

# **Bosna i Hercegovina**

## **Studija institucija lokalnog nivoa i društvenog kapitala**

**Svjetska Banka, ECSSD  
Juni 2002**

## Sadržaj

Sadržaj .....	i
Zahvale.....	2
Akronimi i skraćenice .....	3
Uvod.....	4
Konceptualni i strategijski kontekst.....	5
Operativna definicija društvenog kapitala za potrebe studije .....	5
Specifični ciljevi studije .....	5
Metodologija .....	6
Konstrukcija studije .....	7
Prvi dio. Interpersonalno povjerenje, društvene podjele i formalne institucije.....	8
A. Promjene u interpersonalnom povjerenju i njegovo opadanje.....	8
B. Društvene podjele i populaciona kretanja .....	14
C. Društvene podjele i sistem socijalne zaštite .....	20
D. Fragmentacija institucija lokalnog nivoa .....	26
Drugi dio. Stavovi spram institucija lokalnog nivoa .....	32
i oblici kolektivnog djelovanja.....	32
A. Opšta ocjena javnih usluga i formalnih institucija .....	32
B. Odnos između građana i institucija lokalnog nivoa .....	38
C. Odnos između građana i formalnih volonterskih asocijacija.....	44
D. Oblici kolektivnog djelovanja vezani za lokalne javne službe.....	52
Zaključci i preporuke .....	59

## Zahvale

Studija institucija lokalnog nivoa i društvenog kapitala u Bosni i Hercegovini osmišljena je sa ciljem doprinесе elaboraciji cjelovite strategije za smanjenje siromaštva, a koja je trenutno u toku od strane vlade, kao i da doprinесе izradi drugih projekata u domenu djelovanja Banke. Studija podržava cilj SPZ-a da se razvijу strategije i politika sa ciljem promovisanja participacije putem diseminacije javnih informacija, aktivnosti u zajednici i jačanja lokalnog nevladinog sektora.

Kvalitativni dio ovog istraživanja, zasnovan na diskusijama u fokus grupama i intervjuima sa ključnim informantima, sačinjen je u aprilu i maju 2001. godine radom u šest odabranih opština (Tuzla, Banja Luka, Bihać, Zvornik, Brčko, Gornji Vakuf). U tom je periodu organizovano ukupno 25 diskusija u fokus grupama i izvršeno 67 intervjua licem u lice. Ispitivanje javnog mnjenja na uzorku reprezentativnom za cijelu zemlju preduzeto je u junu 2001, kratko po okončanju rada na terenu. Ispitivanje je izvršeno na reprezentativnom uzorku koji je obuhvatio 675 osoba.

Ispitivanje je izvedeno pod rukovodstvom Patrizie Poggi. Rad na terenu obavio je PRISM Research, agencija za ispitivanje javnog mnjenja bazirana u Sarajevu. Mirsada Muzur, Dino Đipa i Snježana Kojić-Hasanagić obavili su rad na terenu i izvršili inicijalnu analizu prikupljenih podataka. Xavier Bougarel je dizajnirao upitnik i izvršio većinu intervjua licem u lice, a također je izvršio pregled literature i sačinio prvi nacrt ovog izvještaja. Esad Hećimović je obezbijedio vrijedne informacije i kontakte. Deborah Davis je doradila prvi nacrt izvještaja. U završnim fazama rada na izvještaju Paula F. Lytle doprinjela je jasnijem uobličanju njegovih ključnih poruka, također, zahvaljujući Xavier Devictor-u, Christiaan Grootaert-u i Colin Scott-u. Alexandre Marc i Simon Gray doprinjeli su vlastitim komentarima i uputama tokom cjelokupnog istraživanja, pružajući i trajno ohrabrenje.

## Akronimi i skraćenice

ABiH	<i>Armija Bosne i Hercegovine</i>
SPZ	<i>Strategija pomoći za zemlju</i>
CCI	<i>Centar za civilne inicijative</i>
CIPP	<i>Centar za informacije i pravnu pomoć</i>
CRPC	<i>Komisija za imovinske zahtjeve</i>
ESI	<i>Evropska stabilizacijska inicijativa</i>
HDZ	<i>Hrvatska Demokratska Zajednica</i>
HVO	<i>Hrvatsko Vijeće Obrane</i>
NBHP	<i>Nezavisni biro za humanitarna pitanja</i>
ICG	<i>Međunarodna krizna grupa</i>
IRL	<i>Interno raseljena lica</i>
IEBL	<i>Među-entitetska linija razgraničenja</i>
IPTF	<i>International Police Task Force</i>
JOB	<i>Jedinstvena Organizacija Boraca</i>
KM	<i>Konvertibilna Marka</i>
MIŽS	<i>Mjerno ispitivanje životnog standarda</i>
MZ	<i>Mjesna Zajednica</i>
NVO	<i>Nevladina organizacija</i>
OHR	<i>Ured visokog predstavnika</i>
OSCE	<i>Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi</i>
PDP	<i>Partija demokratskog prosperiteta</i>
PEIR	<i>Pregled javnih rashoda i institucija</i>
SRS	<i>Strategija za redukciju siromaštva</i>
RRTF	<i>Return and Reconstruction Task Force</i>
RS	<i>Republika Srpska</i>
SPDK	<i>Sredstvo procjene društvenog kapitala</i>
SDA	<i>Stranka Demokratske Akcije</i>
SDP	<i>Socijaldemokratska Partija</i>
SDS	<i>Srpska Demokratska Stranka</i>
SFOR	<i>Stabilizacijske snage</i>
SNSD	<i>Savez Nezavisnih Socijaldemokrata</i>
UNDP	<i>UN-ov razvojni program</i>
UNHCR	<i>UN-ov visoki komesarijat za izbjeglice</i>
USIP	<i>Američki institut za mir</i>
VRS	<i>Vojska Republike Srpske</i>

## Uvod

Ova studija daje procjenu društvenog kapitala i institucija lokalnog nivoa u Bosni i Hercegovini, šest godina nakon rata koji je doveo do smrti oko 200.000 osoba, raseljenja više od 50 procenata populacije<sup>1</sup> i značajnom poremećaju društvenog, institucionalnog i ekonomskog tkiva zemlje. Iako su nasilje i etničko čišćenje formalno zaustavljeni u decembru 1995. godine napredak ka trajnom miru zavisio je od aktivnog angažmana međunarodnih aktera i velikog priliva međunarodne pomoći. Zemlja se još uvijek nalazi pred mnogim teškoćama, uključujući masovno siromaštvo i nezaposlenost, uništenu i zapuštenu infrastrukturu, znatno smanjenje kvaliteta javnih usluga, organizovani kriminal, korupciju u javnim institucijama i preovladavajuće pomanjkanje povjerenja ne samo među građanima i spram javnih institucija, već i između raznih etničkih grupa (što najbolje ilustruje relativno nizak nivo manjinskog povratka.<sup>2</sup>) Ovaj manjak povjerenja - pri čemu je upravo povjerenje osnovni element društvene kohezije, ili društvenog kapitala - jedno je od osnovnih ograničenja za oporavak i razvoj u periodu u kojem Bosna i Hercegovina prolazi kroz tranziciju od rata ka miru i od centralno planirane ka tržišnoj ekonomiji. **Imajući gore navedeno na umu, svrha ove studije je da se izvrši analiza prirode društvenog kapitala u Bosni i Hercegovini i da se utvrdi u kakvoj je ona vezi sa funkcionisanjem institucija na lokalnom nivou koje su od ključne važnosti za razrješenje konflikta, efikasno pružanje društvenih usluga i održiv razvoj.**

Ova je studija dio trenutnog analitičkog programa Svjetske banke koji također uključuje (1) Procjenu siromaštva; (2) Pregled javnih rashoda i institucija (PEIR), a koji ima za cilj da preispita pravednost i efikasnost korištenja javnih sredstava; (3) Studiju lokalnog upravljanja, koja ima za cilj da preispita rad lokalnih vlasti i institucionalnih kapaciteta (4) Mjerno ispitivanje životnog standarda (MIŽS), koje ima za cilj da pruži opšti uvid u siromaštvo i pregled društvenih indikatora. Pored toga, vlada Bosne i Hercegovine trenutno radi na formulisanju strategije za redukciju siromaštva (SRS). Sve se ove studije izrađuju istovremeno kako bi se postavio osnov za sveobuhvatan razvojni program pri čijoj će se izradi koristiti nalazi ove studije vezani za djelovanje stanovnika i institucija na lokalnom nivou. Studija također podržava ciljeve strategije pomoći za zemlju (SPZ) da se razviju strategije i politika koji će promovisati participaciju posredstvom aktivnosti u zajednici, jačanja formalnih volonterskih asocijacija i diseminacije javnih informacija.

---

<sup>1</sup> 1991. godine Bosna i Hercegovina imala je oko 4.4 miliona stanovnika. Tokom rata 1,2 miliona stanovnika prisiljeni su na izbjeglištvo u inostranstvu dok je 1,3 miliona stanovnika došlo u status interno raseljenih lica (IRL).

<sup>2</sup> Od 1996. godine UNHCR je registrovao povratak oko 700,000 izbjeglica i IRL u cijeloj Bosni i Hercegovini, ali se pri tome samo 150,000 izbjeglica i IRL vratilo u područja gdje njihova etnička grupa ne predstavlja većinu (tzv. manjinski povratci).

## Konceptualni i strategijski kontekst

Društveni kapital – široko definisan kao mreže, norme i vrijednosti koje ljudima omogućavaju zajedničko djelovanjem sa ciljem produkcije društvenih beneficija — sve se više posmatra kao ključni element izgradnje mira, rekonstrukcije, redukcije siromaštva i samo-održivog razvoja. U literaturi se može uočiti distinkcija između tri vrste društvenog kapitala:

- **Uvezujući društveni kapital** predstavlja udruge i druge mreže formalnih asocijacija. On služi kao kolektivni mehanizam za održanje (izlaženje na kraj sa problemima) i upravljanje rizikom u situacijama gdje su odsutni novac, fizički resursi i mreže socijalne zaštite, te doprinosi redukciji nasilja i drugih problema time što osnažuje grupne vrijednosti. Međutim, uvezujući društveni kapital može prisiliti siromašne na dugoročno siromaštvo zato što djeluje kao prepreka za spoljne mogućnosti i resurse, te samim tim može produbiti društvene podjele i konflikte i perpetuirati isključenje i onemogućiti razvoj.
- **Premošćujući društveni kapital**, sa druge strane, predstavlja one mreže i formalne asocijacije koje povezuju pojedince i grupe neovisno od glavnih društvenih kategorija i podjela. On siromašnim otvara mogućnost da pristupe novim resursima, te unaprjeđuje opšte povjerenje i reciprocitet. Samim tim premošćujući društveni kapital igra ključnu i dugoročnu ulogu u održivom razvoju.
- **Povezujući društveni kapital** predstavlja veze koje pojedinci imaju sa višim nivoima na kojima se donose odluke i alociraju resursi, te im samim tim potencijalno omogućava pristup dodatnim resursima i omogućuje da budu politički relevantni.

### Operativna definicija društvenog kapitala za potrebe studije

Dok su mnoge studije Bosne i Hercegovine analizirale društveni kapital opštom procjenom interpersonalnog povjerenja i povjerenja spram javnih ustanova, ova studija proširuje koncept obuhvativši javni angažman – reflektovan kroz članstvo u formalnim volonterskim asocijacijama – i ispituje uticaj društvenog kapitala na kapacitet državljanja Bosne i Hercegovine u smislu mogućnosti koje oni imaju da djeluju kolektivno i doprinesu pozitivnim promjenama u načinu pružanja javnih usluga. Samim tim, studija se ne fokusira samo na interakciju između nekoliko konstitutivnih i povezanih elemenata društvenog kapitala, već i na načine na koji interpersonalno povjerenje i javni angažman, kao i povjerenje spram javnih institucija utiču na frekventnost i obuhvat kolektivnih aktivnosti i, sa druge strane, kako na njih utiču praktične forme i rezultati tih kolektivnih akcija.

Naglasak studije na kolektivne aktivnosti koje se posmatraju kao rezultat i izvor socijalnog kapitala može, na bazičnom nivou, doprinjeti identifikaciji načina na koje se može obnoviti povjerenje i saradnja između i unutar grupa gdje je ona smanjena, kao npr. u društvima koja i dalje trpe posljedice prošlih konflikta. Sa operativnog aspekta, ovaj nam pristup omogućava da izvučemo niz logičnih zaključaka i preporuka za politički dijalog, koji može dovesti do identifikacije projekata u opštinskom razvoju i razvoju vođenom od strane zajednice, kao i u zdravstvu, javnoj administraciji, javnim službama i drugim domenima koji utiču na siromaštvo, društvenu i političku stabilnost i kvalitet života.

### Specifični ciljevi studije

U ovom smislu, studija ima za cilj da opiše praktično ponašanje Bosanskih građana i institucija i da analizira interakciju na lokalnom nivou. Tri osnovna cilja studije su:

- da kvalitativno preispita prirodu interpersonalnih odnosa u Bosni i Hercegovini – stepena povjerenja, formi saradnje i konflikta među pojedincima i grupama, kao što su etničke grupe, grupe bogatih i siromašnih, grupe urbane i ruralne populacije, lokalnog stanovništva i interno raseljenih lica (IRL) ili manjinskih povratnika.
- da identificira institucije na lokalnom nivou, kako formalne (opštine, mjesne zajednice - MZ,<sup>3</sup> udruženja građanja, nevladine organizacije<sup>4</sup>), tako i neformalne (lični kontakti sa lokalnim rukovodstvom) na koje se ljudi oslanjaju kako bi izašli na kraj sa siromaštvom i unaprijedili svoj pristup lokalnim javnim uslugama;
- da identificira učestalost i forme kolektivnih aktivnosti tj. samoorganizacije i javnih protesta – a koje ljudi primjenjuju u odnosu na javne usluge; te da analizira društvene i institucionalne determinante takvih aktivnosti.

## Metodologija

U skladu sa sredstvom procjene društvenog kapitala (SPDK), ova je studija sačinjena istovremenom primjenom kvalitativnih i kvantitativnih metoda.

Kvalitativni rad: Rad na terenu je izvršen tokom aprila i maja 2001. godine na reprezentativnom uzorku od šest lokacija, čime je omogućen uvid u širok raspon društvenih i političkih situacija. U Federaciji su izabrani Bihać, Gornji Vakuf i Tuzla, u Republici Srpskoj Banja Luka i Zvornik, te posebno Brčko, kao distrikt sa specijalnim statusom.

U zavisnosti od lokalnog političkog konteksta, na svakoj od lokacija organizovane su diskusije u tri ili četiri osnovne fokus grupe, pri čemu su se imale na umu etničke podjele i podjele između urbane/ruralne populacije. Dodatno, organizovane su i fokus grupe koje su okupljale ranjive kategorije stanovništva kao što su IRL u kolektivnim centrima, srpske izbjeglice iz Hrvatske, veterani koji imaju jako izražen kolektivni identitet i visok potencijal kolektivne mobilizacije i mladi ljudi čije je učešće u lokalnom životu od iznimnog značaja za budućnost Bosne i Hercegovine. Ukupno su organizovane diskusije u 25 fokus grupa. Kao dio kvalitativnog rada, tim je također obavio 67 intervju sa ključnim informantima koji su na svim lokacijama obavezno uključivali:

- gradonačelnika ili nekog od njegovih bliskih saradnika (osim u Banja Luci),
- predstavnike lokalnih etničkih manjina,
- predstavnike mjesnih zajednica (MZ),
- predstavnike formalnih volonterskih asocijacija,
- lokalne predstavnike ili terenske oficire međunarodnih organizacija.

Kvantitativni rad: Kvantitativni se rad sastojao od ispitivanja javnog mnjenja izvršenog u junu 2001. godine na uzorku reprezentativnom za cijelu Bosnu i Hercegovinu i sastavljenom od 675 osoba. Ispitivanje je dokumentovalo:

---

<sup>3</sup> *Mjesne zajednice*, MZ, su najmanje administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini. One obuhvataju urbane kvartove, velika sela ili nekoliko manjih sela ili populaciju u rasponu od 500 do 4.000 stanovnika. Za pravni status MZ-a pogledati poglavlje II B.

<sup>4</sup> Termin udruženje građana u Bosni i Hercegovini se najčešće odnosi na formalne asocijacije potpomognute od strane države koje datiraju iz komunističkog perioda ili su vezane za nacionalističke partije, termin nevladina organizacija (NVO) obično se odnosi na nove formalne asocijacije finansirane od strane međunarodne zajednice. Pogledati poglavlje II C.

- evoluciju interpersonalnih odnosa na lokalnom nivou,
- procjenu javnih usluga i institucija na lokalnom nivou od strane bosanskih građana,
- forme kolektivnih aktivnosti vezanih za lokalne javne usluge,
- učešće u formalnim volonterskim asocijacijama.

## Konstrukcija studije

Prvi dio studije, *Interpersonalno povjerenje, društvene podjele i formalne institucije*, donosi opis opšte evolucije socijalnog kapitala u Bosni i Hercegovini kako na mikro nivou (uvezujući i premošćujući društveni kapital) tako i na makro nivou (povezujući društveni kapital). Također je uključen i opis veza između ovih različitih oblika društvenog kapitala. Preispitan je i uticaj populacionih kretanja tokom rata i u poslijeratnom periodu na interpersonalno povjerenje i društvene podjele (mikro nivo društvenog kapitala), kao i uticaj formalnih institucija - kao što su novi imovinski zakoni, mehanizmi društvene zaštite i pomoći i lokalne institucije - na povjerenje i društvenu koheziju. Prvi dio je podjeljen u četiri poglavlja:

- Promjene u interpersonalnom povjerenju i njegovo opadanje* gdje su opisani opadanje društvenog kapitala (naročito premošćujućeg) tokom proteklog desetljeća i njegova neravnomjerna raspodjela između etničkih područja i društvenih grupa (urbane-ruralne, visoki nasuprot niskih prihoda);
- Društvene promjene i populaciona kretanja* gdje su opisane osnovne društvene podjele u poslijeratnom bosanskom društvu, a kojima doprinose konflikti oko nedovoljnih resursa;
- Društvene podjele i sistem socijalne zaštite* gdje se raspravlja o nestanku mreže socijalne zaštite i ukazuje se na činjenicu da međunarodne donacije inkliniraju ka perpetuaciji društvenih podjela kreiranih ratom; i
- Fragmentacija institucija lokalnog nivoa* gdje se ukazuje na uticaj etničke fragmentacije na ponašanje opštinskih vlasti i neujednačenost u distribuciji javne infrastrukture

Drugi dio studije, *Stavovi spram institucija lokalnog nivoa i oblici kolektivnog djelovanja*, daje opis odnosa na lokalnom nivou između građana i formalnih institucija, a u kontekstu osiromašenja i opadanja društvenog kapitala. Preispituju se praktični stavovi bosanskih građana (korištenje ličnih veza i podmićivanje, članstvo u volonterskim asocijacijama, učešće u lokalnim kolektivnim aktivnostima), te uticaj njihovog takvog ponašanja na evoluciju društvenog kapitala u Bosni i Hercegovini. Drugi dio je podijeljen u četiri poglavlja:

- Opšta ocjena javnih usluga i formalnih institucija* gdje se ukazuje na generalno negativnu ocjenu javnih usluga i formalnih institucija od strane bosanskih građana, ali pri čemu oni pokazuju rafinirano razumijevanje uzroka takvog stanja;
- Odnos između građana i institucija lokalnog nivoa* gdje se ukazuje na činjenicu da je neformalna praksa (privatne veze, mito) osnažena dezintegracijom osnovnih institucionalnih oblika posredovanja i participacije;
- Odnos između građana i formalnih volonterskih asocijacija* gdje se ukazuje na opadanje sa stanovišta asocijacija, ali se i naglašava i činjenica da kako tradicionalni tako i novi oblici volonterskih asocijacija mogu doprinjeti kreiranju društvenog kapitala; i
- Oblici kolektivnog djelovanja vezani za lokalne javne službe* gdje se raspravlja o osnovnim oblicima kolektivnog djelovanja (infrastrukturni projekti, akcije čišćenja,

kolektivni protesti) i segmentima populacije koji više inkliniraju učešću u tim aktivnostima.

## **Prvi dio. Interpersonalno povjerenje, društvene podjele i formalne institucije**

### **A. Promjene u interpersonalnom povjerenju i njegovo opadanje**

#### *Osnovne promjene društvenog kapitala na mikro nivou*

**U odnosu na predratni period jasne su promjene društvenog kapitala u Bosni i Hercegovini na nivou interpersonalnog povjerenja i sa tim vezane prakse socijalizacije i međusobne pomoći. Tokom ispitivanja javnog mnjenja 43.9 procenta ispitanika u područjima pod bošnjačkom dominacijom izjavilo je da nije došlo do opadanja socijalizacije sa starim komšijama druge nacionalnosti, time ukazujući na relativno visok nivo premošćujućeg društvenog kapitala. Ispitivanje javnog mnjenja ukazuje na veće opadanje društvenog kapitala među siromašnima i IRL, mjereno pozivima i materijalnom pomoću, a usljed opadanja interpersonalnog povjerenja (mikro nivo društvenog kapitala), što dalje utiče na formalne institucije i građanske vrijednosti (makro nivo društvenog kapitala).**

#### *Opadanje premošćujućeg društvenog kapitala*

Gotovo svi učesnici u radu fokus grupa izjavili su da je Bosna i Hercegovina zemlja karakterizirana niskim nivoom interpersonalnog povjerenja, u velikoj mjeri usljed nesigurnosti i razočarenja u ratnom i postratnom periodu. Ovo je uticalo na smanjenje socijalizacije i međusobne pomoći:

*Koliko se ja sjećam ljudi su prije rata više vremena provodili skupa i više su brinuli o problemima drugih. – predstavnik centra za civilne inicijative, Tuzla*

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja ukazuju da je stepen socijalizacije u većem opadanju među kolegama (35.12 procenat) i komšijama — naročito kada su oni različite nacionalnosti (47.4 procenat)— nego među rođacima (15.5 procenat) i bliskim prijateljima (19.1 procenat). Ovo koncentrisanje na ograničen broj najbližih ličnih kontakata ukazuje da su događaji iz proteklog desetljeća više uticali na premošćujući nego na uvezujući društveni kapital.

#### *Različit uticaj ratnog u odnosu na postratni period*

Učesnici u radu fokus grupa i ključni informanti ukazuju na značajne razlike između ratnog i postratnog perioda. Rat je prije svega uticao na interpersonalno povjerenje među članovima različitih etničkih grupa (premošćujući društveni kapital). Istovremeno, rat je veoma često osnažio povjerenje među ljudima iz iste etničke skupine, iz istog mjesta ili iz iste porodice (uvezujući društveni kapital). Ratni period se u određenoj mjeri pamti kao vrijeme bliskosti i solidarnosti:

*Kada posmatram svoju zgradu, svoje komšije, mi smo svi provodili vrijeme skupa u podrumima i jedino smo mislili o tome kako preživjeti. Tada je bilo drugačije, bili smo skupa non-stop. – predstavnik centra za civilne inicijative, Tuzla.*

Novi uslovi postratnog perioda – rastući značaj materijalnih preokupacija i pojavljivanje novih oblika nejednakosti — doprinjeli su opštoj klimi ljubomore, takmičenja i sebičnosti.

*Ljudi su se sada okrenuli sebi, u principu svako brine o vlastitim interesima. Razlika između bogatih i siromašnih je u porastu. Cijelo društvo se kreće ka fazi kada će se ljudi respektovati u odnosu na materijalna dobra koja posjeduju, a ne na osnovu njihovih ličnih kvaliteta. – predsjednik lokalne NVO, Tuzla*

Siromaštvo i stambeni problemi, nezaposlenost ili dvostruko korištenje stambenog prostora također su otežali socijalizaciju i međusobno pomaganje doprinjevši sve većem sužavanju ličnih odnosa, pa čak i ugrozivši odnose sa bližim prijateljima i rođacima (uvezujući društveni kapital). Na osnovu rezultata javnog mnjenja može se zaključiti da je smanjena socijalizacija sa komšijama različite nacionalnosti direktno vezana za rat i etničko čišćenje, dok su otežani odnosi sa rođacima i bliskim prijateljima više posljedica materijalnih problema.

### *Prostorne razlike u iznosu društvenog kapitala*

Uticao na društveni kapital bio je različit u tri dijela zemlje sa različitim etničkim većinama. Čini se da su područja sa bošnjačkom većinom zadržala najviši nivo premošćujućeg društvenog kapitala; više stanovnika u ovim područjima izjavilo je da nije bilo opadanja socijalizacije sa starim komšijama usljed njihove različite nacionalnosti (44 procenta, u poređenju sa 31.3 procenta u odnosu na područja pod hrvatskom i 30,2 procenta u odnosu na područja pod srpskom dominacijom). Također, manji broj ispitanika u ovim područjima pomenuo je netoleranciju kao osnovni uzrok opadanja socijalizacije (4.1 procenta u poređenju sa 6.6 procentata u odnosu na područja sa srpskom i 19,5 procentata u odnosu na područja sa hrvatskom dominacijom). Stiče se utisak o nešto većoj otpornosti uvezujućeg društvenog kapitala u područjima pod hrvatskom dominacijom (90.6 procenata ispitanika rekli su da nije došlo do opadanja socijalizacije sa rođacima u poređenju sa 85.5 procenata u područjima sa bošnjačkom i 78,9 procenta u područjima sa srpskom većinom).

**Ove se razlike reflektuju u spremnosti da se pomogne drugima: populacija u krajevima pod bošnjačkom dominacijom izražava veću spremnost da pomogne drugima nego što je to slučaj sa populacijom u područjima sa srpskom i hrvatskom većinom.**

Stiče se utisak da premošćujući kapital uopšte nije smanjen u nekim područjima, naročito u dijelovima zemlje sa bošnjačkom većinom gdje je etničko čišćenje bilo manje sistematske prirode. Tako su, na primjer, ne-nacionalističke opštinske vlasti u Tuzli nastojale očuvati lokalne interetničke odnose, dok su interetničke tenzije u Bihaću bile zasijenjene sukobima među Bošnjacima. Sa druge strane, veće prisustvo uvezujućeg društvenog kapitala u područjima sa hrvatskom većinom vjerovatno je posljedica bolje ekonomske situacije i jake političke i vjerske kohezije. Što se tiče područja pod srpskom dominacijom, ona su karakterizirana gotovo potpunom etničkom homogenošću, trajnim institucionalnim i političkim krizama i naročito teškom ekonomskom situacijom.

### *Pozivi i materijalna pomoć kao indikatori društvenog kapitala*

Pozivi i materijalna pomoć konkretni su oblici socijalizacije i međusobne pomoći, pa samim tim i interpersonalnog povjerenja – a oni su i dalje česta pojava u Bosni i Hercegovini.

