neposredno kontaktiraju sa skupštinom, a njenu politiku provode uz posredovanje izvršne vlasti.

Iako izgleda da skupština odnosno zakonodavna vlast zauzima centralnu poziciju u lancu političkog procesa – to mjesto zapravo pripada izvršnoj vlasti: ona predlaže skupštini političke mjere koje treba preduzeti i ona je ta koja upravi interpretira politiku koju skupština usvoji (vidi tabelu 2). Pri tome, kako nas upozorava Ivanišević, „izvršni sloj nije puka transmisija, odnosno pasivni prenosnik političkih direktiva u jednome, a upravnih izvještaja u drugome smjeru. Naprotiv, njegova je uloga u tome procesu veoma aktivna. ... možemo reći da izvršni sloj ima ulogu *transduktora* u lokalnom sistemu, te da kao takav predstavlja u neku ruku neuralgičnu točku čitavog sistema.“ (Ivanišević, 1981:82-84)

S obzirom na ovoliki značaj koji se pripisuje izvršnoj funkciji, bilo je logično da težište reformi lokalne samouprave bude na ovom strukturnom sloju i to u smislu njegovog osamostaljivanja i jačanja u odnosu na druge dijelove lokalne strukture.

S druge strane, logično je postaviti i pitanje zašto se nije pokušalo s jačanjem drugih, demokratskih lokalnih institucija kada je već cilj reformi bio jačanje lokalne demokratije; isto toliko logičan odgovor jeste da je demokratija bila došla u stanje da snagu za oporavak više nije mogla generirati iz sebe same već joj je trebao vanjski poticaj. Taj poticaj trebao je da dođe od lidera, tj. neposredno izabranog načelnika. Sama promjena načina izbora prvog čovjeka u opštini trebala je da djeluje dvojako:

- da osnaži demokratski karakter reforme, i
- da politički proces učini efikasnijim.

Tabela 3.
Izborni sistemi za gradonačelnike u nekim evropskim zemljama

Zemlja	Dužina mandata u godinama	Neposredan/posredan izbor	Zahtijevana većina
Austrija	5-6	neposredan/posredan	-
Belgija	6	imenovan od monarha	-
Bugarska	4	neposredan	apsolutna većina
Kipar	5	neposredan	relativna većina
Estonija	3	posredan	-
Francuska	6	posredan	apsolutna većina
Njemačka	5-12	neposredan	apsolutna većina
Irska	1	posredan	apsolutna većina
Italija	4	neposredan	apsolutna/relativna v.
Norveška	4	posredan	apsolutna većina
Rumunija	4	neposredan	apsolutna većina
Slovačka	4	neposredan	apsolutna većina
Španija	4	posredan	apsolutna većina
Turska	5	neposredan	relativna većina

Izvor: modificirano prema Podolnjak 2005:35

Prilikom koncipiranja bilo kakve socijalno-političke reforme moraju se u obzir uzeti ne samo njene planirane, poželjne i očekivane posljedice već i moguća odstupanja od onoga što se reformom željelo postići. „Predviđanje nepredvidljivog“ je, međutim, nemoguć poduhvat. Da mogu predvidjeti sve implikacije svojih aktivnosti, političari bi postali socijalni inženjeri. Ipak, pogled unazad potvrđuje da se u raspravama vođenim prilikom uvođenja reformi lokalne samouprave ukazivalo i na opasnosti koje bi iz toga mogle da proizađu. Najčešće su se spominjala dva moguća odstupanja od planiranog i zamišljenog. Prvo odstupanje se odnosi na opasnost od jakih lidera u opštinama, a drugo na opasnost od tehnokratizacije lokalne samouprave.

Nametanje jakih lidera krhkoj lokalnoj demokratiji zaista je realna i predvidljiva opasnost. Jak i odlučan lider podržan od neke dobro organizovane grupe

istomišljenika može da se nametne skupštini, potčini upravu, zanemari pravila i zavede ličnu vladavinu. Ovaj je scenario sasvim realan u opštinama u kojima načelnik pripada partiji koja kontroliše i lokalnu i nacionalnu skupštinu. To je opcija koju teorija klasificira kao slučaj „jakog načelnika“. U odbranu jačanja načelničke pozicije isticalo se da je opština isuviše mala zajednica da bi jak načelnik predstavljao ozbiljnu društvenu opasnost, te da nacionalni politički sistem sadrži odbrambene mehanizme pomoću kojih se može intervenisati ukoliko lokalna demokratija bude ugrožena. Međutim, kao što ćemo vidjeti, ova situacija nije baš bezazlena i može da ima mnogo dubokosežnije implikacije nego što izgleda na prvi (pa i drugi) pogled.

Ništa manje mogla je lokalnu demokratiju da ugrozi lokalna uprava koja raspolaže informacijama, znanjem i tehničkim sredstvima i objektivno može da se nametne laičkoj opštinskoj skupštini i da čak manipulira načelnikom.

Zašto se olako prešlo preko upozorenja o mogućim opasnostima koje reforma lokalne samouprave nosi sa sobom?

Treba imati na umu da su reforme inicirane u razvijenim demokratskim zemljama u kojima lokalna samouprava ima višestoljetnu tradiciju i u kojima takođe već stoljećima na svim nivoima društvene organizacije manje-više besprijekorno funkcionira dobro obrazovana, dobro plaćena i depolitizirana javna uprava kojoj su kriteriji struke osnovna mjerila rada i koja je lojalna državi i profesiji, a ne partiji koja je trenutno na vlasti ili još manje – nekom političkom lideru. Istovremeno, u svim ovim zemljama pored beskrajnog povjerenja u svemoć demokratije i njenu neprikosnovenu vrijednost, paralelno se njeguje i kult vođe, lidera koji „stoji na čelu kolone“, vidi dalje i bolje od onih iza sebe i u čije se časne pobude ne sumnja. Drugim riječima, među stručnjacima je vladalo uvjerenje da su politički sistemi starih demokratija dovoljno stabilni, njihove institucije pouzdane, a građani politički dovoljno zreli da se odupru svakom pokušaju ugrožavanja dostignutog nivoa demokratije, s ma koje strane opasnost dolazila – od istaknutih pojedinaca ili bezlične birokratsko-upravne mašine.

Kao što smo već kazali, isti model reforme lokalne samouprave preporučen je kasnije i zemljama koje su se veoma razlikovale od razvijenih zemalja Zapada – bivšim kolonijama i bivšim socijalističkim zemljama. U ovoj, sa sistemskog stanovišta posve drugačijoj, okolini novi model lokalne samouprave se ponašao sasvim drugačije i ono što je u prvom slučaju (tj. u razvijenim zemljama) bilo samo daleka prijetnja – u drugom se pretvorilo u osnovnu odliku sistema. Ali o tome ćemo detaljno govoriti na primjeru Bosne i Hercegovine.

Rezime

Teoretičari su rano zapazili da lokalne vlasti mogu predstavljati značajnu protivtežu centralnom državnom autoritetu, kao što su primijetili da se vlast na lokalnom nivou može organizovati analogno onoj državnoj vlasti, tj. kao parlamentarna i predsjednička. Posljednjih decenija sve više simaptija stiče prezidencijalni sistem i to u varijanti s neposredno izabranim načelnikom.

Preko izabranog načelnika političke partije pruzimaju dominaciju na lokalnim izborima, za koje ranije nisu bile zainteresovane. Osim toga, prekonačelnika je olakšan prodor New Public Managementa u lokalnu upravu i jačanje menadžerskih metoda u onim djelatnostima koje su smatrane netržišnim: u komunalnim uslugama, javnoj administraciji i čak bezbjednosti.

Reforme lokalne samouprave koje su započele prije tri ili četiri decenije odvijaju se različitim tempom od zemlje do zemlje, a osnovni rezultat koji su do sada polučile jeste decentralizacija i povećanje efikasnosti lokalne administracije.

III. glava

UTICAJ NAČELNIKA NA LOKALNU DEMOKRATIJU, NA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ I NA OBAVLJANJE OPŠTINSKIH NADLEŽNOSTI

slučaj Bosne i Hercegovine

. poglavlje

NAČELNIK I LOKALNA DEMOKRATIJA

Tranzicija i ujednačavanje modela

U prvim poglavljima smo vidjeli kako je istorijski teklo jačanje pozicije načelnika u opštinskim strukturama, kakvi su bili uzroci tome i kako je to teorijski osmišljavano. Vidjeli smo da Bosna i Hercegovina tokom komunističke vladavine, dakle punih pola vijeka, nije pratila taj evropski trend zbog toga što je komunistička ideologija formalno naglašavala presudnu ulogu masa u društvenim zbivanjima i zanemarivala je ulogu lidera, čak i na lokalnom nivou. Sistem socijalističkog samoupravljanja – varijanta komunizma prakticirana u Bosni i Hercegovini – na lokalnom nivou ispoljavao se kroz komunalni sistem, koji je takođe formalno isticao masovno i neposredno učešće građana u lokalnim poslovima. Pošto je faktički sva vlast u opštinama bila u rukama vladajuće Komunističke partije, ta disonanca između ideoloških proklamacija i stvarnog stanja prikrivana je kolektivnim rukovođenjem opštinskim poslovima. Pri tome je glavnu riječ vodila skupština opštine čije je odluke provodilo jedno kolektivno tijelo – izvršni odbor. Po mjesnim zajednicama u gradu i na selu lokalna demokratija je fingirana čestim zborovanjima građana, uglavnom penzionera i seljaka, pošto je radno sposobno stanovništvo samoupravljalo u svojim preduzećima. U cjelini posmatrano, sistem je bio strogo i dosljedno centraliziran pošto su sve važnije odluke donošene prvo u centralnim partijskim a onda u državnim organima i potom kao naređenja upućivanja prema dole na izvršenje. Socijalistička demokratija je na lokalnom nivou bila tek puka riječ.

Odustajanje od socijalizma kao generalnog političkog projekta, na lokalnom nivou je značilo povratak klasičnim oblicima lokalne samouprave, iako se, kao što smo vidjeli, ni komunalni sistem nije mnogo razlikovao od lokalne samouprave u zemljama liberalne demokratije. Zbog toga su političke promjene do kojih je došlo početkom devedesetih godina prošlog vijeka, bile najmanje vidljive upravo na opštinskom nivou. Skupštine opština su strukturalno modificirane tako što su postale jednodome, a u sadržinskom smislu izgubile su neposredne ekonomske funkcije. Jasnije je izvršeno razgraničenje između države i lokalne samouprave, iako je država nastavila da prebacuje opštinama neke svoje poslove, a sebi da prisvaja neke nadležnosti lokalnih zajednica.

I Bosna i Hercegovina je kao država modificirana: Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. god. od do tada unitarne države stvorena su dva entiteta, Federacija BiH i Republika Srpska, koji su dobili u svoju nadležnost i lokalnu samoupravu. Entiteti su u početku lokalne odnose regulisali s malim razlikama. One su proizilazile iz činjenice da je Federacija BiH složena zajednica u kojoj kantoni (ili županije) posreduju između državnog i lokalnog nivoa uzimajući nešto nadležnosti i s jedne i s druge strane, dok je Republika Srpska unitarna, što znači da entitetska vlast neposredno komunicira s osnovnim teritorijalnim zajednicama, opštinama. Zbog toga opštine u Republici Srpskoj imaju nešto veća ovlaštenja nego njihovi pandani u Federaciji BiH gdje je dio opštinskih ovlaštenja prenesen na kantone. Ali ove razlike su u principu minorne i skoro nevažne.

Do znatnije razlike je došlo u načinu strukturiranja lokalne izvršne vlasti. U Republici Srpskoj je sve do 1999. god. zadržan odborski ili komitetski način ustrojavanja izvršne vlasti, tj. izvršni organ skupštine opštine bilo je jedno kolektivno tijelo - izvršni odbor, a po uzoru na engleski sistem, po potrebi su osnivani komiteti ili komisije za različita pitanja. Po načinu odlučivanja to je uveliko podsjećalo na raniji komunalni sistem i formalno je garantovalo veću demokraciju zbog kolektivnog ustrojstva i zakonodavnog i izvršnog organa. Ali već tada je bilo vidljivo da unutar izvršnog odbora dominira njegov predsjednik, a da izvršni odbor dominira nad opštinskom skupštinom - kao što je nekad bilo u komunalnom sistemu.

U Federaciji BiH ustavotvorac je takođe prihvatio jednodomu strukturu lokalnog zakonodavnog tijela ali je odlučio da se izvršna funkcija u opštinama dekollektivizira i da se povjeri jednom inokosnom organu – načelniku. Da bi se obezbedila dominacija skupštine opštine nad njenim izvršnim organom i da bi se spriječilo njegovo pretjerano osamostaljivanje, izbor načelnika povjeren je skupštini

opštine – ona je dobila pravo da ga bira i smjenjuje. Time se želio naglasiti demokratski karakter vlasti u lokalnim jedinicama: skupštinu su birali neposredno građani i to joj je davalo demokratski legitimitet; načelnik je bio posredno biran i njegov demokratski legitimitet je time bio znatno okrnjen. Skupštine su, međutim, rijetko koristile svoje pravo da opozivaju načelnike i oni su postepeno izrastali u najmoćniju političku figuru na lokalnom nivou.

Kao što vidimo, iako su odnosi među organima vlasti bili različito strukturirani, osnovna politička tendencija u odnosima između lokalne zakonodavne i izvršne vlasti je bila ista u oba entiteta: moć se postepeno premještala ka izvršnoj funkciji.

Sistem lokalne samouprave u BiH je postepeno sve više ujednačavan. Zakoni o lokalnoj samoupravi su mijenjani prema sugestijama Savjeta Evrope, a ova organizacija je, kao što smo vidjeli u prethodnim poglavljima, već pola vijeka navodila svoje države-članice na decentralizaciju, na uvođenje funkcije načelnika tamo gdje je nije bilo, na neposredni izbor načelnika tamo gdje je biran posredno, na dekolektivizaciju izvršne vlasti i na primjenu menadžerskih metoda u javnoj upavi. Ta je politika primijenjena i u BiH: u Republici Srpskoj je 1999. god. izvršni odbor zamijenjen načelnikom kojeg su birali građani neposredno, a u Federaciji BiH je 2004. god. posredno biranje načelnika zamijenjeno neposrednim izborom. Time je uspostavljen isti model lokalne samouprave na području čitave države iako su, zbog postojanja kantona u Federaciji BiH, ostale minorne razlike u ovlaštenjima opština. Osim neposrednog izbora načelnika kao metode jačanja izvršne vlasti i povećavanja efikasnosti javne uprave, u oba entiteta se na lokalnom nivou primjenjuju i druga sredstva koje služe istoj svrsi: privatizacija i partnerstvo sa privatnim sektorom.

Neposredni izbori ili 'Ko zapravo bira načelnika?'

Zajednička komunalna prošlost, dug život u istoj državi i pod istim pravnim režimom te prihvatanje istog modela lokalne samouprave imali su za posljedicu da u cijeloj BiH, bez obzira na entitetske razlike, ovaj model funkcioniše na vrlo ujednačen način. Najveća sličnost postignuta je upravo na onom području koje je predmet ovoga istraživanja: funkcija načelnika ostvaruje se u svim bosanskohercegovačkim opštinama s izrazitom uniformnošću koja nije posljedica samo istih pravnih rješenja. Očito je dejstvo pravnih normi pojačano i djelovanjem nekih socijalnih činilaca koji djeluju katalitički pojačavajući učinak formalnih institucija.

Najveća se sličnost izražava u činjenici da su načelnici za kratko vrijeme – jer deset godina jeste zaista kratko vrijeme za razvoj društvenih institucija – izrasli u najmoćnije figure lokalnog društva. Ovaj inokosni organ je uveden da bi se pojačala efikasnost lokalne vlasti, ali je njegovo uvođenje poremetilo dotadašnji odnos snaga na lokalnoj sceni. Taj je odnos bio prilično izbalansiran: skupština opštine, kao centralni organ lokalne demokratije, dominirala je više formalno nego stvarno dijeleći moć sa izvršnim odborom – svojim kolektivnim izvršnim organom koji se nametao snagom svoje bolje organizacije, veće operativnosti i ugledom ličnosti koje su ga sačinjavale. Toj ravnoteži doprinosila je i moć tradicije, naviknutost ljudi na egalitarne i demokratske odnose. Iako su privatizacija i s njom povezana pljačka društvene imovine već bili počeli, zloupotrebe su se malo vezivale za opštinske strukture pošto nisu one vodile privatizaciju, čak ni svoje imovine, već su taj posao u oba entiteta obavljale vlade i direkcije za privatizaciju.

U tom periodu prav(n)og haosa centralni organi su u svakom pogledu dominirali nad lokalnim i postepeno su ih doveli u stanje potpune finansijske i političke zavisnosti. Zanimljivo, ali iz lokalnih jedinica nije bilo nikakvog pažnje vrijednog otpora – reklo bi se da su načelnici bili isuviše zaokupljeni lokalnim poslovima i učvršćivanjem svoje vlasti i da su dobrovoljno pristajali na potpunu potčinjenost. Zapravo bi bilo ispravnije reći da su načelnici u ovih prvih deset godina bili u potpunosti zaokupljeni sticanjem iskustava u načelničkom poslu, pošto su u pravilu to bili ljudi bez ikakvog političkog iskustva. Načelnici su i danas pretežno tehnička lica (mašinski i elektro-inžinjeri), šefovi pogona, bivši direktori, poneki ljekar i nastavnik, te ekonomisti i pravnici. Pošto su tokom prethodne decenije mandati rijetko obnavljani, to je značilo da su na mjesto načelnika uglavnom dolazili politički početnici koji su umijeće vladanja učili ispočetka. To, uzgred budi rečeno, nije nešto čudno pošto odgovara uobičajenom načinu regrutacije kadrova u političkim partijama. Političko iskustvo se stiče radom na najnižim nivoima državne i lokalne strukture i postepeno se napreduje kroz partijsku i državnu hijerarhiju. Zanimljivost bh prilika je u tome što su do sada načelnici veoma rijetko uspijevali da načelničku funkciju iskoriste kao odskočnu dasku za višu funkciju. Štaviše, prije bi se reklo da se u BiH češće dešavalo obratno, tj. da su uspješni načelnici dospijevali u nemilost kod svojih partija. O razlozima ovoga paradoksa možemo samo naslućivati, pošto o povlačenju uspješnih načelnika partije ne izdaju saopštenja a i oni sami ćute o uzrocima unutarpartijskih sporova⁶.

⁶ Jedan od rijetkih slučajeva koji su dospjeli u javnost jeste sukob načelnika Foče sa njegovom partijom. Kada je propao pokušaj Socijalističke partije da ovoga svog načelnika smijeni referendumom, rješenje je nađeno u tome da se on izbaci iz partije.

Borba za mjesto načelnika u svakoj opštini je tokom ove decenije bila žestoka. Za razliku od evropskih partija koje su dugo ignorisale lokalne izbore ili im je zakonom bilo zabranjeno učešće na ovom izbornom nivou, bh partije su odmah shvatile značaj tzv. 'lokala' i upustile su se u borbu za svaku opštinu. Nisu bh partije pametnije od svojih evropskih pandana pa da su na vrijeme prozrele značaj lokalnih izbora. Zanimanje za opštinski nivo i za vladanje opštinama je ovdje motivisano čisto pragmatičnim razlozima. Radi se o sljedećem: poslije rata koji je opustošio inače veoma siromašnu Bosnu i Hercegovinu, javna preduzeća i javne službe postali su jedini izdašan i siguran izvor prihoda; upravljanje državnom imovinom omogućavalo je kontrolu nad zapošljavanjem i nad finansijama, a to je otvorilo put brojnim zloupotrebama:

- partija koja kontroliše neko javno preduzeće ili neku opštinu kupovala je glasove tako što je nepotrebno zapošljavala radnike i službenike;
- lojalni partijski kadrovi nagrađivani su direktorskim mjestima i ogromnim platama;
- državni kapital je prelijevan u privatni posjed nepovoljnim ugovorima, krivotvorenjem dokumenata i sl. i to u korist ljudi koji su 'pomagali' partijama i partijskim šefovima kada je to bilo potrebno;
- sredstva državnih preduzeća korištena su za kupovanje stanova partijskim i državnim kadrovima,
- državna imovina je davana besplatno na korištenje partijskim kadrovima;
- građevinsko zemljište u posjedu države i u opštinskom vlasništvu korišteno je tako da su se obogatili svi koji su imali dobre veze s izdavanjem građevinskih dozvola i s građevinskim poslovima, a sve je ugrađivano u cijenu stana koju su plaćali građani.

Zbog toga je borba na lokalnim izborima bila jednako bespoštedna kao i ona za državnu, entitetsku i kantonalnu vlast. Svaka vlast je ovdje izvor moći i sredstava za onoga ko je u poziciji da koristi ove resurse. Lokalni izbori su u mnogim opštinama završavani tijesnom pobjedom jedne partije ili koalicije, što svjedoči o izjednačenosti političkih snaga.

Još je žešća borba unutar političkih partija da se dođe do kandidature za načelničko mjesto. Prema riječima partijskih aktivista, takmičenje za kandidaturu odvija se podzemno i van očiju i uticaja običnih članova partije. Iako osnovne partijske organizacije imaju pravo da istaknu svoje prijedloge za opštinskog načelnika, do konačnog imena koje će se naći na listi dolazi se u pregovorima lokalnog i centralnog partijskog rukovodstva. Naime, sve bh partije su vrlo centralizovane i kadrovska rješenja se ne prepuštaju slučaju niti presudnom uticaju

članova – kadrovska politika je stvar centralnih organa ili, što je mnogo vjerojatnije, zavisi od odnosa snaga unutar stranačkog vrha.

O čemu se ovdje zapravo radi? Izbor opštinskog načelnika je toliko značajan politički čin i toliko dobar indikator lokalne demokratije da ga moramo detaljno objasniti.

Neposredni izbor načelnika povjeren je građanima kao znak povjerenja u njihovu političko prosuđivanje i kao znak da demokratija na ovim prostorima napreduje. Zagovaranje neposrednog izbora načelnika i vođeno je pod geslom daljeg jačanja demokratije. Zaista, na prvi pogled ne može se poreći demokratski karakter tog čina – neposredni izbor je u pravilu demokratičniji od posrednog. No, pogledajmo detaljnije da li je neposredni izbor načelnika zaista demokratičan kao što izgleda na prvi pogled i da li je to uopšte 'narodni izbor' kako naglašavaju pristalice ove izborne promjene.

Načelnika građani biraju sa lista koje predlažu političke partije, grupe građana i koalicije, a mogu se prijaviti i nezavisni kandidati. U pravilu na izborima pobjeđuju partijski kandidati i svi drugi pokušaji da se osvoji citadela lokalne vlasti unaprijed su osuđeni na neuspjeh. To drugim riječima znači da građani mogu birati samo između onih kandidata koje im predlože političke partije, odnosno to znači da su načelnici zapravo izabranici političkih partija a ne građana.

Ovaj zaključak nam se čini kapitalno važnim. Zašto?

Zbog toga što su kriteriji političkih partija drugačiji od kriterija koje uvažavaju građani; birajući sa partijskih lista građani su zapravo primorani da odustanu od svojih mjerila i da biraju između kandidata koji su već selekcionisani kroz partijsko sito. Prema tome, nuditi građanima da biraju kandidata po svom ukusu liči na anegdotu o Fordu koji je 1904. godine, kada je prvi puta počela serijska proizvodnja T modela, na pitanje da li kupci njegovih automobila mogu da biraju boju auta odgovorio: „Mogu, pod uslovom da je ta boja crna.“ U to vrijeme, naime, tehnologija je omogućavala farbanje automobila samo u crnu boju, tako da je Ford svojim kupcima nudio imaginarni izbor: možete birati boju koju želite, ali dobiti možete samo crnu! Tako i birači na lokalnim izborima mogu birati između više kandidata ali dobiti mogu samo onoga sa partijske liste. A ti su svi isti, bez obzira na čijoj se listi nalazili.

Presudno pitanje ovdje jeste: u čemu se to razlikuju kriteriji građana i političkih partija?

Do odgovora moramo doći posredno, pošto ni jedni ni drugi kriteriji nisu nigdje sistematski izloženi. Zapravo, partijske kriterije možemo dosta jasno izvesti iz karakteristika njihovih kandidata. S druge strane, po načelnicima ne možemo suditi o kriterijima građana jer oni, kao što smo već rekli, biraju iz onoga što im je ponuđeno, a to često uopšte ne odgovara njihovom ukusu. Zbog toga ćemo izborne kriterije građana izvesti na osnovu zdravog razuma i na osnovu brojnih razgovora s biračima.

Građani bi za načelnika htjeli poštenog čovjeka jakih i stabilnih uvjerenja koji će ostati pošten i kada bude izabran; htjeli bi čovjeka koji će se zalagati prevashodno za njihove interese i za interese njihove opštine, a ne za svoje, partijske ili kriminalne interese; htjeli bi za načelnika čovjeka hrabrog, koji će se smjeti suprotstaviti svim pokušajima da se njihovoj opštini i njima nanese kakva šteta, bez obzira ko iza tih pokušaja stajao – lokalna ili neka druga mafija, entitet ili država; htjeli bi čovjeka savjesnog, radišnog i inventivnog – da ne ulazimo u obrazlaganje svih tih crta ličnosti koje obični narod priželjkuje kod svojih političara.

**Kakav bi trebao biti idealni načelnik
(po željama građana):**

1. Pošten
2. Jaka i stabilna ličnost
3. Posvećen i odan zajednici
4. Hrabar
5. Savjestan i moralan
6. Vrijedan i cijeni tuđi rad
7. Inventivan

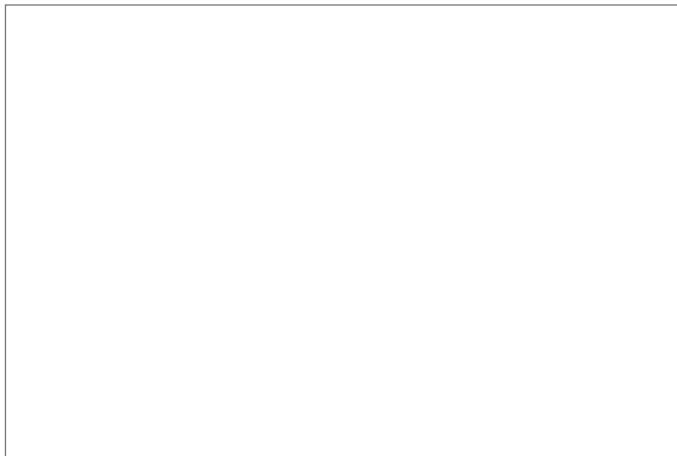
Kakvi su kriteriji političkih partija sudimo po karakternim crtama njihovih kandidata. Političke partije na mjestu načelnika žele čovjeka slabog karaktera, poslušnika i strašljivca; žele na tom mjestu čovjeka kojim mogu manipulirati po potrebi i biti sigurne da on pri tome neće pružiti otpor; žele pouzdanog i lojalnog člana partije koji je spreman žrtvovati interese građana i opštine interesima svoje partije ili onome što mu partijski šefovi kažu da je partijski interes a da on to ne dovodi u pitanje. Još je izvjesnije da partije na mjestu načelnika ne žele čovjeka poštenog, hrabrog i postojanog u uvjerenjima. Ukratko, političke partije žele na mjestu načelnika čovjeka kojeg mogu kontrolirati, bilo preko njegovih slabosti, bilo zbog njegove lojalnosti partiji, bilo zbog njegovih grijehova za koje partijski šefovi znaju i koje mogu aktuelizirati u slučaju potrebe.

Pitanje koje se mora sada postaviti jeste: zašto partijama trebaju ovakvi ljudi na mjestu načelnika? Odgovor leži u želji partija da u što većoj mjeri kontrolišu politička i ekonomska zbivanja u opštini, a to je najefikasnije moguće realizirati preko načelnika – poslušnog, kontrolabilnog i ranjivog. Dugoročno posmatrano, partije možda rizikuju vodeći ovu u suštini negativnu kadrovsku selekciju; rizikuju da kao organizacije i same postanu poput većine njihovih članova – neinventivne, inertne i politički rigidne. Ali partije nikada ne razmišljaju toliko unaprijed i ne bave se mogućim posljedicama sve dok one ne nastupe. Osim toga, sam vrh partije ima mnogo lagodniju upravljačku poziciju ako mu je ovaj srednji partijski sloj poslušan i slijepo odan. Zbog toga se ovakva kadrovska politika dosljedno provodi u svim partijama, a najveću štetu od toga trpe građani u lokalnim jedinicama jer na mjesto načelnika 'biraju' partijske poslušnike i sitne birokrate.

Argumente o klijentističkoj vezanosti načelnika za njihove partije smatramo veoma ozbiljnim, i mislimo da to, dugoročno posmatrano, može nanijeti veliku štetu društvenom razvoju. Ipak, moramo priznati da je neposredni izbor načelnika do izvjesne mjere demokratizirao lokalnu političku scenu. Iako, kao što smo vidjeli, građani samo formalno 'biraju' načelnika, oni su uz ovaj način izbora načelnika dobili u ruke jedno snažno demokratsko sredstvo kojim mogu primorati načelnika da, unatoč svojoj ovisnosti o partiji, ipak nikada ne zaboravi zahvaljujući čijim je glasovima izabran. Naime, zakonodavci u BiH su prihvatili načelno rješenje da „načelnika opoziva onaj ko ga bira“ i u izbornim zakonima su predvidjeli relativno jednostavnu proceduru opoziva načelnika: trećina odbornika ili 10% birača upisanih u birački spisak pa i udruženja građana (pod uslovom da ispune predviđenu kvotu potpisa građana) mogu pokrenuti inicijativu za opoziv načelnika, a skupština opštine je dužna raspisati referendum o opozivu ako su uslovi za njega ispunjeni. Otkako su ova pravila usvojena bilo je 10 ovakvih lokalnih referenduma, a u pet slučajeva građani su smijenili načelnika. Prijetnja opozivom će nesumnjivo djelovati kao stalno upozorenje načelnicima da ne zaborave građane i njihove interese, iako se već javljaju i tumačenja da ta vrsta stalnog pritiska na načelnike može djelovati destimulirajuće. Mi se tim aspektom ovog problema nećemo baviti pošto je u toku istraživanje koje ima za cilj da detaljno prouči sve lokalne referendume i izvuče iz toga odgojima

popuni svojim kadrovima, a to joj omogućuje da realizuje onaj program razvoja opštine koji joj je donio pobjedu. Čini se da je to kritična tačka političkog procesa pošto partije poslije izbora mijenjaju svoje prioritete odnosno, drugačije rečeno, ne rade po programu koji su obećale već vlast koju su im birači dali stavljaju u službu nekih drugih ciljeva i grupa.

Da do takvog radikalnog zaokreta u partijskoj politici zaista dolazi i da predstavnici lokalne vlasti ne zastupaju interese lokalne zajednice već interese političkih partija, svoje lične interese i interese moćnih pojedinaca, ubijeđena je – kako pokazuju rezultati našeg istraživanja prikazani u grafikonu A.13 – ogromna većina građana. U Federaciji BiH je 85,1% građana takvog mišljenja, dok je u Republici Srpskoj taj broj nešto niži, ali ipak izrazito visok (80,5%).



Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Tu se pokazuje ključna uloga izabраниh kadrova: oni pristaju na promjenu kursa jer to od njih očekuje njihova partija kojoj duguju lojalnost; a partija je personalizirana u partijskim šefovima koji su načelnike doveli na ključna mjesta i u interesnim frakcijama koje su ih podržavale u borbi za vlast. Sve ovo svakako ne znači da su svi načelnici spremni da zabrazde u najteži kriminal kako bi potvrdili svoju zahvalnost partiji, niti se to od njih traži. Njihova je zadaća da predstavljaju svoju partiju kao nosioca opštinskog progressa i da sve dobro što se u opštini zbiva pripišu sebi i svojoj partiji kako bi obezbijedili glasove birača. Pošto većina načelnika ima na raspolaganju budžet nedovoljan za kakve zamašnije projekte, svoju zadaću dizanja standarda realizuju najčešće tako što zapošljavaju ljude u opštinskoj administraciji. Pri tome primaju službenike isključivo po partijskoj liniji. Na taj način načelnici čine višestruku štetu:

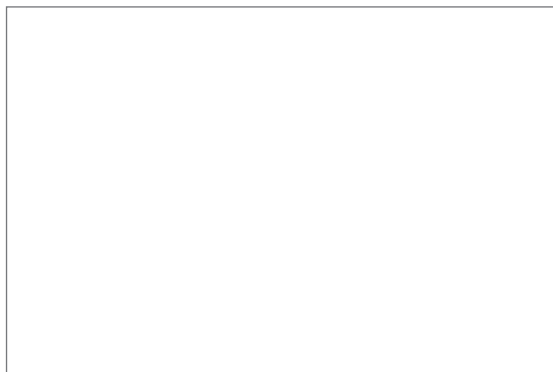
- pošto budžetska sredstva troše na plate, uskraćuju stanovnicima opštine neke usluge jer plate administraciji mogu isplaćivati samo ako smanje sredstva na nekim drugim stavkama;
- sabotiraju reformu javne uprave koja predviđa smanjenje broja službenika i povećavanje efikasnosti administracije;
- opštinsku upravu čine prijemčivijom za korupciju i kriminal pošto neselektivno primaju ljude, a to potvrđuje podatak da su opštinski službenici u svim istraživanjima korupcije uvijek visoko kotirani kao podmitljivi;
- dugoročno posmatrano, direktno utiču na smanjenje socijalnog kapitala pošto ovakvim svojim ponašanjem podstiču nepovjerenje u javnu vlast i njene predstavnike.

Sedam principa javnog života

- Nesebičnost
- Čestitost
- Objektivnost
- Odgovornost
- Otvorenost
- Poštenje
- Liderstvo

Izvor: Comitee on Standards in Public Life

Sve je ovo, i više od toga, iskazano u grafu A.11. koji prikazuje koliko građani FBiH vjeruju svojim načelnicima. Podaci za Republiku Srpsku su vrlo slični pa ih ne iskazujemo posebno. Ključno je i dramatično to da u FBiH tek svaki deveti, a u RS svaki sedmi građanin vjeruje svom načelniku, a da svi ostali iskazuju veću ili manju rezervu u njegovo poštenje.



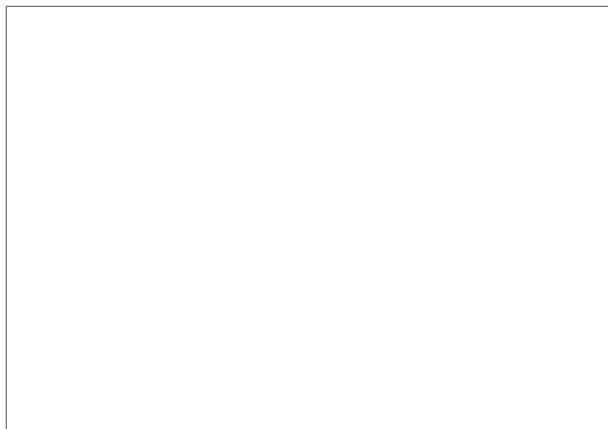
Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Povezujući ove i prethodne podatke možemo zaključiti da je osnovni odnos građana prema njihovoj lokalnoj vlasti – duboko i teško nepovjerenje. Izvještaji nevladinih organizacija koji se objavljuju svake godine u potpunosti potvrđuje ovu ocjenu. Ona je značajna zbog toga što u potpunosti razbija iluziju o bliskosti vlasti i građana u lokalnim zajednicama i o opštinama kao zadnjim utočištima demokratije u društvu. Temeljna pretpostavka demokratije je, naime, minimum povjerenja između elite i podanika, odnosno između vlasti i građana, a te pretpostavke u našim opštinama nema. Najveći dio krivice za to može se pripisati opštinskim načelnicima i lokalnoj administraciji.

Izvori moći načelnika

Odakle načelnici crpu svoju moć? Kao što je u sociologiji već dugo poznato, izvori moći su brojni i raznovrsni, a oni odakle načelnici crpu svoju moć mogu se klasifikovati kao statusni, organizacioni, aktivistički i psihološki.

Status. Veliki dio svoje moći i uticaja načelnik izvlači iz svog društvenog i političkog statusa. Sama činjenica da je neko načelnik znači da su mu zakonom i statutom opštine dodijeljene velike nadležnosti, velike već i po tome da su dostupne samo njemu a ne bilo kome drugom. Zanimljivo je da građani smatraju da su ovlaštenja načelnika dobro podešena, tj. da ne trebaju biti ni veća ni manja. To se vjerovatno može pripisati njihovoj neupućenosti u stvarni krug načelnikovih ovlaštenja koja se, najkraće, mogu opisati kao veoma velika. Tako, uostalom, misli nešto više od četvrtine ispitanika u FBiH i 44,3% ispitanika iz RS.



Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Načelnikova ovlaštenja detaljno su pobrojana i jasno navedena u zakonu i statutu zbog toga da bi se smanjila mogućnost njihove zloupotrebe. Međutim, načelnička je funkcija takva da su neka ovlaštenja koja se uz nju vezuju ipak vrlo uopšteno opisana ili se iz formulacija ne vidi šta sve određene nadležnosti obuhvataju. Time se prikriva krug stvarne moći načelnika. Na primjer, iz načelnikovog ovlaštenja da skupštini predlaže budžet ne vidi se da on može povećati jedne a smanjiti druge stavke i na taj način preusmjeriti upotrebu budžetskih sredstava – a to je zapravo najvažniji smisao tog ovlaštenja: uticaj na što će budžet biti potrošen. Pri tome je uticaj načelnika mnogo veći nego uticaj skupštinskog odbornika, a o uticaju građana na usvajanje i trošenje budžeta da i ne govorimo.

Status kao resurs moći takođe znači da su načelniku dostupne stvari koje običnim ljudima ili običnim opštinskim službenicima nisu na raspolaganju. Načelnik direktno utiče na živote opštinskih službenika time što ih prima i otpušta s posla, ocjenjuje njihov rad i utiče na njihovu platu. Automobil je statusni simbol pa načelnika sleduje najbolji auto koji opština ima i o njegovoj upotrebi on nikome ne podnosi račun; sudeći po novinskim izvještajima bh načelnici veoma drže do svoje udobnosti i do svog statusa i vole da voze velike, jake i skupe automobile, tako da mnoge siromašne opštine imaju luksuzan vozni park. Načelnik odlučuje ili presudno utiče na odlučivanje o tome koji će seoski put biti asfaltiran a koji samo nasut šljunkom i tako direktno utiče na kvalitet života velikog broja ljudi. Načelnik reguliše gdje će biti napravljen most i tako određuje koje će se selo primaći civilizaciji a koje će ostati zabit jer će njegovi stanovnici i dalje prelaziti preko brvna ili čamcem. Načelniku pripada da govori na svim javnim skupovima i svi ga pozivaju na svoje slave, krštenja i vjenčanja – svojim prisustvom on daje veći značaj svetkovini i ljudima oko sebe.

Status štiti načelnika čak i od krivičnog gonjenja. Novine su svojevremeno izvještavale o načelniku jedne opštine u RS koji je krao struju premošćavajući strujomjer u svojoj kući. Iako je to bila 'javna tajna' jer je mnogo ljudi znalo za to, kontrolori elektrodistribucije su ga posjetili i uhvatili *in flagranti* tek kada je smijenjen sa mjesta načelnika. Kontrola ga je obišla drugog dana poslije smjene.

Ukratko, načelnik je javna ličnost i taj njegov status donosi mu mnoge povlastice, počasti i materijalne koristi. I sve to proizlazi iz njegovog statusa. Problem je u tome što mnogi načelnici ne znaju da se nose sa svojim statusom, što je posljedica njihovog političkog neiskustva i nedostatka odgovarajuće naobrazbe.

Načelnici u većini bh opština mijenjaju se svaki mandat – pritisak na to mjesto velik je zbog privlačnosti statusa što ga ta pozicija podrazumijeva. A da načelnici na tu poziciju dolaze zahvaljujući negativnoj selekciji, potvrđuje i to što mnoge bivše načelnike njihovi sugrađani smatraju običnim karijeristima, kao što „predsjednika vlade, koji je otišao s tog položaja, ljudi više nego često smatraju običnim razmetljivim i naduvenim blebetalom“ (Somerset Maugham, prema John Kenneth Galbraith, 1987:42).

