

Amela Čalo

Položaj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini prema predloženim zakonskim rješenjima

«U lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda.
One su za slobodu ono što je narodna škola za nauku.
Bez njihovog postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu,
ali ne i duh slobode.»

De Tocqueville

Uvodna razmatranja

Izbor ove teme ima za cilj dati pregled položaja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini analizirajući motive, procese i ishode reformi na lokalnom nivou. Iako je Bosna i Hercegovina članica Vijeća Evrope i potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi¹ koja je obavezuje na izgradnju evropskog koncepta lokalne samouprave i osposobljavanje lokalnih organa vlasti za zakonsko uređenje i rukovođenje značajnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva, upravo ta utvrđena načela lokalne samouprave u zakonodavstvu zemlje se nedovoljno ili nikako provode.

¹ Bosna i Hercegovina je 24. aprila 2002. godine postala 44. članicom Vijeća Evrope. Vlada Republike Bosne i Hercegovine ratificirala je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 24. oktobra 1994. godine, a u novembru 1994. godine Zajednica općina i gradova BiH primljena je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) u poziciji specijalnog gosta.

U tom pravcu, primarni zadaci lokalne samouprave bili bi zadovoljavanje zahtjeva i potreba građana, pružanje usluga, vršenje poslova na izgradnji i održavanju lokalne infrastrukture, finansija i efikasne uprave.

Kada je riječ o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini, suočava se s nejasnoćama u razgraničenju nadležnosti između općina i viših nivoa vlasti, posebno kada se radi o Federaciji BiH u kojoj je naglašena nedosljedno izvedena decentralizacija, koja se zasniva na dominirajućoj poziciji kantona i nejasnom ustavnom položaju jedinica lokalne samouprave ili/i u odnosima između općina i kantona, koji često ne poštuju autonomiju jedinica lokalne samouprave².

Interes za reformu ove oblasti samo je još dodatno istakao postojeće probleme ustroja i organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini, a da ne govorimo o razmišljanju u vezi s evropskim trendovima i uključivanju u Evropu regija, za što je preduvjet dobro organiziran lokalni nivo vlasti. S tim u vezi su i preporuke iz izvještaja Venecijanske komisije Vijeća Evrope, koje se odnose na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne reforme.³

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini uređena je entitetskim ustavima i regulirana entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi.⁴ Prema tome, entitetski ustavi i zakoni su ti koji propisuju ovlaštenja i obaveze lokalnih vlasti.⁵

Evidentni nedostaci sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini su: neuređenost lokalne samouprave Ustavom BiH, nepostojanje zakona o lokalnoj samoupravi na državnom nivou, uređenje ove oblasti putem

² Ustav Federacije BiH, «Službene novine FBiH, br. 1/94, u dijelu VI – Općinska vlast, član 2.(1), izričito utvrđuje da se lokalna samouprava ostvaruje u općini.

³ Zaključci Venecijanske komisije Vijeća Evrope, Strasbourg, 11.3.2005. Sadašnji Ustav BiH prepreka je na putu BiH ka evropskim integracijama; preporuke idu u pravcu jačanja državnih ovlaštenja, prijenos nadležnosti s entiteta na državu BiH, ali ne i ukidanje entiteta, smanjenje ovlaštenja kantona u FBiH ili njihovo ukidanje, racionalizacija procedure odlučivanja na svim nivoima, ukidanje etničkog veta, progresivno smanjenje ovlaštenja visokog predstavnika i proširenje ovlaštenja države.

⁴ Ustavom Federacije BiH, Odjeljak VI, definirane su općinske vlasti, s naglaskom na to da se u općini ostvaruje lokalna samouprava, zatim da svaka općina ima općinsko vijeće, odnosno da utvrđuje nadležnost općinskog načelnika. Amandmanom XVI na Ustav, Odjeljak VI dopunjen je odredbama o gradskim vlastima u kojima se definira da grad ima statut, gradsko vijeće, te se definira odgovornost gradonačelnika. Za razliku od Ustava Federacije BiH, Ustav Republike Srpske prepušta uređenje sistema lokalne uprave zakonu, te određuje općinu kao jedinicu lokalne uprave, s tim što se vršenje poslova lokalne uprave zakonom može povjeriti i gradu.

⁵ Ilustracije radi, dovoljan je samo jedan podatak da od ukupnih javnih prihoda u BiH manje od jedne desetine pripada lokalnim organima vlasti, što direktno znači da većina javnih prihoda čini dio budžeta viših nivoa vlasti.

entitetskih zakona dovelo je do suprotstavljenih rješenja i neusklađenosti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini s evropskim standardima.

Kao posljedicu ovakvog neodrživog stanja uslijed neizvršavanja obaveza od države Bosne i Hercegovine imamo neusklađenost lokalne samouprave s Evropskom poveljom i evropskim standardima, neefikasnu lokalnu samoupravu i entitete nemoćne da samostalno uređuju ovu oblast.

