

PODSTICANJE USPOSTAVE LOKALNE MULTIETNIČKE VLASTI U PORATNOJ BOSNI I HERCEGOVINI

James S. Rogan*

1. Uvod

Četvorogodišnji bratoubilački rat u Bosni i Hercegovini (BiH) završen je potpisivanjem Generalnog okvirnog sporazuma za mir (GFAP – General Framework Agreement for Peace) u novembru 1995. godine. GFAP (u daljem tekstu *Dejtonski sporazum*) nije težio samo ka uspostavljanju mira već je ustanovio okvir za početak pomirenja, reintegracije i rekonstrukcije BiH. Najznačajnije odredbe *Dejtonskog sporazuma* garantuju prava izbjeglica i raseljenih lica da se vrate u svoje predratne domove, i da glasaju na izborima održanim u njihovim predratnim opštinama.¹ Implementacija ovih odredbi je fundamentalna ne samo za stvaranje multietničke demokratije u BiH, već i za uspostavu samoodržive države uopšte.

BiH se tako našla u situaciji bez presedana, prolazeći kroz dvije simultane i vrlo komplikovane tranzicije: krećući se od etničkog sukoba ka multietničkom miru, te od socijalizma ka demokratiji.² Iako su BiH građani i njihove vođe odgovorni za implementaciju *Dejtonskog sporazuma*, ovaj sporazum je također dao mandat širokom spektru međunarodnih organizacija da nadgledaju i pomažu sprovedbu njegovih odredbi.

No iako je međunarodna zajednica u stanju da razdvoji bosanske armije te da sprovede izbore, ona ipak nije u stanju učiniti da Bosanci žive zajedno niti da uspostave demokratske oblike vlasti. To moraju učiniti sami Bosanci. Međunarodna zajednica može samo pomoći nastojanja Bosanaca da sami izgrade multietničke zajednice i uspostave demokratske procedure i institucije. U napetoj poratnoj klimi u BiH, ovo prije svega zahtijeva uspostavu

* Autor mnogo duguje James Ross-u za njegov inicijalni koncept ovog projekta i Darku Staničiću za njegovu dragocjenu pomoć u vođenju projekta.

¹ Osnovni tekst o povratku uključen je u Aneks 7, Član 1, koji kaže u odgovarajućem dijelu: "Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo slobodnog povratka u svoje domove." Dalje, u Članu II, paragraf 1, stoji: "Partije će na svojim teritorijama kreirati političke, ekonomske i društvene uvjete koji pomažu dobrovoljni povratak i harmoničnu reintegraciju izbjeglica i raseljenih lica, bez povlašćivanja bilo koje od grupa." Odluke koje se odnose na glasanje uključene su u Aneks 3, Član IV, paragraf 1, gdje u odgovarajućem dijelu stoji: "Građanin koji više ne živi u opštini u kojoj je živio 1991. godine će, po opštevažećem pravilu, glasati lično ili putem glasanja u odsustvu upravo u toj opštini." U paragrafu 2 stoji: "Taj građanin ipak može aplicirati (Privremenoj izbornoj) komisiji kako bi stekao pravo da glasa na nekom drugom mjestu."

² U ovom tekstu ja ću se fokusirati samo na BiH tranziciju ka demokratiji a ne i na njenu tranziciju ka kapitalizmu.

dijaloga i međuetničkog povjerenja. A pošto je “čelijska” svake demokratije opština, i pošto povratak i reintegracija izbjeglica i raseljenih lica spada u lokalne nadležnosti, podsticanje multietničke demokratije u BiH mora biti usredsređeno na lokalni nivo.

Cilj ovog teksta je da prezentira iskustva prvih pokušaja Bosanaca i međunarodne zajednice da uspostave lokalnu, multietničku, demokratsku vlast nakon prvih poratnih opštinskih izbora održanih u septembru 1997. godine u BiH. Naročita pažnja biće posvećena prezentiranju projekta misije Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE) u BiH,³ koji je implementiran odmah nakon izbora, a obuhvatao je 106 seminara na temu lokalnog upravljanja, koji su bili namijenjeni novoizabranim lokalnim vlastima širom BiH. U ovom radu prvo se daje pregled opšte poslijeratne situacije, stanja manjina i lokalne vlasti u BiH. Nakon toga prezentiran je gore opisani projekat OSCE-a. Na kraju teksta izdvojene su naučene lekcije i iskustva koja mogu biti od koristi za dalje aktivnosti usmjerene na poboljšanje lokalne, multietničke i demokratske vlasti u BiH.

1.1. Etnički konflikt i socijalna dislokacija

Etnički konflikt i etničko “čišćenje” su brutalne operacije koje se vrše na lokalnom nivou. Njihova svrha je uništenje najintimnijih međuetničkih veza pojedinaca, razdvajanje etničkih grupa, ubijanje pripadnika “drugih” etničkih skupina, i konačna konsolidacija etnički homogeniziranih područja upotrebom straha i represije. U multietničkim društvima sa visokom izmješanošću stanovništva, gdje su čak i opštine multietničkog karaktera, etnički konflikt i etničko “čišćenje” dobijaju najokrutnije moguće forme. Godine 1992. jugoslovenska republika Bosna i Hercegovina bila je specifična po izrazito raširenoj i kompleksnoj izmješanosti raznih etničkih skupina.

Cijena istrebljujućeg sukoba između Srba, Hrvata i Muslimana (Bošnjaka) u BiH detaljno je dokumentovana ali neke činjenice ipak treba spomenuti. Broj ljudskih žrtava je zaprepašćujući: oko 200.000 ubijenih,⁴ preko 200.000 ranjenih i 13.000 trajno onesposobljenih, sa velikim procentom unesrećene djece i omladine – toliko velikim da većina njih danas nastoji napustiti zemlju.⁵ Pogibije i ranjavanja nastavljaju se i nakon rata, zbog približno 4 miliona⁶ mina i neeksplozirane artiljerijske municije. Metode rata koje su uključivale koncentracione logore i istrebljenje etničkih skupina učinile su današnji proces pomirenja vrlo teškim zadatkom.

³ OSCE je pan-evropska organizacija za sigurnost, sa 55 država članica širom Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza, a uključuje i Sjedinjene Američke Države i Kanadu. OSCE je primarni regionalni instrument za rano upozoravanje, prevenciju konflikta, krizni menadžment i post-konfliktnu rehabilitaciju u Evropi. Finansijsku podršku za projekt u potpunosti je obezbjedila Švedska internacionalna agencija za razvoj i saradnju (SIDA-Swedish International Development Co-operation Agency).

⁴ O ovom broju još se raspravlja i procjene se kreću od 175.000 do 250.000 po podacima Svjetske banke. *Reconstruction of Bosnia and Herzegovina: Priorities for Recovery and Growth*, The World Bank.

⁵ *Reconstruction of Bosnia*, The World Bank

⁶ Procjene se kreću od 1.5 do 4 miliona. *Reconstruction of Bosnia*, The World Bank.

Rat je uništio najveći dio infrastrukture i ekonomsku osnovu zemlje koja je većinom bila agrarnog karaktera.⁷ Na kraju rata je godišnji prihod po glavi stanovnika pao na \$500 (u poređenju sa \$1,900 u 1990. godini), a industrijska proizvodnja u 1994. godini pala je na samo 5% proizvodnje iz 1990. godine. Velike štete nanosene su sistemima za snabdijevanje vodom, proizvodnji električne energije, putevima i centralnim telekomunikacijskim objektima. Vladino istraživanje iz jula 1995. godine procjenilo je da je 63% stambenih objekata pretrpjelo oštećenja, a da je 18% stambenih objekata uništeno (sa oštećenjima iznad 60%). Sve oblasti ekonomije pogođene su značajnim gubitkom u ljudskom potencijalu usljed migracija, mobilizacije u vojsku, i ratnih žrtava.⁸ Nezaposlenost je 1997. godine iznosila oko 50% u Federaciji, dok je ekonomska situacija u Republici Srpskoj bila još lošija.⁹

Rat je značajno oštetio mnoge ključne javne servise i usluge koji su bili, ili još uvijek jesu, u nadležnosti opština. Opasnost po zdravlje postoji usljed pogoršanog sistema vodovoda i kanalizacije: snabdijevanje vodom u mnogim, a naročito u najnaseljenijim opštinama uglavnom je nedovoljno, sistemi kanalizacije i postrojenja za pročišćavanje ne rade, a sistem sakupljanja i odstranjivanja čvrstog otpada ne funkcioniše.¹⁰ Obrazovanje je također pretrpjelo velike štete, uz pad broja upisanih studenata za 50% na svim nivoima, velikim brojem oštećenih ili uništenih škola, te sa diskriminirajućom praksom koja je postala tipična za one škole koje su ostale u funkciji.

1.2. Manjine i povratak

Rat u BiH doveo je do socijalnog preokreta kakvog Evropa nije doživjela od Drugog svjetskog rata. Ne samo da je BiH proizvela najviše izbjeglica u Evropi (1.3 miliona), već još uvijek trpi posljedice unutarnjeg raseljenja ljudi.¹¹ Od ranijih 4.4 miliona stanovnika BiH, 2.5 miliona, što je približno 60% populacije, su raseljeni.¹² Bježeći od rata u Hrvatskoj, nekih 40.000 hrvatskih Srba izbjeglo je u Republiku Srpsku.¹³ Prema popisu stanovništva iz 1996. godine, polovina raseljenih stanovnika Republike Srpske nastanjena je u

⁷ Prije rata je nekih 40 % procenata BiH radne snage bilo zaposleno u zemljoradnji, ali je samo 16% od ukupno 570.000 farmi bilo veće od 5 hektara. *Reconstruction and Return Task Force Action Plan*, Office of the High Representative (OHR), mart 1998, 8.

⁸ *Reconstruction of Bosnia*, The World Bank.

⁹ *Reconstruction and Return*, OHR, 25; broj nezaposlenih izračunao je UNHCR, *UNHCR Positions on Categories of Persons from Bosnia and Herzegovina Who Are in Continued Need of International Protection*, juni 1998.

¹⁰ *Reconstruction of Bosnia*, The World Bank.

¹¹ Termin "izbjeglica" odnosi se na raseljena lica koja su pobjegla u druge države; termin "raseljena lica" odnosi se na raseljene osobe koje su ostale u BiH. "Relokacija" se odnosi na raseljena lica koja su pronašla privremeno ili stalno boravište u opštini drugačijoj od njihove predratne opštine; "povratak" označava povratak raseljenih osoba u njihove predratne domove i opštine. Termin "manjinski povratak" biće u daljnjem tekstu korišten da označi povratnike koji su postali manjine u svojim predratnim opštinama.

¹² *Reconstruction and Return*, OHR, 1998.