Organizacija. Pod organizacijom kao resursom moći ovdje se u prvom redu misli na opštinsku upravu koju načelnik po zakonu osniva, propisuje joj organizaciju i čak uređuje sistematizaciju radnih mjesta, uživajući u tome potpunu slobodu. Tako široko ovlaštenje imalo je najmanje dvije posljedice: *prvo*, dovelo je opštinsku administraciju u potpunu zavisnost od načelnika i omogućilo mu da koristi ovu opštinsku službu skoro kao privatni resurs; *drugo*, omogućilo je načelnicima da primaju ljude po sopstvenom nahođenju. Pošto niko nema pravo da preispituje svrsishodnost njihovih odluka, moglo se desiti da neki načelnici za vrlo kratko vrijeme povećaju opštinsku upravu za dvadesetak (6)-(a)(b)(c)(d)(e)(f)(g)(h)(i)(j)(k)(l)(m)(n)(o)(p)(q)(r)(s)(t)(u)(v)(w)(x)(y)(z)(aa)(ab)(ac)(ad)(ae)(af)(ag)(ah)(ai)(aj)(ak)(al)(am)(an)(ao)(ap)(aq)(ar)(as)(at)(au)(av)(aw)(ax)(ay)(az)(ba)(bb)(bc)(bd)(be)(bf)(bg)(bh)(bi)(bj)(bk)(bl)(bm)(bn)(bo)(bp)(bq)(br)(bs)(bt)(bu)(bv)(bw)(bx)(by)(bz)(ca)(cb)(cc)(cd)(ce)(cf)(cg)(ch)(ci)(cj)(ck)(cl)(cm)(cn)(co)(cp)(cq)(cr)(cs)(ct)(cu)(cv)(cw)(cx)(cy)(cz)(da)(db)(dc)(dd)(de)(df)(dg)(dh)(di)(dj)(dk)(dl)(dm)(dn)(do)(dp)(dq)(dr)(ds)(dt)(du)(dv)(dw)(dx)(dy)(dz)(ea)(eb)(ec)(ed)(ee)(ef)(eg)(eh)(ei)(ej)(ek)(el)(em)(en)(eo)(ep)(eq)(er)(es)(et)(eu)(ev)(ew)(ex)(ey)(ez)(fa)(fb)(fc)(fd)(fe)(ff)(fg)(fh)(fi)(fj)(fk)(fl)(fm)(fn)(fo)(fp)(fq)(fr)(fs)(ft)(fu)(fv)(fw)(fx)(fy)(fz)(ga)(gb)(gc)(gd)(ge)(gf)(gg)(gh)(gi)(gj)(gk)(gl)(gm)(gn)(go)(gp)(gq)(gr)(gs)(gt)(gu)(gv)(gw)(gx)(gy)(gz)(ha)(hb)(hc)(hd)(he)(hf)(hg)(hh)(hi)(hj)(hk)(hl)(hm)(hn)(ho)(hp)(hq)(hr)(hs)(ht)(hu)(hv)(hw)(hx)(hy)(hz)(ia)(ib)(ic)(id)(ie)(if)(ig)(ih)(ii)(ij)(ik)(il)(im)(in)(io)(ip)(iq)(ir)(is)(it)(iu)(iv)(iw)(ix)(iy)(iz)(ja)(jb)(jc)(jd)(je)(jf)(jg)(jh)(ji)(jj)(jk)(jl)(jm)(jn)(jo)(jp)(jq)(jr)(js)(jt)(ju)(jv)(jw)(jx)(jy)(jz)(ka)(kb)(kc)(kd)(ke)(kf)(kg)(kh)(ki)(kj)(kk)(kl)(km)(kn)(ko)(kp)(kq)(kr)(ks)(kt)(ku)(kv)(kw)(kx)(ky)(kz)(la)(lb)(lc)(ld)(le)(lf)(lg)(lh)(li)(lj)(lk)(ll)(lm)(ln)(lo)(lp)(lq)(lr)(ls)(lt)(lu)(lv)(lw)(lx)(ly)(lz)(ma)(mb)(mc)(md)(me)(mf)(mg)(mh)(mi)(mj)(mk)(ml)(mm)(mn)(mo)(mp)(mq)(mr)(ms)(mt)(mu)(mv)(mw)(mx)(my)(mz)(na)(nb)(nc)(nd)(ne)(nf)(ng)(nh)(ni)(nj)(nk)(nl)(nm)(nn)(no)(np)(nq)(nr)(ns)(nt)(nu)(nv)(nw)(nx)(ny)(nz)(oa)(ob)(oc)(od)(oe)(of)(og)(oh)(oi)(oj)(ok)(ol)(om)(on)(oo)(op)(oq)(or)(os)(ot)(ou)(ov)(ow)(ox)(oy)(oz)(pa)(pb)(pc)(pd)(pe)(pf)(pg)(ph)(pi)(pj)(pk)(pl)(pm)(pn)(po)(pp)(pq)(pr)(ps)(pt)(pu)(pv)(pw)(px)(py)(pz)(qa)(qb)(qc)(qd)(qe)(qf)(qg)(qh)(qi)(qj)(qk)(ql)(qm)(qn)(qo)(qp)(qq)(qr)(qs)(qt)(qu)(qv)(qw)(qx)(qy)(qz)(ra)(rb)(rc)(rd)(re)(rf)(rg)(rh)(ri)(rj)(rk)(rl)(rm)(rn)(ro)(rp)(rq)(rr)(rs)(rt)(ru)(rv)(rw)(rx)(ry)(rz)(sa)(sb)(sc)(sd)(se)(sf)(sg)(sh)(si)(sj)(sk)(sl)(sm)(sn)(so)(sp)(sq)(sr)(ss)(st)(su)(sv)(sw)(sx)(sy)(sz)(ta)(tb)(tc)(td)(te)(tf)(tg)(th)(ti)(tj)(tk)(tl)(tm)(tn)(to)(tp)(tq)(tr)(ts)(tt)(tu)(tv)(tw)(tx)(ty)(tz)(ua)(ub)(uc)(ud)(ue)(uf)(ug)(uh)(ui)(uj)(uk)(ul)(um)(un)(uo)(up)(uq)(ur)(us)(ut)(uu)(uv)(uw)(ux)(uy)(uz)(va)(vb)(vc)(vd)(ve)(vf)(vg)(vh)(vi)(vj)(vk)(vl)(vm)(vn)(vo)(vp)(vq)(vr)(vs)(vt)(vu)(vv)(vw)(vx)(vy)(vz)(wa)(wb)(wc)(wd)(we)(wf)(wg)(wh)(wi)(wj)(wk)(wl)(wm)(wn)(wo)(wp)(wq)(wr)(ws)(wt)(wu)(wv)(ww)(wx)(wy)(wz)(xa)(xb)(xc)(xd)(xe)(xf)(xg)(xh)(xi)(xj)(xk)(xl)(xm)(xn)(xo)(xp)(xq)(xr)(xs)(xt)(xu)(xv)(xw)(xx)(xy)(xz)(ya)(yb)(yc)(yd)(ye)(yf)(yg)(yh)(yi)(yj)(yk)(yl)(ym)(yn)(yo)(yp)(yq)(yr)(ys)(yt)(yu)(yv)(yw)(yx)(yy)(yz)(za)(zb)(zc)(zd)(ze)(zf)(zg)(zh)(zi)(zj)(zk)(zl)(zm)(zn)(zo)(zp)(zq)(zr)(zs)(zt)(zu)(zv)(zw)(zx)(zy)(zz)

u Njemačkoj, a mnogo manje za načelnike u francuskim opštinama (Heinelt, Kerrouche and Egner, 2006:217). Prema razgovorima koje smo vodili s predstavnicima lokalnog biznisa i nevladinih organizacija, bh načelnici se mnogo više bave opštinskom upravom nego što se sastaju s građanima, poslovnim ljudima i tzv. trećim sektorom. U mnogim bh opštinama može se čuti da je „lakše doći do ministra nego do načelnika“, a neki su načelnici poznati po izbjegavanju svake javnosti i kontakata s građanima. To je lako razumljivo imamo li u vidu kako načelnici dolaze na vlast. I njima je jasno da zahvalnost pa ni lojalnost ne duguju građanima već svojim partijama, pa se tako i ponašaju.

Aktivizam. Načelnici se veoma razlikuju po broju i intenzitetu aktivnosti koje preduzimaju, po broju kontakata s različitim akterima i po mreži horizontalnih i vertikalnih odnosa koje uspostavljaju. Aktivizam može u izvjesnoj mjeri zavisiti od ličnosti načelnika i od njegove sklonosti ka određenom stilu rukovođenja (što onda podrazumijeva i veću ili manju ekstravertiranost), ali izgleda da se aktivizam može bar djelimično objašnjavati i dominantnom političkom kulturom zemlje, sklonošću kooperaciji ili konfliktnom individualizmu, nivoom socijalne inkluzije i drugim kulturno uslovljenim okolnostima. Istraživanja ove vrste su nažalost još uvijek veoma rijetka i zasnovana su više na impresijama posmatrača i studijama slučaja nego na obimnim sistematskim istraživanjima. I naše opservacije su sličnog karaktera – potiču iz razgovora s građanima, iz uvida u izvještaje nevladinih organizacija, iz pisanja dnevne štampe i sličnih sekundarnih izvora.

Na osnovu naših uvida možemo zaključiti da u BiH postoji jedna vrlo mala grupa hiperaktivnih opštinskih načelnika koji razvijaju čitav niz aktivnosti i održavaju brojne kontakte sa domaćim i stranim akterima; po pravilu, oni mnogo putuju i pojavljuju se u medijima.

Ali ogromna većina načelnika nije takva: oni nisu socijalno i politički proaktivni, sjede u svojim kabinetima i bave se administrativnim poslovima; ili vode neke svoje privatne poslove koristeći službeni status kao pokriće i garanciju nedodirljivosti.

Ono što je primjetno jeste da bh načelnici održavaju pretežno vertikalne veze sa centralnim državnim organima odnosno pojedinim kantonalnim i entitetskim ministarstvima; to se može pripisati prirodi sistema u kojem načelnici djeluju, a koji je centralizovan i koji navodi načelnike da se potčine subordinaciji pošto u svakom pogledu zavise od viših nivoa vlasti.

Čini nam se, međutim, da tu ima i nešto više od običnog podložništva i poslušnosti uslovljene finansijskom ovisnošću od kantonalno-entitetske države. Ovdje je već bilo riječi o negativnoj selekciji usmjerenoj na izbor lojalnih kadrova. Onaj od koga se u prvom redu traži poslušnost obično nije jaka i dinamična ličnost pošto se ta dva svojstva - pasivnost i aktivizam – teško pomiruju i rijetko susreću u jednoj osobi. Istina je da organizacije ponekad traže od svojih članova takvo šizofreno ponašanje, ali to su izuzetne situacije; i organizacije, naime, znaju dokle mogu ići sa svojim zahtjevima i šta mogu očekivati od svojih članova.

Prema tome, čini nam se da je politički sistem podešen tako da ne traži, ne provocira i ne očekuje visok nivo aktivizma od svojih lokalnih lidera; inicijative su rezervisane za najviše rukovodstvo, a od nižih nivoa se očekuje da što bolje provode u djelo ideje rođene u centru. Određena mjera kreativnosti u primjeni tih ideja je poželjna, ali tek toliko da se opšta politika prilagodi lokalnim okolnostima. Najčešće se od načelnikā ne traži ništa i od njih se očekuje da ništa ne preduzimaju. To su situacije kada državna vlast donosi mjere koje se razlikuju od proklamovne politike. Viši nivoi vlasti pri tome prate kako se načelnici ponašaju i sankcionišu to nagradama ili kaznama – ne/odobravanjem kredita, nepovratnim donacijama, 'poklonima' u infrastrukturi... Rat je već stvar daleke prošlosti, opštine više nisu izolovane i prepuštene same sebi pa centralne vlasti, državne i partijske, mogu svakodnevno kontaktirati niže nivoe, prosljeđivati im upute i tražiti povratne informacije.

Ukratko, sistem je podešen tako da se nagrađuje pasivnost i čekanje; načelnici to shvataju i adekvatno reaguju – inertnošću, ćutanjem i puštanjem da se stvari rješavaju same od sebe; oni koji ipak imaju potrebu da nešto rade izživljavaju je u bavljenju opštinskom administracijom i u razvijanju neformalnih odnosa. U sociogramu kojim bi se grafički predstavile načelnikove komunikacije, ovaj opštinski lider bi ličio na pauka koji sjedi u središtu svoje mreže, a niti te mreže vode ka vladinim ministarstvima, prema opštinskoj administraciji i prema skupštini opštine.

Ličnost. Zbog fascinantne snage kojom pojedine ličnosti raspolažu i zbog nesumnjivo ogromnog uticaja koji su pojedinci izvršili na istorijska zbivanja i na život velikog broja ljudi, znatan broj družboslovaca sklon je da ličnosti pripisuje sposobnost generiranja moći. John Kenneth Galbraith – kada u svojoj studiji govori o resursima moći – stavlja ličnost na prvo mjesto, ispred vlasništva kao drugog i organizacije kao trećeg po značaju i snazi izvora moći (Galbraith, 1987: 42 i dalje).

Svakako da pravilo o neupečatljivosti naših načelnika ima i izuzetaka. Dešava se da na lokalnim izborima kandidat za načelnika pobijedi s velikom većinom zahvaljujući svojoj popularnosti i ugledu, a da njegova stranka u istoj opštini doživi poraz. Takvi načelnici ipak nemaju problema sa skupštinskom podrškom zahvaljujući svom aktivizmu i poštovanju koje uživaju čak i kod političkih protivnika.

Nesumnjivo je da su snažan i hitar um, sposobnost jasnog i efektnog izražavanja i uopšte sposobnost komunikacije, šarm u ophođenju s drugima, sposobnost brzog reagovanja i donošenja jasnih odluka, postojanost i čvrst karakter, svijest o vlastitoj vrijednosti i samouvjerenost, umijeće pridati si izgled poštenja – osobine koje će načelniku dobro doći u sticanju simpatija javnosti i uveliko mu olakšati provođenje društvenih akcija. Činjenica je, međutim, da te osobine vrlo rijetko nalazimo kod načelnika u BiH. Očito je da osobine ličnosti – bar ove pozitivne o kojima ovdje govorimo – nisu bile presudne prilikom njihovog izbora niti imaju značaja za načelnikovu efikasnost. Načelnici svoju moć generiraju u prvom redu iz svoje statusne pozicije i iz organizacije (svejedno da li upravnog aparata ili partijske mašinerije), manjim dijelom se potpomažući vlastitim aktivizmom, a nikako se ne oslanjajući na snagu svoje ličnosti, privlačnost svojih vizija, uvjerljivost svoga nastupa.

Ranija istraživanja su pokazala da su građani u BiH podložni autoritarizmu i prijemčivi za lidere (Puhalo, 2007:111). Ovu svoju potrebu za vođama građani očito ne mogu zadovoljiti s neupečatljivim lokalnim liderima; srećom, tu su nacionalni lideri i partijski šefovi pod čijim pokroviteljstvom se dobijaju lokalni izbori. Sasvim je uobičajeno da se tokom predizborne kampanje na lokalnim izborima uz kandidata za načelnika pojavljuje i partijski lider; ako je šef partije kojom srećom još i predsjednik vlade, njegova slika je na plakatima obavezna; svojim širokim osmjehom on zapravo poručuje građanima: „Glasajte za onoga koga vam ja predlažem i vlada kojoj sam na čelu podržaće vašu opštinu!“ Građani ovu poruku savršeno razumiju i najčešće glasaju vrlo pragmatično. Pošto izbore dobijaju partije a ne lokalne ličnosti, logično je da kandidati na partijskim listama mogu biti i bezlični anonimusi.

Među načelnicima u BiH tek se nekolicina ističe snagom svoje ličnosti. Pažnju javnosti oni zaokupljaju na različite načine kojima je zajedničko to da odudaraju od dominantnog načina razmišljanja i djelovanja: neko zadivljuje

Politika decentralizacije podrazumijevala bi da se opštinama prepuštaju nadležnosti i povećavaju sredstva za njihovo izvršenje. Država tu politiku ne provodi ali to ne izaziva pritisak od strane načelnika, čak ni kada se ne provodi ono što je zapisano u zakonima (vraćanje opštinske imovine, na primjer). Zanimljivo je da na isti način – pasivnošću i ćutanjem – reaguju i načelnici iz partije koja drži centralnu vlast i oni čije su partije u opoziciji. Zbog toga i mislimo da se ovdje ne radi samo o partijskoj lojalnosti već o jednom širem sindromu podložnosti autoritarizmu.

ekstravagancijom svojih zamisli (kao načelnik Tuzle, na primjer, koji je uporno branio i doveo do ostvarenja krajnje neobičnu ideju o slanom jezeru usred grada); drugi oduševljava svojom dinamikom, golemom energijom i očitom privrženosti zajednici (kao načelnik Berkovića čije je nesebično zalaganje za njegovu malu i nerazvijenu opštinu krajnje 'čudno' u vrijeme opšteg egoizma i posvećenosti ličnim interesima); treći privlači svojom hrabrošću i samouvjerenošću (kao načelnik Foče koji se nije libio da uđe u sukob sa svim partijama i porazi ih na referendumu kojim su mu građani opštine ukazali povjerenje); neko zadobija pažnju tolerancijom i širinom (kao načelnik Bihaća čija nastojanja na pomirenju svih etničko-religijskih zajednica izgledaju čudno u zemlji u kojoj se političke karijere grade na mržnji i netoleranciji), a svi zajedno dokazuju opšte načelo koje je još Weber formulisao i s kojim smo započeli ovaj odjeljak – da sve moguće ljudske osobine i sve moguće konstelacije mogu postati izvor moći (Weber, 1976:37).

Načelnik i lokalne institucije

U prvim poglavljima smo objasnili odnos između zakonodavne i izvršne vlasti na lokalnom nivou. Iako su se zakonodavci u BiH, slijedeći primjer Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, trudili da naglase primat zakonodavne nad izvršnom vlašću, proteklih deset godina pokazuje da je to bio zaludan posao. Tokom protekle dekade načelnici su zagospodarili lokalnom politikom, uključujući tu i dominaciju nad lokalnim skupštinama. Bh zakonodavci su predvidjeli da izvršni organ bude u funkciji zakonodavnog i da ostvaruje politiku i odluke koje zakonodavni organ usvoji, ali je u praksi došlo do iste inverzije koja se ranije dogodila na nacionalnom nivou, na kojem smo već čitav vijek svjedoci opadanja moći parlamenata i uspona izvršne vlasti. Taj proces je trebao biti opomena zakonodavcima diljem svijeta da se isto može dogoditi ako se ovaj model političke organizacije

spusti sa nacionalnog nivoa na lokalni. Ili su zakonodavci mislili da će se koncept demokratije drugačije ponašati na lokalnom nivou i da će demokratija izbjeći sudbinu koju je doživjela na nacionalnoj ravni?

Sada se nećemo baviti hipotetičkim i teorijskim pitanjima ove vrste. Razmotrićemo kako je i zašto načelnicima pošlo za rukom da potisnu demokratiju u svojim opštinama i da u potpunosti ovladaju njihovim političkim prostorom. Pri tome polazimo od pretpostavke da – iako je svaki načelnik specifična i jedinstvena osoba – većina ipak pripada istom tipu ličnosti pa ih sličnost okolnosti u kojima djeluju i problemi na koje nailaze navode na primjenu istih metoda vladanja. Drugim riječima, pokušaćemo da ustanovimo ima li kakvih pravilnosti u njihovom prakticiranju vladavine. Neke od tih pravilnosti već smo ranije uočili i na njih smo već upozorili pa ovdje može doći do djelimičnih ponavljanja, ali i to je potrebno da bi se stekla cjelovita slika o načelničkom radu.

Ne zaboravljamo pri tome da je demokratija jedna vrlo složena konstelacija i da se odnos načelnika prema demokratiji ne može reducirati na nastojanje načelnika da potisnu demokratiju i ustoliče svoj inokosni autoritet u opštini. Ne svodi se borba za lokalnu demokratiju samo na sukob između načelnika i skupštine opštine iako je ova relacija najvidljivija i tu su konflikti najčešći i najžešći. Valja takođe primijetiti da u mnogim opštinama pravog sukoba između načelnika i skupštine uopšte nema; to nije posljedica načelnikovog uspjeha u potiskivanju demokratije već je prije posljedica skupštinske politike koja je anemična, bez energije i bez ideja.

Na neka pojednostavljavanja smo ipak morali da pristanemo pa smo postupili kao većina istraživača u sličnoj situaciji: demokratske procese sveli smo na posmatranje institucija, pri čemu se prećutno usvaja pretpostavka da je skupština *per definitionem* demokratska institucija prvog reda. Njena demokratska priroda posljedica je načina njenog konstituisanja na neposrednim izborima i činjenice da je skupština reprezentant pluralnosti socijalnih interesa: u BiH nema jednopartijskih skupština, iako je u nekim opštinama jedna partija uspjela da osvoji većinu mandata. Ali ne treba smetnuti s uma da se i načelnik bira na neposrednim izborima i da njegov politički legitimitet ima iste demokratske temelje kao onaj na kojima počiva skupština opštine.

Istraživačima je vrlo teško prodrijeti iza institucionalne maske i saznati šta se stvarno zbiva ne samo na sjednicama skupština već i u čitavim opštinama. Sjednice su po zakonu otvorene za javnost ali im, osim u većim gradovima,

kažnjeni za neizvršavanje zakona pošto je i vladi i nacionalnom parlamentu poznata situacija na terenu. Kazne pogotovo izostaju tamo gdje postoji partijska kongruencija između lokalne i entitetske odnosno kantonalne vlasti.

Ranije smo već pokazali kako načelnici, osim na skupštinu, mogu uticati i na sva druga opštinska tijela koristeći svoj privilegovani načelnički status. Tu dolaze do izražaja lična svojstva: zbog svoje naprasite i prijeke prirode neki načelnici to rade otvoreno i grubo, a drugi, koji su manje violentni - posredno, krišom i 'prefinjeno'. Uostalom, neki bh političari, pa i načelnici, u javnosti su poznati kao grubijani skloni eskapadama, a drugi su poznati kao pristojni i uglašeni ljudi. Na ovu spoljašnju razliku u manirima skrećemo pažnju kao posredan dokaz da izborni sistem nije osjetljiv na želje birača, već da omogućava promociju ljudima selekcionisanim po ukusu partijskih vrhova. A oni forsiraju ljude spremne da, kada se to od njih zatraži, ako treba i silom provode partijske zahtjeve.

'Ako treba i silom?'

To svakako ne znači otvoreno nasilje već kršenje proceduralnih pravila, izostavljanje bitnih informacija, imenovanje samo 'svojih' ljudi u komisije, blokiranje tuđih prijedloga, služenje lažima i podmetanjem raznih vrsta da se istisnu konkurenti, ponavljanje željenog rješenja dok ga odbornici ne usvoje samo da se 'kurtališu bijede', i sl. Otvoreno nasilje je rijetko i ograničava se na upotrebu teških riječi i vrijeđanje, a o fizičkim obračunima saznajemo ponekad iz štampe.

Tuzla: liderstvo i demokratija zajedno?

Tuzla je opština od 302 km² i sa 130.000 stanovnika, smještena u sjeveroistočnom dijelu BiH, na području naseljenom još od neolitskih vremena i odavkada poznatom po nalazištima soli. Razvoj Tuzle stoljećima se temeljio na eksploataciji uglja i soli te na hemijskoj industriji, što je dovelo do neviđenih devastacija – usljed tonjenja tla oštećeni su brojni objekti i čak preseljavano stanovništvo. Krajem osamdesetih godina prošlog vijeka Tuzla je bila tipično socijalističko regionalno privredno središte, što znači da je bila puna prljave industrije i zapuštena, ekološki uništena, ruinirana, a tragovi brzog razvoja i ekološke nebrige mogli su se vidjeti na svakom koraku. Iako je bila privredni gigant, Tuzla je u administrativnom i političkom smislu predstavljala zanemarljivu veličinu – čak nije mogla da od centralne državne uprave iskamči univerzitet, pa je i razvojno zavisila od Sarajeva.

Nasilna disolucija Jugoslavije ostavila je tuzlansku industriju bez tržišta i, što je najgore, bez vizije budućnosti. Čini se da tadašnje rukovodstvo opštine - čiji je načelnik uživao veliku popularnost i golemi lični ugled - nije imalo viziju nove Tuzle; a možda ni to vrijeme nije bilo za velike vizije i snove jer je Tuzla tada, kao i sve druge opštine, otklanjala posljedice rata, zbrinjavala izbjeglice i brinula egzistencijalne brige.

Novu energiju i sasvim novo viđenje stvari donosi novi načelnik izabran 2001. godine. Ovaj svestrano nadareni pravnik i talentirani pisac unio je kreativni duh u traganje za novom vizijom razvoja opštine. On je uspio u onome što je san svakog pronalazača: da u tom traganju budu prihvaćene njegove – na prvi pogled nevjerovatne i neostvarive – ideje. Osnovna ideja novog načelnika bila je u tome da Tuzla zamijeni dotadašnju razvojnu orijentaciju posve drugačijom razvojnom paradigmatom; drugim riječima Tuzla je, po njegovom mišljenju, trebala da pređe sa uskotračnog kolosijeka klasičnog industrijskog razvoja na brzu prugu novih tehnologija i ubrzanog, ali čistog razvoja.

Novi načelnik je za kratko vrijeme izrastao u pravog lokalnog lidera: okupio je oko sebe krug stručnjaka, istomišljenika i lokalnih uglednika koji su trasirali novi razvojni put i osmišljavali nove projekte, načelnik je stvarao novi image opštine, a opštinska uprava se upregla da sve to realizuje i opsluži. Rezultati nisu izostali i Tuzla je počela ubrzano da se razvija. Ali veličina ovog poduhvata nije samo u stopi razvoja niti u broju radnih mjesta, već u tome što se radi o kvalitativno drugačijem razvoju od dotadašnjeg. Tuzla postepeno gasi svoje prljave industrije i razvija tercijarni sektor i turizam, izrastajući u jak univerzitetski centar i regionalno administrativno-političko središte.

Primjer Tuzle je upečatljiv zbog toga što se sve odigrava pod golemim uticajem načelnika, ali izgleda da ni lokalna demokratija nije ugrožena. Od prvog izbora 2001. godine kada ga je izabrala skupština opštine, načelnik je još dva puta obnavljao mandat dobijajući na neposrednim izborima mnogo više glasova nego što je njegova partija osvajala. Golemi lični prestiž koji je vremenom stekao nije uticao na ovoga lidera da izmijeni svoj način rukovođenja opštinom. Njegov leaderski stil je zasnovan na dogovaranju sa saradnicima i prepuštanju da sami rade svoj posao; na razgovorima s protivnicima i ubjeđivanju da promijene stajalište; na otvorenosti prema novim idejama i zasnivanju novih politika – koje niču u uskom krugu – ne nametanjem već popularizacijom pa ako treba i demagogijom. Protivnici za ovog načelnika kažu da je egocentrik, narcisoidan i nametljiv; on to možda jeste ali sigurno jeste komunikativan, otvoren i srdačan, ubjedljiv u iznošenju svojih ideja i nadasve dinamičan kada počne da ih ostvaruje.

Mediji i informisanje. Javnost je najbolji lijek protiv zatvaranja opštine. Problem je u tome što se tzv. nacionalni mediji s velikim tiražima i brojnom publikom malo zanimaju za to šta se u lokalnim jedinicama dešava, izuzev ako ne dođe do kakvih dramatičnih zbivanja. Opštine nemaju svoja glasila osim informativnih biltena koji su pod potpunom kontrolom načelnika i opštinske uprave; privatne lokalne radio i televizijske stanice emituju isključivo muziku i program komercijalnog karaktera pa je njih vrlo lako kontrolisati ako se upuste u kritičku analizu lokalnog miljea ili ako samo počnu da informišu o stvarima koje lokalna elita želi zadržati u užem krugu: dovoljno je da nekoliko banaka i preduzeća povuku svoje reklame i ti su mediji osuđeni na propast. Zbog toga njihovi vlasnici dobro paze šta će o kome objaviti, a novinari su primorani na jaku autocenzuru ako žele da zadrže posao.

Osim u vrijeme izbora, između načelnika i medija postoji uzajamni animozitet. Načelnici izbjegavaju medije, ili bar ne znaju da ih koriste na pravi način. Skoro sve opštine imaju portparole za medije, ali ni oni ne smiju davati informacije koje nije odobrio načelnik. A svaki načelnik želi da informacije medijima dozira na takav način da on i njegova opština budu predstavljeni u najboljem svjetlu. Ili, ako nije moguće o opštini pisati pozitivno – onda ne treba pisati nikako. Lokalna dopisništva javnih RTV servisa pokušavaju da ostanu izvan lokalnih političkih igara, ali to najčešće nije moguće. Tiskani mediji su u privatnom vlasništvu i njihovi vlasnici imaju svoje partijske miljenike, što se odražava na njihovo izvještavanje iz pojedinih opština. To važi za tri najtiražnije i najuticajnije novine u BiH ali i za one s manjim tiražom koje ponekad služe tek kao bilteni pojedinih partija: opštine u kojima je „njihova“ partija na vlasti one predstavljaju u povoljnom svjetlu, dok se u drugim opštinama traga za aferama i novinarski atraktivnijim temama koje po pravilu načelnika i opštinu predstavljaju u lošem svjetlu.

Zanimljivo je da velikotiražne dnevne novine relativno malo pažnje posvećuju lokalnoj samoupravi i zbivanjima u pojedinim opštinama. Samo veći gradski centri – Sarajevo, Banjaluka, Mostar i Tuzla – imaju u novinama svoje stalne stranice, a ostale opštine pojavljuju se u medijima samo sporadično: kada ih posjeti entitetski premijer da presiječe kakvu vrpcu i porazgovara s lokalnim rukovodstvom. U razvijenim zemljama svaka opština ili regija ima svoje novine koje se detaljno i prilježno bave samo lokalnim temama i ne zanimaju se za „visoku“ politiku koja je rezervisana za nacionalne medije. Kod nas takvih štampanih lokalnih medija nema, lokalni elektronski mediji su čisto komercijalni i apolitični pa su u informativnom smislu bosanskohercegovačke opštine kao 'crne rupe' iz kojih se bilo kakva informacija teško probija u javnost.

Građani su, po pravilu, slabo informisani o zbivanjima u svojoj zajednici i, kao što se vidi iz tabele A.14, toga su u potpunosti svjesni. Većina građana nema ni elementarnog uvida u finansije svoje opštine, ne znaju koliki joj je budžet niti kako se troši, ne znaju kolika je plata načelnika i odbornika u skupštini ali intuitivno osjećaju da „uglavnom nije zaslužena“ (vidi grafikone A.18, A.19 i A.21 kao i tabelu A.20 u prilogu).

Tabela A. 14.

Da li mislite da ste dovoljno informisani o aktivnosti načelnika opštine i o aktivnostima skupštine opštine?

Stepen informisanosti	O aktivnostima načelnika opštine		O aktivnostima skupštine opštine	
	Republika Srpska	Federacija BiH	Republika Srpska	Federacija BiH
Potpuno sam informisan	3.5 %	1.5 %	3.2 %	0.7 %
Prilično sam informisan	30.0 %	20.9 %	26.5 %	19.4 %
Malo sam informisan	46.3 %	63.0 %	48.8 %	61.3 %
Nemam nimalo informacija	15.8 %	12.8 %	17.6 %	16.2 %
Ne znam/bez odgovora	4.5 %	1.7 %	4.0 %	2.4 %

Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Među građanima je raširen osjećaj socijalne i političke nemoći; njima je sve jasnije da se na vlast ne može efikasno uticati jer ona služi samo sebi, političkim partijama i moćnim pojedincima. Taj sindrom socijalne isključenosti naročito je izražen u siromašnim i neobrazovanim slojevima i tim je jači što je ekonomsko stanje u zemlji teže. U zemljama koje kao BiH prolaze kroz duboke i dugotrajne socijalne i političke perturbacije, osjećaj društvene izgubljenosti i beznađa može da zahvati većinu stanovništva i da blokira svaki pokušaj pozitivne društvene promjene. Takvo stanje širom otvara vrata osamostaljivanju političke elite koja ne nailazi ni na kakav javni otpor makakve akcije poduzimala.

Informisanost građana je pogotovo slaba u većim, mnogoljudnijim i strukturno složenijim opštinama u kojima rast opštine nije bio praćen odgovarajućim „pojačavanjem“ javnog informisanja. Sva istraživanja javnog mnijenja u BiH, pa i ovo naše, potvrđuju da elektronski mediji, u prvom redu radio i televizija, izrazito dominiraju u distribuciji informacija, ali i da dobar dio građana još uvijek dobija informacije o zbivanjima u svojoj opštini „klasičnim“ putem: kroz razgovore s komšijama, prijateljima i radnim kolegama. Brošure, leci, saopštenja opštinske službe za informisanje i slični formalni kanali očito ne dopiru do građana. Korištenje neformalnih izvora informacija postaje sve raširenije zbog toga što građani zvaničnim informacijama ne vjeruju, ili čak smatraju da lokalna vlast krije informacije od njih, što se vidi iz grafikona A.16:

Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Civilno društvo i participacija građana. Kao što smo već naprijed kazali, u ponašanju bh načelnika uočljiva je sklonost ka administriranju i bavljenju opštinskom upravom dok mnogo manje naklonosti pokazuju za neposredne kontakte s građanima i privrednicima. Ova generalna tendencija varira i može se veoma razlikovati od načelnika do načelnika, ali da postoji kao upadljiva i snažno ispoljena karakteristika – ne može se poricati.

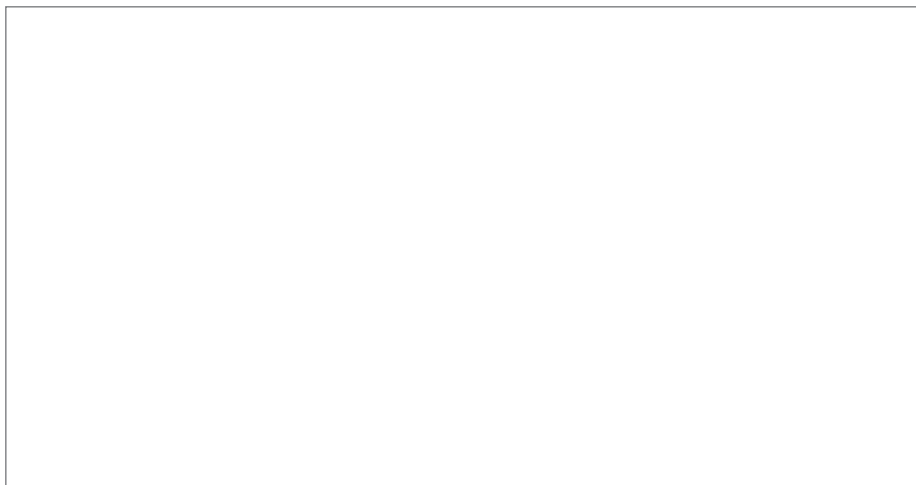
Države se, inače, mogu razlikovati i po načinu vladanja na lokalnom nivou. Te razlike mogu biti tolike da se u engleskom jeziku sve češće upotrebljavaju i različiti termini za ove oblike dominacije: government – ‘vladanje’ i governance – ‘upravljanje’. Pod ‘vladanjem’ se pri tome misli na tradicionalno hijerarhijski način odlučivanja i vođenja političkog procesa, a pod ‘upravljanjem’ se misli na decentralizirano-participativni vid političkog menadžmenta. Na našim

prostorima uobičajen izraz 'lokalno samoupravljanje' naglasak stavlja upravo na participaciju i aktivno učešće građana u odlučivanju; upravo to je ono što načelnici u BiH izbjegavaju, a što im građani – naviknuti da i pod tvrdokornim komunističkim režimom učestvuju u odlučivanju bar o nevažnim i benignim stvarima – teško zamjeraju.

Republika Srpska

Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Federacija BiH



Izvor: Anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja, Agencija Partner, 2009.

Načelnici i opštinska administracija u većini situacija u kojima bi bilo prirodno upitati građane za mišljenje – propuštaju da to učine. Tako se odluke o nasipanju i popravci lokalnih puteva, o čišćenju odvodnih kanala, o lokaciji pojedinih infrastrukturnih objekata i slične – donose u kancelarijama, po uhodanim šemama koje se mijenjaju samo ako treba nagraditi neku mjesnu zajednicu s lojalnim glasačima; za mišljenje se građane i ne pita, a ta ignorancija vrijeđa njihov zdrav razum i osjećaj građanskog i ljudskog dostojanstva.

U trenucima iskrenosti neki će načelnik priznati da bi najradije ukinuo mjesne zajednice: „Ništa ne rade, samo raspravljaju i stalno nešto traže! A opština ne može sve podmiriti.“ Upravo ta haotičnost demokratije je opštinskoj upravi dosadna, zamorna i uznemirujuća. Odlučivanje s jednog mjesta je jednostavnije i brže i zbog toga uprava tako i postupa, prenebregavajući demokratske procedure i pravila. Građani uzvraćaju tihim revoltom, apstinencijom, prezirom...

Dok su građani, naročito u Republici Srpskoj, prilično suzdržani u kritici lokalne vlasti i svoju distanciranost iskazuju sve većom apstinencijom, privrednici i predstavnici nevladinih organizacija svoje nezadovoljstvo vlašću iskazuju vrlo otvoreno, energično i argumentovano. Ove dvije grupacije – nevladine organizacije i privrednici – predstavljaju dvije potencijalno snažne i uticajne grupe, iako između njih postoje znatne razlike. O tome treba nešto više reći da bi se bolje razumjelo kako načelnik uspijeva da relativno lako izađe na kraj i s jednim i s drugima.

Po mišljenju Vesne Pusić, svaka je uspješna tranziciona zemlja našla sopstvenog pokretača promjena i nosioca transformacije: u Poljskoj je to bila alternativna politička elita, u Čehoslovačkoj autonomno civilno društvo, u Mađarskoj Komunistička partija koja je bila dovoljno mudra da sama povede transformaciju prije nego što bude prisiljena da to učini po znatno višoj cijeni; Španija je imala sreću s kraljem, a Portugal u Hrvatskoj je, po mišljenju ove autorice, uloga nosioca transformacije namijenjena menadžerskoj eliti jer je civilno društvo tek u povojima, a politička elita nije imala snage, zrelosti ni vizije da bi mogla usmjeriti transformaciju i istovremeno stabilizirati institucionalnu infrastrukturu (Pusić Vesna, 1992.)

Ova razmatranja su vrlo poučna za analizu prilika u BiH, a nama su povod da ukažemo na to otvoreno i pose neistraženo pitanje nosioca socijalne i političke transformacije u BiH. Za sada se čini očiglednim da to nisu civilno društvo ni menadžerski sloj koje se u ovoj zemlji sistematski potiskuje i marginalizira.

Očekivali smo da ćemo na terenu, u opštinama, naći organizovan, homogen i solidaran sloj privrednika; ispostavilo se da u većini opština ne postoje lokalna privredna udruženja, ni klubovi privrednika niti bilo kakav organizovan vid njihove međusobne saradnje i cehovskog povezivanja. Izgleda da ni sami lokalni privrednici nisu zainteresovani za ovakav oblik samoorganizacije i da im više odgovara da svoje poslove s opštinom rješavaju kroz individualne kontakte s načelnikom nego preko vlastitog udruženja. Mi ovdje ne možemo tragati za korijenima takvog njihovog ponašanja koje se može dovoditi u vezu s dominantnim konceptom kulture i političke kulture, s nivoom socijalnog kapitala i s tranzicionim problemima. U svakom slučaju, privrednici su veoma nezadovoljni svojim statusom i odnosom opštinske uprave i načelnika prema njima i iznose svoje stavove bez ikakve suzdržanosti i straha. Oni zamjeraju opštinskim upravama da su skupe, neracionalne, nepredusretljive, da se oglašuju na potrebe praktičnog života i idu slijepo za ciljevima koje same zacrtaju, da su podmitljive do te mjere da ne čekaju da ih neko korumpira već „reketiraju“ svoje korisnike, da su rasipničke i nedomaćinske (ogroman gubitak vode, struje i toplote u svim mrežama) itd. i tome slično, a načelnicima se zamjera što kao rukovodioci takvih službi ništa ne preduzimaju da ih natjeraju da se poprave i da rade kao servisi privrede i građana.

Nevladine organizacije, kod nas poznate kao udruženja građana, postoje u svim opštinama iako je najveći dio koncentrisan u nekoliko većih gradova. Najveći dio ovih udruženja apolitičan je i bavi se socijalnim pitanjima i problemima ranjivih društvenih grupa (djeca, invalidi, maltretirane žene, narkomani, gay skupine) i oni od domicilnih opština dobijaju izvjesna sredstva, iako se, naročito u provinciji, još uvijek sumnjičavo gleda na njihov rad. Politički angažovane nevladine organizacije ograničene su skoro samo na velike gradove, i tek mjestimično postoje u manjim opštinama. Bez obzira gdje bile locirane, ove se organizacije dijele na one *patriotske orijentacije* i na one *druge*. U prvoj grupi su udruženja koja se bave *nacionalnom stvari* i to tako da podržavaju i na razne načine zagovaraju vladajuću nacionalnu političku orijentaciju i ona dobijaju pomoć opštinskih i entitetskih organa.

U drugoj grupi su udruženja kritičke orijentacije; ona se ne bave nacionalnom politikom već prate rad državnih i lokalnih organa i ukazuju na propuste u tom radu, analiziraju socijalne i političke probleme i istražuju njihove uzroke, predlažu rješenja koja bi mogla popraviti stanje i uopšte su pozitivne i proaktivne društvene orijentacije. Unatoč tome, ova udruženja imaju problema u komunikaciji s lokalnim upravama i načelnicima jer su često jedini u opštini koji kritički

vrednuju njihove rezultate i svoje nalaze javno objavljuju. Ona ne dobijaju pomoć od svojih opština i okrenuta su vanjskim sredstvima, što služi kao opravdanje da ih lokalni, entitetski i državni političari – dakle svi oni koji su predmet njihovog kritičkog monitoringa – nazivaju stranim plaćenicima, izdajnicima i prodanim dušama. Oni su često pod žestokim pritiscima, dobijaju anonimne i otvorene prijetnje, ometa ih se u radu, od njih se sakrivaju informacije i na razne načine ih se pokušava neutralizirati tako da je ovaj vid građanskog aktivizma u opadanju pošto zahtijeva izuzetno hrabre ljude i može biti opasan.

Rezime

Za ovih kratkih deset godina otkako su zamijenili kolektivne izvršne organe u bh opštinama, načelnici su uspjeli da se nametnu kao prvorazredni činilac lokalne samouprave. U BiH se nastavlja tradicija lokalnih lidera lojalnih partiji na vlasti, a ne narodu kojem (treba da) služe. U mnogim slučajevima bi se moglo reći da im je profesionalizam opao pošto njihova partija od njih ne očekuje pridržavanje profesionalnog kodeksa već služenje interesima partije. A osnovni interes partije jeste kontrola prostora i kontrola ekonomskih i političkih zbivanja u lokalnim jedinicama. Zbog toga svaka partija na mjestu načelnika želi čovjeka kojeg može da kontroliše i preko kojeg može da vlada. Negativna selekcija kadrova je nužna posljedica takvog političkog rezonovanja.

Načelnici imaju velika ovlaštenja, a kao dodatni generatori moći služe im status, organizacija tj. uprava kojom rukovode, aktivnosti koje preduzimaju i crte ličnosti koje razvijaju na tom položaju (ili zahvaljujući kojima dolaze na taj položaj). Svjesni svoje zavisnosti od viših vlasti skloniji su da komuniciraju s njima nego s građanima kojima u pravilu poklanjaju malo pažnje. Sumnjičavi su prema svim manifestacijama građanske volje i civilnog društva, a ne zanimaju se mnogo za lokalne privrednike i njihove poslove, osim za partijske finansijere koji imaju povlašten položaj u dobijanju opštinskih poslova.

Načelnici izbjegavaju svaki nadzor i kontrolu i zbog toga se klone javnosti osim u vrijeme predizborne kampanje.

Preporuke

- Insistirati na većoj odgovornost načelnika i lokalne administracije za rezultate odluka koje predlažu ili politika za čije su provođenje zaduženi.
- Način odlučivanja na lokalnom nivou učiniti transparentnijim i demokratizirati ga u smislu omogućavanja zainteresovanim akterima lokalne političke scene da se u njega uključe kada osjećaju da je to potrebno.
- Ojačati lokalni sistem komuniciranja u smislu njegove jače razvedenosti i veće protočnosti informacija.

Odgovornost

Najveći problem svih društava u tranziciji jeste neodgovornost političkih elita. Kolosalno društveno preusmjeravanje ka demokratiji, tržišnoj ekonomiji i političkom pluralizmu ne odvija se posve stihijno i spontano ali se često dešava pod protivrječnim uticajima političkih elita koje nemaju jasnu viziju društvenih ciljeva kojima teže, a još manje im je jasno kojim putevima se do tih zamagljenih ciljeva može doći.

Zbog toga elite pokušavaju da sa sebe skinu odgovornost za ono što se u društvu zbiva i za ono što će iz sadašnjih činjenja proizaći. Elite su u šizofrenoj situaciji: plaše se odgovornosti ali žele da ostanu na čelu političkih promjena budući da je ta pozicija ekonomski i politički veoma unosna.

Jednako se ponašaju i načelnici opština kao promotori lokalnih politika. Mnogi od njih nemaju viziju razvoja svoje opštine niti umiju da prepoznaju lokalne reflekske globalnih tendencija razvoja. Pošto su sve bh opštine veoma siromašne, lokalne elite i načelnici svode razvoj na njegovu ekonomsku dimenziju prostog rasta. Život u zabačenoj provinciji, isključenost iz svih modernizacijskih procesa, neupoznatost sa svjetskim kretanjima, okrenutost tradiciji i davno prevaziđenim metodama, čini naše lokalne elite i načelnike anahronim i nesposobnim da se snađu u novim situacijama i okolnostima. Ali im ni to ne prigušuje refleks samoodržanja i neodgovornosti.

Životno je pitanje svih opština da svoje elite učine odgovornim. Lokalne elite, načelnici i lokalne administracije uživaju sve blagodeti svoje lagodne društvene pozicije i prednosti svog privilegiranog statusa, a nemaju skoro nikakve odgovornosti za ono što se u njihovim opštinama zbiva. Ta je situacija na dugi

rok neodrživa i može dovesti do socijalnog urušavanja, do potpunog kolapsa društvene strukture. Zbog toga ju je bolje preduprijediti postepenim zahvatima u institucionalnu strukturu nego li čekati da se ona rasturi u spontanim prilagođavanjima.

Problem je u tome što političke partije, koje presudno utiču na formiranje i održavanje kadrovske mreže u bh opštinama, još ne pokazuju da su shvatile opasnosti koje mogu proizaći iz zapostavljanja ovog važnog društvenog pitanja pa je vjerovatno političko-edukativnu aktivnost potrebno usmjeriti u tom pravcu.

Demokratizacija i pluralizacija

Sva se moderna društva neumitno demokratizuju, sve su manje centralizirana, unitarna i uniformna, a sve više diverzificirana i pluralna. Do bh opština ovi globalni trendovi još nisu doprli i one još žive pod okriljem centraliziranih država (entiteta i kantona), ujedinjene svojim atavističkim strahovima i proizvedenim fobijama. Tako se čak i trivijalna pitanja lokalnog razvoja pretvaraju u mistične tajne, a operativne odluke o lokalnim poslovima dobijaju presudan značaj.