I Općina kao jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Osnovi lokalne samouprave u Federaciji BiH utvrđeni su Ustavom Federacije BiH i Zakonom o osnovama lokalne samouprave. Izvorno lokalna samouprava se ostvaruje u općinama, međutim općine u manjoj ili većoj mjeri raspolažu i delegiranim nadležnostima, koje u pravilu obuhvataju upravne i stručne poslove prenesene s kantonalnih na općinske nivoe vlasti. S obzirom na brojnost federalnih jedinica i njihove specifičnosti postoje velike razlike među općinama u pogledu vršenja vlasti.

Ustav Federacije BiH uopćeno određuje prava i obaveze općina kao osnovnih jedinica lokalne samouprave, i to⁶:

- poduzimanje svih potrebnih mjera u cilju osiguranja zaštite ljudskih prava i sloboda sadržanih u Ustavu Federacije BiH i u međunarodnim instrumentima u Aneksu Ustava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba,
- vođenje računa o nacionalnoj strukturi stanovništva u općini,
- neposredno vršenje poslova lokalne samouprave,
- vršenje upravnih i drugih stručnih poslova koje Federacija BiH i kantoni delegiraju na općine.

U odlučivanju i vršenju poslova lokalne samouprave treba istaći samostalnost i odgovornost općina za obavljanje tih poslova i potrebu za usklađenošću njihovih djelatnosti s Ustavom Federacije BiH, ustavima kantona, federalnim i kantonalnim zakonima i statutom općine.

U praksi prednost treba dati mješovitom sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave u okviru kojeg dolaze do izražaja prednosti sistema vlastitih izvora prihoda i sistema zajedničkih prihoda, uz ostvarivanje što uspješnije kombinacije navedenih dvaju sistema. Pravilo je da u mješovitom sistemu poreze, doprinose i takse ubire, pojedinačno ili sve, jedna političko-teritorijalna jedinica, koja potom sredstva dodjeljuje po određenom postotku lokalnim zajednicama. Ovo pravilo korigira se osiguravanjem izvjesnih izvornih prihoda i lokalnim zajednicama.

⁶ Ustav Federacije BiH, VI. Općinska vlast, član 1, «Službene novine FBiH», br. 1/94.

Kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi u vezi s imovinom općina predviđaju da općina ima u vlasništvu nekretnine i pokretne stvari, kao i novčana prava i sredstva, uz obavezu da se o svojoj imovini stara na brižan način. Načelan je stav da općini pripadaju prihodi za vršenje njenih poslova, kao i dijelovi javnih prihoda kantona koje joj ustupa kanton, poput dijela prihoda od poreza na plaću. Kantonalnim zakonima nije predviđeno dopunsko finansiranje slabije razvijenih općina.

II Općinsko vijeće kao predstavničko tijelo građana

Riječ je o kolegijalnom organu koji donosi propise i druge akte iz djelokruga općine i obavlja poslove u skladu s ustavom, zakonom i statutom općine. Općinska vijeća u općinama do 10.000 stanovnika broje do 12 vijećnika, a u općinama s više od 10.000 stanovnika broje do 20 vijećnika.⁷ Izbor vijećnika vrši se na osnovu slobodnog, općeg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem na cijelom području općine.

Poslovi i zadaci općinskog vijeća su:

- priprema i usvajanje statuta općine dvotrećinskom većinom, te odlučivanje o promjenama statuta općine;
- izbor predsjedavajućeg vijeća prema propisanom postupku u poslovniku o radu vijeća, imenovanje i/ili razrješavanje drugih osoba prema statutu općine;
- usvajanje općinskog budžeta i završnog računa i donošenje propisa o oporezivanju, te osiguravanje drugih načina finansiranja osim onih koji su osigurani od kantona i Federacije BiH;
- donošenje općinskih propisa i akata za poslove iz djelokruga općine prema statutu općine, te propisa i akata za poslove iz djelokruga delegiranih nadležnosti od kantona i Federacije BiH;
- osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih lica za vršenje privrednih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od općinskog interesa;
- odlučivanje o ustupanju određenih poslova iz djelokruga općine na institucije s javnim ovlaštenjima;
- odlučivanje o zaduživanju općine i raspisivanju općinskog referenduma;
- formiranje povremenih i stalnih radnih tijela koja pripremaju mišljenja, prijedloge i izvještaje općinskom vijeću o pitanjima iz svoga djelokruga;
- obavljanje drugih poslova iz nadležnosti općine, a prema zakonu i statutu općine.

⁷ Zakon o konstituiranju novih općina u Federaciji BiH i izmjeni područja općina podijeljenih međuentitetskom i međukantonalnom/međužupanijskom crtom, IV – Izbori za općinska vijeća, član 28.(2), «Službene novine FBiH», br. 6/98.

III Općinski načelnik kao «nosilac izvršne vlasti pod kontrolom građana»

Na području Federacije BiH na općinskim izborima oktobra 2004. godine građani su prvi put sami birali općinske načelnike ili gradonačelnike⁸.