¹³ *A Regional Strategy for Sustainable Return*, UNHCR, 9. juni 1998.

napuštenim stambenim prostorima.¹⁴ No, tokom pisanja ovog teksta, UNHCR je upozorio da postoji vrlo malo pouzdanih podataka o izbjeglicama, raseljenim licima ili preostalom stanovništvu.¹⁵

Način raseljenja ostavio je tek nekolicinu manjina u BiH. Ratna strategija "etničkog čišćenja", po kojoj je BiH rat postao poznat, nasilno je stvorila teritorije koje su često bile veličine opština, a našle su se pod kontrolom etničkih većina ili su postale etnički čiste. Tokom rata kao i neposredno nakon njegova završetka, raseljena lica su se nastanila u područjima u kojima su pripadala većinskoj etničkoj skupini. One koji nisu odmah pobjegli terorizirali su njihovi vlastiti nacionalistički lideri kako bi ih nagnali na raseljenje.

Kao posljedica toga, nakon rata, u svim dijelovima BiH uglavnom postoje etničke većine. Veličina većinskih područja značajno varira. Najveće takvo područje je entitet Republika Srpska u kojem je prije rata živjelo oko 53% Srba, a odmah nakon rata ovaj dio BiH je gotovo isključivo nastanjen Srbima. Entitet bošnjačko-hrvatske Federacije sačinjen je od etničkih regiona različite veličine. Manji džepovi sa hrvatskom većinom nalaze se u centralnoj BiH, a okruženi su širom teritorijom sa bošnjačkom većinom. Ovo područje je tokom rata pretrpjelo vrlo direktnu i nasilnu razmjenu stanovništva. U zapadnom dijelu etnički džepovi postaju veći. Hrvati čine dominantnu većinu u širokom potezu od Mostara do Drvara. Najudaljeniji, sjeverozapadni region Bihaća većinom je bošnjački, ali je karakteriziran unutar-bošnjačkim sukobima za vlast.¹⁶ Usred ovog arhipelaga etnički homogeniziranih područja, manjine čine samo 13% populacije, a nalaze se u Sarajevskom i Tuzlanskom kantonu,¹⁷ i to uprkos porastu stanovništva nekih opština i za više od 50%.¹⁸

2. Problemi koje treba riješiti

Za potrebe ovoga teksta, analizirani spektar prava manjina u BiH biće limitiran na opšte aspekte povratka manjina u vrijeme opštinskih izbora 1997. godine i tokom postizbornog postavljanja novoizabranih manjinskih predstavnika u vijećima opština. Ovaj tekst će također razmotriti elemente tranzicije od socijalističke, jednopartijske vlasti ka demokratskim oblicima upravljanja.

Ustav BiH, ustanovljen u *Dejtonskom sporazumu*, predviđa postojanje državljanstva BiH kao i državljanstva oba entiteta. Svi stanovnici bilo kojeg entiteta su dakle državljani BiH.

¹⁴ Popis izbjeglica i raseljenih lica u Republici Srpskoj, navedeno u *Reconstruction and Return*, OHR, 1998, 32.

¹⁵ Visoki komeserijat Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR-The United Nations High Commissioner for Refugees) ima mandat da prikuplja podatke o izbjeglicama i raseljenim licima u BiH i u saradnji sa Visokim predstavnikom, da vodi šira nastojanja u podsticanju povratka.

¹⁶ Bihać je bio sjedište ratnog muslimanskog vođe Fikreta Abdića, milionera i predsjedničkog kandidata, koji je tokom rata formirao vlastitu vojsku i borio se protiv bosanske-muslimanske armije bazirane u Sarajevu. On i njegovi sljedbenici protjerani su u Hrvatsku pa se sada nastoje vratiti u Bihaćki region.

¹⁷ *Reconstruction and Return*, OHR.

¹⁸ Kao što je slučaj sa Tuzlom. *Reconstruction of Bosnia and Herzegovina*, The World Bank.

No i dalje postoji potreba za donošenjem entitetskih zakona o državljanstvu koji bi bili u skladu sa državnim zakonima, te za donošenjem dodatnih zakona kako bi se zaštitila prava manjina. Državni zakon o državljanstvu BiH donesen je 1. januara 1998. godine, ali je tokom iste godine UNHCR izvjestio o kašnjenju popratnih zakona.¹⁹

U skladu sa Dejtonskim sporazumom, sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo povratka svojim predratnim domovima. Izbjeglita ili reseljeno lice može izabrati hoće li se vratiti ili ne. Za većinu izbjeglica i raseljenih lica povratak domu znači preuzimanje uloge manjine.²⁰ Pravo povratka prošireno je i pravom ovih lica da dobiju nazad svoje predratne domove i imovinu.²¹ Donošenje odgovarajućih državnih i entitetskih zakona o raseljenim licima i izbjeglicama, a u skladu sa Aneksom 7 Dejtonskog sporazuma, te donošenje zakona o vlasništvu, odvijalo se sa zakašnjenjem. Implementacija donešenih odredbi tekla je vrlo teško i često je dolazilo do njihovog kršenja.²²

Sušтина problematike povratka manjina jeste činjenica da osnovni uzroci koji su doveli do rata i etničkog čišćenja i dalje postoje. Ranije nastojanje nacionalista da ratom rasele stanovništvo i stvore većinska područja sada se pretvorilo u poratno nastojanje da se ta većinska područja konsolidiraju. Ovo je manje stvar ideologije, a više politike. Za nacionalističke partije²³ koje dominiraju nad političkom scenom BiH 1997. godine, povratak manjina ili uvjeti koji bi rezultirali povratkom manjina znače direktan gubitak osvojene moći. Shodno tome, relokacija u većinska područja postao je njihov *raison d'être*.

Ukratko, tvrdolinijaši sprječavaju odlazak "vlastitog" naroda iz svojih opština i dolazak "drugih" naroda u iste. Oni izazivaju strah od povratka u vlastitom raseljenom većinskom narodu, koristeći lojalne lokalne medije, govoreći im kako će postati nesigurne manjine u svojim predratnim opštinama. Istovremeno te vlasti čine sve da njihov grad ne bude siguran za povratak tako što organizuju nasilje protiv manjinskih povratnika (ispunjavajući tako upozorenja drugih nacionalističkih lokalnih vlasti svojoj raseljenoj većinskoj

¹⁹ *UNHCR Position on Categories of Persons*, UNHCR.

²⁰ *Statistic Package*, UNHCR, 15. januar 1998. UNHCR upozorava da su mnoge od navedenih brojki samo procjene. Također se upozorava da su podatci o kretanju izbjeglica i raseljenih lica vrlo ograničeni.

²¹ Aneks 7, Član 1, određuje u odgovarajućem dijelu: "[Sve izbjeglice i raseljena lica] imaju pravo da im se vrati imovina koja im je oduzeta tokom neprijateljstava od 1991. godine, i da im se kompenzira imovina koja im se ne može vratiti."

²² Tokom i nakon konflikta, nacionalističke partije u oba entiteta donijele su zakone koji su izbjeglicama i raseljenim licima uskraćivali vlasnička i stambena prava. Tokom 1997. godine većina slučajeva iznesenih pred institucije za zaštitu ljudskih prava odnosila se na kršenje vlasničkih prava. Četiri federalna zakona koji se odnose na vlasnička i stambena prava stupila su na snagu u aprilu 1998. godine, ali je njihova implementacija bila problematična. Zakon o napuštenoj svojini u Republici Srpskoj u suprotnosti je s Generalnim okvirnim sporazumom za mir, ali je tokom 1998. godine došlo do kretanja u pravcu stvaranja odgovarajućih zakona. *UNHCR Position on Categories of Persons from Bosnia and Herzegovina Who Are in Continued Need of International Protection*, juni 1998, 3.

²³ Vodeće nacionalističke partije u vrijeme opštinskih izbora 1997. godine bile su Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), Srpska demokratska stranka (SDS), Srpska radikalna stranka (SRS) i bošnjačka Stranka demokratske akcije (SDA). Stranke bosanskih Hrvata i bosanskih Srba težile su promoviranju ekstremnih stavova protiv povratka manjina.

populaciji) te koriste druge birokratske prepreke i taktike zastrašivanja.²⁴ I baš kao što je povratak lokalno pitanje, sprječavanje povratka također je lokalna stvar.

Gljuč nacionalističke moći i kontrole nad klimom manjinskih povratka čine mediji. Pod kontrolom nacionalističkih partija, mediji, a posebno televizija, usmjereni na pripadnike raseljene većinske populacije, propagiraju strah i mržnju spram drugih etničkih grupa. Najčešće su sadržaj programa i doseg radio i televizijskog emitovanja lokalnog karaktera. Takav program je dakle osnovno sredstvo informisanja za raseljenu populaciju. U BiH ne postoji program multietničkog karaktera, niti postoji program koji bi pokrio cijelu državu. Pa čak i tamo gdje postoji regionalna pokrivenost, publika bira svoje programe po etničkim standardima. Odgovorni programi multietničkog karaktera koje je pokrenula međunarodna zajednica osvojili su malo publike tokom 1997. godine.

Zbog toga nije iznenađujuće da su manjinski povratnici naglasili da je bezbjednost najveća briga vezana za njihov povratak.²⁵ Lokalne policijske snage bile su od male pomoći. Policijske snage čija etnička struktura odslikava strukturu većinskog stanovništva u datom regionu nisu uvijek sposobne niti voljne da ponude zaštitu manjinskim povratnicima. U suštini, lokalne policijske snage ostale su pasivne i pored nasilja i zloupotreba usmjerenih protiv manjinskih povratnika.

Tokom prve dvije poslijeratne godine nacionalisti su uspješno spriječavali povratak manjina. Do opštinskih izbora 1997. godine dolazilo je uglavnom do većinskih povratka. Od preko 1.3 miliona izbjeglica, oko 200.000 ih se vratilo u BiH, uglavnom u područja u kojima spadaju u etničke većine. Ukupno 153.000 raseljenih unutar BiH vratilo se u svoje domove – većina u područja kontrolisana od strane vlastitih etničkih skupina. Samo se 45.500 vratilo u područja gdje pripadaju manjini, sa svega 2.200 povratka u Republiku Srpsku.²⁶ Trend povratka iz inostranstva, uključujući prisilne povratke iz Njemačke tokom 1997. i 1998. godine, samo je dramatično povećao broj preseljenja.

Relokacija spriječava manjinske povratke. Povratak jedne osobe najvjerojatnije znači istjerivanje druge. Pošto je raspoloživi stambeni prostor značajno reducirana ratom, raseljena lica vrlo često žive u predratnim domovima povratnika. Tvrdolinijaške vlasti znaju to i odbijaju da izbace tu nastanjena raseljena lica. U stvari, raseljena lica su upravo ohrabrivana da se nastane u takvim domovima.

Važno je shvatiti da oni koji su se relocirali u većinska područja ne smatraju svoju trenutnu lokaciju ni optimalnim ni finalnim rješenjem. Većina tu živi zbog niskog životnog standarda, malog ili nikakvog prihoda i političke manipulacije. Na kraju 1997. godine UNHCR je pretpostavljao da je 85% raseljene populacije bez trajnog rješenja, što čini jednu četvrtinu ukupnog stanovništva BiH. Zbog svega toga, pakao relokacije stvara frustriranu, gnjevnu i očajnu populaciju. Ovaj pakao također čini lokalno stanovništvo zrelo za mobilizaciju. Ovakvi uvjeti dodatno učvršćuju tvrdolinijaške vlasti i spriječavaju razvoj dobrog upravljanja, ako o upravljanju uopšte može biti i govora.