Ono što je u modernim lokalnim upravama notorno i što je već sa stanovišta zdrave pameti poželjno, u našim se opštinama izbjegava kao da će ugroziti same temelje društvenog poretka. Radi se o participaciji građana u donošenju odluka koje se odnose na njih neposredno ili na mjesne zajednice i ulice u kojima žive. Opštinske uprave i načelnici, imajući širi uvid u ekonomske i finansijske aspekte pojedinih odluka uzimaju sebi za pravo da te odluke donose autoritarno, ne pitajući građane za mišljenje i ne objašnjavajući im razloge pojedinih rješenja. Pri tome se zaboravlja skoro pedesetogodišnja tradicija samoupravljanja i opravdanje se traži u tome da je „sve učinjeno u korist građana“. To, međutim, nije dovoljno. Minimalno uvažavanje pravila demokratije podrazumijeva da se građane pita za mišljenje i da ih se uključi u donošenje odluka koje na bilo kakva način mijenjaju njihov život. Čak i u zemljama kao što je BiH postoje mogućnosti da se konsultuju građani ili u odlučivanje uključe njihova udruženja; sa stanovišta birokratske logike to može izgledati kao gubljenje vremena ali provede li se demokratska procedura valjano, potvrđiće se pravilo da „nema odluke koja ne može biti poboljšana na osnovu mišljenja običnih ljudi“.

Informisanje

U tradicionalnim, predmodernim društvima kolanje informacija kroz društveno tkivo nema značaj kakvo ima u modernim društvima koja se dinamično razvijaju i u kojima je pravovremeno dolaženje do informacija od presudne važnosti. Bh društvo je na vratima modernog doba i posjedovanje i distribucija informacija biće sve značajniji. I to ne samo u smislu kolokvijalnog značenja pojma „informisanja“ već u smislu uspostavljanja jednog razuđenog i vrlo protočnog sistema komuniciranja u društvu. Takvog sistema danas u BiH nema, niti ima svijesti o potrebi da se on izgradi. S druge strane u našoj okolini rastu tehničke pretpostavke za uspostavljanje efikasnog komunikacionog sistema: mreže komunikacija su postale planetarne, informacije su postale danonoćno dostupne, a cijena koštanja informacija je sve niža.

U BiH su rijetke opštine koje se sistematski pripremaju za informacionu budućnost. Da paradoks bude veći, neke od najmanjih opština su lideri u pokretu informatizacije jer su njihovi načelnici prepoznali važnost IT sektora za razvoj, dok velike i bogate opštine obično na ovom području zaostaju. Čini se da obrazovanje načelnika i njegovi lični afiniteti igraju presudnu ulogu pri izboru tehnološke orijentacije opštine.

Važnost dobrog sistema informisanja na nivou opština je tako velika da njegova izgradnja ne smije biti prepušteno sretnom sticaju okolnosti. Problem je u tome što u BiH ne postoje ni državna ni entitetske strategije razvoja IT sektora; ovaj hendikep ne umanjuje značaj ovog pitanja već samo svjedoči o ignoranciji elita koje još nisu shvatile poruke treće tehnološke revolucije.

Razvoj tehnologije već omogućuje pojedinim opštinama da se informaciono povezuju sa svijetom nezavisno od ostatka državnog prostora. Nesumnjivo će vremenom neke opštine isprednjačiti u korištenju IT tehnologija i poslužiti ostalima kao mehanički zečevi u trkama pasa – da povuku razvoj naprijed pojačavanjem tempa i dinamike promjena. U takvim trkama neko uvijek zaostaje, a neko prednjači; upozorenja poput ovoga mogu pomoći i onima slabije pripremljenima za tehnološku utakmicu da na vrijeme počnu hvatati korak prije nego što beznađežno zaostanu.

. poglavlje

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ U BOSNI I HERCEGOVINI

(Ne)uspjesi načelnika

Nešto o kontekstu

Uticaj načelnika na lokalni ekonomski razvoj predstavlja pitanje na koje je veoma teško odgovoriti. S obzirom na podijeljena mišljenja o osobama koje vode opštine⁸, teško je pronaći validne indikatore koje govore ovome u prilog. Još je teže tim indikatorima dodijeliti neki udio koji se odnosi na ulogu načelnika. Stoga ćemo pokušati da u narednim redovima objasnimo pristup koji ćemo koristiti kao polaznu osnovu u davanju pojedinih vrijednosnih sudova.

Uvođenje funkcije načelnika kao inokosnog organa, oko koga se vrti cijeli društvenopolitički život u jednoj lokalnoj zajednici, je ostavilo traga na razvoj lokalne samouprave. Iako je teško pronaći analogiju u nekim drugim sferama života, možemo reći da pojedini načelnici u vezi sa (ekonomskim) aspektom razvoja lokalnih zajednica imaju veliku ulogu kao i direktori pojedinih kompanija⁹, čije ime predstavlja sinonim za uspjeh. I dok su o tim pojedincima kao što su Akio Morita, Sam Volton ili Jack Welch pisane knjige, posmatranje lidera na lokalnom nivou počinje tek odskora, uočavanjem personalizacije pojedinih

⁸ O ovim mišljenjima ćemo svakako u dijelu koji se odnosi na podatke anketiranja građana u Bosni i Hercegovini.

⁹ Naravno, svjesni smo činjenice da iza direktora stoje ozbiljni Upravni odbori i Skupštine akcionara, no sam čin direktnog izbora načelnika jedinica lokalne samouprave nameće potrebu posmatranja načelnika kao lidera po kojima se prepoznaju uspjesi/neuspjesi pojedinih kompanija.

uspjeha u rezultatima lokalne uprave. Tako na primjer Dziemianowicz (2005) govori o bitnoj ulozi načelnika u lokalnom ekonomskom razvoju u Poljskoj, gdje se lider vidi kao glavni pokretač koji je čak u borbi za razvoj ruralnih dijelova opštine dovodio i do cijepanja opština uslijed njegovog sukoba sa lokalnom skupštinom.

Koliko su ove priče tipične za jednu sredinu a koliko replikabilne i odraz određenih znanja, tek treba da se utvrdi. Jer kao što svaki lider ili menadžer stvara određenu organizacionu kulturu i imidž u kompaniji, njegov uspjeh se bazira na reakciji tržišta, odnosno mogućnosti da zadovolji kupca. Iako su kod lokalne uprave kupci upravo građani i poslovna zajednica, teško je odrediti domete lokalnih uprava i njihovih prvih ljudi posmatranjem samih migracija. Ovo se naravno odnosi na činjenicu da i pored nezadovoljstva kvalitetom života i ekonomskim uslovima, građani i poslovna zajednica ostaju na određenom prostoru. Razlozi su kako materijalne, tako i društveno-sociološke prirode, jer prostor Bosne i Hercegovine i bivše Jugoslavije tradicionalno karakteriše intertnost u ispoljavanju vlastitih odluka kada se radi o izboru životnog prostora. Ovome je svakako doprinio i komunizam sa konceptom razvoja opština kao državnica u malom, gdje se vrlo često pojedinac rađao i umirao a da nije nikada živio u nekoj drugoj sredini, osim eventualnog odlaska u školu ili vojsku.

Kada govorimo o lokalnom (ekonomskom) razvoju u Bosni i Hercegovini, moramo se osvrnuti na samu ulogu opštine u prethodnom razvoju društva. Opština je u prethodnom komunalnom sistemu imala značajnu ulogu u razvoju lokalne privrede. Abolicija društvenog vlasništva i razvlašćivanje opštine u vezi sa privredom dovela je do potrebe stvaranja novog koncepta privrednog razvoja. Veliki privredni sistemi koji su preživjeli postali su predmet špekulacija i borbe domaćih i međunarodnih mešetara, te unosni ulozi u podjeli plijena entitetskih i kantonalnih donosioca odluka. Nagomilani problemi u vezi sa nezaposlenošću su naveli opštine na trag zvani lokalni ekonomski razvoj i mala i srednja preduzeća¹⁰. Sam koncept je u kratkom vremenu doživio značajnu promociju, te se u sklopu raznih domaćih i međunarodnih projekata otpočelo sa njegovom popularizacijom i primjenom. Koliko je ovo planski pristup i želja prvih ljudi u opštinama, teško je reći no svakako da su u pojedinim opštinama vidljiva nova rješenja i instrumenti lokalnog ekonomskog razvoja (poslovne zone, kreditno-garantni fondovi,

¹⁰ Ovdje ne govorimo o tome da li je to uopšte bila stvar autonomnog izbora opština, s obzirom da su najveći pobornici usvajanja koncepta malih i srednjih preduzeća bili Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, te da su čak krediti koje su davali bili uslovljeni prihvatanjem koncepta.

klasteri, itd.)¹¹. Propadanje velikih sistema nastoji se amortizovati promocijom preduzetništva i malih i srednjih preduzeća, te pružanjem podrške za njihov dalji razvoj. Posmatrajući ulogu načelnika u ovom procesu, veoma je teško bez detaljne analize ocijeniti njegov uticaj. To se prvenstveno odnosi na izolovanje samog protoka vremena, sveukupnog ekonomskog rasta, te opšteg poslijeratnog razvoja i ogromne količine donatorskih sredstava namjenjenih za rekonstrukciju zemlje i društva.

Transformacija vlasništva nad imovinom je lokalne samouprave ostavila na repu mogućnosti u vezi sa njihovom ulogom u ekonomskom razvoju. Naime, pretvaranje društvene imovine u državnu uticalo je na gubitak imovine i kontrole lokalne samouprave nad privrednim subjektima, čak i kad se radi o komunalnim preduzećima. I dok je ranije sprega partijsko-opštinske oligarhije imala veliki uticaj na rad direktora na lokalnom nivou i rasporedu viškova udruženog rada, sada je direktna kontrola u potpunosti preuzeta od strane višeg nivoa, odnosno entiteta i kantona. To svakako ne znači da se opštinsko rukovodstvo nije moglo na nekim novim osnovama baviti pitanjima ekonomskog razvoja.

Glokalizacija – lokalni odgovor na globalne pritiske

Lokalni ekonomski razvoj je posljedica svojevremenog eksperimentisanja procesima decentralizacije usljed intenzivnih procesa globalizacije privrede i povećavanja mobilnosti kapitala. Na globalnom nivou, trendovi urbanizacije, povećanja ekonomskih pritisaka uslijed mobilnosti faktora proizvodnje, te promjene u obrascima trgovine su promijenili određene ekonomske obrasce koji su do tad bili ukorijenjeni, te stvorili pritiske za neophodnost određenih promjena u do tada ukorijenjenim nacionalnim „ekonomijama blagostanja“.

Pojedini analitičari (Tassonyi, 2005) smatraju da je trenutni trend rasta karakterisan paradoksalnim posljedicama globalizacije, gdje veća integracija nacionalnih i regionalnih ekonomija u globalnu povećava značaj lokalnih politika i okvira za prevazilaženje problema koji se tom prilikom pojavljuju. Naime, mnoge lokalne zajednice i regioni širom svijeta pokušavaju da pronađu odgovore na rast neizvjesnosti prilikom donošenja odluka u uslovima pada ekonomske aktivnosti prouzrokovanom padom tradicionalnih industrija i njihovim preseljenjem u

¹¹ Jakša Puljiz, *Gospodarski razvoj u Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini – priručnik sa primjerima najbolje prakse iz jugoistočne Evrope*, Friedrich Ebert Stiftung, novembar 2005.

krajeve koji su konkurentniji. U današnje vrijeme je veoma teško prognozirati i donositi dugoročne odluke u vezi sa poslovanjem u mnogim djelatnostima usljed mobilnosti ljudi, kapitala i robe, determinanti koje su u konvencionalnim ekonomskim teorijama do sada bile neprikosnovene u kreiranju nacionalnih ekonomskih politika. S obzirom da sada ova mobilnost prevazilazi nacionalne okvire, lokalna zajednica putem lokalnog ekonomskog razvoja pokušava da da odgovore na rastuću nezaposlenost, smanjene prihode i povećane potrebe i rashode.

Lokalni ekonomski razvoj je koncept koji u posljednjih 10 godina pokušava da pronađe svoje mjesto u ekonomskoj literaturi na bazi praktične primjene u mnogim zemljama svijeta. Naime, kraj 80-tih i početak 90-tih godina prošlog vijeka karakterišu krupne ekonomske i političke promjene kao što su raspad Sovjetskog Saveza i pad komunističke ideologije, odumiranje koncepta tzv. ekonomije blagostanja, afirmacija neoliberalnih ideja i globalizacije praćene intenzivnim stvaranjem multinacionalnih kompanija, razvoj Evropske Unije kao nadnacionalne tvorevine sa promocijom regionalnog pristupa razvoju, itd. Iako na prvi pogled ove stvari ne korespondiraju direktno, ne može se zanemariti intenzitet uticaja na novu paradigmu razvoja.

Suočavajući se sa izazovima uvođenja kapitalizma, te propadanjem velikih sistema i uzdanica planske privrede, zemlje Istočne Evrope ali i ostale zemlje u razvoju tragaju za receptom i konceptom koji će ih staviti na kolosijek ubrzanog razvoja. Zato je i koncept lokalnog ekonomskog razvoja atraktivan za njih jer pokušava da afirmiše i integriše individualne težnje pojedinaca i firmi na određenom prostoru, ujedno raskidajući sa avetima socijalističkog planiranja i upravljanja „odozgo“ i nastojeći da privuku što više stranih investitora.¹²

Sama teza o reetabliranju lokalnog nivoa, kao mjesta u kom se stvaraju određeni okviri za lokalni ekonomski razvoj je stara više od 50 godina. Naravno, neki bi se vraćali stotinama godina unazad, u vrijeme u kojima je grad bio stecište zanatlija i trgovaca, i gdje su se odvijale sve ekonomske aktivnosti na određenom

¹² Ne može se reći da se koncept lokalnog ekonomskog razvoja odnosi samo na zemlje u razvoju, no svakako da je insistiranje u zemljama u razvoju na eksperimentisanju sa ovim konceptom mnogo veće nego u razvijenim zemljama, gdje ovo predstavlja mehanizam borbe protiv siromaštva i rastuće nejednakosti. Svjetska banka i druge međunarodne razvojne institucije već više od deceniju pokušavaju da promocijom i institucionalizacijom lokalnog (ekonomskog) razvoja podrže razvoj zajednica te pružaju podršku izradi strateških planova, finansiranjem određenih projekata i afirmacijom privatnog sektora. Donatorska uslovljenost BiH je ujedno i opredijelila mnoge lokalne zajednice na kreiranje strategija, u okviru koje su svi očekivali da dobiju barem sredstva koja su pratila inicijalno lansiranje samih strategija.

prostoru. To svakako predstavlja određeni začetak lokalnih ekonomskih aktivnosti u uslovima rađanja nacionalnih država i prelaska iz feudalizma u početne faze kapitalizma. Međutim, kada govorimo o lokalnom nivou i njegovoj ulozi u ekonomskom razvoju na određenom prostoru u uslovima današnje mobilnosti faktora proizvodnje, govorimo o Charls-u Tiebout-u¹³. O njegovom pokušaju da naučno dokaže da lokalna zajednica koja se takmiči sa drugim u efikasnom pružanju lokalnih javnih dobara građanima i privrednim subjektima može proizrokovati efekte kakvi se pojavljuju i prilikom takmičenja u privatnom sektoru. Upravo je to odgovor na globalizaciju, gdje nacionalne vlasti davanjem većih ovlaštenja i naležnosti lokalnom i regionalnom nivou pokušavaju da stvore uslove za konkurentnije sredine i bolji kvalitet života, koji bi u konačnici privukao kapital i ljude, ali i aktivirao postojeće resurse.

Tiebout-ova hipoteza govori da kao što konkurencija između privatnih firmi dovodi do efikasnog obezbjeđenja privatnih dobara, tako i konkurencija između lokalnih zajednica dovodi do efikasnog obezbjeđenja lokalnih javnih dobara. To u određenoj mjeri objašnjava aktivne lokalne poreske politike u cilju privlačenja kapitala i otvaranja novih radnih mjesta, ustupanje zemljišta i pravljenje poslovnih zona, unapređenje infrastrukture i slično. Ovakvi potezi lokalnih zajednica, svakako da bi mogli da privuku nove i zadrže postojeće stanovnike i poslovne interese. Opštije rečeno, lokalne zajednice koje pojedincima i preduzećima efikasno i efektivno pruže željene usluge i imaju proaktivne politike doživjeće procvat, dok će se iz onih koje to ne učine ljudi iseljavati a poslovni interesi seliti u povoljnije krajeve. Ovakve migracije daju u suštini isti signal gradskim i opštinskim upravama kao što tržište daje signal menadžerima u firmama ukoliko preferencije kupaca nisu zadovoljene tj. prodaja u firmama koje ne obezbjeđuju proizvode i usluge u skladu sa željama kupaca opada a raste u onima koji ih obezbjeđuju.

Ono što je razlika između ovako definisanog konkurentskog modela u firmama i lokalnim zajednicama, odnosi se na činjenicu da su kupci veoma osjetljivi dok se u lokalnim zajednicama odlučivanje svodi na biračko tijelo i mehanizam izbora, te mogućnost da građani i firme „glasaju nogama“ i napuste određeni prostor. U sredinama u kojima se glasači određuju prema aktuelnom stanju i programskim rješenjima, političari reaguju na signale sa „tržišta“ pod pritiskom lokalnog biračkog tijela i nastoje da zadovolje njihove preferencije (zaposlenje, ekonomski boljitak, kvalitetne usluge, životni standard, itd.). I dok u akademskom svijetu još

¹³ C. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, Journal of Political Economy 64 (1956) u J. Stiglitz, *Economics of the public sector* (2003)

uvijek traje rasprava o validnosti iznesenih sudova u Tiebout-ovoj hipotezi¹⁴, dotle se koncept uveliko primjenjuje u pojedinim zemljama u razvoju, kao odgovor na probleme ekonomskog razvoja sa kojim se suočavaju.

Zašto je Tiebout-ova teza o takmičenju opština neprimjerena za BiH?

U svom poznatom članku (a) (b) (c) (d) (e) (f) (g) (h) (i) (j) (k) (l) (m) (n) (o) (p) (q) (r) (s) (t) (u) (v) (w) (x) (y) (z) (aa) (ab) (ac) (ad) (ae) (af) (ag) (ah) (ai) (aj) (ak) (al) (am) (an) (ao) (ap) (aq) (ar) (as) (at) (au) (av) (aw) (ax) (ay) (az) (ba) (bb) (bc) (bd) (be) (bf) (bg) (bh) (bi) (bj) (bk) (bl) (bm) (bn) (bo) (bp) (bq) (br) (bs) (bt) (bu) (bv) (bw) (bx) (by) (bz) (ca) (cb) (cc) (cd) (ce) (cf) (cg) (ch) (ci) (cj) (ck) (cl) (cm) (cn) (co) (cp) (cq) (cr) (cs) (ct) (cu) (cv) (cw) (cx) (cy) (cz) (da) (db) (dc) (dd) (de) (df) (dg) (dh) (di) (dj) (dk) (dl) (dm) (dn) (do) (dp) (dq) (dr) (ds) (dt) (du) (dv) (dw) (dx) (dy) (dz) (ea) (eb) (ec) (ed) (ee) (ef) (eg) (eh) (ei) (ej) (ek) (el) (em) (en) (eo) (ep) (eq) (er) (es) (et) (eu) (ev) (ew) (ex) (ey) (ez) (fa) (fb) (fc) (fd) (fe) (ff) (fg) (fh) (fi) (fj) (fk) (fl) (fm) (fn) (fo) (fp) (fq) (fr) (fs) (ft) (fu) (fv) (fw) (fx) (fy) (fz) (ga) (gb) (gc) (gd) (ge) (gf) (gg) (gh) (gi) (gj) (gk) (gl) (gm) (gn) (go) (gp) (gq) (gr) (gs) (gt) (gu) (gv) (gw) (gx) (gy) (gz) (ha) (hb) (hc) (hd) (he) (hf) (hg) (hh) (hi) (hj) (hk) (hl) (hm) (hn) (ho) (hp) (hq) (hr) (hs) (ht) (hu) (hv) (hw) (hx) (hy) (hz) (ia) (ib) (ic) (id) (ie) (if) (ig) (ih) (ii) (ij) (ik) (il) (im) (in) (io) (ip) (iq) (ir) (is) (it) (iu) (iv) (iw) (ix) (iy) (iz) (ja) (jb) (jc) (jd) (je) (jf) (jg) (jh) (ji) (jj) (jk) (jl) (jm) (jn) (jo) (jp) (jq) (jr) (js) (jt) (ju) (jv) (jw) (jx) (jy) (jz) (ka) (kb) (kc) (kd) (ke) (kf) (kg) (kh) (ki) (kj) (kk) (kl) (km) (kn) (ko) (kp) (kq) (kr) (ks) (kt) (ku) (kv) (kw) (kx) (ky) (kz) (la) (lb) (lc) (ld) (le) (lf) (lg) (lh) (li) (lj) (lk) (ll) (lm) (ln) (lo) (lp) (lq) (lr) (ls) (lt) (lu) (lv) (lw) (lx) (ly) (lz) (ma) (mb) (mc) (md) (me) (mf) (mg) (mh) (mi) (mj) (mk) (ml) (mm) (mn) (mo) (mp) (mq) (mr) (ms) (mt) (mu) (mv) (mw) (mx) (my) (mz) (na) (nb) (nc) (nd) (ne) (nf) (ng) (nh) (ni) (nj) (nk) (nl) (nm) (nn) (no) (np) (nq) (nr) (ns) (nt) (nu) (nv) (nw) (nx) (ny) (nz) (oa) (ob) (oc) (od) (oe) (of) (og) (oh) (oi) (oj) (ok) (ol) (om) (on) (oo) (op) (oq) (or) (os) (ot) (ou) (ov) (ow) (ox) (oy) (oz) (pa) (pb) (pc) (pd) (pe) (pf) (pg) (ph) (pi) (pj) (pk) (pl) (pm) (pn) (po) (pp) (pq) (pr) (ps) (pt) (pu) (pv) (pw) (px) (py) (pz) (qa) (qb) (qc) (qd) (qe) (qf) (qg) (qh) (qi) (qj) (qk) (ql) (qm) (qn) (qo) (qp) (qq) (qr) (qs) (qt) (qu) (qv) (qw) (qx) (qy) (qz) (ra) (rb) (rc) (rd) (re) (rf) (rg) (rh) (ri) (rj) (rk) (rl) (rm) (rn) (ro) (rp) (rq) (rr) (rs) (rt) (ru) (rv) (rw) (rx) (ry) (rz) (sa) (sb) (sc) (sd) (se) (sf) (sg) (sh) (si) (sj) (sk) (sl) (sm) (sn) (so) (sp) (sq) (sr) (ss) (st) (su) (sv) (sw) (sx) (sy) (sz) (ta) (tb) (tc) (td) (te) (tf) (tg) (th) (ti) (tj) (tk) (tl) (tm) (tn) (to) (tp) (tq) (tr) (ts) (tt) (tu) (tv) (tw) (tx) (ty) (tz) (ua) (ub) (uc) (ud) (ue) (uf) (ug) (uh) (ui) (uj) (uk) (ul) (um) (un) (uo) (up) (uq) (ur) (us) (ut) (uu) (uv) (uw) (ux) (uy) (uz) (va) (vb) (vc) (vd) (ve) (vf) (vg) (vh) (vi) (vj) (vk) (vl) (vm) (vn) (vo) (vp) (vq) (vr) (vs) (vt) (vu) (vv) (vw) (vx) (vy) (vz) (wa) (wb) (wc) (wd) (we) (wf) (wg) (wh) (wi) (wj) (wk) (wl) (wm) (wn) (wo) (wp) (wq) (wr) (ws) (wt) (wu) (wv) (ww) (wx) (wy) (wz) (xa) (xb) (xc) (xd) (xe) (xf) (xg) (xh) (xi) (xj) (xk) (xl) (xm) (xn) (xo) (xp) (xq) (xr) (xs) (xt) (xu) (xv) (xw) (xx) (xy) (xz) (ya) (yb) (yc) (yd) (ye) (yf) (yg) (yh) (yi) (yj) (yk) (yl) (ym) (yn) (yo) (yp) (yq) (yr) (ys) (yt) (yu) (yv) (yw) (yx) (yy) (yz) (za) (zb) (zc) (zd) (ze) (zf) (zg) (zh) (zi) (zj) (zk) (zl) (zm) (zn) (zo) (zp) (zq) (zr) (zs) (zt) (zu) (zv) (zw) (zx) (zy) (zz)

¹⁴ Osnovne zamjerke se vide u problemima „nesavršenosti tržišta“ odnosno činjenici da odluka jedne zajednice ima efekat na drugu i nesavršenosti konkurencije usljed ograničenog broja lokalnih zajednica. Zamjerke se takođe vide u činjenici da konkurencija između lokalnih zajednica pogoduje samo kapitalu i preduzećima, dok građani ne osjećaju značajne blagodeti povećane konkurencije između lokalnih zajednica.

Zaboravljene pretpostavke lokalnog ekonomskog razvoja

Lokalni ekonomski razvoj, u formi u kojoj se njemu danas teži u Bosni i Hercegovini, ima nekoliko značajnih pretpostavki koje treba zadovoljiti, da bi njegovo strateško planiranje dalo određene rezultate.¹⁵ Naime, pojedine analize (Pammer, 1998) ukazuju da je za uspješnu realizaciju lokalnog ekonomskog razvoja kroz strateško planiranje neophodno da lokalne zajednice imaju određenu dozu kohezije u okviru same zajednice, da su svjesne eksternih i internih prijetnji ekonomskoj stabilnosti, te da razumiju posljedice međusobnih nesuglasica sa lokalnim zajednicama iz okruženja.

Naime, kohezija unutar lokalne zajednice je jedan od najvažnijih preduslova za svaki lokalni ekonomski razvoj. Ovdje podrazumijevamo mogućnost, ali i želju svih, da daju doprinos kroz adekvatne mehanizme, da postoji dobra uprava sa jasno razrađenim normama ponašanja, da je poslovna zajednica proaktivna i posvećena poboljšanju lokalnih ekonomskih uslova, te da unutar opštine postoje pozitivni odnosi između lokalne uprave, poslovne zajednice i civilnog/nevladinog sektora. Ne postoji niti jedan strateški dokument koji se može adekvatno kreirati ili implementirati ukoliko ne postoje barem neki, ako ne i svi, od navedenih razloga (Pammer, 1998). Međutim, analiza praksi u okviru opština u Bosni i Hercegovini u vezi sa participacijom poslovnog sektora i uključenosti civilnog društva ukazuje na njihovu veoma malu ulogu u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave¹⁶.

Što se tiče svijesti o eksternim i internim prijetnjama ekonomskoj stabilnosti, moramo se osvrnuti na znanja i iskustva samih donosilaca odluka. I pored činjenice da nemamo uvid u kvalifikacije i obrazovnu strukturu svih odbornika u skupštinama jedinica lokalne samouprave, podaci o načelnicima ukazuju da je njih svega 1/3 u Republici Srpskoj sa određenim predznanjima u oblasti ekonomije.¹⁷ Pretpostavka je da je situacija ista i u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pammer ističe da je korištenje strateškog planiranja kao alata ekonomskog planiranja mnogo važnije ukoliko su lideri u zajednici svjesni lokalnih slabosti eksternim i

¹⁵ U posljednjih 10-tak godina je više od 2/3 opština u BiH usvojilo strategije razvoja, fokusirajući barem jedan segment strategije na ekonomska pitanja. S obzirom na način izrade, ne/mogućnost participacije zainteresovanih, te stvarnu želju opština da se posvete pitanjima ekonomskog razvoja, dokumenti predstavljaju uglavnom liste želja i kapitalnih projekata.

¹⁶ Tokom istraživanja u okviru ove studije obavljeni su razgovori sa predstavnicima poslovnog sektora i nevladinih organizacija.

¹⁷ Ovi podaci mogu se pronaći u publikaciji Lokalni izbori 2008, u izdanju Ministarstva uprave i lokalne samouprave

internim prijetnjama. Naime, često se dešava da se poslovni ljudi ne uključuju u koncept lokalnog ekonomskog razvoja jer su nepodobni sa stanovišta političke pozadine ili nekog ličnog odnosa rukovodstva opštine i načelnika prema njima.

Takođe se i odluke o korištenju nekih od instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja (poslovne zone, inkubatori, garantni fondovi, itd.) ne donose na prijedlog i uz saglasnost lokalnih privrednika, što često remeti ekonomsku stabilnost jer ima uticaj na politike plata, raspoloživost ljudskih resursa, te distorzira način na koji se vidi problem. Autizam je prisutan i u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave, gdje intenzivna konkurencija među opštinama u korištenju istih instrumenata dovodi do sub-optimalnih rezultata u širem regionalnom kontekstu. Umjesto da se opštine udružuju, tražeći mogućnost da u širem okviru riješe svoje probleme sa nezaposlenošću, svaka od njih se posvećuje samo sebi i individualno rješava probleme. S obzirom na prethodni period i pad velikih sistema, veoma je značajna i uloga tzv. transformacionog liderstva koju rukovodstvo opštine može da ima u razvijanju novih načina ekonomskog razvoja. To svakako podrazumijeva kreiranje instrumenata za uključivanje prosperitetnih privrednika u poslove razvoja, a ne samo fokus na stare i problematične sektore.

Lokalni ekonomski razvoj očima načelnika

Neosporno je da je lokalni ekonomski razvoj značajna oblast kojoj načelnici u BiH nastoje da posvete određeno vrijeme. Istraživanje *Ede* iz marta 2008. godine ukazuje da 90% anketiranih načelnika opština vidi LER kao veoma važnu oblast lokalnih vlasti, dok gotovo 1/3 ovo smatra najvažnijom obavezom lokalnih vlasti.¹⁸ Interesantna je i činjenica na koju ukazuju rezultati istraživanja da načelnici većih opština pridaju lokalnom ekonomskom razvoju veći značaj od načelnika iz manjih opština. I dok glavne prepreke za razvoj kao što su nedostatak resursa i imovine vezuju ruke načelnicima opština u vezi sa razvojem, zanimljiv je podatak da niko od načelnika u Republici Srpskoj nije pokrenuo postupke pred nadležnim sudovima za vraćanje u posjed imovine koja je čak definisana u Zakonu

¹⁸ Mišel Pavlica (urednik), U mojoj ulici – iskustva lokalnog ekonomskog razvoja (Dobro je dobro rasti), Eda, Banja Luka, 2008.

o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom¹⁹ iz 2006. godine. Slični problemi su prisutni i u pojedinim kantonima u FBiH, ali su aktivnosti načelnika u dobroj mjeri predodređeni sa političkim predznakom lokalne i kantonalne vlasti.²⁰

Da je načelnik aktivan činilac razvoja, sigurno bi dobijanje vlasništva nad imovinom bilo od ključnog značaja za razvoj njegove sredine. Međutim, deklarativan i pasivan odnos prema ovim problemima ukazuju da su lokalne vlasti, a time i načelnik, u nekoj vrsti podaničkog odnosa prema višim nivoima vlasti, te da se dosta vodi računa o donošenju odluka koje se ne suprotstavljaju entitetskim i kantonalnim vlastima i moćnim poslovnim krugovima. Biti poslušan znači biti i nagrađen, te se sredine u kojima je načelnik i opštinsko rukovodstvo u milosti viših nivoa vlasti aktivnije razvijaju. To se dešava dobijanjem kreditnih i razvojnih sredstava, koje omogućavaju implementaciju određenih infrastrukturnih projekata koje imaju uticaj na lokalnu ekonomiju i razvoj opština.

S priličnom dozom sigurnosti, može se ustvrditi da je ekonomski razvoj još uvijek nejasna stvar u očima načelnika. Ovdje ne govorimo o pojedinim liderima koji pokušavaju da daju doprinos lokalnoj ekonomiji i koji se bore da saniraju negativne posljedice ratnih razaranja, privatizacije, te urušavanja velikih sistema. Ovdje govorimo o većini načelnika koji još uvijek nemaju viziju uloge opštine u lokalnom ekonomskom razvoju sa stanovišta obezbjeđenja povoljnog poslovnog okruženja i uloge opštine u ekonomskom razvoju. Razlozi za ovakvo ponašanje su brojni, od nedovoljne komunikacije sa privrednicima, nemotivisanosti za ekonomski razvoj, nedostatka vještina u radu na pitanjima ekonomske prirode, ali i pojedinim ličnim karakteristikama o čemu ćemo govoriti u kasnije.

¹⁹ Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave, Službeni glasnik Republike Srpske br. 70/06, Ovim zakonom je imovina jedinica lokalne samouprave definisana kao: imovina koja se sastoji iz pokretnih i nepokretnih stvari na kojima pravo raspolaganja, upravljanja ili korištenja ima jedinica lokalne samouprave, sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave, a nju između ostalog čine objekti komunalne infrastrukture, poslovnih i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno objekti koji su finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosu građana

²⁰ Načelnici u FBiH koji su različite političke pripadnosti u odnosu na kantonalnu vlast su dosta aktivniji u borbi za svoja prava i smatraju da je odnos opština-kanton previše centralizovan - *Popravke ili prepravka – dobro je dobro graditi (Analiza opcija razvoja lokalne samouprave u BiH)*, EDA Banja Luka, 2008.

Loša komunikacija između načelnika i privrednika

Vrijeme u kojemu je birokratija usmjeravala ekonomiju, praveći planove na osnovu kojih su se privrednici iz petnih žila trudili da ispune zadane norme, je za nama. Karakteristika tog perioda odnosila se na donošenje i provođenje planskih dokumenata u cilju zadovoljavanja predviđenih potreba građana, drugih privrednih subjekata i društva u cjelini. Svakako da je politički sistem i vlasništvo nad imovinom u dobroj mjeri uticao na ovakvo ponašanje, dok su za uspjehe i neuspjehe u sferi privrede svi podjednako bili odgovorni.

Nova paradigma koju zamjenjuje tržište i tržišni principi, te demokratski i kapitalistički društveni odnosi, kao da još uvijek nisu prihvaćeni od strane lokalnih birokrata. Uloga načelnika, kao šefa cijele administracije ali i predlagača najvažnijih planskih i razvojnih dokumenata, veoma je velika. Njegovo uglavnom deklarativno ispoljavanje privrženosti razvoju moraju da prate i sama sistemska rješenja u vezi sa lokalnom ekonomijom u vidu strukovnih udruženja, predstavničkih tijela poslodavaca, redovnih poslovnih foruma i slično. Zakoni u oblasti lokalne samouprave više ne spominju institucionalna rješenja kao što su bila vijeća udruženog rada ili vijeća mjesnih zajednica, ali to ne znači da se neki od mehanizama participacije ovih institucija ne može ispoljiti u okviru same lokalne samouprave.

Uključivanje lokalnih privrednika u rad lokalne administracije ispitivanjem njihovih stavova, mišljenja, planova, briga i sugestija je od ključnog značaja za lokalni ekonomski razvoj. Analiza dokumenata sa radionica lokalnog ekonomskog planiranja²¹ ukazuje da privrednici imaju brojne zamjerke na rad lokalne administracije koje se mogu sumirati u neadekvatnom upravljanju prostorom, previsokim taksama i naknadama bez ikakvog ispitivanja lokalnih privrednika, nepostojanje sistemskog pristupa u komunikaciji sa lokalnim privrednicima, favorizovanju pojedinaca u dodijeli javnih poslova, te mnogim drugim problemima. I pored činjenice da se efikasnost samog opštinskog odjeljenja zaduženog za pitanja ekonomije unaprijedila u izdavanju dozvola i rješenja²², aspekt uključenosti lokalnih preduzetnika u ekonomske aspekte rada administracije je još uvijek zanemariv. Neko bi kao uspjeh opisao okupljanje dijela privrednika na izradi planova razvoja, no s obzirom na promjene i njen dinamizam, lokalna administracija mora stalno da bude u kontaktu sa predstavnicima lokalnih privrednika, al i drugih potencijalnih investitora na njenom prostoru.

²¹ Razvojna agencija *Eda* iz Banje Luke je do sad asistirala u izradi desetak strateških dokumenata jedinica lokalne samouprave

²² Vidi GAP „P-BMP and MCI Baseline Survey Report“ (april 2008.) na sajtu http://www.bihgap.ba/bs/publikacije/gap_plan.asp

Da se situacija u vezi sa efikasnošću te transparentnošću unaprijedila, a da je situacija u vezi sa uključivanjem građana i privrednika u rad lokalnog odjeljenja za ekonomiju bez velike promjene, govore i podaci istraživanja stanja dobre uprave u opštinama koje pokriva Projekat razvoja opština – MDP.²³ Naime, projektom su izvršeni tzv. helikopterski snimci stanja administracije sa stanovišta 3 principa dobre uprave: efikasnosti i efektivnosti, transparentnosti i odgovornosti, te participacije. U okviru istraživanja je analiziran i rad odjeljenja zaduženih za pitanja lokalne ekonomije, te se u okviru rezultata indikatora²⁴ (efikasnosti i efektivnosti, transparentnosti i participacije) mogu vidjeti rezultate rada lokalnih administracija iz 2002. i 2007. godine. Treba napomenuti da su u oba slučaja korišteni isti metodološki pristupi i instrumenti u utvrđivanju stanja. U tabeli što slijedi se mogu vidjeti rezultati u pojedinim opštinama.

Tabela A. 15.

	Efikasnost i efektivnost		Transparentnost		Participacija	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Doboj	35%	65%	29%	43%	25%	0%
Doboj Istok	59%	76%	29%	86%	0%	0%
Doboj Jug	76%	53%	86%	29%	75%	25%
Gracanica	71%	59%	57%	57%	0%	0%
Maglaj	71%	53%	86%	72%	50%	25%
Petrovo	24%	71%	29%	86%	0%	25%
Usora	59%	41%	43%	29%	0%	0%

²³ MDP – Municipal Development Project je projekat koji finansira Vlada Švajcarske putem Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) a koji je implementirala organizacija Intercooperation Bern.

²⁴ Indikatori predstavljaju procenat ispunjavanja predviđenih standarda u oblastima dobre uprave prema metodologiji koja je razvijena za potrebe ovog projekta. Znači. 20% znači da je svega 20% od predviđenih zahtjeva ispunjeno u okviru odjeljenja zaduženih za pitanje privrede. Više u Analiza stanja dobre uprave u partnerskim opštinama MDP –a – Osnovna studija i poređenje sa preliminarom analizom iz marta 2002. godine. www.mdp.ba

Iz Tabele je vidljivo da se u tri od 7 opština unaprijedila efikasnost i efektivnost, te transparentnost rada u okviru odjeljenja za pitanja ekonomije. Istovremeno, samo se u opštini Petrovo unaprijedio aspekt participacije²⁵, dok brojne opštine čak bilježe i njen značajan pad.

Kod posmatranih opština, može se reći da se participacija privrednog sektora uglavnom svodi na individualne sastanke na zahtjeve privrednika, dok se poslovni forumi, udruženja i slični instrumenti veoma malo koriste. Sve se svodi na lične kontakte između pojedinaca i načelnika, naročito ukoliko obojica imaju iste ideološko-političke pozadine, te imaju zajednički imenitelj „više politike“. Postoje i izuzeci koji svakako potvrđuju pravila, no i pored činjenice da su isti u više navrata promovisani kao „dobre prakse“, iste se nisu u potpunosti ukorijenile. Stiče se utisak da se odluke lokalnih vlasti u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem donose na osnovu donošenja planskih dokumenata u vidu strategija razvoja, gdje od posvećenosti birokrata zavisi i realizacija pojedinih organizovanih pristupa lokalnoj ekonomiji²⁶.

Motivi za lokalni ekonomski razvoj (ne)postoje

Posmatrajući sistem finansiranja lokalne samouprave, može se reći da sistem uopšte nije zasnovan na motivisanju načelnika i drugih predstavnika opštinske administracije za lokalni ekonomski razvoj. Ova tvrdnja je više nego tipična za Republiku Srpsku, dok su ovakve konstatacije nešto blaže za Federaciju Bosne i Hercegovine. Naime, najveći dio prihoda jedinica lokalne samouprave, dolazi od indirektnih poreza na osnovu potrošnje, te ostalih poreza i naknada koji ne zavise od ekonomske aktivnosti na jednom području. U tabeli dole su sumirani najvažniji opštinski prihodi jedinica lokalne samouprave u FBiH i RS.

²⁵ Participacija je ovdje posmatrana kao mogućnost da se usluga iz oblasti odjeljenja dobije mimo uprave (u područnoj kancelariji ili online), postojanje redovnih termina za sastanke sa građanima/privrednicima, provođenje redovnih anketa, te postojanjem redovnih foruma sa privatnim preduzetnicima.

²⁶ Lokalne politike u vezi sa ekonomskim razvojem uglavnom ne postoje, dok se pojedine aktivnosti opština u ovoj oblasti realizuju uglavnom pod pokroviteljstvom donatora i međunarodnih projekata. Kod procesa donošenja planskih dokumenata i budžeta se sa jedne strane ispoljavaju formalni zahtjevi za razvojem dok se sa druge strane pojavljuju prakse koje su u potpunosti suprotne sa ispoljenjem zahtjevima (preveliki troškovi i takse za lokalna preduzeća, nepostojanje komunikacije, itd.)

Tabela A. 16.**Prihodi jedinica lokalne samouprave u 2007. godini**

	Republika Srpska		Federacija BiH	
	u KM	%	u KM	%
Poreski prihodi	367.108.298	62,11%	339.388.230	49,90%
PDV	303.935.581	51,42%	192.368.903	28,29%
Porezi na platu	36.517.477	6,18%	49.126.427	7,22%
Porezi na dobit	417.184	0,07%	14.555.192	2,14%
Porezi na imovinu	24.552.685	4,15%	66.558.345	9,79%
Ostale takse	1.685.371	0,29%	16.779.363	2,47%
Neporeski prihodi	157.047.387	26,57%	207.152.976	30,46%
Prihodi od predu- zetničke aktivnosti i imovine	22.753.380	3,85%	83.362.565	12,26%
Administrativne takse	9.053.555	1,53%	12.914.222	1,90%
Komunalne takse	15.776.396	2,67%	40.290	0,01%
Prihodi po raznim drugim osnovama	84.494.268	14,29%	20.756.728	3,05%
Prihodi od pruža- nja usluga	14.793.251	2,50%	56.445.918	8,30%
Kazne	319.591	0,05%	8.247.660	1,21%
Ostali neporeski prihodi	9.856.946	1,67%	25.385.593	3,73%
Prihodi na bazi kapitala	3.748.013	0,63%	15.549.220	2,29%
Tekuće i kapitalne podrške	60.902.192	10,30%	117.543.514	17,28%
Primljene otplate datih kredita	2.291.049	0,39%	439.899	0,06%
Ukupni prihodi	591.096.939	100%	680.073.839	100,00%

Prema podacima za 2007. godinu, jedinice lokalne samouprave se u najvećoj mjeri finansiraju indirektnim porezima, i to sa oko 51% u Republici Srpskoj i sa oko 28% u Federaciji Bosne i Hercegovine. Svega oko 10% prihoda u FBiH dolazi od poreza na platu i poreza na dobit – poreskih prihoda koji direktno korespondiraju sa ekonomskim aktivnostima na području određene opštine. Istovremeno, ovi poreski prihodi su čak manji u Republici Srpskoj i iznose svega oko 6% od ukupnih prihoda kojima se finansiraju jedinice lokalne samouprave. Porez na imovinu predstavlja svega 4,15% ukupnih prihoda jedinica lokalnih samouprava u RS u 2007. godinu, dok je istovremeno njegov udio u finansiranju jedinica lokalne samouprave u FBiH oko 10%.

Kada posmatramo neporeske prihode, vidljivo je da su prihodi od preduzetničke aktivnosti i imovine značajnija stavka u sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave u FBiH nego u Republici Srpskoj, što se očituje u razlikama u vezi sa nosiocima prava vlasništva nad imovinom u komunalnim preduzećima. Naime, vlasništvo nad lokalnim komunalnim preduzećima u FBiH je u rukama jedinice lokalne samouprave, dok je ovo rješenje drugačije u Republici Srpskoj, gdje je vlasništvo u vidu akcionarskog kapitala uglavnom u rukama entiteta.²⁷ Prihodi koje trenutno ostvaruju jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj po ovom osnovu (3,85% od ukupne sume prihoda u 2007. godini) odnose se na prihode od zakupa prostora i prihode od prodaje svoje imovine. Istovremeno, 12,26% od ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave u FBiH u 2007. godini dolazi od zakupa, prodaje imovine i dijela profita komunalnih preduzeća kojim jedinice lokalne samouprave gazduju.

