

UDK 352 (497.6) "1918/1941"
Izlaganje sa naučnog skupa

POLITIKA PREMA BOSANSKOHERCEGOVAČKIM OPŠTINAMA I OPŠTINE PREMA POLITICI U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA*

Seka Brkljača
Institut za istoriju, Sarajevo

Abstract: This paper discusses the status of municipalities in Bosnia and Herzegovina in the context of a broader political development. It shows the extent to which the Serb Radicals used their legal status and territorial organization in order to strengthen their dominant position at the local level, turning municipalities from the institutions of local self-government into the bodies ensuring the prevalence of the Radicals in Bosnia and Herzegovina.

Key words: Bosnia and Herzegovina, municipalities, legal status, local self-governance, Kraljeva Sutjeska

Abstrakt: U ovom radu autorica raspravlja o položaju općina u Bosni i Hercegovini u kontekstu širih političkih događanja. Pokazuje se koliko su srpski radikali kroz pravni status i teritorijalnu organizaciju općina nastojali učvrstiti svoju vladajuću poziciju na lokalnoj razini, pretvarajući općine od institucija lokalne samouprave u organe za osiguranje radikal-ske vlasti u Bosni i Hercegovini.

* Referat podnesen na međunarodnom naučnom skupu pod nazivom *Bosna i Hercegovina prije i poslije ZAVNOBiH-a*, održanom 23. i 24. novembra 2003. u suorganizaciji Instituta za istoriju, Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Filozofskog fakulteta, Arhiva BiH i Historijskog muzeja.

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, općine, pravni položaj, lokalna samouprava, Kraljeva Sutjeska*

Kompleks problema vezanih za opštinsku politiku u Bosni i Hercegovini, u periodu nakon ujedinjenja 1918. godine, bio je aktuelniji nego i u jednom drugom dijelu Kraljevine SHS. Organizacija opština proklamovanih na osnovu Vidovdanskog ustava 1921. godine, kao elementarnih, najnižih i najmanjih čestica teritorijalne samouprave, odnosno lokalne uprave, u nacionalno i konfesionalno šarolikoj sredini, kao što je Bosna i Hercegovina,¹ u kojoj je okosnica političkog organizovanja bila nacionalno konfesionalna osa, imala je u čitavom periodu, baš zbog te činjenice, prvenstveno politički karakter. Svi drugi atributi, koji po važnosti proizilaze iz prirode organizacije opštine kao najniže administrativne i upravne teritorije, bili su u službi, kako je to jedanput nazvao dr Šutej "strančarenja".² Naime, po pitanju opštinske politike u Bosni i Hercegovini neprekidno su se lomila koplja između JMO (Jugoslavenske muslimanske organizacije) i NRS (Narodne radikalne stranke). Ta problematika za JMO nije prestajala biti aktuelna, i dok je pretendirala da njeni predstavnici na lokalnom nivou dođu preko opština do većeg uticaja u vlasti, radikali su, sa istom upornošću, onemogućavali sve poteze koji bi kroz opštinsku politiku mogli ugroziti njihovu vladajuću poziciju. Iz tih, uglavnom, političkih okvira nije izlazila ni H(R)SS (Hrvatska/republikanska/ seljačka stranka), koja se, po ovome pitanju, na području Bosne i Hercegovine eksponirala kasnije. Ne upuštajući se u retrospekti-

¹ Prema podacima popisa iz 1931. godine izmiješanost srpskog, muslimanskog i hrvatskog stanovništva je bila tolika da su te skupine bile u znatnom procentu zastupljene u preko 70% opština u Bosni i Hercegovini. Đorđe Pejanović, *Stanovništvo Bosne i Hercegovine*, Beograd: Srpska akademija nauka, 1955., tabela 12.

² Tomislav Išek, *Djelatnost Hrvatske seljačke stranke u Bosni i Hercegovini do zavođenja diktature*, Sarajevo:Svjetlost, 1981., 312.

³ Branislav Gligorijević, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd: Institut za savremenu istoriju, 1970.; Nedim Šarac, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo: Svjetlost, 1975.; Atif Purivatra, *Jugoslavenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Sarajevo: Svjetlost, 1977.; Ibrahim Karabegović, *Reformistički pravac u radničkom pokretu Bosne i Hercegovine 1919-1941. godine*, Sarajevo: Svjetlost, 1979. T. Išek, *Djelatnost HSS u BiH do zavođenja diktature*; Tomislav Išek, *Hrvatska seljačka stranka u Bosni i Hercegovini 1929-1941.*, Sarajevo:Institut za istoriju, 1991.; Grupa autora, *Istorija SK Bosne i Hercegovine*, knj. 1., Sarajevo: Institut za istoriju, NIŠRO Oslobođenje, 1990.

ju tog aspekta problema opštinske politike, samo mogu konstatovati da u prilog ove tvrdnje idu argumentovane analize u monografijama koje se bave obradom političkog života u Bosni i Hercegovini između dva svjetska rata.³

I dok je politika igrala glavnu rolu u ovim monografijama, a u njenom okviru i politički aspekt kompleksa opštinske, odnosno samoupravne problematike, kao dio scenske pozadine ispred koje i u kojoj se dešavala politička istorija, istraživanja perioda 1918-1941. bosanskohercegovačke istorije, koja ne bi uvažavala i ostale komponente tog širokog tematskog kruga pitanja vezanih za komunalnu politiku, ostala bi nepotpuna u mjeri u kojoj je sam život Bosne i Hercegovine u toj prošlosti bio raznovrstan. Otkrivanje, utvrđivanje i razumijevanje tih pojava daje raznolikost opšteistorijskom procesu, ukazuje na neiscrpnost slojeva proteklog života. Ti specifični problemi kao dio čitavog kompleksa unutrašnje organizacije države Kraljevine SHS i u njoj Bosne i Hercegovine mogu da budu više nego jasno uočljivi, ali i ponekad nedovoljno reljefno izraženi, jer su kao pojava dugog trajanja, čitavo vrijeme postojanja Kraljevine, i predmet i instrument, a istovremeno, i u sjeni najživljih političkih diskusija i borbi.

Pitanje unutrašnjeg uređenja države, kako ga je rješavao Vidovdanski ustav od 28. juna 1921. godine, predviđao je političko teritorijalnu organizaciju zemlje na tri nivoa samoupravnih zajednica, od opštine preko sreza do oblasti. Oduševljeni zagovorači koji su branili onako uređenje države kakvo je usvojeno po Vidovdanskom ustavu, isticali su kao naročitu odliku ondašnjeg vladinog prijedloga, a kasnije Ustava, da su to široke samouprave⁴ Ustavna rješenja i praksa nalazili su se u vidnom raskoraku, ako bi se pojedini članovi Vidovdanskog ustava čitali sami za sebe. Naime, Ustavom propisana potpuna centralizacija državne organizacije i administracije upućivala je na sužavanje kruga nosilaca kao i korisnika stvarne vlasti⁵ Proklamovane samouprave, od oblasti do najmanjih upravnih teritorijalnih jedinica opština, oživotvorene, na osnovu predviđenih zadataka i funkcija, kao "države u malom" koje same sobom upravljaju, bile bi negacija centralizma i unitarizma izvršne vlasti države u kojoj su sukobi centralističkih htijenja i federalističkih tendencija bili stalna i najupečatljivija karakteristika od početka, od 1918. godine, pa do njenog kraja 1941. godine. U tom sukobu bila je uklještena i opštinska politika i na nju su se reflektova-

⁴ Ministar pravde u tadašnjoj vladi Marko Trifunović rekao je u svom ekspozeu o prijedlogu ustava da je: "ovaj predlog zaveo široku oblasnu samoupravu, da bi na taj način dao mogućnosti što većem razvijanju individualnih delatnosti i da bi dao što šireg maha radu unutra u samim oblastima, na podizanju i snaženju narodnog blagostanja.", u: *Savremena opština-savremena općina*, br.1 i 2, Beograd : Savez gradova Kraljevine SHS, 1927., 726.