²⁴ Treba uzeti u obzir da je ubiranje "ratnih poreza" obično usmjereno protiv izbjeglica-povratnika (iz iste etničke grupe) koji su tokom rata živjeli u inostranstvu.

²⁵ Pogledaj: *Reconstruction and Return*, OHR.

²⁶ UNHCR-ova statistika citirana je iz *Minority Returns or Mass Relocation?*, International Crisis Group, 14. maj 1998.

2.1. Stanje u opštini

U 1997. godini BiH je imala 136 opština.²⁷ Prosječna glasačka populacija svake opštine iznosila je 18.500. Ovaj broj neznatno se povećava ako se u obzir uzme maloljetna populacija. Veće opštine poput Banja Luke i Zenice imaju i do 150.000 stanovnika.²⁸

Opštinske vlasti u bivšoj Jugoslaviji uživale su neuporedivo veću autonomiju u odnosu na druge istočnoevropske zemlje.²⁹ Jugoslovenske opštine prikupljale su poreze, primale dio prihoda iz svojih lokalnih ekonomskih preduzeća, i imenovala direktore preduzeća, škola, bolnica, poštanskih ureda, službi i transporta koji su se nalazili u “društvenom” vlasništvu.³⁰ No, ova strukturalna decentralizacija morala se nositi sa centralizirajućom političkom tendencijom Komunističke partije. Zbog toga je ova prividna jugoslovenska decentralizacija bila opterećena borbom za moć između nadležnosti i autonomije donošenja odluka sve do kolapsa 1991. godine.

Tokom rata su opštinske vlade bile tipično sačinjene od pripadnika jedne etničke grupe, koji su često bili lično odgovorni za provođenje etničkog čišćenja, a koje je postavljala njihova nacionalistička partija, bez ikakvog demokratskog mandata. Moć je uglavnom bila koncentrisana u izvršnoj vlasti. Oni koji bi bili postavljeni na ova mjesta uglavnom nisu raspolagali nikakvim sposobnostima za vođenje javne administracije i na funkcije su izabirani zbog političke poslušnosti i sposobnosti upravljanja drakonskim mjerama.³¹

Nakon rata, opštinska vlast je podvrgnuta utjecaju viših političkih nivoa i novoj poratnoj pravno-ustavnoj strukturi, što je također bilo djelo nacionalističkih partija. Nove strukture su učinile nejasnim raspodjelu nadležnosti između nivoa vlasti, a mnoge nadležnosti koje su ranije pripadale opštinama sada su dodjeljene višim državnim jedinicama. Komplikovane centralizovane strukture vlasti, prožete razdornom nacionalističkom isključivošću, obogaljile su lokalnu upravu.

Ta centralizacija je najvidljivija u Federaciji. Kao dio Vašingtonskog sporazuma iz 1994. godine kojim je okončan muslimansko-hrvatski sukob i stvorena struktura za kooperaciju, uspostavljeno je deset kantona. Ustavi kantona garantovali su im gotovo sva ovlaštenja koja nisu dodjeljena entitetu Federacije. Ta ovlaštenja uključuju uspostavu i kontrolu policije, imenovanje sudija u kantonalnim i opštinskim sudovima, obrazovanje i kulturnu politiku, regulisanje i obezbjeđenje stambenog prostora i javnih servisa, regulisanje proizvodnje energije i upotrebe zemljišta na lokalnom nivou, regulisanje i promocija

²⁷ Postojalo je 11 “podjeljenih opština” i zbog političkih problema u njima nisu održani izbori u septembru 1997.

²⁸ Područje grada Sarajeva obuhvata 9 gradskih opština; Mostar obuhvata 6 opština.

²⁹ U stvari, može se reći da je decentralizacija Jugoslavije manje bila rezultat jugoslovenske državne politike, a više rezultat načina na koji su partizanske snage stvorile jugoslovensku državu. Tokom Drugog svjetskog rata lokalne partizanske vojne strukture bilo su tako jake da su na osnovu njih nastale *de facto* decentralizovane strukture vlasti nakon rata. Pogledaj: “The Evolution of Yugoslav Federalism”, Bogdan Denitch, *Journal of Federalism*, Fall 1977, 111.

³⁰ Pogledaj: *Yugoslavia as History*, John Lampe (Cambridge: 1996), 251-3.

³¹ Posljednji opštinski izbori prije rata održani su 1990. godine. Pogledaj: Neđo Miličević, “The Situation of Local and Regional Democracy in Bosnia and Herzegovina”, esej, 1997.

lokalnog poslovanja i humanitarnih organizacija, regulisanje i produkciju radio i TV programa, socijalnu politiku, te skupljanje poreza i uzimanje zajmova za potrebe kantona.³²

Ad hoc "uzurpacija" ovlaštenja najčešća je u slučajevima kada kantoni sa određenom etničkom većinom nastoje hendikepirati opštine sa drugom etničkom većinom.³³ Gotovo sav prihod od poreza sakupljenih na nivou opština Federacije odlazi u kantone. Kanton finansira gotovo sve opštinske funkcije. Ali linije razgraničenja odgovornosti između kantona i opština nisu uvijek jasne. U nekim slučajevima nadležnosti su "dijeljene", bez jasnog razgraničenja odgovornosti. Ovo uključuje i važna područja obrazovanja i stanovanja. Uprkos ove centralizirajuće tendencije, federalni entitet je donio zakon o lokalnoj samoupravi u skladu sa Evropskom poveljom, ali je većina kantona kasnila sa donošenjem sličnih zakona.

U Republici Srpskoj ne postoje regionalne strukture, ali centralizacija još uvijek postoji. Politička kontrola opštinskih vlada još uvijek je vrlo jaka i to naročito u istočnim područjima ovog entiteta. Gotovo za svaku odluku na lokalnom nivou opštinski zvaničnici dužni su tražiti savjet kod visokih partijskih funkcionera. Zakonodavstvo entiteta također treba unaprijediti u skladu sa demokratskim standardima. I tokom 1998. godine, "Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi" u Republici Srpskoj bio je u suprotnosti sa Evropskom poveljom.³⁴

Opštine variraju međusobno s obzirom na svoju strukturu. U većini slučajeva federalne opštine razlikuju se svojom veličinom od opština u Republici Srpskoj. Vijeća u Federaciji sastoje se od 15 do 35 mijesta dok se u Republici Srpskoj taj broj kreće od 22 do 75 mijesta. Izvršna vlast u Federaciji je manja nego u Republici Srpskoj, a kandidovanje zvaničnika je različito i vrši se zavisno od statuta opština. U svim slučajevima opštinska vlada, a ne stanovnici, bira načelnika opštine. Često je politička ili organizatorska moć koncentrisana u rukama predsjednika izvršnog odbora ili vijeća, a ne u rukama načelnika opštine.

Organizacija opština varira između dva entiteta kao i između samih opština. Opštine u oba entiteta karakterizirane su trostrukom organizacijom koju čine izvršna vlast, zastupnici i komiteti vijeća, te komisije i odbori. U Republici Srpskoj izražena je tendencija koncentracije moći u izvršnoj vlasti, dok je u Federaciji moć koncentrisana u pozicijama zvaničnika vijeća. No, u Federaciji je izvršna vlast šira i progresivnije organizovana kako bi zadovoljila potrebe upravljanja opštinom, kakve su npr. socijalni servisi za veterane rata i raseljena lica, stanovanje i rekonstrukcija, urbana konstrukcija i opšta administracija.

U Republici Srpskoj su takve dužnosti izvršne vlasti vrlo rijetke. Izvršna vlast sastoji se od predsjednika, zamjenika predsjednika i nekoliko članova bez portfelja. Povrh svega, one dužnosti koje se mogu pronaći dodijeljene su komitetima i anahronistično su vezane za bivši jugoslovenski sistem. Te funkcije uključuju "regulaciju", "socijalnu superviziju", "religiozna pitanja", "počasti", "žalbe" i "imunitete". Opštinski komiteti i odbori u Federaciji

³² Pogledaj: *Beyond Ballot Boxes: Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina*, International Crisis Group, 10. septembar 1997, 4; i *Minority Return or Mass Relocation?*, ICG, 8.

³³ "Miješani" kantoni su Centralno-Bosanski, Posavski, i Neretvansko-Hercegovački.

³⁴ Vijeće Evrope aktivno je pomagalo reformu BiH zakona, a u jesen 1997. godine poslalo je i delegaciju eksperata kako bi se pomoglo vlastima Republike Srpske u izradi nacrtu novog entitetskog zakona o lokalnoj upravi, a u skladu sa *Evropskom poveljom*. Nastojanja delegacije nisu bila uspješna. Vijeće Evrope nastavlja pomagati bosanskim vlastima u oblasti reformi zakona.

imaju slične portfelje, uključujući “nominacije”, “imunitete”, “nagrade”, “statutarna pitanja”, “zdravstvo”, “ekonomske odnose”, “zaštitu slobode i prava”, “čovjekova okolina” i “razvoj”. Ako opštinske strukture shvatimo kao operativni plan, dosta toga treba uraditi kako bi se jasnije razdvojile opštinske dužnosti i uloge. Ovo se naročito odnosi na opštine u Republici Srpskoj.

Stvaranje jasnijeg plana za opštinsko djelovanje jeste imperativ u današnjoj BiH. Opštine nose većinu administrativnih odgovornosti za relokaciju i povratak manjina. Opštine su odgovorne za lične podatke i dokumentaciju, od rodničkih do vjenčanih listova, kao i za izdavanje ličnih karti i kartona raseljenih lica koja se od njih zahtijevaju kako bi data osoba dobila hranu, medicinsku i drugu pomoć, kao i za njihovu ukupnu reintegraciju u opštinu. Opštine registriraju manjinske povratke i kao takve imaju odgovornost za prvi kontakt i interakciju sa povratnicima. Zbog birokratskih prepreka i političkog hira opštinskih dužnosnika pristup takvoj dokumentaciji otežan je kako manjinskim povratnicima tako i raseljenim osobama koje pripadaju većinskoj etničkoj skupini.

Činjenica da su tri opštine imale ili imaju svoje vlade pod međunarodnom upravom govori o strateškom značaju i drakonskoj etničkoj kontroli opština. Godine 1994. Mostar je stavljen pod upravu Evropske Unije, a *Dejtonski sporazum* je 1995. godine stavio Brčko pod kontrolu međunarodnog supervizora kako bi nadgledao arbitražu o njegovoj upravi i kako bi uspostavio multietničku opštinsku administraciju. Godine 1998. Srebrenica je dobila Privremeni upravni odbor kojim predsjedava OSCE. U svakom od ovih slučajeva administracija je uspostavila upotrebu etničkih kvota i/ili specijalnih izbornih formula. Vlast u svakoj od ovih opština nalazi se u stanju mirovanja.