### **Nejednaka distribucija društvenog kapitala**

**Učestalost poziva i materijalne pomoći jasno ukazuje na činjenicu da siromašni imaju manje društvenog kapitala nego bogati. Mnogi siromašni učesnici rekli su da ne pozivaju**

rođake (44 naspram 7 procenata ispitanika sa visokim primanjima), prijatelje (43 naspram. 20 procenata), kolege (80 naspram 46 procenata), stare komšije (iste nacionalnosti: 65 naspram 36 procenata; različite nacionalnosti: 74 naspram 57 procenata) niti nove komšije (iste nacionalnosti: 74 naspram 50 procenata; različite nacionalnosti: 82 naspram 63 procenta). Samim tim, siromašni imaju manje prilika da uspostave nove lične odnose, te im je mnogo teže održati bliskost čak i sa rođacima (uvezujući društveni kapital)

#### *Preoblikovanje društvenog kapitala*

Rat i etničko čišćenje nisu u potpunosti uništili lične odnose među pripadnicima različitih etničkih grupa (premošćujući društveni kapital). U tri mjeseca koja su prethodila ispitivanju javnog mnjenja, više od jednog na svakih pet ispitanika (22.2 procenta) pozvali su u svoju kuću starog komšiju različite nacionalnosti, a jedan od jedanaest ispitanika (8,6 procenta) pružio je pomoć takvom komšiji. U fokus grupama je također istaknuto da praksa dobrosusjedskih odnosa (komšiluk) još uvijek postoji:

*Živim u blizini Cerika, pravoslavnog srpskog sela, dok smo mi katolici. Sada sasvim normalno komuniciramo. Ima onih koji su protjerani i sada se vraćaju i mi im želimo pomoći prije nego što se smjeste, a onda ćemo živjeti isto kao i prije, posjećivati ćemo se, ići u lov – već smo skupa lovili, a za to je potrebno veliko povjerenje, da pet Srba i pet Hrvata idu u lov skupa. – neformalni predstavnik MZ Dubrave, Brčko*

**Sa druge strane, mnogi se manjinski povratnici žale na manjak interpersonalnog povjerenja i ličnih odnosa sa članovima lokalnih etničkih većina.:**

*Potrebno je vrijeme da izlječi rane, ali mislim da nikada više neće biti kao ranije – žena, Brčko*

Ispitivanje javnog mnjenja također ukazuje na intenzivan proces kreiranja novih personalnih odnosa na osnovu etničke pripadnosti, u svakoj etničkoj grupi i u svakom području pod dominacijom jedne od etničkih grupa (pogledati tabelu1).

**Tabela 1. Da li se sa tim ljudima družite jednako kao ranije, više ili manje nego ranije? Ukoliko se družite manje nego ranije šta je osnovni razlog tomu? \***

	Rođaci		Najbliži prijatelji		Radne kolege		Stare komšije / iste nacionalnosti		Stare komšije / druge nacionalnosti		Nove komšije / iste nacionalnosti		Nove komšije / druge nacionalnosti	
	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%
Družimo se / mnogo više nego ranije	37	<b>5.48</b>	45	<b>6.67</b>	19	<b>2.81</b>	17	<b>2.52</b>	8	<b>1.19</b>	42	<b>6.22</b>	6	<b>0.89</b>
Družimo se dovoljno/ jednako kao ranije	532	<b>78.81</b>	501	<b>74.22</b>	360	<b>53.33</b>	432	<b>64.00</b>	241	<b>35.70</b>	243	<b>36.00</b>	168	<b>24.89</b>
Družimo se malo/ manje zato što nemamo dovoljno vremena/novca	48	<b>7.11</b>	65	<b>9.63</b>	87	<b>12.89</b>	69	<b>10.22</b>	47	<b>6.96</b>	47	<b>6.96</b>	38	<b>5.63</b>
Družimo se malo/manje zato što ne radimo i ne živimo na istom mjestu	36	<b>5.33</b>	31	<b>4.59</b>	59	<b>8.74</b>	64	<b>9.48</b>	67	<b>9.93</b>	8	<b>1.19</b>	9	<b>1.33</b>
Družimo se malo/manje zato što se nedovoljno poznajemo	-	-	1	<b>0.15</b>	11	<b>1.63</b>	6	<b>0.89</b>	11	<b>1.63</b>	149	<b>22.07</b>	110	<b>16.30</b>
Družimo se malo/manje zato što to ne želimo	3	<b>0.44</b>	10	<b>1.48</b>	13	<b>1.93</b>	19	<b>2.81</b>	67	<b>9.93</b>	27	<b>4.00</b>	67	<b>9.93</b>
Družimo se malo/manje zbog političke/etničke ne tolerancije	3	<b>0.44</b>	6	<b>0.89</b>	6	<b>0.89</b>	8	<b>1.19</b>	53	<b>7.85</b>	7	<b>1.04</b>	40	<b>5.93</b>
Družimo se malo/manje zbog nekog drugog razloga	15	<b>2.22</b>	16	<b>2.37</b>	61	<b>9.04</b>	41	<b>6.07</b>	75	<b>11.11</b>	62	<b>9.19</b>	94	<b>13.93</b>
Nezna/nije odgovorio-la	1	<b>0.15</b>	-	-	59	<b>8.74</b>	19	<b>2.81</b>	106	<b>15.70</b>	90	<b>13.33</b>	143	<b>21.19</b>
Ukupno	675	<b>100.00</b>	675	<b>100.00</b>	675	<b>100.00</b>	675	<b>100.00</b>	675	<b>100.00</b>	675	<b>100.00</b>	675	<b>100.00</b>

- Pitanje vezano za nove komšije: Da li se sa tim ljudima družite mnogo/ dovoljno / malo? Ukoliko se malo družite, šta je osnovni razlog tomu?

#### *Posljedice mnogo veće za IRL nego za lokalno stanovništvo*

Opadanje interpersonalnog povjerenja mnogo je jače izraženo u slučaju IRL koja su bila žrtve nasilja, promjene mjesta stanovanja i okruženja, gubitka posla i mjesta stanovanja. Mnoga se IRL žale na neprijateljski stav lokalnog stanovništva prema njima:

*Ukoliko kažete da ste izbjeglica nema šanse da će vam (lokalno stanovništvo) u nečemu pomoći. – muškarac, Tuzla*

Sa druge strane, lokalno stanovništvo optužuje IRL da su poremetili interpersonalno povjerenje u njihovom komšiluku:

*Urbano stanovništvo, ljudi koji su rođeni ili odgojeni u gradu, radije se povlače pred najezdom takvih ljudi, necivilizovanih ljudi. Oni su došli na asfalt i nameću nam svoje običaje, svoj način života. Ljudi koji su od nekuda došli sada su uticajniji nego lokalno stanovništvo, nego građani. – žena, Banja Luka*

Međutim i u slučaju IRL gubitak društvenog kapitala samo je djelimičan. IRL iz jednog mjesta veoma su često koncentrisani u istoj opštini ili regiji, te tako održavaju ranije odnose i mreže. Također imaju tendenciju da kompenziraju gubitak društvenog kapitala uzrokovan egzilom razvijanjem novih odnosa u mjestima trenutnog boravka, uglavnom sa osobama iz iste etničke grupe. Integracija IRL u mjestima trenutnog boravka zavisi od njihove odluke da tamo ostanu ili da se vrate u predratna mjesta stanovanja, kao i od njihovih ranijih poznanstava i mreža i njihove materijalne situacije.

Uvezujuća dimenzija novog društvenog kapitala kreiranog od strane IRL može biti ilustrovana na primjeru lica koja žive u kolektivnom centru u Mihatovićima (Tuzla),<sup>5</sup> te lica koja su se kolektivno smjestila u predgrađu Klanac (Brčko) ili selu Križevci (Zvornik), u kojim su slučajevima zajedničko mjesto porijekla, slično ratno iskustvo, materijalni problemi i indiferentnost ili neprijateljstvo lokalnog okruženja doprinjeli razvoju jakog osjećaja zajedništva.

[1996. godine ljudi su došli iz] *Kaknja, Varesa, Ilijasa—bilo je mnogo tih ljudi koje nisam čak ni poznao, ali smo se u međuvremenu dobro upoznali zbog toga što su nas životni problemi ujedinili. Postajali smo sve bliži i, kako se kaže, počeli smo disati jednim dahom, i još uvijek smo takvi, kompaktna i jaka zajednica koju niko ne može podijeliti. Još uvijek smo ujedinjeni u našim ciljevima.* – predsjednik srpskog odobra MZ, Klanac, Brčko

### **Lokalni faktori koji utiču na preoblikovanje društvenog kapitala**

U mjestima gdje većina ljudi pripada istoj etničkoj grupi, balans između lokalnog stanovništva i IRL djeluje kao ključni faktor koji utiče na vrstu i količinu društvenog kapitala. Uvezujuće povjerenje među IRL mnogo je intenzivnije nego među lokalnim stanovništvom, ali je ono zasnovano na situaciji za koju se očekuje da bude privremena. U kvartovima gdje su populacione promjene bile ograničene prirode i gdje su očuvane predratne komšijske veze i mreže – kao što je centralno naselje Slatina (Tuzla) ili radnička predgrađa Šiški Brod (Tuzla) i Ada (Banja Luka) – čini se da je lokalno stanovništvo zadržalo viši nivo interpersonalnog povjerenja i odnosa. Trajni osjećaj zajedništva je također prisutan među manjinskim povratnicima koji dijele osjećaj da su se našli između dva neprijateljska okruženja – mjesta njihovog boravka u egzilu i mjesta povratka.

### **Neformalne prakse materijalne pomoći i saradnje**

Promjene i razlike u interpersonalnom povjerenju uticale su na materijalnu pomoć i saradnju. Ova praksa i dalje je česta među rođacima i bliskim prijateljima, ali je znatno opala među komšijama i kolegama. Značaj materijalne pomoći jasno se očituje u činjenici da je mnogo više ispitanika reklo da se radije oslanja na lične prijatelje nego formalne institucije u slučajevima kada im je potrebna pomoć. Neformalna praksa pružanja materijalne pomoći ne samo da doprinosi preživljavanju najviše siromašnijih, već i funkcionisanju zajednice time što ublažava tenzije i kreira među-ovisnost.

### **Osnovni oblici materijalne pomoći**

Tri su glavne kategorije materijalne pomoći: finansijska pomoć, donacije u hrani i potrepštinama, podjela zajedničkih troškova u skladu sa prihodima.

**Finansijska pomoć** obično je vezana za traumatične događaje kao što su požari, bolesti, nesreće ili smrtni slučajevi. Komšije i kolege pomažu u pokrivanju troškova smještaja, bolničkih troškova ili sahrana. Ova praksa datira iz predratnog perioda, ali je više ograničena u postratnom periodu:

*Ljudi nemaju novca, a svi znamo da je finansijski opstanak osnovna stvar u životu. Rado ću pomoći komšiji, ali ne mogu mu kupiti hranu svojim novcem zato što se moram brinuti o svojoj majci.* – žena, Bihać

---

<sup>5</sup> Kolektivni centar Mihatovići jedan je od najznačajnijih u Bosni i Hercegovini, lociran je u MZ Šiški Brod, otvoren je 1995. godine i u njemu je smješteno oko 1,300 interno raseljenih Bošnjaka iz istočne Bosne..

**Donacije u hrani i potrepštinama** su vezane za osiromašenje u postratnom periodu. Komšije daju novac, hranu ili odjeću najsiromašnijim članovima zajednice, kao što su samohrane majke, penzioneri ili IRL. Većina ove pomoći se samostalno organizuje, iako dio toga dolazi iz doprinosa i zajmova iz dijaspore.<sup>6</sup>

*Brinem se o jednoj staroj ženi čij je muž umro i ona je sada sama, nema djece. Svakog mjeseca odnesem joj 200 do 300 dinara, već koliko mogu. Ne radi se samo o njoj, tako mi pomažemo jedni drugima kada smo u mogućnosti. – žena, Zvornik*

**Podjela zajedničkih troškova** očituje se u stambenim zgradama i kolektivnim centrima kod plaćanja taksi i komunalnih usluga. Učešće svakog stanovnika izračunava se u skladu sa njegovim/njenim prihodima ili bogatiji pokriju troškove siromašnih. Međutim ovo može dovesti do tenzija među siromašnima i onima koji materijalno bolje stoje:

*Oni koji imaju prihode ne mogu vječno biti naši donatori. Ne možemo im stalno govoriti daj, daj. – muškarac, Tuzla*

### **Saradnja kod izgradnje i obnove kuća**

Ljudi koji žive u selima ili urbanim predgrađima jedni drugima pomažu pri izgradnji ili obnovi kuća. Takav reciprocitet je tradicionalan u bosanskom društvu i uključuje komšije, prijatelje i bliske rođake.<sup>7</sup> Čini se da je široko rasprostranjen među IRL i povratnicima u područja u kojima su kuće bile uništene:

*Nikada nisam bio radnik, ali rođaku sam instalirao struju, a onda je on pomogao meni. Jasno se sjećam 1996. godine kada je bila najteža od svih zima. U svoj toj patnji jedni smo drugima pomogli da riješimo probleme – predsjednik srpskog odbora MZ Klanac, Brčko*

Bitna razlika u odnosu na predratnu situaciju je u tome što zajednički rad više ne okuplja komšije različitih nacionalnosti: Srbi u Brčkom ili Bošnjaci u Gornjem Vakufu ne pomažu manjinskim povratnicima pri obnovi kuća. Slično tome, ljudi ne učestvuju u izgradnji religijskih objekata drugih etničkih skupina što je bio uobičajen slučaj prije rata. Jedina iznimka pronađena je u selu Dubrave (Brčko) gdje Hrvati pomažu Srbima povratnicima u obnovi njihovih kuća.

### **Saradnja u održavanju stambenih zgrada**

**U stambenim zgradama organizuju se kolektivne aktivnosti manjeg obima, uglavnom vezane za čišćenje i popravku zajedničkih prostorija (stepeništa, parkinga, zelenih površina itd.). Ova je praksa usko vezana za postojanje kućnih savjeta, koji su bili dio jugoslovenskog sistema samoupravljanja i igrali značajnu ulogu tokom rata (civilna zaštita, raspodjela humanitarne pomoći). Mnogi od ovih savjeta su ukinuti u zgradama gdje je došlo do značajne promjene u sastavu stanovništva.**

### **Veze između mikro i makro nivoa društvenog kapitala**

<sup>6</sup> U društvenoj studiji iz 1999. godine gotovo 10 procenata ispitanika pomenulo je finansijsku potporu iz dijaspore kao izvor prihoda (pogledati Svjetska Banka 1999a, str. 12). UNDP-ov sistem ranog obavještanja napominje da "više ljudi prima finansijsku potporu od rođaka iz inostranstva nego od strane raznih državnih programa" (pogledati UNDP 2001, str. 36).

<sup>7</sup> Pogledati Bringa, Tone 1995.

Kolektivni radnovi na izgradni i opravci kuća i održavanje zajedničkih prostorija u stambenim zgradama jasno ukazuju na uticaj interpersonalnog povjerenja na učestalost i obim zajedničkih aktivnosti. Mnogi učesnici u radu fokus grupa doživljavaju zapuštenost zajedničkih prostorija kao posljedicu sve manje civilizovanosti:

*Neki ljudi nisu iz grada, nisu odgojeni da brinu o tome da li je ulaz u kojem žive okrećen ili ne ili da li se smeće nalazi pred njihovim vratima, a to su male stvari koje utiču na cjelokupan životni stil.* – žena, Banja Luka

## **B. Društvene podjele i populaciona kretanja**

Iako su etničke podjele još uvijek značajne, u proteklih nekoliko godina došlo je do njihovog opadanja. Međutim podjela među bogatima i siromašnima produbljena je u ratnom i postratnom periodu. Najizdržljivije podjele na lokalnom nivou su one između domaćeg stanovništva, IRL i manjinskih povratnika, koje imaju jaku društveno-ekonomsku dimenziju, ali doživljavaju se sa stanovišta kulturnih, moralnih ili političkih kategorija. Spremnost na povratak i njegova samoodrživost usko su vezane za društveno-ekonomska pitanja, kao što su mogućnost zaposlenja i pristupa javnim uslugama.

### ***Osnovne društvene podjele u Bosni i Hercegovini***

Društvenom studijom iz 1999. godine (Svjetska Banka 2000) ustanovljeno je da su osnovni uzroci društvenih podjela u bosanskom društvu rezultat etničke pripadnosti, mjesta porijekla, ratnog iskustva i nivoa prihoda. Podjela između siromašnih i bogatih djelovala je akutnijom od podjele među različitim etničkim grupama.<sup>8</sup> Ova studija potvrđuje takvu opštu sliku.

### ***Evolucija etničkih podjela***

Etničke je podjele teško procijeniti na lokalnom nivou: ključni informanti i učesnici mogu smanjivati značaj tih podjela iz kurtoazije ili samocenzure, naročito u radu fokus grupa sačinjenih od pripadnika etničkih manjina.<sup>9</sup> Tendencija da se negira bilo kakav ozbiljan etnički konflikt na lokalnom nivou naročito je prisutna među Bošnjacima, ali oni insistiraju na tenzijama među ljudima koji su se tokom rata našli na suprotnim stranama linije fronta, iako se ove dvije vrste podjela u suštini svode na isto. Mladi ljudi u Tuzli, na primjer, sa uvažavanjem govore o “našim” Srbima – onima koji su ostali u gradu tokom rata – ističući tolerantni duh grada, ali osuđuju one koji su grad napustili tokom rata, a radi se o velikoj većini lokalne srpske populacije.

### ***Uticaj rata na podjelu između bogatih i siromašnih***

Mnogi učesnici osuđuju osobe koje su se obogatile tokom rata. Drugi kažu da su se samo siromašni borili, dok su bogati i intelektualci izbjegli mobilizaciju:

---

<sup>8</sup> U društvenoj studiji 38% ispitanika navelo je velike društvene razlike između bogatih i siromašnih, a 32% društvene razlike između pripadnika različitih etničkih grupa.

<sup>9</sup> Ispitivanje javnog mnjenja također je ukazalo na tendenciju članova lokalnih etničkih manjina da umanjuju značaj etničkih podjela. Samo 1,1 procenata ispitanika iz ove grupe navelo je da manje kontaktira sa predratnim komšijama usljed etničke ili političke netolerancije u poređenju sa 8,9% ispitanika iz grupe lokalnih etničkih većina.

*Od 1.340 ratnih vojnih invalida na području opštine Bihać samo jedan je magistar, a sedamnaest ih je univerzitetski obrazovano. To govori samo za sebe.. – muškarac, Bihać*

Prisutan je animozitet među Bošnjacima koji su ostali u zemlji tokom rata i onih koji su zemlju napustili i u nju se nisu vratili:

*Umjesto da nam pomognu jer mi smo stvorili uslove za njihov povratak oni se vraćaju sa vrećama punim novca, kupuju stanove i radna mjesta. – muškarac, Bihać*

### **Uticaj ekonomske krize na podjelu između bogatih i siromašnih**

Nezaposlenost i siromaštvo doživljavaju se najznačajnijim problemima postratnog perioda. Manjak stambenog prostora također je uzrok zabrinutosti i doprinosi opštem osjećaju nesigurnosti. Široko rasprostranjeno mišljenje da se ekonomska situacija pogoršala u odnosu na 1995 posljedica je slabljenja mreže socijalne zaštite naslijeđene iz komunističkog perioda (pogledati dio I C) i centralnog mjesta materijalnih problema u svakodnevnom postratnom životu:

*U ratu je bilo lakše jer bio je rat i svima je bilo teško, ali sada se mnogo teže sa tim nosimo. – muškarac, Bihać*

Kao što je istaknuto u studiji Glasovi siromašnih (Svjetska Banka 1999), opšte osiromašenje populacije i pojavljivanje vidljivih i nelegitimnih nejednakosti nakon rata rezultirali su jakim osjećajem nepravde, doprinjevši neprijateljstvu spram “ratnih profitera” i “lopova”. Moralne optužbe na račun bogatih vidljive su u područjima pod srpskom dominacijom, gdje učesnici insistiraju na suprotstavljenim moralnim vrijednostima kod bogatih u odnosu na siromašne:

*Ako tražite pomoć od siromašnih oni će već naći načina da jedni drugima pomognu, ali bogati ne brinu ni o kome drugom. – muškarac, Brčko*

### **Populaciona kretanja i lokalne društvene podjele**

Najviše izdržljive podjele na lokalnom nivou rezultat su prisilnih populacionih kretanja tokom rata. U urbanim staništima, lokalno stanovništvo (uključujući manjinske povratnike) i IRL takmiče se za nedovoljne resurse kao što su stambeni prostor i radna mjesta – ostvarujući različite rezultate. Gotovo dvostruko više domicilnog stanovništva, o odnosu na IRL, imaju stabilne i formalne poslove, dok je više od trećine IRL, u poređenju sa manje od četvrtine domicilnog stanovništva, nezaposleno.

Tekući proces povrata kuća i stanova njihovim predratnim vlasnicima, i deložacije ilegalnih okupanata, vjerovatno su osnovni uzrok tenzija među lokalnim stanovništvom, IRL i manjinskim povratnicima<sup>10</sup>:

*Osnovni uzrok nepovjerenja [među ljudima] sasvim je sigurno različit pravni status onih koji žele povratiti svoju imovinu i onih koji okupiraju tuđu imovinu i nemaju koda otići. – zamjenik gradonačelnika, Brčko*

### **IRL i manjinski povratnici**

---

<sup>10</sup> 82,4 procenta lokalnog stanovništva i samo 15 procenata IRL posjeduju objekte u kojima su trenutno smješteni. 3 procenta lokalnog stanovništva i 15 procenata IRL iznajmljuju svoj trenutni smještaj, a 10 procenata lokalnog stanovništva i 68 procenata IRL okupiraju tuđu imovinu.

Suprotstavljeni interesi IRL i manjinskih povratnika više su nego vidljivi, zbog toga što povratak u velikoj mjeri ovisi od deložacija IRL (UNDP 1999). Mnoga su IRL zabrinuta mogućnošću da budu deložirani i imaju jak osjećaj opadajućeg socijalnog statusa vezanog za gubitak svoje predratne imovine i radnih mjesta.

*Imala sam imovinu i sve, a ovdje sam izbjeglica i bukvalno nemam ni dinara. – žena, Zvornik*

Manjinski povratnici su sa druge strane sretni što ponovo mogu biti u vlastitom domu. Međutim, u mnogim slučajevima povrat predratnih domova nije praćem povratom predratnih radnih mjesta.

*Diskriminacija na etničkoj osnovi najbolje se osjeti u vezi sa zaposlenjem, gdje je struktura u suštini mono-etnička. – tri oficira regionalnog ureda ombudsmena, Bihać*

### **Lokalno stanovništvo i IRL**

Lokalno stanovništvo se žali da su IRL bolje zaštićena novim imovinskim zakonima, dok IRL optužuju lokalno stanovništvo da izbjegavaju deložacije zahvaljujući svojim vezama sa lokalnim političarima i javnim službenicima.<sup>11</sup> Dvije grupe jedna drugu optužuju za monopolizaciju radnih mjesta:

*1993. godine usvojen je zakon kojim se izbjeglicama u ovom regionu daje prioritet pri zapošljavanju. Ako izbjeglice imaju takav status kako ih lokalno stanovništvo može prihvatiti, kako da budu prihvaćeni kada su u poziciji da dobiju poslove koje lokalno stanovništvo ne može dobiti? – predsjednik lokalne NVO, Banja Luka*

Osjećaja odbačenosti IRL od strane lokalnog stanovništva rezultat je gore opisanih tenzija mađa oni pripadaju istim etničkim grupama. Neki bi lokalni stanovnici više voljeli povratak svojih predratnih komšija, čak i kada se radi o osobama druge nacionalnosti.

*Ljudi [u Zvorniku] žele povratak svojih starih komšija, bez obzira na njihovu nacionalnost. Jedino bitno je da smo sa njima bolje živjeli. – muškarac, Zvornik*

### **Manjinski povratnici i lokalno stanovništvo**

Manjinski se povratnici često izražavaju pohvalno o ponašanju domicilnog stanovništva, dok održavaju distancu u odnosu na IRL:

*U kontaktu smo sa predratnim stanovništvom bez obzira na njihovu nacionalnost. Što se tiče izbjeglica njih ne poznajemo, te se samo kurtoazno pozdravljamo. – muškarac, Brčko*

Međutim, neki lokalni stanovnici okupiraju kuće i stanove manjinskih povratnika i mnogi ne gledaju blagonaklono na povratak svojih nekadašnjih komšija:

*Moraš pognuti glavu kako te tvoj stari komšija nebi prepoznao. – muškarac, Tuzla*

---

<sup>11</sup> U ispitivanju javnog mnjenja ustanovljeno je da veći broj IRL nego lokalnog stanovništva smatra da je diskriminacija osnovni problem vezan za smještaj IRL i povratnika (14 naspram 4 procenta), isti je slučaj i sa korupcijom (16 naspram 8 procenata)

### **Raznolikost lokalnih situacija**

Podjele među lokalnim stanovništvom, IRL i manjinskim povratnicima su kompleksne i razlikuju se od mjesta do mjesta. U selu Križevci (Zvornik), utisak je da se manjinski povratnici Bošnjaci bolje slažu sa interno raseljenim Srbima iz Sarajeva u svome selu, nego sa Srbima koji žive u susjednom selu Kitovnice. Bošnjački povratnici pominju zajedničko iskustvo života u egzilu kao osnovni razlog dobrih odnosa sa interno raseljenim Srbima.

*Nije bilo nikakvih svađa – zaista nikakvih. Posjećujemo ih u njihovim kućama, oni dolaze nama, sjednemo skupa, popijemo skupa. Zajedno pijemo, roštiljamo. Razumijemo se. – muškarac, Zvornik*

Istovremeno Bošnjaci su prilično neprijateljski raspoloženi prema svojim nekadašnjim komšijama koje sumnjiče za učešće u ubistvima 1992. godine:

*Naše su bivše komšije krive za genocid, ali oni to ne priznaju. Sto civila iz ove MZ se vode kao nestali, ali niko neće da kaže: 'Komšija, vidio sam ga, tamo sam ga sahranio.' Oni su krivi za svo zlo ali neprekidno ponavljaju da su došli ljudi iz Srbije i sve to uradili. – muškarac, Zvornik*

### **Društveno-ekonomski aspekt lokalnih društvenih podjela**

Visoka stopa siromaštva i nezaposlenosti osnažuje sukobe između IRL i manjinskih povratnika po pitanju restitucije, time što smanjuje prostornu mobilnost IRL i samim tim učvršćuje njihovu odlučnost da se odupru deložaciji. Do ovakvih konflikta najčešće dolazi među siromašnima.

### **Društveno ekonomski aspekt procesa restitucije**

IRL sa boljim materijalnim resursima, profesionalnim vještinama i privatnim vezama češće rješavaju svoje stambene probleme i rjeđe su izloženi deložacijama. Gotovo 80 procenata IRL sa minimalnim primanjima okupiraju tuđu imovinu, nasuprot 40% onih sa višim primanjima.

Usljed jake društveno-ekonomske dimenzije procesa restitucije, opštine koje su spremne da ispoštuju nove imovinske zakone suočene su sa visokim društvenim tenzijama i dramatičnim individualnim sudbinama. Manjak alternativnog smještaja, visoke cijene privatnog smještaja, kašnjenje u povratu imovine i malobrojnost donacija za obnovu i izgradnju također prisiljavaju IRL na povratak u kolektivne centre ili svoje uništene domove – koja ih situacija često podsjeća na inicijalni egzil. Takvi problemi navode mnoge opštinske vlasti da pokušaju usporiti proces deložacija. Čak i volonterske asocijacije koje podržavaju proces restitucije smatraju da će samo porast broja lokalnih stambenih jedinica omogućiti brzu i mirnu implementaciju novih imovinskih zakona.

*Ukoliko se vraća jedan Bošnjak ili Hrvat, a u njihovom domu živi cijela porodica koja je protjerana sa bošnjačke ili hrvatske teritorije mora se naći rješenje problema. Najgore rješenje je da ljudi budu istjerani na ulicu. Neophodno je izbjeći tragične situacije. – predsjednik lokalne NVO, Banja Luka*

### **Društveno-ekonomski aspekt procesa povratka**

Nekoliko studija<sup>12</sup> je ukazalo na razlike u stavovima prema povratku kod Bošnjaka, Srba i Hrvata. Oko 80 procenata IRL koja žive u područjima pod dominacijom Bošnjaka, 50 procenata onih koji žive u područjima pod hrvatskom i manje od 30 posto onih koji žive u područjima pod srpskom kontrolom izjavljuje da su se spremni vratiti u predratna mjesta stanovanja. Na tu odluku utiču faktori zaposlenja, starosne dobi, stambenog statusa i stepena obrazovanja.