⁵ N. Šarac, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, 80-82.

le i jedna i druga tendencija. Kralj kao neprikosnoveni arbitar, u centralizmu i unitarizmu vidio je garant države koju je smatrao svojim vlasništvom. Izvršna vlast, vlade i ministri ponašale su se u skladu sa tim.⁶ Ovo tim više, budući da su glavni tvorcii Vidovdanskog ustava iz vodstva radikalne stranke inkorporirajući stil mišljenja i rada koji je apsolutizovao vlast, svoj nekadašnji politički ideal, lokalnu samoupravu, degenerisali, istrošili i svodili na birokratsku palicu izvršne vlasti.

U uslovima neizvjesnosti i permanentnih kriza, stvorenih međustranačkim sukobima, kraljevim miješanjem i ličnim razilaženjem ministara, vlade nisu mogle da rade kao kolegijalni organi, niti da određuju dugoročne političke ciljeve i uobličavaju trajnije socijalne i ekonomske koncepcije. Organizacija opština u Kraljevini SHS, desetak godina nakon ujedinjenja, nije izvedena na jedinstvenoj osnovi i nije imala izjednačeno zakonodavstvo o opštinama. Razlike, koje su proizlazile iz ovoga zbira naslijeđenih pravnih sistema, bile su znatne i stvarale su poteškoće stanovništvu koje prelazi i nastanjuje se, stalno ili privremeno, sada u jednoj državi, sa jednog opštinskog i pravnog područja na drugo.⁷ Izjava ministra unutrašnjih djela, radikala Bože Maksimovića 1926. godine, koliko je bila rezultat političkih kompromisa, demagogije i političke taktike⁸ "da veruje da će se u toku te godine moći izvršiti opštinski izbori i u ostalim pokrajinama, ali je najbolje, da budu opštinski izbori izvršeni u celoj zemlji po jednom istom zakonu o opštinama, unificiranom i važećem za celu državu, (...) Jer, nesumnjivo je, i to je za vladu jasno, to nije naročito potrebno da se

⁶ Svetozar Pribičević je zabilježio u svojim memoarima da je od 1918. godine do 1929. Narodna skupština izazvala samo dvije od 23 krize vlade, "kao regent i, najzad kao kralj često je torpedovao vlade, ili je iza kulisa davao znak da se torpeduju", u: Svetozar Pribičević, *Diktatura kralja Aleksandra*, Beograd: Prosveta, 1952., 117.

⁷ Velike su razlike bile i oko sticanja tzv. zavičajnog prava, negdje automatski na osnovu rođenja i boravišta, a negdje proceduralno opštinska vijeća odlučuju i donose odluku o tome ko može biti građanin nekog mjesta, kao u BiH.

⁸ Čitavu deceniju nakon ujedinjenja pitanje opštinskih izbora u Bosni i Hercegovini podgrijavano je od strane vlade kao gotova stvar "samo što nije", a onda bi se, bez pravog objašnjenja, skidalo sa dnevnog reda do daljnjeg.. Tako su izbori bili najavljeni i za 10. juni 1922. godine i odloženi jer "navedeni zakon nije pravilno proglašen" iako je objavljen u Službenim novinama 7.XII-1922. godine. Provođenje samouprava u život kao i raspisivanje opštinskih izbora bilo je i dio dogovora pod tačkom 3 "Markovog protokola", političkog sporazuma iz aprila 1923., NRS, HRSS, JMO i SLS. "Akt o sporazumu" HSS i NRS iz 1925. godine predviđao je i zakon o opštinama i td. Čak je ministar unutrašnjih poslova javno, na sjednici Narodne skupštine 9. jula 1923. godine obećao provođenje opštinskih izbora u BiH, ali samo što nije kasnije i naredio provođenje izbora. I izjava Bože Maksimovića bila je politički manevar jer i za njegovog mandata sve je ostalo na izjavama.

podvlači, da administracija mora da trpi od takvog sistema pri opštinama i da nosi odgovornost za poslove koji nisu njezini, a isto tako da narodu da povoda za pogrešno verovanje da mu se ne daje što je njegovo", izazvala je primjetna talasanja kod društveno-političkih faktora, napose u Bosni i Hercegovini. Problem opština, opštinskih izbora bio je u Bosni i Hercegovini (takođe i u Vojvodini i Dalmaciji) skoro čitavu deceniju predmet teških političkih borbi. Taj problem je rezultirao pravom poplavom rezolucija, napose od strane JMO-a, pitanja predsjedniku Narodne skupštine, interpelacija, optužbi protiv više ministara unutrašnjih poslova, nekulturnih i iritirajućih polemika između radikala i poslanika JMO, ili HSS, odnosno SDK.⁹ Situacija u Bosni i Hercegovini, po pitanju političko teritorijalne organizacije lokalnih zajednica, bila je višeznačno apsurdna i složena. Više godina nakon završetka rata Bosna i Hercegovina je živjela u vanrednom stanju koje je, u organizaciji vlasti, pri postojećim opštinama u nedostatku, u novoj državi i novog zakona o opštinama i u skladu s tim opravdavano neprovođenje opštinskih izbora, imalo za rezultat postavljenju, imenovanu opštinsku vlast koja je odgovarala samo onome ko je imenovao, tj. stranci na vlasti, Narodnoj radikalnoj stranci, čak i kada ne drži homogenu vladu. U potpunoj suprotnosti sa Ustavom s jedne strane, apsurdnost situacije je produbljivana redosljedom praktičnih političkih poteza, jer se dobiva prije oblasna samouprava 1927. godine, a tek onda opštinska 1928. I na kraju apsurditeti nisu završeni, jer šta znače opštinski izbori u pokrajini, odnosno u 6 oblasti na koje je bio podijeljen bosanskohercegovački istorijski prostor, a koja nije bila pokrivena homogenom mrežom uređenih, tj. organizovanih opština.

U Bosni i Hercegovini organizovane seoske opštine uvode se u život Zakonom o upravi seoskim opštinama od 8. februara 1907. godine. Zakonodavac je organizaciju seoskih opština ponudio kao mogućnost onim selima koja su imala odgovarajuće uslove da se organizuju i osnuju zajedničko tijelo, seosku opštinu. Austrougarska vlast je dobro poznavala terenske, ekonomske, saobraćajne i kulturno prosvjetne prilike na bosanskohercegovačkom selu, te okolnost da su po konfiguraciji terena bosanskohercegovačka sela mahom raštrkana, zatim nizak ekonomski i prosvjetni nivo stanovnika sela, što su, sve ukupno, bili glavni razlozi zbog kojih je organizacija seoskih opština bila zasnovana na fakultativnom principu. Seoske poslove u selima, koja nisu bila organizovana u opštine, vršili su predstavnici sela, glavari, kne-

⁹ U zaglušnoj galami nekulturnih i prizemnih skupštinskih rasprava i dijaloga opštinski izbori i uređenje opština u Bosni i Hercegovini po novom zakonu u skladu sa Ustavom često su skidani sa dnevnog reda i, ovakvim izjavama kao ministra unutrašnjih poslova Miladina Vujičića, "da narod u Bosni i Hercegovini nije zrio za samouprave", u: *Pravda*, br. 23, Sarajevo, 8.VI 1926.

zovi ili muktari, kao prva i osnovna spona seoskog življa sa nadređenom državnom upravom. Sa takvom heterogenom teritorijalnom podjelom opština na gradske¹⁰ i organizovane seoske i seoska naselja Bosna i Hercegovina je ušla u novu državu i kao takva je zadržana sve do jeseni 1927. godine.