2.2. Opštinski izbori i novi manjinski zastupnici

Izbori održani 13. i 14. septembra 1997. godine za 136 vijeća opština,³⁵ a koji su organizovani i nadgledani od strane OSCE-a, bili su istovremeno važan korak za mladu BiH demokratiju, ali i završna borba za etničku kontrolu teritorija. Glasački zakoni bili su od ključne važnosti za povratak manjina i izbor manjinskih zastupnika. Prema Dejtonskom sporazumu, svaki glasač ima pravo da glasa na izborima održanim u njegovoj predratnoj opštini. Građani također imaju pravo da glasaju drugdje, bilo to u njihovoj trenutnoj opštini (u koju su relocirani) ili u budućoj opštini u kojoj namjeravaju stanovati.³⁶

³⁵ Prvobitno su se opštinski izbori trebali održati 14. septembra 1996. godine, zajedno sa predsjedničkim, nacionalnim, entitetskim, i kantonalnim izborima. No, opštinski izbori su odgođeni za jednu godinu, a zbog manipulacije nacionalističkih partija nad registracijom birača tokom i nakon 1996. godine. Ja ću zbog dosljednosti koristiti termin opštinska “vijeća”, ali treba imati u vidu da se opštinska tijela u Republici Srpskoj nazivaju “skupštinom”.

³⁶ Opšti okvirni sporazum za mir, Aneks 3, Član IV kaže: “Građanin koji više ne živi u opštini u kojoj je živio 1991. godine će, po opštevažećem pravilu, glasati lično ili putem glasanja u odsustvu upravo u toj opštini, a u skladu sa potvrdom od strane lokalne izborne komisije i Privremene izborne komisije. Taj građanin ipak može aplicirati komisiji kako bi glasao na nekom drugom mjestu. Korištenje prava glasa od strane izbjeglica biće interpretirano kao potvrda njihove namjere da se vrate u Bosnu i Hercegovinu.” Također pogledaj: Član 10, *Rules and Regulations*, Provisional Election Commission, 1997.

Slično tome, bilo ko ko je registrovan za glasanje u datoj opštini može se pojaviti kao kandidat u toj opštini. U BiH se tokom izbora koriste liste stranaka čime se utječe na kandidature i, što je još značajnije, na rezultate izbora. Za kandidaturu je potrebna partijska podrška (osim za nezavisne kandidate), i partijske liste teže da potvrde moć nacionalističkih partija te da učvrste partijsku lojalnost kandidata nakon njihovog izbora.

Pošto je potencijalni izbor nerezidentnih manjina u određenom broju opština nagovjestio opadanje moći nacionalističkih vlasti, i u nekoliko slučajeva čak i direktan gubitak njihove većinske kontrole, nacionalističke partije su tokom perioda registracije poduzele akcije kako bi se sprječili manjinski dobitci. Ispravno špekulišući da će glasači glasati po etničkim standardima, nacionalističke partije su interpretirale finalni registar glasača kao predviđanje izbornih rezultata, ako bi oni koji imaju pravo glasa i glasali. Zbog toga su nacionalističke partije vršile pritisak i mobilizirale vlastite raseljene glasače kako bi ih nagnali da glasaju u opštinama u kojima trenutno borave i tako obezbjedili očuvanje većine u skupštinama. U nešto manjem obimu glasači su podsticani da glasaju u “budućim opštinama” pod kontrolom iste etničke skupine kako bi se i na taj način suprotstavili potencijalnim nerezidentnim (manjinski povratnici) izbornim dobitcima.³⁷

Nakon izbora, a što nije bilo nikakvo iznenađenje, veliki broj zastupnika izabran je iz reda izbjeglica ili nerezidentnih stanovnika, čime su se stvorili značajni manjinski blokovi u mnogim opštinskim vijećima. U nekoliko opština, cijele skupštinske većine prešle su u ruke nerezidentnih zastupnika. Ove promjene etničke većine koje su nazvane “preokretima” obično su se dešavale tamo gdje je etničko čišćenje bilo najbrutalnije. Ovi preokreti pojavili su se i u Federaciji i u Republici Srpskoj, a doveli su do promjena srpskih u bošnjačke, hrvatskih u srpske, hrvatskih u bošnjačke većine.

3. Ciljevi i strategije

Međunarodna zajednica bila je iz dva razloga zabrinuta oko sposobnosti novoizabranih zastupnika da fizički zaposjednu svoja mjesta i presele se u svoje predratne opštine. Prvi razlog bila je činjenica da je sposobnost zastupnika da zaposjednu svoja mjesta u vijećima zahtijevala hitnu pažnju. Drugi razlog bila je činjenica da je postavljanje i kasniji povratak zastupnika bio samo test za kasniji povratak običnih građana.³⁸

Kako bi se obezbjedilo da novoizabrani zastupnici i zauzmu svoja mjesta, Privremena izborna komisija (PEC – Provisional Election Commission) je u okviru svojih *Pravila i odrednica (Pravila)* donijela niz odluka vezanih za implementaciju izbornih rezultata. Ovaj niz odluka je podrazumjevaao dvostepeni proces certifikacije. Prvi korak bila je tehnička certifikacija vjerodostojnosti izbornih rezultata. Drugi korak, koji je u stvarnosti sačinjen od niza koraka, vodio je do finalne certifikacije na nivou opština, po opštinskoj osnovi.

³⁷ *Beyond Ballot Boxes*, ICG. Tokom perioda registracije dolazilo je do lokalnih pokušaja prevare, ali je OSCE uglavnom bio uspješan u otkrivanju i ispravljanju takvih pokušaja.

³⁸ Tokom 1998. godine OSCE i Komitet za implementaciju rezultata nacionalnih izbora (vidi fusnotu 39) usvojili su plan o proširenju nadzora implementacije izbornih rezultata sve do povratka zastupnika u njihove predratne opštine. Pogledaj: *Priority Return Plan for Councillors*, NERIC/OSCE.

Finalna certifikacija zahtijevala je ispunjavanje nekoliko kriterija preciziranih u *Pravilima*, a koji su bazirani na osnovnim demokratskim principima zastupničke procedure i manjiskog zastupanja.³⁹

Kako bi se nadgledalo i posredovalo u postavljanju zastupnika u skladu sa *Pravilima* PEC-a, međunarodna zajednica je ustanovila među-agencijsku strukturu Komiteta za implementaciju izbornih rezultata (ERICs – Election Results Implementation Committees) čije je sjedište bilo u Sarajevu (NERIC – Nacionalni ERIC), a kojima je upravljao OSCE.⁴⁰ Tamo gdje opštine nisu saradivale, ova struktura bi poduzela kaznene mjere i NERIC bi preporučio predsjedavajućem misije OSCE-a i predsjedavajućem PEC-a da uskrati finalnu certifikaciju rezultata izbora, što bi moglo dovesti do negativnih posljedica za donatorske projekte i investicije u datoj opštini.⁴¹

4. Implementacija OSCE projekta

Jednom izabrani, nerezidentni i rezidentni zastupnici morali su se suočiti sa prvim koracima stvaranja multietničke, demokratske lokalne vlasti: našli su se zajedno po prvi put nakon rata. Upravo zbog ove bitne tenzije odjel za demokratizaciju pri OSCE-u⁴² pokrenuo je svoj prvi projekt lokalnog upravljanja, *Uvodni projekt*. Dizajniran po mjeri lokalnih potreba, ovaj projekt je težio da obuču Bosance da sazovu opštinske skupštine, potpomogne razvoj

³⁹ Član 235.5, *Rules and Regulations*, Provisional Election Commission.

⁴⁰ Nacionalni ERIC obuhvata predstavnike iz Ureda visokog predstavnika (OHR), Međunarodnih policijskih snaga (IPTF), SFOR-a, Posmatračke misije Evropske Zajednice (ECMM), Civilnih poslova Ujedinjenih naroda (UNCA), Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), šefova odjela za demokratizaciju i ljudska prava pri OSCE-u, i BiH predstavnika iz oba entiteta i iz nacionalne vlade, a predsjedava mu specijalni zamjenik šefa OSCE misije, kojeg imenuje šef misije OSCE-a uz konsultaciju sa Visokim predstavnikom.

⁴¹ Finalne certifikate odobravao je šef misije OSCE-a, nakon konsultacija sa Privremenom izbornom komisijom (Član 235.5). U nekoliko slučajeva finalna certifikacija dovela je do uvođenja kaznenih mjera protiv rezidentnih zastupnika i partija koje su opstruirale postavljanje nerezidentnih zastupnika, kao i protiv pojava nerezidentne opstrukcije.

⁴² OSCE misija u BiH obuhvata četiri glavna odjela: demokratizacija, ljudska prava, regionalna stabilizacija, i izbori. Misija ima urede širom BiH. Mandat OSCE-a u BiH ne uključuje nadzor ili direktnu pomoć povratku i reintegraciji izbjeglica. Mandati u tim oblastima uglavnom pripadaju OHR-u i UNHCR-u. No, mandat OSCE-a tokom 1997. godine bio je vrlo širok i snažan, a odnosio se na osnovna područja izgradnje demokratije čime se direktno utječe i na uvjete povratka i reintegracije. Naime, Aneks III GFAP-a pozvao je OSCE da promovira slobodne, pravredne i demokratske izbore, stvori osnovu za reprezentativnu vladu, i osigura progresivno ostvarenje demokratskih nastojanja u cijeloj BiH. Na osnovu Aneksa III i paragrafa 7 i 8 OSCE-ovog kopenhagenskog dokumenta iz 1990.godine, OSCE je 1996. godine pokrenuo inicijative za demokratizaciju sa ciljem izgradnje povjerenja i razvoja nevladinih organizacija. Dokument sa Lisabonskog samita iz decembra 1996. godine dao je mandat OSCE-u da pomaže izgradnju demokratije putem konkretnih projekata, a tokom 1997. godine, deklaracije Upravnog odbora vijeća za primjenu mira iz Sintre (maj) i Bona (decembar) pozvale su OSCE da osigura implementaciju izbornih rezultata kroz podršku i učešće u odgovarajućim projektima, te da razvija i jača demokratske institucije.

dijaloga i promovira principe lokalnog demokratskog upravljanja među novim zastupnicima.⁴³

OSCE i međunarodna zajednica shvatili su da je postavljanje zastupnika krajnji cilj izbora i nužan korak u uspostavljanju multietničke demokratije u BiH. Demokratski kriteriji po kojima je opština dobijala finalni certifikat izbornih rezultata identični su kriterijima koji su korišteni u seminarima.⁴⁴ Zbog toga, iako pravni standardi koje je ustanovila Privremena izborna komisija, a koje je sproveo NERIC, nisu bili formalno povezani sa projektom lokalnog upravljanja, njihov cilj bio je identičan.

⁴³ Odgovarajući OSCE projekti vezani za upravljanje uključuju obuku, u i izvan BiH, načelnika i viših zvaničnika (u saradnji sa Vijećem Evrope), seminare koji spajaju opštine i nevladine organizacije u razvoju administrativnih strategija za podsticanje manjiskih povrataka i reintegracije, a tokom pisanja ovog teksta vode se i seminari koji spajaju opštine, nevladine organizacije i donatore, a u svrhu razvoja konkretnih projekata izgradnje infrastrukture.