Posmatrajući stavku neporeskih prihoda u vidu prihoda po raznim drugim osnovama, vidljivo je da je ova stavka značajno veća u RS u odnosu na FBiH, prvenstveno zbog činjenice da se u ovoj kategoriji uglavnom nalaze prihodi koji se povezuju sa građevinskim zemljištem i dozvolama, koji je prema propisima FBiH u rukama kantona. S tim u vezi su i razlike u prihodima po ovom osnovu, gdje su jedinice lokalne samouprave u RS u 2007. godine ostvarile 14,29% od ukupnih prihoda dok je taj iznos u FBiH 3,05% od ukupnih prihoda. Naravno, to što jedinice lokalne samouprave u FBiH ne ubiru direktno prihod po osnovu uređenja i izdavanja građevinskih dozvola ne znači da ne dobijaju dio sredstava koje prikupi sam kanton. Naime, veliki dio prihoda koji se odnosi na tekuće i kapitalne podrške se odnosi na tekuće transfere kantona opštinama, na osnovu

²⁷ Samo u jednoj opštini je vlasništvo nad lokalnim komunalnim preduzećem vodosnabdijevanja u rukama privatnog lica, što ne govori o namjeri već o grešci koju je učinila Direkcija za privatizaciju RS prilikom privatizacije manjinskog paketa akcija.

prihoda koji su ostvareni u vezi sa građevinskim zemljištem i dozvolama. Što se tiče RS, ova kategorija predstavlja mehanizam podrške nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave, te se najveći dio sredstava izdvaja na osnovu pomoći nerazvijenim i izuzetno nerazvijenim opštinama po osnovu odluke Vlade RS o kriterijumima i razvijenosti opština.

Trenutno, glavni motivi načelnika za posvećivanje lokalnom ekonomskom razvoju nalaze se u njegovom ličnom odnosu prema ekonomskim pitanjima i shvaćanju važnosti ovog segmenta i uloge lokalne uprave u ovoj oblasti. Najvažnije ekonomsko pitanje za načelnike se u prvom redu odnosi na zaposlenost, jer veći broj zaposlenih znači i više zadovoljnijih građana sa tendencijom stalnog unapređenja kvaliteta života, ali ujedno i dijela prihoda od poreza na plate.²⁸ Takođe, veća zaposlenost smanjuje pritisak na budžet sa aspekta socijalnih davanja, te obezbjeđuje više sredstava za kapitalno investiranje.

Što se tiče zapošljavanja, može se reći da se u proteklom periodu nije značajno promijenio trend koji prati strukturne poremećaje i sam proces privatizacije. Prema podacima za sve opštine u Republici Srpskoj (Vidi Tabelu u dodatku), u 30 opština je zabilježen pad zaposlenosti ako posmatramo podatke iz 2007. godine u odnosu na podatke iz 2000. godine. Istovremeno, 23 opštine su zabilježile rast zaposlenosti veći od entitetskog prosjeka u Republici Srpskoj a koji je u periodu 2000-2007. iznosio 15,84%.

Ako posmatramo strukturu opština u kojima je rast zaposlenosti bio viši od prosjeka entiteta, može se zaključiti da je on bio izraženiji u pretežno urbanijim sredinama (Bijeljina, Banjaluka i Doboj), te u izuzetno ruralnim i tek osnovanim opštinama (Berkovići, Oštra Luka, Donji Žabar, Petrovac Drinić). Viši rast od

²⁸ Entitetski zakoni o budžetskom sistemu i raspodjeli javnih prihoda omogućavaju da jedinice lokalne samouprave dobiju dio prihoda od poreza na plate. Naime, prema Zakonu o budžetskom sistemu RS (Službeni glasnik RS br. 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06, 117/07, 54/08 and 126/08), jedinice lokalne samouprave dobijaju 25% ukupnih prihoda od poreza na plate. Istovremeno, Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH (Službene novine FBiH br. 22/06), jedinicama lokalne samouprave omogućava prihod od najmanje 28,5% ukupnih prihoda od poreza na plate, pri čemu o eventualnom povećanju procenta odlučuje vlada svakog kantona. Ono što zabrinjava je neuključivanje jedinica lokalne samouprave u procese dizajna rješenja u vezi sa direktnim porezima, tako da se u prethodne 2 godine izmjene zakona u ovoj oblasti konstantno vrše bez analize efekata njihovog uticaja na lokalne budžete. Posljednje izmjene se odnose na ukidanje poreza na plate do iznosa najniže propisane plate, što u mnogim opštinama predstavlja ujedno plate koje zvanično prima veliki broj osoba zaposlenih u privatnom sektoru. Iako je namjera bila da se poslodavci rasterete poreza doprinosa, u istom periodu je čak povećano opterećenje sa rastom doprinosa za penziono i invalidsko osiguranja, te zdravstveno osiguranje.

prosjeaka je zabilježen i u sredinama koje su u javnosti prepoznate kao preduzetničke, kao što su Prnjavor i Laktaši, te u opštinama sa još uvijek funkcionisućim velikim proizvodnim sistemima kao što su Ugljevik i Modriča.²⁹ Najveći pad zaposlenosti je zabilježen u opštinama koje su se oslanjale na srednja i velika preduzeća na svojoj teritoriji, te u onim opštinama koji su lokalni razvoj zasnivali na instalisanim kapacitetima tadašnje društvene infrastrukture (npr. bivši kompleksi Jugoslovenske narodne armije – Han Pijesak ili Bileća).

Laktaši – Banja Luka (1:0)

Laktaši su opština koja se nalazi u sjeverozapadnom dijelu Bosne i Hercegovine, u blizini grada Banje Luke. I dok su mnoge opštine u blizini većih gradova u Bosni i Hercegovini izgubile bitku na relaciji centar – periferija, dotle su Laktaši uspjeli da na području svoje opštine zabilježe uspjehe koji su daleko ispred rezultata grada Banje Luke. I pored činjenice da je Banja Luka administrativni centar Republike Srpske, Laktaši se u ekonomskom smislu razvijaju daleko brže na bazi izuzetno dinamične lokalne ekonomije, sa stalnim porastom broja privrednih subjekata i zaposlenih. Neko bi uspjeh Laktaša pripisao podršci koja je dolazila od lokalnih političkih lidera, s obzirom na to da je opština centar socijal-demokratije u Republici, no činjenica je da je tek od 2005. godine opštinska i republička vlast u rukama iste političke opcije.

Lokalni ekonomski uspjeh opštine Laktaši datira još iz 80-tih godina prošlog vijeka kada su liberalnim odnosom prema privatnom preduzetništvu uspjeli da u roku od svega nekoliko mjeseci privuku više od 3.500 pojedinaca koji su u opštini registrovali svoje preduzeće ili radnju. Ovoj velikoj ekonomskoj obnovi prethodila je kompletna kadrovska obnova rukovodstva opštine. Dugododišnje lokalne vladare, partizanske kadrove, zamijenila je garnitura mladih, pragmatičnih lokalnih lidera neopterećenih ideološkim stegama koje su u to vrijeme već počele da popuštaju. Način razmišljanja ovih 'mladih lavova' najbolje će opisati pripovijest o razvijenim i nerazvijenim opštinama. Laktaši su decenijama bili u grupi nerazvijenih opština i po tom osnovu dobijali znatna finansijska sredstva iz fonda za razvoj. Stara garda rukovodilaca se decenijama trudila da opštinu izvuče iz nerazvijenosti i to je shvatala kao partijski zadatak koji je uspjela da izvrši tek početkom osamdesetih godina.

²⁹ Uspješni primjeri lokalnih ekonomija su vidljivi kod onih opština na čijem je prostoru pad zaposlenosti prouzrokovao gašenjem velikih sistema i neuspješnim privatizacijama amortizovan rastom zaposlenosti u novim djelatnostima koje su uspjele da adekvatno odgovore izazovima tržišta, te proaktivnim sektorom malih i srednjih preduzeća.

Kada je došlo do kadrovske smjene oni su s ponosom predali svoje dužnosti jer su smatrali da su obavili veliku zadaću. Novo rukovodstvo je na stvari gledalo sasvim drugačije: ono je uložilo mnogo napora da Laktašima vrati status nerazvijenje opštine i na taj način opštini obezbijedi pravo na nepovratna sredstva iz fonda za nerazvijenje. Ova nova generacija zadržala se na vlasti naredne decenije kružeći s jedne pozicije na drugu i unapređujući razvoj opštine koliko su to ekonomski i politički okviri tada dozvoljavali. Tokom tranzicije koja je uslijedila počevši od 90-tih godina, iz redova ove lokalne elite regrutovali su se novi poslovni i politički lideri koji su pragmatizam iskušan na lokalnom nivou bogato koristili za uspon na viši nivo vlasti.

Što se tiče opštine Laktaši, ona je nastavila da se dinamično razvija i u novim političkim okolnostima. Unapređenje rada administracije, otvorenost, pomoć pri registraciji velikog broja privrednih subjekata, pokušaji uspostavljanja udruženja privrednika, te smještanje svih značajnijih distributivnih kompanija na njihovom teritoriju – sve to je doprinijelo da ova sredina postane jedan od najuspješnijih protagonista lokalnog ekonomskog razvoja. Načelnik iz perioda od 2000. do 2004. godine (Ranko Karapetrović) ukazuje na značaj unapređenja rada administracije i otvorenosti u odnosu na investitore i privredne subjekte kao najznačajnije faktore za uspjeh. Pokušaj uspostavljanja udruženja privrednika nije naišao na značajnu podršku lokalnih privrednika, što je u najvećoj mjeri ocijenjeno kao nedostatak komunikacije i zainteresovanosti lokalnih privrednika da učestvuju u komunikaciji sa opštinom, te favorizovanju direktne pojedinačne komunikacije privrednika sa načelnikom opštine. Veoma je značajna i stalna komunikacija načelnika sa lokalnim privrednicima, te pronalazak načina komunikacije i upoznavanja sa problemima sa kojima se suočavaju privrednici u svom radu.

Najbolji pokazatelj razvoja Laktaša jeste skoro 100% povećanje broja zaposlenih na području opštine tokom svega nekoliko godina (sa 4564 zaposlenih u 2000. godini na 8926 zaposlenih u 2007. godini). Ovakav trend je doveo do toga da veliki broj osoba iz susjednih opština redovno ide na posao u firme na područje opštine Laktaši. Osim broja zaposlenih, došlo je i do povećanja prihoda opštine po osnovu raznih taksi, poreza i naknada, koje pojačani lokalni ekonomski razvoj indirektno nosi sa sobom (i pored ranije izrečene konstatacije da postojeći sistem finansiranja ne služi motivaciono za lokalni ekonomski razvoj).

Da je situacija slična u Federaciji Bosne i Hercegovine, govore podaci po opštinama iz 2002. i 2007. godine. Prema podacima, u 26 opština u Federaciji Bosne i Hercegovine je zabilježen pad zaposlenosti ako posmatramo podatke iz 2007. godine u odnosu na podatke iz 2002. godine. Istovremeno, 50 opština su zabilježile rast zaposlenosti veći od entitetskog prosjeka u Federaciji Bosne i Hercegovine a koji je u periodu 2002–2007. iznosio 9,5%.

Ako posmatramo strukturu opština u kojima je rast zaposlenosti bio viši od prosjeka entiteta, može se zaključiti da je on bio ravnomjerno raspoređen, te bez nekog značajnijeg vidljivog obrasca. Značajniji rast (preko 30%) je zabilježen i u sredinama koje su u javnosti prepoznate kao preduzetničke, kao što su Gradačac, Gračanica ili Doboj Istok, te u malim, pretežno ruralnim i tek osnovanim opštinama (Sapna, Foča-Ustikolina ili Usora). Najveći pad zaposlenosti je zabilježen u opštinama koje su se oslanjale na srednja i velika preduzeća na svojoj teritoriji (npr. Velika Kladuša i Vareš), te u opštinama koje su lokalni razvoj u prethodnih 15 godina razvijali na veleprodajnim i distributivnim firmama (npr. opštine zapadne Hercegovine)³⁰. Za više o rezultatima, vidjeti tabelu u dodatku.

Vareš – industrijski (ne)uspjeh socijalizma

Vareš je opština koja se nalazi u centralnom dijelu Bosne i Hercegovine, te graniči sa opštinama Breza, Kakanj, Zavidovići, Olovo i Ilijaš. Ratna dešavanja, praćena negativnim efektima privatizacije velikih industrijskih sistema, dovela su do demografskog praznjenja opštine. Naime, od oko 22.000 stanovnika iz perioda prije rata, u opštini Vareš sada živi upola manje stanovnika, dok se zaposlenost sa 9.000 osoba smanjila na 1.700 zaposlenih.

Rudnik i željezara Vareš, koji je u predradnom periodu zapošljavao oko polovine svih zaposlenih u opštini, nestao je sa vihorom rata i cunamijem neadekvatne privatizacije. Naime, privatizacija – u kojoj nije došlo do priliva novog kapitala niti zainteresovanosti viših nivoa za oživljavanje proizvodnje - rudnik i željezaru Vareš ostavila je bez ikakve mogućnosti da otpočnu novi proizvodni ciklus, i pored pokušaja lokalne zajednice da ovo pitanje stavi na dnevni red donosilaca odluka sa viših nivoa. Kada se tome doda i pad drvne industrije na

³⁰ Pored preseljenja distributivnih firmi u ostale dijelove Bosne i Hercegovinu, pad zaposlenosti se manifestuje i u velikom broju osoba iz ovih krajeva koje rade u zemljama zapadne Evrope, ali i Hrvatskoj s obzirom na mogućnost zaposlenja te veće plate koje se tamo zarađuju.

prostoru opštine, čemu su glavni uzroci bili u razornom djelovanju kantona i odobravanju odvoza drvnog sortimenta u susjedne opštine bez pokušaja da se ova grana privrede oživi na području opštine Vareš, situacija u vezi sa zaposlenošću i nije mogla biti drugačija nego što je danas.

Načelnik opštine (Hamdo Fatić), koji rukovodi opštinom tokom posljednjih 9 godina, pokušava da ekonomski razvoj bazira na reprofiliiranju lokalne ekonomije, uz podršku postojećim i novim industrijama koje imaju potencijala. Sa industrijskog razvoja se prelazi na razvoj turizma i adekvatnije iskorištavanje prirodnih i mineralnih resursa na području opštine. Glavne prepreke bržem razvoju su veliki socijalni problemi koji idu sa ogromnom nezaposlenošću, te infrastruktura koja je neiskorištena i prekapacitirana usljed ogromnog praznjenja opštine, koje se i danas nastavlja sa odlaskom stanovnika na rad u susjedne opštine. Problem predstavlja i autizam kantonalnih i entitetskih institucija za probleme koji opterećuju opštinu a koji su u nadležnosti tih institucija, kao što su restrukturiranje usljed neodgovarajuće privatizacije, koncesije te neblagovremeno reagovanje na zahtjeve opštine u cilju ubrzanijeg razvoja datog područja.

Izvor: Intervju sa načelnikom, Strategija razvoja općine Vareš u periodu 2005–2015.

Uzimajući u obzir motivaciju načelnika za lokalni ekonomski razvoj, neophodno se osvrnuti i na motive koji proizilaze iz određenih crta ličnosti samih načelnika. Naime, crte ličnosti u vidu energičnosti, takmičarskog duha, proaktivnosti i brige za širu zajednicu, omogućavaju pojedinim načelnicima da adekvatnije reaguju na promjene i novonastale okolnosti. Ne kaže se bez potrebe da je „nevolja veliki čovjekov saveznik“ u odgovorima na probleme, što se svakako ne manifestuje kod svih načelnika u Bosni i Hercegovini. S obzirom na pojedine primjere relativno uspješnih načelnika u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, primjetno je da se to dešava u opštinama, kod kojih je pitanje posvećenosti lokalnom razvoju pitanja opstanka ili nestanka opštine, stvar ličnog (ne)uspjeha osobe koja se sa tim pitanjima suočava, te takmičarski duh u odnosu na druge načelnike. Naravno, postoje i primjeri u kojima se razvoj desio pukom slučajnošću, kao posljedica iskorištavanja dobrog položaja ili korištenja određenih resursa koji postoje u opštinama.³¹

³¹ Zdravko Zlokapa, *New public management* i lokalna samouprava, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, broj XXV, 2001.

Načelnik i lokalne ekonomske politike

Kada posmatramo ulogu načelnika u definisanju i sprovođenju politika razvoja, vidljivo je da se ova oblast najviše vezuje za pitanja određenih lokalnih politika, budžeta i strateških dokumenata razvoja. I dok smo o njegovoj ulozi u vezi sa izradom strategija već nešto govorili, malo ćemo se osvrnuti na budžete opština, kao i ostale politike koje imaju uticaj na lokalni ekonomski razvoj.

Budžet predstavlja najvažniji instrument svake ekonomske politike kojim se zadovoljavaju potrebe građana, lokalne zajednice, civilnog društva i ostalih institucija, ali i upravlja razvojem u jedinici lokalne samouprave. On nije mehanizam zbrajanja planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda, no primjetno je da se vrlo često tako razumije od strane lokalnih načelnika i skupština³². Ovo ne iznenađuje jer je do prije svega 5 godina budžet predstavljao redistributivni mehanizam, gdje se nakon projektovanih prihoda nastojala kreirati zadovoljavajuća šema rashoda, naravno nakon pokrivanja troškova plata i materijalnih troškova administracije. Kako su prihodi bili mali, veći dio budžeta je išao na tekuće a manji na kapitalne troškove. U proteklom periodu od uvođenja funkcije direktno izabranog načelnika, prihodi u opštinama su značajno porasli (prvenstveno usljed rasta prihoda od indirektnih poreza), ali poboljšanih rješenja u naplati neporeskih prihoda³³, dok se upravljanje rashodima i dalje svodi na pokrivanje administrativnih pa tek onda svih drugih troškova. U tabelama dole se vide kretanja lokalnih rashoda u oba entiteta.

Ako bismo samo uporedili uvođenje načelničke funkcije i kretanja budžetskih rashoda, mogli bismo reći da je njegova uloga bila od ključnog značaja za rast kapitalnih investicija, koje daju pozitivan impuls lokalnom ekonomskom razvoju. Angažovanjem lokalnih izvođača radova, utiče se na zapošljavanje ljudi, te se kroz plate zaposlenih i investicije indirektno podržavaju ostali sektori. Tako se

³² Budžet predstavlja važno sredstvo kojim se građani obavještavaju o ciljevima, politikama, programima i uslugama koje opština namjerava provesti u narednoj godini. Budžet pokazuje kako se prikupljaju sredstva putem poreza, doprinosa, naknada i drugih oblika javnih prihoda, a, takođe, daje okvir za trošenje ovih prihoda. Budžet, takođe, služi kao osnova za izvještavanje. Treba napomenuti da se budžet usvaja u lokalnoj skupštini, ali na prijedlog načelnika koji u njegovom donošenju ima ključnu ulogu.

³³ Od 2004. godine, OSCE u okviru svojih aktivnosti rada sa jedinicama lokalne samouprave radi na boljem evidentiranju i prikupljanju neporeskih prihoda. Iako jedinice lokalne samouprave nemaju svoje institucije koje se bave prikupljanjem i kontrolom prikupljenih prihoda, određeni uspjesi su evidentni kroz odluke lokalnih skupština o visini i načinu plaćanja, uspostavljanju određenih funkcija u organima lokalnih uprava, te rastu naplate od strane građana i privrednih subjekata.

Struktura rashoda - Jedinice LS u FBiH

	2006.		2007.		2008.
Tekućí rashodi	382.474.996	70,22%	412.807.727	66,06%	462.834.873
Kapitalni rashodi	157.833.955	28,98%	203.665.810	32,59%	322.942.328
Ostale isplate	662.938	0,12%	372.445	0,06%	945.660
Doznake nižim potrošačkim jedinicama	3.719.349	0,68%	8.005.928	1,28%	0
Ukupno rashodi	544.691.238	100,00%	624.851.910	100,00%	786.722.861
					100,00%

Izvor: opštine, Ministarstvo finansija FBiH (autorove kalkulacije)

Struktura rashoda – Jedinice LS u Republici Srpskoj

	2004.		2005.		2006.		2007.		2008.	
Tekući rashodi	264.830.497	79,18%	291.521.635	74,05%	344.880.762	66,24%	361.225.483	59,52%	438.604.710	60,33%
Kapitalni rashodi	68.271.624	20,41%	97.030.814	24,65%	162.614.164	31,23%	235.182.194	38,75%	274.796.827	37,80%
Ostale isplate	916.128	0,27%	5.155.681	1,31%	13.134.789	2,52%	10.472.661	1,73%	13.582.889	1,87%
Doznake nižim potrošačkim jedinicama	430.497	0,13%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ukupno – rashodi	334.448.746	100,00%	393.708.130	100,00%	520.629.715	100,00%	606.880.338	100,00%	726.984.426	100,00%

Izvor: opštine, Ministarstvo finansija FBiH (autorove kalkulacije)

dešava da se nekada ova javna potrošnja tumači kao planski ekonomski razvoj, no zaboravlja se da se rast prihoda uglavnom desio usljed opšteg ekonomskog rasta u zemlji koji je praćen novim mehanizmima poreske politike na koje načelnici i nisu imali velikog uticaja.³⁴ Načelnici su usljed povećane raspoloživosti sredstava uglavnom bili zauzeti donošenjem odluka oko načina trošenja sredstava, no nedostatak efekata ovakvih politika je i više nego vidljiv kada se uzme stanje zaposlenosti u jedinicama lokalne samouprave. Stoga se moramo osvrnuti na strukturu rashoda po funkcijama da bismo pokušali da donesemo određeno mišljenje.

Tabela A. 17. Funkcionalna klasifikacija rashoda – jedinice LS u FBiH

	2006.		2007.	
Aktivnosti opštih javnih službi	283.778.422	52,10%	317.920.523	50,88%
Aktivnosti obrane	3.207.214	0,59%	4.507.216	0,72%
Aktivnosti javnog reda i sigurnosti	12.443.736	2,28%	11.052.313	1,77%
Aktivnosti obrazovanja	17.176.551	3,15%	20.077.031	3,21%
Aktivnosti zdravstva	3.142.419	0,58%	1.978.006	0,32%
Aktivnosti socijalnog osiguranja	36.495.743	6,70%	45.032.104	7,21%
Stambeno-komunalne aktivnosti	94.719.649	17,39%	114.969.209	18,40%
Kulturne, rekreacione i religijske aktivnosti	22.954.101	4,21%	27.347.746	4,38%
Aktivnosti vezane za energiju i gorivo	958.644	0,18%	1.388.741	0,22%
Aktivnosti vezane za poljoprivredu	1.826.510	0,34%	2.253.110	0,36%
Aktivnosti rudarstva i mineralnih resursa	7.762.475	1,43%	17.139.252	2,74%
Aktivnosti prometa i komunikacije	19.241.025	3,53%	20.664.739	3,31%

³⁴ Ovdje prvenstveno mislimo na indirektno poreze, ali i efektivniju fiskalnu politiku koja je formalizovala veliki dio neformalne ekonomije u periodu od 2000. godine

	2006.		2007.	
Ostale ekonomske aktivnosti	18.052.866	3,31%	19.803.188	3,17%
Rashodi neklasificirani po glavnim grupama	22.931.883	4,21%	20.718.732	3,32%
UKUPNO	544.691.238	100,00%	624.851.910	100,00%

Ako bismo posmatrali podatke za RS, vidljivo je da jedinice lokalne samouprave za ekonomske poslove troše oko 10% ukupnih rashoda u posljednjih nekoliko godina. To i ne bi bilo tako loše da se u ovim stavkama ne nalaze i ekonomski poslovi koji se odnose na pružanje javnih i komunalnih usluga a ne samo sredstva za podršku ekonomskom razvoju. Istovremeno, funkcionalna klasifikacija u FBiH je nešto preciznija pa vidimo da se svega oko 3% odnosi na ekonomske aktivnosti dok su u ovu kategoriju u RS svrstane i pojedine stavke koje čisto ne korespondiraju sa ekonomskim poslovima (aktivnosti subvencionisanja poljoprivrede, nabavka goriva, plaćanje troškova za prevoz i komunikacije, itd.).

Najznačajnija stavka na koju načelnici troše novac odnosi se na pružanje javnih usluga, od čega se najveći dio odnosi na pokrivanje troškova plata i administrativnih troškova zaposlenih u opštinskoj upravi. Rast izdvajanja u apsolutnom iznosu na administrativne, infrastrukturne i komunalne poslove je vidljiv u oba entiteta, što svakako ide na teret građana i privrede koji plaćaju lokalne takse i naknade, te cijenu javnih usluga. Uloga načelnika u smanjenju troškova poslovanja lokalnih preduzeća još uvijek se ne razmatra jer se troškovi poslovanja mogu smanjiti samo ukoliko se pažljivo vodi računa o troškovima i rashodima opštinske administracije. Međutim, ovo nije slučaj o čemu govore i podaci iz

Poticaži za zapošljavanje

U okviru Drugog projekta zapošljavanja (2002-2005), koji je sprovodio Fond za razvoj i zapošljavanje RS, pojedine opštine su pružale pomoć za (samo)zapošljavanje svojih građana. Projekat se sastojao u obučavanju osoba za izradu poslovnih planova, obezbjeđivanje grantova za otpočinjanje posla (registracija, kupovina opreme i materijala, zakup), u okviru kojeg su pojedine opštine (pored sredstava Svjetske banke i Vlade) davali dio sredstava za samozapošljavanje. Projekat je dao dobre rezultate jer se čak 60-70% odobrenih planova i realizovanih grantova pretvorilo u održive biznise. Međutim, u posljednje 3-4 godine su ove aktivnosti sporadične, ako ih uopšte i ima.

analize budžeta opština u RS i FBiH. Vidljivo je da nema ozbiljnih rezova u administrativnim troškovima, tj. da se izdvajanja za plate stalno povećavaju usljed zapošljavanja novih i povećanja plata postojećim zaposlenim (Vidi tabele sa rashodima). Takođe, infrastrukturni troškovi i kapitalne investicije konstantno rastu, no u najvećoj mjeri se odnose na izgradnju komunalne infrastrukture (asfaltiranje lokalnih puteva, izgradnja javne rasvjete, izgradnja vodovoda, itd.). Ovaj trend kapitalnog investiranja je posljedica i veza koje se pojavljuju između opštinskih načelnika i pojedinih lokalnih privrednika koji su angažovani za realizaciju poslova.³⁵

Ako se osvrnemo na nepostojanje lokalnih udruženja privrednika, koji bi mogli da budu značajna snaga u pregovorima oko unapređenja poslovnog okruženja, onda ne iznenađuje ni nepostojanje ozbiljnih planova za unapređenje efikasnosti postojećih komunalnih sistema (npr. vodosnabdijevanje i toplaname). Ovi gubici (koji nekad idu i do 50-60% ukupnih kapaciteta) se svakako prebacuju na građane i privredu, pa se usljed neefikasnosti plaćaju više cijene usluga. Lokalni privrednici plaćaju i više cijene komunalnih usluga u odnosu na građane, što je potpuno neracionalno i neekonomsko ponašanje – više troše a veća cijena usluge. Da bi stvar bila apsurdnija, ovakav princip naplate komunalnih usluga je preuzet iz djelatnosti elektroprivrede, gdje se prema vršnom opterećenju razlikuje tzv. struja za domaćinstva i struja za industrijske/privredne potrošače. U nekoliko opština je bilo pokušaja da se ova praksa stavi na dnevni red te preispitaju postojeći mehanizmi naplate, ali je uticaj komunalnih preduzeća³⁶ bio preveliki da bi se išta promijenilo.

³⁵ U Republici Srpskoj je prisutna praksa odobravanja investicija iz Razvojnog programa Vlade RS (sredstva Investiciono razvojne banke) opštinama i to uglavnom za lokalne vodovode, sportske dvorane, ali i uređivanje ulica, puteva i slično. Projekti su uglavnom tipizirani a izvođači radova su firme sa dobrim vezama sa lokalnom i entitetskom vlasti. Tako se dešava da se kreće u izgradnju sportske dvorane u opštini od oko 3.000 ljudi, ne razmišljajući da će ista predstavljati trošak koji će se teško pokrivati u narednom periodu dok bi organizacija prevoza djece i članova sportskih klubova u druge opštine predstavljala i bolje i racionalnije rješenje (manja investicija, jeftinije tekuće održavanje i bolji uslovi – jednom riječju – ekonomija obima). Čini se da je praksa o kojoj se uveliko govori a koja se odnosi na stavljanje određenog procenta investicije u privatne i partijske džepove postala jedna od glavnih pokretača „lokalnog ekonomskog razvoja“.

³⁶ Od 2010. godine se pravo raspolaganja i upravljanja komunalnim preduzećima na lokalnom nivou u RS prenosi na jedinice lokalne samouprave (što je u FBiH je to već urađeno u prethodne dvije godine). Iako su načelnici i do sada imali u rukama mogućnost donošenja odgovarajućih politika (standardi, kvalitet usluge, cijenovna politika), tek sa prenosom vlasništva će se vidjeti puni domet i mogućnosti načelnika u ovoj oblasti. Najznačajnija uloga u budućem periodu se predviđa upravnim i nadzornim odborima ovih preduzeća, od čijeg će rada zavisiti i uspjehnost lokalnih politika u ovim oblastima.

Posmatrajući jednu od mogućih aktivnosti koja se odnosi na pružanje podsticaja za zapošljavanje, primjetno je da u sadašnjem trenutku uopšte ne postoje adekvatne politike. Ovdje ne govorimo o nečemu što se već nije upotrebljavalo već o činjenici da se prioriteti opština mijenjaju sa promjenom fokusa onih koji sa njima sarađuju (donatori, vlade, razvojne agencije i slično). To navodi na razmišljanje o tome ko uopšte koncipira opštinske politike i da li uopšte postoje inicijative načelnika u formulisanju politika. Analizom koju smo sprovedi u okviru pripreme ove publikacije je vidljivo da su motivi za određene aktivnosti načelnika uglavnom vezani za ustaljene prakse koje dominiraju aktuelnim razvojem, te impetuse od strane donatora i viših nivoa vlasti.

Najznačajnije dozvole i odobrenja³⁷ koje izdaju lokalne vlasti a koje se tiču ekonomskog razvoja odnose se na urbanističke saglasnosti i građevinske dozvole. Uređujući oblast prostornog planiranja planskim dokumentima, načelnik opštine može da utiče na raspored poslovnih zona, utvrđivanje oblasti u kojima će dalje unaprijediti infrastrukturu, te da planski i sistemski pokuša da privuče nove i aktivira postojeće potencijale. Nažalost, prema izvještaju Svjetske banke **Doing business 2007**, koji se odnosio na potencijalne lokacije/gradove za investiranje, gradovi Banja Luka, Sarajevo i Mostar ocijenjeni kao najlošije lokacije za investiranje od 22 grada jugoistočne Evrope. Takođe je alarmantna činjenica da više od 50% opština nema ažurne (ili ih prosto i nema) prostorne, urbanističke i regulacione planove³⁸, dok se kod planiranja u ovoj oblasti i izdavanja dozvola ponekad planovi „vade iz ladica“ donosioca odluka – što implicitno ukazuje na postojanje korupcije, iznude i političkog arbitriranja u oblasti građevinarstva, koja je u posljednje 3-4 godine bila oblast sa najviše investicija. Poseban problem u FBiH se odnosi na podjelu nadležnosti između jedinica LS i kantona, gdje su odnosi prilikom izdavanja dozvola dosta komplikovaniji.

³⁷ Što se tiče odobrenja, načelnik zanemaruje ovu oblast jer se odobrenjima za preduzetničke, zanatske i ugostiteljske poslove ne ostvaruje značajan prihod.

³⁸ Pored već navedenih problema u vezi sa nepostojanjem planova (prostornih, urbanističkih i regulacionih), upravljanje građevinskim zemljištem je problematično sa aspekta odnosa viši nivo (entitet/kanton – opština). Ovdje se radi o aktivnostima institucija koje predstavljaju uprave za geodetsko-katastarske i pravno imovinske poslove, koje sa svojim (ne)radom, neažurnim evidencijama i „neprimjerenim ponašanjem“ relativiziraju mogućnosti jedinica LS u vezi sa ovim poslovima. S tim u vezi ne iznenađuje ni želja skoro 40% načelnika (istraživanje s početka 2008. godine) da poslovi ovih uprava pređu na jedinice lokalne samouprave.

Veliki broj načelnika ne raspolaže adekvatnim znanjima³⁹ i vještinama da se uspješno nose s teškim problemima lokalnog ekonomskog razvoja. U vremenu kada se ne insistira na institucionalnom uključivanju privrednika u rad jedinice lokalne samouprave, senzitivnost načelnika za pitanje lokalne ekonomije od izuzetnog je značaja. Nedostatak znanja, nedostatak komunikacije, te pogrešno razumjevanje pitanja ekonomskog razvoja mogao bi prouzrokovati promašaje kakvi su nekada bili zabilježeni u na prostorima socijalističke Jugoslavije kao što je na primjer slučaj poduhvata Feni.

FENI – političko arbitriranje razvojem

FENI je poduhvat koji se ilustrativno navodi studentima ekonomije da bi se pokazalo šta se dešava kada politika prevlada nad ekonomskom logikom. Firma iz Kavadaraca, Makedonija, nastala davne 1978. godine, od samog početka je ukazivala na nerazumne postupke tadašnjih političkih rukovodilaca koji su htjeli „razvoj po svaku cijenu“. Smatra se da je za njenu izgradnju utrošeno 600 miliona dolara, da bi se zaposlilo svega 2-3 hiljade radnika u proizvodnji nikla. Međutim, instalisana tehnologija i uslovi na tržištu – aspekti zanemareni u donošenju odluke za projekat – uticali su da ova firma svake godine pravi gubitke od desetak miliona dolara.

Privlačenje domaćih i stranih investitora po svaku cijenu, bez uvida u raspoloživost i strukturu radne snage, infrastrukturu, resurse, te više planove, je svakako u startu osuđeno na propast. Da se načelnici još uvijek u dovoljnoj mjeri ne posvećuju ovome govori i činjenica da je veoma malo dostupnih podataka, da ne govorimo o analizi i studijama, o lokalnim resursima dok nepostojanje prostornih planova govori o velikoj dozi arbitraže i diskrecije koja svakako nije povoljan signal za ozbiljne investitore. A upravo je privlačenje domaćih i stranih investitora ocijenjeno kao najznačajnija aktivnost na otvaranju radnih mjesta i unapređenju poslovne klime kojom se bave opštinski načelnici.

³⁹ Uz već pomenutu činjenicu o načelnicima kao osobama sa slabim predznanjem u oblasti ekonomije, jako je značajna činjenica da najveći broj načelnika ne govori niti ijedan strani jezik. To predstavlja značajnu stvar kada se radi o privlačenju ozbiljnih stranih investitora u opštine.

Kreditno-garantni fondovi – zaboravljeni instrument LER-a

Kada govorimo o nedostatku sredstava za ekonomski razvoj, govorimo i o nekorištenju određenih instrumenata koji su na raspolaganju kao što je sistem kreditno-garantnih fondova.

U prethodnih desetak godina je bilo par pokušaja da se uspostave kreditno-garantni fondovi za podršku lokalnim projektima u poljoprivredi, preduzetništvu i uspostavljanju malih i srednjih preduzeća. Sredstva od tih fondova su se pronalazila iz naknada koje su dolazile za razne namjene, dok su lokalne politike predviđale svrhe za njihovo korištenje. Nažalost, analizom praksi po opštinama je primjetno da su sredstva iz ovih fondova iskorištena nenamjenski, što je ubrzo dalo argumente opštinskim načelnicima da se odustane od ovih zamisli. Stoga je broj opština koje imaju ovakve instrumente sveden na minimum, dok su oni kojima su ovakva sredstva neophodna usmjereni na komercijalne banke. Da li je i u kojoj mjeri neuspjehu kreditno-garantnih fondova kumovalo i komercijalno bankarstvo, teško je tvrditi sa sigurnošću. Međutim, može se reći da je ukidanje ovih fondova ostavilo dovoljno prostora bankama i mikrokreditnim organizacijama da politiku kreditnih stopa kreiraju autonomno.

Lokalni ekonomski razvoj očima građana

I dok se lokalni ekonomski razvoj konceptualno sprovodi u mnogobrojnim opštinama, kreiranjem strateških dokumenata i akcionih planova njihove realizacije, dotle se pravi indikatori njegove uspješnosti manifestuju na svakodnevne živote građana. Ako se osvrnemo na podatak da je u 30 opština u Republici Srpskoj i 26 opština u FBiH zabilježen pad zaposlenosti u posljednjih 7 godina, onda su podaci više nego zabrinjavajući. Može se reći da birokratsko administriranje razvoja ne pomaže preduzećima u djelatnostima koje imaju opadajući trend, niti djelatnostima koje imaju potencijala da se razviju. Međutim, nemoć velikog broja načelnika u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja je vidljiva i na samim rezultatima ispitivanja javnog mnijenja.

Broj osoba koje planiraju da isele iz opštine u kojoj žive manji je od 5% kada posmatramo cijelu BiH (vidi podatke generalne ankete u Dodatku), što potvrđuje

naše prethodne tvrdnje o nemogućnosti „glasanja nogama“ u odnosu na stanje u lokalnim zajednicama. Ovi rezultati potvrđuju naše stanovište da je Tiebout-ova hipoteza teško primjenjiva u Bosni i Hercegovini, dok je možda ona ostvariva u nekim drugim sredinama.⁴⁰ Ono što je značajno svakako je činjenica da ljudi napuštaju određene prostore uglavnom zbog loše ekonomske situacije i slabog ekonomskog razvoja u opštinama. Posmatrajući podatke po entitetima (Vidi tabelu dole), vidljivo je da su nezaposlenost i ekonomska situacija najvažniji razlozi za odluke o preseljenju i napuštanju određenih opština. Pored ova dva razloga, bitno je spomenuti i loš kvalitet života, koji je uglavnom samo manifestacija nedovoljnog fokusa i zalaganja za ekonomski razvoj određenog prostora.

Tabela A. 18.

Razlozi zbog kojih bi napustili opštinu (u%)		
	RS	FBiH
Nezaposlenost	30,0	39,4
Ekonomska situacija/kriza	30,0	21,3
Loš kvalitet života	20,0	23,7
Slabe mogućnosti za studiranje	10,0	0,8
Nešto drugo	10,0	14,8

Izvor: Ispitivanje javnog mnijenja

Da se uticaj načelnika na lokalni ekonomski razvoj ne posmatra pozitivno, vidljivo je na pokušaju utvrđivanja smjera kretanja ekonomskog razvoja u opštinama iz kojih ispitanici dolaze. Odgovori ispitanika u FBiH ukazuju da svega 10,6% osoba smatra da se ekonomski razvoj kreće u pravom smjeru na osnovu situacije u njihovim opštinama, dok čak 83,6% osoba smatra da se ekonomski razvoj kreće u pogrešnom smjeru. I dok podaci zvanične statistike govore o stalnom generalnom rastu bruto društvenog proizvoda, zaposlenosti, te nivoa prosječnih plata, odgovori ispitivanja ukazuju da se ovi uspjesi u dovoljnoj mjeri ne „distribuiraju ravnomjerno“ na cijelom području Bosne i Hercegovine.

Kao glavni krivci za ovakvo stanje u vezi sa ekonomskim razvojem, odnosno ekonomskom situacijom, vide se najviše Vlada Federacije BiH i kantonalne vlade,

⁴⁰ Prema podacima američkog Biroa za pitanje populacije (US Bureau of Census), u 1997 godini je oko 16% Amerikanaca promijenilo prebivalište (vidi više u Harvey S. Rosen, *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999).

kao i lokalni političari (vidi rezultate ispitivanja javnog mnijenja na kraju). Prema percepciji građana, tek na 3. mjestu dolazi načelnik opštine, što ujedno ukazuje na njegovu značajnost i mogućnosti da utiče na sam ekonomski razvoj na području određene opštine. Ovdje ne govorimo o pojedinim načelnicima koji su se u potpunosti posvetili razvoju svojih sredina, te koji su kao takvi prepoznati kao lideri.⁴¹

Kada posmatramo situaciju u Republici Srpskoj, vidimo da su stanovnici imaju nešto pozitivnije mišljenje o smjeru kretanja ekonomskog razvoja u njihovim opštinama. Naime, prema rezultatima ispitivanja javnog mnijenja, 29% osoba smatra da ekonomski razvoj u njihovim opštinama ide u pravom smijeru. I pored činjenice da je ovaj podatak mnogo bolji u odnosu na FBiH, skoro 2/3 stanovništva (62,9% anketiranih osoba) smatra da ekonomski razvoj ide u pogrešnom smijeru.

Na neravnomjeran razvoj po opštinama ukazuje i odsustvo stambene gradnje u velikom broju opština ako posmatramo sektor građevinarstva, jednog od zamajaca privredne aktivnosti na određenoj teritoriji. Naime, podaci zvanične statistike iz 2007. i 2008. godine ukazuju da se u oko 30 opština u Republici Srpskoj uopšte ne grade stanovi, uz tek poneki izuzetak izgradnje individualnog stambenog objekta⁴². Slična je situacija u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje se po opštinama ne stvaraju novi stambeni objekti, već čak prazne i postojeći.

I pored činjenice da smo već razmatrali neaktivnost načelnika u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem na osnovu razgovora sa privrednicima, veoma je zanimljivo pogledati viđenja građana o njegovom doprinosu poboljšanja ekonomske klime i otvaranju novih radnih mjesta. Prema odgovorima ispitanika u Federaciji Bosne i Hercegovine, svega 13,5% smatra da je načelnik dovoljno uradio na poboljšanju ekonomske klime, dok 14,2% smatra da je dovoljno uradio na otvaranju radnih mjesta. Više od 2/3 ispitanika je mišljenja da niti je dovoljno uradio na otvaranju radnih mjesta niti je radio na poboljšanju ekonomske klime.

⁴¹ Bukvar dobrog liderstva – dobro je dobro voditi, EDA Banja Luka, 2008

⁴² Podaci zavoda za statistiku Republike Srpske

Tabela A. 19.

OSTVARENI CILJEVI NAČELNIKA U PERIODU 2004–2008:	Da	Ne	Ne zna /odbija
Otvaranje novih radnih mjesta	14.2 %	70.9 %	14.9 %
Poboljšanje ekonomske klime	13.5 %	71.3 %	15.2 %

Od aktivnosti koje su bile najzastupljenije (i najvidljivije) očima ispitanika koji su smatrali da je načelnik ostvario svoje ciljeve u vezi sa otvaranjem radnih mjesta i poboljšanja ekonomske klime, vidljivo je da su to aktivnosti privlačenja stranih i domaćih investicija. Prema rezultatima ispitivanja javnog mnijenja, 48,8% ispitanika smatra da je privlačenje domaćih i stranih investicija bila najzastupljenija aktivnost u otvaranju radnih mjesta dok njih čak 51,3% smatra da je privlačenje stranih i domaćih investicija bilo najzastupljenije u cilju poboljšanja ekonomske klime. Saradnja sa lokalnim privrednicima je ocijenjena kao najzastupljenija aktivnost u otvaranju radnih mjesta kod 23,8% ispitanika, te u poboljšanju ekonomske klime kod 20% ispitanika. Značajno je spomenuti i aktivnosti saradnje sa Vladama FBiH i kantona u cilju otvaranja radnih mjesta i poboljšanja ekonomske klime.

Tabela A. 20.