Na osnovu podataka o popisu stanovništva od 31. januara 1921. godine, uz napomenu da se ne računa prirodni priraštaj stanovništva od 31. januara 1921. godine kada je popis vršen, u Bosni i Hercegovini je:

Sarajevska oblast imala 13 gradova i varošica sa 96.305 stanovnika i dvije seoske opštine sa 1.938 stanovnika, te od ukupnog stanovništva ove oblasti, 287.214, u organizovanim opštinama stanuje 98.243 stanovnika ili 34,2%, tj. malo više od 1/3.

Bihaćka oblast je imala 12 gradova i varošica, sa 32.161 stanovnika i 7 seoskih opština sa 22.982 stanovnika, prema tome, od ukupnog stanovništva Bihaćke oblasti, 217.023, u organizovanim opštinama stanuje 55.143 stanovnika ili 25,4% od ukupnog broja, tj. oko 1/4.

Mostarska oblast je imala 10 gradova i varošica sa 39.405 stanovnika i jednu jedinu organizovanu seosku opštinu sa 314 stanovnika, što je, od ukupnog broja stanovnika Mostarske oblasti, 265.330, u organizovanim opštinama bilo 39.719, ili samo 15%.

Tuzlanska oblast je imala 20 gradova i varošica sa 92.942 stanovnika i 10 seoskih opština sa 70.867 stanovnika, te od ukupnog broja stanovnika Tuzlanske oblasti, 416.433, stanuje u organizovanim opštinama 163.819 stanovnika, tj. skoro polovina ukupnog stanovništva.

U Travničkoj oblasti bilo je 16 gradova i varošica sa 42.434 stanovnika i jedna seoska opština sa 2083 stanovnika, pa od ukupnog broja stanovnika Travničke oblasti, 280.709, na organizovane opštine dolazi 44.517 ili 15,9% stanovnika.

U Vrbaskoj oblasti sa 14 gradova i varošica bilo je 83.280 stanovnika i u 6 seoskih opština 9.955 stanovnika, te od ukupnog stanovništva Vrbaske oblasti koje iznosi 423.240, u organizovanim opštinama se nalazi 93.235 stanovnika ili 22%.

¹⁰ Austrougarska vlast je izgradnju gradskih opština odmah po okupaciji započela izdavanjem privremenog statuta za Sarajevo već 22. avgusta 1878., te naredbom Zemaljska vlade po su kojoj sreska načelstva ovlaštena da osnivaju gradske opštine, zatim Normalnim štatutom sa izbornim redom iz 1897. za sve gradske opštine izuzev Sarajeva koje je dobilo štatut 1883. i Mostar sa štatutom iz 1890. Zaključno sa Zakonom o gradskim opštinama iz 1907. regulisano je uređenje gradskih opština sa izbornim redom koje u čitavom tom periodu funkcionišu kao produžena ruka državnih organa, u: Iljas Hadžibegović, *Bosanskohercegovački gradovi na razmeđu 19. i 20. stoljeća*, Sarajevo: Institut za istoriju, 2004., 66-68.

Ukupan broj organizovanih opština u Bosni i Hercegovini iznosio je, dakle, 111, i to 26 seoskih i 85 u gradovima i varošicama, a od ukupnog broja, 4.480, organizovanih opština u cijeloj Kraljevini SHS to je nešto više od 2%, dok ukupan broj stanovnika u pomenutim opštinama iznosi 484.396, ili 25,6% od ukupnog broja bosanskohercegovačkog stanovništva (1.889.929). Izvan organizovanih opština ostaje $\frac{3}{4}$ cjelokupnog stanovništva ili tačno 1.405.533 stanovnika.¹¹

Ako se ima u vidu nacionalna struktura gradskog stanovništva¹², kao i to da su u njima svu vlast imali postavljeni komesari i pomoćni savjeti, koji su preslikavali, po političko personalnoj strukturi centralnu vladu u malom, te da su smjenjivanje i postavljanje novih seoskih starješina vršili sreski poglavari "u sporazumu sa viđenijim kućnim starješinama", onda nije teško uvidjeti da su sreski načelnici imali neograničenu mogućnost da utiču na političku orijentaciju seoskih starješina i na njihovo angažovanje u političke svrhe.¹³ Isti politički predstavnici su imali nesumnjiv upliv kod formiranja prijedloga za kasnije uredbe o organizaciji opština u Bosni i Hercegovini 1927. i 1928. godine, dok su konačne odluke koji i koliki teritorij ulazi u sastav neke opštine formirane na relacijama veliki župani i ministarstvo unutrašnjih djela. Svu skučenost kompetencija oblasnih skupština, kao i oblasnih odbora, plastično pokazuju odgovori oblasnih odbora na mnogobrojne pritužbe sa terena na raspodjelu i spajanje sela u opštine.¹⁴ Ne baš potpuno zaobiđeni, kako

¹¹ Al. Vegner, O neorganizovanim opštinama u Bosni i Hercegovini, u: *Savremena opština-savremena općina*, časopis za privredno-socijalno i kulturno unapređenje grada i sela, br. 1 i 2, Beograd: Savez gradova Kraljevine SHS, 1927., 730-734.

¹² U Bosni i Hercegovini u 66 organizovanih gradskih opština Muslimani su sačinjavali polovinu stanovništva, prema popisu 1910. godine u gradovima je bilo pravoslavnih 18,92% muslimana 50,76%, i katolika 24,49%, dok je 1931. godine bilo pravoslavnih 22,34%, muslimana 50,43% i katolika 23,38%.

¹³ To se jasno može sagledati iz podataka organa vlasti u BiH prema kojima je pred martovske izbore 1923. godine u vrbaskoj oblasti smijenjeno 28 seoskih starješina, od kojih 13 zbog zloupotrebe pri sastavljanju biračkih spiskova, u bihačkoj oblasti smijenjeno je 34, u mostarskoj oblasti 42, i jedno cijelo seosko vijeće, u sarajevskoj oblasti smijenjeno je 19 seoskih starješina, u travničkoj 50 i u tuzlanskoj 54, u: A.Purivatra, *JMO*, 285

¹⁴ U odgovoru na intervenciju Jove Barbareza iz Rudog koji je kao poslanik oblasne skupštine tražio u ime stanovnika okoline Rudoga promjenu obima i sastava sela novoformiranih opština, koje kao takve ne mogu egzistirati jer se nije vodilo računa o potrebama stanovništva, oblasni odbor Sarajevske oblasti skida sa sebe svaku odgovornost "jer ih niko oko tog problema nije ni konsultirao, nego je to bilo u rukama sreskih načelnika i velikog župana", u: Arhiv Bosne i Hercegovine (dalje ABH), Fond Oblasni odbor sarajevske oblasti (dalje OOSO), kut.11., sign. 6746/1928.

su se često branili, u rješavanju tako važnog problema, organi oblasne samouprave kojima su podređeni organi lokalne samouprave, nisu mogli da zastupaju interese stanovnika pojedinih opština i sela i da ih odbrane protiv akata i postupaka organa državne uprave, posebno u licu velikog župana, jer nisu mogli da odbrane ni sami sebe, kao više puta u Banjaluci.¹⁵