⁴⁴ Član 235.5 *Pravila i Regulatorna* Privremene izborne komisije kaže:

Najkasnije 31. decembra 1997. godine šef misije OSCE-a, u okviru svojih nadležnosti kao predsjedavajući Privremene izborne komisije, nakon razmatranja u okviru komisije donijeće odluku o finalnoj certifikaciji za svaku opštinu pojedinačno.

a) Da bi dobili finalni certifikat, opštinsko vijeće ili skupština moraju:

- 1) sazvati prvo zasjedanje, obavještavajući na vrijeme i na odgovarajući način sve članove. Ako uprava odlazećeg vijeća ili skupštine ne sazove novoizabrano opštinsko vijeće u roku od 30 dana nakon tehničke certifikacije, Privremena izborna komisija smatraće predhodno vijeće ili skupštinu raspuštenom, i preniće ovlaštenja na novoizabranog člana vijeća ili skupštine kako bi se sazvalo prvo zasjedanje;
- 2) na prvoj sjednici moraju biti prisutni barem po jedan predstavnik iz svake političke partije ili koalicije, kao i svi izabrani nezavisni kandidati (osim u slučaju nemogućnosti koje nisu vezane za proces postavljanja);
- 3) izabrati predsjednika i zamjenika predsjednika opštinskog vijeća ili skupštine, u skladu s odrednicama lokalnog opštinskog statuta;
- 4) izabrati izvršnu vlast (načelnik opštine i zamjenik načelnika, ili izvršni odbor) a u skladu s odrednicama lokalnog opštinskog statuta;
- 5) izabrati komitete vijeća ili skupštine;
- 6) imenovati zvaničnike vijeća ili skupštine;
- 7) imenovati sekretara opštine;
- 8) odobriti proceduralna pravila vijeća ili skupštine.

b) Šef misije OSCE-a, u okviru svojih nadležnosti kao predsjedavajući Privremene izborne komisije, nakon razmatranja u okviru komisije, zadržava pravo da uskrati finalnu certifikaciju za opštinu ako je ta opština prekršila prihvatljive uvjete. Ovo podrazumjeva, ali nije time i ograničeno, sljedeće:

- 1) izabranim zastupnicima ili predstavnicima onemogućen je pristup opštini, vijeću ili skupštini, ili opštinskim prostorijama;
- 2) izabrani zastupnici ili predstavnici nisu bili u stanju učestvovati u vijeću ili skupštini zbog prijetnji, zlostavljanja ili nasilja;
- 3) lokalne vlasti spriječile su izabrane zastupnike ili predstavnike da se nastane u opštini iako su ovi to željeli učiniti;
- 4) manjinske političke partije ili koalicije nisu zastupljene među zvaničnicima izvršne vlasti, u komitetima vijeća ili skupštine, ili kao zvaničnici vijeća ili skupštine;
- 5) zasjedanja vijeća ili skupština vrše se uz etničke ili religiozne himne, ikone ili religiozne zakletve, ili na bilo koji način suprotan sekularnim principima;

Projekat je također promoviran na osnovu ubjeđenja da je za izgradnju lokalne multietničke vlasti, u društvu koje je prošlo kroz etnički konflikt, potrebno prije svega stvoriti fizičke asocijacije i dijalog. Zbog toga su ovi seminari nastojali, tokom perioda implementacije izbornih rezultata, na jednom mjestu okupiti cijele opštinske skupštine, rezidentne i nerezidentne zastupnike, uključujući i one sa druge strane međuentitetske linije razgraničenja.⁴⁵ Seminari su za cilj imali slijedeće:

- Spajanje novoizabраних zastupnika tokom jednodnevnog, neutralnog foruma za stvaranje interetničkog i međupartijskog dijaloga odmah nakon opštinskiх izbora održaniх 13. i 14. septembra.
- Da se novoizabrani zastupnici upoznaju sa osnovnim principima funkcioniranja lokalnih demokratskih vlasti na osnovu *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*.⁴⁶
- Da se upotrijebe interaktivne metode rješenja problema kako bi se potpomogao i usmjerio odgovoran dijalog među zastupnicima, te kako bi se zastupnici podstakli da izraze svoje poglede i istaknu probleme vezane za lokalnu upravu njihovih opština.
- Da se pripremi i ojača sadržajni i metodološki kapacitet izabraniх bosanskih koordinatora kako bi se oni osposobili za organizaciju kratkih seminara o lokalnoj demokratskoj upravi kao i za budući samostalni razvoj takvih inicijativa.

Tokom planiranja i implementacije, te u samim rezultatima, težilo se postizanju lokalnog karaktera projekta. Ovaj lokalizam u pristupu znači da se težilo ka što intenzivnijem integriranju lokalne populacije u planiranju i implementaciji ove inicijative. Ovo je odlikavalo potrebu da koordinatori i zastupnici sami poduzmu prve korake u izgradnji partnerstva u vlastitom demokratskom razvoju. Taj lokalizam također pomaže da organizatori i učesnici dobiju osjećaj odgovornosti za sve stepene inicijative društvenog razvoja. Deset Bosanaca koji su učestvovali u sprovođenju seminara raspolagali su znanjem i iskustvom iz oblasti prava, razvoja demokratskih nevladiniх organizacija, razvoja medija, lokalne administracije, i problematike vezane za ulogu OSCE-a u izborima. Pošto nije bilo dovoljno stručniх kandidata za pitanja lokalne demokratske uprave, OSCE je izabrao kandidate sa iskustvom iz oblasti vezaniх za demokratizaciju, marljive, prilagodljiva ponašanja, sa iskustvom iz razniх pedagoških disciplina i voljom da prihvate ciljeve projekta.

OSCE je obučio svakog od koordinatora, po principu obučavanja učitelja, u slijedećim aspektima lokalne demokratske uprave:

- Principi i funkcioniranje demokratske vlasti;
- Principi i funkcioniranje lokalne demokratske uprave;

6) izabranim izvršnim zvaničnicima, zvaničnicima vijeća ili opštine, ili zastupnicima i predstavnicima, uskraćen je pristup opštinskim fondovima, opštinskim materijalima ili drugoj opštinskoj imovini.

Šef misije OSCE-a, u okviru svojih nadležnosti kao predsjedavajući Privremene izborne komisije, nakon razmatranja u okviru komisije, zadržava pravo da odobri finalnu certifikaciju ako su izabrani zastupnik ili predstavnik, politička partija ili koalicija namjerno željeli opstruirati gore navedene odrednice iz dijela (a).

⁴⁵ Međuentitetska linija razgraničenja razdvaja Federaciju od Republike Srpske.

⁴⁶ Donesena od strane Stalne konferencije lokalniх i regionalniх vlasti u Evropi (CLRAE), u okviru Vijeća Evrope, 15. oktobra 1985.

- Prava manjina i žena;
- Vladavina zakona;
- Ustavna demokratija;
- Privatizacija;
- Odgovornost i transparentnost;
- Komuniciranje sa biračima;
- Budžet i finansije;
- Decentralizacija i udruživanje;
- Dijalog, razmjena glasova i kompromis.

Koordinatori su dodatno obučeni u metodama smirivanja napete političke i etničke klime tokom seminara. Tokom jedne vježbe, prateći predavnje na temu lokalne demokratske uprave, koordinator bi predstavljao materijal drugom koordinatoru koji bi preuzeo različite negativne uloge kao što su otpor, kritiziranje, poziranje, apatija i slično, a što bi moglo biti stav zastupnika koji će učestvovati u seminarima. Ovo je pomoglo da se sadržaj treninga zaista doživi i osjeti, te da se koordinatorima da sredstvo kojim će se moći nositi sa teškom publikom.

Lokalizam projekta usmjeren je na izgradnju odnosa među Bosancima tokom svake faze implementacije seminara. Koordinatori su bili uključeni u planiranje svakog seminara, pomažući pri pozivanju zastupnika kroz institucije opštine i lokalnih partija, te u pregovaranju oko lokacije održavanja seminara. Taj period pripreme seminara doprineo je razvoju realnih očekivanja od strane zastupnika, pomogao im je da steknu ozbiljno ali opušteno raspoloženje oko učešća na seminaru, i smanjio je neizvjesnost koja proističe iz "nepoznanica". Pozvani učesnici u BiH očekuju da dobiju što više informacija prije početka skupa. (Pravovremena informacija također podstiče ozbiljno učešće.) Koordinatori su savetovali OSCE da se izvrše izvjesne promjene u vremenskom rasporedu i sadržaju seminara.

4.1. Implementacija

Pokretanje seminara u prvoj sedmici novembra slijedilo je delikatni progres implementacije izbornih rezultata. Pošto je svaki seminar bio namjenjen isključivo za pune skupštine, planiranje seminara moralo se prilagoditi kako bi se isti održali tokom inicijalnih skupova skupština. Početni seminari bili su usmjereni na opštine sa boljom političkom klimom te na skupštine koje su već održale svoje prve sjednice. U svakom slučaju, seminari su bili uspješni kada partije nisu prisustvovalе zasjedanju opštinskih skupština, a to je bio rezultat rada koordinatora i njihovih dobrih veza sa lokalnim vlastima.

Projekt je nastojao da putem ovih seminara obuhvati 80 vijeća, ali zbog ranog uspjeha i rastuće reputacije seminara, završen je u martu nakon održanih 107 seminara. Seminari nisu održani u većini tvrdolinijaških opština gdje su zastupnici odbili da se susretnu, ali su ipak održani u opštinama sa nestabilnom političkom klimom. U drugim slučajevima seminari nisu održani zbog vremenskih ograničenja i ograničenih sredstava.

Seminari su održavani pod vođstvom tima (dva ili više) koordinatora ili sa jednim koordinatorom. Ovo je zavisilo od kompetentnosti koordinatora i od političke klime i

veličine opštine. Tokom svakog seminara, etnička pripadnost koordinatora odgovarala je etničkoj strukturi vijeća. U tom kontekstu nije došlo do bilo kakvih problema. Svi seminari održani su izvan zgrade opštinske skupštine ili vijeća, najčešće u hotelima ili konferencijskim salama. Seminari su trajali od 9:00 do 17:00 sati, uključujući pauzu za ručak.

Svaki seminar imao je za cilj da uspostavi definicije glavnih tema o lokalnoj demokratskoj upravi koristeći se formom kratkog jutarnjeg predavanja. Ove osnovne teme služile su kao konceptijska i sadržajna struktura seminara, na osnovu koje se mogla pokrenuti diskusija o konkretnim problemima svake opštine, a što je onda bilo razumljivo za prisutne zastupnike. Interaktivni element seminara podrazumjevao je postavljanje strateških pitanja od strane pomagača te vršenje raznih grupnih vježbi u oblasti razriješenja problema.

Interaktivna dinamika težila je postizanju tri cilja. Prvo, težilo se preusmjeravanju pažnje sa koordinatora na prisutne zastupnike, gradnji partnerstva između njih, te podsticanju osjećaja kod zastupnika da oni vladaju tim procesom. Drugo, interaktivni metod imao je za cilj da konkretizuje konceptualnu diskusiju na temu demokratske uprave čime bi je učinio relevantnijom i interesantnijom za zastupnike, a kako bi se dodatno privukao njihov interes. Treće, cilj je bio da zastupnici steknu sposobnost prevladavanja vlastite pasivnosti u definiranju problema s kojima su suočeni, te da primjene tehnike razriješenja problema na iste. Koordinacija također uključuje davanje ideja o načinima preuzimanja kontrole i zasniva se na ubjeđenju da je ova pomoć privremena ali da rezultati moraju biti trajni. Upravo zbog toga što ova pomoć osposobljava one koji su odgovorni za situaciju i njene rezultate, rezultat te pomoći može biti održiv.