VID AKTIVNOSTI:	Za otvaranje novih radnih mjesta	Za poboljšanje eko- nomske klime
Saradnja sa lokalnim privrednicima	23.8 %	20.0 %
Privlačenje domaćih i stranih investicija	48.8 %	51.3 %
Saradnja sa Vladom entiteta / kantona	15.5 %	15.0 %
Saradnja sa međunarodnom zajednicom	8.3 %	3.8 %
Nešto drugo	1.2 %	1.3 %
Ne zna / odbija	2.4 %	8.8 %

Što se tiče uloge načelnika u otvaranju radnih mjesta i poboljšanja ekonomske klime u Republici Srpskoj, percepcija stanovništva ukazuje na nešto bolje rezultate u odnosu na Federaciju BiH. Prema odgovorima ispitanika u Republici Srpskoj, 25,7% smatra da je načelnik dovoljno uradio na poboljšanju ekonomske klime, dok 21% smatra da je dovoljno uradio na otvaranju radnih mjesta.

Od aktivnosti koje su bile najzastupljenije (i najvidljivije) u vezi sa otvaranjem radnih mjesta, vidljivo je da su to aktivnosti saradnje sa lokalnim privrednicima, te privlačenje stranih i domaćih investicija. Saradnja sa Vladom entiteta je bila tek na trećem mjestu prema viđenju ispitanika. Što se tiče aktivnosti u vezi sa poboljšanjem ekonomske klime, odgovori ukazuju da su načelnici najviše bili posvećeni privlačenju domaćih i stranih investicija, te saradnji sa Vladom entiteta. Saradnja sa lokalnim privrednicima je bila tek na trećem mjestu prema stepenu prioriteta načelnika u vezi sa poboljšanjem ekonomske klime.

Tabela A. 21.

VID AKTIVNOSTI:	Za otvaranje novih radnih mjesta	Za poboljšanje ekonomske klime
Saradnja sa lokalnim privrednicima	38.8 %	22.1 %
Privlačenje domaćih i stranih investicija	31.8 %	39.4 5
Saradnja sa Vladom entiteta / kantona	21.2 %	27.9 %
Saradnja sa međunarodnom zajednicom	7.1 %	4.8 %
Ne zna / odbija	1.2 %	5.8 %

Ispitivanja javnog mnijenja po entitetima ukazuju da građani smatraju da se načelnici najviše usmjeravaju na privlačenje domaćih i stranih investicija, te saradnji sa lokalnim privrednicima. Ovakvi trendovi su prisutni i u drugim zemljama okruženja, istovremeno uz nastojanje da se stvore bolji preduslovi za otvaranje radnih mjesta i poboljšanje ekonomske klime. No treba ukazati da se ovom poslu ne smije pristupiti birokratski i prostim kopiranjem rješenja, bez odgovarajućih analiza, podloga i promjene načina pristupa lokalnim privrednicima. O tome govore brojne poslovne zone po opštinama u okviru kojih nema investitora, uz istovremeno veliko izdvajanje sredstava za ove namjene. Poseban problem u okviru o kojemu je već bilo riječi se odnosi na neuređeno stanje u oblasti prostorno-planske dokumentacije, gdje se može reći da se lokalni ekonomski razvoj zasniva na *ad-hoc* odlukama načelnika i lokalnih skupština, bez pravih sistemskih rješenja.

Rezime

Lokalni ekonomski razvoj kao koncept koji promoviše Svjetska banka i druge međunarodne institucije je našao plodno tlo ali ne i adekvatnu primjenu u opštinama u Bosni i Hercegovini. Ovo se odnosi na razlike između deklarativne i stvarne podrške načelnika za novouspostavljeni koncept. Polazne osnove o međusobnoj konkurenciji između opština u primjeni instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja, te stvaranja atraktivnih lokacija za domaće i strane investitore, nisu primjenjive u Bosni i Hercegovini. Razlozi su vidljivi u tradicionalnoj zatvorenosti opština, nedostatku mobilnosti građana i privrednika, prevelikoj oslonjenosti rukovodstva na više nivoe, te nedostatku aktivnih politika.

Kada posmatramo lokalni ekonomski razvoj i ulogu načelnika u njemu, sa određenom dozom sigurnosti moramo konstatovati da se u svega nekoliko slučajeva određeni pozitivni primjeri razvoja zasnivaju na samom načelniku. Dosadašnje prakse ukazuju da se u tim primjerima radi o proaktivnim i odgovornim načelnicima, koji su fokusirani na dodjelu povoljnih investicionih lokacija, spuštanju komunalnih naknada u cilju privlačenja investicija i obezbjeđivanje boljeg regulatornog okvira. Ispitivanja javnog mnijenja u oba entiteta govore da se zasluge za ekonomski razvoj pored načelnika vide i u lokalnim privrednicima, te višim nivoima vlasti. Ovo zahtjeva svakako određene institucionalizacije u komunikacijama i uključivanju privrednika u rad lokalnih uprava i donošenje lokalnih ekonomskih politika. Analiza ukazuje da se participacija privrednog sektora uglavnom svodi na individualne sastanke na zahtjeve privrednika, dok se poslovni forumi, udruženja i slični instrumenti veoma malo koriste.

Glavni instrumenti razvoja, koje trenutno koriste brojni opštinski načelnici u vidu izrade strateških dokumenata, vrlo često zamućuju sliku o posvećenosti lokalnom ekonomskom razvoju. Može se reći da birokratsko administriranje razvoja ne pomaže preduzećima u djelatnostima koje imaju opadajući trend, niti djelatnostima koje imaju potencijala da se razviju.

Lokalne ekonomske politike, koje svoju implementaciju imaju kroz budžete opština, uopšte ne postoje u pravom smislu riječi. Naime, iako se sve više novca izdvaja za kapitalne rashode, ovo ne predstavlja pravi impetus ekonomskom razvoju već predstavlja javnu potrošnju rastućih prihoda sa kojim su se u prethodnom periodu suočile opštine. Obezbeđivanje sredstava za poticaje, politika dozvola i odobrenja, smanjivanje troškova poslovanja privredi, te unapređenje poslovnog okruženja još uvijek čeka neke nove inicijative od strane donatora i

viših nivoa. Ovdje govorimo o praksama u kojima su rijetki slučajevi autonomnog korištenja instrumenata LER-a od strane načelnika. Načelnici vrlo često ne odlučuju samostalno o tome koje će se i kakve ekonomske politike voditi, već zavise od međunarodnih projekata i viših nivoa vlasti.

Prema analizama u okviru studije, postojeći sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave ne djeluje motivišuće na opštinske načelnike. Lokalni porezi uglavnom ne zavise od ekonomske aktivnosti na području određene opštine, dok je prihod od poreza koji zavise od lokalne ekonomije nevidljiv za same načelnike. Nezaposlenost i teška ekonomska situacija u pojedinim opštinama su i glavni „okidač“ za pojedine načelnike u njihovoj ulozi za lokalni ekonomski razvoj. Kao motivacija se pojavljuju i lične karakteristike kao što su proaktivnost, energičnost, takmičarski duh, te briga za širu zajednicu.

Preporuke

- Izvršiti korekciju postojećeg sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave u cilju bolje motivacije načelnika za lokalni ekonomski razvoj
- Kreirati jasno definisane standarde u vezi sa isporukom usluga i izdvajanjima za pojedine namjene u okviru opštinskih budžeta s ciljem smanjenja troškova rada opštinske administracije i smanjenja „neproduktivnih“ investicija u infrastrukturu
- Institucionalizovati i formalizovati saradnju načelnika opštine sa predstavnicima lokalne privrede sa aspekta konsultacija i donošenja lokalnih ekonomskih politika
- Osposobiti načelnike za analizu i donošenje lokalnih ekonomskih politika (budžet, politika dozvola i odobrenja, politika podsticaja, kreditno-garantni fondovi, poslovne zone, itd.)

Korekcija sistema finansiranja

Postojeći sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave ne služi podsticajno za načelnike da se bave pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja. Analiza sistema finansiranja ukazuje da se načelnici više bave privlačenjem sredstava sa viših nivoa i od strane donatora, nego sa strateškim pristupom unapređenja lokalne ekonomije u cilju generisanja novih prihoda. Ovo ne iznenađuje jer se najvažniji poreski prihod – porez na dodatu vrijednost – bazira na osnovu broja stanovnika, površine opštine, te broja učenika. Ostali poreski prihodi i pojedine naknade se

uglavnom dijele sa višim nivoom, gdje opštine dobijaju manji dio a samim tim je i manji motiv načelnika da se ovi prihodi povećaju.

Uzmimo na primjer porez na lična primanja i primanja od samostalne djelatnosti. Porez na lično primanje i prihod od samostalne djelatnosti je porez koji se dijeli između entiteta i opštine u odnosu 75:25 u korist entiteta u Republici Srpskoj.⁴³ U Federaciji BiH se ovaj porez dijeli između kantona i opština, s tim da opštine ne mogu dobiti manje od 28,5% od ukupne sume prikupljenih sredstava od ovog poreza.⁴⁴ Situaciju pogoršava i činjenica da se fiskalna politika uopšte ne osvrće na aspekt dijeljenja prihoda između viših nivoa i opštine, na šta ukazuju pojedini potezi viših nivoa vlasti iz prethodnog perioda. Tako su na primjer, u cilju smanjenja opterećenja poslodavcima i privredi, viši nivoi vlasti smanjivali poreze na lična primanja i prihode od samostalne djelatnosti, te utvrđivale minimalna primanja koja se ne oporezuju. Iako se u generalnoj javnosti ovo popularizovalo kao plus, te kao unapređenje poslovnog okruženja za investitore, potezi su značajno uticali na smanjenje prihoda u jedinicama lokalne uprave, uz destimulišući uticaj za načelnike opština glede njihovih prihoda i lokalnog ekonomskog razvoja. Istovremeno, smanjenje stopa poreza na lična primanja nije pratilo smanjenje stopa doprinosa na lična primanja, kao prihoda entitetskih i kantonalnih fondova. Ovakvi potezi ukazuju da viši nivoi vlasti i ne mare mnogo na lokalni nivo u donošenju fiskalnih politika, što svakako ne djeluje afirmativno na manevarski prostor načelnika glede lokalnog ekonomskog razvoja.

Slična situacija je i sa porezom na imovinu kao izvornim prihodom opštine. U mnogim zemljama, ovo predstavlja najvažniji izvor prihoda lokalne zajednice, kao i instrument za privlačenje investicija i lokalni ekonomski razvoj na određenom prostoru. Međutim, postojeća poreska politika, te organizacija poreskih uprava, učinila je ovaj porez relativno beznačajnim prihodom u opštinama na koje načelnici nemaju mnogo uticaja. Pored činjenice da se porez obračunava po fiksnim stopama, problem predstavlja i način njegovog prikupljanja i kontrole naplate putem poreskih uprava na kantonalnom i entitetskom nivou. S obzirom da opštine i načelnici nemaju mogućnost da utiču na stopu i naplativost ovih izvora prihoda, postavlja se pitanje zašto se ovaj porez uopšte posmatra kao izvorni prihod osim činjenice da u stoprocentnom iznosu pripada jedinicama lokalne uprave. Najavljeno produženje početka uvođenja novog poreza na imovinu u Republici Srpskoj sa 2010. na 2011. godinu govore o demotivisanosti službi poreskih uprava na evidentiranju

⁴³ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Službeni glasnik RS, br. 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06, 117/07, 54/08 and 126/08)

⁴⁴ Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH (Sužbene novine FBiH br. 22/06)

i primjeni poreza na imovinu na lokalnom nivou. Iako se odluka o stopama koje će se primjenjivati na lokalnom nivou prebacuju na lokalne skupštine, i dalje se prikupljanje, naplata i kontrola predviđa u okviru Poreske uprave Republike Srpske.

Standardi za isporuku usluga

Smanjenje javne potrošnje na lokalnom nivou, koja bi ostavila dovoljno prostora za smanjenje troškova administracije i troškova komunalija i infrastrukture za poslovanje lokalne privrede, zahtjeva novi pristup u standardizaciji troškova isporuke usluga. Osnovno pitanje koje se provlači se odnosi na činjenicu koliko košta pojedina usluga koju pruža lokalna administracija. Razlike u mogućnostima opština se vide u strukturi raspoređenih rashoda u opštinskim budžetima.⁴⁵ Iako nadležnosti opština iste i predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, u malim opštinama su mnogi poslovi uglavnom zanemareni zbog nedostatka sredstava. Ovo se ne odnosi na administraciju, koja često postoji radi same sebe. U nemalom broju slučajeva se dešava da za pojedine administrativne poslove za kojima ne postoje objektivne potrebe za radnim mjestima postoje zaposleni koji se bave ovim pitanjima. Prethodnih par godina je došlo do velikog povećanja zaposlenosti u opštinama, što ukazuje da je sloboda koju načelnici opština imaju u vezi sa organizacijom administrativnih poslova i popunjavanjem administracije prevelika, te uzrokovana nedostatkom i neprovođenjem standarda za isporuku samih usluga.

Drugi aspekt u vezi sa ograničavanjem prevelike diskrecije u donošenju neadekvatnih odluka se odnosi na racionalizaciju „neproduktivnih“ investicija, koje svakako ne idu u korist lokalnom (ekonomskom) razvoju. Često se dešava da se ulaganja u infrastrukturu zasnivaju na paušalnim procjenama, bez ozbiljnih analiza na osnovu kojih se svaka odluka mora zasnivati. Tako se u pojedinim opštinama grade sistemi vodosnabdijevanja ili lokalni putevi koji su nepotrebni ili investiraju sredstva u projekte društvene infrastrukture koji nisu „produktivni“ čak ni u dužem roku. Sve ovo utiče da se skromna sredstva troše za namjene koje ne idu u prilog daljem razvoju, što utiče na raspoloživost sredstava za „produktivnije“ investicije ili na mogućnost smanjenja troškova poslovanja na određenom području.

⁴⁵ Popravke ili prepravka - dobro je dobro graditi (analiza opcija razvoja lokalne samouprave u RS i FBiH), EDA Banja Luka, 2008

Slično je i sa komunalnim uslugama, gdje se ogromni propusti i neefikasnosti sistema i poslovanja prebacuju na građane i privredu. Već pominjana segregacija u cijenama koje se plaćaju za iste usluge između domaćinstva i privrede, govore o nelogičnostima i nepostojanju tržišnih zakona koji vladaju u ovoj oblasti. Ekonomski zakoni nalažu da oni koji troše više, plaćaju manje zbog same ekonomije obima, što u opštinama u Bosni i Hercegovini predstavlja više izuzetak nego pravilo. Tako se dešava da se u opštinama u kojima je načelnik u potpunosti „opredijeljen“ za lokalni ekonomski razvoj cijena grijanja za privredne subjekte tj. „pravna lica“ plaća i do četiri puta skuplje nego što to plaćaju građani. Ovo govori o paradoksalnosti u razumjevanju lokalnog ekonomskog razvoja i načinima da se on podrži.

Racionalizacija administracije, praćena racionalnijim izdvajanjem za infrastrukturu i smanjenjem troškova komunalnih usluga, predstavlja značajan izazov koji se postavlja pred načelnike opština.

Formalizacija saradnje sa lokalnim privrednicima

Situacija u kojoj se komunikacija načelnika opštine svodi na individualne kontakte sa lokalnim privrednicima je nespojiva sa konceptualnim okvirom lokalnog ekonomskog razvoja. Ovdje ne govorimo o štetnosti same pojedinačne komunikacije nego o nepostojanju sistemskog pristupa i institucionalne komunikacije sa predstavničkim tijelima i udruženjima privrednika. Iako analize ukazuju da se za postojeće stanje mogu kriviti i sami privrednici, koji ne iniciraju ili ne pridaju ovome veliki značaj, najveća odgovornost je svakako na načelnicima i rukovodstvu opštine.

Udruženja privrednika i preduzetnika, te njihova predstavnička tijela, imaju nemjerljivi značaj za implementaciju koncepta lokalnog ekonomskog razvoja. Iako su alternative udruženjima privrednika na lokalnom nivou vidljive kroz uspostavljena odjeljenja za ekonomski razvoj unutar opština ili agencije za razvoj, njihova uloga nikada ne može zamijeniti udruženja privrednika. Uzmimo na primjer opštine kao osnivače srednjih škola, te značaj stvaranja određenih obrazovnih profila koji su neophodni za lokalnu ekonomiju. Iako je primjetno da se pojedini načelnici počinju baviti sa pitanjima neusklađenosti ponude i potražnje na lokalnim tržištima rada, još uvijek nema odgovarajućih odgovora na probleme koji su proizašli sa transformisanjem privrede. Znanja koja učenici dobijaju u srednjim školama nemaju upotrebnu vrijednost za lokalne privrednike, niti oni

imaju mogućnost da utiču na sam sistem obrazovanja. Kada uzmemo činjenicu da se svega 5% osoba planira iseliti iz opštine u kojoj živi⁴⁶, onda se unapređenje veza između opštinske administracije i poslovnog sektora postavlja kao imperativ. Slična je situacija kada se govori o kvalitetu života koju prouzrokuju određene djelatnosti i nepostojanje komunikacije između načelnika i predstavnika privrednika iz ovih oblasti. Tako se u pojedinim opštinama dešava da se lokalna infrastruktura uništava ekstenzivnim privređivanjem i iskorištavanjem privrednih resursa, bez adekvatnih odgovora na ove probleme sa lokalnog nivoa. Bez institucionalne saradnje opštinske administracije i lokalne privrede, ovo će često biti bitka u kojoj će obje strane da izgube jer će se bazirati na neophodnosti intervencija višeg nivoa, koji će svakako biti manje zainteresovan za sveobuhvatnost rješenja nego što su to ove dvije strane.

Načelnik i lokalne (ekonomske) politike

U cilju boljeg razumjevanja načina utvrđivanja prioriteta i pravaca razvoja određenih ekonomskih, političkih i društvenih segmenata, u današnje vrijeme je veoma bitno poznavati osnove koncepta praktične politike (*engl. policy*). Utvrđivanje prioriteta i pravaca rješavanja određenih problema nije više ekskluzivno posao države i državnih institucija, već posao koji uključuje brojne druge institucije (lokalne uprave, nevladine organizacije, akademska zajednica, poslovni sektor, mediji, itd.). Nažalost, sa obzirom na situaciju u kojoj se našla Bosna i Hercegovina tokom 90-tih godina prošlog vijeka i socijalističko (komunističko) naslijeđe, koncept praktične politike nije još uvijek našao svoje mjesto u mehanizmima donošenja odluka. U vremenu u kome se nalazimo primjetno je da se mnoge stvari dešavaju prema inerciji i stihijski, bez vođenja računa o određenim aspektima društvenih odluka. Slično je i sa lokalnim (ekonomskim) politikama i ulogom načelnika u njihovom donošenju i provođenju.

Primjetno je da koncept praktične politike uvodi nove kvalitete u procese donošenja odluka i određenu dozu odgovornosti za osobe koje su zadužene za njeno donošenje. Stoga je veoma bitno da svi akteri koji učestvuju u procesu donošenja odluka (ili imaju uticaj na njihovo donošenje) poznaju sve aspekte koncepta javne praktične politike. Evolucija ka modernom javnom sektoru nameće potrebu za sistematičnim naporom za centralizacijom podataka, kategorizacijom i rukovanjem podacima u svrhu donošenja razumnih politika – a samim tim i pravilnim „čitanjem“ društva.

⁴⁶ Prema rezultatima ispitivanja javnog mnijenja u sklopu ovog projekta

Aktuelna zajednica kreatora praktične politike, ako zaista i postoji u pravom smislu riječi, zasniva se na zastarjelom pristupu iz 19. vijeka, gdje se glavni zadatak predstavnika vlasti odnosi na kreiranje i donošenje propisa i zakona. Praktična politika je dobra ili legitimna ukoliko prati „slovo zakona“. Ovaj legalistički pristup ostavlja malo prostora za modernizaciju – studije izvodljivosti u vezi sa rezultatima postojećih politika, prikupljanjem povratnih informacija i analizi mehanizama implementacije – jer je spoznaja prethodnih iskustava uvijek ostavljena po strani usljed podređenosti propisima i «zakonu». Tako se dešava da se planiranje i donošenje budžeta sprovodi na način na koji se to radi desetinama godina, bez javnih rasprava i analiza postojećih rezultata, sa ciljem zadovoljavanja administracije i lobija, ali ne i građana i poslovnog sektora. Takođe, politika odobrenja i dozvola je prepuštena slovu „zakona“, bez inovativnih pristupa u cilju smanjenja barijera i boljeg privlačenja investicija. Istovremeno, mnogi se deklarativno određuju prema aktivnom pristupu lokalnom ekonomskom razvoju, bez stvarnih poteza kada su u pitanju podsticaji, kreditno-garantni fondovi ili poslovne zone. Iako „zakon“ eksplicitno nije propisao opštinama da se bave ovim stvarima, nije ih ni ograničio u vezi sa mogućnostima da se posvete pitanjima koji utiču na lokalni ekonomski razvoj. Iz ovog proizilazi neophodnost da se načelnici opština upoznaju sa konceptom praktičnih politika, te potrebnim analizama za donošenje lokalnih ekonomskih politika i instrumentima njihovog provođenja.

. poglavlje

NADLEŽNOSTI I NAČELNICI

Uvod

Veza između funkcije načelnika opštine i obavljanja opštinskih nadležnosti izgleda jednostavna i očigledna. Ostvarivanje opštinskih nadležnosti je glavni, bolje rečeno jedini posao opštinske uprave (njen *razlog postojanja*), a načelnik je onaj ko organizuje rad te uprave i odgovara za njen rad i rezultate, prema višim organima, prema opštinskoj skupštini/vijeću i prema građanima. Veza nije neposredna, jer su između načelnika i nadležnosti službenici i službe koji te nadležnosti obavljaju. Načelnik je, dakle, u tipičnoj upravljačkoj situaciji: korišćenjem drugih (službenika, službi...) ostvaruje ciljeve i zadatke jedinice kojom upravlja.

Analiza treba da pokaže da li je u posmatranom periodu došlo do ozbiljnog, dakle objektivno vidljivog napretka u obavljanju opštinskih nadležnosti, te da li je taj napredak ostvaren u dobroj mjeri pod uticajem osamostaljene načelničke funkcije kao novog institucionalnog rješenja u BiH.

Prvo je pitanje *je li došlo do objektivno vidljivog napretka u obavljanju opštinskih nadležnosti.*

Prvo par riječi o nadležnostima. Nauka o javnoj upravi dijeli nadležnosti jedinica lokalne samouprave na izvorne, ili samoupravne, i prenesene, ili delegirane. Značenje ovih naziva izgleda dovoljno jasno: izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave samostalno obavljaju i imaju nad njima punu kontrolu, dok

prenesene obavljaju u ime višeg nivoa, koji zadržava za sebe pravo kontrole nad zakonitošću, ažurnošću i kvalitetom obavljenog posla, te pravo da te nadležnosti oduzme lokalnom nivou kad procijeni da tako treba uraditi. Osnovni kriterijum za određivanje izvornih nadležnosti je da su one *vezane za izvođenje aktivnosti za zadovoljavanje svakodnevnih potreba ljudi, koji žive na teritoriji opštine, i da se radi o tipičnim lokalnim poslovima*⁴⁷. Ipak, obim izvornih nadležnosti ne predstavlja konstantu, već se mijenja tokom vremena, i to ponajviše prema volji centralnih vlasti, strukturi vlasti u zemlji, a dijelom i prema kapacitetu lokalnih vlasti. Nije, zato, nikakvo iznenađenje što se obim izvornih nadležnosti razlikuje u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH.

Za potrebe ove analize prihvaćemo uobičajenu podjelu opštinskih nadležnosti na servisne i regulatorne⁴⁸. U slučaju regulatornih nadležnosti, opština se pretežno pojavljuje u ulozi institucije koja utvrđuje politiku, planira i koordinira, dok se u slučaju servisnih nadležnosti opština pojavljuje u ulozi institucije koja pruža usluge ili obezbjeđuje uslove za pružanje usluga. Tako se pitanje o eventualnom napretku u obavljanju opštinskih nadležnosti razlaže na pitanje o napretku u pružanju usluga, s jedne strane, i pitanje o napretku u utvrđivanju i provođenju politika i planova, s druge strane.

Evidentan napredak u pružanju usluga

Razmatranje ćemo ograničiti na komunalne djelatnosti⁴⁹, na specifične društvene usluge⁵⁰ i na šalterske ili administrativne usluge⁵¹, kao na tri najzastupljenije vrste usluga u nadležnosti lokalne samouprave.

⁴⁷ Više o ovome pogledati u: Lavtar, R. „Država i lokalna samouprava – institucionalni dijalog, a ne hijerarhijski odnos“, *RUKA RUCI dobro je dobro sarađivati – iskustva u razvoju lokalne samouprave*, Eda, 2008.

⁴⁸ O ovome pogledati detaljnije u: Zlokapa, Z. (urednik), *KOCKA DO KOCKE dobro je dobro graditi – modeli organizacije lokalne samouprave*, Eda, 2007, str. 184-190. Liste nadležnosti lokalne samouprave u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj date su u prilogu.

⁴⁹ Obuhvaćene su sljedeće djelatnosti/usluge: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda; prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada; održavanje javne čistoće; gradska groblja; lokalni putevi i mostovi; ulična rasvjeta; javna parkirališta i parkovi.

⁵⁰ Radi se o djelatnostima/uslugama u oblastima: obrazovanja (npr. vrtići za predškolsko obrazovanje), kulture (npr. biblioteke), sporta (npr. sportska igrališta), socijalne zaštite (npr. usluge koje pruža centar za socijalni rad)...

⁵¹ Radi se o uslugama kao što je ovjera prepisa dokumenata, izdavanje ličnih/matičnih dokumenata, izdavanje urbanističkih saglasnosti i građevinskih dokumenata, itd.

Koncepcijski, napredak u pružanju usluga može se sagledavati u dvije osnovne dimenzije: u pogledu povećanja njihove dostupnosti i u pogledu poboljšanja njihovog kvaliteta. Povećanje dostupnosti tiče se proširenja obuhvata stanovništva određenom uslugom i ostvaruje se prvenstveno izgradnjom odgovarajuće fizičke infrastrukture. Radi se o dimenziji koja je objektivne prirode i izražava se na kraju kroz povećanje broja korisnika, koje je uslovljeno obezbjeđenjem fizičkih preduslova za to povećanje, bilo da se radi o izgradnji dijela vodovoda u slučaju komunalnih djelatnosti, ili o proširenju biblioteke, u slučaju društvenih djelatnosti, ili o izgradnji šalter-sale i mjesnih kancelarija, u slučaju šalterskih usluga. Poboljšanje kvaliteta usluge je dimenzija koja je više subjektivne prirode, jer uključuje ocjenu korisnika usluge, koja je nužno subjektivna. Ipak, i ovdje se može govoriti o objektivno vidljivim elementima poboljšanja, koji se odnose na tehničke standarde, kao što su: brzina pružanja usluge (za šalterske usluge), poboljšanje pitkosti vode (za vodosnabdijevanje), i tsl.

Kako možemo govoriti o objektivno vidljivom napretku u pružanju usluga iz opštinske nadležnosti?

Napredak u administrativnim uslugama

U slučaju šalterskih usluga radi se o tome da su moderne šalter-sale, organizovane po principu „sve na jednom mjestu“, sa solidnom informatičkom podrškom i urednim osobljem, već postale standard koji ostvaruje većina opština u BiH. Uvođenje ovog rješenja započelo je otprilike 2001. godine u opštini Centar Sarajevo, čija je šalter-sala dugo služila kao ogledni primjer vrhunske usluge za pružanje šalterskih usluga. Ovdje su prvi put efikasno uklonjeni ranije veliki redovi nervoznih građana i to kombinacijom dobrog arhitektonskog rješenja i interne organizacije, odlične opreme i programske podrške, sa dobro uvježbanim i ljubaznim osobljem. Od tada, izgradnja i adaptacija modernih šalter-sala sa pratećom podrškom postaje jedan od najvažnijih fokusa projekata američke, kasnije i švedske finansijske i tehničke pomoći u oblasti lokalne samouprave u BiH.

Tako je kroz *Projekat podrške organima lokalne uprave u SI Bosni*⁵² šalter-sala uvedena u 10 opština u sjeverno-istočnom dijelu zemlje, sa ciljem da se *poboljša efikasnost procesa (smanji vrijeme čekanja, poboljša omjer ulaznih i izlaznih podataka, poboljša kontrola kvaliteta).*

⁵² LGSA – Local Government Support Activities, finansiranje: USAID, implemetacija: PADCO Inc., period: 2002-2005.

Nakon toga, kroz *Projekat upravne odgovornosti*⁵³, unaprijeđena rješenja šalter-sale u vidu tzv. centara za pružanje usluga građanima, uvode se najprije u 41 opštini, koliko je obuhvaćeno prvom fazom projekata (od 2004. do 2007. godine), a onda je obuhvat proširen na još tridesetak opština kroz drugu fazu projekta, koja je u toku.

Napredak u pružanju usluga najvidljivije se može prikazati na primjeru opština obuhvaćenih Projektom upravne odgovornosti, zato što su paralelno, uz direktnu asistenciju opštinama, redovno rađene i aktivnosti praćenja i vrednovanja (monitoringa i evaluacije) napredovanja projekta.

Prema tim podacima, u početku odvijanja projekta, u januaru 2005. u same dvije opštine obuhvaćene projektom bile su već instalisane šalter-sale, odnosno centri za pružanje usluga građanima. Već u julu 2006. takvi centri su bili uspostavljeni u 21 opštini, a u julu 2007. u svih 41 opštini.

Objektivno mjerljivi podaci pokazuju više nego primjetan pad broja žalbi građana, sa 857 u četvrtom kvartalu 2004. na 485 u istom kvartalu 2007. (napredak za više od 43%) u 23 opštine prve grupe⁵⁴, odnosno sa 416 u četvrtom kvartalu 2005. na 209 u istom kvartalu 2007. (napredak od skoro 50%) u 18 opština druge grupe. U isto vrijeme bilježi se i bitno povećanje broja riješenih žalbi, od 23.9% do 43.3% kod prve grupe, odnosno od 31.1% do 40.2% kod druge grupe. Takođe, bilježi se znatan rast broja usluga pruženih građanima, itd⁵⁵.

I na subjektivnoj strani, u pogledu zadovoljstva građana uslugama opštinske uprave, pokazuje se vidan napredak. Na grafikonu ispod prikazani su rezultati mjerenja zadovoljstva građana u 41 opštini prve faze projekta. Mjerenja su obavljeni u tri navrata: inicijalno u aprilu 2005., zatim u martu 2007. i finalno u junu 2008. godine⁵⁶.

⁵³ GAP – Governance Accountability Project, finansiranje: USAID, SIDA, od 2008. i Vlada Kraljevine Holandije; implementacija: do 2007. DAI Inc. sa partnerima, od 2008. Chemonics Int. sa partnerima.

⁵⁴ Prvom fazom projekta – GAP1 – obuhvaćene su dvije grupe opština, prva od 23 opštine od četvrtog kvartala 2004. godine i druga od četvrtog kvartala 2005. godine.

⁵⁵ Detaljni podaci sa opisom metodologije koja je korišćena mogu se naći u publikaciji „P-BMP and MCI Baseline Survey Report“ (april 2008.) na sajtu http://www.bihgap.ba/bs/publikacije/gap_plan.asp

⁵⁶ Detaljni podaci sa opisom uzorka, korišćenim upitnikom i pojedinačnim rezultatima opština mogu se vidjeti u publikaciji „Izveštaj o istraživanju zadovoljstva građana pružanjem opštinskih usluga“ (avgust 2008.) na sajtu http://www.bihgap.ba/bs/publikacije/gap_plan.asp

Manje-više slični rezultati u pogledu napretka u pružanju usluga mogu se naći i kod drugih projekata međunarodne podrške lokalnoj upravi, kao što je, npr. *Projekat razvoja opština*⁵⁷ u dobojskoj regiji, kojim je obuhvaćeno 9 opština. Takođe, sličan napredak može da se uoči u većem broju opština, obuhvaćenih OSCE-ovim programom reforme lokalne uprave (MAP). U nizu pojedinačnih opštinskih izvještaja o uspješno završenom projektu konstatuje se, bez izuzetka, ostvareni napredak u pružanju usluga u periodu od 2003. ili 2004. do 2006. i 2007. godine. Taj napredak najčešće se pripisuje uvođenju odgovarajuće programske podrške (DocuNova, DataNova, FiNova, NovaPanel), uvođenju šalter-sala, te uvođenju sistema upravljanja kvalitetom, u manjem broju slučajeva. Za neke od opština daju se i kvantitativni pokazatelji povećanja zadovoljstva, tako da se ponegdje bilježi rast zadovoljstva građana radom administracije i za 50% (Živinice), ponegdje navodi da je 80% građana zadovoljno uslugama u šalter-Sali (Ilijaš), itd.

Nekoliko stvari u vezi sa pokazateljima napretka u pružanju opštinskih usluga izbija u prvi plan:

- izgleda da se mjerenje napretka u pružanju opštinskih usluga provodi samo u okviru međunarodnih projekata (i to ne svih) i u opštinama koje su uvele sistem upravljanja kvalitetom koji ih onda obavezuje na to;

⁵⁷ MDP – Municipal Development Project, finansiranje: SDC – Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, implementacija: Intercooperation Bern.

- mjerenje napretka u pružanju opštinskih usluga u okviru međunarodnih projekata provodi sam implementator, tako da rezultate treba uzeti sa izvjesnom rezervom;
- do napretka je došlo zahvaljujući projektnoj podršci, tako da nije jasno da li se i kako taj napredak može dovesti u vezu sa ulogom načelnika.

Ovo poslednje pitanje je u najdirektnijoj vezi sa našom analizom, ali će odgovor uslijediti kasnije, nakon obuhvatanja i drugih pokazatelja napretka u pružanju usluga.

Napredak u pružanju administrativnih usluga vidljiv je i iz rezultata anketiranja koje je obavljeno za potrebe ovog istraživanja. Na pitanje o tome da li je došlo do poboljšanja rada zaposlenih u opštinskim službama u odnosu na prije 5-6 godina, anketirani građani se dali sljedeće odgovore:

Tabela A. 22.

OCJENA:	1 Nije bilo poboljšanja		2 Donekle se poboljšalo		3 Znatno se poboljšalo		4 Ne zna /odbija	
USLUGE:	FBiH	RS	FBiH	RS	FBiH	RS	FBiH	RS
Brzina pružanja usluga	14.7%	31.2%	70.8%	52.0%	13.2%	14.9%	1.4%	2.0%
Kvalitet pruženih usluga	15.2%	30.4%	70.8%	52.0%	12.3%	15.3%	1.7%	2.2%
Ljubaznost zaposlenih	31.4%	40.6%	54.7%	42.3%	11.8%	14.4%	2.0%	2.7%
Stručnost zaposlenih	22.5%	39.6%	62.2%	38.6%	12.5%	12.6%	2.9%	9.2%
Spremnost zaposlenih da pomognu u rješavanju problema	44.4%	41.1%	41.4%	43.8%	11.0%	10.9%	3.2%	4.2%
Prilagođenost radnog vremena opštinskih službi potrebama korisnika	51.0%	38.6%	29.7%	38.9%	14.7%	16.8%	4.6%	5.7%

Poboljšanje je najizraženije u pogledu brzine pružanja usluga (84% ispitanika u FBiH i 66.9% ispitanika u RS) i u pogledu kvaliteta pruženih usluga (83.1% u FBiH i 67.3% u RS).

Putem sistema upravljanja kvalitetom stalno unapređivanje i usavršavanje, vođeno potrebama i interesima korisnika, postaje sastavni dio kulture, politike i praksi konkretne opštinske uprave, a ne nešto što bi bilo spolja nametnuta obaveza, propisana norma ili kratkoročni projekat.

Uz procesni pristup, osnova načela na kojima se zasniva upravljanje kvalitetom serije ISO 9001:2000 su:

- Korisnička orijentacija,
- Liderstvo,
- Sudjelovanje ljudi,
- Sistemski pristup upravljanju,
- Neprestana poboljšanja,
- Odlučivanje zasnovano na činjenicama,
- Odnosi (međuzavisnosti) sa dobavljačima.

Važan pokazatelj napretka u pružanju usluga odnosi se na uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u opštinskim upravama. I ovdje priča počinje u opštini Centar Sarajevo, 2001-2002. godine⁵⁸, kada tadašnji načelnik sa svojim timom odlučuje da uvede sistem upravljanja kvalitetom serije ISO 9001:2000, finansirajući ovaj zahvat iz opštinskog budžeta. Sa vrlo malim vremenskim razmakom, u toku 2002. godine razvojna agencija Eda uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH pokreće proces uvođenja istog sistema sa opštinama Laktaši, Srebrenik i Tešanj. Poduhvat završava uspješnim sertifikiranjem sve tri opštine u toku 2003. godine i proširenjem na još dvije opštine, Derventu i Lukavac, koje dobijaju sertifikat kvaliteta u toku 2004. godine. Od tada se i druge opštine odlučuju da uvedu ovaj sistem, neke od njih finansirajući samostalno cijeli poduhvat (kao što je Banjaluka), neke druge uz finansijsku podršku međunarodnih organizacija i projekata. Od 2006. godine Savez opština i gradova RS, uz podršku KS-Norveške asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti, organizovano obezbjeđuje uvođenje sistema upravljanja kvalitetom serije ISO 9001:2000 u zainteresovane opštinske uprave. Osim ovog sistema, od 2004. godine u opštinama u BiH uvodi se i CAF

⁵⁸ U periodu 2000-2004. opština Centar Sarajevo je dobila deset prestižnih međunarodnih nagrada za kvalitet usluga koje pruža korisnicima.

metodologija⁵⁹, zasnovana na EFQM sistemu upravljanja kvalitetom, razvijena za javne organizacije. Do ove godine uvođenje CAF-a je promovisala i radila razvojna agencija Eda, a sada taj posao preuzima OSCE.

Kao i šalter-sala, i uvođenje sistema upravljanja kvalitetom direktno dovodi do napretka u pružanju usluga građanima, zato što se radi o naglašeno korisničkoj orijentaciji uprave, o kvalitetu usluga kao osnovnoj politici organizacije i o prilagođenim procesima i procedurama za ostvarenje takve politike⁶⁰.

I ovdje se postavlja pitanje da li se objektivno provjerljiv i dokaziv napredak u pružanju opštinskih usluga, kao rezultat uvođenja sistema upravljanja kvalitetom, može pripisati funkciji načelnika. I ovaj odgovor ostavimo još uvijek otvorenim, dok se pozabavimo dokazivanjem napretka u komunalnim djelatnostima i uslugama.

I napredak u komunalnim uslugama

U slučaju ovih usluga hipotezu o ostvarenom napretku potkrijepićemo sa dvije strane, rastom kapitalnih rashoda u odnosu na operativne u budžetima opština, s jedne strane, i rezultatima ispitivanja građana o ovoj vrsti usluga, s druge strane.

Za potrebe ovog istraživanja obuhvaćene su sve djelatnosti/usluge koje su u potpunosti ili djelimičnoj nadležnosti lokalne samouprave. Umjesto višeslojne ocjene stanja usluge od strane korisnika, ispitivana je dinamička dimenzija, dakle percepcija stepena ostvarenog poboljšanja usluge u periodu koji je u fokusu istraživanja. Rezultati, predstavljeni u sljedećoj tabeli, idu u prilog tezi o ostvarenom vidljivom napretku u pružanju komunalnih i socijalnih usluga.

⁵⁹ Common Assessment Framework – okvir za zajedničku procjenu, metodologija razvijena od strane Evropskog instituta za javnu upravu, www.eipa.nl

⁶⁰ „Najvažniju korist koju jedna opštinska uprava može da ima od uvođenja sistema upravljanja kvalitetom najbolje je izrekao Ranko Karapetrović, načelnik opštine Laktaši, u razgovoru sa jednim američkim konsultantom u septembru 2004. godine, skoro godinu dana nakon uvođenja sistema serije ISO 9001:2000 u opštinsku upravu Laktaši. Na pitanje u čemu on, kao načelnik opštine, koji nije bio duboko operativno uključen u proces uvođenja sistema kvaliteta, vidi ključnu korist i promjenu u svojoj sredini, uslijedio je kratak, briljantan odgovor koji pogađa «in medias res»: u tome što je svaki zaposleni počeo da razmišlja o unapređenju posla i korisnicima.“ (Miovčić, Z. Kako do dobre uprave, Eda, 2004, str. 60.

OCJENA:	1 Nema vidljivih poboljšanja (%)		2 Ima poboljšanja, ali su nedovoljna (%)		3 Ostvaren je solidan napredak (%)		4 Ostvaren je veliki napredak (%)		5 Ostvaren je izuzetan napredak (%)		Ne zna/ odbija (%)	
	FBiH	RS	FBiH	RS	FBiH	RS	FBiH	RS	FBiH	RS	FBiH	RS
USLUGE:												
Snabdijevanje vodom	7.6	21.3	40.9	14.0	29.4	27.9	13.2	23.3	8.3	12.7	0.7	0.7
Kanalizacija	23.1	29.9	36.8	21.6	25.0	25.0	9.5	15.2	4.7	7.1	1.2	0.8
Lokalni putevi i ulice	33.8	24.3	31.1	27.9	24.3	25.7	7.4	15.9	2.7	4.7	1.5	0.7
Javni prevoz	23.1	17.4	37.5	23.5	27.9	30.6	10.0	18.4	0.8	8.6	1.5	0.7
Prikupljanje i odvoz smeća	40.4	16.2	19.6	16.9	22.3	33.8	13.2	23.5	3.9	8.3	1.2	0.7
Kolektivno grijanje	52.2	30.4	17.9	15.9	16.6	27.0	8.1	12.0	4.4	6.4	8.3	0.8
Javna rasvjeta	24.3	19.1	33.3	21.6	23.5	29.7	13.9	16.4	4.4	12.5	0.7	0.7
Parking	38.2	32.8	32.9	20.8	19.8	25.7	7.4	11.3	1.0	8.1	1.2	0.7
Zelene površine i parkovi	26.7	17.6	33.8	15.4	20.1	33.3	13.2	19.4	5.6	13.0	1.2	0.7
Socijalna zaštita	55.2	30.1	18.4	30.6	18.9	25.7	6.4	8.6	0.3	3.4	1.5	0.7
Obrazovanje	43.1	10.5	15.5	21.1	27.7	38.7	11.3	19.9	1.7	8.8	1.0	0.7
Kultura	43.1	22.3	22.1	27.5	22.8	29.2	9.3	13.0	2.0	6.9	1.2	0.7
Sport i rekreacija	39.7	14.2	19.9	22.8	21.1	33.3	16.6	18.9	2.0	9.3	1.5	0.7

Ako se uzmu u obzir samo ocjene koje upućuju na ozbiljniji ostvareni napredak (solidan, veliki i izuzetan) najveći napredak kod komunalnih djelatnosti/usluga je konstatovan u RS kod usluga prikupljanja i odvoza smeća (65.60%) i kod usluga održavanja zelenih površina i parkova (65.70%), a u FBiH kod usluga vodosnabijevanja (50.90%). Najmanji napredak je kod usluga kolektivnog grijanja (45.40% u RS i 29.10% u FBiH) i parkinga (45.10% u RS i 28.20% u FBiH).

Što se tiče socijalnih usluga, najveći napredak je kod obrazovanja (67.40% u RS i 40.70%) u FBiH, a najmanji kod usluga socijalne zaštite (37.70% u RS i 25.60% u FBiH).

Sljedeći argument koji ide u prilog tezi o ostvarenom napretku u pružanju usluga, posebno komunalnih, tiče se povećanja udjela kapitalnih rashoda u opštinskim budžetima, koji se najvećim dijelom odnose na rekonstrukciju i izgradnju komunalne infrastrukture kao osnove za unapređenje pružanja usluga u pogledu njihove dostupnosti i kvaliteta. U prilogu se date tabele kretanja udjela kapitalnih rashoda u opštinskim budžetima u godinama na koje je fokusirano ovo istraživanje, koje jasno pokazuju apsolutni i relativni rast kapitalnih rashoda.