Mnoga IRL koja su učestvovala u radu fokus grupa navode gubitak posla i strah od nezaposlenja kao osnovne razloge zbog kojih se ne žele vratiti. Mladi ljudi koji su bolje obrazovani često se ne žele vratiti, dok stari ljudi, uglavnom ruralnog porijekla i sa nižim stepenom obrazovanja, izražavaju želju za povratkom jer su se suočili sa teškoćama u procesu adaptacije u novoj sredini.

Također postoji veza između stambenog statusa i želje za povratkom. U radu fokus grupa učestvovali su neki manjinski povratnici i IRL koji su bili deložirani ili im se prijeti deložacijom. U tim slučajevima povratak se tretira manje kao stvar slobodnog izbora, a više kao problem i novi egzil. Istovremeno, siromaštvo i nezaposlenost ugrožavaju održivost povratka:

*Oni kažu vrati se, ali nikoga nije briga kako je nekome moje dobi živjeti ovdje.*  
– muškarac, Brčko

Preokupiranost IRL i manjinskih povratnika sa ekonomskim pitanjima ukazuje na promjenu stava u odnosu na 1999. godinu, kada je većina učesnika u društvenoj studiji rekla kako je lična sigurnost osnovna prepreka povratku.<sup>13</sup>

### ***Interpretacija lokalnih društvenih podjela i uticaj***

Dok podjele među lokalnim stanovništvom, IRL i manjinskim povratnicima imaju jako izraženu društveno-ekonomsku dimenziju, one se interpretiraju sa stanovišta kulturnih, moralnih i političkih kategorija.

### ***Kulturne predrasude između lokalnog stanovništva i IRL***

**Podjele između lokalnog stanovništva i IRL, na primjer, osnažene su predrasudama među urbanom i ruralnom populacijom.**

*Nekada su ovdje živjeli samo građani – urbani pravoslavci, muslimani i Hrvati.*  
*Svi ovi ljudi koji su sada tu došli su necivilizovani.* – žena, Banja Luka

Urbano stanovništvo optužuje interno raseljenu ruralnu populaciju za uzgajanje životinja u kupatilima ili na balkonima, bacanje otpadaka kroz prozor ili vršenje nužde u zajedničkim prostorijama. Oni ovakvo ponašanje pripisuju primitivizmu i nekulturi. Istovremeno izjavljuju da se interno raseljena ruralna populacija ne želi vratiti u predratna mjesta stanovanja zato što su se navikli na urbani način života. U realnosti mnoga su interno raseljena lica urbanog porijekla, a oni ruralnog porijekla žele da se smjeste u urbanim sredinama jer tu imaju pristupa osnovnim javnim službama.

<sup>12</sup> U društvenoj studiji (Svjetska Banka 1999), 74 procenata IRL bošnjačke nacionalnosti, 29 procenata IRL hrvatske nacionalnosti i 19 IRL srpske nacionalnosti izjavilo je da se žele vratiti u predratno mjesto stanovanja.

<sup>13</sup> U društvenoj studiji (Svjetska Banka 1999), 68 procenata IRL pomenulo je ličnu i imovinsku sigurnost kao osnovne preduslove za povratak.

Neprijateljstvo urbane populacije ka interno raseljenom ruralnom stanovništvu hrani se i osjećajem da su ljudi sa sela manje osjetili posljedice rata i ekonomske krize:

*Oni proizvode vlastitu hranu, nemaju problema sa deložacijama, osjećaju se sigurnima tamo gdje borave, a ljudi u gradovima istovremeno nemaju osnovne uslove za život. – žena, Tuzla*

### **Moralne i političke pritužbe između IRL i manjinskih povratnika**

Široko je reasprostranjeno uvjerenje da ilegalno okupirana tuđa imovina mora biti vraćena izvornim vlasnicima. Ovakav konzensus reflektuje efektivnost novih imovinskih zakona nametnutih od strane visokog predstavnika i propagandnih kampanja organizovanih od strane međunarodnih organizacija i lokalnih NVO. Međutim, mnogi istovremeno osuđuju kriterije na osnovu kojih se odlučuje o deložacijama i dodjeli alternativnog smještaja, naglašavajući da se ranjive kategorije stanovništva, uključujući ratne invalide i veterane, deložiraju iz stambenih jedinica koje zatim ostaju prazne ili ih raniji vlasnici ili ovlaštena lica prodaju:

*Na sastanku skupštine opštine Tuzla pitao sam koja je svrha deložacije vojnika koji je četiri godine ratovao i nema gdje živjeti, a sve samo zato da bi stan iz kojeg se istjeruje zjapio prazan. – predsjednik jedinstvene organizacije boraca (JOB), Tuzla*

**Široko rasprostranjena korupcija i pristrasnost kod implementacije deložacija i dodjele alternativnog smještaja također doprinose međusobnom optuživanju i opštem osjećaju nepravde vezane za proces restitucije:**

*Na opštinskom nivou problemi se rješavaju samo za one koji su u mogućnosti platiti. Potrebe porodica palih boraca ili invalida nisu uopšte bitne. Znam čovjeka koji je platio 15 hiljada maraka i dodijeljen mu je dvosoban stan. – muškarac, Zvornik*

**Ostale pritužbe na proces restitucije uže su vezane za etničke i političke nesuglasice. Tako na primjer interno raseljeni Srbi smatraju da manjinski povratnici uživaju veća prava od njih i optužuju međunarodne organizacije da ohrabruju povratak isključivo iz političkih razloga:**

*Naši se ljudi izbacuju na ulicu dok se oni [Bošnjaci i Hrvati] mirno vraćaju svojim kućama. – muškarac, Banja Luka*

**Manjinski povratnici Bošnjaci se sa druge strane žale na činjenicu da se interno raseljenim Srbima vraća njihova imovina bez obaveze da se vrate u predratna mjesta stanovanja, a da im se istovremeno dodjeljuju zemljište ili javni stanovi u novim mjestima stanovanja. Manjinski povratnici Bošnjaci također optužuju srpske vlasti za nastojanje da očuvaju rezultate etničkog čišćenja:**

*Dali su 5 miliona maraka za povratak Srba, a ja u Federaciji ne mogu dobiti ni metar kvadratni zemljišta već me istjeruju i kažu mi da ih ostavim na miru. – predsjednik odbora MZ Križeviči, Zvornik*

### **Prepoznavanje konfliktnih interesa i praktični kompromisi**

Manipulacija raseljenim stanovništvom u političke svrhe zaista je jedan od ključnih problema u postratnoj Bosni i Hercegovini i osuđena je u mnogim studijama i izvještajima. U Brčkom i Zvorniku, na primjer, javni protesti protiv povratka ili grubi napadi na povratnike bili su ohrabreni od strane nacionalističkih snaga. Ali čak i u takvim slučajevima neformalni ili formalni kompromisi doveli su do progresivne depolitizacije procesa povratka i manje-više mirne koegzistencije između IRL i manjinskih povratnika, što je ilustrovano primjerom predgrađa Brčkog, Klanac (pogledati okvir 1).

#### **Okvir 1. Klanac: Od konfrontacije do kompromisa**

U periodu od juna 1998. godine do aprila 2000. godine neizbježan je proces povratka u Klanac doveo do direktinih i nasilnih konfrontacija između dvaju grupa. Interno raseljeni Srbi su organizovali demonstracije i blokirali ceste kako bi spriječili predratne stanovnike Bošnjake da povrate svoje kuće, zahtijevajući dodjelu zemljišta na kojem bi mogli izgraditi vlastite kuće. Razgovori između ureda visokog predstavnika, vlasti Distrikta i dva odbora MZ doveli su u maju 2000. godine do dogovora da se srpskim izbjeglicama dodijeli stotinu zemljišnih parcela u predgrađu Ilačka gdje bi trebalo biti izgrađeno stotinu stanova. Interno raseljeni Srbi su zauzvrat pristali da dopuste proces povratka i na povrat kuća koje su okupirali njihovim izvornim vlasnicima čim budu u mogućnosti da se smjeste u Ilačkoj. Sa ciljem da se onemogući kreiranje mono-etničkog naselja u tom predgrađu po sto zemljišnih parcela dodjeljeno je bošnjačkim i hrvatskim porodicama.

Ovaj pragmatični pristup omogućio je miran proces povratka u Klancu i doprinjeo suštinskoj promjeni odnosa između Srba i Bošnjaka. Odbori mjesnih zajednica sada se redovno sastaju i zajedno vrše pritisak na vlasti Distrikta kako bi došlo do brze implementacije sporazuma.

**U sukobima inresa među lokalnim stanovništvom, IRL i manjinskim povratnicima, različita ratna iskustva i široko rasprostranjene predrasude međusobno se osnažuju. Opšte nepovjerenje među ovim grupama doprinosi osjećaju svake od njih da su prepuštene same sebi, te se one međusobno optužuju za nepoštenje i prikrivene ciljeve. Takve interpretacije odraz su niskog nivoa premošćujućeg društvenog kapitala u poslijeratnom bosanskom društvu i doprinose opadanju njegovog kapaciteta za upravljanje konfliktom. Istovremeno, pozitivne promjene u odnosima između interno raseljenih Srba i manjinskih povratnika Bošnjaka u Klancu, i generalno izmjenjena uloga asocijacija IRL u Brčkom (pogledati dio II C), ukazuju na činjenicu da prepoznavanje sukobljenih interesa može doprinjeti pronalaženju praktičnih kompromisa i omogućiti transformaciju uvezujućeg u premošćujući društveni kapital.**

### **C. Društvene podjele i sistem socijalne zaštite**

#### ***Etnička i zakonom propisana fragmentacija sistema socijalne zaštite***

Društvene podjele u postratnoj Bosni i Hercegovini pod uticajem su ne samo populacionih kretanja već i sistema socijalne zaštite čija fragmentiranost perpetuira ključne društvene podjele.

#### ***Perpetuacija etničkih podjela***

Kao najbolja ilustracija ovoga problema može poslužiti prostorna i etnička podjela sistema socijalne zaštite koja uzrokuje razne tipove diskriminacije i čini logičnom odluku manjinskih povratnika da se u mnogim slučajevima ne prebace na zdravstveno i penziono osiguranje u mjestima povratka. Većina bošnjačkih povratnika koji žive u Križevcima tako je osigurana u tuzlanskom kantonu, a većina srpskih povratnika u Martin Brodu (Bihać) osigurani su u Republici Srpskoj. Čak i u Distriktu Brčko, gdje je kreiran jedinstven fond zdravstvenog

osiguranja, penziono osiguranje ostaje kompetencija entiteta i stanovnici su prisiljeni da biraju između fondova penzionog osiguranja u Federaciji i Republici Srpskoj.

Perpetuacija etničkih podjela usljed načina organizacije sistema socijalne zaštite također uzima i neke indirektno oblike. Tako su, na primjer, donacije za obnovu i izgradnju kuća uzrok zapaljivih polemika među IRL i manjinskim povratnicima. U Križevcima (Zvornik) se ove dvije grupe međusobno optužuju za povlašten status kod međunarodne zajednice.

*Srbi dobiju ključ u ruke [useljive kuće], a muslimani dobiju samo građevinski materijal.* – Bošnjak, predsjednik odbora MZ Križevci, Zvornik

[Bošnjaci] povratnici od međunarodne zajednice dobiju sve što požele, a mi [Srbi] *ne primimo ni naramak potpalnog drveta.* – muškarac, interno raseljeni Srbin, Zvornik

**Takve napomene ukazuju na moguće kontraproduktivne efekte politike donacija zasnovane na političkim ciljevima ili pravnim kategorijama umjesto na stvarnim socijalnim potrebama. Prioritet koji donatori daju manjinskim povratnicima često se doživljava kao direktna diskriminacija od strane lokalnih etničkih većina i zaista može rezultirati u diskriminirajućoj praksi:**

*USAID nas je odmah pitao da li se radi o čisto hrvatskom selu jer oni prvenstveno podržavaju manjinski povratak. Ja sam mu rekao: 'Žao mi je gospodine ali nije naša krivica što u selu ne žive Bošnjaci ni Srbi, njih ovdje nije bilo ni prije rata.' Sada zato što nema Srba i Bošnjaka mi ne dobijamo nikakvu pomoć.* – predsjednik ruralnog odbora MZ, Brčko

### **Perpetuacija društvenih podjela uzrokovanih ratom**

Jedna uočljiva karakteristika svih fokus grupa jeste da su svi učesnici, bez obzira na njihov društveni identitet i pravni status, tvrdili da su upravo oni pripadnici "najranjivijih kategorija društva". Ovo se vezuje za činjenicu da donacije perpetuiraju društvene identitete kreirane ratom.

*Izbjeglice su iskoristile sve prednosti koje su pružale humanitarne organizacije. Sada ostaje da odrade posao [na dobijanju još pomoći] nakon što se vrate. To je ono što sada rade.* – muškarac, Tuzla

Veterani imaju slične pritužbe vis-a-vis socijalnih beneficija za ratne vojne invalide i porodice poginulih boraca. Neki se demobilisani borci smatraju više ranjivim od dvaju gore pomenutih kategorija:

*Ono što nas najviše boli jeste da oni ističu kako su porodice poginulih boraca u naj težoj poziciji tako da im pomažu više nego invalidima, a invalidima pomažu više nego drugim demobilisanim borcima. Ako svojoj djeci ne mogu obezbjeđiti zdravstvenu njegu onda su moja djeca u istoj poziciji kao djeca moga brata koji je poginuo – niti on mrtav niti ja živ ne možemo ništa učiniti.* – muškarac, Zvornik

### **Propast sveobuhvatne mreže socijalne zaštite**

Rastući značaj pravnih i zakonom propisanih podjela u postratnoj Bosni i Hercegovini reflektuje opšte osiromašenje populacije i nestajanje mreže socijalne zaštite. Smanjenje humanitarne pomoći, koja je tokom rata predstavljala neku vrstu mehanizma minimalne socijalne pomoći, također doprinosi propadanju mreže socijalne zaštite.:

*Tokom rata svima nam je bilo isto, bilo je mnogo [javnih] kuhinja, dobijali smo humanitarne pakete, bilo nam je lakše. Sada se pomoć dodjeljuje samo određenim socijalnim kategorijama. – žena, Tuzla*

### **Isključivanje iz mehanizama socijalne zaštite i socijalne pomoći**

Propadanje mreže socijalne zaštite podrazumijeva isključenje velikog dijela populacije iz preostalih mehanizama socijalne zaštite i pomoći. Nezaposleni učesnici fokus grupa ili oni koji rade u kompanijama koje ne uplaćuju doprinose na njihova primanja žalili su se da su isključeni iz sistema zdravstvene zaštite:

*Čak iako sam zaposlen nisam zdravstveno osiguran. Pričao sam sa direktorom i rekao mi je da nema novca. Otišao sam u centar za socijalni rad, ali oni su mi rekli da nisu u poziciji da mi pomognu zato što sam radno sposoban. – muškarac, Banja Luka*

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja ukazuju na učestalo mišljenje da lokalne javne službe uopšte ne pružaju socijalnu pomoć, sa čime se složila jedna trećina svih ispitanika i pola ispitanika iz grupe etničkih manjina. U slučajevima ozbiljnih finansijskih kriza veoma mali broj ispitanika potražio bi pomoć od formalnih institucija, te su čak i centri za socijalni rad rijetko tretirani kao izvor pomoći. Sposobnost svakog od lokalnih centara za socijalni rad da ispune svoju misiju u velikoj mjeri zavisi od iznosa sredstava koji uspiju obezbijediti iz opštinskih budžeta.

*Rad svakog centra zavisi od sposobnosti njegovog rukovodstva da se izbori za svoj status u opštini, u opštinskom budžetu. Osnovno je pitanje dakle u kojoj se mjeri oni mogu boriti za resurse koje je opština dužna doznačiti za socijalnu zaštitu.– predstavnik Nezavisnog biroa za humanitarna pitanja (NBHP), Banja Luka*

U isto vrijeme, zvaničnici pri Ministarstvu za izbjeglice i raseljena lica nastoje prebaciti odgovornost za ove kategorije društva na centre za socijalni rad.

*U skladu sa zakonom, IRL i izbjeglice trebali bi biti odgovornost Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica. Ljudi se međutim obraćaju centrima za socijalni rad koji ih usmjeravaju na ministarstvo. Ministarstvo nije u poziciji da zadovolji sve njihove potrebe pa ih opet usmjerava na centre za socijalni rad u nadi da će centri biti u mogućnosti zadovoljiti bar dio njihovih potreba i tako stalno u krug. Odgovornosti javnih agencija još uvijek nisu jasno definisane sa obzirom da novi zakon o socijalnoj zaštiti još nije usvojen. – predstavnik Nezavisnog biroa za humanitarna pitanja (NBHP), Banja Luka*

Većina ljudi se radije obraća za pomoć rođacima i prijateljima, a u manjoj mjeri i komšijama – zaključak koji podržava teoriju o značaju neformalnih oblika materijalne pomoći (pogledati dio I A) i dominaciji privatnih veza i neformalnih mreža nad formalnim institucijama (pogledati dio II B).

Učesnici sa minimalnim primanjima češće se obraćaju za pomoć centrima za socijalni rad, oni sa niskim primanjima humanitarnim i nevladinim organizacijama, a oni sa visokim primanjima najbližim prijateljima i uticajnim osobama. Ovo potvrđuje teoriju da siromašni uživaju manji društveni kapital od bogatih (pogledati dio I A) i sugerira zaključak da se bosanski građani obraćaju za pomoć formalnim institucijama samo onda kada ne ostvaruju privatne veze sa bogatim i uticajnim osobama (pogledati dio II B).

### **Poništavanje faktora ranjivosti**

Nedostatak sveobuhvatne mreže socijalne zaštite uslovljava neuravnotežen značaj beneficija ili donacija za specifične grupe ili pravne kategorije, zbog toga što se one koriste kao jedna vrsta zamjene za mehanizme socijalne zaštite.<sup>14</sup> U slučajevima gdje je većina ljudi nezaposlena ili dobija plate sa velikim zakašnjenjem ovo dovodi do paradoksalne situacije u kojoj su lokalno stanovništvo ili zdrave odrasle osobe naočigled najviše ranjive jer ne uživaju specifične socijalne beneficije niti primaju donacije:

[Humanitarne] organizacije daju besplatne lijekove samo raseljenim licima dok je lokalno stanovništvo i dalje ugroženo. – predsjednik lokalne local NVO, Tuzla

[Najviše trpe] oni ljudi koji su ostali bez posla, ali po osnovu staža i starosne dobi ne uspunjavaju uslove za penziju. Ti su ljudi u stanju potrebe, ali mi nismo u poziciji da im pružimo socijalnu pomoć. – zamjenik direktora centra za socijalni rad, Bihać

### **Institucionalna fragmentacija i finansijska iscrpljenost**

Širok spektar formalnih institucija, uključujući državnu administraciju, opštine, odbore MZ, međunarodne i lokalne NVO, udruženja interno raseljenih lica i demobilisanih vojnika, te političke partije, obezbjeđuju socijalne beneficije i donacije (pogledati dio II C). Na taj se način slabe državne institucije, sprječava se restauracija sveobuhvatne mreže socijalne zaštite, a sistem alokacije socijalnih beneficija i donacija izuzetno je kompleksan i nejasan. Nedovoljan nivo finansijskih resursa u odnosu na potrebe populacije dodatno doprinosi ovoj fragmentaciji i ima negativan uticaj na socijalnu koheziju i interpersonalno povjerenje.

### **Djelimična i zakašnjela implementacija zakonskih i socijalnih prava**

Finansijska iscrpljenost sistema socijalne zaštite doprinosi stanju u kojem su pravno definisana prava raznih grupa stanovništva mnogo veća od mogućnosti respoloživih javnih budžeta, te se usljed toga i ne zadovoljavaju. To je naročito tačno za populaciju veterana, od kojih mnogi ističu da su njihova prava "mrtvo slovo na papiru" čime se produbljuju njihove frustracije i nezadovoljstvo (pogledati okvir 2).

#### **Okvir 2. Veterani: Između kolektivne frustracije i individualnog nasilja**

Veterani su jedna od najbitnijih društvenih grupa nastalih tokom rata u Bosni i Hercegovini. Međutim, oni su tokom diskusija u fokus grupama istakli svoje nezadovoljstvo jer se neki od njih deložiraju i postaju beskućnici, zato što se njihova zakonom utvrđena prava ne poštuju, te jer su njihova socijalna primanja niska i isplaćuju se sa zakašnjenjem. Sve te materijalne frustracije pothranjuju osjećaj nepravde i opadajućeg socijalnog statusa.

*Dok je trajao rat mogao sam ušetati [u opštinu] sa puškom, lupiti nogom i reći da mi djete nema hljeba da jede. Za vojnike je bilo i brašna i ulja, sve se moglo naći. Tada smo nešto značili. Sada više nikome ne koristimo. – muškarac, Zvornik*

Neki su veterani učestvovali u demonstracijama organizovanim od strane njihovih udruženja, a zbog kašnjenja socijalnih primanja ili zbog deložacija veterana i ratnih vojnih invalida. Međutim, mnogi optužuju boračka udruženja da su ispolitizirana i korumpirana (pogledati dio II C), te su podjednako skeptični kao i većina bosanskih građana u vezi efikasnosti kolektivnog djelovanja. U Bihaću, gdje je broj veterana i ratnih vojnih invalida izuzetno visok, jedan zvaničnik je rekao:

<sup>14</sup> Na primjer, u budžetu Brčko distrikta za 2001. godinu predviđeno je ukupno 5.2 miliona maraka u individualnim zajmovima za socijalno ugrožene osobe. Od ovog iznosa, 4,5 miliona maraka (86 procenata) predstavljaju individualni zajmovi namjenjeni za stambeno zbrinjavanje IRL i manjinskih povratnika u poređenju sa 420.000 maraka (8 procenata) namjenjenih za socijalni rad i 200.000 maraka (4 procenta) za obrazovanje.

*Veterani i penzioneri su najviše nezadovoljna od svih kategorija. Ovi ljudi su izgubili iluzije, život je ubio njihove snove. Zaista se trude, kucaju na mnoga vrata, skreću pažnju na svoje probleme, ali bez mnogo efekta. – direktor odjela za opštu administraciju i socijalna pitanja, Bihać*

Mnogi veterani su jednako rezignirani i pasivni kao i ostatak populacije, ali neki od njih dolaze u iskušenje da pribjegu individualnom nasilju (također pogledati dio II D):

*Neću im dopustiti da me izbace iz stana. Znam kakav sam, eksplodirati ću. – muškarac, Bihać*

### ***Diskontinuitet i neujednačenost međunarodnih donacija***

Institucionalna fragmentacija i finansijska iscrpljenost također utiču i na politiku međunarodnih donatora. Međunarodne organizacije često mijenjaju svoje prioritete i podržavaju samo male i kratkoročne projekte. Mnogi projekti finansirani od strane međunarodnih donatora obuhvataju ograničen broj korisnika, uzrokujući tenzije među lokalnom populacijom:

*Jedan dio našeg sela ima struju, a drugi nema. Ne znam kakve se to igre igraju ovdje i kakva je to holandska organizacija koja pomaže samo pet kuća, a ne i ostale. – muškarac, Zvornik*

Negativna osjećanja spram politike donatora pothranjuje činjenica da kriteriji za dodjelu pomoći nisu jasno utvrđeni. Također je bilo pritužbi na pristrasnost i korupciju:

*Građani nemaju uvida u način na koji se te donacije troše, kako i zašto se troše. – muškarac, Zvornik*

*Ako im date 500 ili 1.000 maraka onda vam daju materijal za obnovu kuće, ali ako im ništa ne ponudite isto je kao da se niste ni prijavili. – muškarac, Bihać*

Najčešći zahtijev učesnika vezan za socijalne beneficije i donacije bio je da se usvoje jasni i sveobuhvatni kriteriji za njihovu alokaciju.

### ***Uloga institucija lokalnog nivoa u implementaciji socijalne politike***

Dok neki učesnici kažu da im međunarodne donacije ne čine dobro, drugi bi željeli da donatori uspostave direktnu komunikaciju sa institucijama na lokalnom nivou kao što su parohije/džemati ili MZ. Veće povjerenje u ove male i parohijalne formalne institucije, sa stanovišta materijalne pomoći, jasno je reflektovano i kod ispitivanja javnog mnjenja.

Neki odbori MZ nastoje umanjiti tenzije uzrokovane distribucijom međunarodnih donacija.

U Križevcima (Zvornik), odbor MZ je organizovao okupljanja građana (zbor građana Janje) kako bi dogovorili raspodjelu međunarodnih donacija između sela u toj MZ. Odbor je dodjelio dio humanitarne pomoći primljene od tuzlanskog kantona grupi interno raseljenih Srba u Križevcima.

Na višem nivou, opština Tuzla je pokrenula projekt koji ima za cilj da se prevaziđu institucionalna fragmentacija i finansijska iscrpljenost sistema socijalne zaštite. Opštinske vlasti su sačinile preciznu socijalnu kartu lokalne populacije u saradnji sa centrom za socijalni rad, Crvenim krstom i odborima MZ, a sa ciljem bolje koordinacije rada različitih agencija i NVO koje rade sa ranjivim kategorijama stanovništva. Odbori MZ također mobiliziraju sve raspoložive oblike materijalne pomoći, uključujući neformalnu i interpersonalnu pomoć (također pogledati dio I A).

*U jednoj MZ donacije se prikupljaju u kafićima, od malih firmi i dobrostojećih pojedinaca. Diskretno se skreće pažnja na profesore koji nisu u stanju da se prehrane od penzije, angažovana je penzionisana medicinska sestra koja posjećuje bolesne. Vlastitim su naporima razvili solidarnost među komšijama. Ova nam je inicijativa skrenula pažnju na činjenicu da se neki problemi mogu rješavati bez obzira na budžet. Penzioneri mogu pomoći penzionerima, profesori profesorima, komšije komšijama, samo ako su dobro organizovani – gradonačelnik, Tuzla*

### **Ograničenja socijalne politike u kontekstu masovnog siromaštva i nezaposlenosti**

Primjer Tuzle također može poslužiti kao ilustracija problema i ograničenja socijalne politike u kontekstu masovnog siromaštva i nezaposlenosti. Mnogi su svjesni da su manjkavosti sistema socijalne zaštite posljedica ekonomskih problema zemlje, ali ističu da zapravo žele poslove i više plate, a ne socijalne beneficije i međunarodne donacije.

*Ne treba mi međunarodna zajednica, samo mi treba dobar poslodavac koji bi mi dao dobar posao i platu, ništa mi više od toga ne treba. – žena, Bihać*

**Stabilan posao i dobra plata tretiraju se kao jedini put do obnavljanja individualne autonomije i digniteta, kao i za postizanje pozitivnog socijalnog identiteta i obnavljanje određenog osjećaja pravednosti i to zbog toga što veliki broj učesnika smatra da je rad jedini legitimni izvor prihoda.**

## **D. Fragmentacija institucija lokalnog nivoa**

### ***Uticaj rata na institucije lokalnog nivoa***

Pored sistema socijalne zaštite, sve ostale formalne institucije i javne službe tokom rata su također podijeljene duž etničkih linija. Najočitiji aspekt ove etničke i prostorne fragmentacije jeste kreacija entiteta i kantona, ali je ona jasno vidljiva i na lokalnom nivou.