Vježbe su se odnosile na ključna pitanja o lokalnoj demokratskoj vlasti i demokratskim postupcima, kao što su:

- Omogućavanje razmjene glasova i traženje kompromisa o političkim pitanjima među zastupnicima.
- Definiranje nadležnosti primjerenih opštinskim nivoima, a u odnosu na centralne i regionalne nivoe.
- Spriječavanje zloupotrebe javne moći, te testiranje predloženih metoda na različitim scenarijima iz svakodneve problematike.

Ove vježbe omogućile su da zastupnici osjećaju da im niko nije "rekao" šta su njihovi problemi, već su oni sami definirali te probleme. U post-jednopartijskom sistemu koji je karakteriziran poslušnošću, ova strategija pomaže da se unaprijede inicijative slobodnog mišljenja pojedinačnih zastupnika.

5. Rezultati i dostignuća

Uzimajući u obzir da je prvi cilj projekta bio spajanje cijelih skupština u uvjetima koji su spriječavali saradnju, posjećenost seminara je indikator vrijedan rasprave. Prosječna posjećenost iznosila je dvije trećine od ukupnog broja zastupnika u svakom od vijeća. Ovaj broj je shvaćen kao vrlo pozitivan pokazatelj interesa za međuetnički dijalog, što je posebno važno kod događaja koji ne nude novčanu dobit ili nisu ničim uslovljeni. Također

je bilo bitno i ko se pojavio. Često su bili prisutni članovi izvršne vlasti, uključujući načelnike opština i partijske predstavnike. Obično je skupovima prisustvovao i jedan OSCE predstavnik. Mediji su redovno pratili ove skupove pa su se učesnici i koordinatori seminara pojavili u nekoliko radio emisija i u nekim časopisima.

Trendovi i karakteristike posjećivanja seminara također su zanimljivi. Jedan seminar je bio potpuno bojkotiran od strane svih partija zbog partijske opstrukcije, a nekoliko seminara bojkotivale su samo određene partije. Mnogi seminari ugostili su potpuna vijeća. Značajnija neposjećenost uzrokovana je opstrukcijom nacionalističkih partija. Pošto su pozivi obično (ali ne i uvijek) uručivani opštinskim sekretarima koji su ih trebali prosljediti partijama skupštine, u slučajevima seminara koji su uključivali prelasku međuentitetske linije razgraničenja, partije sa druge strane linije razgraničenja te manjinske partije naznačile su da nikada i nisu bile pozvane na seminare. Drugi slučajevi male posjećenosti uglavnom se mogu pripisati prostom partijskom bojkotu, pri čemu su vođe partija zahtijevale od članova da ne pohađaju seminare ili ih jednostavno nisu o njima ni informirali. U jednom slučaju obje nacionalističke partije definitivno nisu obavjestile svoje zastupnike o seminaru. Na dan održavanja skupa koordinatori su rano ujutro stupili u direktni kontakt sa vođama partija kako bi ih ubjedili da podstaknu dolazak zastupnika. Na kraju je skoro polovina zastupnika prisustvovala tom skupu.

Posjećenost je bila bolja u ruralnim predjelima. Razlog tome može se možda pronaći u slabijoj prisutnosti nacionalističkih partija ili u manjoj pažnji međunarodne zajednice. Ovakvo smanjena prisutnost obje strane možda je dovela do veće potrebe za informacijama, što je naglasilo važnost seminara. Također je moguće da je veća posjećenost uzrokovana manjim "troškovima" prisustvovanja, što znači da zastupnici imaju manje opterećene radne rasporede koji bi im otežavali prisustvovanje.

U Federaciji je samo jedan seminar ugostio učesnike sa druge strane linije razgraničenja, dok je u Republici Srpskoj 17 seminara imalo učesnike i iz drugog entiteta. Samo 5% svih zastupnika su žene, a samo 3% svih učesnika seminara bile su žene.

5.1. Reakcije zastupnika na seminare

Jednodnevni seminar nije u stanju dotaći sva pitanja i trendove vezane za lokalnu upravu države. No, na osnovu prvih kontakata sa novoizabranim zastupnicima mogu se izvesti neka opšta zapažanja. Općenito govoreći, zastupnici su znali cijeniti seminare i u 77 opština zahtijevani su i novi seminari. Zastupnici su naglasili da je njima potrebna mogućnost daljih susreta i slobodne diskusije, te da je za njih nužno da dobiju više informacija o funkcioniranju opština i o principima demokratije uopšte.

Na seminarima se nije razvio neki određeni obrazac međuetničke interakcije. No, može se reći da je nivo interakcije između rezidentnih i nerezidentnih zastupnika bio daleko iznad očekivanog. Zastupnici su sjedili za istim stolom, često u etničkim "blokovima" ali su se tokom popodnevni sati ti blokovi razbili i razvila se aktivna i profesionalna diskusija među svim zastupnicima. U rijetkim slučajevima bi se desilo da su zastupnici u političkom stilu napuštali skupove što je vjerovatno uzrokovano samom prirodom ovakvih događaja.

Jutra bi obično počinjala napetošću. U tvrdolinijaškim područjima jutro su se koristila za poziranje i neprijateljske govore adresirane više na međunarodnu zajednicu nego na

druge etničke grupe. Neki skupovi su često počinjali uz otpor zastupnika prema koordinatorima seminara, uz tvrdnje da zastupnici nemaju šta da nauče o demokratiji od međunarodne zajednice. Cilj interaktivnih metoda bio je da se otpor zastupnika ukloni tako što bi im se omogućilo više prostora, a koordinatori su bili spremni slušati i po potrebi refokusirati diskusiju. Oštre prepirke nisu idealan oblik dijaloga, ali istrajavanje koordinatora demonstriralo je vrijednost prihvatanja dijaloga. Čak i kada se raspravljalo o temama kao što su jezik i zajednički nastavni plan, nije došlo do ekstremnog ili nasilnog ponašanja. Susreti tokom objeda pokazali su se kao iznenađujuće efikasan agent za podsticanje dijaloga. Tokom popodneva, obično bi dolazilo do učešća s puno entuzijazma i do uklanjanja etničkih barijera.

Od svih tema koje su koordinatori pokretali, nekoliko pitanja stalno je plijenilo pažnju zastupnika. Zastupnici su tražili da ove teme budu predmet intenzivnijeg treninga u narednim programima. Riječ je o sljedećim temama:

- *Opštinsko finansiranje*: kako da međunarodna zajednica sponzorira projekte; kako ubjediti kantone da se opštinama da više ovlaštenja za skupljanje prihoda; kako delegirati odgovornosti nevladinim organizacijama; kako razviti međuopštinsku saradnju na konkretnim projektima.
- *Stvaranje budžeta*: kako stvarati prioritete, planirati i računati prihode i troškove.
- *Razrješenje političkih sukoba, procedure i tolerancija u vijeću*: kako razviti demokratske procedure da bi se spriječilo odstupanje i osigurao dijalog i učešće; šta treba da sadrže univerzalna pravila ponašanja zastupnika.
- *Povratak izbjeglica i raseljenih lica*: kako (da li) obezbjediti uvjete za povratak i reintegraciju izbjeglica; šta činiti sa raseljenim stanovništvom – trebaju li biti deložirani i šta raditi sa onima koji nisu deložirani.
- *Obrazovanje*: kako (da li) kreirati integrisano obrazovanje sa zajedničkim nastavnim planom; kako razviti jezičku politiku koja bi poštovala prava manjinskih jezika.
- *Ustavno-pravna pitanja (kao što su odnosi između opština i kantona)*: kako (da li) vratiti opštinama nadležnosti koje su preuzeli kantoni.
- *Transparentnost*: kako osigurati transparentnost dokumenata (naročito budžeta) i zastupničkih rasprava; kako omogućiti pristup publike raspravama vijeća; kako raditi s obzirom na čestu kritiku štampe; kako se boriti protiv korupcije.

U Federaciji je istaknuta veća zainteresovanost zastupnika za ustavno-pravna pitanja što je uglavnom uzrokovano kompleksnim odnosima na relaciji kanton-opština. Ovakav odnos uzrokovao je trajno i jako negodovanje opštinskih zastupnika zbog smanjenja opštinskih prihoda i nadležnosti.

Najživlja debata razvila se tokom osnovnih grupnih viježbi razrješenja problema i tokom strateških pitanja koja su postavljali koordinatori. Najviše diskusije, uključujući međuetničku diskusiju, razvilo se u tim okvirima. Koordinatori su se trudili uvući sve učesnike u diskusiju, a također su pokušali podijeliti seminare na međuetničke grupe kako bi se stvorila intimnija atmosfera za međuetničku kooperaciju. No, u većim opštinama, a posebno u Sarajevu, gdje je nivo obrazovanja zastupnika viši, grupne viježbe su bile suviše jednostavne za učesnike i ovi su brzo postajali nezainteresovani za seminar.

Na seminarima je postalo vidljivo da zastupnici ne poznaju neke od osnova demokratije, a posebno ne razumiju principe (mirnog) političkog nadmetanja. Iako je bivši jugoslovenski

sistem bio vrlo kompleksan u svom formalizmu, ipak je bio lišen ovog osnovnog sastojka demokratije. Osim toga, zastupnici nisu shvatali politički odnos i uloge političkih većina i političkih manjina. Svaki zastupnik koji pripada političkoj ili etničkoj manjini iskazao je veliki strah od dominacije većine i od posljedica takvog stanja.

Seminari su također podstakli zastupnike da se okrenu alternativnim izvorima kako bi se obezbjedio rad opštinskih servisa. Među svim raspoloživim izvorima posebno je ukazano na lokalne nevladine organizacije (NGOs – Non-Governmental Organisations), te na agencije međunarodne zajednice. Nevladine organizacije raspolažu iskustvom i znanjem o povratku manjina i o potrebama drugih socijalnih servisa, dok međunarodna zajednica nudi značajnu pomoć u finansiranju, infrastrukturi i tehnici. Samo su neki zastupnici znali definiciju NGO-a, većina nije znala za postojanje NGO-a u svojim opštinama (samo nekoliko NGO-a je postojalo u Republici Srpskoj), a svega ih je nekoliko imalo ranije iskustvo sa lokalnim NGO-ima. Mnogi zastupnici su lokalne NGO smatrali protivnicima ili neprijateljima. Zahtjevano je da i ova tema bude dio narednog programa seminara.

Diskusija između zastupnika otkrila je njihovu percepciju da je lokalna demokratska vlast u BiH i dalje potkopavana političkim pritiscima i pravnim smetnjama na višim nivoima. Zastupnici su se žalili na nedostatak političke slobode donošenja odluka na opštinskom nivou, gdje za svaku odluku moraju konsultovati više zvaničnike političkih partija. Često su napominjali da ne raspolažu sa dovoljno informacija o dešavanjima u vlastitim opštinama, te da njihove partije spriječavaju dotok takvih informacija čak i o važnim pitanjima, uključujući povratak izbjeglica. Zastupnici su često smišljeno dezinformisani o događajima kakvi su na primjer OSCE seminari.