Analiza lokalnih pojava koja uključuje i analizu rektovanja opštih procesa i podsticaja na uže teritorijalnim poligonima kod problema organizacija opština u Bosni i Hercegovini kao višeznačne pojave koja politiku spušta na dno, odnosno na teren, dokazuje da je za politiku bilo daleko važnije ko i koliko ih tamo živi, nego kako.¹⁶ Na osnovu ovlašćenja u stavu 4., 5., 6., i 7., čl. 165. finansijskog zakona za 1927/28. godinu, ministar unutrašnjih djela, u to vrijeme Velja Vukičević, kao ovlašteni, odredio je uredbom koja je objavljena u *Službenim novinama* od 30. septembra 1927. ime, obim i sjedište opština u oblastima u Bosni i Hercegovini. Čim je objavljena, uredba je podigla prašinu, ne samo u političkim krugovima. Kratak rok za praktično provođenje odluke o grupisanju sela u opštine, konačna odluka u rukama ministarstva unutrašnjih djela, predizborna atmosfera, koja je, ne po prvi put, bila sve samo ne demokratska izborna kampanja, bacila je u drugi plan nerijetke analize i stručne ekspertize i iz stranačkih krugova i van njih, o svim faktorima koji su bitni za tako zamašan posao oko stvaranja opština i njihovu perspektivu, shodno zadacima koji su stajali pred njima. Stranačka glasila opozicije iz broja u broj su prenosila komentare i stavove pune kritika po pitanju grupisanja sela u opštine, potvrđujući tešku ispolitiziranost tog problema. "Postoje indicije da će se prilikom razgraničenja ići za tim da radikali imaju većinu i da bude što manje opština sa muslimanskom većinom. Govori se da će predjeli sa kompaktnom muslimanskom većinom biti rasparčani. Mi držimo da nikako nije praktično da se stanovništvo jedne općine sastoji od izmješanih pripadnika svih vjera, jer to, kako je poznato kod nas u Bosni još ne dovodi do sloge, nego do još većeg razdora", pisala je *Pravda*, kao službeno glasilo JMO.¹⁷ "Sadašnja vlada u kojoj je i JMO mora na prečac u kratkom roku u jeku izborne borbe kada još nije moglo biti ni govora

¹⁵ Kada je tu izbio spor između državne administracije i oblasnog odbora, veliki župan je samovoljno sazvaio sjednicu oblasne skupštine 5.VI 1928.godine, upozoravajući je da zaboravljaju da on nije lišen prava za primjenu svih onih policijskih mjera koje su neophodne za održavanje autoriteta velikog župana, i to kako prema članovima Oblasne skupštine tako i prema članovima Oblasnog odbora. Nakon toga je stornirao dvije odluke Oblasnog odbora, u: N.Šarac, *Uspostava šestojanuarskog režima*, 175.

¹⁶ *Pravda*, br. 92, Sarajevo, 27.IX 1927.

¹⁷ *Pravda*, br. 95, 30. IX 1927.

o zamašnoj izmjeni činovničkog aparata sastavljenog od policijskog činovništva raspodjeliti srezove u općine. Naročito će se nastojati da se onemogućí otvorena tendencija koja je išla za time da se stvori što više, ma i na vještački način, općina sa većinom jedne stranke. Svugdje moraju granice općina da idu prema cjelishodnosti, prema potrebama narodnim, a ne prema stranačkim.”¹⁸ Radić je u ime HSS, odnosno u ime SDK (Seljačko demokratske koalicije) oštro kritikovao vladinu uredbu o rasporedu opština, prenosio je *Dom* kao glavno glasilo HSS, i uputio je “kotarskim organizacijama u BiH, (...) da najkasnije u roku od 14 dana stave konačne prijedloge za razvrstavanje naših sela u općine, u koliko se predlažu kakove promjene spram službene uredbe o razvrstavanju sela u pojedine općine”.¹⁹

Predviđeno je grupisanje 2.228 administrativnih jedinica u 477 opština, gradskih i seoskih, s tim da dotadašnja teritorijalna organizacija opština, kako gradskih tako i seoskih, takođe, podliježe eventualnim promjenama. Proklamovani princip bio je da broj stanovnika, oko 5.000 “glava” i oko 1.100 političkih birača prvenstveno utiču na zaokruživanje prostora u jednu opštinu.²⁰ te da tako veliki teritorij pokriva brojčano tako malo opština da bi njihova veličina nadoknadila slabu ekonomsku osnovu i olakšala njihovo izdržavanje, naročito u prvo vrijeme kada će taj teret za stanovništvo biti osjetan. Međutim, elementarne materijalne, kulturno-prosvjetne i kadrovske pretpostavke za normalno funkcionisanje seoskih opština nisu se od 1907. godine do donošenja uredbe skoro uopšte promijenile, s tim da je ekonomska situacija na bosanskohercegovačkom selu, krajem dvadesetih, bila više nego nepovoljna, sa tendencijom daljeg pogoršanja. Početkom 1928. godine štampa je objavljivala i ovakve političke zaključke, kao M. Vukičevića da “prezadužene i gladne mase, koje godišnje plaćaju bankama po jednu milijardu dinara zelenaškog interesa, ne mogu da stvore demokratiju već samo bankokratski parlament”.²¹ I sada dolazi do onih klasičnih anomalija kada zakonodavac stvara uslove za koje objektivni uslovi ne postoje, pa onda zakon postaje prazno slovo na papiru, a ustanove stvorene po njemu suprotnost od željenog.²²

Situacija je bila daleko gora na terenu kada su se stanovnici novoorganizovanih opština suočili sa problemima koji su iz te uredbe proizilazili. Pored problema organizacione prirode, kao što je nepostojanje ikakve prikladne zgrade, kuće za

¹⁸ *Pravda*, br. 3, 18. I 1928.

¹⁹ *Dom*, br.10, 11 III 1928., u: T. Išek, *HSS do 1929.*, 306

²⁰ ABH, Fond OOSO, 12, 8700/1928,

²¹ *Nova Evropa*, br. 2, 26. I 1928., str 67., u: N. Šarac, isto, 55.

²² Kemal Hrelja, *Kako je živio narod, Bosna i Hercegovina 1918-1941.*, Sarajevo: Bosanska knjiga, 1994., 138-141.

sjedište opštine, pa do problema oko činovničkog kadra, finansiranja opština i novih opterećenja osiromašenih stanovnika, opštinari su, u prvi mah i prije svega, bili nezadovoljni što njihove ustaljene tradicionalne navike i potrebe nisu u skladu sa novom situacijom.²³ Odmah po objavljivanju uredbe prema velikim županima i oblasnim odborima upućene su brojne primjedbe, ne samo od stanovnika pojedinih sela i raznih stranačkih predstavnika, nego i od onih organa koji su učestvovali u prvim fazama kod formiranja prijedloga o grupisanju sela. Dok je poglavar sarajevskog sreza bio vrlo zadovoljan "jer se nije cijepao obim dosadašnjih opština, bilo političkih bilo katastarskih", a veliki župan sarajevske oblasti nezadovoljan sa tim istim rasporedom, karakteristične su primjedbe sreskog načelnika Foče "da su opštine toga sreza nepraktične, neke nemaju ni dovoljan broj stanovnika, a tako su isprebavane da stanovnici jedne opštine putuju kroz drugu da bi ušli u svoju opštinu".²⁴ Politički pritisak je doveo da je na osnovu čl. 1. zakona od 12. decembra 1927. godine, ministar unutrašnjih djela bio ovlašten da u roku od šest mjeseci može mijenjati obim, ime i sjedište opština u oblastima u Bosni i Hercegovini,²⁵ odnosno, otvorena je mogućnost za reviziju situacije na terenu. Dok je zahuktala politika vršila pripreme za prve, na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine, opštinske izbore²⁶ nakon ujedinjenja, i stanovnici pojedinih opština su pokušavali da sebi urede život služeći se svim legalnim sredstvima koja su smatrali da su potrebna, a i učinkovita, onako kako to papirati akti o samoupravi kažu, a politika se načelno zalaže.