### ***Podijeljene opštine i mjesne zajednice***

1991. godine Bosna i Hercegovina je imala 109 opština; 10 godina kasnije postoji 145 opština uz nekoliko nezvaničnih podijeljenih opština kao što je hrvatska opština Uskoplje (dio Gornjeg Vakufa pod hrvatskom kontrolom). Većina novih opština locirana je duž međuentitetske linije razgraničenja. Neke nove opštine u Federaciji kreirane su duž nekadašnje linije fronta Armije BiH i Hrvatskog Vijeća Obrane (HVO), ili u skladu sa etničkim kriterijima. Ova podjela predratnih opština implicira korespondirajuću podjelu infrastrukture i službi. Policija i sudstvo u Gornjem Vakufu reintegrirani su u maju 2001. godine, ali su preostale javne službe i dalje duplicirane: svaki dio podijeljene opštine izdaje vlastite zvanične dokumente i upravlja centrima za zdravstvenu zaštitu i školama.<sup>15</sup> Također su spojeni na zasebne sisteme snabdjevanja vodom i strujom i odvojene telefonske mreže.

Slična se situacija uočava na nivou MZ. Tokom rata mnoge su se MZ podijelile na dva etnički definisana dijela. Broj MZ u Brčkom porastao je sa 24 1991. godine na 83 1996. godine. Od decembra 1999. godine statut Distrikta Brčko definiše ovu regiju kao nedjeljivu administrativnu jedinicu (pogledati okvir 3), te samim tim ne priznaje postojanje MZ, ali neke od njih i dalje postoje i imaju polovično legalan status.<sup>16</sup> Takozvane duple MZ, često locirane u urbanim predgrađima (o Klancu, pogledati dio I B, okvir 1), također ostaju etnički podijeljene.

*Nakon kreiranja Distrikta ostale su dvostruke MZ koje polažu pravo na isti teritorij i bave se pitanjima tog teritorija, ali zastupaju interese različitih etničkih grupa. – direktor odjela za saradnju sa MZ, Brčko*

Dupliciranje MZ često rezultira u konfliktima oko javne infrastrukture. U Brčkom, na primjer, srpski odbor MZ odbija dijeliti svoju zgradu sa svojim bošnjačkim kolegama.

### ***Opstojnost paralelnih opštinskih institucija nakon rata***

Etnička fragmentacija institucija na lokalnom nivou također se odražava na primjeru opstojnosti paralelnih opštinskih institucija. Opštine u egzilu<sup>17</sup> kreirane tokom rata uglavnom zastupaju teritorijalne pretenzije koje su zvanično napuštene. Ali IRL i manjinski povratnici i dalje su usmjereni na neku vrstu paralelnih opštinskih institucija ili na neformalne mreže opštinskih vijećnika iste etničke pripadnosti. Ovo je prvenstveno posljedica činjenice da lokalne etničke manjine i dalje trpe diskriminaciju i nisu postigle dobru integraciju u trenutnim mjestima boravka.

<sup>15</sup> Tri osnovne i jedna srednja škola pod kontrolom su bošnjački podijeljene opštine dok su jedna osnovna i jedna srednja škola pod kontrolom hrvatske opštine.

<sup>16</sup> Kako Distrikt Brčko nema vlastiti zakon o lokalnoj samoupravi, MZ u Brčkom i dalje primjenjuju zakon entiteta kojem su pripadale prije kreiranja distrikta u martu 1999. godine.

<sup>17</sup> Opštinski vijećnici iz etničkih manjina tokom su rata morali napustiti područje svoga djelovanja sa ljudima koje su predstavljali tako da su kreirane "opštine u egzilu". One su raspuštene nakon prvih poslijeratnih izbora u septembru 1997.

## **Trajna diskriminacija etničkih manjina**

Predstavnici etničkih manjina i dalje su marginalizirani u opštinskim odborima mnogih opština uprkos striktnom nadzoru od strane ureda visokog predstavnika<sup>18</sup> i Organizacije za sigurnost i kooperaciju u Evropi (OSCE):

*Sve je manje slučajeva otvorene diskriminacije, ali i sve više slučajeva suptilne diskriminacije – tri oficira regionalnog ureda ombudsmena, Bihać*

Zbog uporne mada suptilne diskriminacije, kontakti između lokalnih etničkih manjina i opštinskih vlasti su rijetki. U Martin Brodu (Bihać), neformalni predstavnik manjinskih povratnika Srba ima manje kontakata sa predstavnicima opštine Bihać nego sa susjednom opštinom Drvar čije je opštinsko vijeće pod dominacijom srpskih političkih partija.<sup>19</sup> Članovi lokalnih etničkih manjina žalili su se tim povodom tokom rada u fokus grupama:

*Naši opštinski predstavnici kažu da su oni ovdje samo marionete. – žena, Brčko*

## **Ograničenja i paradoksi procesa povratka**

Opstojnost paralelnih opštinskih institucija posljedica je činjenice da se samo mali broj IRL vratio u predratna mjesta stanovanja, te da u mnogim slučajevima opštinski vijećnici i rukovodioci asocijacija raseljenih lica nisu pratili povratak. Ovo je specifično za manjinske povratnike bošnjačke nacionalnosti koji su izrazili žaljenje jer su se njihovi predstavnici smjestili u Federaciji gdje su kupili zemljište i izgradili nove kuće, a istovremeno ubjeđuju ljude da se vrate u Republiku Srpsku.

*Ali samo će se mali broj njih vratiti ovdje iz gradova. Ugrabili su dobre pozicije u Tuzli i cvjetaju im ruže. – muškarac, Zvornik*

U mnogim slučajevima povratak je samo djelimičan jer se neki članovi porodica odlučuju na ostanak. Najčešće se vraćaju muškarci koji opravljaju kuće dok žene ostaju u mjestima gdje djeca mogu ići u školu.

Povratnici također iskorištavaju institucionalnu fragmentaciju. U Bihaću, na primjer, izbjeglice koje se vraćaju iz Hrvatske ostaju vezane za hrvatski sistem socijalnog osiguranja.

## **Konkurencija između IRL i lokalnog stanovništva**

Opstojnost paralelnih opštinskih institucija također se odražava na trajne podjele između IRL i lokalnog stanovništva u mjestima njihovog boravka.

*Prije rata u Banja Luci je živjelo nekih 120.000 ljudi. Trenutno ih je ovdje više od 250.000 čime se komunalna infrastruktura jako opterećuje. – predsjednik lokalnog Eko-pokreta, Banja Luka*

Kao posljedica toga, opštinske vlasti obično ograničavaju svoju infrastrukturu i usluge na lokalno stanovništvo, a brigu o IRL prepuštaju međunarodnim organizacijama. Istovremeno, određene paralelne opštinske institucije još uvijek kanališu međunarodnu pomoć ka "svojim" populacijama. U kolektivnom centru Mihatovići, neka IRL koja su rat provela u Srebrenici kritikovala su opštinske vlasti Srebrenice u egzilu zbog distribucije humanitarne pomoći samo među preratnim stanovništvom i njenog uskraćivanja za druga lica koja su preživjela

<sup>18</sup> Ured visokog predstavnika (OHR) je međunarodna agencija zadužena za implementaciju civilnih aspekata Opšteg mirovnog sporazuma.

<sup>19</sup> O Drvaru, pogledati fusnotu 53.

tamošnji masakr nakon što su u Srebrenicu stigli tokom rata iz drugih istočno bosanskih opština koje su zauzete od strane srpskih snaga. Takve institucionalne podjele između lokalnog stanovništva i IRL mogu doprinjeti njihovom međusobnom rivalitetu i animozitetima.

### ***Parohijalizam kao prepreka institucionalnoj reintegraciji***

Još jedan faktor kontinuirane fragmentacije institucija na lokalnom nivou jeste tradicionalni parohijalizam bosanskog društva, koji je jasan znak primata uvezujućeg naspram premošćujućeg kapitala.<sup>20</sup> Ovo se može uočiti i u rezervama između urbanog i ruralnog stanovništva i generalno u odnosu na autsajdere. Takav je stav tipičan za ruralna društva, ali može ga se pronaći i među urbanim stanovništvom.

Parohijalni stavovi uočljivi su i kod ljudi u različitim MZ unutar iste opštine. Urbano stanovništvo stavlja primjedbu da su opštinska tijela monopolisana od strane osoba koje dolaze iz okolnih sela:

*Ljudi na vlasti u Bihaću nisu iz Bihaća već najčešće iz manjih mjesta.* – muškarac, Bihać

Međutim, stanovnici sela i perifernih predgrađa tvrde da opštinske strukture kontrolišu ljudi iz centra grada koji su zainteresovani samo za probleme vlastitog ograničenog područja:

*Prije je bilo bolje jer su skupštine opština bile sastavljene od predstavnika svih mjesnih zajednica.<sup>21</sup> Sada se ponekad desi da su svi vijećnici iz centra grada, a neka manja mjesta [izvan centra] uopšte nemaju svoje predstavnike.* – muškarac, Banja Luka

### ***Institucionalni uticaj parohijalizma***

Parohijalizam utiče na način na koji bosanski građani doživljavaju političku zastupljenost i državljanstvo. Mnogi se žale da porezi koje plaćaju nisu direktno usmjereni na njihove MZ ili zbog toga što preduzeća osnovana na njihovom području zapošljavaju ljude iz drugih krajeva. Mnogi bosanski građani smatraju da bi bilo moguće riješiti lokalne probleme samo ako bi se njihovo selo ili region strukturirali kao samostalne MZ ili opštine.

U Brčkom su se, na primjer, neke MZ koje uključuju samo hrvatska sela podijelile na nekoliko MZ zato što se sela nisu mogla dogovoriti oko održavanja zajedničke infrastrukture.

Problem parohijalizma na najbolji način ilustruje na koji način različiti oblici društvenog kapitala utiču jedni na druge. U Bosni i Hercegovini primat nad povjerenjem prema ljudima iz drugih krajeva (premošćujući društveni kapital) ima povjerenje među ljudima iz istog mjesta (uvezujući društveni kapital), a to dalje utiče na širok niz građanskih vrijednosti i na povjerenje spram formalnih institucija (povezujući društveni kapital).

---

<sup>20</sup> Mnogi sociolozi smatraju parohijalizam glavnom karakteristikom svih balkanskih društava, a neki su iskazali interes za uticaj jugoslovenskog federalizma i samoupravljanja, tokom komunističkog perioda, na ovu tradicionalnu karakteristiku.

<sup>21</sup> U periodu komunizma, svaka je MZ imala zastupnika u *Vijeću mjesnih zajednica* koje je predstavljalo jedan od tri doma Skupštine opština.

### **Prostorna nejednačenost kod alokacije resursa**

Ovdje se naravno radi o dvosmjernom odnosu, tako da je težnja bosanskih građana da se povuku u male lokalne zajednice također i posljedica ponašanja opštinskih vlasti i nejednakosti u raspodjeli javne infrastrukture i usluga. Mnogi uočavaju ulogu neformalnih mreža, privatnih veza i odnosa licem-u-lice u radu opštinskih vlasti.

*U lokalnoj vladi nemamo nikoga ko bi mogao gurati [naše interese]. Druge MZ imaju svoje ljude u vladi koji usmjeravaju donacije ka svojim MZ. – muškarac, Gornji Vakuf*

U ruralnim područjima jasno je uočljiv deficit javne infrastrukture i usluga (pogledati dio II A):

*Prisutne su ogromne razlike u stepenu razvoja područja koja se nalaze na svega par kilometara udaljenosti. Imate visoko urbana područja snabdjevena strujom i vodom, a svega par kilometara dalje nema ni struje ni vode. – bivši rukovodilac UNDP-ovog programa za napredak, Banja Luka*

### **Pokušaji institucionalne reintegracije na lokalnom nivou**

Parohijalni stavovi i klijentelistička praksa otežavaju nastojanja na reintegraciji institucija lokalnog nivoa. Istovremeno, neuravnotežene ili pretjerane intervencije međunarodnih organizacija u lokalnom javnom životu mogu osnažiti ove karakteristike bosanskog društva i perpetuirati fragmentaciju institucija na lokalnom nivou.

### **Međunarodno posredovanje između manjinskih povratnika i lokalnih vlasti**

Manjinski povratnici često se obraćaju UN-ovom visokom komesarijatu za izbjeglice (UNHCR), OSCE-u, Međunarodnim policijskim snagama (IPTF) i, u Brčkom, uredu visokog predstavnika (OHR) sa zahtijevom da posreduju između njih i lokalnih vlasti. Ove organizacije također igraju značajnu savjetodavnu ulogu u situacijama kada manjinski povratnici imaju problema sa lokalnom populacijom, te utiču na raspodjelu međunarodnih donacija i rad inostranih NVO. Ove medijacijske i dopunske funkcije međunarodnih institucija od ključne su važnosti za proces povratka. Međutim, dugoročno gledano one mogu doprinjeti fragmentaciji i produbljivanju podjela između lokalnog stanovništva i manjinskih povratnika. Tako, na primjer, manjinski povratnici u Bihaću i Zvorniku imaju više kontakta sa UNHCR-om i OSCE-om nego sa opštinskim vlastima. Opštinske se vlasti usljed toga žale da nisu informisani o infrastrukturnim projektima finansiranim od strane međunarodnih donatora i implementiranim od strane inostranih NVO u područjima povratka.

### **Međunarodni monitoring i reintegracija opština**

Međunarodne organizacije uključene su u razne projekte koji imaju za cilj da se reintegriraju podijeljene opštine. OSCE i IPTF nadziru rad opštinskih vlasti i lokalnih policijskih snaga sa posebnim ciljem da se u njihov rad uključe manjinski povratnici.

OHR je posredovao pri sklapanju niza sporazuma o zajedničkom korištenju školskih zgrada, a u nekim slučajevima koristili su i direktne oblike pritiska: više lokalnih političara i javnih službenika je smjenjeno od strane visokog predstavnika, a neke podijeljene ili nestabilne opštine stavljene su pod međunarodno tutorstvo. Najambiciozniji pokušaj reintegracije institucija na lokalnom nivou vezuje se za Distrikt Brčko, kreiran u martu 1999. godine (pogledati okvir 3).

### **Okvir 3. Osnovne strategije institucionalne reintegracije u Distriktu Brčko**

U februaru 1997. godine visoki je predstavnik stavio srpsku opštinu Brčko pod tutorstvo međunarodnog supervizora kako bi ubrzao kreiranje multietničke lokalne policije i potpomogao manjinski povrataka. U septembru 1997. godine održani su lokalni izbori i izabrana je nova multietnička opštinska skupština. U martu 1999. godine cjelokupna predratna opština Brčko proglašena je distriktom i stavljena pod jak međunarodni nadzor. Statut Distrikta Brčko usvojen je u decembru 1999. godine, a u martu 2000. godine supervizor je imenovao privremenu skupštinu (29 članova) i vladu (11 članova). Gradonačelnik Distrikta Brčko je Srbin, njegov zamjenik je Hrvat, a predsjednik skupštine je Bošnjak. Specijalne komisije sastavljene od lokalnih i međunarodnih eksperata zadužene su za elaboraciju novog zajedničkog pravnog sistema i nadzor finansija Distrikta (Komisija Distrikta Brčko za reviziju zakona i Upravljački tim Distrikta).

Do maja 2001. godine nekoliko javnih službi je reintegrirano, ali osnovno i srednjoškolsko obrazovanje ostali su osjetljivo pitanje. Do 2001. godine učenici iz različitih etničkih skupina pohađali su odvojene škole koje su radile po zasebnim školskim programima. Kao dio procesa reintegracije formirana su dva obrazovna odbora, jedan za osnovno i drugi za srednjoškolsko obrazovanje, sa zadatkom da rade na izradi novog obrazovnog sistema za školsku 2001/2002. godinu. Aktivnosti ovog odbora bile su fokusirane na harmonizaciju tri postojeća školska programa, rad sa roditeljima i učenicima i diseminaciju javnih informacija. Novi Zakon o obrazovanju osigurava ravnopravnu primjenu svih jezika i oba pisma, kao i primjenu jedinstvenog školskog programa za cijeli Distrikt. Odvojeni razredi zadržani su za tzv. »nacionalne predmete« (domaći jezik, istorija, muzička kultura).

#### ***Ograničenja pristupa "od vrha ka dnu" kod institucionalne reintegracije***

Slučaj Distrikta Brčko pokazuje da su autoritativne mjere ponekad neophodne kako bi se prevazišle pat pozicije i svjesne opstrukcije. Međutim pristup reintegraciji po principu "od vrha ka dnu" može i uništiti prilike da se razvije saradnja na lokalnom nivou. 1993. godine kada su vođene diskusije o statutu Distrikta, vođe mjesnih odbora tri podijeljene opštine (srpska, bošnjačka i hrvatska) postigle su načelan dogovor i aktivno su saradivali kako bi očuvali svoj pravni kontinuitet i finansijsku autonomiju (pogledati dio II B). Ova zajednička inicijativa nije uzeta u obzir kod finalne verzije statuta dovevši do velikog stepena ogorčenja.

Nakon usvajanja statuta u decembru 1999. godine, MZ su pravno prestale postojati u Brčkom, a vlasti distrikta prvo su nastojale zaobići etnički strukturirane odbore MZ pri rješavanju lokalnih problema. Međutim bili su prisiljeni priznati legitimitet postojećih odbora MZ i konfliktne interese koje su ti odbori zastupali, a sve sa ciljem da se izbjegnu nasilni incidenti.

Vlasti distrikta sada ohrabruju saradnju među etnički strukturiranim odborima MZ po pitanju praktičnih potreba i infrastrukturnih projekata:

*Odlučili smo da nastavimo raditi sa MZ. Skupština Distrikta Brčko uputila nas je da poštujemo dvostruke MZ i da sa njima saradujemo, ali i da istovremeno pokušamo unaprijediti odnose među različitim MZ. To podrazumijeva zajedničko korištenje javne infrastrukture, kao i naše nastojanje da ih prisilimo da zajednički definišu probleme i sa njima izađu pred vladu Distrikta Brčko jer zajednički se zahtijevi brže rješavaju. Na taj način ublažili smo situaciju i približili ih jedne drugima. – direktor odjeljenja za saradnju sa MZ, Brčko*

### **Utvrđivanje infrastrukturnih potreba na principu koncenzusa**

U nekoliko opština zapadne Bosne UNDP-ov je program za napredak (1996-1999)<sup>22</sup> pokušao iskoristiti infrastrukturne projekte kao sredstvo ohrabrivanja reintegracije i saradnje među etničkim grupama. Međutim prisutni su problemi ovog pristupa koji se zasniva na principu koncenzusa:

*U Drvaru smo imali predstavnike Srba i Hrvata. [Rekli smo im] da oni tu moraju živjeti i da ćemo im mi pomoći da postignu dogovor. Ali cijelu godinu se nisu uspjeli dogovoriti ni oko jednog malog projekta vrijednog hiljadu maraka iako smo se sa njima sastajali svakih sedam dana. Na kraju smo uspjeli postići koncenzus oko projekta vodosnabdjevanja. Rekli su O.K, sistem snabdjevanja vodom je u srpskoj MZ, ali i u dijelu [grada] gdje žive Hrvati, tako da su bili u mogućnosti da postignu dogovor. – nekadašnji rukovodilac UNDP-ovog projekta za napredak, Banja Luka.*

### **Spontana reintegracija ili saradnja na nivou MZ**

Institucionalna reintegracija i saradnja između različitih etničkih grupa ponekad se postižu i bez međunarodnog pritiska. U nekoliko MZ su nakon rata izabrani zajednički mjesni odbori, a u Križevcima (Zvornik) bošnjački mjesni odbor preuzeo je ulogu posrednika između NVO i nekih srpskih stanovnika susjedne MZ Kitovnica. Sa stanovišta javne infrastrukture, lokalno hrvatsko stanovništvo i interno raseljeni Srbi u predgrađu Banja Luke zajednički se brinu o održavanju ulica i kanalizacije. U opštini Bihać su ostvareni zajednički projekti javne infrastrukture (ceste, distribucija struje) i lokalnog ekonomskog razvoja (riblje farme na rijeci Uni) između manjinskih povratnika Srba u Martin Brodu i većinskih povratnika Bošnjaka u Kulen Vakufu. U Križevcima (Zvornik) manjinski povratnici Bošnjaci imaju podršku srpskih seljana u zahtjevima da se renovira i ponovno otvori lokalna osnovna škola. U ovim slučajevima, prostorna bliskost i zajednički interesi doprinjeli su prevazilaženju institucionalne fragmentacije i etničkih podjela kreirajući novi premošćujući društveni kapital.

---

<sup>22</sup> UNDP-ov program za napredak ustanovljen od strane japanske vlade pokrenut je u aprilu 1996 i trajao je do novembra 1999. Djelovao je na području sedam opština u zapadnoj Bosni (četiri u Federaciji i tri u Republici Srpskoj) Glavni ciljevi ovog programa bili su da se podrži snaženje kapaciteta i pruži podrška strukturama lokalnih vlada kao i da se implementiraju programi rehabilitacije infrastrukture identifikovani uz participaciju svih slojeva društva na principu koncenzusa.

## Drugi dio. Stavovi spram institucija lokalnog nivoa i oblici kolektivnog djelovanja

### A. Opšta ocjena javnih usluga i formalnih institucija

#### *Procjena javnih usluga*

Bosanci smatraju da su javne službe nazadovale po okončanju rata, da je infrastruktura (ceste, transport, vodovod i kanalizacija) izgubila na kvaliteti, te da je korupcija osnovni problem sa stanovišta zdravstva, javne bezbjednosti, izdavanja zvaničnih dokumenata, stambenog zbrinjavanja IRL i povratnika i socijalne zaštite. Ovi rezultati potvrđuju nalaze nekih ranijih studija.<sup>23</sup>

Situacija na šest ispitanih lokacija ilustruje nizak stepen kvaliteta infrastrukture i odsustvo nekih javnih usluga. Grad Tuzla decenijama je suočen sa redukcijama vode za piće, a u svim opštinama su prisutni problemi curenja vodovodnog i kanalizacionog sistema. Loš kvalitet vode bio je uzrok epidemije hepatitisa u Bihaću kratko prije početka rada na terenu. Prikupljanje smeća je loše organizovano u većini opština, a u mnogim ruralnim područjima nastale su ilegalne deponije.

Na svih šest lokacija politika za mlade ograničena je na zabavne aktivnosti obezbijeđene od strane nekoliko NVO (također pogledati dio II C). Većina javne infrastrukture namijenjene mladima uništena je tokom rata ili se trenutno koristi za druge namjene,<sup>24</sup> tako da mladi ljudi slobodno vrijeme uglavnom provode kod kuće, u kafićima ili na ulici.<sup>25</sup> Kao rezultat takve situacije došlo je do porasta u konzumaciji alkohola i narkotika<sup>26</sup>:

*Mladim ljudima ništa nije obezbijeđeno, po cijeli dan sjede i ispijaju kafu. – žena, Tuzla*

*Izađemo i napijemo se. Šetamo gradom ili sjedimo kod nekoga u kući, igramo karte i ponekad idemo u kino. – mladi muškarac, Brčko*

<sup>23</sup> Društvenom studijom (Svjetska Banka 1999) je ustanovljeno da je kvalitet javnih usluga, kao što su snabdjevanje tekućom vodom i strujom, smanjen u odnosu na predratni period, a da su zdravstvene i zabavne aktivnosti raspoložive samo u urbanim krajevima. Društvena studija je obuhvatila i pritužbe vezane za nedostatak opreme i njen kvalitet u sektoru zdravstva i obrazovanja, kao i u vezi sa visokim cijenama i korupcionaškim aktivnostima u zdravstvenom sektoru. Anti-korupcionom studijom (Svjetska banka 2001) je ustanovljeno da je korupcija široko rasprostranjena u Bosni i Hercegovini: jedna petina svih ispitanika morala je nekoga podmititi u nastojanju da pristupi javnim službama, a najčešće su se podmićivali medicinsko osoblje i policijski službenici. Prema nalazima ove studije, korupcija je šire rasprostranjena u područjima sa većinskim hrvatskim nego u područjima sa većinskim srpskim i bošnjačkim stanovništvom.

<sup>24</sup> Kulturni centar u Brčkom uništen je tokom rata. Nekadašnji opštinski omladinski centri u Banja Luci i Bihaću pretvoreni su u kancelarijski prostor i iznajmljeni privatnim preduzećima. Nekadašnji opštinski sportski centri u Zvorniku pod kontrolom su nacionalističke omladinske asocijacije Srpski sokolovi.

<sup>25</sup> U UNDP-ovom Izvještaju o ljudskom razvoju (UNDP 2000), kolektivne zabavne aktivnosti za koje mladi ljudi najčešće navode da ih frekventno ili redovno upražnjavaju uključuju: posjete barovima i diskotekama (63 procenta), parti(je) (38 procenata), sportske aktivnosti (32 procenta), izlaske u prirodu (16 procenata), posjete kinu (15 procenata), religijske skupove (12 procenata) i kurseve (10 procenata).

<sup>26</sup> U UNDP-ovom Izvještaju o ljudskom razvoju (UNDP 2000), 46 procenta mladih ljudi reklo je da puše često ili redovno, 11 procenata ih je reklo da alkohol piju često ili redovno, 2 procenta su rekli da često ili redovno uživaju marihuana, a jedan procenat da često uživaju jače narkotike.

Situacija je nešto raznolikija sa stanovišta kulturnih aktivnosti: kulturni život u Tuzli i dalje je relativno bogat, a opštinske vlasti u Bihaću nastoje oživjeti neke od predratnih kulturnih aktivnosti (godišnji ljetni festival) i institucija (muzej, galerija, kino). U Brčkom su, međutim, smanjene javne dotacije rezultirale u dosta lošoj situaciji.

*Brčko ima dosta dobrih slikara. Nekada smo imali veoma aktivnu galeriju koja sada jedva opstaje. Imali smo dosta jak i cijenjen amaterski teatar koji je sada zamro.* – predstavnik lokalne NVO, Brčko

### **Visoke cijene osnovnih javnih usluga**

**Visoke cijene** često su pominjane u ispitivanju javnog mnjenja kao osnovni problem sa stanovišta zdravstvene zaštite, javnog transporta, izdavanja javnih dokumenata i, u manjoj mjeri, obrazovanja. Tokom diskusija u radu fokus grupa naročito je isticano zdravlje kao primjer skupog i korumpiranog javnog sektora.

*Moj otac je bio u bolnici tri mjeseca. Na kraju smo otišli kod privatnog doktora kojem smo platili i odmah mu je dao broj mobitela na koji smo nazvali kako bi smo organizovali bolnički krevet i zakazali datum operacije.* – žena, Tuzla

Naredni problem su visoke cijene vode, struje i telefona. Cijene su porasle, a plate su neredovne, pa ipak u slučajevima kada se računi ne plate odmah to za sobom povlači hitne sankcije:

*Prihodi su nam neredovni, ali zato su cijene struje na evropskom nivou. Penzije kasne šest mjeseci, a računi za struju se moraju platiti unutar mjesec dana.* – muškarac, Banja Luka

**Visoke cijene i striktni rokovi plaćanja kreiraju dodatne materijalne probleme već osiromašenoj populaciji, a socijalne službe više nemaju adekvatne budžete kako bi pružile pomoć.**

*Isključuju telefon i struju, otkazuju ugovore za korištenje tih usluga, a sve to bez bilo kakvog sudskog procesa.*

*Lokalna elektrodistribucija tražila nam je da obezbijedimo listu [socijalno ugroženih] lica. Ali kada su vidjeli dužinu te liste rekli su da nisu u stanju obezbijediti besplatnu struju tako velikom broju ljudi.* – zamjenik direktora centra za socijalni rad, Bihać

### **Korupcija i diskriminacija kod pristupa javnim uslugama**

Korupcija se često pominje kao osnovni problem sa stanovišta zdravstvene zaštite, izdavanja zvaničnih dokumenata, javne bezbjednosti, stambenog zbrinjavanja IRL i povratnika, zdravlja i socijalne zaštite (pogledati tabelu 2).