Zabrinjavajuće otkriće bila je činjenica da su stavovi zastupnika gotovo programirani. Oni su se žalili da nemaju dovoljno slobode odlučivanja, ali su ipak dosljedno izvršavali naređenja svojih partijskih vođa. Dovoljno je pomisliti na lokalne prepreke povratku manjina. U svakom slučaju, zbog komunističkog iskustva ili zbog discipline nacionalističkih partija, ili zbog oba ova faktora, mnogi zastupnici nisu dopuštali nikakvu diskusiju o svojoj političkoj poslušnosti. Ipak, zastupnici su priznali vlastite težnje. U nekoliko slučajeva zastupnici su tražili da ih se nauči kako da se “međusobno ne tuku i ne ubijaju” tokom održavanja skupštinskih zasjedanja.

Ovo ukazuje na važno zapažanje o osnovnom elementu izgradnje demokratije u poratnim i post-socijalističkim društvima: stvaranje povjerenja u vrijednosti političkog nadmetanja i kompromisa. Bosanci moraju naučiti prednost *razgovora* nad *bojkotom*, posebno ako bojkot vodi ratu. BiH se nalazi u tranziciji tokom koje je jednopartijska vlast zamjenjena nacionalnim partijama koje su zemlju odvele u rat. Onoliko dugo koliko većina BiH partija bude imala etnički karakter, političko takmičenje između partija uvijek će voditi etničkom konfliktu. Demokratija u BiH može se razviti samo kroz stalna nastojanja da se izgradi međuetničko povjerenje koje bi dovelo do toga da kompromis ne predstavlja prijetnju “nacionalnim interesima”.

Seminari su ponudili “praktično znanje” o upravljanju. Zastupnici su, iako izvan vijećničkih sala, bili u stanju prihvatiti svoje nove uloge i odgovornosti u upravljanju. Pošto neformalnost pomaže a formalnost odmaže dijalogu, nije bilo nikakvih preduslova za učestvovanje na seminarima. Zbog toga su se zastupnici osjećali opuštenije na neutralnom terenu i rado su počinjali diskusije sa zastupnicima drugih partija ili etničkih grupa, čak i o vrlo osjetljivim temama.

Ovakva praksa pomogla je provođenju izbornih rezultata i dodjeljivanju finalnog certifikata, posebno u pogledu kriterija o manjinskoj zastupljenosti. Seminari su pomogli u iskrenim razgovorima i pregovorima o raspodjeli vlasti u tijelima vijeća. Ovi razgovori uglavnom su se bazirali na problemima reprezentacije manjina. Dijalog kreiran kroz seminare težio je da pomogne izgradnji povjerenja kao i da naglasi demokratsku logiku na kojoj se zasnivaju kriteriji finalne certifikacije izbornih rezultata.

Neposredno nakon izbora uobičajena je bila praksa političkih partija da bojkotiraju zasjedanja vijeća. Mnogi zastupnici koji su po nalogu svojih partija bojkotirali incijalne skupove opštinskih vijeća uglavnom su posjetili seminare. Nakon jednog od seminara, spor oko raspodjele vlasti u toj opštini naglo je razriješen međupartijskim sporazumom narednog dana. Na sličan način, seminar je u jednoj opštini po prvi put spojio zastupnike nakon neuspješnih razgovora o izboru načelnika opštine. Seminar je zastupnicima ponudio nove ideje o demokračnijim i legitimnijim procedurama, što je i usvojeno iste noći, a načelnik opštine izabran je ubrzo nakon toga.

I konačno, bosanski koordinatori bili su od ključne važnosti za uspjeh projekta. Oni su posjedovali nužno znanje svoga regiona i lokalnih aktera, uklonili su često vrlo sporu medijaciju prevodilaca, brže su osvajali povjerenje učesnika, stvarajući otvorenu diskusiju; oni su vodili grupne diskusije sa većom senzibilnošću i efektivnošću, a također su pomogli i u otkrivanju nedostataka projekta te u preciziranju ciljeva projekta. Ove sposobnosti ne samo da su utjecale na cjelokupnu implementaciju projekta, već su bosanski koordinatori bili u stanju da usvoje teme onako kako su se razvijale tokom seminara. Ovaj osjećaj za različite potrebe u različitim lokalnim situacijama bio je od neprocjenjive vrijednosti.

Pošto su koordinatori radili u područjima u kojima inače žive, posjedovali su sofisticirano znanje društvene i političke realnosti u tom regionu. Oni su također bili u stanju ostvariti vrlo intuitivne i iznijansirane kontakte sa lokalnim zastupnicima, koje su često i lično poznavali. Ove sposobnosti su bile od centralnog značaja za vođenje interaktivnih metoda na način koji nije kompromitovao osjećaj zastupnika da su oni pokretači tematike seminara, te da su sami odgovorni za svoje nove uloge i odgovornosti. Možda i najvažnije od svega jeste to da će koordinatori, pošto su i sami Bosanci, ostati u BiH i organizovati buduće seminare te promatrati daljnje procese demokratizacije.

Na sreću, nije došlo do sigurnosnih problema. Tokom nekoliko seminara, od SFOR-a (NATO snage za stabilizaciju) i UN policijskih snaga (UNIPTF), koje obučavaju i promatraju lokalne policijske snage, zatražena je bezbjedonosna podrška. Tipično za ovu podršku bilo je pomaganje nerezidentnim zastupnicima da pređu međuentitetske linije ili većinska područja karakterizirana napetom situacijom. U jednom takvom slučaju seminar je održan izvan opštine pošto većina nerezidentnih zastupnika nije bila u stanju prići opštini ili opštinskoj skupštini zbog nasilničkih intervencija.

Jedan primjer vrijedan je spomena. Tokom seminara u Republici Srpskoj, u rejonu Posavine karakteriziranom ekstremnim konfliktom, zastupnici iz Federacije koji žive sa druge strane međuentitetske linije dobili su pratnju UNIPTF-a kako bi prisustvovali seminaru u datoj opštini. Pred kraj seminara zastupnici iz Federacije obavjestili su UNIPTF da im njihova pratnja više nije potrebna. Zastupnici su izrazili želju da do linije razgraničenja putuju u pratnji policije Republike Srpske, dok ne stignu do svog prevoza u Federaciji.

6. Naučene lekcije

Tokom seminara za nove opštinske zastupnike OSCE je naučio nekoliko važnih lekcija. Ove lekcije nisu sveobuhvatne ali predstavljaju zaključke do kojih se došlo tokom seminara. Te lekcije mogu se predstaviti na slijedeći način:

Lekcija 1: *Pružanje podrške i lokalizam vrlo su efektivne strategije za promoviranje održivog međuetničkog dijaloga i demokratije u poratnom i post-socijalističkom društvu.*

Otuđenje i strah glavni su sastojci etničkih podjela. Prvi korak ka otklanjanju ovih uzroka jeste stvaranje ličnog kontakta i dijaloga koji rehumanizira “drugog” i pomaže odstranjenju straha. Najoptimalniji rezultati postižu se u neutralnom okruženju. Outsajderi mogu pomoći stvaranju ovih uvjeta, ali sami ljudi moraju kontrolisati ili osjećati da kontrolišu skupove i prevazilaze psihološko-političke barijere. Ovaj osjećaj kontrole odnosi se također i na ideje. Ljudi moraju definirati vlastite probleme i imati osjećaj vladanja nad vlastitom stvarnošću i svojim idejama, da bi bili u stanju razviti svijest i razumjevanje za nove ideje.

Lokalna participacija u razvijanju pedagoških inicijativa jednako je važna za stvaranje samopouzdanja među koordinatorima kao i među učesnicima, kako bi njihovo društvo bilo sposobno razriješiti svoje probleme, te da i oni imaju važnu ulogu pri rješenju društvenih problema.

Lekcija 2: *Interaktivne vježbe i razrješenje problema ključne su metode za podsticanje međuetničkog dijaloga i demokratskog razvoja.*

Demokratski koncepti mogu izgledati vrlo delikatno i moraju se razvijati lokalno, baš kao i sama demokratija. Vježbe i problemi o kojima se raspravlja nude zajednički fokus za diskusiju ideja i tako smiruju tenzije među zastupnicima. I kao što je gore pokazano, zastupnici moraju sami definisati ono što je bitno za njihove zajednice. Kada se suoče s novim i nepoznatim demokratskim konceptima, zastupnici najbolje razumiju i konkretizuju ove koncepte primjenjujući ih na vlastitu stvarnost. To kod njih stvara i osjećaj odgovornosti za aktualne teme u njihovim opštinama, pomaže im da preuzmu konstruktivne uloge, i čini nove koncepte poznatim. Ovaj proces dodatno osposobljava zastupnike tako što im prepušta da se sami uče aspektima demokratskog upravljanja. Bivša Jugoslavija bila je sofisticirano društvo, pa se u današnjim okolnostima masivne međunarodne pomoći u BiH patroniziranje odmah primjeti što dovodi do negativnih reakcija kod Bosanaca. Poštovanje lokalnog stanovništva je od najveće važnosti i vrlo je efektivno za razmjenu novih ideja.

Još jedan vrlo važan doprinos koji pružaju vježbe i metode razrješenja problema jeste njihov fizički kvalitet. Vrlo je čest slučaj da strane ideje, kako bi bile prihvaćene, moraju biti maltene fizički prihvaćene. Metode razrješenja problema navode učesnike da “djeluju”. Fizičko kretanje u okviru seminara također je ključno za reduciranje etničkih strahova i suprotnosti. Fizički pokreti opuštaju nerve i produžuju efekte dijaloga koji pripadnike “drugih” etničkih grupa čine stvarnim i ljudskim.

Lekcija 3: *Učješće lokalnih koordinatora u planiranju i implementaciji seminara također je od ključne važnosti. U BiH stoga postoji potreba za pojačanim nastojanjima usmjerenim ka stvaranju kapaciteta za razvoj timova kompetentnih lokalnih edukatora.*

Lokalni koordinatori nude kulturnu vezu koja omogućava optimalnu komunikaciju stranih koncepta, posebno u politički napetom i kompleksnom okruženju. Učestvovanje lokalnih koordinatora izgrađuje i njihove vlastite kapacitete, omogućujući da oni samostalno organizuju i vode buduće seminare. Upotreba lokalnih koordinatora u BiH pomogla je izgradnji povjerenja zastupnika prema drugim institucijama civilnog društva, što je važan cilj u post-socijalističkom društvu koje nužno počinje svoj razvoj sa svega nekoliko aktera civilnog društva.

No, koordinatori nisu shvatili baš sve nijanse demokratskog sistema i institucija. Potrebno je organizovati stalne seminare za “edukaciju edukatora” kako bi se pojačao kapacitet Bosanaca da sami sebe obučavaju. Ovo je ključna karika u održivom demokratskom razvoju.