Opštinsko poglavarstvo u Kraljevoj Sutjesci obratilo se 19. maja 1928. godine

²³ Opštinari travničkog i livanjskog kotara bili su sada upućeni u središte opštine koje je bilo udaljeno od njihovih sela i do 30km., u: T. Išek, isto, 297., Stanovnici tuzlanskog sreza pokušavali su preko delegacije koja je otišla čak u Beograd da interвениšu, a stanovnici okoline Rudog preko svojih predstavnika u Oblasnom odboru. Zajednički stavovi koji su zauzimali najveći dio žalbi su bili da stanovnike niko ništa nije pitao. Tradicija, iskustva, saobraćajna uslovljenost i ekonomija, sve su to zaobiđeni faktori pri grupisanju sela u organizovane opštine, po mišljenju opštinarina koji su se žalili.. Seljaci su se morali obratiti opštini da bi dobili stočni pasoš koji im je do tada izdavao seoski poglavar, muktar ili knez, a sada, u novoj situaciji moraju putovati u središte opštine.

²⁴ ABH, Fond Veliki župan sarajevske oblasti (dalje VŽSO), 1937/1928, 27534/1928

²⁵ *Službene novine KSHS*, br. 282, Beograd, 12. XII 1927.

²⁶ Poslije više nezvaničnih najava i odgađanja oni su raspisani kraljevim ukazom za 28.X. 1928. g. na osnovu Uredbe o izboru opštinskih vijeća u BiH, objavljene u Službenim novinama 16. XII 1927. g., koja je i dalje ostavljala u životu stare, iz austrugarskog perioda, zakone o gradovima i seoskim opštinama, Sarajevu i Mostaru, osim onih odredbi izbornog reda koje se kose sa pomenutom Uredbom, odnosno ne po jedinstvenom zakonu za cijelu zemlju jer takav nije ni donesen.

Oblasnom odboru u Sarajevu, a istovremeno opštinarima su uputili i rezoluciju sličnog sadržaja velikom županu i ministru unutrašnjih djela u Beogradu. Ove pismene proteste pratile su i mirne demonstracije, odnosno veliki narodni zbor 13. maja, kome su prisustvovali skoro svi stanovnici opštine, te se može smatrati i narodnom skupštinom, kako su se i sami nazvali. Skupština je prisustvom naroda svih okolnih sela potvrdila zainteresovanost stanovnika za "jedinstvo ekonomske i političke cjeline što je čini Sutjeska dolina", i da "protestira protiv osnivanja općinica i bacanja razdora i nezadovoljstva u narod", te zahtijevaju "osnivanje jake općine koju je priroda i povijest od vjkada u jednu cjelinu povezala".²⁷

Opštinarima su prvom uredbom od 30. septembra 1927. godine bili, uglavnom, zadovoljni. Opština Kraljeva Sutjeska bi obuhvatala teritorij tadašnjih političkih seoskih opština: Kraljeva Sutjeska sa selima Ratanj i Teševo, zatim -Ričica sa Halunovićima, Lipnica kat. i musl., Nažbilje, Ričica i Živalj, -Poljani u koju spadaju Bogeljčići, Gajune, Kovačići, Paprat, Rlješnjaci, Šeperci i Vodarići, -Lučići (Bradaši, Kračići, Lučići, Podjavomi i Slavin), zatim -Seoce (Bijelo Polje, Brešani, Grm, Miljačići, Seoce, Zajezda), -Slapnica (Gornja i Donja Slapnica), -Haljinići (Haljinići), -Obre (Bjelavići, Čatići i Obre), -Trnovci (Bulčići, Dolovi, Šošnje i Trnovci).

Pošto im je bilo poznato da veliki župani imaju obavezu da prekontroliraju prvom uredbom određene granice opština i da donesu konkretne prijedloge za eventualne izmjene, opštinarima Kraljeve Sutjeske su sugerirali da bi za arondiranje te opštine bilo potrebno priključiti joj i seoske opštine Bištrani i Gornja Zgošća (Vukanovići). To bi odgovaralo "uglavnom potrebama naroda i moglo bi se udovoljiti zahtjevima koje i vlast i narod može da stavi na općinsku samoupravu". Međutim, pošto se dobar glas daleko čuje, a loš još dalje, opštinarima su nekako saznali sa prijedlog da se ova opština smanji, iskasapi kako kažu i umjesto da se zaokruži na oko 6.000 duša sa prirodno uslovljenim teritorijem, predlaže se da se od opštine odbiju sadašnje seoske opštine, kao: Ričica, Obre, Slapnica, Seoce i Trnavci i pripoje dijelom opštini Kakanj, a dijelom opštini Gračaničkoj. To je za opštinarima Kraljeve Sutjeske bilo, u najmanju ruku, neosnovano.

Stanovnici opštine u Kraljevoj Sutjesci potegli su sve argumente protiv takvih namjera, za koje su smatrali da su odgovarajuće jaki za odbranu njihovih zahtjeva:

"Kraljeva Sutjeska je historijski centar cijele Bosne, dvor bosanskih kraljeva, sabora, prijestolnica - i nije zaslužila da se kod uređenja općina s naknadnim neosnovanim prijedlozima uništi.

Kraljeva Sutjeska geografski je centar svih prvonavedenih općina, dodavši istom Bistrane i Gor. Zgošća (Vukanoviće).

²⁷ ABH, Fond OOSO, 6, 3022/1928.

To je prometni centar svih puteva i križanja. Terenske prilike i u staro su doba, a i danas sve puteve sveli na Kraljevu Sutjesku.

To je kulturno sjedište cijele Trstionice, tj. kraja na rijeci Trstionici, kako se je ta krajina za vrijeme bosanskih kraljeva nazivala i kako se i danas sva dolina naziva.

Tu su: najljepša valjda i najveća crkva u Bosni, najstariji samostan, prva i najstarija po osvajanju osmanlija džamija, tu je škola, te oblasna i voćarska i stočarska stanica.

Kraljeva Sutjeska je administrativno središte kuda gravitira cio sjeveoistočni kraj visočkog sreza sa preko 15.000 duša, tu se određuje uredovni dan kotarskog suda, gdje se vode preslušanja svjedoka u raznim kaznenim i civilnim parnicama, ostavinske rasprave za cijeli kraj, tu je prije bila sreska ispostava, tu je liječnička ambulanta i stalni nedeljni obilazak po liječniku i veterinaru.

Kraljeva Sutjeska je ekonomski centar ovoga kraja. Tu se održaje sedmični pazar, tu je pijaca i stočna i žitna, pijaca od drugog u visočkom srezu grada-Vareša-, jača je pijaca od nekih sreskih mjesta sarajevskog okruga, npr. Fojnice i Čajniča”

Uz predstavku opštinskog poglavarstva ide i pomenuta rezolucija sa potpisima predstavnika svih sela koja su pomenuta u predstavi i geografskim crtežom, kartom koja potvrđuje prirodnu uslovljenost teritorije ove opštine.

Već sami potpisi predstavnika sela pokazuju da se radi o katoličkim i muslimanskim selima, a to potvrđuju i podaci iz popisa 1921. godine, koji daju konfesionalnu strukturu po naseljenim mjestima. Jaka koncentracija muslimanskog i hrvatskog življa, u situaciji kada se političko organizovanje temeljilo na nacionalno-konfesionalnoj osnovi, bila je prijemčiva za uticaje stranaka kao što su HSS i JMO. Na području visočkog sreza, naročito krajem oktobra 1927. godine, pristaše HSS i JMO ispoljile su interesovanje za zakon o organizaciji opština i najviše bile zauzete oko njegove organizacije, izvještavali su velikog župana u Sarajevu.²⁸ Možda su opštinari ovim argumentima radili u korist vlastite štete, jer su i dokazivali da arondiranje po njihovom prijedlogu stvara jednu ekonomski jaku opštinu sa nekoliko hiljada stanovnika, odnosno preko 5.000 glava, i to sa takvim nacionalnim sastavom koji je isključivao da bi radikali imali bilo šta tu tražiti. I budžetski izvještaj za 1927. godinu dokazuje da je Kraljeva Sutjeska jaka opština sa uravnoteženim prihodima i rashodima i električnom javnom rasvjetom u vrijeme kada je još nemaju mnogi gradovi u Bosni i Hercegovini (npr. Foča, Rogatica).