IRL pominju korupciju u većem broju slučajeva nego lokalno stanovništvo. Bosanci se također užasavaju činjenicom da moraju imati privatne veze i plaćati mito:

*Ako nemaš veze moraš nekoga podmititi.* – muškarac, Zvornik

Diskriminacija je manji problem jer većina Bosanaca trenutno živi u područjima pod dominacijom svojih etničkih grupa. Pripadnici lokalnih etničkih manjina u većem broju slučajeva pominju diskriminaciju kao osnovni problem, naročito sa stanovišta obrazovanja. Također češće smatraju da socijalna pomoć (50 procenata), kulturne aktivnosti (35 procenata)

i stambeno zbrinjavanje IRL i povratnika (30 procenata) uopšte nisu obezbijeđeni. Međutim, pripadnici manjina ističu da je korupcija veći problem od diskriminacije.

**Tabela 2. Osnovni problemi sa stanovišta pružanja javnih usluga (najčešći odgovori)**

Vrsta usluge	Vrsta problema (u procentima)
Javna bezbjednost	Nizak kvalitet (16.7), Korupcija (11.4), Ne postoji (8.1)
Izdavanje službenih dokumenata	Nizak kvalitet (15.0), Visoke cijene (14.1), Korupcija (11.7)
Socijalna pomoć	Ne postoji (34.8), Nizak kvalitet (18.5), Korupcija (6.8)
Stambeno zbrinjavanje IRL i povratnika	Nizak kvalitet (23.4), Ne postoji (18.7), Korupcija (9.5)
Javni transport	Nizak kvalitet (34.4), Visoke cijene (16.0), Ne postoji (7.4)
Ceste	Nizak kvalitet (66.1), Loše stanje infrastrukture (8.0)
Vodosnabdjevanje i kanalizacija	Nizak kvalitet (36.1), Loše stanje infrastrukture (16.1), Ne postoji (8.9)
Sakupljanje otpada i čišćenje ulica	Nizak kvalitet (34.1), Ne postoji (11.3), Loše stanje infrastrukture (6.1)
Zdravstvena zaštita	Nizak kvalitet (22.4), Visoke cijene (20.4), Korupcija (12.6)
Obrazovanje	Nizak kvalitet (16.0), Korupcija (8.4), Visoke cijene (7.0)
Kulturne aktivnosti	Ne postoji (27.9), Nizak kvalitet (27.9)
Aktivnosti za mlade	Ne postoji (32.9), Nizak kvalitet (23.1)

### **Detaljnija procjena rada policije i sektora obrazovanja**

Razlike su prisutne kod procjene svake zasebne javne službe. Najmanje problematične javne službe jesu javna bezbjednost, obrazovanje i, u manjem obimu, izdavanje službenih dokumenata i prikupljanje otpada/čišćenje ulica. Najviše problema je prisutno kod cestovne infrastrukture, socijalne pomoći i stambenog zbrinjavanja IRL i povratnika.

Učesnici u radu fokus grupa dali su kontradiktorne ocjene rada policije. Dok su neki hvalili rad policije, drugi su rekli da je stepen sigurnosti smanjen, te su kritikovali policiju i sudije za pomanjkanje motiva i korupciju ili tvrdili da pružaju zaštitu kriminalcima:

*Rad policije i sudstva nije sinhronizovan, svi nastoje da ugrabe što više je novca moguće. – muškarac, Banja Luka*

**Bosanci također imaju kontradiktorne poglede na obrazovni sistem. Neki smatraju da je rad osnovnih i srednjih škola dosta dobar, dok drugi iznose osude na račun zaostalih metoda obuke i odsustvo van nastavnih aktivnosti:**

*Djeca u osnovnoj školi nemaju ništa. Idu u školu, a zatim direktno kući. Nemaju mogućnosti za druženje, ništa im se ne događa. – žena, Banja Luka*

*Ušli smo u treći milenij, a osnovna sredstva rada su i dalje kreda i tabla kao u srednjem vijeku. – gradonačelnik i njegova dva bliska suradnika, Tuzla*

### **Prostorne razlike sa stanovišta pristupa javnim uslugama**

Procjena javnih usluga razlikuje se i u odnosu na etnički prostor. Stanovnici područja pod srpskom kontrolom u najvećem broju slučajeva pominju korupciju kao osnovni problem, dok

se to najmanje pominje u područjima pod hrvatskom kontrolom.<sup>27</sup> Stiče se utisak da su stanovnici područja pod bošnjačkom kontrolom najviše zadovoljni javnim uslugama, dok stanovnici područja pod srpskom i hrvatskom dominacijom češće smatraju da neke usluge uopšte nisu obezbijeđene. Ovo se može vezati i za činjenicu da su bošnjačka područja urbanija, dok su srpska i hrvatska područja više ruralna.

**Mnogi se stanovnici ruralnih područja žale na odsustvo kolektivnih objekata kao što su zdravstvene institucije, škole, obdaništa i poštanski uredi, kao i zbog lošeg kvaliteta cesti, vodovodnog i elektroenergetskog sistema, kanalizacije i telefonskih linija. Stanovnici perifernih predgrađa imaju slične pritužbe:**

*U osamdesetim smo imali bazen, parkove, lijepe zgrade, a sada nemamo ništa. Jedino što je preživjelo je dom rudara gdje se organizuje disko, a žene ponekad upriliče društvene večeri. Proizvođač pjeska je preuzeo bazen za ispiranje pjeska. – dva člana odbora MZ Šiški Brod, Tuzla*

Nove prostorne neujednačenosti sa stanovišta pristupa javnim uslugama nastale su u toku rata i u postratnom periodu. Neka sela i predgrađa u području Bihaća, Brčkog, Gornjeg Vakufa i Zvornika koja su se tokom rata nalazila na prvoj liniji fronta još uvijek nisu uspjela obnoviti kolektivne ustanove ili sisteme distribucije struje i vode. Nove prostorne neujednačenosti također mogu biti pogoršane u zavisnosti od međunarodne pomoći. U Banja Luci, na primjer, uključivanje pojedinih osnovnih škola u međunarodne eksperimentalne programe dovelo je do prisustva različitih obrazovnih metoda i opreme, te samim tim i do naglog porasta u broju njihovih učenika:

*Veliki broj učenika želi ići u ovu školu. Roditelji iz drugih područja voze djecu u školu ovdje. – direktor osnovne škole Borislav Stevanović, Banja Luka*

Prostorne neujednačenosti sa stanovišta raspoloživih javnih službi također doprinose problemu javnog transporta jer ljudi iz predgrađa i sela moraju putovati u cenar grada kako bi imali pristupa osnovnim javnim uslugama kao što su zdravstvena njega i izdavanje službenih dokumenata.

### **Procjena formalnih institucija**

Široko rasprostranjeno nezadovoljstvo sa javnim uslugama utiče na mišljenje ljudi o formalnim institucijama. Gotovo polovina učesnika u ispitivanju javnog mnjenja smatraju da lokalni političari ne brinu o interesima građanima, a u fokus su grupama političari kritikovani zbog nedovoljne transparentnosti njihovog rada.

### **Odgovornost lokalnih institucija i institucija višeg nivoa**

Opštinske se vlasti žale zbog malih finansijskih resursa i žele povratiti ranije odgovornosti i korespondirajuće budžete kako bi bili u poziciji da zadovolje potrebe stanovnika. U januaru 2001. godine, opština je u Bihaću povratila kontrolu nad upravljanjem centrom za socijalni rad. Gradonačelnik Tuzle nastoji ponovo preuzeti odgovornost za socijalnu politiku i održavanje osnovnih škola.

*U budžetu nema dovoljno novca za socijalnu politiku, niti je opština za to odgovorna, ali radi se o mojim građanima i ja se moram brinuti za njih. – gradonačelnik i njegova dva bliska saradnika, Tuzla*

<sup>27</sup> Ovaj je nalaz djelimično u kontradikciji sa podacima iz Anti-korupcijske studije (Svjetska Banka 2001), prema kojoj je "u hrvatskim područjima najveći procenat lica koji su, kako bi pristupili javnim uslugama, bili prisiljeni izvršiti nezvanična plaćanja"

*Građani se obraćaju opštinskom načelniku sa problemima koji su u osnovi ekonomske prirode. – gradonačelnik, Zvornik*

Bosanci, naročito u ruralnim područjima, imaju tendenciju da se slože sa primjedbom kako je nedostatak finasijskih sredstava uzrok mnogih problema. Sa druge strane, oni i dalje smatraju da lokalni političari i javni službenici dijele odgovornost za te probleme: gotovo polovina ih izjavljuje da lokalni političari ne brinu o interesima građana, a više od trećine da javni službenici nisu dovoljno profesionalni. Ljudi sa nižim stepenom obrazovanja, IRL, ruralno stanovništvo i oni koji ne pripadaju volonterskim asocijacijama češće okrivljuju javne službenike, dok oni sa višim stepenom obrazovanja, urbana populacija i članovi volonterskih asocijacija češće okrivljuju lokalne političare.

### **Percipiranje političara i političkih partija**

**Diskusije u fokus grupama daju nešto drugačiju sliku načina na koji bosanski građani percipiraju formalne institucije uopšte, a specifično one na lokalnom nivou. Dok neki učesnici kažu da su svjesni problema sa kojima se suočavaju opštinske vlasti, ostali smatraju da je korupcija prisutna na svim institucionalnim nivoima.**

*Međunarodna zajednica pokušava nešto poduzeti sa neovisnošću sudova, ali sudovi ne preduzimaju ništa protiv direktora koji pronevjere novac punih pet do deset godina. – muškarac, Zvornik*

U Tuzli, u Federaciji, opština je pod kontrolom Socijaldemokratske partije (SDP) od 1990. godine, te se političke partije pominju samo u vezi sa izbornim ucjenama od strane nacionalističke Stranke Demokratske Akcije (SDA):

*SDA je prijetila po kafićima da Tuzla neće dobiti novac iz [kantona i Federacije] ukoliko ne glasamo za njih, već da ćemo biti izostavljeni u korist drugih dijelova zemlje. – muškarac, Tuzla*

U Bihaću, također u Federaciji, gdje je hegemonija SDA bila bez takmaca do proteklih opštinskih izbora u aprilu 2000. godine stanovnici su se žalili kako su morali biti partijski članovi i pratiti stranačku ideologiju ukoliko su željeli dobiti posao, biti stambeno zbrinuti ili imati pristupa javnim uslugama:

*Da bi živjeli nekih deset procenata bolje ljudi su morali biti uključeni u dominantne političke strukture čak i ako se sa tim nisu slagali. Morali su ići u džamiju ili u crkvu i krstiti se. – muškarac, Bihać*

U Banja Luci i Zvorniku, u Republici Srpskoj, ljudi su također pominjali značaj partijske pripadnosti, ali su političke partije opisivali kao šuplje institucije koje služe kao paravan za klijentelističke mreže kojima dominira nekoliko klika uticajnih pojedinaca:

*Smjenjuju se partije, vlade, upravni odbori, ali isti ljudi uvijek ostaju. – muškarac, Zvornik*

*Da bi se postalo član partije morate biti univerzitetski obrazovani, imati dobra leđa, dobrostojeće roditelje, pedigree. Ako je moj otac bio doktor i ja sam doktor onda to zna cijela Banja Luka. – muškarac, Banja Luka*

Učesnici iz Distrikta Brčko dijele opšte nepovjerenje spram političara. Kako je lokalna skupština imenovana od strane supervizora i kako lokalni izbori nisu održani od 1990. godine mnogi osjećaju distancu u odnosu na lokalne institucije:

*Članove skupštine probrao je OHR na osnovu sugestija političkih partija. Iluzorno je pričati o boljim odnosima između vlade i stanovništva ukoliko se ne održavaju slobodni izbori. – žena, Brčko*

### **Percipiranje javnih službenika**

Mišljenja Bosanaca se razlikuju po pitanju javnih službenika. Mnogi ih karakterišu kao visoko plaćene, lijene, osione i grube:

*Čistačica u telekomu ima istu platu kao doktor nauka ili univerzitetski profesor. To je apsurdno. – muškarac, Zvornik*

*Često idem u opštinu i na policiju. Njihovo funkcionisanje u velikoj mjeri zavisi od ljudi koje zapošljavaju, od njihovog raspoloženja. – žena, Banja Luka*

Drugi su pak spremni pronaći ispriku za ponašanje javnih službenika – naročito policije, nastavnika i doktora – ističući kako su oni nedovoljno plaćeni:

*Kada nastavnici osim što uče djecu moraju na crno prodavati na pijaci naravno da se ne mogu posvetiti svom poslu. – muškarac, Zvornik*

*Kako možete očekivati od policajca da rizikuje život za 300 maraka, naročito sada kada svako ima pištolj? – žena, Gornji Vakuf*

U Brčkom su, međutim, vlasti odlučile povećati plate javnih službenika upravo zato da bi ih motivisali i smanjili stepen korupcije, a ta je odluka dočekana sa ironijom i ogorčenjem:

*Kao što znate ovdje je bio rat i mnogi ljudi nemaju ni za života. – muškarac, Brčko*

*Plate u ovdašnjim institucijama su ogromne, ali zato nemamo program socijalne zaštite za nezaposlene. – muškarac, Brčko*

### **Posljedice i prednosti institucionalne konfuzije**

Česte pravne promjene karakteristične za postratnu Bosnu i Hercegovinu uzrokovale su konfuziju vis-à-vis raspodjele odgovornosti između različitih administrativnih nivoa i službi. Mnogi građani kažu da političko rukovodstvo i javni službenici koriste takvu konfuznu situaciju kako bi prikriili diskriminaciju i ilegalno obogaćivanje:

*Kada sam radio sa opštinama postavilo se pitanje o tome šta bi mogao biti uzrok njihove neučinkovitosti. Da li se radi o nedovoljnoj vještini, slabim tehničkim resursima ili o spremnosti pojedinaca da učestvuju u kriminalnim ili ilegalnim aktivnostima što je najlakše u situaciji gdje imate komplikovan sistem i nejasna pravila? – bivši rukovodilac UNDP-ovog programa za napredak, Banja Luka*

### **Pozitivni primjeri lokalnih institucija**

Postoji nekoliko formalnih institucija i javnih službenika koji su visoko cijenjeni i koji reaguju na pritužbe građana i pomažu im da shvate pravni i administrativni labirint postratne Bosne i Hercegovine. Najbolji primjer su tri institucije u Bihaću: kantonalni ured ombudsmena (pogledati dio II B, okvir 4), opštinski odjel za opštu administraciju i socijalna pitanja i centar za socijalni rad. Ove su institucije otvorene za sve ljude bez obzira na njihovu etničku pripadnost, lokalno porijeklo ili pravni status, a njihovi zaposlenici koriste institucionalnu konfuziju ne da bi izbjegli svoje obaveze već kako bi djelovali i van striktnih okvira svojih kompetencija:

*Mi ljude saslušamo, otvaramo im vrata i dajemo im priliku da razgovaraju o svojim problemima, upućujemo ih kako da ostvare svoja prava. Sastavljamo liste za distribuciju humanitarne pomoći i za korisnike penzionog fonda. –zamjenik direktora centra za socijalni rad, Bihać*

Čini se da je povjerenje u ove institucije preživjelo u postratnom periodu zbog njihove autonomije i profesionalizma, a koji su bili značajna protiv teža hegemoniji SDA.

### **Percipiranje međunarodnih institucija**

Kako u Federaciji tako i u Republici Srpskoj, mnogi ljudi smatraju da su samo međunarodne organizacije u stanju uspostaviti vladavinu prava te se nadaju kako će te institucije produbiti kontrolu nad onim bosanskim ili da će ih u potpunosti zamijeniti. Međutim u Brčkom, gdje je uticaj međunarodnih institucija direktnije i trajnije prirode, ured visokog predstavnika (OHR) kritikovan je zbog netransparentnog rada i nedemokratske radne prakse:

*Neophodno je razbiti centralističku vladu u Distriktu Brčko, u OHR-u, a koja ubija volju da se bilo šta preduzme. Možete imati hiljadu inicijativa, ali ako ih OHR ne odobri onda ništa od toga. Postoji jedna šala koja kaže: jeste oblačno, ali samo visoki predstavnik može odlučiti kada će pasti kiša. – muškarac, Brčko*

## **B. Odnos između građana i institucija lokalnog nivoa**

### **Individualni stavovi spram formalnih institucija**

*Opšte nepovjerenje u formalne institucije utiče na način na koji bosanski građani nastoje riješiti svoje sporove u vezi sa javnim uslugama. Reakcije se kreću u rasponu od potpunog odsutstva učešća do prijetnji nasiljem, a uključuju i podmićivanje.*

### **Odsutstvo povjerenja u lokalni pravosudni sistem**

**Mnogi Bosanci izbjegavaju izaći sa svojim problemima pred pravosudne organe jer se plaše osvete, sudstvo smatraju korumpiranim ili nisu u poziciji da sebi priušte usluge advokata. Stiče se utisak da čak i ključni informanti koji su angažovani na pružanju pravnih savjeta i pomoći dijele taj skepticizam spram pravosudnih procedura:**

*Teško je ljude uputiti da traže pravdu putem suda jer to za sobom povlači troškove koji mnogi nemogu priuštiti. Često je jeftinije platiti kaznu čak i kada niste krivi – tri oficira regionalnog ureda ombudsmena, Bihać*

U Bihaću i Tuzli se, međutim, građani često obraćaju za pomoć regionalnom uredu ombudsmena koji smatraju vrijednom alternativom standardnom pravosudnom postupku (pogledati okvir 4).

#### **Okvir 4. Terenski uredi ombudsmena: Značajna se institucija ukorjenjuje**

Uloga ombudsmena je da zaštiti prava i slobode bosanskih građana, a u skladu sa Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i drugim međunarodnim sporazumima koji su dati u aneksu Opšteg okvirnog sporazuma za mir. Ombudsmeni istražuju pritužbe na rad javnih institucija i predlažu adekvatne mjere. Javne su institucije dužne pomoći istrage ombudsmena i odgovoriti na njihove upite i preporuke.

U Federaciji su terenski uredi ombudsmena ustanovljeni prije nekoliko godina i igraju značajnu posredničku ulogu u rješavanju sporova između građana i institucija na lokalnom nivou. Ombudsmeni također mogu izvršiti pritisak na lokalne političare i javne službenike prosljeđivši svoje preporuke ka međunarodnim institucijama:

[Lokalne vlasti] bi bile sretnije da ne postojimo. Lakše im je sa strancima koji nisu upoznati sa nekim činjenicama, ali mi im otežavamo.

Nezavisnost i efikasnost ombudsmena može navesti druge institucije da primjene njihove preporuke i prevaziđu otpor uticajnih pojedinaca:

*Vladinim je službenicima lakše kada mi preporučimo konkretne akcije. Kada na primjer naložimo deložaciju neke moćne osobe pa onda oni mogu koristiti naš nalaz da kažu: "Mi nebi to uradili, ali ombudsmen nam je naložio ..."*

Terenski uredi ombudsmena također mogu posredovati kod kolektivnih pritužbi. Vodovod u Tuzli, na primjer, promptno je unaprijedio kvalitet vode u jednoj MZ nakon što su lokalni stanovnici poslali kolektivnu pritužbu regionalnom uredu ombudsmena.

### *Ekstremni stavovi: Odricanje ili pribjegavanje nasilju*

**Problemi sa kojima se građani susreću pri rješavanju sporova sa formalnim institucijama mogu navesti pojedince, a naročito žene, da u cjelosti izbjegavaju kontakte sa tim institucijama pa čak i po cijenu odricanja od nekih svojih prava:**

*Bez obzira na sve pokušaje da nešto postignem na fin način i u skladu sa zakonom ništa nije uspjelo. Toliko sam ogorčena da više i ne pokušavam. Bolje se prepustiti i pustiti da se stvari idu svojim tokom. – žena, Bihać*

Muškarci, a naročito veterani (pogledati dio I B, okvir 2), češće pribjegavaju nasilju u nastojanju da pristupe javnim uslugama:

*Često idem u dom zdravlja i za sve moram plaćati. Jednom su mi rekli da neće primiti moje djete jer nisam mogao platiti, ali su ga primili kada sam izvadio pištolj. - muškarac, Zvornik*

### **Pribjegavanje privatnim vezama i mitu**

Međutim, bosanski građani mnogo češće pokušavaju riješiti svoje sporove sa formalnim institucijama pribjegavajući privatnim vezama ili mitu. Dok je svega par osoba priznalo da je davalo mito, mnogi su rekli da su podmićivanje i korištanje privatnih veza široko rasprostranjeni<sup>28</sup>:

*Niko ne želi govoriti o podmićivanju. Pitamo ljude koje su sudije podmitili [a oni kažu] "Nemoj me to pitati!" Neke sam bogate ljude savjetovao da podnesu krivične prijave, ali su mi rekli: "Nisam lud – već ću nekad opet trebati tog sudiju." – tri oficira regionalnog ureda ombudsmena, Bihać*

Nastojanje građana da pristupe upravo onim ljudima koje osuđuju za korupciju reflektuje značaj klijentelističke prakse i činjenice da normalni mehanizmi učešća i posredovanja između građana i formalnih institucija ne funkcionišu. Jedan od razloga je taj što se opštinske vlasti suočavaju sa sve većim potrebama stanovništva uz sve veća finansijska ograničenja, te se zbog toga oglašuju na neke zahtjeve. Istovremeno, osnovni institucionalni oblik participacije i posredovanja na lokalnom nivou, mjesne zajednice, izgubile su mnoga od svojih zakonskih prava i finansijskih sredstava i u mnogim su slučajevima prestale sa radom.

<sup>28</sup> Anti-korupcionom studijom (Svjetska Banka 2001) je utvrđeno da 60 procenata Bosanaca smatra da je korupcija široko rasprostranjena, ali ih je samo 17 procenata priznalo da su davali mito.

## **Opadajući značaj mjesnih zajednica**

U vrijeme komunizma, izabrani su odbori mjesnih zajednica bili odgovorni za dio lokalne infrastrukture (ceste, parkovi, sistemi snabdjevanja vodom i kanalizacija) i javnih usluga (centri za dnevnu njegu, omladinski klubovi, domovi zdravlja) i igrali su značajnu ulogu u organizaciji kolektivnih radova. Tokom rata su organizovali civilnu zaštitu i distribuirali humanitarnu pomoć. Međutim, mjesne su zajednice nakon rata u većini opština izgubile pravo na vlastite zgrade i bankovne račune kao i da iniciraju infrastrukturne radove i finansiraju ih kroz obavezne finansijske doprinose. Iako MZ još uvijek igraju značajnu ulogu u raznim vidovima kolektivnih aktivnosti (pogledati dio II D), njihova je osnovna funkcija da preusmjeravaju infrastrukturne zahtjeve opštinskim vlastima ili javnim kompanjama. Prioritetni se projekti finansiraju iz opštinskih budžeta, a implementiraju od strane opštinske administracije.

Ovaj novi oblik rješavanja problema lokalne infrastrukture predstavlja jasan gubitak autonomije MZ i njihovih odbora tako da se rukovodstva MZ žale na sve veću ovisnost od odluka i finansijskih davanja opštinskih vlasti:

*MZ sada uglavnom iniciraju kontakte sa opštinama po pitanju određenih problema, ali bez značajnih šansi da će ti problemi biti riješeni-* dva člana odbora MZ Šiški Brod, Tuzla

Dalje, nacionalizacija infrastrukture izgrađene iz finansijskih doprinosa ili zahvaljujući dobrovoljnom radu građana (pogledati dio II D), a koja je ranije bila u vlasništvu MZ, predstavlja se kao primjer nepravde, naročito kada je ta infrastruktura MZ donosila prihode:

*Sva ovdašnja infrastruktura, u šta su uključene ceste, telefonska i strujna mreža, izgrađena je od sredstava prikupljenih od građana ove MZ, ali sada je postala državna imovina po osnovu istog zakona po kojem su preduzeća oduzeta od radnika.* – dva člana odbora MZ Šiški Brod, Tuzla

*[Ljudi u ruralnim MZ], svojim su vlastitim doprinosima izgradili vodovod, kanalizaciju i zgradu MZ, a sada je odlukom vlade [Distrikta] sve to postalo vlasništvo distrikta i više ne pripada građanima. Ljudi su jako ljuti zbog toga.* – predsjednik odbora ruralne MZ, Brčko.

## **Gubitak pravosudnih i administrativnih funkcija**

U komunističkom su sistemu birana pomirdbena vijeća koja su rješavala interpersonalne sukobe i manje sporove, kao što su problemi ilegalnog deponovanja otpada i neovlaštene gradnje. Ova su vijeća ukinuta novim zakonima o lokalnom samoupravljanju tako da se sada može tražiti od predsjednika odbora MZ da učestvuju u rješavanju manjih sporova među komšijama.

Odbori MZ mogu igrati i značajnu ulogu u rješavanju sporova između IRL i manjinskih povratnika (pogledati dio I D, okvir 1). Međutim, zbog sveopšteg gubitka uticaja MZ, konflikti se sada obično rješavaju pred redovnim sudovima, što znači da do njihovog rješavanja prođe znatan vremenski period.

Odbori MZ izgubili su i ovlaštenja da izdaju zvanična dokumenta, kao što su rodni i smrtni listovi, vozačke dozvole i lične karte. Ova je promjena najviše vidljiva u Brčkom gdje su MZ izgubile pravni status, te ljudi koji žive u ruralnim područjima moraju putovati do grada kako bi im tamo bili izdati zvanični dokumenti. Ovo uzrokuje veliki bjes među ruralnim stanovništvom, pa čak i nostalgiju za ranijim podjeljenim opštinama:

*Vlada Distrikta je preuzela pečat MZ. Sada im ja sastavim dokument, a onda oni moraju putovati u Brčko da ga ovjere. To je slučaj sa svim dokumentima. – predsjednici odbora MZ Rahić, Maoča i Brčko.*

### **Manjak materijalnih sredstava i volontera**

Po izjavama rukovodstava MZ, osnovni problem institucionalnog propadanja u MZ jeste nedostatak materijalnih sredstava. Odbori MZ su preopterećeni žalbama i zahtjevima lokalnih građana, ali nisu u poziciji da preduzmu bilo kakve konkretne korake. Finansijski troškovi, premor i moralno obeshrabrenje obrazlažu se malim brojem ljudi koji su voljni da učestvuju u radu odbora MZ ili prisustvuju zborovima građana:

*Biti predsjednik MZ teže je nego biti predsjednik države. Svi ljudi su vam komšije, a niste u poziciji da zadovoljite njihove potrebe i ispunite njihove zahtjeve. – član odbora ruralne MZ, Brčko*

### **Tendencija da se MZ transformišu u NVO**

Pojedini bivši rukovodioci MZ napustili su odbore MZ i formirali NVO za koje smatraju da lakše mogu izvršiti pritisak na opštinske vlasti i obezbjediti sredstva za lokalne aktivnosti ili infrastrukturne projekte.