Djelimičan uvid u apsolutno i relativno povećanje budžetskih izdvajanja za kapitalna ulaganja pokazuju izvještaji misije OSCE-a u BiH o rezultatima ostvarenim u opštinama u kojima je realizovan projekat reforme lokalne uprave (MAP)⁶¹. Tu se jasno vidi znatno povećanje budžetskih prihoda u opštinskim budžetima ostvareno u 2006. i 2007. godini u odnosu na 2003. i 2004. godinu⁶². Uz povećanje budžetskih prihoda, u svim izvještajima vidljivo je veliko povećanje udjela kapitalnih rashoda u odnosu na administrativne. Tako je npr. budžet Bijeljine povećan sa oko 22,5 miliona KM u 2003. godini na oko 32 miliona u 2006., dok je udio kapitalnih rashoda sa 31% (u 2003.) porastao na 36% (u 2006.) i čak na 43% (u 2007.). U Brezi su budžetski prihodi povećani sa 1,3 miliona u 2004. na 2,8 miliona u 2006., a udio kapitalnih rashoda je skočio sa 9% čak na 43%. Slična kretanja mogu se uočiti u svim drugim pojedinačnim izvještajima. Ni ruralne, siromašne, najčešće novoformirane opštine ne predstavljaju izuzetak: tako su, radi ilustracije, u Čelici budžetski prihodi od 2003. do 2006. godine povećani sa 1,3 miliona na 2,3 miliona, dok je udio budžetski rashoda povećan sa 23% na 42%, a u 2007. čak na 49%.

⁶¹ Izvještaji su raspoloživi na sajtu: www.oscebih.org/documents.

⁶² Ono što se u izvještajima ne vidi, a trebalo bi biti istaknuto, je činjenica da je do povećanja opštinski budžetskih prihoda došlo najvećim dijelom zbog uvođenja PDV-a i formule njegove raspodjele, gdje je i opštinama pripalo značajno i unaprijed definisano mjesto.

Ako izvještaji OSCE-a obezbjeđuju djelimičan uvid, globalni pokazatelji kretanja u pogledu budžetskih izdvajanja za kapitalna ulaganja pokazuju veliki i očigledan naporedak u oba entiteta, u Republici Srpskoj od 20,41% (u 2004.) do 37,80% (u 2008.), a u Federaciji BiH od 28,98% (u 2006.) do 41,05% (u 2008. godini).

Struktura rashoda jedinica LS u RS

Struktura rashoda jedinica LS u FBiH

Kao rezultat ovakvog povećanja apsolutnog i relativnog udjela kapitalnih rashoda u skoro svakoj opštini evidentan je porast broja kilometara asfaltiranih puteva, rast broja korisnika usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije, bitno povećanje javnih površina koje su pokrivene javnom rasvjetom, bolje opremljena mjesta za prikupljanje smeća, itd.

Mogu li se načelnici dovesti u vezu sa napretkom u pružanju usluga?

Razmotrićemo ulogu načelnika u glavnim analiziranim aspektima napretka u pružanju usluga, dakle u:

- unapređenju administrativnih usluga uvođenjem šalter-sala sa solidnom informatičkom podrškom i korisnički orijentisanim osobljem;
- uvođenju sistema upravljanja kvalitetom u opštinskoj upravi;
- unapređenju komunalnih i socijalnih djelatnosti/usluga;
- povećanju udjela kapitalnih rashoda u opštinskim budžetima.

Ako bismo ostali u institucionalnoj dimenziji problema, mogli smo ustvrditi da je uloga načelnika u ostvarenom napretku u pružanju usluga nesporna, da predstavlja neku vrstu apriorne činjenice, koju ne treba empirijski dokazivati.

Drugim riječima, ona je logički samorazumljiva, jer je donošenje svih vrsta odluka koje vode unapređenju usluga, od inicijalnih do finalnih odluka, i formalno i praktično u rukama načelnika. Ako su odluke koje omogućuju unapređivanje usluga u punoj ili u najvećoj mjeri stvar načelnika, onda je i ostvareni napredak u pružanju tih usluga u dobroj mjeri zasloga načelnika. Isto važi i tamo gdje takvog napretka nema: tu se radi o odgovornosti načelnika za nedonošenje pravih odluka, ili za propuste u realizaciji tih odluka ukoliko su donešene.

Ostajanje samo u institucionalnoj dimenziji problema i u formalnoj sferi dokazivanja ne proširuje naše znanje o problemu i uskraćuje priliku da možda uočimo stvarne pokretačke snage koje iz pozadine, „s leđa“, više-manje nevidljivo navode ponašanje ljudi od krvi i mesa koji obavljaju načelničku funkciju. To je jedna krajnost koju namjeravamo prevladati uvođenjem empirijske provjere, izbjegavajući pritom i drugu krajnost, koja bi podrazumijevala bukvalnu provjeru u vidu čvrsto strukturiranog empirijskog testiranja hipoteze. Fenomen koji ispitujemo opire se takvom bukvalnom pristupu, a još od Aristotela važi pravilo da metoda treba da se prilagodi predmetu, a ne obrnuto.

Ako je nesporna dominantna usloga međunarodnih projekata podrške u pogledu unapređenja administrativnih usluga, šta je sa ulogom načelnika? Je li se ta uloga pasivna, svedena samo na puko pristajanje na tu vrstu pomoći, ili je aktivna, dakle usmjerena na traženje i dobijanje željene podrške.

Ako bismo cjepidlačili, mogli bismo reći da talas unapređivanja opštinskih usluga nije prvobitno pokrenut izvana, od strane međunarodnih projekata, već iznutra, vizijom i energijom domaćeg načelnika. Ta činjenica je u velikoj mjeri omogućila i olakšala uspjeh podrške međunarodnih organizacija, koje su odmah uočile dobru priliku za brz i vidljiv rezultat. Kako se od opštine Centar Sarajevo širio dobar glas o šalter-sali kao moćnom sredstvu kojim se bitno unapređuju usluge (na kojima se ranije stvarala najveća gužva) i stvara novi imidž opštinske uprave (koji je bio negativan dobrim dijelom baš zbog tih gužvi i birokratskog odnosa), preduzetniji načelnici drugih opština u BiH sa svojim saradnicima pokušavaju

„U tom periodu su opštinu Centar Sarajevo su posjetili ljudi iz oko 120 opština iz BiH. S pravom su je nazivali čudom, jer je u njoj sve bilo potpuno novo, drugačije i bolje nego drugdje. Ove posjete je posebno sugerisao OSCE, kao način da ljudi iz opština u BiH vide kako dobra opštinska administracija funkcioniše.“ (*Bukvar dobrog liderstva – istraživačke priče*, Eda, 2008, str. 50).

da pronađu način kako bi što lakše i što brže uveli to rješenje u svojoj opštini. Najbrže i najlakše je da nekako „ubace“ svoje opštine u odgovarajuće projekte. U samom rješenju postoje dobri razlozi za takvo interesovanje, jer šalter-sala i vizuelno izgleda moćno, elegantno, kao dio zapadne stvarnosti uvezen u balkansku sredinu. Načelnici se tu pokazuju u ulozi promotora savremenih organizacionih rješenja, sa naglašenom komponentom informacionih tehnologija.

Svakako da se ovdje radi o nečemu što bismo mogli označiti kao oportunističan načelnika, dakle o iskorišćavanju povoljnih prilika radi postizanja ciljeva. Zgodno se podesilo da se poklapaju javni i lični interesi. Termin *oportunističan* ovdje koristimo u vrednosno neutralnom značenju. podsjećamo da je sposobnost uočavanja i brzog korišćenja povoljnih prilika ključna karakteristika preduzetnika u poslovnom svijetu.

„U zgradi općinske administracije prvo je urađena šalter-sala koja 'proguta' dvije hiljade zahtjeva na dan. Moj kolega Ljubiša Marković je svojevrsteno napravio najbolju šalter-salu u opštini Centar Sarajevo, a ja sam mu rekao da ću napraviti bolju. Rekao mi je – ne možeš nikako, kompjuteri su isti, sve je isto, kako će biti bolja? Odgovorio sam – imaću duplo više šalterskačja, majstore. I napravio sam to“, kaže Imamović. (*Bukvar dobrog liderstva – novinarske priče*, Eda, 2008, str. 45).

Osim oportunističnosti, izgleda da se ovdje radi i o motivu prestiža koji dovodi do međusobnog nadmetanja načelnika. Kao što od međusobne konkurencije firmi na tržištu konačnu korist imaju kupci, jer konkurencija dovodi do kvalitetnijih i jeftinijih proizvoda, tako i iz ovog svojevrstnog takmičenja načelnika, odnosno opštinskih uprava, osim njih samih, korist izvlače i građani, u vidu kvalitetnijih i bržih usluga. Motiv prestiža i konkurentne ambicije načelnika postaju ozbiljna pokretačka snaga za unapređivanje usluga, koje se širi od centara prema rubovima poput koncentričnih krugova.

Ova lokalna takmičarska motivacija kao važan faktor unapređenja usluga lokalne uprave prepoznata je već 2003 godine, kada je Fond otvoreno društvo BiH prvi put lansirao projekat „Najbolje prakse lokalne uprave u BiH“, zasnivajući ga na ideji izvrsnosti, koja se realizuje kroz svojevrstno takmičenje u kojem se vrednuju, porede i rangiraju dobre opštinske prakse. Na prvi konkurs 16 opština je kandidovalo ukupno 37 praksi, koje su klasifikovane u 3 glavne oblasti: efikasnost, transparentnost i participacija. Na drugom konkursu, lansiranom 2005. godine

broj opština sa kandidovanim praksama povećao se na 29, a broj praksi na 41. U međuvremenu, Savjet Evrope i OSCE, vođeni istom idejom, lansiraju tzv. Bikon šemu (Beacon Scheme)⁶³. Nakon nekoliko godina uspješnog odvijanja projekta, ove godine su sve aktivnosti vezane za vođenje, organizaciju i realizaciju Bikon šeme prenijete na domaće aktere.

U najavi uvođenja Bikon šeme daje se sljedeća argumentacija: „Smatramo da je sada pravo vrijeme da se uvede odgovarajući oblik Bikon šeme u BiH. U zadnjih 10 godina mnogo toga je uloženo u razvoj opština, a nekoliko opština u BiH je dostiglo takav nivo izvrsnosti u svom radu koji odgovara evropskim standardima. To je često postignuto zahvaljujući ličnoj posvećenosti i liderstvu načelnika, odbornika i opštinskih službenika...”

Može se argumentovano obrazložiti i da je osamostaljivanje načelničke funkcije i njeno stavljanje na direktne izbore doprinijelo povećanju zainteresovanosti načelnika za poboljšanje opštinskih usluga, po logici: *bolje usluge-zadovoljniji građani-veće šanse za ponovni izbor*. Dakle, načelnici racionalno „vide“ ličnu korist od poboljšanja opštinskih usluga. Ovdje se radi o nekoj vrsti dugoročnijeg interesa.

Nekim načelnicima je kratkoročni interes važniji od dugoročnog, dakle vrabac koji je već u ruci. Jesu li i oni zainteresovani za poboljšanje opštinskih usluga? Jesu, jer poboljšanje opštinskih usluga podrazumijeva investiranje javnih sredstava, a investiranje je najbolja prilika za dobro prikrivenu korupciju, gdje se u velike cifre bez posebnih problema smjesti i dio za načelnika, bez čijeg aminovanja nema ni investicije ni izbora izvođača.

Ne pokreću sve ljude isti motivi. Isto važi i za načelnike. Neke je privukla mogućnost brzog postizanja vidljivog i efektnog rezultata, neke je pokrenulo nastojanje da budu bolji od drugih. Kod nekih, opet, proradi sujeta, a kod nekih drugih i niži, materijalni porivi. U svakom slučaju, izgleda da se u slučaju šalter-sale može da nađe za svakog ponešto.

U slučaju motiva za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom stvari stoje nešto kompleksnije. Radi se o dugotrajnijem i zahtjevnijem poduhvatu, gdje rezultati nisu ni brzi ni vidljivi kao u slučaju šalter-sale. Takođe, radi se o nečemu što uopšte nije propisano, ni kao obavezujuće, a ni kao poželjno za upravu. Sistem

⁶³ Izvod iz argumentacije za uvođenje Bikon šeme preuzet je iz: The Bosnia and Herzegovina Beacon Scheme – 2005-2006 Programme Prospectus and Application Procedure.

upravljanja kvalitetom serije ISO 9001:2000 se znatno više uvodi i koristi u firmama, i to u onima koji se nalaze u izvozno orijentisanim lancima vrijednosti, u kojima se ne može učestvovati bez te „ulaznice“. Šta je, onda, moglo da navede vrlo respektabilan broj načelnika da se odvaži na takav poduhvat? Motiv onih koji su pionirski uveli to rješenje vjerovatno je postizanje boljih rezultata, prednačenje u odnosu na druge, te osiguranje kontinuiteta unapređenja⁶⁴. S druge strane, nije mali broj slučajeva opština kojima bi uvođenje takvog sistema trebalo da bude otprilike zadnja stvar kojom bi se trebali pozabaviti, tek kad prethodno riješe niz akutnih i očiglednih problema i dostignu potreban polazni nivo za ozbiljno bavljenje procesima i procedurama, a čiji su načelnici ipak odlučili da je to njihov prioritet. Zašto? Zbog sertifikata. I zbog mode. Drugim riječima, zbog sujete i nastojanja da prečicom uđu u odabrano društvo onih o kojima se priča. Negdje između nalaze se načelnici koji nastoje da budu pragmatični: umjesto da se ozbiljno i predano pozabave uređivanjem svoje administracije, oni taj mukotrpan i pipav posao radije prepuštaju specijalistima i procedurama koje oni uvode. Ovdje se pragmatičnost ipak graniči sa nedovoljnim poznavanjem stvari, jer se specijalisti za kvalitet bave samo formalnom stranom problema, ne ulazeći u njegove stvarne dimenzije i stvarne promjene koje treba da se izvedu.

Bilo kako bilo, uloga načelnika u odlučivanju o uvođenju sistema upravljanja kvalitetom je presudna. A čak i kada nije uveden na pravi način, taj sistem svojom unutrašnjom logikom obezbjeđuje kvalitetnije usluge. Makar privremeno, do prve provjere, kad obično postaje jasno da se radi o mukotrpnom i ozbiljnom poslu, a ne o trenutnom naporu koji će neko drugi, vjerovatno konsultant, u najvećoj mjeri obaviti za nas. Tada obično dolazi i do odustajanja, osim kod onih koji su imali prave razloge i pravu predstavu od samog početka.

Iskustva koja je razvojna agencija Eda stekla u promovisanju i uvođenju CAF metodologije, koja je specifična vrsta upravljanja kvalitetom u administraciji, govore o tome da ozbiljnost u primjeni i kontinuitet u korišćenju zavise prvenstveno od zainteresovanosti i uključenosti načelnika.

Što se tiče uloge načelnika u unapređenju komunalnih djelatnosti i socijalnih usluga, rezultati anketiranja građana koje smo obavili za potrebe ove studije su negdje na pola puta, niti negiraju niti naglašavaju tu ulogu. Sumarno, iz podataka prikazanih u tabeli ispod može se vidjeti da, kao što postoje razlike u ocjeni stepena unapređenja usluga, koje variraju između entiteta i između usluga, tako

⁶⁴ Sertifikat kvaliteta podlozan je godišnjoj provjeri, tako da organizacija mora stalno da održava i usavršava kvalitet usluga i procese koji to omogućuju.

postoje i razlike u pogledu odgovornosti, odnosno uloge načelnika koje variraju između entiteta i između usluga. U oba entiteta građani glavnu odgovornost za unapređenje komunalnih usluga dodjeljuju javnim preduzećima koja pružaju te usluge, dok su načelnici u pravilu na drugom mjestu, s tim da su im u FBiH veoma blizu resorna ministarstva, a u RS odbornici u opštinskoj skupštini. U pogledu socijalnih usluga glavnu odgovornost građani u oba entiteta dodjeljuju resornim ministarstvima, a odmah iza njih načelnicima opština.

Nosioci odgo- vornosti	Javna predu- zeća		Odbornici		Aktivisti u MZ		Donatori		
USLUGE:	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	
Snabdijevanje vodom	30.9	54.0	13.0	12.0	4.3	2.7	0.2	2.7	
Kanalizacija	37.6	47.8	14.6	15.9	3.9	2.7	1.4	2.7	
Lokalni putevi i ulice	24.1	39.4	15.1	16.5	5.4	4.0	0.2	4.0	
Javni prevoz	29.6	41.2	14.4	18.8	5.0	3.6	0.2	3.6	
Prikupljanje i odvoz smeća	33.8	56.2	11.8	11.7	5.3	3.8	0.2	3.8	
Kolektivno gri- janje	24.9	38.6	14.5	19.7	6.5	1.9	0.2	1.9	
Javna rasvjeta	20.5	37.0	16.0	20.4	6.9	2.1	0.7	2.1	
Parking	20.6	32.6	18.3	17.4	5.7	2.3	0.4	2.3	
Zelene površine i parkovi		34.8		16.9		2.6		2.6	
Socijalna zaštita	12.8	14.5	18.1	17.8	5.9	2.0	0.2	2.0	
Obrazovanje	12.7	11.4	15.1	13.4	5.0	2.0	1.7	2.0	
Kultura	13.0	12.3	16.3	15.5	4.6	2.1	2.0	2.1	
Sport i rekre- acija	13.4	12.4	16.8	16.9	6.0	3.8	1.1	3.8	

Tabela A. 23.

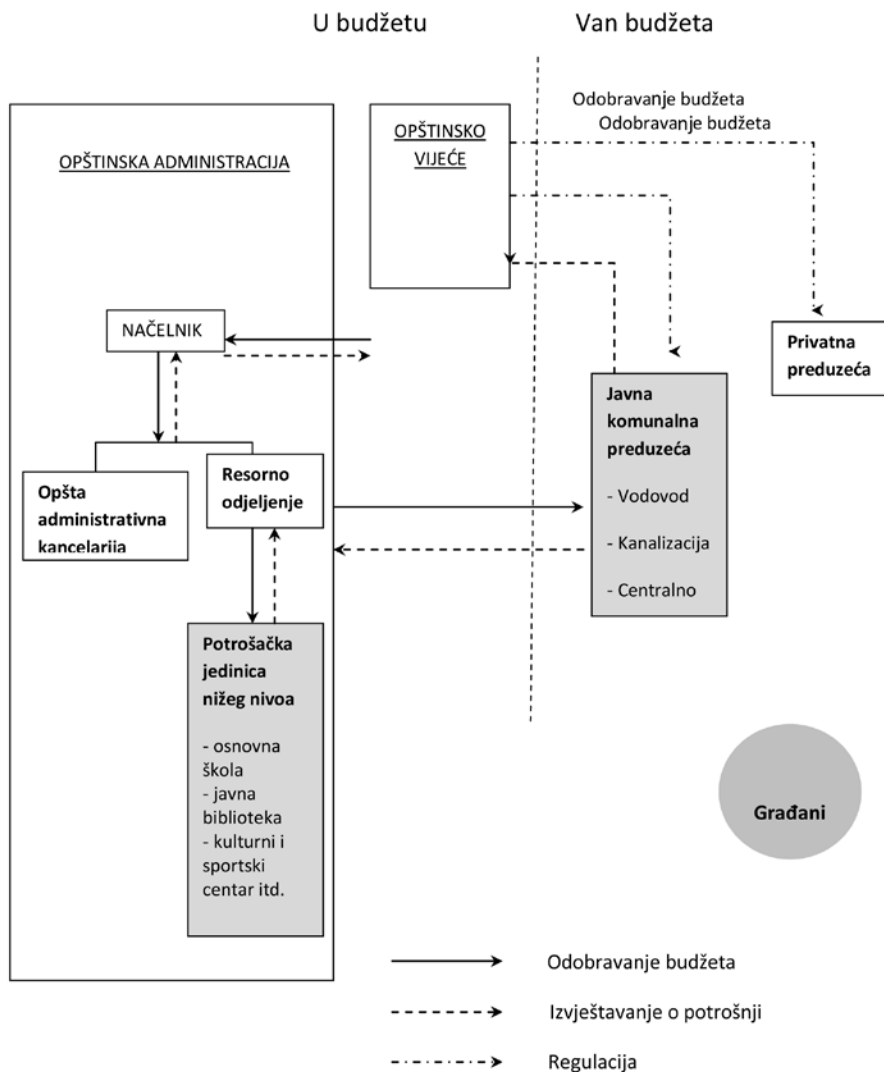
Važno je zapaziti personalizovanu/individualizovanu percepcija odgovornosti, u vidu znatno naglašenijeg vrednovanja uloge i odgovornosti načelnika u poređenju sa šefovima i službenicima u resornim odjeljenjima.

Uloga i odgovornost načelnika u obezbjeđivanju javnih usluga na opštinskom nivou prikazana je sljedećom slikom, preuzetom iz studije Svjetske banke o lokalnoj upravi i pružanju usluga u BiH⁶⁵.

Načelnik opštine 2004-2008		Šefovi i službenici u resoru		Resorna ministar.		Ne zna /odbija	
FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS
20.3	14.8	3.1	5.2	18.1	4.1	9.9	4.5
17.3	14.3	3.6	4.7	13.8	5.0	7.8	6.0
22.1	20.2	5.0	6.1	20.7	5.7	7.4	4.7
17.7	19.1	4.3	4.3	21.3	6.1	7.6	5.1
17.8	11.3	3.5	2.3	19.3	5.3	8.3	6.4
20.0	16.7	5.1	6.4	20.2	7.6	8.4	6.8
22.0	18.3	5.1	6.7	20.5	5.3	8.2	6.0
22.3	24.5	5.3	7.7	20.4	6.0	7.0	6.0
	25.1		7.9		5.2		4.5
22.5	19.5	8.0	15.8	24.6	21.9	8.0	6.4
23.1	21.5	6.1	9.3	27.8	34.1	8.5	6.1
24.3	22.2	5.5	14.4	25.6	23.9	8.6	6.3
23.1	23.7	5.2	11.3	24.8	21.8	9.5	6.4

⁶⁵ „Od stabilnosti do uspješnosti – Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini“, dokument Svjetske banke – odjel za odživi razvoj, januar 2009. Radi se o rezultatima ispitivanja domaćinstava na reprezentativnom uzorku od 20 opština u BiH o uslugama koje su u nadležnosti lokalne uprave.

Tu se vidi i presudan uticaj načelnika na odobravanje budžetskih sredstava, kroz predlaganje i izvještavanje o potrošnji, mada je čin odobravanja formalno u nadležnosti opštinskih skupština/vijeća. U svakom slučaju, i načelnik i odbornici se nalaze na istom poslu u podijeljenim ulogama. Kako će se te uloge odigrati i u kojoj mjeri će se taj posao obaviti u interesu građana, često zavisi od autoriteta načelnika i kontrole većine u opštinskoj skupštini, odnosno vijeću.



Kako se navodi u ovoj studiji, načelnici igraju centralnu izvršnu ulogu u opštinskoj organizaciji, a opštinska administracija ima resorna odjeljenja koja su

odgovorna za direktno ili indirektno pružanje usluga. „Petrošačke jedinice nižeg nivoa“ pružaju direktne socijalne usluge i direktno izvještavaju o svojim rashodima i prihodima, kao dijelu opštinskog budžeta, a javna komunalna preduzeća pružaju direktno komunalne usluge. Ova preduzeća su vanbudžetska, mada često sa snažnom podrškom opštinskog budžeta.

Uvriježeno je mišljenje da su ulaganja u komunalnu infrastrukturu i odgovarajuće usluge važan faktor za osiguranje glasova građana i pobjedu na izborima. Zato su tzv. kapitalna ulaganja pojačana i podešena tako da ciljaju velike i prave grupe građana-glasača i da se njihovi efekti pokažu u pravo vrijeme, u izbornoj godini. Već ranije su dati pokazatelji velikog apsolutnog i relativnog povećanja kapitalnih budžetski rashoda, koji idu u prilog ovoj tezi.

Šta je prioritet za načelnika? (Trnovo i Berkovići)

Opštine Trnovo (u RS) i Berkovići su siromašne, sa slabom lokalnom ekonomijom i skoro zanemarljivim budžetom. Obje su nastale kao rezultat međuentitetskog razgraničenja, u Trnovu je zadržano ranije opštinsko sjedište, a Berkovići su praktično novoformirana opština od dijela ranije opštine Stolac. Njihovi načelnici su bitno drugačije postavili prioritete u pogledu unapređenja usluga: načelnik Trnova je težio uspostavljanju moderne šalter-sale i sertifikatu upravljanja kvalitetom, a načelnik Berkovića izgradnji saobraćajne i komunalne infrastrukture i odgovarajućih komunalnih usluga. Kao rezultat, sadašnja situacija u ovim dvjema opštinama je takođe različita:

- U Trnovu usluge moderno uređene i opremljene šalter-sale iskoristi 5-6 osoba dnevno, a sertifikat ISO 9001:2000 još uvijek nije privukao nijednog investitora. Javne komunalne usluge su problematične, a stanje lokalne ekonomije kritično.
- U Berkovićima je najveći dio tehničke, saobraćajne i komunalne infrastrukture izgrađen „sa ledine“ za manje od deset godina. Oko 90% stanovništva je pokriveno najvažnijim komunalnim uslugama. Nekoliko ozbiljnih investicija pokrenulo je lokalnu ekonomiju.

Napredak i u vršenju regulatornih nadležnosti

Za potrebe ovog istraživanja izdvojicemo one regulatorne nadležnosti koje su najvažnije za upravljanje lokalnim razvojem. Radi se o donošenju programa razvoja opštine, donošenju razvojnih, prostornih i urbanističkih planova, te politici regulisanja naknada koje spadaju u izvorne prihode opštine.

Talas lokalnih razvojnih strategija i planova

U jesen 2005. godine UNDP je izveo prvu procjenu trenutne situacije u sferi strateškog planiranja i upravljanja na lokalnom nivou u BiH na uzorku od 91 opštine (64% od ukupno 142 jedinice lokalne samouprave u BiH)⁶⁶. Izdvajamo sljedeće nalaze:

- oko 51% BiH opština je izradilo neku vrstu strateškog plana u proteklih 10 godina;
- polovina postojećih planova izrađena je u posljednje dvije godine;
- polovina razvojnih planova je urađena kroz projekte međunarodnih organizacija.

Prema podacima koje je UNDP prikupio u novembru 2007., 102 opštine u BiH imaju važeće razvojne strateške dokumente. Od toga su 19 razvojnih strategija opštine kreirale samostalno, dok je četiri petine razvojnih strategija kreirano uz podršku domaćih ili međunarodnih organizacija i institucija koje su aktivne na polju lokalnog razvoja.

Ako se napravi mala računica, dolazi se do procjene da je skoro dvije trećine lokalnih strateških planova (65 od 102) doneseno u periodu koji približno odgovara onom koji je u fokusu našeg istraživanja. Praktično se period od 2003. godine može metaforički označiti kao rastući talas lokalnog strateškog planiranja. Prethodnica je Razvojna strategija Distrikta Brčko, prvi ozbiljniji lokalni strateški dokument kreiran korišćenjem moderne metodologije participativnog planiranja, urađen u okviru projekta Evropske komisije i usvojen od strane Vijeća Distrikta u aprilu 2002. Već u 2003. godini rade se strateški planovi lokalnog ekonomskog razvoja za Zenicu i Prijedor, uz snažnu donatorsku i tehničku pomoć obezbijeđenu kroz tzv. SEED projekat pod vođstvom IFC-a.

⁶⁶ Pavelić, D. 2006. "Strateško planiranje na općinskom nivou." U Lokalna samouprava 1 (3): 57-58.

Odmah zatim kreće 10 opština u sjeverno-istočnom dijelu zemlje, u okviru LGSA projekta, onda dolaze UNDP-jevi planovi lokalnog razvoja zasnovani na poštovanju ljudskih prava, kao i domaći zadatak koji OSCE daje opštinama u BiH... Dolazi do toga da i niz opština uviđa prednosti ovakvog pristupa i

Inflacija razvojnih strategija

Opština Foča je za samo dvije-tri godine dobila čak tri lokalne razvojne strategije. Prvo je, na inicijativu OSCE-a, opštinski razvojni tim skoro samostalno pripremio strateški dokument, ulažući svoje najbolje znanje, energiju i entuzijazam. Strategija je usvojena. Taman što je otpočeo rad na njenoj implementaciji, pojavio se predstavnik donatora (DRC – Dansko vijeće za izbjeglice), nudeći paket pomoći i podrške, koji je uključivao i izradu lokalne razvojne strategije, i to od strane specijalizovane institucije – Ekonomskog instituta iz Sarajeva. Ponuda je otprilike bila po principu *ili uzimaš sve ili ništa*, tako da se načelnik opštine odlučio za prihvatanje. Taman kad je i ova druga, ekspertna strategija bila urađena i usvojena, pojavili su se predstavnici Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP), nudeći stručnu podršku za izradu lokalne razvojne strategije koja bi bila zasnovana na poštovanju ljudskih prava, te i finansijsku pomoć za realizaciju nekog od prioritarnih projekata. Kako je Foča godinama ranije praktično bila izolovana od donatorske pomoći, načelnik je procijenio da bi odbijanje ove vrste ponuđene pomoći moglo da ugrozi novi, rastući trend donatorske zainteresovanosti za ovu opštinu. Tako je pripremljena i usvojena i treća fočanska razvojna strategija.

pokreće proces strateškog planiranja, za šta izdvaja i znatna finansijska sredstva. Novi talas pripreme razvojnih strategija pokreće se 2009. godine kroz projekat integrisanog lokalnog razvoja (ILDLP – Integrated Local Development Project), vođen od strane Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP), uz snažnu podršku relevantnih domaćih aktera, od nadležnih državnih i entitetskih ministarstava, preko institucija zaduženih za planiranje, do entitetskih saveza opština i gradova i, posebno, samih opština direktno uključenih u projekat. Ovaj talas treba da obuhvati kreiranje ili ažuriranje lokalnih razvojnih strategija (sa sektorskih razvojnim planovima) u 23 opštine u BiH.

Ako se držimo zakonske formulacije ove nadležnosti (donošenje/usvajanje programa/planova opštinskog razvoja) onda je napredak u njenom obavljanju više nego ozbiljan. Pogotovo ako uzmemo u obzir državni ambijent u kojem opštine

to rade, dakle situaciju u kojoj nedostaju hijerarhijski više strategije i planovi u koje se lokalni planovi, po definiciji, treba da uklupe.

Kao i kod usluga, i ovdje se susrećemo sa pitanjem ima li stvarne zasluge načelnika za ovaj nesumljiv prelaz sa kratkoročnog, improvizatorskog odlučivanja u uskim krugovima na ozbiljnije, znatno sistematičnije i participativnije upravljanje lokalnim razvojem. Ili se radi o više-manje uspješnim ili neuspješnim nastojanjima donatora da upravljačke obrasce iz svojih sredina „presade“ usred balkanskog ambijenta, gdje je improvizacija uvijek bila cjenjenija od drugih pristupa.

Upotrijebićemo jednu metodološku olakšicu, tako što ćemo ulogu načelnika u donošenju razvojnih planova analizirati prvo po segmentima, dakle u fazi pokretanja procesa, a onda u fazi izvođenja procesa planiranja.

Pokretanje procesa donošenja razvojnih planova uvijek je u rukama načelnika, bez obzira na to za koji se vid vlastitog učešća u toku procesa planiranja opredijeli. On i formalno i praktično pokreće cijeli proces, predlažući odbornicima/vijećnicima odgovarajuće odluke. Prethodno pragmatično nastoji da osigura odgovarajuću stručnu i finansijsku pomoć za izvođenje posla. Domaće osoblje u međunarodnim projektima podrške može da posvjedoči o tome kako je većina načelnika posebno aktivna u fazi izbora opština u kojima će se ti projekti realizovati.

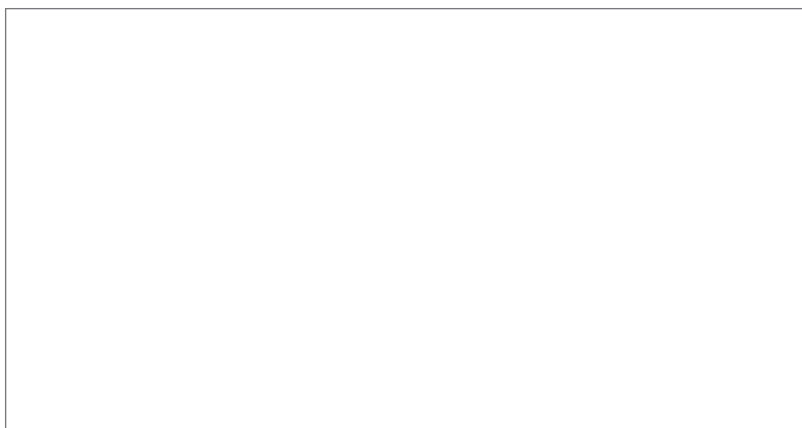
U daljem toku konceptijski se mogu razlikovati makar četiri nivoa uključenosti načelnika u proces planiranja lokalnog razvoja, kako je predstavljeno sljedećom tabelom.

odsustvo	pasivno učešće	aktivno učešće	dominantna uloga
Ne učestvuje uopšte u procesu, osim donošenja neophodnih odluka.	Učestvuje prema zahtjevima planera. Učešće je više formalno i protokolarno.	Brine o kvalitetu i rezultatima planiranja. Aktivno traži i daje odgovarajuće doprinose u ključnim fazama i koracima planiranja.	Praktično vodi cijeli proces, prilagođavajući metodologiju svojim preferencijama i raspoloživom vremenu.

Krajnje situacije (odsustvo i dominantna uloga) u stvarnom životu su rijetke, mada bismo mogli navesti makar par vlastitih iskustava u kojima su se načelnici

ponašali tako kao da ih se cijela ta stvar sa planiranjem lokalnog razvoja uopšte ne tiče. Najčešće se možemo susresti sa nekom vrstom pasivnog učešća, gdje načelnik prepušta skoro cijeli posao konsultantima i svom lokalnom razvojnom timu, svodeći svoje učešće na protokolarno vođenje par sastanaka i potpisivanje stvari koje mu se serviraju. Rjeđe se susrećemo sa načelnicima koji igraju aktivnu ulogu, dajući dragocjene doprinose baš onda kad treba i tražeći od svih drugih da urade to isto. Dobri poznavaoци upravljanja lokalnim razvojem znaju da je pitanje uspjeha planiranja ponajviše povezano sa nivoom uključenosti načelnika i da se željeni uspjeh postiže tek kada je načelnik aktivno uključen u proces planiranja.

Tako dolazimo otprilike do sljedećih parcijalnih ocjena uloge načelnika u donošenju lokalnih razvojnih planova. Uloga načelnika u pokretanju procesa razvojnog planiranja je nezaobilazna, i formalno i praktično. S druge strane, njihova uloga u toku samog planiranja je najčešće pasivna. Samo manji broj načelnika aktivno učestvuje, osiguravajući kvalitet i efektivnost kako procesa, tako i plana. Ako bismo pokušali da damo neku sintetsku ocjenu, vjerovatno nećemo pogriješiti ako ustvrdimo da načelnici, u prosjeku, sve više shvataju potrebu za donošenjem kvalitetnih dugoročnih planova lokalnog razvoja, ali još ne doživljavaju te planove kao svoje ključne upravljačke instrumente, uz čiju pomoć mogu bitno da unaprijede kvalitet života u svojoj sredini. Svjedoci smo evolucije u pristupu načelnika prema razvojnom planiranju i razvojnim planovima kao upravljačkim instrumentima.

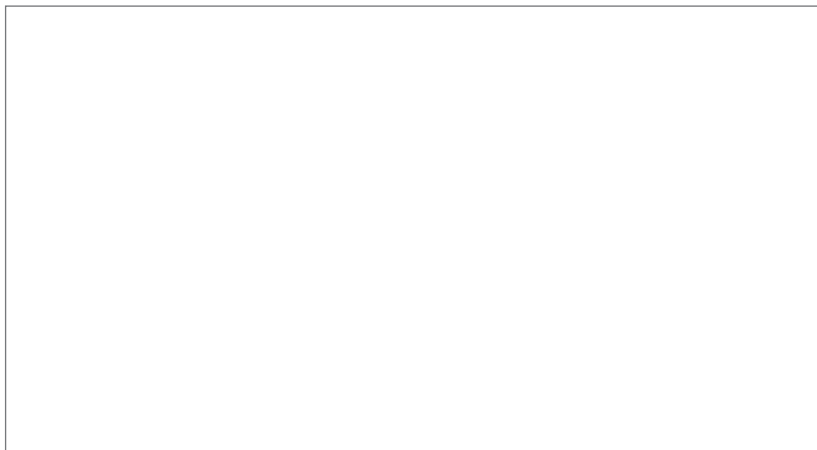


To potvrđuju i rezultati nekih skorih anketiranja. Prema rezultatima jednog takvog anketiranja⁶⁷, koje je uključilo 38 načelnika iz oba entiteta, lokalni

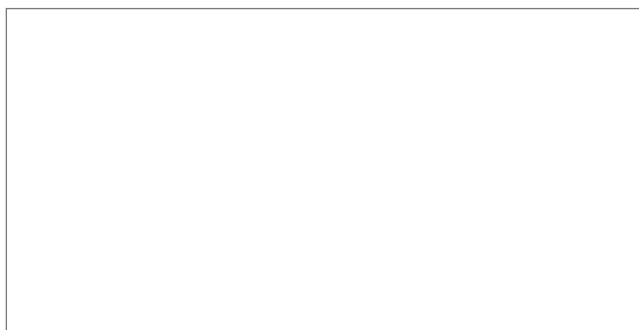
⁶⁷ Pogledati u publikaciji: U mojoj ulici – iskustva lokalnog ekonomskog razvoja, Eda:Banjaluka (2008), str. 187.

ekonomski razvoj je, očima načelnika, viđen prvenstveno kao opštinska, dakle njihova obaveza i odgovornost. Skoro jedna trećina vidi to čak kao najvažniju obavezu lokalnih vlasti.

U drugom anketiranju⁶⁸, izvršenom na uzorku od 52 načelnika (30 iz FBiH i 22 iz RS), pokazan je iznenađujuće visok nivo zainteresovanosti načelnika za vlastito usavršavanje u pogledu strateškog upravljanja.



Kada su, nešto poslije toga, upitani za glavnu temu godišnjeg savjetovanja⁶⁹, načelnici su upravljanje lokalnim razvojem postavili ispred fondova EU i ispred ekonomske krize sa kojom se suočavaju.



⁶⁸ Rezultati anketiranja načelnika u okviru projekta „Razvoj proaktivnog i odgovornog lokalnog vođenja“ koji je realizovala Eda (interni izvor).

⁶⁹ Rezultati anketiranja načelnika u okviru projekta „Stvaranje interaktivnog centra znanja za lokalne lidere“ koji realizuje Eda (interni izvor).

Na osnovu ovih rezultata, ali i na osnovu neposrednog iskustva u radu sa opštinama i njihovim načelnicima, može da se postavi i opravda tvrdnja da načelnici sve ozbiljnije shvataju regulatornu ulogu opštine u pitanjima lokalnog razvoja, te svoju ulogu, obaveze i odgovornosti u upravljanju lokalnim razvojem. Ako ne možemo govoriti o preciznoj i skalarnoj ocjeni stvarne uloge načelnika u regulisanju pitanja lokalnog razvoja u BiH, ipak možemo konstatovati neku vrstu napretka u razumijevanju i ostvarivanju te uloge od strane načelnika u periodu koji je obuhvaćen ovim ispitivanjem.

Nema (donatorske) podrške, nema ni napretka

Ovakva tvrdnja ne može da se po analogiji primijeni i na srodno područje prostornog planiranja i uređenja, koje je veoma važna regulatorna funkcija lokalne vlasti. Ponajviše zato što nedostaju odgovarajuće analize i podaci, ali i zato što raspoložive procjene, koje moramo da koristimo u nedostatku pouzdanih podataka i analiza, govore da je tu napredak znatno manji i da je stanje još uvijek daleko od zadovoljavajućeg.

Prema procjeni koja je uključena u dokument „Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj“⁷⁰, *više od 50% opština (preko 30) nema usvojen prostorni plan opštine, a skoro 30% opština (oko 20) nema usvojen urbanistički plan grada, odnosno naseljenog mjesta (opštinskog centra). Uz to, u većini opština usvojena prostorno-planska dokumentacija (prostorni ili urbanistički plan) je prevaziđena i zastarjela (planovi stari više od 20 godina), nije usklađena sa Prostornim planom Republike Srpske, nije vršena odgovarajuća revizija te dokumentacije, tako da ona ne odgovara današnjem vremenu i uslovima života.* Što se tiče stanja u Federaciji BiH, nismo mogli da dođemo ni do ovakvih orijentacionih procjena. Nema, dakle, odgovarajućih procjena, ali nema ni razloga koji bi navodili na zaključak da je to stanje u ovom dijelu BiH bolje.

Dio odgovora zašto je stanje sa prostorno-planskom dokumentacijom ovakvo nagovještava se u nastavku analize u pomenutom strateškom dokumentu: *kao glavni razlog za odlaganje ili zanemarivanje potrebe izrade i revizije prostorno-planske dokumentacije, naročito u rubnim i nerazvijenim opštinama, ističe se nedostatak finansijskih sredstava.* Izrada prostorno-planske dokumentacije, posebno prostornih i urbanističkih planova, je skup posao za koji je potrebno izdvojiti prilična sredstva. Siromašne opštine ta sredstva naprosto ne mogu izdvojiti. S

⁷⁰ Radi se o dokumentu koji je usvojen 2009. godine.

druge strane, donatorski projekti su do sada izbjegavali da finansijski i stručno podrže izradu prostornih i urbanističkih planova za opštine i gradove u BiH. Te podrške nije bilo ni sa nivoa kantona i entiteta.

Nedostatak vlastitih sredstava u opštinskim budžetima i nedostatak donatorske i domaće podrške za finansiranje izrade prostorno-planske dokumentacije izgleda da navodi načelnike opština na posezanje za improvizacijom u području prostornog uređenja, koja im je, kao obrazac ponašanja, bliža i lakša. S druge strane, improvizacija umjesto planiranja i striktnog pridržavanja planova u području prostornog uređenja ostavlja veliki prostor za korupciju i zadovoljavanje interesa lokalnih i viših moćnika, od kojih nerijetko zavisi kandidovanje i ostajanje na vlasti i samih načelnika.

Šta bi se desilo kada bi se određena donatorska i entitetska sredstva stavila na raspolaganje opštinama kao podrška izradi i uređivanju prostorno-planske dokumentacije? Da li bi odziv načelnika bio onako aktivan kao u slučaju pripreme opštinskih razvojnih strategija i planova, ili bismo se susreli sa nekom vrstom tihe opstrukcije i izbjegavanja takve podrške, kako bi se ovo regulatorno područje zadržalo u sferi odlučivanja u uskim krugovima i radi interesa uskih krugova? Nećemo nagađati, već ćemo pitanje ostaviti otvorenim.

Povećanje izvornih prihoda opština

U periodu na koji je fokusirano ovo istraživanje evidentan je i porast izvornih opštinskih budžetskih prihoda. U ranije korišćenim izvještajima OSCE-a za MAP projekat takav porast se evidentira u svakoj od obuhvaćenih opština. Radi se o prihodima za čije je regulisanje i prikupljanje zadužena lokalna vlast.

OSCE-ovi izvještaji evidentan rast prikupljenih neporeskih prihoda pripisuju novoj metodologiji koju su opštine počele da koriste, sastavljenoj od tri osnovna poboljšanja:

- identifikaciji svih izvora neporeskih prihoda;
- donošenju odgovarajućih opštinskih odluka, i
- uspostavljanju internih procedura za evidenciju i prikupljanje neporeskih prihoda.

Ima li u tome neke ozbiljnije zasluge načelnika, osim formalne, koja se sastoji u prihvatanju OSCE-ovih preporuka i donošenju odgovarajućih odluka? Izvještaji na koje se oslanjamo ne kažu ništa o tome. Autorsko direktno iskustvo u radu sa opštinama i njihovim načelnicima ide u prilog pozitivnom odgovoru. U stvari, većina načelnika u pravilu je zainteresovana za sve što može da dovede do povećanja opštinskih budžetskih prihoda, a potpuno odbojna ili nezainteresovana prema onim inicijativama koje imaju suprotno dejstvo. Kako je najveći dio poreskih prihoda opština unaprijed relativno fiksiran i izvan bitnog uticaja načelnika, njihova pažnja se sve više okreće prema lokalnim neporeskim prihodima, koji su pod njihovom punom kontrolom i odakle mogu da namire nedostatke priliva iz drugih izvora.