Dok su se stanovnici Kraljeve Sutjeske okupljali, a njihovi predstavnici formulisali zahtjeve, posao oko grupisanja opština je tekao svojim tokom. Na sjednici Oblasnog odbora Sarajevske oblasti od 16. maja 1928. godine jednoglasno

²⁸ ABH, Fond VŽSO, 1927/pov., 1910., u: T. Išek, isto, 312.

je prošao prijedlog koji je podržao i veliki župan, da se selo Ričica izdvoji iz opštine Kraljeva Sutjeska i priključi novoformiranoj opštini Zgošća sa sjedištem u Doboju.²⁹ Naknadnom uredbom od 16., a objavljenom 20. juna 1928. godine, opština Kraljeva Sutjeska je daleko više smanjena nego što su bile i najcrnje slutnje njenih stanovnika. Prijedlog Oblasnog odbora je ugrađen u naknadnu uredbu, a veliki broj sela je priključen opštini Gračaničkoj. Sva ta priča i zahtjevi da se nepravilnosti koje se čine prema stanovništvu Bosne i Hercegovine u pogledu opština riješe, bila je ravna utopiji. Zapisnici sa sjednica oblasnih odbora svjedoče da su se odbori vrlo ozbiljno i dugo bavili problematikom razvrstavanja sela u opštine, tim raspravama uvijek je prisustvovao i veliki župan sa svojim prijedlozima. Konačni prijedlozi koji su išli na potvrđivanje u Ministarstvo unutrašnjih djela bili su formirani između dvije tendencije, šematizma odbornika da sve opštine budu uniformne po broju stanovnika, pa prema tome sve jednako jake, bolje rečeno slabe i političkih procjena velikih župana, nesumnjivo najjačih faktora u konačnoj reviziji prijedloga na putu do ministarstva u Beogradu. U tom odnosu žrtvovana je i buduća snaga velike opštine kao što je Kraljeva Sutjeska, a da su svi sudionici imali utisak da su učinili pravu stvar. Odbornici koji su jednoglasno glasali za taj prijedlog smatrali su da su ojačali novoformirane opštine.³⁰ a veliki župan, kao direktni predstavnik centralne vlasti, da bi izgradnja jakih opština značila afirmaciju osnovnih stanovišta opozicije, odnosno destrukciju temelja na kojima se zasnivala centralizirana vlast režima. Sve naknadne ispravke odmah nakon uredbi od 20. juna 1928. godine, još u toku mjeseca avgusta iste godine, pa do podjele zemlje na banovine 1929. bile su jezičke prirode, jer aljkava administracija nije se trudila da pravilno napiše imena mjesta, odnosno sela, izazivajući još veću zbnjenost stanovnika pojedinih opština.³¹ S druge strane, pretumbacije i rokade teritorija pojedinih opština u Bosni i Hercegovini nastavljene su i kasnije, sa istim ili sličnim prvenstveno političkim, a tek nakon toga dolazili su faktori sa drugim motivima.³² Pojedina sela dugo nisu odustajala od borbe da budu

²⁹ ABH, Fond OOSO, 15/1927-1929., Knjiga zapisnika OOSO za 1928. godinu

³⁰ U godišnjem izvještaju za 1928. godinu OOSO-samoupravno odjeljenje navodi se da, "Oblasni je Odbor u ovom pitanju bio svjestan da će se i pored najsavjesnijeg ispitivanja ovih odnosa (razgraničenja, op. S. B.) desiti da će se tek kad novo stvorene općine stupe u život pokazati izvjesne grješke u teritorijalnom razgraničenju. Ove će grješke naravno Odbor u budućim godinama imati prilike da sanira odnosno da pri sanaciji istih sudjeluje." u: ABH, Fond OOSO, 11, 6746/1928

³¹ *Službene novine KSHS*, br. 189., Beograd, 17. VIII 1928.

³² *Narodno Jedinstvo*, br. 139, Sarajevo, 16. XI 1929., Uredba o promjenama područja srezova i opština usljed određenih banovinskih granica.

priključena nekoj drugoj opštini na koju su ih usmjeravale neke praktičnije veze. Takvi zahtjevi imali su mogućnost pozitivnog rješenja, ako bi izražavale, prije svega, volju čitavog sela, a zatim, ako bi se sve strane slagale oko novog rješenja, tj. opština koja treba da otpusti neko selo, i druga opština koja treba biti voljna da ga primi. Prema raspisu Ministarstva unutrašnjih poslova od 28.XI. 1929. godine ne mogu se podržati čak ni poslani zahtjevi tom ministarstvu ako ne postoji nesumljiva i utvrđena saglasnost svih zainteresovanih opština, i tek onda se pristupa postupku. Međutim, sve to zajedno je bilo vrlo teško ukomponovati, tako da je realna inicijativa spajanja i razdvajanja sela u opštine ipak ostajalo u rukama viših upravnih vlasti.³³

Prema odluci ministra unutrašnjih djela od 16. juna 1928. godine u Bosni i Hercegovini je raspoređen teritorij oblasti i srezova u 399 opština, i to po oblastima: u vrbaskoj 91 opština, bihačkoj 43, sarajevskoj 58, travničkoj 59, tuzlanskoj 91, i mostarskoj 57 opština.³⁴ Čim su završeni opštinski izbori 28. oktobra 1928. godine, stvoreni su svi formalni uslovi za uvođenje opština u život, na čelu sa novim, izabranim upravama i u skladu sa zadacima opština na osnovu zakona koji su naslijeđeni iz perioda austrougarske uprave. Početni impuls bilo je naređenje ministra unutrašnjih djela od 31. oktobra 1928. godine da se "ima u novoorganizovanim opštinama odmah započeti sa radom, naći podesnu zgradu za privremeni smještaj opštinskog poglavarstva pod najam, te opštinskog bilježnika kome se odmah ima dati plata, kao i ostalo finansiranje opštine."³⁵

Međutim, novoorganizovane opštine bile su bez ikakvih materijalnih sredstava i osim što su bile obaviještene preko sreskih poglavara o svojim obavezama bile su, inače, prepuštene same sebi. I zato su se novoizabrana opštinska vijeća istim putem, povratno, obraćala za savjet svojim nadležnim sreskim vlastima, koje su ih, po jedinstvenom obrascu, upućivale na oblasne odbore, kao viša samoupravna tijela. Oblasni odbori su preuzeli na sebe pomoć novim opštinama u organizacionom pogledu, ali materijalna pomoć, kao sredstva planski namijenjena unapređenju

³³ Tako je npr. više od godinu dana trajao postupak oko dva sela u Tuzlanskoj oblasti koja su tražila izdvajanje, Drecelj iz opštine Olovo i pripajanje Kladnju, te Brloške iz opštine Stupari i pripajanje Kladnju. Iako se Oblasni odbor tuzlanske oblasti jako posvetio tom problemu, stav ministarstva unutrašnjih poslova u Beogradu presjekao je sve diskusije oko novog razgraničenja jer nije bilo saglasnosti svih zainteresovanih strana kao osnovnog uvedenog principa koji bi mogao pokrenuti proceduru oko tog problema., u: ABH, Fond Kraljevska banska uprava Drinske banovine-drugo odjeljenje, (dalje KBUDB-II), 5, 5610/ 1928.

³⁴ Narodno jedinstvo, Zvanični kalendar (svih šest oblasti Bosne i Hercegovine) za prostu 1929. godinu, I, Sarajevo: Oblasni odbor sarajevske oblasti, 1928., 308-310.