Međutim, većina rukovodilaca MZ vrlo su neprijateljski raspoloženi spram dugoročnih projekata nekih opštinskih vlasti da MZ - od pod-teritorijalnih jedinica koje predstavljaju sve svoje građane i ostvaruju pravo na javna sredstva za plate i troškove – transformiraju u NVO, koje mogu imati i manje uticaja na lokalna pitanja. Oni insistiraju na potrebi da se očuvaju odbori MZ:

*MZ su osnovne jedinice svakoga društva. Saradnja i kontakti sa najnižim nivoima društva ostvaruju se putem MZ. – predsjednik odbora srpske MZ Klanac, Brčko.*

Stiče se utisak da su neke opštinske vlasti ponovo postale svjesne značaja MZ za ostvarivanje kontakta sa građanima. Opštinski statuti koji su 2001. godine stupili na snagu u Bihaću i Zvorniku vratili su odborima MZ pravne kompetencije i finansijska sredstva koji su ukinuti nekoliko godina ranije:

*Postalo je očigledno da je potrebno osnažiti MZ. Tokom rata MZ su igrale značajnu ulogu, a zatim se nije znalo šta bi one mogle raditi. Sada [je neophodno] da MZ ponovo profunkcionišu. – direktor odjela za opštu administraciju i socijalna pitanja, Bihać*

### **Percipiranje odbora MZ od strane bosanskih građana**

Mišljena bosanskih građana o radu odbora njihovih MZ se razlikuju. Kod ispitivanja javnog mnjenja samo 9.9 posto ispitanika izrazilo je zadovoljstvo sa njihovim radom, dok je gotovo 40 procenata ispitanika reklo ili da odbori MZ više ne postoje ili da zadovoljavaju interese svega par ljudi. Četrdeset procenata ispitanika se slažu sa funkcionerima u odborima MZ o tome da ova tijela ne funkcionišu usljed nedostatka pravnih i finansijskih kapaciteta (pogledati tabelu 3).

**Tabela 3. Kako bi ste ocjenili rad odbora vaših MZ?**

	Urbana naselja		Ruralna naselja		Područje pod bošnjačkom kontrolom		Područje pod hrvatskom kontrolom		Područje pod srpskom kontrolom		Ukupno uzorak	
	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%	BR.	%
Uopšte ne postoji	73	16.90	47	19.34	48	15.05	28	21.88	44	19.30	120	17.78
Slabo funkcioniše jer nema adekvatne pravne kompetencije, dovoljno osoblja i potrebna materijalna sredstva	154	35.65	114	46.91	130	40.75	49	38.28	89	39.04	268	39.70
Funkcioniše, ali zadovoljava potrebe svega par ljudi	90	20.83	41	16.87	60	18.81	23	17.97	48	21.05	131	19.41
Slabo funkcioniše jer građani ne žele učestvovati u njegovom radu	28	6.48	16	6.58	19	5.96	7	5.47	18	7.89	44	6.52
Dobro funkcioniše i radi u interesu svih građana	56	12.96	11	4.53	48	15.05	7	5.47	12	5.26	67	9.93
Ne zna/nije odgovorio-la	31	7.18	14	5.76	14	4.39	14	10.94	17	7.46	45	6.67
<b>Ukupno</b>	<b>432</b>	<b>100.00</b>	<b>243</b>	<b>100.00</b>	<b>319</b>	<b>100.00</b>	<b>128</b>	<b>100.00</b>	<b>228</b>	<b>100.00</b>	<b>675</b>	<b>100.00</b>

Ispitivanje javnog mnjenja ukazuje na neke zanimljive prostorne razlike. Stanovnici područja pod bošnjačkom kontrolom češće su zadovoljni radom odbora u svojim MZ i češće identifikuju rukovodioce MZ kao ključne inicijatore kolektivnih aktivnosti vezanih za lokalne javne službe.

Urbano stanovništvo češće izjavljuje ili da odbori njihovih MZ dobro funkcionišu i rade u interesu svih građana ili da zadovoljavaju interese svega par ljudi; dok ruralno stanovništvo najčešće izjavljuje da odbori njihovih MZ nemaju adekvatne pravne kompetencije i finansijska sredstva ili da ne postoje. Međutim, više ruralnih ispitanika (15 procenata) u poređenju sa onim iz urbanih područja (10 procenata) prisustvuje zborovima građana. To navodi na zaključak da odbori MZ igraju značajniju ulogu u ruralnim područjima.

### **Politička pripadnost i privatne veze**

Mnogi Bosanci smatraju da su MZ pod kontrolom političkih partija:

*Predstavnike postavljaju političke partije, ali oni ne odgovaraju većini ljudi. U prošlom smo sistemu imenovali ljude koji su imali nekog afiniteta da se bore za rješavanje komunalnih problema. Toga više nema. – muškarac, Tuzla*

**Bosanci također vjeruju da uspjesi odbora MZ u velikoj mjeri zavise od političke pripadnosti ili privatnih veza njihovih predsjednika<sup>29</sup>:**

*Ukoliko je predsjednik [MZ] u vladajućoj partiji onda nešto može i izvesti, ali ako nije onda ništa. – muškarac, Banja Luka*

*U svakoj organizaciji u koju je [predsjednik naše MZ] otišao otvoreno su mu rekli – jesi predsjednik ali nemaš para da platiš ručak, kakav si onda ti predsjednik? – muškarac, Zvornik*

### **Novi mehanizmi posredovanja i participacije**

U komunističkoj Jugoslaviji MZ su zajedno sa državnim preduzećima i političkim organizacijama bili jedan od osnovnih stubova sistema delegiranja na kojem se zasnivala

<sup>29</sup> Bošnjak, predsjedavajući odbora MZ u Križevcima obrazložio je da ova MZ ne prima materijalnu potporu od "mjesne zajednice u egzilu" locirane u Tuzli i kontrolisane od strane Stranke demokratske akcije od trenutka od kada su članovi Socijaldemokratske partije preuzeli većinu u odboru.

samouprava. Svaka MZ je imala predstavnike u komitetu MZ, jednom od tri doma opštinske skupštine.<sup>30</sup> MZ više nemaju predstavnika u opštinskim tijelima, ali u nekim se opštinama još uvijek naziru ostatci prošlog sistema. U bošnjačkom dijelu Gornjeg Vakufa, na primjer, predstavnici MZ još uvijek prisustvuju sjednicama opštinske skupštine (ali nemaju pravo glasa), a u Tuzli se gradonačelnik jednom mjesečno sastaje sa predsjednicima svih MZ. Istovremeno, nestanak starih oblika direktne demokratije, kao i insistiranje na lokalnoj demokratiji od strane inostranih organizacija kao što su OSCE i Vijeće Evrope, naveli su opštinske vlasti da razviju nove oblike posredovanja i participacije.<sup>31</sup>

### ***Transparentnost i odgovornost u radu***

Opštine nastoje unaprijediti pristup građana lokalnim javnim uslugama produžujući radno vrijeme pojedinih odjeljenja i javnim oglašavanjem vremena u kojem svako od odjeljenja radi sa strankama, kao i izdavanjem organizacionih šema opštine, postavljanjem knjiga pritužbi ili kreiranjem posebnih Odjeljenja za žalbe i pritužbe.<sup>32</sup> Osim toga, u opštini Tuzla i Distriktu Brčko usvojen je kodeks ponašanja i organizovani kursevi za zaposlene o konceptu javnih usluga i odnosu između javnih službenika i građana.

### ***Građanske inicijative i konsultativna tijela***

U statutima nekih opština pominju se građanske inicijative, što podrazumijeva pravo građana da opštinama dostavljaju peticije, a opštine su obavezne da odgovore na njihove zahtjeve. Opština u Tuzli je zaprimila više od 2.000 peticija u 2000. godini, a skupština opštine ili nadležno odjeljenje dužni su dostaviti odgovor u roku od 60 dana. U nekim opštinama su od strane opštinskih vlasti i lokalnih NVO kreirana i konsultativna i nadzorna tijela.

### ***Ograničenja novih mehanizama posredovanja i participacije***

**Većina novih mehanizama participacije usvojena je 2000 ili 2001. godine, tako da je njihovo funkcionisanje i uspješnost teško procijeniti. Terenski oficir jedne međunarodne organizacije u Brčkom smatra da bi novi oblici pismene komunikacije ili formalni mehanizmi posredovanja i participacije mogli biti adekvatni za ograničenu urbanu populaciju i obrazovanu srednju klasu, ali da su istovremeno neadekvatni za veliki dio populacije:**

*Seljani su uvijek tretirani kao ljudi sa margine i ne osjećaju se prijatno kada moraju kucati na vrata institucija. [Vlasti Distrikta] su zapravo podigle nevidljivu barijeru između sebe i građana. – terenski oficir jedne međunarodne organizacije, Brčko*

**Mnogi se žale da opštinske vlasti rijetko odgovaraju na peticije građana ili odbora MZ.**

### **Uloga drugih institucija na lokalnom nivou**

Druge formalne i neformalne institucije igraju značajnu ulogu u javnom životu zbog ograničenja kako MZ tako i novih oblika posredovanja i participacije. Ispitivanje javnog

<sup>30</sup> Druga dva doma su bili Dom udruženog rada, sačinjen od predstavnika lokalnih radnih odobara i drugih ekonomskih organa, i Društveno-politički dom sa zastupnicima Lige komunista i njenih masovnih organizacija.

<sup>31</sup> Mnoge međunarodne organizacije prisutne u Bosni i Hercegovini daju preporuke i organizuju kurseve koji imaju za cilj da unaprijede pristup, transparentnost i participaciju na lokalnom nivou. Neke su čak i uspostavile vlastita pilot konsultativna tijela kao što su Komiteti za opštinski razvoj kreirani od strane UNDP-a ili Komiteti za planiranje kapitalnih troškova kreirani od strane OSCE-a, ali takvi komiteti ne postoje u opštinama u našem uzorku.

<sup>32</sup> Slične su mjere usvojene od strane mnogih javnih kompanija i državne administracije.

mnjenja izvršeno u Federaciji 1999. godine pokazalo je da samo 10 procenata ispitanika pominje opštinske skupštine, a manje od 15 procenata zborove građana kao značajna mjesta na kojima se rješavaju vitalna lokalna pitanja, dok je 20 posto ispitanika kao takve pomenulo kafiće, a 30 procenata partijske sastanke.

U mnogim opštinama i MZ, naročito onim ruralnim, religijske institucije još uvijek ostvaruju značajan uticaj. U jednom selu u opštini Tuzla, na primjer, lokalna Islamska zajednica jedina je veza između lokalnog stanovništva i IRL koja žive u susjednom kolektivnom centru. U jednom selu u opštini Gornji Vakuf manjinski povratnici Hrvati kažu da svećenik radi više nego svi opštinski službenici zajedno. Bivši rukovodilac UNDP-ovog programa za napredak je primjetio da je u nekim opštinama važnije šta kažu imam ili svećenik nego šta kažu lokalni političari. Međutim nekoliko učesnika u radu fokus grupa (naročito u područjima pod bošnjačkom kontrolom) protestovali su zbog rastućeg uticaja vjerskih institucija, a posebno zbog izgradnje velikih i skupih crkvi i džamija.

Uloga vjerskih institucija u javnom životu u Distriktu Brčko je institucionalizirana, te predstavnici vjerskih komiteta učestvuju u radu komisije za obrazovanje i svakog se mjeseca sastaju sa supervizorom, kao i u Tuzli gdje učestvuju u radu Vijeća građana.

### **C. Odnos između građana i formalnih volonterskih asocijacija**

U Bosni i Hercegovini postoje dva osnovna tipa volonterskih asocijacija: tradicionalna udruženja građana, koja uglavnom dobijaju potporu od opština ili kantona, i nove nevladine organizacije, koje uglavnom dobijaju potporu od međunarodne zajednice. Članstvo u udruženjima građana je uobičajenije. Većina udruženja građana tokom rata se podjelila na etničkim osnovama, a nacionalističke partije kreirale su masovne organizacije koje predstavljaju nove društvene grupe kao što su veterani i IRL. Istovremeno, međunarodna zajednica je počela podržavati novu generaciju humanitarnih i nevladinih organizacija koje su posvećene opštim vrijednostima. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma u decembru 1995. godine, međunarodni programi koji su podržavali bosansko civilno društvo doveli su do značajnog povećanja broja novih NVO i njihovih aktivnosti.

#### ***Dva osnovna tipa formalnih volonterskih asocijacija***

Udruženja građana uglavnom su posvećena slobodnim aktivnostima ili interesima specifičnih etničkih ili društvenih grupa. Nevladine organizacije posvećene su opštim vrijednostima i obično se fokusiraju na pružanje usluga ili novih vidova obrazovanja i slobodnih aktivnosti namjenjenih mlađim generacijama.<sup>33</sup>

Ova se razlika, međutim, ne treba pretjerano naglašavati. Mnoga ekološka udruženja liče na nove NVO sa stanovišta vrste aktivnosti kojima se bave, te njihove predanosti opštim vrijednostima, ali su često vezana za opštinske vlasti i vrše kolektivne funkcije kao što su godišnje čišćenje ulica ili riječnih korita (pogledaj dio II D).<sup>34</sup>

Neke nevladine organizacije nije lako kategorizirati. Dok je većina NVO posvećena pružanju pravne pomoći, materijalne podrške i javnih usluga par ih je direktno uključeno u politički život. Neki su rukovodioci NVO bivši aktivisti komunističkih radničkih sindikata, omladinskih ili ženskih organizacija.

<sup>33</sup> Formalne volonterske asocijacije u Federaciji imaju pravni status udruženja građana, humanitarnih organizacija ili fondacija. U Republici Srpskoj jedini postojeći pravni oblik volonterskih organizacija jesu udruženja građana.

<sup>34</sup> U Banja Luci i Brčkom Eko-pokret dobija podršku opštinskih vlasti, a u Bihaću udruženje građana ekologa Unski Smaragdi kreirano 1985. godine preraslo je u najznačajniju nevladinu organizaciju.

## **Članstvo u formalnim volonterskim asocijacijama**

Gotovo trećina svih ispitanika članovi su neke vrste volonterskih asocijacija. Članstvo se dijeli na sljedeći način:

- **interesno zasnovane asocijacije:** udruženja penzionera, 5.5 procenata; udruženja veterana, 4.4 procenata; sindikati, 3.4 procenata; asocijacije IRL, 1.6 procenata;<sup>35</sup>
- **asocijacije vezane za slobodne aktivnosti:** sportski klubovi, 4.9 procenata; lovačka i ribolovna društva, 4.3 procenata; kulturna udruženja, 3.1 procenat; planinarska društva, 2.4 procenata);
- **vjerske asocijacije:** 5.2 procenata; i lokalne parohije/džemati, 4.3 procenata;
- **političke partije:** 4.7 procenata;
- **komunalne asocijacije:** odbori MZ, 2.7 procenata; školska vijeća, 2.4 procenata; kućni savjeti, 1.5 procenata;
- **nove NVO:** ekološka udruženja, 1.9 procenata; ženska udruženja, 1.8 procenata; omladinska udruženja, 1.3 procenata; udruženja za ljudska prava, 0.7 procenata.

Viši nivo ekonomskog i kulturnog kapitala vezuje se za viši stepen članstva u volonterskim asocijacijama. To se naročito odnosi na udruženja posvećena slobodnim aktivnostima i nove NVO koje obično privlače pripadnike urbane i obrazovane srednje klase. Manja zastupljenost IRL u članstvu volonterskih asocijacija potvrđuje teoriju da je rat izvršio veći uticaj na društveni kapital ove grupe u poređenju sa uticajem na društveni kapital domicilnog stanovništva (pogledati dio I A).

### **Opšte opadanje sa stanovišta udruživanja u asocijacije**

Kako se udruživanje u asocijacije uglavnom vezuje za tradicionalna udruženja građana, razvoj tog oblika društvenih aktivnosti – i generalno civilnog društva – ne može se mjeriti brojem novih NVO. Također je neophodno napomenuti da je u skorijem periodu došlo do značajnijeg opadanja u broju NVO, zbog sazrijevanja nevladinog sektora i striktnijih kriterija za dobijanje međunarodnih sredstava.

*Kada smo tek formirali nevladini sektor ogroman dio svih donacija usmjeravao se preko NVO. Sada se formira više mreža na osnovu zajedničkih interesa, a sa ciljem rješavanja zajedničkih problema ili realizacije zajedničkih ideja. – bivši rukovodilac UNDP-ovog programa za napredak, Banja Luka*

Od 400 udruženja građana koja su prije rata djelovala u Tuzli, trenutno je još uvijek aktivno svega 44. Direktor sportskog kluba ratnih invalida u Bihaću kaže da se sportski klubovi zatvaraju jer se iz kantonalnih budžeta za sportske aktivnosti izdvaja svega 88 feninga po glavi stanovnika, dok se prije rata izdvajalo 20 maraka. Također se stiče utisak da su interesno zasnovane asocijacije izgubile uticaj koji su imale u predratnom periodu i neposredno nakon rata, a neki su se učesnici iz ove grupe žalili da ne raspolažu potrebnim resursima za rad. Veterani su naročito razočarani marginalizacijom i propadanjem njihovih asocijacija koji prate generalni gubitak prestižnog statusa te populacije (pogledati dio I B, okvir 2):

*Oni nemaju nikakvog uticaj osim ukoliko neko [uticajan] ne kaže "On je bio u vojsci, bili smo skupa u ratu, daj da bar uradimo nešto za njega." – muškarac, Bihać*

<sup>35</sup> Dvadeset i četiri procenata penzionera članovi su udruženja penzionera, 14 procenata veterana članovi su udruženja veterana, a 8 procenata stalno zaposlenih članovi su sindikata.

Jedina udruženja građana koja su manje-više obnovila svoje ranije aktivnosti jesu lovačka i ribolovna društva i to zato što oni ostvaruju prihode od prodaje obaveznih lovačkih i ribarskih dozvola, a u rukovodstvu im se obično nalaze bogati i uticajni pojedinci:

*Kada dođu u opštinu i kažu da im treba 5.000 maraka za poribljavanje jezera ljudi im daju novac i niko ne postavlja pitanja. Sa druge strane asocijacije koje bi trebalo da rade u interesu zajednice ne dobijaju ništa. – muškarac, Zvornik*

### **Prostorne razlike sa stanovišta udruživanja u asocijacije**

**Na osnovu rezultata ispitivanja javnog mnjenja ustanovljene su prostorne razlike u procentu ispitanika koji su članovi barem jedne volonterske asocijacije i kod osnovnih motiva njihovog (ne)članstva, te u nivoima društvenog kapitala u različitim etničkim područjima:**

- U područjima **sa većinskim hrvatskim stanovništvom** najviši je procenat članova neke od volonterskih asocijacija. Stanovnici su češće članovi asocijacija koje su vezane za slobodne aktivnosti – što je posljedica njihovog višeg životnog standarda. Također su u većem broju slučajeva članovi političkih partija, religijskih udruženja, lokalnih parohija/džemata i udruženja vetrana, što sve skupa ukazuje na prisustvo uvezujućeg prije nego premošćujućeg i povezujućeg kapitala.
- Suprotno tome, u područjima **sa većinskim bošnjačkim stanovništvom**, u kojima je prisutan najviši nivo premošćujućeg i povezujućeg društvenog kapitala, veći broj ispitanika su članovi nove generacije NVO (ekološka udruženja, ženske organizacije), komunalnih asocijacija i udruženja penzionera. Članovi nekog oblika volonterskih asocijacija mnogo češće nego hrvatski ispitanici pominju građanske obaveze i ciljeve.
- U područjima **sa većinskim srpskim stanovništvom** generalno je manji broj članova nekih volonterskih asocijacija što je indikacija duboke društvene fragmentacije. Ali nizak nivo udruživanja u ovim područjima također može biti posljedica nižeg životnog standarda (udruženja vezana za slobodne aktivnosti), tradicionalno niskih sklonosti ka religijskom uvezivanju (lokalne parohije 2,6 procenta, religijska udruženja 2,2 procenta) i sloma dominantne nacionalističke partije (političke partije 2,2 procenta). Jedine formalne asocijacije za koje se stiče utisak da su više uticajne u srpskim nego u drugim područjima jesu sindikati.

Ove razlike u stepenu udruživanja i nivoima društvenog kapitala utiču na spremnost ljudi da pomognu komšijama (pogledati tabelu 4).

**Tabela 4. Spremnost da se pomogne komšijama i lokalne formalne institucije (procentualni prikaz)**

	U svakom slučaju spreman pomoći komšiji*	U svakom slučaju spreman pomoći lokalnu parohiju/džemat**
Područja sa većinskim bošnjačkim stanovništvom	38.6	Lokalna parohija/džemat (29.8), Odbor MZ (28.2), humanitarna/nevladina organizacija (23.5) udruženje građana (22.3), sindikat, (20.1)
Područja sa većinskim hrvatskim stanovništvom	24.2	Lokalna parohija/džemat (30.5), Odbor MZ (8.6), humanitarna/nevladina organizacija (7.0), udruženje građana (6.3), sindikat (6.3)
Područja sa većinskim srpskim stanovništvom	37.3	Lokalna parohija/džemat (27.6), Odbor MZ (14.0), humanitarna/nevladina organizacija (13.2), udruženje građana (13.6), sindikat (12.7)

Značajne prostorne razlike također se uočavaju na lokalnom nivou. U Tuzli, čij se nevladin sektor smatra najačim u Bosni i Hercegovini, stepen udruživanja značajno se razlikuje u različitim MZ:

- **MZ Slatina**, centralni urbani kvart čiju populaciju čine obrazovani pripadnici srednje klase, ima mrežu komunalnih i interesno zasnovanih asocijacija koje datiraju iz predratnog perioda. Također ima i nekoliko aktivnih sportskih asocijacija i onih vezanih za slobodne aktivnosti, a koje posjeduju prateću infrastrukturu.
- **MZ Šiški Brod**, industrijsko predgrađe čiju populaciju čine rudari, predratna mreža asocijacija je u stanju progresivnog propadanja. Većina kućnih vijeća je ukinuta, a u grupi interesno zasnovanih asocijacija u određenoj mjeri funkcionišu samo još udruženje penzionera, forum žena i udruženje veterana koji su bliski Socijaldemokratskoj partiji.
- **MZ Simin Han**, rezidencijalni kvart u kojem je tokom rata uništen veći dio javne infrastrukture, nema vidljivih ostataka predratne mreže udruženja. Međutim, jako prisustvo međunarodnih NVO u ovoj MZ dovelo je do nove pedagoške i participativne prakse u osnovnoj školi koju finansiraju međunarodne NVO, te do formiranja vrlo aktivnog udruženja roditelja zasnovanog na zapadnom modelu.

### **Uticaj međunarodne finansijske pomoći**

Međunarodna finansijska pomoć ostvarila je široko obuhvatan uticaj na stepen udruživanja kreirajući neujednačenost između Federacije i Republike Srpske.

*Mislim da je najmanje 90 procenata međunarodnih donatorskih sredstava bilo usmjereno na Federaciju. Nevladine su se organizacije u Federaciji razvijale brzinom svjetlosti, što nije bio slučaj u Republici Srpskoj. – predstavnik lokalne NVO, Brčko*

Međunarodna finansijska potpora je također navela vlasti u Distriktu Brčko da reduciraju državnu pomoć za volonterske asocijacije,<sup>36</sup> što u konačnici može dovesti do propasti tih institucija:

*Rad NVO u Brčkom lagano odumire jer se po statutu moraju finansirati izvan budžetskih sredstava, putem prihoda koje ostvare na osnovu vlastitih aktivnosti. Na kraju niko neće imati novca zato što organizacije koje se prijavljuju za pomoć međunarodnih donatora ne dobijaju ništa. Kada znamo da je to slučaj čak i sa Centrom za pravnu pomoć i Forumom mladih, nije neophodno ni pominjati udruženja izbjeglica, raseljenih lica ili porodica palih boraca. – predstavnik lokalne NVO, Brčko*

To je također dovelo do visoko etničke orijentacije lokalnih asocijacija u nekim područjima. Veliki broj aktivnih volonterskih asocijacija u Brčkom sada je vezan za religijska i kulturna društva.

Odluke o raspodjeli međunarodnih finansijskih sredstava također su doprinjele promjeni balansa između tradicionalnih udruženja građana i novih NVO. Udruženja građana su se susrela sa problemima pri izradi projekata i prijavljivanju za međunarodne donacije, dok su NVO mnogo vještije u tim procedurama i sa njima vezanim mrežama i konekcijama. Ovo

<sup>36</sup> U budžetu Distrikta za 2001. godinu predviđeno je samo 82.000 KM za direktnu pomoć formalnim volonterskim asocijacijama (sportska infrastruktura 42.000 KM, zdravstvo i socijalna zaštita 20.000 KM, mjesne zajednice – u ovom slučaju tretirane kao volonterske organizacije– 20.000 KM). Iznos pruženih usluga u zdravstvu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju i drugim područjima vezanim za formalne volonterske asocijacije nije jasno izražen u budžetskoj dokumentaciji.

može dovesti do toga da dobro ustanovljene NVO monopoliziraju međunarodna sredstva time ugrozivši opstanak kako starih udruženja građana tako i malih NVO.

Neki međunarodni donatori nastoje ohrabriti saradnju među volonterskim asocijacijama time što finansiraju zajedničke projekte i forume NVO, ali takve inicijative nisu uvijek uspješne. Regionalni forum NVO u Tuzli omogućava lokalnim volonterskim asocijacijama da zajednički planiraju i poduzimaju aktivnosti; ali se takav forum u Gornjem Vakufu doživljava kao beskorisna institucija.

Ograničena sredstva raspoloživa u okviru kratkoročnih projekata i česte promjene prioriteta inostranih donatora također su dovele do nestabilnosti i odsutstva specijalizacije u aktivnostima NVO, pri čemu jače NVO imaju tendenciju da u potpunosti usvoje "daj šta daš" princip.

### **Stav građana spram formalnih volonterskih asocijacija**

Većina Bosanaca ima negativan stav spram volonterskih asocijacija. Tradicionalne interesno zasnovane asocijacije percipiraju se, naročito među veteranima, kao korumpirane i vezane za političke partije, dok se nove NVO percipiraju kao udaljene kreacije međunarodne zajednice.

*Predsjednik udruženja veterana član je neke partije, kao i podpredsjednik, a uvijek se radi o onoj partiji koja je na vlasti. Prije sat vremena sam sreo dva istinska veterana, ranjena u ratu, i vidio sam kako mu dobacuju: "Gdje si komandiru, kako se usuđuješ hodati gradom, zar te nije strah da će te srpski narod ubiti zbog para koje si ukrao!" – muškarac, Zvornik*

*Još nisam čuo za organizaciju u Republici Srpskoj ili Bosni i Hercegovini koja je lokalno formirana sa ciljem da rješava konkretne probleme. – muškarac, Banja Luka*

### **Članstvo i stvarna participacija u radu asocijacija**

#### **Različite vrste volonterskih asocijacija imaju različite definicije članstva:**

- Samo **asocijacije zasnovane na slobodnim aktivnostima** kao što su lovačka i ribolovna društva, sportski i planinarski klubovi, te kulturna i umjetnička udruženja, povezuju članstvo sa plaćanjem članarine i aktivnim učešćem u njihovom radu.
- **Interesno zasnovane asocijacije** članovima smatraju sva lica koja pripadaju društvenoj grupi ili pravnoj kategoriji za koje tvrde da ih zastupaju. Većina ih ima ograničen broj aktivista, ali kao i u komunističkom periodu još uvijek kontolišu gustu mrežu predstavnika na nivou MZ i radnih organizacija, koji mogu biti aktivirani za sastanke skupština, akcije solidarnosti ili kolektivne proteste.
- Mnoge **nove NVO** više govore o klijentima nego o članovima (kada su fokusirane na pružanje usluga) ili o građanima (kada su aktivne u političkom životu). Druge članovima smatraju sve osobe koje su doprinjele njihovim aktivnostima, te neke zbog toga tvrde da imaju hiljade članova, a zapravo predstavljaju par desetaka volontera okupljenih oko malog broja osoblja čij se rad plaća ili oko jedne harizmatične ličnosti.