Rezime

Ako se dovoljno odmaknemo od detalja, da bismo bolje uočili glavne konture, možemo da zaključimo da prethodna analiza ukazuje na sljedeće stvari:

- Napredak u pružanju administrativnih, komunalnih i socijalnih usluga objektivno je vidljiv u većini opština u Bosni i Hercegovini.
- U većini slučajeva taj napredak je iniciran i potpomognut odgovarajućim međunarodnim, donatorskim projektima. Na ruku poboljšanju opštinskih usluga išle su i krupne promjene u politici prikupljanja i raspodjele indirektnih poreza, te otvaranje mogućnosti dugoročnog kreditnog zaduživanja opština.
- Načelnici su aktivno odgovorili na takvu spoljnu inicijativu i ponuđene prilike, iskoristivši ih istovremeno i za vidljiva poboljšanja usluga za stanovništvo u svojim opštinama i za svoju ličnu promociju i dokazivanje vodeće uloge u lokalnoj administraciji i lokalnoj zajednici.
- U slučaju regulatornih nadležnosti napredak je polovičan: na jednoj strani sve se više pripremaju i koriste lokalne razvojne strategije i planovi kao instrumenti upravljanja lokalnim razvojem, dok se, na drugoj strani, ranije ključni upravljački instrumenti – prostorni, urbanistički i regulacioni planovi – niti donose niti ažuriraju ni približno takvom dinamikom.
- I u slučaju ostvarivanja regulatornih nadležnosti „formula“ izgleda slično kao i kod usluga: tamo gdje postoje spoljni podsticaji i podrška, načelnici odgovaraju aktivno, osvajajući i koristeći nove upravljačke instrumente čak i prije tradicionalnih.
- I u slučaju usluga i u slučaju regulatornih nadležnosti znatno je primjetnija međusobna konkurencija od kooperacije opština. Izgleda da se to može dovesti u vezu sa sklonošću načelnika da se međusobno takmiče, s jedne strane, i sa nespremnošću da dijele svoju moć i resurse sa drugima, s druge strane.
- Iako sami načelnici predstavljaju jedan od najuticajnijih unutrašnjih faktora za unapređivanje obavljanja opštinskih nadležnosti, njihova motivacija, sposobnosti, znanja i vještine još uvijek nisu bili u prvom planu međunarodne i domaće podrške.

Preporuke

Ovako izvedeni nalazi analize dovode do formulisanja dvije osnovne preporuke:

1. U fokus spoljne međunarodne i domaće podrške uključiti regulatorne nadležnosti opština, posebno prostorno planiranje, te regulisanje i prikupljanje izvornih prihoda opština.
2. U sklopu podrške, posebnu pažnju posvetiti izgradnji odgovarajućih kapaciteta i motivacije kod samih načelnika.

Pomjeranje fokusa podrške na regulatorne nadležnosti

Razlozi za prvu preporuku su očigledni. Većina načelnika još uvijek djeluje reaktivno, dakle na odgovarajući spoljni podsticaj. Kao što se već pokazalo u slučaju servisnih nadležnosti, dobro osmišljeni i prilagođeni donatorski projekti, kojima se promovišu i uvode nove prakse, mogu da budu djelotvoran podsticajni mehanizam. Kroz njih se stvara „kritična masa“ uspješnih slučajeva i oglednih primjera, koje ostali brzo uočavaju i pokušavaju da preuzmu. Pritom se aktivira neka vrsta takmičarskog duha među načelnicima, što omogućuje i olakšava ubrzano širenje novih praksi u širem krugu opština.

Načelnici nerijetko opravdavaju zaostajanje u izradi i ažuriranju prostorno-planske dokumentacije činjenicom da se radi o nečemu što prilično košta, a da budžetska sredstva moraju da se troše na stvari koje imaju hitniji karakter. Dobro bi bilo da se ovaj argument „izbije iz ruke“. Dakle, da se određena sredstva⁷¹ za sufinansiranje izrade prioritetne prostorno-planske dokumentacije stave na raspolaganje opštinama, a da se, s druge strane, postave rokovi⁷² za izvođenje tog posla. Pritom bi uobičajeni, naglašeno ekspertski i pretežno deduktivni pristup u izradi ovih planova trebalo postepeno dopunjavati i zamjenjivati participativnim, više induktivnim pristupom planiranju, u kojem se znatno više uvažavaju specifičnosti lokalnog života i interesi stanovnika. Takva promjena pristupa i otvaranje za djelotvorno učešće građana već se dešava u pripremi lokalnih razvojnih strategija. Bez donatorske podrške i insistiranja na takvom pristupu, do te promjene vjerovatno još ne bi došlo.

⁷¹ Treba voditi računa o usklađivanju donatorskih sredstava i sredstava nadležnih entitetskih i kantonalnih ministarstava za ove namjene.

⁷² U Strategiji razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj predviđeno je da se prostorni planovi u svim jedinicama lokalne samouprave ažuriraju do 2015. godine.

Nešto drugačije stvari stoje sa regulisanjem i prikupljanjem izvornih prihoda opštine. Ovdje je zainteresovanost načelnika za djelotvornija rješenja i postizanje boljih rezultata skoro neupitna. Dakle, od presudnog je značaja dobijanje odgovarajuće stručne podrške. Ne samo za efektivnije regulisanje i efikasnije prikupljanje neporeskih prihoda, već i za regulisanje i prikupljanje dijela poreskih prihoda, što predstavlja novi izazov i priliku za jedinice lokalne samouprave, prije svega u RS⁷³. Pružanje odgovarajuće stručne podrške u ovom segmentu takođe je izazov i prilika za domaće institucije (ministarstva finansija, poreske uprave,...), ali i za donatorske projekte, kao što je GAP2.

Olakšati načelnicima učenje

Skoro svi, pa i sami načelnici, zanemaruju činjenicu da se niko nije posebno pripremao za težak i odgovoran posao načelnika. Živimo u zemlji u kojoj stvaranje dobrih lokalnih lidera nije stvar stalne društvene brige, systemske javne politike i organizovanih napora. Kreiranje javnog sistema podrške razvoju lokalnog liderstva se, prema iskustvima anglosaksonskih zemalja za koje je karakterična systemska podrška, uglavnom zasniva na osnivanju javne institucije za podršku razvoju lokalnog liderstva, finansirane iz budžeta, i nacionalnog okvirnog plana za izgradnju kapaciteta lokalnih lidera. Analize pokazuju da nije realistično očekivati da se u BiH obezbijedi ovakva, systemska i institucionalna podrška razvoju lokalnog liderstva, što zbog drugačije postavljenih prioriteta domaćih vlasti i međunarodne zajednice, što zbog bitno drugačije tradicije i pristupa u pogledu javnih politika i praksi. Kako je pokazano u jedinoj ozbiljnijoj studiji koja je o tome do sada urađena, dobri načelnici u BiH i u drugima zemljama zapadnog Balkana su samonikli⁷⁴. Niti je obrazovni sistem prilagođen njihovoj pripremi, niti je uspostavljen i osposobljen odgovarajući sistem cjeloživotnog učenja, u kojem bi se našlo mjesto i za one koji se pripremaju ili su se već prihvatili posla vođenja lokalne uprave.

S druge strane, aktuelni projekti podrške u BiH u kojima je naglašena komponenta razvoja ljudskih resursa u lokalnoj upravi (GAP2, UNDP-ov sistem obuke lokalnih službenika) usmjereni su skoro u cjelini na činovnički, a ne na vodeći

⁷³ U Strategiji razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj, u sklopu programa fiskalne decentralizacije, predviđa se uvođenje niza novih rješenja kojima treba da se obezbijedi efikasnije ubiranje povećanog obima izvornih prihoda lokalne samouprave.

⁷⁴ „Dese se uprkos prvobitnom otporu sredina koje preobražavaju i u inat partijskim, političkim i mafijaškim vrhuškama koje bi da ih zauzdaju, prevaspitaju, prilagode i iskoriste za svoje sitne i krupne interese.“ (*Bukvar dobrog liderstva – istraživačke priče*, Eda:Banjaluka, 2008, str. 157)

dio kadrovskih potencijala lokalnih jedinica u BiH. Za sada jedino sveobuhvatno i detaljno istraživanje potreba za obukom jedinica lokalne samouprave u FBiH i RS uradio je UNDP, u okviru projekta „Sistem obuke za jedinice lokalne samouprave“. Pritom su se u ispitivanom uzorku našli i načelnici opština, ali su njihova viđenja i stavovi praktično „izgubljeni“ u finalnom tekstu analize, jer su podaci dobijeni od 20 načelnika/gradonačelnika pomiješani sa podacima dobijenim od 148 rukovodilaca srednjeg nivoa i oko 1300 službenika. Zato se nalazi analize saopšteni u studijama UNDP-a⁷⁵ ne mogu uzeti kao podloga za koncipiranje podrške učenju načelnika.

U ranije navedenom Edinom ispitivanju potreba pokazan iznenađujuće visok nivo zainteresovanosti načelnika za sticanje i usavršavanje znanja i vještina. Pri koncipiranju takve podrške treba voditi računa o tome da načelnike ne treba osposobljavati za ono što rade njihovi saradnici, već za ono što oni treba da rade. Pri izboru sadržaja, oblika, izvođača i metoda izgradnje kapaciteta treba poći od viđenja i procjena samih načelnika, uklapajući te procjene u dobro osmišljene i isprobane sadržinske i methodske obrasce osposobljavanja lidera.

Sudeći prema uzorku od 52 načelnika (36,7%)⁷⁶, načelnici na sljedeći način raspoređuju ponuđene sadržaje u eventualnim programima usavršavanja i inoviranja njihovog znanja:

- praktična iskustva u vezi sa vođenjem opština i gradova (40%),
- praktična iskustva vezana za pružanje javnih usluga (21%),
- javne politike u vezi sa decentralizacijom i reformama (20%),
- znanja i vještine vezani za liderstvo i upravljanje u javnim organizacijama (19%).

Ova naglašena praktična dimenzija vidljiva je i u njihovom izboru izvođača, onih koji bi trebali biti angažovani za prenošenje znanja, vještina, iskustava, rješenja... Tu ubjedljivo prednjače posebno uspješni načelnici i dokazani stručnjaci (i jedni i drugi po 73%), onda dolaze uspješni poslovni ljudi (40%), predstavnici civilnog društva (27%) i međunarodni stručnjaci (25%)... a tek pri kraju dolaze naučni radnici/univerzitetski profesori (7%) i vodeći političari i stranački prvaci (1%). U pogledu organizacionih oblika transfera znanja, načelnici više vrednuju kreativne radionice, savjetovanja/konferencije i studentska putovanja, dakle oblike u

⁷⁵ *Izvještaji o analizi potreba za obukom jedinica lokalne samouprave* (za FBiH i za RS), UNDP BiH, 2009.

⁷⁶ Rezultati anketiranja načelnika u okviru projekta „Razvoj proaktivnog i odgovornog lokalnog vođenja“ koji je realizovala Eda (interni izvor).

kojima je akcenat na praktičnim stvarima. Što se tiče metoda, skoro svi anketirani načelnici (94%) biraju dvosmjerno, interaktivno prenošenje znanja, postavljeno više kao međusobna razmjena znanja, iskustava i rješenja.

Na takvom tragu je, u Strategiji razvoja lokalne samouprave u RS, skiciran projekat *formiranja održivog centra znanja za strateško i operativno upravljanje opštinama i gradovima*. Eda je već otpočela sa realizacijom tog koncepta, u vidu Edapedije⁷⁷ kao virtuelnog, dinamičnog i interaktivnog centra znanja, bolje rečeno centra učenja i međusobne razmjene znanja načelnika. Ipak, to je samo dio podrške koju treba obezbijediti za razvoj kapaciteta i motivacije načelnika, s obzirom na kompleksne izazove kojima su izloženi i na veliku institucionalnu moć koja im je data u ruke.

⁷⁷ Pogledati: www.edapedia.net

LITERATURA

Banfield Edward C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe

Bruycker, Philippe De (2002), *Report on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)* – CPL (9) 2 Part II, dostupno na e-adresi: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%289%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=eoecei&BackColorIntranet=eoecei&BackColorLogged=FFC679>

Crozier M.J., Huntington S.P. at all (1982 [1975], *Kriza demokracije i participacija. Izvještaj Trilateralnoj komisiji*, Globus, Zagreb

Dziemianowicz Wojciech (2005), *Territorial Self-Government and Local Economic Development*, u Čapkova Sona (ed), *Local Government and Economic Development*, Open Society Institute-Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest

Dilas Milovan (1990 [1957]), *Nova klasa*, Narodna knjiga, Beograd

Dorđević Snežana (2002), *Renesansa lokalne vlasti. Uporedni modeli*, FPN Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd

Galbraith John Kenneth (1987), *Anatomija moći*, Stvarnost, Zagreb

GAP BiH (2008), *Izvještaj o istraživanju zadovoljstva građana pružanjem opštinskih usluga*, na sajtu http://www.bihgap.ba/bs/publikacije/gap_plan.asp

GAP BiH (2008), *P-BMP and MCI Baseline Survey Report* na sajtu http://www.bihgap.ba/bs/publikacije/gap_plan.asp

Harison Lorens E. i Hantington Samjuel P. (ed)(2004), *Kultura je važna. Kako vrijednosti uobličavaju ljudski život*, Plato, Beograd

Heinelt Hubert, Kerrouche Éric and Egner Björn (2006), *From Government to Governance at the Local Level – Some Consideration based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers*, u: Hoffman-Martinot Vincent and Wollman Hellmut (Eds.)(2006), *State and Local Government Reforms in France*

and Germany, Divergence and Convergence, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Inglehart Ronald i Christian Welzel (2007), *Modernizacija, kulturna promjena i demokracija. Slijed ljudskog razvitka*, Nakladno izdavački zavod „Politička kultura“, Zagreb

Ivanišević Stjepan (1981), *Struktura izvršnog sloja u lokalnoj upravi* – doktorska disertacija (šapirografisano), Zagreb

Jevđović Ivan (urednik) (2008), *Bukvar dobrog liderstva – istraživačke i novinarske priče*, EDA Banja Luka

Kasapović Mirjana (2004), *Lokalno izbornopravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, u: Petak Zdravko, Kasapović Mirjana, Lalić Dražen, *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Lajphart Arend (2003), *Modeli demokratije. Oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG Beograd i CID Podgorica

Lavtar Roman (2008), „Država i lokalna samouprava – institucionalni dijalog, a ne hijerarhijski odnos“, *Ruka ruci – iskustva u razvoju lokalne samouprave*, EDA Banja Luka

Lipset Sejmur Martin i Lejkin Džejson M. (2006), *Demokratski vek*, Alexandria Press, Beograd

Loughlin John (2001), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press

McLean Iain (1997), *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

MDP (2008), *Analiza stanja dobre uprave u partnerskim opštinama MDP –a – Osnovna studija i poređenje sa preliminarnom analizom iz marta 2002. godine*, na sajtu www.mdp.ba

Mills Wright C., 1964 [1956], *Elita vlasti*, Kultura, Beograd

Miović Zdravko (2004), *Kako do dobre uprave*, EDA Banja Luka

Mouritzen, Poul Erik i Svava, James H. (2002), *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*, University of Pittsburg Press, Pittsburgh

Odjel za održivi razvoj Svjetske banke (2009), *Od stabilnosti do uspješnosti – Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*, Svjetska banka

Pammer William Jr. (1998), *Linking economic development to strategic planning: Issues for community problem-solving*, u: Liou Tom Kuotsai (ed), *Handbook of economic development*, Marcel Decker Inc, New York/Basel

Pavelić Davorin (2006), „Strateško planiranje na općinskom nivou“, *Lokalna samouprava*, br. 1 (3), CPCD Sarajevo

Pavlica Mišel (urednik)(2008), *U mojoj ulici – iskustva lokalnog ekonomskog razvoja*, EDA Banja Luka,

Pestoff Victor A. (2000), *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe: Meso-Level Institutional Changes and Shifts in the Welfare Mix*, u: Demetrius S. Iatridis (ed), *Social Justice and the Welfare State in Central and Eastern Europe: The Impact of Privatization*, Praeger Publishers, Westport

Podolnjak Robert (2005), *Neposredan izbor (grado) načelnika i župana. Europska iskustva i hrvatski izazov*, Stanek, Varaždin

Puljiz Jakša (2005), *Gospodarski razvoj u Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini – priručnik sa primjerima najbolje prakse iz jugoistočne Evrope*, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb

Pusić Vesna (1992), *Vladaoci i upravljači*, Novi Liber, Zagreb

Putnam Robert D. (2003), *Kako demokraciju učiniti djelotvornom. Civilne tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb

Rosen S. Harvey (1999), *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb

Tassonyi Almos (2005), *Local Economic Development: Theory and the Ontario Experience*, University of Toronto, Toronto

Tiebout Charles (1956), *A pure theory of local expenditures*, Journal of Political Economy 64 u Stiglitz Joseph (2003), *Economics of the public sector*, W. W. Norton & Company, New York

Vetter Angelica and Kersting Norbert (2002), *Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Universität Stuttgart, Stuttgart

Zlokapa Zdravko (urednik) (2007), *Kocka do kocke – modeli organizacije lokalne samouprave*, EDA Banja Luka

Zlokapa Zdravko (urednik) (2008), *Popravke ili prepravka – analiza opcija razvoja lokalne samouprave u BiH*, EDA Banja Luka

Zdravko Zlokapa (2001), *New public management i lokalna samouprava*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, broj XXV

PRILOZI

Prilog 1: Nadležnosti opština u Bosni i Hercegovini

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
OBRAZOVANJE				
Predškolsko	X	X	Ova oblast u nadležnosti je opštine u pogledu osnivanja i finansiranja, a samo djelimično u nadležnosti entiteta u pogledu propisivanja uslova kojima se ova oblast reguliše i finansiranja koje se obavlja putem Javnog fonda dječije zaštite. Nadležnost opštine sprovodi se putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti.	
Osnovno	X	X	Pretežne nadležnosti ima entitet, a opština vrši neke poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti. (prati se rad osnovnih škola, utvrđuju područja koja pokrivaju OŠ, daje materijalna pomoć i sl.)	
Srednje	X	X	Pretežne nadležnosti ima entitet, a opština vrši stručne i upravne poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti, te vrši finansiranje srednjih škola u dijelu materijalnih troškova.	
Visoko	X		Isključive nadležnosti u ovoj oblasti ima entitet.	
Obrazovanje odraslih		X	Ova oblast je u nadležnosti opština, mada se negdje organizuje i vrši i potpuno samostalno.	

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
		X		Stvaranje i provođenje politike, te donošenje propisa je u nadležnosti kantona. Opština vrši finansiranje.
	X			Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
	X			Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
	X			

[illegible]

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
		X		Stvaranje politike u vezi sa reguliranjem i osiguranjem javnih službi je u nadležnosti kantona. Opština vrši provođenje i finansiranje.
	X			Uspostava i nadzor policije je u nadležnosti kantona.
		X		Finansiranje opštinskih sudova, tužilaštava i opštinskih sudova za prekršaje je u nadležnosti kantona. Osnivanje i finansiranje opštinskog pravobranilaštva vrše opštine.
			X	Osnivanje i finansiranje odjeljenja CZ-a.
			X	Finansiranje i zaštita od požara.
			X	Vođenje evidencije o ličnim stanjima građana kao što je matična evidencija.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
Registar birača		X	U nadležnosti opštine, Odjeljenje za opštu upravu.	
Statistika	X		Isključiva nadležnost entiteta, ostvaruje se putem Republičkog zavoda za statistiku i hijerarhijski organizovanih odjeljenja po opština, ...	
Mjesne zajednice				
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA				
Bolnice	X		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.	
Domovi zdravlja	X	X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i praćenja stanja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti), finansiranje je u nadležnosti Republičkog javnog fonda zdravstvenog osiguranja, putem Regionalnih fondova.	
Specijalizovani zavodi	X		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.	
SOCIJALNA ZAŠTITA				
Centri za socijalni rad		X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja, finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)	
Gerijatrijski centri		X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).	

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
			X	Vođenje biračkih spiskova.
			X	Osnivanje i finansiranje.
	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
		X		Opština ih osniva. Ostalo vrši Federacija i kantoni.
	X			
		X		Opština finansira centare za socijalni rad u dijelu materijalnih i drugih davanja. Ostale nadležnosti su podijeljene između Federacije i kantona.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
Crveni krst		X	Djelimično u nadležnosti entiteta, dio finansiranja, u nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).	
KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT				
Pozorišta	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika	
Muzeji	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika	
Biblioteke	X	X	U nadležnosti opštine osnivanje i snošenje materijalnih troškova, obezbjeđenje prostora (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti), a plate zaposlenih finansira Republika, izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika	
Sport i sportski klubovi	X	X	Opšte interese u oblasti sporta i sredstva za njihovo ostvarivanje obezbjeđuje entitet. Sportske klubove finansira opština.	

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
		X		Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
		X		Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
		X		Finansiranje samo onih koji su od interesa za opštinu.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
Sportske i kulturne dvorane		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)	
Galerije	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika	
Druge kulturne institucije	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika	
URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA				
Urbanističko planiranje		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje)	
Geodetsko katastarski i imovinsko-pravni poslovi	X		U nadležnosti Republike	
Regulaciono planiranje prostornog razvoja		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje)	
Upravljanje i održavanje stambenog fonda		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno komunalne poslove).	
Upravljanje opštinskom imovinom		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).	
KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DJELATNOSTI				
Električna energija	X		U nadležnosti entiteta, realizuje se u okviru javnog preduzeća od interesa za Republiku.	

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
			X	
		X		U nadležnosti opštine je uspostavljanje i održavanje premjera i katastra nekretnina, korištenje i upravljanje građevinskim zemljištem.
		X		
		X		
			X	
	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
Vodosnabdjevanje		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)	
Snabdjevanje gasom				
Toplovod		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)	
Sanitacija		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)	
Odvoz smeća		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)	
Ceste, putevi, mostovi	X	X	U nadležnosti opštine, lokalni i nekategorisani putevi (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove) Nadležnosti Republike je za magistralne i regionalne puteve (Javno preduzeće „PUTEVI RS“).	
Groblje		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)	

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
ZAŠTITA OKOLINE				
Zaštita prirodne sredine		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)	
Borba protiv zagađenja		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)	
SAOBRAĆAJ, TRANSPORT				
Drumski saobraćaj		X	U nadležnosti opštine, djelimično povjereno javnim preduzećima, a djelimično privatnim preduzećima. U okviru opštine za funkcionisanje ove oblasti nadležno je Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti.	
Željeznički saobraćaj	X		U nadležnosti entiteta.	
Vazdušni saobraćaj - aerodromi	X		U nadležnosti entiteta.	
Vodeni saobraćaj – luke	X		U nadležnosti entiteta.	
PRIVREDA				
Trgovina	X	X	Politika trgovine, propisi i uslovi su u nadležnosti entiteta, kao i osnivanje i briga o državnim preduzećima u ovoj oblasti. U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) su registracije i evidencije privatnih radnji iz ove oblasti.	

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
		X		Provođenje propisa kantona, a Opština donosi svoj program.
		X		Provođenje propisa kantona, a Opština donosi svoj program.
			X	
		X		Provođenje propisa Federacije i kantona.

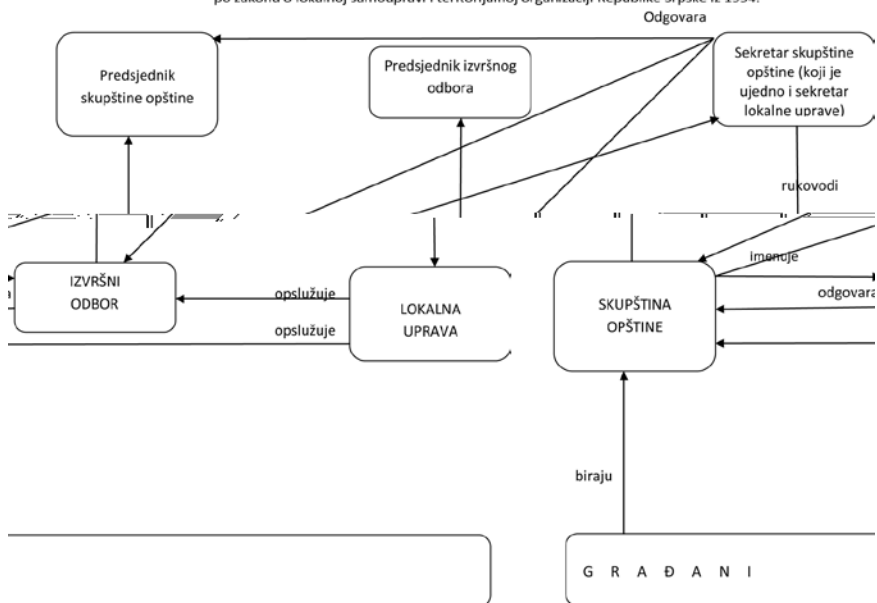
Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
Zanatstvo		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) registracije radnji i evidencije.	
Turizam	X	X	U nadležnosti entiteta je globalna politika turizma i donošenje propisa . U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je briga o turističkim savezima i registraciji privatnih turističkih agencija.	
Ugostiteljstvo	X	X	U nadležnosti države je donošenje propisa u ovoj oblasti i osnivanje i briga o državnim preduzećima U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je registracija i evidencija privatnih radnji.	
Poljoprivreda	X	X	Dio funkcija je u nadležnosti entiteta, a dio prenesen na opštine (npr. registracija djelatnosti u oblasti poljoprivrede i sl.)	
Šumarstvo	X	X	U nadležnosti entiteta državne šume,a privatne u nadležnosti opštine.	
Zapošljavanje	X	X	U nadležnosti entiteta, realizuje se kroz Republički zavod za zapošljavanje, koji je po hijerarhijskom principu organizovan na području svih opština (filijale). U nadležnosti opštine je ovjera ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavaca i vođenje evidencija o radu.	

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti	
	RS	Opština		
Vodoprivreda	X			
INFORMISANJE				
Javno glasilo – novine	X	X	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, i tada su osnovani od strane opštine.	
Radio	X	X	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)	
Televizija	X	X	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)	

	Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
			X	Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
		X		
		X		

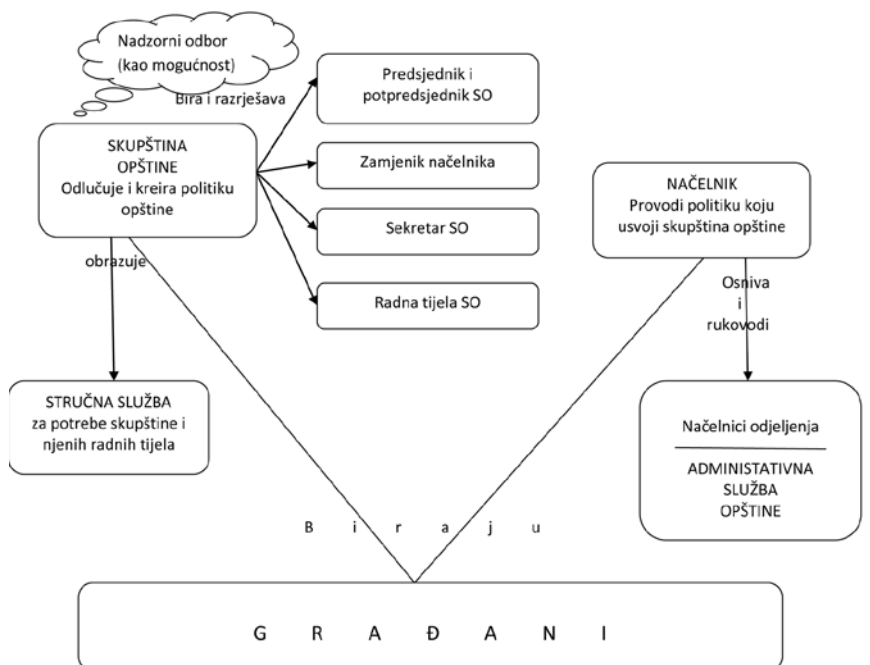
Prilog broj 2.

Struktura zakonodavne i izvršne vlasti na lokalnom nivou
po zakonu o lokalnoj samoupravi i teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske iz 1994.



Prilog broj 2.

Struktura zakonodavne i izvršne vlasti na lokalnom nivou
po Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske iz 2004.



*Prilog broj 4: anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja.
Odgovori ispitanika u Federaciji BiH.*

Pitanje 1. Mišljenje stanovnika Federacije BiH o smjeru razvoja BiH.

Tabela A2. Generalno gledajući, da li mislite da se u Vašoj opštini, u posljednjih 10 godina, ekonomski razvoj, sloboda pojedinaca i kvalitet Vašeg života razvijaju u pravom smjeru, ili mislite da idu u pogrešnom smjeru...?

Smatrate da...	..ide u pravom smjeru	.. ide u pogrešnom smjeru	Ne zna/odbija
Ekonomski razvoj	10.6 %	83.8 %	5.6 %
Sloboda pojedinaca	9.3 %	81.3 %	9.4 %
Kvalitet Vašeg života	10.0 %	83.6 %	6.5 %

Tabela A3. Ko je odgovoran za takav smjer...?

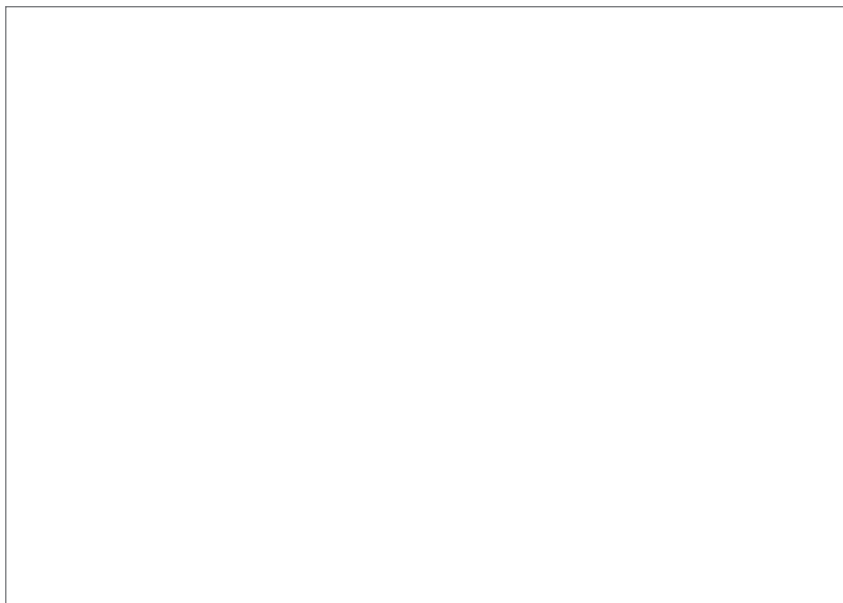
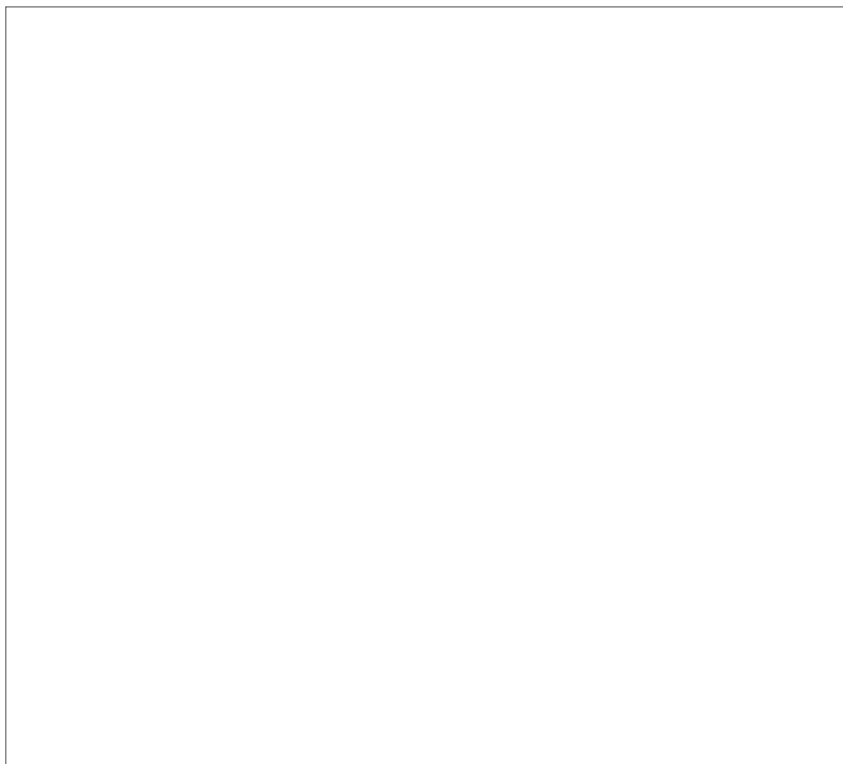
Smatram da...	... ekonomskog razvoja?	... razvoja slobode pojedinaca?	... razvoja kvalitete Vašeg života?
Lokalni privrednici	6.4 %	3.7 %	4.0 %
Međunarodna zajednica	5.2 %	8.2 %	5.2 %
Vlade entiteta/kantona	32.9 %	36.2 %	35.6 %
Načelnik opštine	13.4 %	7.1 %	11.4 %
Lokalni političari	37.7 %	39.2 %	37.5 %
Neko drugi? Ko? *	1.4 %	0.9 %	2.2 %
Ne zna / odbija	2.9 %	4.7 %	4.2 %

*** Tabela A3.1. Ko je drugi je odgovoran?**

Ko je drugi odgovoran za smjer...	... ekonomskog razvoja?	... razvoja slobode pojedinaca?	... razvoja kvalitete Vašeg života?
Svi mi	1.2 %	0.7 %	0.5 %
Opšta situacija	0.2 %	0.0 %	0.0 %
Svi političari	0.0 %	0.0 %	1.1 %
Ja, lično	0.0 %	0.0 %	0.6 %
Rudnik	0.0 %	0.2 %	0.0 %

Tabela A 4. Molim Vas da ocijenite rad načelnika Vaše opštine i rad skupštine opštine.

Ocjena	Rad načelnika opštine	Rad skupštine opštine
Odlično	10.1 %	2.9 %
Dobro	37.5 %	20.4 %
Loše *	31.3 %	52.0 %
Veoma loše *	17.1 %	17.4 %
Ne zna / odbija	4.1 %	7.3 %



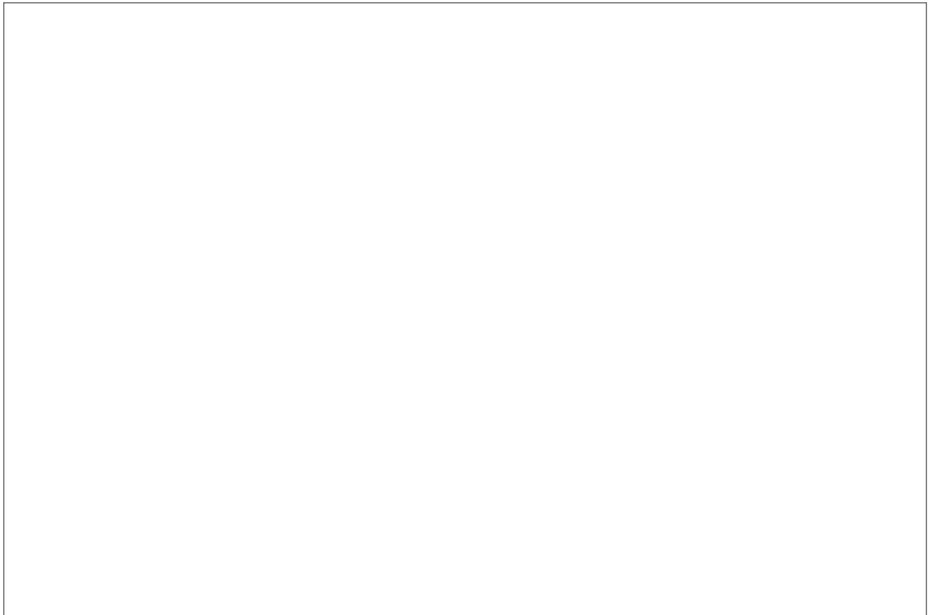


Tabela A. 14. Da li mislite da ste dovoljno informisani o aktivnosti načelnika opštine i o aktivnostima skupštine opštine?

STEPEN INFORMISANOSTI	O aktivnostima načel- nika opštine	O aktivnostima skup- štine opštine
Potpuno sam informisan	1.5 %	0.7 %
Prilično sam informisan	20.9 %	19.4 %
Malo sam informisan	63.0 %	61.3 %
Nemam nimalo informacija	12.8 %	16.2 %
Ne znam/bez odgovora	1.7 %	2.4 %



Tabela A.22. Molimo Vas da nam kažete koje nadležnosti pripadaju opštini, a koje entitetima/kantonima?

NADLEŽNOSTI	Pripadaju opštini	Pripadaju entitetu /kantonima	Ne zna /odbija
Policija	26.4 %	65.9 %	7.8 %
Civilna zaštita	57.9 %	33.4 %	8.6 %
Urbanističko planiranje	66.6 %	25.8 %	7.6 %
Vodosnabdijevanje	66.2 %	26.5 %	7.3 %
Socijalna zaštita	45.1 %	45.3 %	9.6 %
Održavanje magistralnih puteva	23.3 %	68.9 %	7.8 %
Razvoj turizma	36.7 %	54.1 %	9.3 %
Zapošljavanje	45.8 %	46.1 %	8.1 %
Vodoprivreda	45.8 %	45.1 %	9.1 %

Tabela A.23. Kako biste ocijenili stanje sljedećih komunalnih i socijalnih usluga u Vašoj opštini, upoređujući ga sa stanjem od prije 10-ak godina?

USLUGE:	1 Nema vidljivih poboljša- nja	2 Ima pobolj- šanja, ali su nedo- voljna	3 Ostvaren je soli- dan napre- dak	4 Ostvaren je veliki napredak	5 Ostvaren je izu- zetan napredak	Ne zna / odbija
Snabdijevanje vodom	7.6 %	40.9 %	29.4 %	13.2 %	8.3 %	0.7 %
Kanalizacija	23.1 %	36.8 %	25.0 %	9.5 %	4.7 %	0.8 %
Lokalni putevi i ulice	33.8 %	31.1 %	24.3 %	7.4 %	2.7 %	0.7 %
Javni prevoz	23.1 %	37.5 %	27.9 %	10.0 %	0.8 %	0.7 %
Prikupljanje i odvoz smeća	40.4 %	19.6 %	22.3 %	13.2 %	3.9 %	0.7 %
Kolektivno grijanje	52.2 %	17.9 %	16.6 %	8.1 %	4.4 %	0.8 %
Javna rasvjeta	24.3 %	33.3 %	23.5 %	13.9 %	4.4 %	0.7 %
Parking	38.2 %	32.9 %	19.8 %	7.4 %	1.0 %	0.7 %
Zelene površine i parkovi	26.7 %	33.8 %	20.1 %	13.2 %	5.6 %	0.7 %
Socijalna zaštita	55.2 %	18.4 %	18.9 %	6.4 %	0.3 %	0.7 %
Obrazovanje	43.1 %	15.5 %	27.7 %	11.3 %	1.7 %	0.7 %
Kultura	43.1 %	22.1 %	22.8 %	9.3 %	2.0 %	0.7 %
Sport i rekreacija	39.7 %	19.9 %	21.1 %	16.6 %	2.0 %	0.7 %

Tabela A. 23a. Ko snosi glavnu odgovornost za takve rezultate u unapređivanju takvih usluga?

USLUGE:	Odgovarajuća javna preduzeća	Odbornici u skupštini	Aktivisti u MZ	
Snabdijevanje vodom	30.9 %	13.0 %	4.3 %	
Kanalizacija	37.6 %	14.6 %	3.9 %	
Lokalni putevi i ulice	24.1 %	15.1 %	5.4 %	
Javni prevoz	29.6 %	14.4 %	5.0 %	
Prikupljanje i odvoz smeća	33.8 %	11.8 %	5.3 %	
Kolektivno grijanje	24.9 %	14.5 %	6.5 %	
Javna rasvjeta	20.5 %	16.0 %	6.9 %	
Parking	20.6 %	18.3 %	5.7 %	
Zelene površine i parkovi				
Socijalna zaštita	12.8 %	18.1 %	5.9 %	
Obrazovanje	12.7 %	15.1 %	5.0 %	
Kultura	13.0 %	16.3 %	4.6 %	
Sport i rekreacija	13.4 %	16.8 %	6.0 %	

	Donatori	Nacelnik opstine u peri- odu od 2004- 2008	Sefovi i sluzbenici u resornom odje- ljenju	Resorna ministarstva	Ne zna / odbija
	0.2 %	20.3 %	3.1 %	18.1 %	9.9 %
	1.4 %	17.3 %	3.6 %	13.8 %	7.8 %
	0.2 %	22.1 %	5.0 %	20.7 %	7.4 %
	0.2 %	17.7 %	4.3 %	21.3 %	7.6 %
	0.2 %	17.8 %	3.5 %	19.3 %	8.3 %
	0.2 %	20.0 %	5.1 %	20.2 %	8.4 %
	0.7 %	22.0%	5.1 %	20.5 %	8.2 %
	0.4 %	22.3 %	5.3 %	20.4 %	7.0 %
	0.2 %	22.5 %	8.0 %	24.6 %	8.0 %
	1.7 %	23.1 %	6.1 %	27.8 %	8.5 %
	2.0 %	24.3 %	5.5 %	25.6 %	8.6 %
	1.1 %	23.1 %	5.2 %	24.8 %	9.5 %

Tabela A.24. Molimo Vas da nam kažete da li je došlo do poboljšanja rada zaposlenih u opštinskim službama, u odnosu na prije 5-6 godina?

ASPEKTI USLUGA:	1 Nije bilo poboljšanja	2 Donekle se poboljšalo	3 Znatno se poboljšalo	4 Ne zna /odbija
Brzina pružanja usluga	14.7 %	70.8 %	13.2 %	1.4 %
Kvalitet pruženih usluga	15.2 %	70.8 %	12.3 %	1.7 %
Ljubaznost zaposlenih	31.4 %	54.7 %	11.8 %	2.0 %
Stručnost zaposlenih	22.5 %	62.2 %	12.5 %	2.9 %
Spremnost zaposlenih da pomognu u rješavanju problema	44.4 %	41.4 %	11.0 %	3.2 %
Prilagođenost radnog vremena opštinskih službi potrebama korisnika	51.0 %	29.7 %	14.7 %	4.6 %
Informacije koje dobijate o radu načelnika opštine	52.2 %	31.8 %	9.3 %	6.8 %
Informacije koje dobijate o radu skupštine opštine	55.9 %	27.5 %	7.4 %	9.1 %
Mogućnost da se lično obratite načelniku opštine	56.1 %	23.6 %	8.8 %	11.5 %
Internet prezentacija opštine	45.6 %	23.8 %	12.2 %	18.4 %
Mogućnost da se lično obratite poslanicima u skupštini opštine	55.6 %	21.1 %	7.8 %	15.6 %

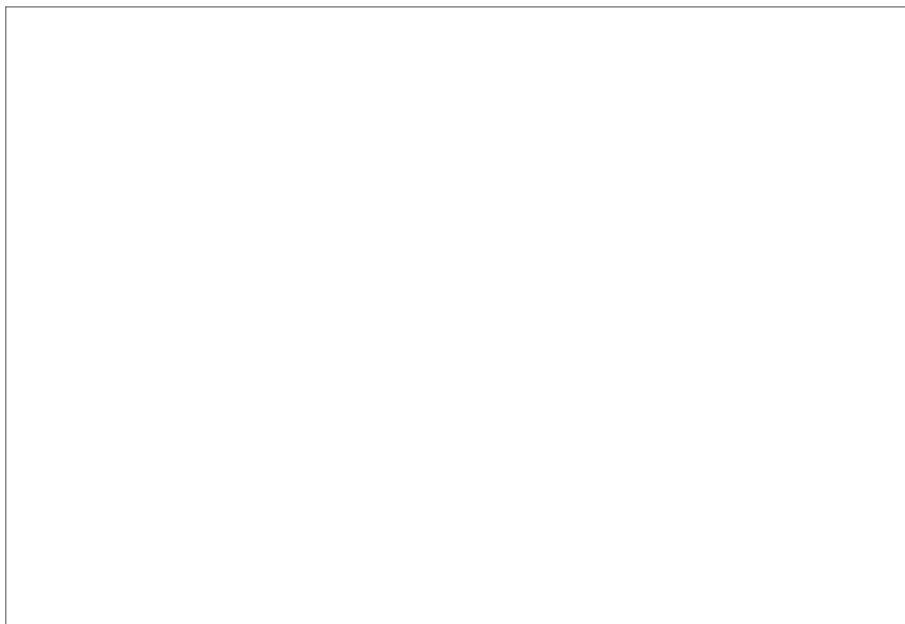


Tabela A.26. Da li smatrate da je načelnik opštine u periodu 2004 – 2008. dovoljno uradio na...?