³⁵ ABH, Fond OOSO, 12, 8656/1928.

opštinskog života, nisu bila ni predviđena. Opštine su ulazile u život i na prvom koraku se pokušavale zadužiti, odnosno uzeti pozajmicu za prostu reprodukciju kod oblasnih odbora kao bezkamatne kreditne ustanove “da ne bi išli u banke i dobili zelenaške kamate.” Većina opština Sarajevske oblasti obratila se sa istim tekstom, čak je u srezovima napravljena neka vrsta formulara, samo su imena opština i visina sredstava bile različite. A odgovori oblasnog odbora Sarajevske oblasti, svi su bili potpuno isti, kratki i jasni “da oblasni odbor nema budžetskih mogućnosti”.³⁶ U prvim danima rijetki su bili prijedlozi kao opštine Hadžići, koja uvodi namet na obližnju šumsku industriju u iznosu od 3 dinara na kubni metar posjećenog i izvezenog drveta sa teritorija opštine. Opštinsko vijeće se u ovom slučaju vrlo brzo snašlo ukazujući na pravce sticanja opštinske dobiti koji će vrlo brzo postati svakodnevnicima, a to je okretanje opštinske vlast u sticanju prihoda samo na svoju neposrednu okolinu, uvezanu u administrativne opštinske granice.³⁷

Loše materijalne pretpostavke za funkcionisanje novih opština vrlo su slikovite po pitanju prostora u kojem su se trebali voditi opštinski poslovi. Dok pojedina središta opština, odnosno sela nisu imala nikakav podesan prostor, nikakvu pogodnu kuću, pa ni dio kuće, jer su stambeni uslovi sela bili tako skućeni i siromašni, opštinska vijeća su bila prisiljena tražiti premještaj sjedišta opštine u neko drugo mjesto, izazivajući, tim “neopravdanim” postupkom, oštre kritike i sankcije sreskih vlasti i banske uprave.³⁸ dotle su se drugi snalazili kako gdje, od podruma i školskih prostorija, ako ih je bilo, do čekaonica oblasnih ambulanti, koje pretvaraju u opštinski ured.³⁹

“Kako mi do danas vijećnici nijesmo nikada sa ovakvim stvarima imali posla, a i naš postavljeni bilježnik je u tome potpuni laik, molimo pomoć za stručna upustva, ali na trošak države”, obraća se načelnik opštine Brestovsko, srezu Fojnica.⁴⁰ To je ilustrativan primjer koji ne da nije bio usamljen nego je bio opšti pokazatelj loše,

³⁶ ABH, Fond OOSO,13, 8727/1928., 8978/1928., 8993/1928., Među ovim molbama za pomoć nalaze se i onih novoformiranih opština koje su dijelom nastale od sela koja su pripadala ili trebala pripadati opštini Kraljeva Sutjeska.

³⁷ Opština je dobila odobrenje OOSO pod uslovom da iskaže pozitivne finansijske efekte po opštinu., u: ABH, Fond OOSO,14, 9956/1928.

³⁸ Opština Dub srez Rogatica, tražila je premještaj sjedišta iz Lubardića u Ustipraču ili Međeđu, u: ABH, Fond KBUDB-II, 5, 6211/1930.

³⁹ Opština Pazarić je dobila odobrenje OOSO pod uslovom da prostorije drži čisto i da kada je uredovni dan ljekara opština ima neradni dan., u: ABH., Fond OOSO,13, 9093/1928.

⁴⁰ ABH, Fond Komesar OOSO,15, 1669/1929.

odnosno nikakve administrativne pripremljenosti i nedostatka stručnog činovništva. Pojedine opštine su angažovale učitelje, neke poštare i slično da bi ispunile jednu od glavnih obaveza i pretpostavki opštinske operative, a to je bilježnik kao prvi do načelnika od stručnog profesionalnog kadra u opštini. Oblasni odbor Sarajevske oblasti se obratio velikom županu da "pošto će početkom novembra 1928. godine pristupit se organizaciji seoskih općina ukazala se hitna potreba za administrativnim personalom za obavljanje općinskih poslova. U prvom redu tu se radi o općinskim bilježnicima o čijem kvalitetu u mnogome zavisi prosperitet općina (...). U što kraćem roku treba pripremiti bilježnike. Treba organizovati jedno mjesečne kurzeve u sreskim mjestima pod patronatom sreskih načelnika na koje će općine u budućem radu biti upućene. Zbog kratkoće vremena trebaju steći barem znanja o kompetencijama općina sa stanovišta općinske prakse."⁴¹ Krajem godine u izvještaju konstatuju da "Odbor je svjestan svoje zadaće, da će nizom godina ovom pitanju trebati posvećivati naročitu pažnju i podnijeti i materijalnih žrtava da se općinama pruži mogućnost da njihovo poslovanje ne zapne usljed nedostatka dobrog općinskog personala. Ovaj je prijedlog Oblasnog odbora stoga bio najhitnijom mjerom za prvo vrijeme."⁴² Iz predstavi sreskih poglavarstava od februara 1929. godine vidi se da prijedlozi Oblasnog odbora Sarajevske oblasti nisu ostvareni i da novoorganizovane opštine ne mogu da se snađu oko uputstava glavne kontrole za jednoobrazno sastavljenje budžeta za 1929. godinu i da je problem urgentan, jer još ni jedna opština nema sastavljen budžet.⁴³ Čitavu 1929. godinu sreski načelnici izvještavaju, sada banske uprave, da je potrebna češća i jača kontrola opštinskih uprava, "jer opštinske delovođe su uglavnom bez potrebne spremne", blagajnici nose opštinski novac u džepovima, povećavaju saminicijativno poreze bez odluka opštinskog vijeća, krađu iz opštinskih kasa itd.⁴⁴ Aljkavost opštinskih uprava koja je štetila i državnim, odnosno političkim interesima dovela je i do intervencije ministra unutrašnjih poslova, koji 24. januara 1930. godine upozorava bansku upravu Drinske banovine "da su opštinske vlasti neažurne u poslovima administrativne prirode, a osobito na zahtjeve vojnih vlasti i da preduzimaju najblaže disciplinske mjere. To mora prestati i svaka neažurnost najstrožije kažnjavati."⁴⁵

⁴¹ OOSO je smatrao da bilježnički kandidati ne smiju imati manje od četiri razreda osnovne i dva građanske škole, a kursevi su predviđali političko i finansijsko pravo sa stanovišta pozitivnih zakonskih propisa, u: ABH, Fond OOSO,11, 6717/1928.

⁴² ABH, Fond OOSO,11, 6746/1928, 3.

⁴³ ABH, Fond Komesar OOSO,15, 2260/1929.

⁴⁴ ABH, Fond KBUDB-II, 9, 12011/1930.

⁴⁵ ABH, Fond KBUDB-II, 7, 9620/1930.

Izgradnja novoorganizovanih opština u Bosni i Hercegovini u organizacionom i funkcionalnom pogledu bila je slika, bolje rečeno ogledalo stanja u kome se stanovništvo, zadatog opštinskog teritorija nalazilo, i nigdje se ta slika nije tako jasno uočavala kao u ovim osnovnim političko upravnim jedinicama, tu je bila najizostrenija. Osim datog zakonskog okvira i izabranih opštinskih tijela, koje je za sedamdeset dana anulirao šestojanuarski režim, slabo su se uočavali tragovi materijalnih, organizacionih i kadrovskih i drugih komponenti koje čine pretpostavke da opštine posluju iz takozvanog samoupravnog djelokruga. Po članu 75. zakona o seoskim opštinama, opštinske uprave su upravljale opštinskom imovinom i opštinskim prihodima, što je praktično značilo razrezivanje i ubiranje poreza koji su svake godine proračunavani u pravilniku i cjeniku za pobiranje opštinskih daća dotične opštine i odobravani su od viših kontrolnih vlasti, sreskog poglavara, kao prvog kontrolora i prve preporuke, te oblasnog odbora, odnosno, banske uprave-odjeljenje za samouprave. U rashodima, opštine su bile dužne da daju plate svojim namještenicima, honorar babici i ljekaru, veterinaru, podižu razne objekte, kao narodne osnovne škole, ambulante, veterinarske stanice, moderne klaonice, vrše asanaciju vode i podižu vodovode, brinu se o putevima, starim i iznemoglim i pomažu sirotinju, itd.⁴⁶ Taj prikladni okvir odgovarao je postulatima moderne komunalne politike čiji zagovornici su samouprave vidjeli kao naročiti vid javne uprave koja nije u rukama državnih vlasti i organa, a vršenje javnih upravnih poslova dato je u ruke onima kojih se ti poslovi, u prvom redu i neposredno tiču, kojima ti poslovi imaju služiti i koji na kraju krajeva za njihovo vršenje nose odgovornost i posljedice. Tako oni upravljaju sami sobom, to jest svojim zajedničkim interesima koji se prvenstveno njih tiču.⁴⁷