### **Pružanje usluga i materijalne pomoći**

Osnovna veza između građana i volonterskih asocijacija u postratnoj Bosni i Hercegovini nije zasnovana na aktivnom učešću u radu takvih asocijacija, već veoma često na individualnim zahtjevima za javnim uslugama ili socijalnim beneficijama (pogledati dio I C)<sup>37</sup>:

*Neki nam se ljudi obraćaju jer im je potreban građevinski materijal. Njih samo interesuje šta oni lično mogu dobiti, tako da svake godine donosimo odluku da nam oni članovi koji ne plaćaju članarinu ne mogu tražiti neki vid konkretne pomoći. – predstavnik lokalne asocijacije ratnih vojnih invalida Bošnjaka, Gornji Vakuf*

Više se Bosanaca za pomoć obraća tradicionalnim interesno zasnovanim asocijacijama nego novim NVO. Urbano stanovništvo, IRL i siromašni češće se obraćaju volonterskim asocijacijama nego ruralno i (generalno) domicilno stanovništvo, te osobe koje ekonomski bolje stoje. Siromašni se češće obraćaju udruženjima penzionera ili IRL i savezima veterana, dok se bolje stojeći pojedinci češće obraćaju sindikatima i novim NVO. Više lokalnih etničkih manjina usmjereno je na religijske asocijacije, dok ih je manje orjentisano ka interesno zasnovanim asocijacijama, a nema indikacija da više nego ostali inkliniraju novoj generaciji NVO. Ovi nalazi potvrđuju teoriju o dopunskoj ulozi religijskih humanitarnih organizacija u obezbjeđivanju materijalne pomoći i javnih usluga lokalnim etničkim manjinama (pogledati dio I D).

### **Formalne volonterske asocijacije i druge institucije na lokalnom nivou**

Uloga volonterskih asocijacija u postratnoj Bosni i Hercegovini mora se razmatrati sa stanovišta njihovih odnosa sa drugim institucijama na lokalnom nivou. Sa te tačke gledišta uočavaju se dodatne razlike između tradicionalnih interesno zasnovanih asocijacija i novih NVO.

### **Formalne volonterske asocijacije i političke partije**

**Tradicionalne interesno zasnovane asocijacije češće imaju bliske veze sa političkim partijama. U nekim slučajevima suprotstavljeni politički interesi mogu dovesti do internih sukoba i podjela u tim asocijacijama. U Tuzli je, na primjer, Stranka Demokratske Akcije (SDA) podijelila veterane kreirajući vlastitu asocijaciju posredstvom mobilizacije ograničenih materijalnih interesa:**

*Okupili su invalide i dali im sredstva da se organizuju, zatim su okupili porodice palih boraca pa i njima dali sredstva za istu namjenu. Sada imamo četiri organizacije: Jedinstvenu uniju veterana, Udruženje porodica šehida, Ligu ratnih vojnih invalida i Udruženje demobilisanih vojnika. – predsjednik Jedinstvene unije veterana, Tuzla*

Udruženja IRL su se također podijelila po pitanjima restitucije i procesa povratka. Udruženje izbjeglica i raseljenih lica u Distriktu Brčko ohrabruje interno raseljene Srbe da predaju zahtjeve za povrat predratne imovine dok je udruženje Ostanak neprijateljski raspoloženo spram procesa povratka i insistiraju da se IRL koja žele ostati u Brčkom moraju dodijeliti zemljište ili stanovi. Slične podjele prisutne su i kod Bošnjaka.

Novo NVO obično dijele vrijednosti ne nacionalističkih stranaka. Ali dok ih većina nije uključena u politički život neke od najpoznatijih – kao što su Forum građana i Helsinški parlament u Tuzli - igraju značajnu ulogu u političkom životu Bosne i Hercegovine. 1996. godine nekoliko desetaka NVO čak je formiralo i Alternativni građanski parlament koji je bio u opoziciji vladajućih nacionalističkih partija.

---

<sup>37</sup> Kao dobra ilustracija ovoga može poslužiti i činjenica da su mnogi učesnici u radu fokus grupa znali adrese određenih NVO i sve o tome koje vidove pomoći one pružaju, ali im nisu znali navesti ime.

## **Formalne volonterske asocijacije i opštine**

Tradicionalne interesno zasnovane asocijacije i nove NVO imaju različite odnose sa opštinskim vlastima, zasnovane na prisutstvu ili odsutstvu međusobnih institucionalnih i finansijskih veza.

Interesno zasnovane asocijacije često primaju finansijsku potporu od opština i lokalnoj populaciji distribuiraju socijalnu i materijalnu pomoć obezbijeđene od strane vlada, uključujući i raspodjelu stanova i zemljišnih parcela. Udruženja veterana i penzionera često imaju bliske veze sa odborima MZ, a udruženja veterana zapošljavaju se na mjestima koja su ranije rukovođena od strane opština kao što su parkinzi, ulični kiosci i benzinske pumpe. Slučaj udruženja veterana u Tuzli također može poslužiti kao ilustracija nastojanja interesno zasnovanih asocijacija da nastave sa prijeratnim sistemom samouprave i delegiranja:

*Od našeg nastanka smo tražili od veterana da prisustvuju sastancima opštinskih i kantonalnih skupština, da budu u upravnim odborima državnih firmi, komisija za privatizaciju, za stambena i socijalna pitanja, a sve zbog toga što je njihova sudbina u pitanju. – predsjednik Jedinstvene unije veterana, Tuzla*

Upravo suprotno, većina novih NVO nema jake institucionalne veze sa opštinskim vlastima već su češće članovi novih nadzornih i konsultativnih tijela na lokalnom nivou (pogledati dio II B).

### **Promjene u odnosima novih NVO i opština**

U inicijalnom postratnom periodu opštinske vlasti sumnjičile su NVO za anti-vladinu politiku i sa gnušanjem su gledali na činjenicu da su one kanalisale veliki dio međunarodnih donacija. Rukovodstvo NVO doprinjelo je takvom tretmanu jer su zaobilazili opštine u svojim projektima i u vezi sa odnosima sa međunarodnim donatorima. U skorijem periodu između NVO i opština uspostavljen je pragmatičniji i kooperativniji odnos. Međutim predstavnici pojedinih NVO imaju negativniji pogled na te odnose:

*Asocijacije koje osnivaju sami građani i koje žele produbiti svijest građana – takve asocijacije ne dobijaju podršku zato što vlasti ne pomažu nikoga ko ih želi prisiliti da bolje rade. – predstavnik lokalne NVO, Brčko*

### **Odnosi između novih NVO i mjesnih zajednica**

Neki predstavnici NVO veoma se pozitivno izražavaju o svojim odnosima sa MZ:

*Predstavnici MZ su nam veoma važni kada organizujemo sastanke ili kada nam trebaju informacije o problemima na terenu. Organizovali smo mnogo takvih sastanaka sa predstavnicima MZ na koje smo pozvali i međunarodne donatorske organizacije. – Predsjednik Centra za informacije i pravnu pomoć (CIPP), Zvornik*

Odbori MZ, međutim, često smatraju da nemaju dovoljno uticaja na aktivnosti lokalnih NVO:

*MZ nemaju materijalne moći niti direktnog uticaja na odluke [NVO]. – predsjednik odbora MZ Slatina, Tuzla*

Bivši predsjednik odbora druge MZ adaptirao se uslovima gubitka uticaja osnovavši NVO kako bi nastavio sa ranijim radom:

*Bio sam predsjednik odbora MZ, ali su nam oduzeli pečat i kancelarije tako da smo našli [novi način] rješavanja svojih problema. – predsjednik lokalne NVO, Banja Luka*

## **Društveni i institucionalni uticaj formalnih volonterskih asocijacija**

Razlike sa stanovišta udruživanja u različitim etničkim područjima ukazuju na činjenicu da ne postoji jednostavna i direktna korelacija između broja članova volonterskih asocijacija i količine društvenog kapitala. Kada se ima na umu širok spektar volonterskih asocijacija u Bosni i Hercegovini i mnoštvo načina na koji građani koriste njihove usluge jasno je da se uvezujući društveni kapital ne može pripisati samo tradicionalnim udruženjima građana, ali i da se premošćujući i povezujući društveni kapital ne mogu pripisati samo novim NVO. Zapravo, nekoliko studija je pokazalo da je pretjeran naglasak koji su mnoge međunarodne organizacije stavile na nove NVO, kao jedine predstavnike navodno tek nastajućeg civilnog društva, kao i njihova tendencija da koriste te NVO kao agencije za pružanje usluga – često na račun uloge pružaoca socijalnih usluga državnih agencija ili tradicionalnih udruženja građana – dakle da je ta tendencija imala dugoročne negativne posljedice na lokalno civilno društvo i društveni kapital.

Interesno zasnovane asocijacije se, sa druge strane, često smatraju osnovom povezujućeg društvenog kapitala, zbog toga što zastupaju interese specifičnih društvenih grupa ili pravnih kategorija i često su vezane za nacionalističke partije. Međutim, ove asocijacije doprinose i očuvanju i stvaranju premošćujućeg i povezujućeg društvenog kapitala, tako što posreduju između građana i formalnih institucija uzimajući učešća u raznim oblicima međusobne pomoći:

*Organizovali smo rudare veterane. Oko 70 posto rudara su veterani i svi su oni dali 5 maraka za uniju veterana. Na taj način smo prikupili 21.000 maraka za jednog čovjeka kako bi on mogao odvesti dijete u inostranstvo na operaciju. – predsjednik Ujedinjene organizacije veterana, Tuzla*

Asocijacije fokusirane na slobodne aktivnosti također održavaju niz interpersonalnih odnosa i neformalnih društvenih mreža i doprinose širenju opštih vrijednosti kao što su fair play (fer plej), tolerancija i kulturno ponašanje u urbanim sredinama:

*U Banja Luci postoji jako ribolovačko udruženje sa nekoliko hiljada članova koje je uputilo sve svoje članove da se uključe u Eko-pokret. – predsjednik lokalnog Eko-pokreta, Banja Luka*

*Nemogu svi građani biti lovci ili ribolovci, ali svi možemo aktivno raditi na zaštiti prirodne okoline. Ali članovi ovih organizacija razgovaraju sa ljudima o tome kako nije dobro [ostavljati smeće okolo]. Kada vide da neko baca smeće mimo deponija mogu ga zaustaviti i reći mu da nije dobro ostavljati smeće na tom mjestu i zamoliti ga da ga odnese na deponiju. – privatni poduzetnik, član lovačkog udruženja, Bihać*

## **Formalne asocijacije i institucionalna reintegracija**

NVO i tradicionalna udruženja građana mogu odigrati i komplementarnu ulogu u procesima povratka i institucionalne reintegracije unutar podijeljenih opština. Nove NVO su predane principima multietničnosti i direktno su uključene u aktivnosti na pomirenju lokalnih etničkih grupa. Međutim, pokazalo se da se u takvim naporima ostvaruje više uspjeha ukoliko se preduzimaju uz podršku drugih činilaca, kao što su vjerske institucije ili udruženja građana, a ne kada individualne NVO samostalno nastoje implementirati pretjerano ambiciozne i nerealne programe.

Čak i monoetničke asocijacije mogu doprinjeti prevazilaženju etničkih barijera. Monoetnički su sportski klubovi u Distriktu Brčko postigli dogovor o zajedničkom korištenju sportske infrastrukture uz pomoć međunarodnih organizacija i novih NVO. Monoetničke su ženske

organizacije pokrenule zajedničke okrugle stolove; a sindikati i antifašistička udruženja, koji su prije rata imali multietničko članstvo, konačno su se ponovo ujedinili.

#### **D. Oblici kolektivnog djelovanja vezani za lokalne javne službe**

Uspjeh kolektivnih akcija vezan je za mobilizaciju svih lokalnih asocijacija, uključujući interesno zasnovane i one koje su fokusirane na slobodne aktivnosti, a bliske su nacionalističkim partijama. U sredinama gdje je nizak stepen interpersonalnog povjerenja, te u kojima vlada nepovjerenje u formalne institucije i manjak građanskih vrijednosti, manja je vjerovatnoća da će doći do kolektivnih akcija.

##### ***Osnovni oblici kolektivnog djelovanja***

U jugoslovenskom samoupravljačkom sistemu opštine i MZ imale su pravo prikupljati finansijske doprinose i organizovati kolektivne radove sa ciljem rekonstrukcije ili opravke lokalne infrastrukture. Ta praksa još uvijek ostvaruje uticaj na kolektivne akcije vezane za lokalne javne službe.

##### ***Infrastrukturalni projekti, akcije čišćenja i kolektivni protesti***

Relativno su česte kolektivne akcije vezane za lokalne javne usluge. U godini prije nego što je izvršeno ovo ispitivanje javnog mnjenja, 30 procenata svih ispitanika dalo je finansijski doprinos za, a 20 procenata ih je učestvovalo u nekoj formi kolektivnih radova vezanih za lokalne infrastrukturne projekte. Jedan na svakih pet ispitanika učestvovao je u akcijama čišćenja, kao što su čišćenje ulica, riječnih korita ili prikupljanje otpada. Kolektivni protesti, koji mogu uključiti potpisivanje peticija, upućivanje delegacija, ulične demonstracije ili blokadu cesti, kao i iznošenje problema u lokalnim medijima ili pred međunarodnim organizacijama, privukli su znatno manji broj učesnika.

##### ***Prostorne razlike sa stanovišta kolektivnog djelovanja***

Stiče se utisak da su prikupljanje novca i učestvovanje u kolektivnim radovima znatno uobičajeniji u područjima pod bošnjačkom dominacijom nego u područjima pod hrvatskom dominacijom, dok je prikupljanje novca češće od učestvovanja u kolektivnim radovima u područjima pod srpskom dominacijom. Ove razlike se mogu objasniti činjenicom da odbori MZ bolje funkcionišu u područjima pod bošnjačkom dominacijom u odnosu na ostale dijelove zemlje (pogledati dio II B). Više je učesnika u područjima pod hrvatskom dominacijom izjavilo da su učestvovali u kolektivnim protestima, ali neki od tih protesta vjerovatno nisu imali mnogo veze sa lokalnim javnim uslugama jer je ispitivanje izvršeno samo par mjeseci nakon protesta organizovanih od strane Hrvatske Demokratske Zajednice (HDZ), a protiv međunarodnih struktura.<sup>38</sup>

Stanovništvo ruralnih područja više inklinira prikupljanju finansijskih sredstava, učestvovanju u kolektivnim radovima i okupljanjima građana, dok urbano stanovništvo češće učestvuje u kolektivnim protestima (peticije, ulične demonstracije), te iznose pritužbe u lokalnim medijima ili pred međunarodnim organizacijama. Ovo se može obrazložiti činjenicom da urbana populacija očekuje da opštinske službe funkcionišu bolje ukoliko oni plaćaju račune, dok ruralna populacija preuzima odgovornost za unaprijeđenje životnih uslova u svojim selima:

---

<sup>38</sup> Ovu hipotezu potvrđuje činjenica da je manji broj ispitanika u područjima pod hrvatskom dominacijom izjavilo da bi bili spremni uzeti učešća u lokalnim kolektivnim protestima zbog otvaranja deponije smeća ili zatvaranja neke od javnih institucija.

*Ljudi u urbanim područjima smatraju da ukoliko su oni platili račune opštine moraju odraditi sav posao za njih. Ali ruralne MZ su veoma aktivne na kreiranju boljih životnih uslova u svojim selima bez vanjske pomoći. – privatni poduzetnik, Bihać*

Učestalost lokalnih infrastrukturnih projekata u ruralnim područjima također se može obrazložiti njihovim jačim vezama sa dijasporom:

*Ljudi iz inostranstva doniraju 500 maraka za izgradnju ceste, a stanovništvo je spremno raditi, kopati kanale i uopšte prihvatiti se lopate. – predsjednik bošnjačkog planinarskog udruženja, Gornji Vakuf*

Kolektivni protesti vezani za lokalne javne usluge su urbani fenomen, a kao primjer toga mogu poslužiti ulične demonstracije zbog sve veće nesigurnosti u Tuzli i Zvorniku koje su uslijedile nakon dva ubistva. U perifernim područjima održana su samo dva protesta, jedan u radničkom kvartu Šiški Brod (Tuzla) i drugi u Adi (Banja Luka). Stanovništvo u Šiškom Brodu godinama je protestovalo zbog zagađenja vazduha, otvaranja novih deponija za industrijski otpad i sigurnosnih pitanja vezana za prolazak glavne ceste kroz ovu MZ, te zbog generalno lošeg stanja lokalne infrastrukture. Lokalno stanovništvo Ade protestovalo je protiv planova opštine da na jedinom slobodnom zemljištu u ovoj MZ napravi groblje zahtjevajući da se na toj lokaciji izgrade osnovna škola, dom zdravlja ili sportski objekti.

### **Sociološke razlike sa stanovišta učešća u kolektivnim akcijama**

Stepen učešća u kolektivnim akcijama povezan je i sa razlikama u polu, starosnoj dobi, nivou prihoda i stepenu obrazovanja. Muškarci češće učestvuju u kolektivnim radovima, formiranju delegacija i uličnim demonstracijama, dok žene češće učestvuju u prikupljanju novca i akcijama čišćenja. Ljudi srednje dobi češće učestvuju u prikupljanju finansijskih sredstava i kolektivnim radovima, dok starije osobe češće učestvuju u akcijama čišćenja i okupljanjima građana. Mladi su ljudi generalno manje uključeni u kolektivne aktivnosti. Ispitanici sa višim primanjima često učestvuju u okupljanjima građana i akcijama prikupljanja novca, dok oni obrazovaniji češće uzimaju učešća u akcijama čišćenja. Oni sa višim primanjima i većim stepenom obrazovanja češće učestvuju kolektivnim protestima, dok oni sa nižim stepenom obrazovanja češće učestvuju u kolektivnim radovima.

Generalno gledano, domicilno stanovništvo češće učestvuje u dobrovoljnim radovima nego IRL, ali značajne razlike su prisutne i unutar grupe IRL. Oni koji su voljni da se vrate u predratna mjesta stanovanja često učestvuju u akcijama prikupljanja novca, kolektivnim radovima, okupljanjima građana i potpisivanju peticija; dok oni koji žele ostati u trenutnim mjestima boravka češće učestvuju u uličnim protestima i blokadama ulica. Međutim, teško je sa sigurnošću utvrditi da li ove razlike u ponašanju imaju veze sa različitim mentalitetima ili jednostavno sa objektivnim potrebama i mogućnostima. Na primjer, kada su se interno raseljeni Srbi iz Sarajeva smjestili u Klancu i Križevcima 1996. godine organizovali su kolektivne radove na opravci lokalne infrastrukture.

### **Učestvovanje u kolektivnim aktivnostima i vrsta javnih usluga**

Spremnost različitih grupa da uzmu učešća u kolektivnim akcijama u velikoj mjeri zavisi od vrste potrebnih javnih usluga. Ruralni su stanovnici zainteresovani više od urbanih za opravku cesti, sistema snabdjevanja vodom, kanalizacije i školskih zgrada, dok je urbana populacija više zainteresovana za akcije čišćenja, opravku sportskih i kulturnih objekata i otvaranje omladinskih centara (pogledati tabelu 5). Mladi ljudi su naročito zainteresovani za otvaranje omladinskih centara, a IRL za izgradnju kolektivnih centara za smještaj beskućnika.

**Tabela 5. U kojem od ovih lokalnih projekata bi ste najradije učestvovali?**

	Urbani kvartovi		Ruralna područja		Ukupno uzorak	
	BROJ	%	BROJ	%	BROJ	%
Akcije čišćenja	187	<b>43.29</b>	72	<b>29.63</b>	259	<b>38.37</b>
Oprava ulica/cesti	91	<b>21.06</b>	75	<b>30.86</b>	166	<b>24.59</b>
Oprava kanalizacione mreže	65	<b>15.05</b>	65	<b>26.75</b>	130	<b>19.26</b>
Oprava doma zdravlja	112	<b>25.93</b>	64	<b>26.34</b>	176	<b>26.07</b>
Oprava škole	81	<b>18.75</b>	58	<b>23.87</b>	139	<b>20.59</b>
Oprava sportskih/kulturnih objekata	51	<b>11.81</b>	9	<b>7.82</b>	70	<b>10.37</b>
Izgradnja kolektivnih centara za beskućnike	71	<b>16.44</b>	39	<b>16.05</b>	110	<b>16.30</b>
Otvaranje omladinskog centra	87	<b>20.14</b>	36	<b>14.81</b>	123	<b>18.22</b>

Stiče se utisak da su ekološka opasnost (industrijsko zagađenje, deponije smeća itd.), sigurnosni problemi, nedostatak ili loše stanje javne infrastrukture, porast cijena komunalnih usluga i nestašice struje zbog zakašnjelog plaćanja najčešći uzrok kolektivnih protesta.

### **Ograničenja u broju, obuhvatu i uspjesima kolektivnih akcija**

Došlo je do smanjenja broja akcija prikupljanja novca i kolektivnih radova zbog sloma odbora MZ i osiromašenja populacije.

*Radnici su prije rata davali 3 do 5 procenata svojih primanja za unaprijeđenje infrastrukture. Sada samo gledaju kako da prežive. – dva člana odbora MZ Šiški Brod, Tuzla*

Došlo je i do smanjenja pomoći od javnih preduzeća:

*Javna su preduzeća prije pokazivala veću spremnost [da doniraju građevinski materijal ili pozajme tešku opremu]. Sada niko neće da da ni dinara zato što se spremaju za privatizaciju. – predsjednik lokalne NVO, Banja Luka*

Smanjenje javnih sredstava za kolektivne aktivnosti u određenoj je mjeri kompenzirano finansiranjem i drugim vidovima pomoći od strane međunarodnih organizacija, NVO i lokalnih poduzetnika.

### **Potpisivanje peticija, formiranje delegacija i ulične demonstracije**

**Ulični su protesti mnogo rjeđi od akcija na prikupljanju novca i kolektivnih radova. Protesti obično uzimaju formu potpisivanja peticija građana za lokalne vlasti, koje se kanališu putem odbora MZ, ili se upućuju izaslanstva ljudi sa istim problemima koja se nastoje direktno sresti sa predstavnicima vlasti:**

*Svi smo mi raseljena lica bez smještaja, to nas povezuje. Kada nam je šef ureda za izbjeglice i raseljena lica rekao "Ništa ne mogu uraditi jer me opština neće ovlastiti da vršim deložacije" skupilo nas se oko dvadesetak, otišli smo do opštine i tražili da nas prime. – muškarac, organizator delegacije IRL beskućnika, Zvornik*

Također se organizuju ulične demonstracije i blokade ulica, najčešće kao reakcija na smanjenje lične sigurnosti. Stanovnici MZ Šiški Brod (Tuzla) su blokirali glavnu cestu nakon što je mladog pješaka pregazilo vozilo. IRL iz kolektivnog centra Mihatovići (Tuzla) slično su reagovala nakon što je lokalna elektrodistribucija prekinula snabdjevanje strujom dužnicima. Policija obično ne uklanja ulične blokade već lokalne vlasti najčešće iniciraju pregovore sa predstavnicima protestanata.

Ulični protesti također mogu biti dio dobro utvrđene strategije kada zvaničnici ne reaguju na peticije ili ne žele primiti delegacije:

*Iz MZ smo slali pisma, najmanje dva puta mjesečno smo organizovali sastanke na temu ekoloških problema, ali ništa nije poduzeto. Tada su građani iz ovog područja blokirali velike kamione [korištene za transport industrijskog otpada] i nisu im dali da prođu. – muškarac, Tuzla*

Međutim, čak i ovaj oblik kolektivnog djelovanja ostvaruje ograničene rezultate. Lokalne vlasti u Šiškom Brodu su obećale da će pretvoriti jezera korištena za deponovanje industrijskog otpada u rekreativne sadržaje, ali ništa nije učinjeno. Novi je gradonačelnik u Adi obećao da će razmotriti projekat izgradnje groblja, ali još uvijek nije donesena finalna odluka.

### **Odsutstvo reakcije**

Odsutstvo reakcije na sve oblike kolektivnih akcija uzrokovalo je osjećaj bespomoćnosti kod mnogih bosanskih građana. Kao posljedica toga ljudi su skloniji individualnom nasilju, korištenju privatnih veza ili imigraciji – koja se percipira kao izlazna strategija naročito od strane mlađih generacija (pogledati okvir 5). Imigracija je zapravo ponekad krajnji cilj koji može poslužiti kao motiv za kolektivne aktivnosti:

*Prije tri godine sam sa dva prijatelja investirao u jedan posao koji nam treba omogućiti da odemo u Ameruku. Prikupili smo novac i poslali tamo jednog prijatelja. Prošle godine otišao je i drugi, a ove godine je red na mene.. – muškarac, Zvornik*

### **Okvir 5. Mladi: Bolje imigracija nego kolektivna akcija**

Mnogi se lokalni političari i predstavnici volonterskih asocijacija žale da mladi ljudi ne učestvuju u kolektivnim aktivnostima niti u radu voloterskih asocijacija kao i da su pasivni, depresivni i okupirani pronalaženjem načina da imigriraju:

*Mladi se ljudi ne organizuju, pasivni su i kažu da je najbolje otići u Ameriku. – predstavnik omladinskog centra, Gornji Vakuf*

UNDP-ov izvještaj o ljudskom razvoju posvećen stanju mladih u Bosni i Hercegovini pokazao je da samo 7 procenata mladih ljudi redovno učestvuje u volonterskom radu dok ih 62 procenta izjavljuje da bi napustili zemlju ukoliko bi imali tu mogućnost (UNDP, 2000b, str. 35, 95 i 99).

Mladi učesnici u radu fokus grupa izjavili su da nisu zainteresovani za kolektivne aktivnosti:

*Prošlo je vrijeme "bratstva i jedinstva". Mislim da niko od nas nikada neće učestvovati u radnim akcijama. – mlada žena, Brčko*

## **Smanjenje broja kolektivnih aktivnosti kao refleksija opadanja društvenog kapitala**

Pored negativnog uticaj vanjskih faktora kao što su osiromašenje populacije i odsustvo reakcije formalnih institucija, smanjenje broja kolektivnih aktivnosti vezano je i za opadanje društvenog kapitala. Mnogi ljudi, naročito u Republici Srpskoj, izjavljuju da je broj kolektivnih aktivnosti smanjen zbog opšteg nepovjerenja u postratnom periodu. Drugi razlog nalaze u nepovjerenju spram formalnih institucija koje se obično doživljavaju kao kradljivci međunarodne pomoći i doprinosa lokalnih stanovnika ili iz dijaspore.

Smanjen broj i ograničen obuhvat kolektivnih akcija također reflektuje krizu građanskih vrijednosti u bosanskom društvu:

*To je posljedica rata, kulture kreirane ratom. Postalo je sasvim normalno da ulice budu blokirane smećem. – predsjednik bošnjačkog planinarskog udruženja, Gornji Vakuf*

## **Lokalni faktori koji utiču na učestalost i uspješnost kolektivnih aktivnosti**

Široko je rasprostranjeno mišljenje da su odbori MZ od ključnog značaja za uspjeh kolektivnih akcija. Osobe koje smatraju da odbori njihovih MZ dobro funkcionišu također pokazuju veću spremnost da učestvuju u lokalnim infrastrukturnim projektima (70 procenta) od onih koji kažu da odbori MZ uopšte ne postoje (55 procenta). Sa druge strane, osobe koje kažu da odbori njihovih MZ rade za interese svega par građana češće izjavljuju da infrastrukturni projekti nisu njihova briga (12 procenata).