Lekcija 4: *Seminari o izgradnji lokalnog povjerenja, razvoju demokratije, kao i druge slične inicijative moraju se nadovezivati jedna na drugu i moraju se kontinuirano provoditi.*

Međuetnički dijalog i povjerenje moraju se stalno održavati. U poratnom društvu kakvo je BiH postoji vrlo malo mogućnosti da se ljudi sa različitih strana međuentitetske linije razgraničenja sretnu u nekom forumu. Prilike za takvo što moraju se konstantno stvarati. U kontekstu problematike lokalne uprave, takvi susreti bi podržali međuetničko pomirenje, unaprijedili bi povezivanje između opština, ujedinili bi opštine u njihovoj potrebi da imaju snažniji glas za promociju decentralizacije, a unaprijedili bi i komunikaciju između BiH opština i međunarodne zajednice. I konačno, stalno nadovezivanje seminara spriječilo bi stvaranje “vakuuma efekta” tokom kojeg zastupnici, koji inače prihvate sadržaj i duh seminara, sve to zaborave nakon povratka svojim domovima i uobičajenim okolnostima i pritiscima. Takvi seminari moraju postati dio bosanske realnosti, a ne bijeg iz te realnosti.

Lekcija 5: *Međuopštinski dijalog i kooperacija moraju postati prioriteta za međunarodnu zajednicu.*

Ne samo da međuopštinska saradnja stvara održivi dijalog o zajedničkim problemima, već bi korištenje zajedničkih sredstava i strategija pomoglo opštinama da se nose sa nedostatkom sredstava dok im viša tijela ne prenesu više nadležnosti i dodatne prihode. Ovakav pristup zajedničkom razrješenju problema, kao i saradnja oko (ograničenih) sredstava još su neki od osnovnih koraka ka održivom demokratskom razvoju. Također treba nastojati “pobratimiti” bosanske sa drugim evropskim opštinama.

Lekcija 6: *Opštinski zvaničnici u BiH trebaju konkretnu obuku o lokalnom demokratskom upravljanju, javnoj administraciji i etici.*

Mnogi iskusni javni službenici napustili su BiH ili su poginuli u ratu. Mnogi trenutni zastupnici nemaju nikakvo znanje o javnoj administraciji i javnim službama. Da bi se

unaprijedilo funkcionisanje lokalnih vlasti, te da bi se lokalni zvaničnici zaštitili i nacionalističkih pritisaka nužno je unaprijediti njihovo razumjevanje demokratskih principa funkcionisanja vlasti. Nacionalizam i etničke podjele samo se pojačavaju kada javni zvaničnici ne poznaju opcije koje im stoje na raspolaganju.

Lekcija 7: *Nužno je podstaći učešće žena u lokalnoj vlasti.*

Žene čine svega 5% od ukupnog broja zastupnika. One često zauzimaju izvršne administrativne pozicije (kao npr. opštinski sekretar) koje nemaju mnogo političkog autoriteta. Sedam od deset koordinatora seminara bile su žene. U BiH nema manjka sposobnih i talentovanih žena.

Lekcija 8: *Opštinski zastupnici moraju unaprijediti svoje znanje o pravima manjina u skupštini i o ulozi vlasti u procesu povratka manjina.*

Pravna i proceduralna pozicija političkih i etničkih manjina u lokalnoj zajednici i skupštini sasvim je nov fenomen za poratnu BiH. Do danas je taj fenomen bio uglavnom slutnja mogućeg nasilja. Pokazalo se da veliki broj zastupnika nije upoznat sa demokratskom ulogom manjina i opozicije u vijeću. Pošto su političko nadmetanje, prava manjina, i kompromis osnovni aspekti multietničke demokratije oni moraju biti sastavni dio budućih inicijativa za izgradnju demokratskih kapaciteta.

Lekcija 9: *Opštinske vlade moraju naučiti kako se stižu prihodi i kako se finansiraju projekti.*

U odsustvu dovoljnih prihoda koji bi dolazili od strane kantona i viših tijela, i usljed još nerazvijenog poreznog sistema, opštine moraju naučiti formulirati projekte i prijedloge za direktno finansiranje od strane međunarodne zajednice. Na isti način, međunarodna zajednica treba nastaviti planiranje lokalnih razvojnih inicijativa koje podstiču međuopštinsku kooperaciju i razvoj infrastrukture. Ovakve inicijative pomoći će razvoju multietničke kooperacije u i između opština, a također će zadovoljiti i potrebe lokalnih zajednica za određenim uslugama.

Lekcija 10: *Opštine se moraju educirati u oblasti civilnog društva i nevladinih organizacija, i moraju se podstaći na saradnju sa civilnim organizacijama kako bi se riješili problemi povratka i reintegracije manjina.*

Čak i u idealnom stanju, niti jedna opština nije sposobna nositi se sa problemima koji su vezani za povratak i reintegraciju etničkih manjina. Svi sektori lokalne zajednice bivaju opterećeni. Većina opštinskih zastupnika nije svjesna svoje uloge u procesu povratka. Lokalne nevladine organizacije posjeduju značajno iskustvo u podsticanju procesa povratka i nude važne informacije i sredstva.

Lekcija 11: *Zakoni federalnih kantona kao i zakoni Republike Srpske moraju se uskladiti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.*

Osnova lokalne demokratske vlasti u Evropi je *Evropska povelja*. Ključni elementi ove povelje jesu prenos nadležnosti u donošenju odluka i sakupljanju prihoda na lokalni nivo. Usvajanje zakona u skladu sa *Evropskom poveljom* može biti prekretnica za poboljšanje uvjeta za manjine i manjinske povratke. To bi također bilo i pozitivan napredak za BiH kandidaturu za članstvo u Evropskoj zajednici.

Pored samih povratnika, obično su upravo akteri civilnog društva, tj. nevladine organizacije, najbolji poznavaoци potreba manjinskih povratnika. I često, iako ne uvijek, opštinske vlasti znaju dosta o potrebama povratnika i o sredstvima nužnim za zadovoljenje tih potreba. Zbog toga, najefektivniji planovi namjenjeni manjinama i manjinskim povratnicima moraju nastajati na lokalnom nivou. Opštine koje žele stvoriti odgovarajuće uvjete za manjinske povratke i reintegraciju moraju dobiti sva potrebna sredstva i kompetencije da to postignu. U suprotnom, takav napredak u političkoj volji biva protraćen zbog nesposobnosti opštinske vlade da sprovede svoje planove.

Lekcija 12: *Seminari moraju spojiti opštinske i kantonalne predstavnike kako bi se odredile uloge i odgovornosti.*

Ovo također može pomoći procese decentralizacije. Baš kao što opštinski zastupnici žele definirati vlastite sposobnosti, kantonalne vlade trebaju procijeniti šta su one u stanju učiniti. U nekoliko slučajeva takvi seminari bi također doveli i do jako potrebnog međuetničkog dijaloga.

Lekcija 13: *Opštinska obrazovna politika može imati vodeću ulogu u povratku manjina i održivoj reintegraciji.*

Mnogi zastupnici su tokom seminara izjavili da bi razmotrili povratak u svoje predratne opštine, ali ne žele da im djeca bude žrtve etničko-šovinističkih nastavnih planova. Obrazovna politika zato možda neće utjecati na povratak manjinskih zastupnika, ali će utjecati na manjinske povratke uopšte. Ovo se također odnosi i na kantonalnu obrazovnu politiku.

Lekcija 14: *Međunarodne organizacije i donatori trebali bi fokusirati opštinske projekte edukacije i druga sredstva na opštine koje stvaraju uslove za povratak manjina.*

U odsustvu lokalnih mehanizama finansiranja, sredstva međunarodnih donatora mogu pomoći lokalnim vladama da obezbjede usluge, razviju sposobnosti upravljanja i djeluju kao podsticaj za multietničku kooperaciju i povratak manjina. Projekti treba da uključuje više opština i moraju biti održivi.

UNHCR je u martu 1997. godine pokrenuo *Incijativu otvorenih gradova*. Ova incijativa je glavni pokušaj međunarodne zajednice da se pomoć usmjeri na opštine koje su otvoreniye za povratak manjina. Incijativa otvorenih gradova pozvala je opštine da se proglase otvorenim za manjinske povratke kako bi dobile značajnu međunarodnu pomoć od agencija kojima je koordinirao UNHCR. Još jedno nastojanje vezano za UN jeste Međunarodni biro za humanitarne incijative (IBHI) koji obezbjeđuje podršku i pomoć u izgradnji lokalnih kapaciteta a usmjeren je na otvorene gradove.

U trenutku pisanja ovog teksta nekoliko opština u Federaciji i u Republici Srpskoj dobile su status otvorenih gradova. No, pokazalo se da povratak i u ove opštine ide vrlo sporo.⁴⁷ Tokom 1998. godine razne agencije investiraju i saraduju na projektima izgradnje infrastrukture, a neke organizacije, kakva je i OHR-ova Služba za rekonstrukciju i povratak, preuzele su vođstvo u koordinaciji ovih nastojanja pošto ista direktno utječu na atmosferu povratka u lokalnim okvirima.⁴⁸ Takva koordinacija i aktivnosti moraju se održati ako ne i udvostručiti.

7. Zaključak

Mnoga opažanja i lekcije sadržane u ovoj studiji neminovno su vrlo uopštenog karaktera. No, može se reći da je značaj OSCE seminara bio trostrukog karaktera. Prvo, seminari su uspostavili odnos između međunarodne zajednice, koja ima vodeći mandat za implementaciju ambicioznog mirovnog sporazuma, i ključnih aktera iz redova lokalne populacije koji su istovremeno implementirali seminare i učestvovali u njima. Drugo, vrijeme održavanja seminara ukazalo je na volju bosanskih opštinskih zvaničnika iz različitih etničkih grupa da se sretnu i raspravljaju o problemima s kojima su suočeni. I posljednje, seminari su ponudili uvid u stanje vlasti na lokalnom nivou, pokazali su stavove novoizabranih opštinskih zvaničnika, i ukazali na perspektive za uspostavu multietničke, demokratske vlasti.

Seminari su također pokazali da će proces izgradnje demokratske lokalne uprave u BiH biti spor i mukotrpan. Ovo potvrđuje potrebu za primjenom novih tehnika podsticanja takvog razvoja, kao i potrebu izgradnje kapaciteta među Bosancima kako bi oni u budućnosti sami vodili inicijative izgradnje demokratije. Jer, u krajnjem slučaju, sami Bosanci moraju razvijati međusobno razumjevanje i svojim ponašanjem stvarati uslove za razvoj održive lokalne demokratske vlasti.

⁴⁷ Pogledaj: *The Konjic Conundrum*, International Crisis Group, juni 1998; za diskusiju inicijative otvorenih gradova pogledaj: *Minority Return*, ICG, maj 1998.

⁴⁸ Ključni akter u ovim nastojanjima je među-agencija Služba za rekonstrukciju i povratak (RRTF- Reconstruction and Return Task Force) koju predvodi OHR. RRTF je otpočeo sa radom krajem 1997. godine i sastoji se od regionalnih tijela, uglavnom predvođenih od strane OHR-a, koja koordiniraju alokaciju donacija, raspodjelu informacija, i nadgledanje povratka između vodećih agencija u BiH, a kako bi se pomoglo stalnom procesu povratka i reintegracije. Pogledaj: *Reconstruction and Return Action Plan*, OHR, mart 1998.