OSTVARENI CILJEVI NAČELNIKA U PERIODU 2004- 2008. :	Da	Ne	Ne zna /odbija
Otvaranje novih radnih mjesta	14.2 %	70.9 %	14.9 %
Poboljšanje ekonomske klime	13.5 %	71.3 %	15.2 %

Tabela A. 27. Po vašem mišljenju, koji vid aktivnosti je najzastupljeniji?

VID AKTIVNOSTI:	Za otvaranje novih radnih mjesta	Za poboljšanje ekonomske klime
Saradnja sa lokalnim privrednicima	23.8 %	20.0 %
investicija	48.8 %	51.3 %
Saradnja sa Vladom entiteta / kantona	15.5 %	15.0 %
zajednicom	8.3 %	3.8 %
	1.2 %	1.3 %
Ne zna / odbija	2.4 %	8.8 %



Prilog broj 5: anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja.
Odgovori ispitanika u RS

Tabela A2. Generalno gledajući, da li mislite da se u Vašoj opštini, u posljednjih 10 godina, ekonomski razvoj, sloboda pojedinaca i kvalitet Vašeg života razvijaju u pravom smjeru, ili mislite da idu u pogrešnom smjeru...?

Smatrate da...	..ide u pravom smjeru	.. ide u pogrešnom smjeru	Ne zna/odbija
Ekonomski razvoj	29.0 %	62.9 %	8.2 %
Sloboda pojedinaca	35.1 %	49.0 %	15.8 %
Kvalitet Vašeg života	33.7 %	55.2 %	11.1 %

Tabela A3. Ko je odgovoran za takav smjer...?

Smatram da...	... ekonomskog razvoja?	... razvoja slobode pojedinaca?	... razvoja kvalitete Vašeg života?
Lokalni privrednici	14.8 %	3.2 %	8.6 %
Međunarodna zajednica	8.4 %	20.6 %	7.2 %
Vlade entiteta/kantona	24.5 %	24.1 %	30.4 %
Načelnik opštine	14.3 %	12.9 %	12.5 %
Lokalni političari	27.8 %	24.1 %	24.0 %
Neko drugi? Ko? *	2.2 %	2.6 %	5.6 %
Ne zna / odbija	8.1 %	12.4 %	11.7 %

*** Tabela A3.1. Ko je drugi je odgovoran?**

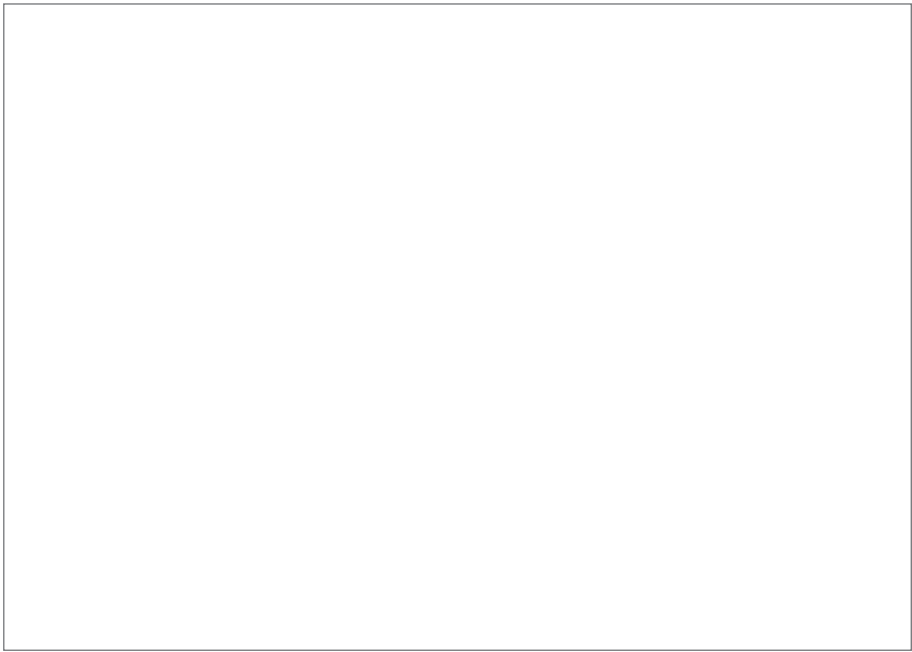
Ko je drugi odgovoran za smjer...	... ekonomskog razvoja?	... razvoja slobode pojedinaca?	... razvoja kvalitete Vašeg života?
Svi mi	2.0 %	1.6 %	1.8 %
Opšta situacija	0.2 %	0.3 %	0.0 %
Policija	0.0 %	0.7 %	0.0 %
Moja porodica	0.0 %	0.0 %	0.5 %

Ko je drugi odgovoran za smjer...	... ekonomskog razvoja?	... razvoja slobode pojedinaca?	... razvoja kvalitete Vašeg života?
Ja, lično	0.0 %	0.0 %	3.3 %

Tabela A 4. Molim Vas da ocijenite rad načelnika Vaše opštine i rad skupštine opštine.

OCJENA	Rad načelnika opštine	Rad skupštine opštine
Odlično	7.7 %	4.5 %
Dobro	39.9 %	33.4 %
Loše *	30.0 %	36.1 %
Veoma loše *	13.4 %	13.9 %
Ne zna / odbija	9.2 %	12.1 %





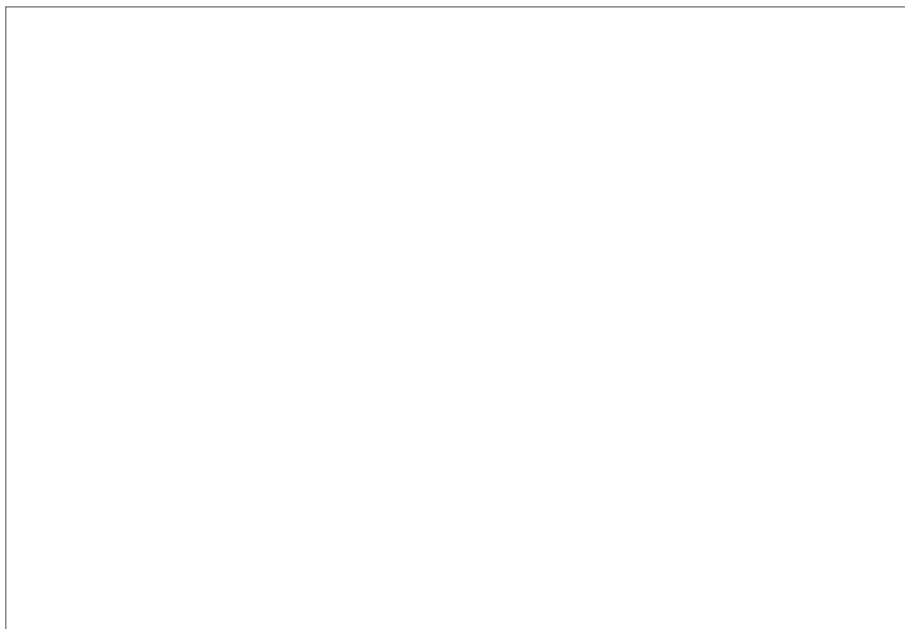


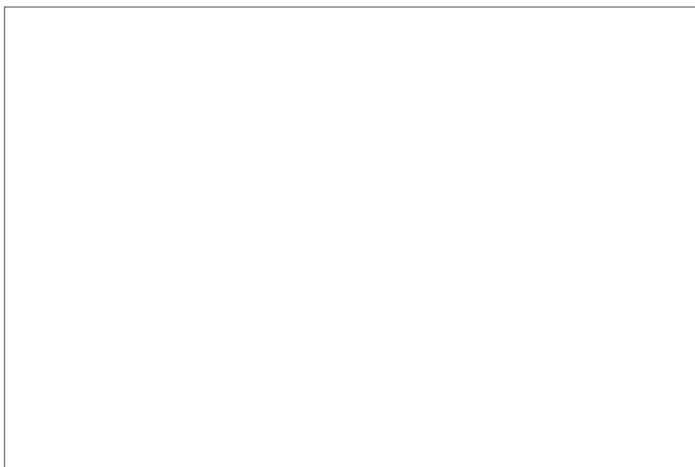
Tabela A. 14. Da li mislite da ste dovoljno informisani o aktivnosti načelnika opštine i o aktivnostima skupštine opštine?

STEPEN INFORMISANOSTI	O aktivnostimana načel- nika opštine	O aktivnostima skup- štine opštine
Potpuno sam informisan	3.5 %	3.2 %
Prilično sam informisan	30.0 %	26.5 %
Malo sam informisan	46.3 %	48.8 %
Nemam nimalo informa- cija	15.8 %	17.6 %
Ne znam/bez odgovora	4.5 %	4.0 %

Molimo vas da nam objasnite da li da navedemo iznose budzeta opcina po kategorijama, posto se spominju cifre od 30 000 – 250 000 000?

Tabela A. 20. Da li znate kolika je plata...

POZNAVANJE IZNOSA	... načelnika opštine?	... odbornika u skupštini opštine?
Da	30.2 %	31.9 %
Ne	64.4 %	62.4 %
Odbija	5.4 %	5.7 %


Tabela A.22. Molimo Vas da nam kažete koje nadležnosti pripadaju opštini, a koje entitetima/kantonima?

NADLEŽNOSTI	Pripadaju opštini	Pripadaju entitetu/ kantonima	Ne zna/odbija
Policija	20.8 %	74.3 %	5.0 %
Civilna zaštita	55.7 %	37.9 %	6.4 %
Urbanističko planiranje	81.7 %	12.4 %	5.9 %
Vodosnabđivanje	78.7 %	16.1 %	5.2 %
Socijalna zaštita	58.4 %	35.1 %	6.4 %
Održavanje magistralnih puteva	25.2 %	70.3 %	4.5 %
Razvoj turizma	45.5 %	48.0 %	6.4 %
Zapošljavanje	63.1 %	31.7 %	5.2 %
Vodoprivreda	36.4 %	55.9 %	7.7 %

Tabela A.23. Kako biste ocijenili stanje sljedećih komunalnih i socijalnih usluga u Vašoj opštini, upoređujući ga sa stanjem od prije 10-ak godina?

USLUGE:	1 Nema vidljivih poboljšanja	2 Ima poboljšanja, ali su nedovoljna	3 Ostvaren je solidan napredak	4 Ostvaren je veliki napredak	5 Ostvaren je izuzetan napredak	Ne zna/ odbija
Snabdijevanje vodom	21.3 %	14.0 %	27.9 %	23.3 %	12.7 %	0.7 %
Kanalizacija	29.9 %	21.6 %	25.0 %	15.2 %	7.1 %	1.2 %
Lokalni putevi i ulice	24.3 %	27.9 %	25.7 %	15.9 %	4.7 %	1.5 %
Javni prevoz	17.4 %	23.5 %	30.6 %	18.4 %	8.6 %	1.5 %
Prikupljanje i odvoz smeća	16.2 %	16.9 %	33.8 %	23.5 %	8.3 %	1.2 %
Kolektivno grijanje	30.4 %	15.9 %	27.0 %	12.0 %	6.4 %	8.3 %
Javna rasvjeta	19.1 %	21.6 %	29.7 %	16.4 %	12.5 %	0.7 %
Parking	32.8 %	20.8 %	25.7 %	11.3 %	8.1 %	1.2 %
Zelene površine i parkovi	17.6 %	15.4 %	33.3 %	19.4 %	13.0 %	1.2 %
Socijalna zaštita	30.1 %	30.6 %	25.7 %	8.6 %	3.4 %	1.5 %
Obrazovanje	10.5 %	21.1 %	38.7 %	19.9 %	8.8 %	1.0 %
Kultura	22.3 %	27.5 %	29.2 %	13.0 %	6.9 %	1.2 %
Sport i rekreacija	14.2 %	22.8 %	33.3 %	18.9 %	9.3 %	1.5 %

Tabela A. 23a. Ko snosi glavnu odgovornost za takve rezultate u unapređivanju takvih usluga?

USLUGE:	Odgovarajuća javna preduzeća	Odbornici u skupštini	Aktivisti u MZ	
Snabijevanje vodom	54.0 %	12.0 %	2.7 %	
Kanalizacija	47.8 %	15.9 %	3.7 %	
Lokalni putevi i ulice	39.4 %	16.5 %	3.4 %	
Javni prevoz	41.2 %	18.8 %	1.8 %	
Prikupljanje i odvoz smeća	56.2 %	11.7 %	3.0 %	
Kolektivno grijanje	38.6 %	19.7 %	2.3 %	
Javna rasvjeta	37.0 %	20.4 %	4.2 %	
Parking	32.6 %	17.4 %	3.4 %	
Zelene površine i par- kovi	34.8 %	16.9 %	3.0 %	
Socijalna zaštita	14.5 %	17.8 %	2.0 %	
Obrazovanje	11.4 %	13.4 %	2.0 %	
Kultura	12.3 %	15.5 %	3.2 %	
Sport i rekreacija	12.4 %	16.9 %	3.8 %	

	Donatori	Nacelnik opštine u periodu od 2004-2008	Sefovi i službe- nici u resornom odjeljenju	Resorna mini- starstva	Ne zna / dobija
	2.7 %	14.8 %	5.2 %	4.1 %	4.5 %
	2.7 %	14.3 %	4.7 %	5.0 %	6.0 %
	4.0 %	20.2 %	6.1 %	5.7 %	4.7 %
	3.6 %	19.1 %	4.3 %	6.1 %	5.1 %
	3.8 %	11.3 %	2.3 %	5.3 %	6.4 %
	1.9 %	16.7 %	6.4 %	7.6 %	6.8 %
	2.1 %	18.3 %	6.7 %	5.3 %	6.0 %
	2.3 %	24.5 %	7.7 %	6.0 %	6.0 %
	2.6 %	25.1 %	7.9 %	5.2 %	4.5 %
	2.0 %	19.5 %	15.8 %	21.9 %	6.4 %
	2.0 %	21.5 %	9.3 %	34.1 %	6.1 %
	2.1 %	22.2 %	14.4 %	23.9 %	6.3 %
	3.8 %	23.7 %	11.3 %	21.8 %	6.4 %

Tabela A.24. Molimo Vas da nam kažete da li je došlo do poboljšanja rada zaposlenih u opštinskim službama, u odnosu na prije 5-6 godina?

ASPEKTI USLUGA:	1 Nije bilo poboljšanja	2 Donekle se poboljšalo	
Brzina pružanja usluga	31.2 %	52.0 %	
Kvalitet pruženih usluga	30.4 %	52.0 %	
Ljubaznost zaposlenih	40.6 %	42.3 %	
Stručnost zaposlenih	39.6 %	38.6 %	
Spremnost zaposlenih da pomognu u rješavanju problema	41.1 %	43.8 %	
Prilagođenost radnog vremena opštinskih službi potrebama korisnika	38.6 %	38.9 %	
Informacije koje dobijate o radu načelnika opštine	46.5 %	33.9 %	
Informacije koje dobijate o radu skupštine opštine	48.0 %	31.7 %	
Mogućnost da se lično obratite načelniku opštine	46.3 %	28.0 %	
Internet prezentacija opštine	28.2 %	30.0 %	
Mogućnost da se lično obratite poslanicima u skupštini opštine	44.6 %	24.5 %	

	3 Znatno se poboljšalo	4 Ne zna /odbija
	14.9 %	2.0 %
	15.3 %	2.2 %
	14.4 %	2.7 %
	12.6 %	9.2 %
	10.9 %	4.2 %
	16.8 %	5.7 %
	8.9 %	10.6 %
	9.7 %	10.6 %
	10.6 %	15.1 %
	14.1 %	27.7 %
	9.9 %	21.0 %

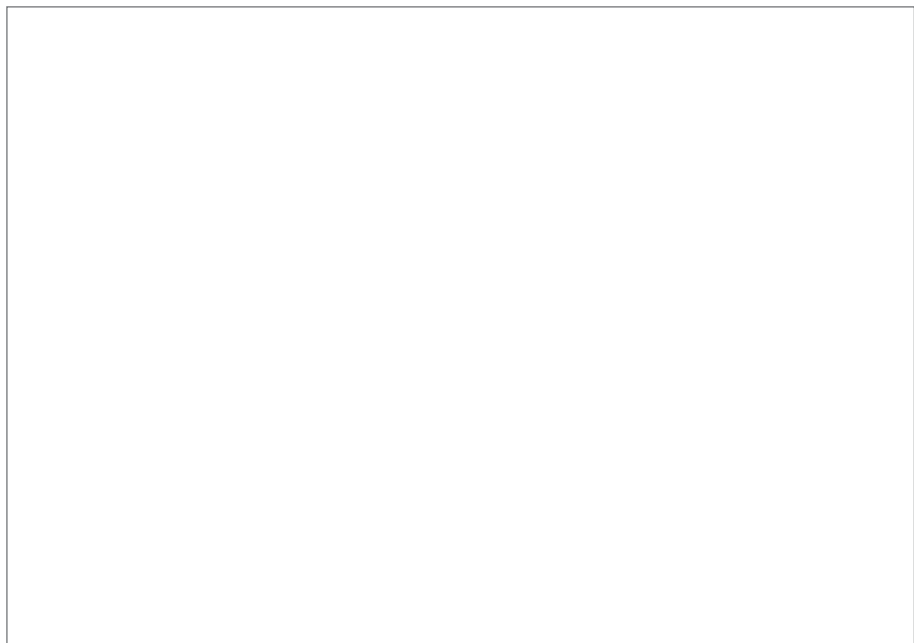
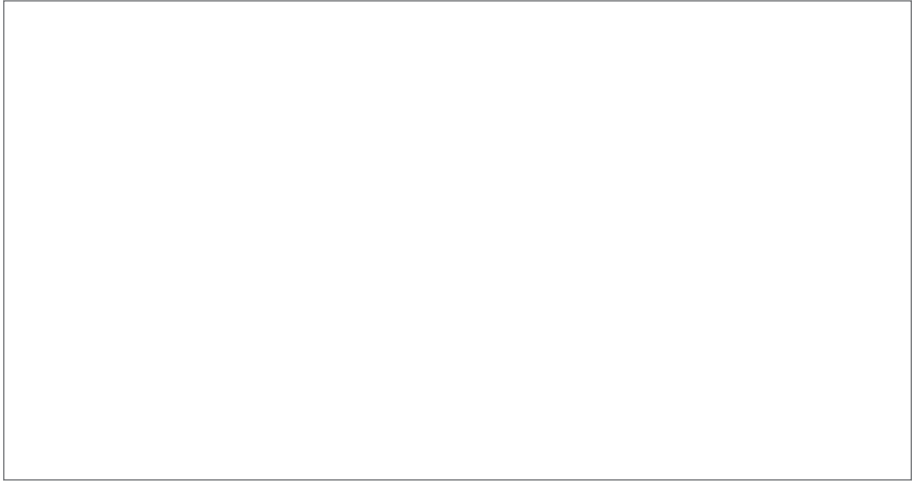


Tabela A.26. Da li smatrate da je načelnik opštine u periodu 2004 – 2008. dovoljno uradio na...?

PLANIRANI CILJEVI:	Da	Ne	Ne zna /odbija
... otvaranju novih radnih mjesta u Vašoj opštini?	21.0 %	65.9 %	13.1 %
... poboljšanju ekonomske klime u Vašoj opštini?	25.7 %	59.4 %	14.8 %

Tabela A. 27. Po vašem mišljenju, koji vid aktivnosti je najzastupljeniji?

VID AKTIVNOSTI:	Za otvaranje novih radnih mjesta	Za poboljšanje ekonomske klime
Saradnja sa lokalnim privrednicima	38.8 %	22.1 %
Privlačenje domaćih i stranih investicija	31.8 %	39.4 %
Saradnja sa Vladom entiteta / kantona	21.2 %	27.9 %
Saradnja sa međunarodnom zajednicom	7.1 %	4.8 %
Ne zna / odbija	1.2 %	5.8 %





Prilog broj 6: anketiranje izvršeno za potrebe ovoga istraživanja.
Korelacije.

Prema zahtjevu klijenta, ispitane su pojedinačne korelacije za sve tražene stavke u analizi rezultata. Navedeni podaci su prikazani tabelarno i obuhvataju: Spearmanov koeficijent rang korelacije (ρ), nivo statističke značajnosti (p), broj ispitanika (N).

Tabela 1. Povezanost mišljenja ispitanika iz cijele BiH o smjeru razvoja situacije u njihovoj opštini u posljednjih 10 godina sa smjerom razvoja u cijeloj BiH.

Povezanost	A2.1. mišljenja o razvoju ekonomske situacije u opštini	A2.2.mišljenja o slobodi pojedinca u opštini	A2.3. mišljenja o kvaliteti života u opštini
A1. Mišljenja o smjeru razvoja situacije u cijeloj BiH, i:	0.463	0.429	0.443
N	1000	1000	1000

Prema rezultatima u Tabeli 1, možemo vidjeti da postoji pozitivna povezanost srednjeg intenziteta između mišljenja ispitanika iz cijele BiH ($N=1000$) o smjeru razvoja ukupne situacije u BiH i mišljenja o: razvoju ekonomske situacije u njihovoj opštini ($\rho = 0.463$, $p < 0.01$), mišljenja o slobodi pojedinca u opštini ($\rho = 0.429$, $p < 0.01$), te mišljenja o kvaliteti života u opštini ($\rho = 0.443$, $p < 0.01$).

Ovo znači da će, po prilici, u 50% slučajeva, mišljenje o smjeru razvoja pojedinačne opštine uticati na mišljenje o smjeru razvoja cijele BiH, i obratno.

Tabela 2. Ispitivanje povezanost između mišljenja ispitanika o smjeru ekonomskog razvoja, slobode pojedinca i kvaliteti života, i njihovog mišljenja o licima/tijelima odgovornim za takav smjer razvoja njihove opštine

Povezanost između mišljenja o:	A3.1. Odgovornim tijelima za ekonomski razvoj opštine	A3.2. Odgovornim tijelima za slobodu pojedinaca u opštini	A3.3. Odgovornim tijelima za kvalitet života pojedinaca u njegovoj opštini
A2.1. Smjeru ekonomskog razvoja u opštini	0.005	0.021	- 0.064

Povezanost između mišljenja o:	A3.1. Odgovornim tijelima za ekonomski razvoj opštine	A3.2. Odgovornim tijelima za slobodu pojedinaca u opštini	A3.3. Odgovornim tijelima za kvalitet života pojedinaca u njegovoj opštini
A2.2. Slobodi pojedinca u opštini	0.029	0.043	0.003
A2.3. Kvaliteti života pojedinca u opštini	- 0.005	0.008	- 0.080
Broj ispitanika (N)	N = 934	N = 879	N = 916

Ne postoji statistički značajna korelacija između ova dva mišljenja/stava ispitanika, osim za povezanost mišljenja građana o stepenu kvaliteta njihovog života i njihovom mišljenju o tome ko je odgovoran za dalji razvoj tog kvaliteta.

Međutim, povezanost je skoro neznatna, a statistička značajnost je na nivou .05, što znači da postoji mogućnost odskakanja od ovog „pravila“ u populaciji u 5% slučajeva.

Tabela 3. Ispitivanje povezanosti između ocjene rada načelnika opštine i ocjene rada skupštine opštine, kao i povjerenja u rad načelnika.

Povezanost između:	A5. Ocjena rada skupštine opštine 2004-2008.	A11. Povjerenje u rad načelnika opštine
A4. Ocjena rada načelnika opštine	0.688	0.612
Broj ispitanika (N)	1000	1000

Postoji visoka povezanost između ocjene rada načelnika i ocjene rada skupštine ($\rho = 0.688$), dok je povezanost između ocjene rada načelnika i povjerenja u njegov rad neznatno manja ($\rho = 0.612$), ali sa istom visokom statističkom značajnošću ($p < .01$).

Tabela 4. Ispitivanje povezanosti izabranog načina izbora načelnika i mišljenja građana o nekim aspektima njegovog rada i rada lokalne vlasti.

Povezanost između: (Spirmanova korelacija, ρ)	A9. Obim i nivo ovlaštenja načelnika.	A10. Mjera korištenja ovlaštenja načelnika	A11. Povjerenje u rad načelnika opštine	A12. Mogućnost iznošenja mišljenja građana	A13. Čije interese zastupa lokalna vlast?
A8. Način izbora načelnika	0.126	0.117	0.262	0.306	0.234
N	1000				

Iz Tabele 4. može se zaključiti da je izrazito niska, tj. neznatna povezanost između načina izbora načelnika i obima njegovih ovlaštenja, kao i od mjere korištenja istih. Nešto viši, ali i dalje značajno nizak koeficijent korelacije je i između načina izbora načelnika i: povjerenja građana u njegov rad, mogućnosti iznošenja mišljenja građana, kao i interesa koje zastupa lokalna vlast, prema mišljenju građana BiH. Međutim, svi rezultati pokazuju visoku statističku značajnost ($p < .01$).

Tabela 5. Ispitivanje povezanosti između povjerenja u rad načelnika i mišljenja građana o smjeru razvoja: ekonomskog razvoja njihove opštine, slobode pojedinca i kvalitete njihovog života.

Povezanost između: (Spirmanova korelacija, ρ)	A2.1. smjer ekonomskog razvoja opštine	A2.2. smjer razvoja slobode pojedinca u opštini	A2.3. Smjer razvoja kvaliteta života pojedinca
A11. Povjerenje u rad načelnika opštine	0.345	0.290	0.329
N	1000	1000	1000

Iz Tabele 5. vidimo da je niska povezanost između procijenjenog smjera razvoja pojedinih aspekata života i povjerenja građana u načelnika njihove opštine. Statistička značajnost je na nivou .01.

Tabela 6. Ispitivanje povezanosti između povjerenja u rad načelnika i procjene pojedinaca/institucija, tijela koja su odgovorna za smjer razvoja: ekonomske situacije u opštini, slobode pojedinca i kvalitete života građana te opštine.

Povezanost između: (Spirmanova korelacija, ρ)	A2.1. Oni koji su odgovorni za ekonomski razvoj opštine	A2.2. Oni koji odgovorni za razvoj slobode pojedinca u opštini	A2.3. Oni koji su odgovorni za razvoj kvalitete života pojedinca
A11. Povjerenje u rad načelnika opštine	0.345	0.290	0.329
N	1000	1000	1000

Rezultati iz Tabele 6. pokazuju nisku korelaciju između povjerenja građana u načelnika opštine, i njihovog pripisivanja odgovornosti pojedincima/institucijama za smjer razvoja ekonomske situacije, slobode pojedinaca i kvalitete života u njihovoj opštini.

Tabela 7.

Povezanost između: (Spirmanova korelacija, ρ)	A4. Ocjena rada načel- nika 2004-2008.	A5. Ocjena rada skup- štine 2004-2008.
A11. Povjerenje u rad načel- nika opštine	0.612	0.475
N	1000	1000

Prema Tabeli 7. možemo ustanoviti postojanje visoke (ali ne i izrazito visoke) povezanosti između povjerenja građana u rad načelnika i ocjene njegovog rada, dok je koeficijent povezanosti povjerenja u rad načelnika i ocjene rada skupštine za period 2004-2008. nešto manja, ali jednako visoko statistički značajna ($p < .01$).

Tabela 8.

Nivo povjerenja u rad načelnika opštine. Razlozi neuspješnog rada načelnika opštine:	A11. Mjera povjerenja u rad načelnika opštine
A6.1. Nedostatak novca	- 0.001
A6.2. Nestručno osoblje	0.127
A6.3. Loš rad tadašnjeg načelnika opštine	0.113
A6.4. Korupcija	0.309
A6.5. Nezainteresovanost za potrebe građana	0.257
A6.6. Loša komunikacija sa građanima	0.144
A6.7. Borba među političkim strankama	0.178
A6.8. Prevelik politički uticaj kantonalnih i entitetskih vlasti	0.028
A6.9. Nešto drugo.	0.00
A6.10. Ne zna/odbija	-0.506
N	1000

Prema rezultatima iz Tabele 8. možemo zaključiti da je povezanost između nivoa povjerenja u rad načelnika opštine i navedenih razloga za neuspješnost tog rada niska, s tim da su ove razloga navodili samo onaj procenat građana koji je negativno ocijenio rad načelnika svoje opštine.

Skoro sve ispitane relacije su visoko statistički značajne ($p < .01$), osim povjerenja odnosno nepovjerenja u rad načelnika i sljedećih uzroka njegovog neuspješnog rada: nedostatak novca, prevelik politički uticaj kantonalnih i entitetskih vlasti.

Značajno je napomenuti i da je jedini znatno viši koeficijent korelacije, i to negativnog predznaka ($\rho = -0.506$, $p < .01$), zabilježen za odnos između mjere povjerenja u rad načelnika i nepoznavanja razloga njegove neuspješnosti.

Tabela 9.

	A11. Mjera povjerenja u rad načelnika opštine
A13. Mišljenje o tome čije interese zastupaju predstavnici lokalne vlasti, zajedno sa načelnikom opštine	0.426
A25. Nivo zadovoljstva ekonomskim razvojem opštine	0.485
A26.1. Procjena rada načelnika 2004-2008. na otvaranju novih radnih mjesta u opštini	0.234
A26.2. Procjena rada načelnika 2004-2008. na poboljšanju ekonomske klime u opštini	0.248
A.27.a. Najzastupljeniji vid aktivnosti u vezi sa radom načelnika 2004-2008. na otvaranju novih radnih mjesta	0.080
A.27.b. Najzastupljeniji vid aktivnosti načelnika opštine 2004-2008. na poboljšavanju ekonomske klime u opštini	0.184

Iz Tabele 9 vidimo da postoji povezanost srednjeg intenziteta i između mjere povjerenja građana u rad načelnika i nivoom zadovoljstva ekonomskim razvojem opštine, kao i između povjerenja i mišljenja građana o tome čije interese zastupaju predstavnici lokalnih vlasti, uključujući i samog načelnika opštine. Nizak koeficijent korelacije je prisutan za odnos povjerenja građana u načelnika i procjene njegovog rada, za period 2004-2008. Statistička značajnost ovih korelacija je visoka ($p < .001$).

Povezanost između najzastupljenijeg vida aktivnosti načelnika u pravcu otvaranja novih radnih mjesta, te poboljšavanju ekonomske klime u opštini i mjere povjerenja u kompletan rad načelnika je neznatna, i nije statistički značajna.

Tabela 10.

Pitanja 19, 20, 21, 25, 26. i 28.	A13. Mišljenje o tome čije interese najviše zastupaju predstavnici lokalnih vlasti, uključujući i načelnika opštine
A19. Mišljenje o ispravnosti načina trošenja budžeta opštine	0.134 **
A20.1. Poznavanje visine iznosa plate načelnika opštine	0.035
A20.2. Poznavanje visine iznosa plate odbornika u skupštini opštine	0.036
A21. Mišljenje o zasluženosti visine plate za rad načelnika opštine	0.277 **
A25. Mjera zadovoljstva ekonomskim razvojem svoje opštine	0.304 **
A26.1. Procjena rada načelnika 2004-2008. na otvaranju novih radnih mjesta u opštini	0.212 **
A26.2. Procjena rada načelnika 2004-2008. na poboljšanju ekonomske klime u opštini	0.234 **
A28. Postojanje plana ili želje za iseljenjem iz svoje opštine u narednom periodu od godinu dana	0.132 **
N	1000

U Tabeli 10 su navedeni koeficijenti ispitanih korelacija za mišljenje građana o tome čije interese zastupaju lokalne vlasti, uključujući i načelnika njihovih opština. Utvrđena je slaba povezanost između ovoga i mišljenja građana o ispravnosti načina trošenja budžeta, kao i procjene građana o načelnikovim zaslugama za visinu njihove plate. Statistički provjerena korelacija između mišljenja o interesima lokalnih vlasti i procjene rada načelnika u dva njegova aspekta je slaba, i to za otvaranje novih radnih mjesta 0.212, a za i procjenu poboljšavanja ekonomske klime u opštini je 0.234 ($p < .01$).

Nešto veća je povezanost između mišljenja građana o interesima lokalnih vlasti i njihovog zadovoljstva ekonomskim razvojem opštine ($p = 0.304$, $p < .01$), ali i dalje nedovoljno slaba da bi zaključili kako značajne promjene na mišljenju građana o jednom aspektu vrše direktan uticaj na njihovo mišljenje o drugom.

U svakom slučaju, sve navedene korelacije su statistički značajne osim za vezu između mišljenja o interesima lokalnih vlasti i poznavanja visine iznosa plata načelnika i odbornika u skupštini. Ovaj podatak potvrđuje činjenicu da je izuzetno mali % stanovništva upoznat sa ovim iznosom.

Tabela 11.

	A14. Količina informisanosti o aktivnostima načelnika opštine
A16. Mišljenje o načinu informisanja građana o odlukama i aktivnostima od strane lokalne vlasti	0.366
A17.1. informisanje putem lokalnih elektronskih medija	- 0.116
A17.2. Informisanje putem lokalnih novina	- 0.1
A17.3. Informisanje putem letaka i brošura koje štampa opština	- 0.037
A17.4. Informisanje putem Interneta	- 0.044
A17.5. Informisanje preko opštinskog službenika za odnose sa javnošću	- 0.165
A17.6. Informisanje preko savjeta mjesne zajednice	- 0.048
A17.7. Informisanje preko prijatelja i komšija	0.091
A17.8. Korištenje zakona o slobodi pristupa informacijama	- 0.043
A17.9. Informisanje na neki drugi način	- 0.031
A17.10. Ne zna / odbija	0.171
N	1000

Tabela 11. pokazuje postojanje neznatne korelacije između zadovoljstva odnosno nezadovoljstva količinom informisanosti građana o aktivnostima načelnika njihove opštine i načina informisanja (elektronski mediji, novine, leci, Internet, savjeti mjesne zajednice itd.). Jedina, nešto veća povezanost je utvrđena za odnos između zadovoljstva građana količinom informacija i izabrane tvrdnje

koja najbolje opisuje mišljenje građana o tome kako ih vlast u njihovoj opštini informiše o svojim odlukama i aktivnostima ($\rho = 0.366, p < .01$)..

Tabela 12.

	A14. Količina informisanosti o aktivnostima načelnika opštine	Broj ispitanika (N)
A18. Poznavanje visine iznosa godišnjeg budžeta svoje opštine	0.148 **	1000
A18.b. Visina iznosa godišnjeg budžeta opštine	- 0.2 *	98
A20.1. Poznavanje visine iznosa plate načelnika opštine	0.242 **	1000
A20.2. Poznavanje visine iznosa plate odbornika skupštine opštine	0.240 **	1000
A21. Mišljenje o zasluženosti visine plate za rad načelnika opštine	0.332 **	1000

Tabela 12. pokazuje nisku povezanost zadovoljstva količinom informisanosti građana o aktivnostima načelnika njihove opštine i poznavanja odnosno nepoznavanja visine budžeta opštine, načina njenog trošenja, kao i plate načelnika u odnosu na zasluženost za postignuti rad.

Svi dobijeni podaci su statistički značajni na nivou 0.01.

Tabela 13.

Nadležnosti:	A14. Količina informisanosti o aktivnostima načelnika opštine
A22.1. Policija	- 0.134
A22.2. Civilna zaštita	- 0.106
A22.3. Urbanističko planiranje	- 0.052
A22.4. Vodosnabdjevanje	-0.056
A22.5. Socijalna zaštita	- 0.069
A22.6. Održavanje magistralnih puteva	- 0.138
A22.7. Razvoj turizma	- 0.019
A22.8. Zapošljavanje	- 0.092
A22.9. Vodoprivreda	-0.163
Broj ispitanika (N)	1000

Iz Tabele 13. vidimo da koeficijent korelacije tj intenzitet povezanosti između količine informacija o aktivnostima načelnika opštine koje dobijaju građani BiH značajno varira u zavisnosti od toga da li nadležnosti pripadaju opštini ili entitetima/kantonima. Međutim, sve ove povezanosti su veoma niske (neuračunljive), i sve su negativnog predznaka.

Statistički najznačajnije povezanosti informisanja građana o aktivnostima načelnika opštine su sljedeće: policija, civilna zaštita, održavanje magistralnih puteva, zapošljavanje o vodoprivreda. Ostale imaju nisku ili uopšte nisu statistički značajne.

Tabela 14.

USLUGE:	A2.1. Oni koji su odgovorni za ekonomski razvoj opštine	A2.2. Oni koji odgovorni za razvoj slobode pojedinca u opštini	A2.3. Oni koji su odgovorni za razvoj kvalitete života pojedinca
A23.1. Snabdijevanje vodom	- 0.213 **	- 0.124 **	- 0.167 **
A23.2. Kanalizacija	- 0.216 **	-0.118 **	-0.214 **
A23.3. Lokalni putevi i ulice	- 0.255 **	-0.172 **	- 0.247 **
A23.4. Javni prevoz	- 0.182 **	- 0.130 **	- 0.2 **
A23.5. Prikupljanje i odvoz smeća	- 0.211 **	- 0.163 **	- 0.225 **
A23.6. Kolektivno grijanje	- 0.186 **	-0.168 **	-0.193 **
A23.7. Javna rasvjeta	- 0.268 **	- 0.175 **	- 0.245 **
A23.8. Parking	- 0.223 **	- 0.217 **	- 0.229 **
A23.9. Zelene površine i parkovi	- 0.232 **	- 0.167 **	- 0.223 **
A23.10. Socijalna zaštita	- 0.204 **	- 0.152 **	- 0.199 **
A23.11. Obrazovanje	- 0.201 **	- 0.158 **	- 0.220 **
A23.12. Kultura	- 0.197 **	- 0.125 **	- 0.204 **
A23.13. Sport i rekreacija	- 0.180 **	- 0.130 **	- 0.215 **
Broj ispitanika (N)	1000	1000	1000

Tabela 14. potvrđuje pretpostavku o složenoj mreži pojedinaca, službi, aktivista, šefova i ministarstava kojima građani pripisuju odgovornost za ekonomski razvoj, slobodu pojedinaca i uopšte kvalitet života. S druge strane, u ovoj višestrukoj isprepletenosti nalazi se procjena trenutnog stanja brojnih komunalnih i socijalnih uslugama od strane građana u svim opštinama BiH.

Međutim, iako su sve ove korelacije visoko statistički značajne ($p < .01$), njihov koeficijent odražava izrazito nisku ($\rho = -0.124$ za (ne)povezanost između procjene odgovornih lica za razvoj slobode pojedinca i snabdijevanja vodom kao usluga

nadležnih opština, ili entiteta/kantona) do nisku povezanost negativnog predznaka (maksimalna je $\rho = -0.268$ za povezanost između usluga javne rasvjete i procjene odgovornosti za ekonomski razvoj opštine).

Tabela 15.

Usluge:	A4. Ocjena rada načelnika opštine u periodu 2004-2008.	A11. Mjera povjerenja u rad načelnika opštine	A14. Mjera informisanosti o aktivnostima načelnika opštine	A19. Procjena načina potrošnje opštinskog budžeta
A23.1. Snabdijevanje vodom	- 0.231	- 0.217	- 0.214	- 0.117
A23.2. Kanalizacija	- 0.215	- 0.247	- 0.144	- 0.061
A23.3. Lokalni putevi i ulice	- 0.227	- 0.263	- 0.174	- 0.121
A23.4. Javni prevoz	- 0.210	- 0.209	- 0.183	- 0.091
A23.5. Prikupljanje i odvoz smeća	- 0.178	- 0.209	- 0.161	- 0.119
A23.6. Kolektivno grijanje	- 0.168	- 0.161	- 0.122	- 0.057
A23.7. Javna rasvjeta	- 0.291	- 0.280	- 0.190	- 0.149
A23.8. Parking	- 0.271	- 0.219	- 0.169	- 0.126
A23.9. Zelene površine i parkovi	- 0.316	- 0.288	- 0.158	- 0.171
A23.10. Socijalna zaštita	- 0.251	- 0.267	- 0.126	- 0.107
A23.11. Obrazovanje	- 0.222	- 0.248	- 0.149	- 0.142
A23.12. Kultura	- 0.238	- 0.248	- 0.177	- 0.148
A23.13. Sport i rekreacija	- 0.210	- 0.235	- 0.160	- 0.151
Broj ispitanika (N)	1000	1000	1000	1000

U Tabeli 15. su prikazane korelacije između ocjene stanja nekih komunalnih i

socijalnih usluga s jedne strane i ocjene rada načelnika, povjerenja u njegov rad, mjera informisanosti o njegovim aktivnostima, kao i procjene načina potrošnje opštinskog budžeta od strane građana, s druge strane. Svi dobijeni koeficijenti su negativnog predznaka sa visokom statističkom značajnošću ($p < .01$), ali su same korelacije izrazito niske, skoro neznatne, što znači da je povezanost između procjene stanja nekih usluga i procjene rada načelnika dvije odvojene pojave u društvu.

Najmanja statistički potvrđena povezanost je između procjene načina potrošnje opštinskog budžeta i procjene stanja kolektivnog grijanja ($\rho = -0.057$), dok je najveća povezanost između procjene rada načelnika opštine i procjene stanja zelenih površina i parkova ($\rho = -0.316$)

Tabela 16. ili 17.

Aspekti usluga:	A4. Ocjena rada načelnika opštine u periodu 2004-2008.
A24.1. Snabdijevanje vodom	- 0.255
A24.2. Kanalizacija	- 0.286
A24.3. Lokalni putevi i ulice	- 0.226
A24.4. Javni prevoz	- 0.245
A24.5. Prikupljanje i odvoz smeća	- 0.187
A24.6. Kolektivno grijanje	- 0.114
A24.7. Javna rasvjeta	- 0.179
A24.8. Parking	- 0.157
A24.9. Zelene površine i parkovi	- 0.125
A24.10. Socijalna zaštita	- 0.126
A24.11. Obrazovanje	- 0.125
A24.12. Kultura	- 0.238
A24.13. Sport i rekreacija	- 0.255
Broj ispitanika (N)	1000

Pokazalo se da su niske i korelacije između procjene poboljšanja rada zaposlenih u opštinskim službama za pojedine aspekte usluga (nabrojane u Tabeli 16), i

ocjene rada načelnika opštine, za period 2004 – 2008. Ovo znači da je mišljenje građana o poboljšanju rada opštinskih službenika slabo povezano sa njihovom ocjenom rada samog načelnika njihove opštine.

Svi koeficijenti korelacija su negativnog predznaka i visoke statističke značajnosti ($p < .01$).

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

352.075.3

NAČELNIK i lokalna samouprava : liderstvo,
demokratija, razvoj / [autori Zdravko Zlokapa ...
[et al.]. - Tuzla : Centar civilnih inicijativa,
2009. - 230 str. : graf. prikazi ; 24 cm

ISBN 978-9958-9892-2-3

1. Zlokapa, Zdravko

COBISS.BH-ID 17805062