Ispitivanje javnog mnjenja ukazuje na značajne prostorne razlike Uloga rukovodstava MZ naročito je značajna u područjima sa bošnjačkom većinom, a gotovo da nema nikakvog značaja u područjima pod hrvatskom dominacijom. U područjima pod sprskom dominacijom neformalne vođe, kao što su privatni poduzetnici i uticajni pojedinci, igraju značajniju ulogu od rukovodilaca MZ.

## **Sociološki profil lokalni vođa**

Rukovodioci MZ i drugi organizatori lokalnih kolektivnih aktivnosti obično su muškarci sa boljim primanjima i višeg stepena obrazovanja, sa izvjesnim ličnim prestižom ili dobrim vezama:

*Oni koji već imaju neki izvor prihoda i osigurali su određen status dostigli su nivo da mogu brinuti o drugim stvarima i za sobom povući i druge ljude. – terenski oficir jedne međunarodne organizacije, Brčko*

*Vjerske vođe, nastavnici i doktori imaju najviše uticaja u selima i oni su glavna motivacijska snaga. – terenski oficir jedne međunarodne organizacije, Brčko*

Penzioneri često igraju vodeću ulogu sa stanovišta kolektivnih akcija jer imaju najviše slobodnog vremena i najmanja zagarantovana primanja. To je naročito tačno za one od njih čija je nekadašnja profesija podrazumijevala dobre kontakte sa mnogim lokalnim stanovnicima. U Martin Brodu (Bihać), vođa manjinskih povratnika Srba prije rata je posjedovao jedini kafić u selu, u Dubravama (Brčko), nezvanični predstavnik MZ bivši je policajac, a predsjednik odbora MZ u Adi (Banja Luka), penziju je zaradio u Njemačkoj, a po povratku u zemlju otvorio je frizerski salon

I veterani često igraju ključnu ulogu. Jako prisustvo veterana među organizatorima kolektivnih protesta dijelom je refleksija činjenice da je većina muškaraca srednjih godina učestvovala u ratu.<sup>39</sup> Neki bivši oficiri i veterani također koriste samouvjerenost, lični prestiž i organizacione vještine koje su stekli u ratu.

*[Postao sam vođa] jer sam najagresivniji, ne mogu podnijeti nepravdu i nije me strah svakome u lice reći šta mislim. – muškarac, neformalni vođa IRL u kolektivnom centru Mihatovići, Tuzla*

Još jedna zajednička karakteristika mnogih lokalnih vođa jeste da su i prije rata stekli određene organizacione vještine kao lideri Saveza Komunističkih masovnih organizacija, kao članovi odbora MZ ili u okviru profesionalnih aktivnosti na mjestima inženjera, direktora škola ili socijalnih radnika. Lokalna rukovodstva jasno su vezana za udruženja: rezultati ispitivanja javnog mnjenja pokazuju da članovi volonterskih asocijacija češće učestvuju u relevantnim delegacijama od osoba koje nisu članovi (10 naspram 1 procenta).

### ***Uticaj formalnih volonterskih asocijacija i lokalnih medija***

Veza između članstva u volonterskim asocijacijama i učešća u lokalnim kolektivnim aktivnostima ukazuje na činjenicu da odbori MZ nisu jedine formalne institucije koje igraju značajnu ulogu u tim aktivnostima. Školski odbori i udruženja roditelja također mogu inicirati infrastrukturne projekte. U Tuzli su, na primjer, roditelji osigurali područje oko nekoliko osnovnih škola popravivši pločnike, uličnu rasvjetu i postavivši nove saobraćajne znakove.

Uspjeh kolektivnih akcija vezan je za mobilizaciju svih lokalnih asocijacija, uključujući interesno zasnovane i one koje su fokusirane na slobodne aktivnosti, a bliske su nacionalističkim partijama. Opštinski razvojni komiteti formirani od strane UNDP-a u zapadnoj Bosni uključuju ne samo opštinske vlasti već i predstavnike odbora MZ, omalbinskih asocijacija i udruženja veterana. U većini opština godišnje akcije čišćenja ulica ili riječnih korita ne uključuju samo ekološke pokrete kao što su Eko-pokret u Banja Luci ili Unski smaragdi u Bihaću već i širok krug državnih institucija (osnovne i srednje škole, opštinske uslužne agencije, lokalne policijske stanice i vojne jedinice) i udruženja fokusiranih na slobodne aktivnosti (udruženja izviđača, lovačka i ribolovna društva, ronilačke klubove). Čak i kolektivni protesti mogu uključiti širok krug volonterskih asocijacija. Protesti protiv deponovanja industrijskog otpada u Šićkom Brodu (Tuzla) podržani su od strane lokalnih udruženja veterana, udruženja pčelara i udruženja uzgajivača golubova.

Lokalni elektronski mediji također mogu pomoći kolektivne aktivnosti doprinjevši mobilizaciji lokalnog stanovništva. Eko-pokret u Banja Luci ima TV emisiju jednom sedmično, a masovnost ulični protesta u Tuzli nakon ubistva jednog mladića u velikoj je mjeri bila rezultat podrške nezavisne radio stanice u kojoj je taj mladić radio kao novinar.

Nove NVO također mogu biti od značaja za lokalne kolektivne akcije. U Šićkom Brodu je, na primjer, Centar za civilne inicijative obezbijedio pomoć protestantima protiv odlaganja industrijskog otpada sa ciljem unaprijeđenja učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou:

*Počelo je tako što su pitali građane sa kojim se ključnim problemima suočavaju i na taj način su ustanovili da se trebaju angažovati na problemu odlagališta otpada. – predsjednik lokalne NVO, Tuzla*

### ***Posrednička uloga formalnih volonterskih asocijacija***

---

<sup>39</sup> 54 procenta muškaraca u uzorku za ispitivanje javnog mnjenja su ratni veterani.

Volonterske asocijacije igraju ključnu ulogu ne samo u mobilizaciji građana već i sa stanovišta posredovanja između građana i formalnih institucija i prevencije nasilnih protesta. Posrednička uloga volonterskih asocijacija ukazuje na povećan rizik od nasilnih protesta u područjima gdje je njihov broj manji.

*Udruženja ILR štite zajednicu od nemira i nasilnih protesta jer su zahvaljujući njima interno raseljena lica dobro organizovana.* – predstavnik lokalne NVO, Brčko

Ovaj je rizik naročito prisutan u Distriktu Brčko gdje su na sceni visoke tenzije zbog restitucije imovine, manjinskih povrataka i institucionalne reintegracije, ali i zbog istovremenog smanjenja u broju udruženja koje je posljedica smanjene finansijske podrške iz budžeta:

*Ljudi se u konfliktnim situacijama znatno lakše okupljaju kao i zbog glupe politike. Loše odluke vlade lakše okupljaju ljude nego kontejneri za smeće koji privlače štakore.* – predstavnik lokalne NVO, Brčko

### **Uticaj kolektivnog djelovanja na lokalni društveni kapital**

Dok slaba zastupljenost asocijacija i kolektivnih aktivnosti može povećati rizik od provala nasilja, tačna je i obrnuta teza. U svim opštinama u našem uzorku ustanovljeno je da veći broj volonterskih asocijacija i kolektivnih aktivnosti ohrabruje interpersonalne odnose, kompromise među društvenim grupama i komunikaciju između građana i formalnih institucija. Konkretni projekti zasnovani na interesima i očekivanja populacije mogu ohrabriti veće uključivanje populacije u kolektivne aktivnosti:

*Ljudi se pridružuju kada vide da se tako nešto postiže. Inicijalno se interesiraju muškarci, ali kada se žene uključe one su mnogo aktivnije.* – terenski oficir jedne međunarodne organizacije, Brčko

Kolektivne aktivnosti doprinose daljem razvoju asocijacija. Godišnja akcija čišćenja organizovana od strane Eko-pokreta u Banja Luci također ima za cilj da se reaktiviraju školski i kućni savijeti. Takve aktivnosti doprinose razvoju, od vrha ka dnu, novih volonterskih asocijacija zasnovanih na zajedničkim interesima i lokalnim projektima.

Stiče se utisak da su kolektivne aktivnosti na više mjesta bile efikasno sredstvo očuvanja ili obnavljanja saradnje na lokalnom nivou, a naročito između etničkih grupa. Dominantno bošnjačka MZ Šiški Brod i dominantno hrvatska MZ Bukinje u opštini Tuzla blisko sarađuju u nastojanjima da se odbrane od mogućih ekoloških katastrofa i u zahtjevima za dodatnim javnim investicijama. U Adi (Banja Luka), lokalna NVO Ada-Debeljaci-Vrbanja 2001 nastoji razviti zajedničke projekte sa ženama povratnicama Bošnjakinjama u MZ Vrbanja:

*Vjerujemo da ćemo brže riješiti probleme ako budemo sarađivali sa muslimanskim udruženjima jer oni imaju bolje informacije o muslimanskoj, a mi o srpskoj populaciji.* – predsjednik lokalne NVO Ada-Debeljaci-Vrbanja 2001, Banja Luka

MZ Klanac u Distriktu Brčko (pogledati Dio I B, okvir 1) je možda i najbolji primjer kako kolektivne aktivnosti mogu dovesti do obnove međuetničke saradnje. U ovoj MZ infrastrukturni projekti pomažu ljudima da prevaziđu kako materijalne tako i moralne posljedice rata. Tamošnji su Bošnjaci povratnici dali materijal sakupljen prilikom čišćenja uništenih kuća interno raseljenim Srbima koji su ga iskoristili za temelje ceste do vlastitog budućeg naselja.

## Zaključci i preporuke

Sljedeći zaključci imaju za cilj da pomognu prilikom utvrđivanja Strategije za smanjene siromaštva od strane Vlade Bosne i Hercegovine, kao i da budu korišteni u drugim projektima Banke.

**Zaključak # 1.** U Bosni i Hercegovini preovladava povjerenje među ljudima koji žive u istim mjestima (uvezujući društveni kapital) naspram povjerenja prema ljudima iz drugih krajeva (premošćujući društveni kapital), a što utiče na širok spektar građanskih vrijednosti i na povjerenje u formalne institucije (povezujući društveni kapital). Ovakvoj situaciji doprinose fragmentacija i parohijalizmi uspostavljeni na etničkim osnovama, a u vezi administrativnih struktura i sistema socijalne zaštite. Labirint administrativnog i pravnog okvira postratne Bosne i Hercegovine usljed toga je izvor uznemirenosti i frustracija, naročito za najugroženije kategorije društva.

**Preporuka # 1.** Vlada Bosne i Hercegovine trebala bi ustrajati u nastojanjima da harmonizira sistem socijalne zaštite. Potrebno je poduzeti dodatne napore na povećanju transparentnosti, harmonizacije i javne odgovornosti pravnog i administrativnog sistema Bosne i Hercegovine. Ljudi su na gubitku u zavisnosti od pravila koja se primjenjuju u njihovom kraju, te u odnosu na pitanje kome se trebaju obratiti kako bi dobili potrebna objašnjenja ili ostvarili prava na određene usluge, kao i sa stanovišta kontaktiranja ovlaštenih predstavnika vlasti. Zbog manjka informacija ljudi upućuju svoje zahtjeve na pogrešne adrese ili ka najvišim nivoima vlasti kojima imaju pristup, čime se dodatno smanjuje efikasnost sistema i preopterećuju pogrešne instance. Sistem obično ne reaguje na zahtjeve građana produbljujući njihove frustracije i održavajući zatvoreni krug propterećenog administrativnog sistema. Unaprijeđenje komunikacione strategije od ključne je važnosti za povećanje stepena informisanosti građana. U nekim su opštinama prisutni pozitivni primjeri koji mogu biti korišteni kao smjernice i dovesti do osnaženja principa lokalne odgovornosti. Pored toga, očigledno je potrebna reforma sistema socijalne zaštite. Takva bi reforma trebala imati za cilj da se izbjegne jačanje postojećih društvenih podjela, a možda bi se mogla zasnivati na rezultatima prethodeće Studije siromaštva (npr. beneficije bi se trebale zasnivati na stvarnim potrebama, a ne na političkim/društvenim kategorijama). Dodatnim se reformama može ustanoviti jasnije postavljen mehanizam odgovornosti pred javnošću.

**Zaključak # 2.** Učesnici smatraju da je kvalitet javnih usluga opao, a u nekim slučajevima čak i da se takve usluge uopšte ne pružaju. Javne službe za koje se smatra da im je opao kvalitet uključuju sistem socijalne pomoći, službe za izdavanje zvaničnih dokumenata, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Mnogo se češće pominjalo potpuno odsustvo omladinskih i kulturnih aktivnosti, kao i nepostojeći smještaj za IRL i sistem prikupljanja otpada. Infrastruktura je u veoma lošem stanju.

**Preporuka # 2.** Sektori u kojima je vlada Bosne i Hercegovine uz pomoć Banke ostvarila značajniji angažman (kao sektori zdravstva i obrazovanja) i dalje se smatraju nekvalitetnim, ali im se bar priznaje postojanje. Novi projekti na upravljanju otpadom i opravci saobraćajne infrastrukture trebali bi umanjiti zabrinutost stanovništva spram tih usluga. Značajno je odsustvo penzionih službi sa ove "crne liste" mada su one u prethodnim studijama navođene kao izuzetno loše, a što je vjerovatno posljedica uspješnosti projekta penzione reforme. Sektori u kojima Banka nikako nije učestvovala (kao što su sektor omladinskih i stambenih pitanja) u velikom se broju slučajeva opisuju ne kao izuzetno loši već kao potpuno odsutni, te se predlaže da Vlada i Banka poduzmu odgovarajuće akcije. Banka se sve više uključuje u probleme omladine i za ove namjene je moguće obezbijediti značajnu donatorsku podršku. Adekvatna pažnja bi trebala biti posvećena i stambenim problemima, a u okviru Strategije za smanjenje siromaštva Vlade, pri tome imajući na umu implikacije stambene politike na društvenu koheziju.

Zaključak # 3. Ispitanici smatraju da lokalni političari ne posvećuju pažnju interesima građana, a učesnici u radu fokus grupa kritikovali su lokalne političare da javnosti ne daju adekvatan uvid u svoje aktivnosti. Učesnici u radu fokus grupa karakterizirali su uposlenike javnih kompanija kao previše plaćene, lijene, osione i grube.

Preporuka # 3. Pored pojednostavljenja administrativnih i političkih struktura Bosne i Hercegovine, bilo bi potrebno pokrenuti i sveobuhvatnu obrazovnu kampanju o odgovornosti namijenjenu lokalnom administrativom osoblju. Sistem izvještajnih kartica i uredi ombudsmena slični onima u Bihaću trebali bi biti formirani širom zemlje. Moglo bi biti korisno i da se organizuju radionice i kursevi za sticanje administrativnih vještina, kao i da se vođe obuče da unaprijede svoj angažman na pitanjima od javnog interesa.

Zaključak # 4. Institucija mjesnih zajednica MZ je u stanju propadanja nakon što je došlo do gubitka njihove finansijske i administrativne autonomije. U nekim su se slučajevima MZ transformisale u nove NVO ili udruženja građana, ali status MZ sa aspekta odnosa između vlade i društva nije jasno definisan.

Preporuka # 4. MZ su nekada bile najmanje teritorijalne jedinice jugoslovenskog federalnog i samoupravnog sistema. Bile su odgovorne za određeni dio lokalne infrastrukture (ceste, parkovi, sistemi snabdjevanja vodom i kanalizacija) i javnih usluga (centri za dnevnu njegu, omladinski centri, domovi zdravlja, izdavanje službenih dokumenata kao što su rodni i smrtni listovi, vozačke dozvole), te su također igrale značajnu ulogu u organizovanju kolektivnih radova. Novi zakoni o lokalnoj samoupravi usvojeni nakon rata u Federaciji (januar 1996. godine) i Republici Srpskoj (novembar 1999. godine) eliminisali su obavezni karakter MZ i pominju ih samo kao mogući oblik organizovanja lokalne demokratije uz građanske inicijative i lokalne referendume. Svaka opština zbog toga u vlastitom statutu mora dodatno definisati pravni status i ulogu MZ. Fragmentacija pravnog i administrativnog sistema Bosne i Hercegovine se usljed toga multiplicira, a građani su ostavljeni bez precizno definisanih i prepoznatljivih instrumenata za pristup javnim uslugama i organizaciju kolektivnih radova. Toplo se preporučuje ponovno razmatranje ovih zakona pri čemu nije neophodna restauracija MZ u prethodnom obliku, ali je potrebno formirati neki oblik institucija lokalnog nivoa ujednačen u cijeloj zemlji, a koji bi omogućio uspostavljanje jasne društvene veze među svim građanima.

Zaključak # 5. U ovoj je studiji detektovana jasna veza između stepena učešća u kolektivnim aktivnostima i pola, starosti, visine primanja i ruralnog/urbanog porijekla.

Preporuka # 5. U studiji je dat jasan pregled specifičnih interesa zainteresovane populacije (muškarci češće učestvuju u kolektivnim radovima, formiranju delegacija i uličnim demonstracijama, dok žene češće učestvuju u prikupljanju novca i akcijama čišćenja. Ispitanici sa višim primanjima češće učestvuju u radu zborova građana i akcijama prikupljanja novca, dok oni obrazovaniji češće uzimaju učešća u akcijama čišćenja. Ruralno je stanovništvo više zainteresovano za akcije čišćenja, obnavljanje cesti, sistema snabdjevanja vodom, kanalizacije i školskih zgrada, a urbano za akcije čišćenja, opravku sportskih i kulturnih ustanova i otvaranje omladinskih centara. Mladi su ljudi naročito zainteresovani za otvaranje omladinskih centara a IRL za izgradnju kolektivnih centara za beskućnike itd). Generalno govoreći, studija ukazuje na činjenicu da još uvijek ima dosta prostora za potpunije i bolje korištenje kolektivnih aktivnosti i mobilizacije stanovništva sa ciljem unaprijeđenja javnih usluga i ostvarivanja povećanog uvida javnosti u funkcionisanje sistema. Stiče se utisak da bi se ljude moglo lako mobilizirati za aktivnosti vezane za sektore zdravlja, obrazovanja i zaštite životne okoline. Ovi bi nalazi trebali biti integrisani u rad Banke, naročito na projektima u zajednici i lokalnim razvojnim projektima.

Zaključak # 6. Studija ukazuje na opadajući trend sa aspekta udruživanja u asocijacije, kao i da bosanci razlikuju dva oblika volonterskih asocijacija: tradicionalna udruženja građana i nove NVO.

Preporuka # 6. Volonterske asocijacije mogu posredovati između građana i formalnih institucija i biti pokretačka snaga kolektivnih aktivnosti. Međutim, mnogi su učesnici u radu fokus grupa imali negativan stav spram volonterskih asocijacija, mada je jedna trećina učesnika u ispitivanju javnog mnjenja izjavila da su članovi neke od njih. Suprotstavljeni nalazi po pitanju volonterskih asocijacija sugeriraju da je potrebno pažljivo preispitati specifične aspekte asocijacija građanske orijentacije prije pristupanja projektima na izgradnji kapaciteta ili implementaciji projekata u saradnji sa njima. Međutim, dok su NVO i društvene organizacije do sada isključivo korištene za kanalisanje specifične pomoći i usluga, bilo bi ih upitno uključiti u razgovore na usvajanju relevantnih strategija.

Zaključak # 7. U ovoj je studiji utvrđeno da ekonomska i stambena pitanja ostvaruju značajniji uticaj na odluku IRL o povratku od pitanja lične sigurnosti. To ukazuje na promjenu u odnosu na rezultate prethodnih ispitivanja.

Preporuka # 7. Studija ukazuje na značajan napredak sa stanovišta osjećaja sigurnosti koji pojedinci, a posebno IRL i manjinski povratnici imaju. Dok je ova promjena dočekana sa radošću ona također sugerira da je potrebno preduzeti dodatne napore na otvaranju radnih mjesta i rješavanju stambenih problema.

Zaključak # 8. Studija je korupciju identifikovala kao osnovni problem u vezi sljedećih javnih usluga: zdravstvena njega, izdavanje zvaničnih dokumenata, javna sigurnost, stambeno zbrinjavanje IRL i povratnika, obrazovanje i socijalna pomoć. IRL češće pominju korupciju od domicilnog stanovništva.

Preporuka # 8. Zaključci ove studije u velikoj su mjeri usaglašeni sa onima iz Dijagnostičke studije korupcije. Iako je adekvatnije da se preporuke daju u okviru studije "korupcije", željeli bi smo naglasiti potrebu usvajanja antikoruptione strategije na osnovu koje bi se civilnom društvu omogućilo da učestvuje u osmišljavanju i nadzoru sprovođenja reformi, naročito u sektorima kao što su zdravstvo i obrazovanje.

### ***Detaljniji pregled nalaza po specifičnim sektorima dat je niže u tekstu:***

*Pitanja upravljanja* razmatrana su sa više aspekata. U radu fokus grupa pomenut je nizak kvalitet javnih usluga, gdje kao ilustracija mogu poslužiti problemi pri pribavljanju osnovnih zvaničnih dokumenata. Korupcija je također često pominjanja u kontekstu izdavanja zvaničnih dokumenata. Ovaj problem je dijelom posljedica gubitka autoriteta od strane nekih MZ. Političke partije su kritikovane zbog kontrole koju u nekim područjima ostvaruju nad pristupom javnim službama, kao i zbog njihove uloge u odborima MZ. Etnička fragmentacija institucija na lokalnom nivou i dalje je široko rasprostranjena, a podjeljenost pojedinih opština uzrok je sukoba oko javne infrastrukture. Izgleda da je neophodno poduzeti dodatne napore na reformi opština i unaprijeđenju javnih usluga.

U nekim su opštinama uočeni pozitivni primjeri sa stanovišta napora da se poveća transparentnost i da se javnosti pruži bolji uvid u rad zvaničnih struktura. Mnogi održavaju redovne konferencije za štampu ili su pokrenuli vlastite novine i elektronske medije. U drugim su opštinama organizovane javne rasprave o budžetu, formirana su posebna odjeljenja za pritužbe građana ili je organizovana obuka za opštinske službenike. Nove su NVO također

doprinjele ovim naporima štampajući brošure o opštinskim vladama ili formiranjem tijela za nadzor na lokalnom nivou.

*Transport:* Učesnici u ispitivanju javnog mnjenja smatraju kako su cestovna infrastruktura i javni transport lošeg kvaliteta i da pružaju loše usluge. Stanovnici nekih ruralnih područja su, međutim, još uvijek jako angažovani u kolektivnim radovima na obnovi puteva, a dijaspora finansijski učestvuje u tim naporima. Ruralno stanovništvo je iskazalo veći interes za učešće u obnovi cestovne infrastrukture.

*Socijalna zaštita:* Učesnici ispitivanja javnog mnjenja u mnogim područjima smatraju da socijalna zaštita nije nikako obezbijeđena ili, ukoliko je obezbijeđena, da je jako lošeg kvaliteta. Socijalne službe više ne posjeduju dovoljna sredstva za pružanje pomoći za plaćanje komunalnih usluga. Sistem socijalne zaštite i dalje je fragmentiran i ograničenog djelovanja. Centri za socijalni rad više nisu u poziciji da pružaju materijalnu pomoć, a pojedinci su isključeni iz socijalnih programa zato što su nezaposleni ili rade za preduzeća koja ne plaćaju doprinose.

Usljed distribucije pomoći na osnovu političkih kategorija, a ne na osnovu stvarnih potreba, dolazi do tenzija između različitih etničkih grupa. Tenzije su prisutne i među članovima istih etničkih grupa jer IRL uživaju određene beneficije koje nisu raspoložive domicilnom stanovništvu. Sektor socijalne zaštite jedan je od sektora u kojima je neophodno unaprijediti učešće javnosti kako bi se identifikovali adekvatni korisnici i uspostavio nadzor nad *programom reformi*.

*Zaštita životne sredine:* Dvadeset procenata učesnika u ispitivanju javnog mnjenja učestvovalo je u određenim akcijama čišćenja tokom protekle godine, a postojanost takvih kolektivnih akcija istaknuta je i u radu fokus grupa. Lokalno ekološko udruženje u Banja Luci u saradnji sa ribolovnim društvima pokrenulo je informativne kampanje i kolektivne akcije. U MZ Šiški Brod, opština Tuzla, održani su protesti zbog odlaganja industrijskog otpada. Pitanja zaštite životne sredine dovode do spontane mobilizacije stanovništva te bi ih bilo potrebno razraditi u formi specifične strategije ili projekata.

*Obrazovanje:* Kao osnovni problem pominje se korupcija, ali u fokus grupama su izražena suprotstavljena mišljenja o efikasnosti obrazovnog sistema. Uključivanje pojedinih banjalučkih osnovnih škola u međunarodne eksperimentalne programe dovelo je do prisustva različitih obrazovnih metoda i opreme, te samim tim i do naglog porasta u broju učenika u takvim školama. Učesnici ispitivanja javnog mnjenja iz ruralnih područja izrazili su interes da zajedničkim naporima pomognu izgradnju školskih zgrada.

*Snabdijevanje strujom i drugim energentima:* Učesnici u radu fokus grupa istakli su opterećenje uzrokovano povećanjem cijena i uspostavom striktnih rokova za plaćanje računa za struju (naročito u kontekstu kašnjenja plata), te su kritikovali način obračunavanja potrošnje. Metričko mjerenje potrošnje se smatra nepreciznim. Socijalne službe više nisu u poziciji da redovno obezbijede dopunska sredstva za plaćanje komunalnih troškova.

*Zdravstvo, ishrana i populacija:* Učesnici u ispitivanju javnog mnjenja istakli su da je kvalitet zdravstvenih usluga nizak, kao i da je zdravstvena infrastruktura u jako lošem stanju. Kao osnovni problem vezan za zdravstvenu zaštitu istaknute su visoke cijene, a učesnici u radu fokus grupa rekli su da je sektor zdravstva prožet korupcijom. Ovo je mišljenje istaknuto i u rezultatima ispitivanja javnog mnjenja.

Učesnici u radu fokus grupa iz ruralnih područja, kao i ključni informanti, izrazili su zabrinutost usljed manjka zdravstvenih usluga, čime se potvrđuju rezultati ranijih kvalitativnih studija. Veće učešće građana u sektoru zdravstva (naročito sa aspekta nadzora korupcije) moglo bi doprinjeti unaprijeđenju kvaliteta usluga.

*Snabdjevanje vodom i sanitarije:* Učesnici u ispitivanju javnog mnjenja istakli su nizak kvalitet vodosnabdjevanja i kanalizacije, kao i loše stanje pripadajuće infrastrukture. Na svim lokacijama na kojima je vršeno ovo ispitivanje prisutna su curenja u vodovodnoj i kanalizacionoj mreži. Tuzla je već dugo suočena sa problemom u snabdjevanju pitkom vodom koje rezultira redukcijama, a loš kvalitet vode uzrokovao je nedavnu epidemiju hepatitisa u Bihaću. Učesnici u radu fokus grupa su istakli da su usljed curenja vodovodnog i kanalizacionog sistema prisiljeni plaćati veće račune, kao i da su metrička mjerenja potrošnje neprecizna. Neki ključni informanti i učesnici u radu fokus grupa smatraju da je nacionalizacija infrastrukture zapravo paravan za oduzimanje prava vlasništva od lokalne populacije zato što su članovi zajednice putem finansijskih davanja ili dobrovoljnim radom doprinjeli njenoj izgradnji. Ruralno stanovništvo koje je učestvovalo u ispitivanju javnog mnjenja pokazalo je povišen interes za kolektivne radove vezane za sisteme snabdjevanja vodom i kanalizaciju. Pomenuti su i sukobi između IRL i domicilnog stanovništva u Tuzli oko vodovodne infrastrukture.