U vrijeme izgradnje seoskih organizovanih opština u Bosni i Hercegovini, cijela zemlja je proživljavala duboku, opštu krizu. U toku je bilo rapidno osiromašenje ionako siromašnog sela, vladala je nezaposlenost, pojavili su se znaci novih, još većih poremećaja u cjelokupnoj privredi, a politička kriza je doživljavala kulminaciju uvođenjem diktature 6. januara 1929. godine. Nestašica hrane usljed velikih suša krajnje je zaoštrila i inače depresivnu agrarnu sferu u Dalmaciji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini početkom 1928. godine, a do jeseni se proširila i na mnoge druge krajeve. Oskudica, uvećana padanjem cijena žita usljed prekomorske

⁴⁶ Već 8. XII-1928. godine opštine Gračanička, Zgošća, mole nadležni srez i OOSO za pomoć "jer nemaju para ni za cestara, a cesta između sela propade, a to je žila kucavica ovih mjesta", u: ABH, Fond OOSO, 13, 9307/1928, 9411/1928.

⁴⁷ Stevan Sagedin, Naše samouprave, u: *Jubilarni zbornik života i rada Srba Hrvata Slovenaca, 1918-1928*, II deo, Beograd : Matica živih i mrtvih SHS, 1929., 614.

konkurencije na evropskim pijacama, tjerala je seljaštvo na nova zaduživanja, svakako ne investiciona nego isključivo za prostu reprodukciju, tj. preživljavanje. Na pojavu gladi izvanrednih razmjera i u pasivnim, čak i žitorodnim krajevima Bosne i Hercegovine početkom 1928. godine ukazivali su lokalni organi uprave, narodni poslanici, dopisnici listova. "Danas je nastupila glad ne samo u Hercegovini, nego šta više i u Posavini i Krajini".⁴⁸ Ekonomska politika Kraljevine SHS prema bosanskohercegovačkom selu odnosila se kao prema konstantnoj nepromjenljivoj kategoriji tzv. pasivnih krajeva, te se svodila na socijalnu komponentu, odnosno jednu vrstu humanitarne pomoći u hrani, kukuruzu, kao bezkamatno kreditiranje inače već prezaduženog seljaštva. Seljaci često nisu bili u stanju da udovolje poreskim obavezama, u Sarajevskoj oblasti 1927. i 1928. godine polovina predviđene poreske sume ostala je nepodmirena. U jednom od izvještaja se kaže da su u decembru 1928. godine u Sarajevskoj oblasti registrovani slučajevi fizičkog otpora seljaka poreskim ovrhoviteljima koji su plijenili stoku.⁴⁹

U takvom društveno ekonomskom okruženju vladajući politički faktori, za vrlo kratko vrijeme, već od januara 1929. godine, stvorili su od opština produženu ruku državne politike, dok je dolje, na terenu, neposredno kao prvu stepenicu represivnog aparata koji je opštinu sveo, uglavnom, na upravnu vlast koja vrši poslove iz prenesene nadležnosti za račun države. Komandant žandarmerije izvještava bana u Sarajevu 20. novembra 1929. godine da "formirane opštine imaju za starješine ljude koji su mahom nepismeni i bez ikakvog autoriteta, starješine i žandarni vršili su i dalje sva neredjenja upravnih vlasti shvaćajući da je upravna vlast silom prilika upućena na žandare, jer s kim bi radila? Narod i dalje ima respekta samo od žandara."⁵⁰ A u skladu sa Zakonom o izmeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama, od 6. januara 1929. godine, kojim se smjenjuju izabrane opštinske vlasti i sada postavljaju, te shodno raspisu ministra unutrašnjih poslova o kriterijima potrebnim za kandidate novih uprava, novi položaj opštinskih vijeća ilustruje i sreski poglavar u Fojnici: "Rad protivan ovom naređenju imaće žestokih posljedica, te uvjeravam cijelu općinsku upravu, da nikoga u progonu zbog prekršaja neću štediti."⁵¹ Poslušni opštinski upravni aparat vodi poslove za račun države koja ni

⁴⁸ Trgovačka i obrtnička komora za Bosnu i Hercegovinu, *Izvještaj o privrednim prilikama i radu Komore u godini 1928.*, Sarajevo: Trgovačka i obrtnička komora za BiH, 1928., 50.

⁴⁹ Izvještaj delegacije Ministarstva Finansija za BiH, u: N. Šarac, isto, 54.

⁵⁰ ABH, Fond KBUDB-II, 1, 817/1929.

⁵¹ Ministar unutrašnjih poslova P. Živković je cirkularno velikim županima naveo kao primjer za ugled slučaj kažnjavanja zatvorom jednog opštinskog vijećnika u šibenskom srezu., u: N. Šarac, isto, 213.

jednoj seoskoj opštini u Bosni i Hercegovini nije osiguravala pokriće troškova, nego je njeno izdržavanje sa svim obavezama i prema sebi samoj i prema državi bilo prebačeno na leđa stanovnika opštine putem dodatnog poreza na neposredne državne poreze, opštinskog nameta ili prireza, kao još jednog vida uzimanja od opština u širokoj kolekciji opštinskih daća. Opštinski aparat je radio za račun poreskih i vojnih vlasti, vodio razne statistike, pravio spiskove za banovinski i opštinski kuluk i kao poseban vid pritiska na stanovništvo određivao ko i kada ide na rad, a ko je i kako oslobođen kuluka, zatim, dostavljali su razne pozive i rješenja upravnih i poreskih vlasti i td. Umjesto institucije koja će omogućavati zajedničko vođenje poslova od opšteg interesa opština, opštine su nad svojim stanovnicima, a kako su ih ovi doživljavali i iskusili, izrasle u nepotreban birokratski aparat, težak i represivan koji je uzimao, naređivao i određivao, a da im zauzvrat nije ništa, ili tako malo i nedovoljno pružao.□

MUNICIPAL POLICY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: MUNICIPALITIES VS. MUNICIPAL POLICY IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES

Seka Brkljača

Summary

The organization of municipalities, proclaimed pursuant to the 1921 Vidovdan Constitution, as basic units of territorial self-governance, i.e. local administration, in ethnic and confessional diversity of Bosnia and Herzegovina - where ethnic and confessional axis was the main determinant of political organization - throughout that period was political in character. For the whole decade following unification, there was no municipal election in Bosnia and Herzegovina based on the Constitution nor was there any implementation of proclaimed self-governance. This enabled the ruling party - i.e. the Radical Party - to impose their commissariats in municipalities to act as their nominated authorities. The result of political pressure - and of the regime's claim that theirs was a democratic policy - was the first election, announced in BiH to be based on a modified electoral structure and a new territorial organization of municipalities introduced in 1927. The newly organized municipalities were

failed in terms of territorial organization, they were unable – due to their social and economic, as well as cultural and educational capacities – to respond to their tasks and were never truly organized as basic units of the community policy serving the interests of their citizens. Instead, they turned into para-governmental bodies that served the implementation and safeguarding the regime's policy and goals. ■