Izbor je izvršen preferencijalnim sistemom glasanja, koji osigurava podršku od većeg broja građana. Zakonom o direktnom izboru općinskih načelnika regulirano je da svaki birač, u skladu sa zakonom, može biti biran za načelnika i vijećnika općine. To praktično znači da načelnici ne moraju biti predstavnici političkih partija.

Procedura kandidiranja uređena je Izbornim zakonom BiH⁹, koji je za lokalni nivo predvidio da je dovoljno sakupiti 100 potpisa za kandidaturu. To otvara mogućnost i kandidatima koji nisu po volji političkih stranaka a koji međutim mogu uživati podršku građana.

Suština reforme i usklađivanja lokalne samouprave s evropskim standardima je u tome da je nosilac izvršne vlasti onaj koji uživa povjerenje građana i da njega kontroliraju građani, a ne političke stranke.

Smjenu općinskog načelnika mogu zatražiti građani svojom peticijom ili većina vijećnika općinskog vijeća. Za građane treba 10% upisanih u biračke spiskove, a za vijećnike 1/3 vijećnika u općinskom vijeću, s tim što ta inicijativa mora imati potvrdu na općinskom vijeću i dobiti natpolovičnu većinu ukupnog broja vijećnika. Ako se dobije takva većina, otvara se procedura opoziva načelnika, a to je glasanje o njegovom opozivu i povjerenju. Ako u tom opozivu glasa 50% plus jedan glasač od onih koji su izašli na izbore, načelnik gubi povjerenje građana, a time i mjesto načelnika, te treba ući u proceduru izbora novog načelnika. Postupak opoziva načelnika namjerno je proceduralno otežan, vrlo skup i teško provodljiv.

Uvjeti za opoziv načelnika u Federaciji BiH sadržani u zakonu o lokalnoj samoupravi prilično su fluidni, poput propusta kao što je kašnjenje s prijedlogom odluke ili drugog općeg akta više od tri mjeseca, kada vijeće može da pokrene inicijativu njegovog opoziva.

⁸ Položaj općinskog načelnika u Federaciji BiH još više je pojačan Amandmanom CIV, kojim je izmijenjen član VI.3. Ustava Federacije BiH. Tim izmjenama, između ostalog, ustanovljen je princip neposrednog biranja i općinskog načelnika. Zakonom o direktnom izboru općinskog načelnika u Federaciji BiH, «Službene novine FBiH» broj 20/04, uređuje se kako izbor tako i opoziv općinskog načelnika

⁹ Izborni zakon BiH, «Službeni list BiH» broj 23/01, od 19. septembra 2001. godine, te izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, «Službeni glasnici BiH» broj: 7/02, 9/02, 20/02, 25/02. i 20/04.

Poslovi općinskog načelnika kao nosioca izvršne vlasti u okviru prava i dužnosti općine su:

- predstavljanje i zastupanje općine;
- provođenje općinske politike, izvršavanje općinskih propisa i obavljanje poslova koje na općinu delegira iz svoje nadležnosti kantonalna i federalna vlast;
- pripremanje općinskih propisa i akata koje donosi općinsko vijeće i predlaganje akata općinskom vijeću na usvajanje;
- imenovanje i smjena općinskih službenika i namještenika;
- osiguravanje saradnje općinskih službenika s ombudsmenima;
- rukovođenje organizacijom i radom općinskih službi za upravu;
- davanje mišljenja na izbor sudija općinskog suda;
- upoznavanje općinskog vijeća i javnosti o provođenju općinske politike, izvršavanju propisa i drugim nadležnostima;
- vršenje ostalih poslova prema statutu i propisima općine.

Iznad općinskog vijeća i općinskog načelnika je zakon, a nosioci zakonodavne i izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave treba da rade u funkciji zakona i u funkciji građana, njihovih birača. Interes tih građana je ispred svakog stranačkog interesa, ali takav ambijent na lokalnom nivou tek treba kreirati u Bosni i Hercegovini.

IV Općinsko vijeće i načelnik: «rivalski ili partnerski odnosi u općinama»?

Bez obzira na obim reformi čini se da će najosjetljivija pitanja lokalne samouprave i dalje ostati ekonomsko i strukturalno pitanje. Vrsta i kvalitet odnosa između općinskog vijeća i načelnika može podstaći još veće osiromašenje općine ili ojačati njenu ekonomsku snagu. Reforma lokalne samouprave ide u pravcu većeg osamostaljenja općina iako normativna rješenja još uvijek drže stare pozicije.

Stav zakonodavca u Federaciji Bosne i Hercegovine kod donošenja novog zakona o lokalnoj samoupravi je izbor tzv. mješovitog sistema koji ne dozvoljava ni općinskom vijeću ni načelniku da dominiraju jedan nad drugim. U određenom broju općina načelnici su se nametnuli kao dominantan politički činilac, dok su općinska vijeća marginalizirana.

Za ukupne odnose u lokalnoj zajednici važno je da odnosi između glavnih i najutjecajnijih organa budu stabilni i jasni. Zbog toga je potrebno jasno razgraničiti njihove nadležnosti, onemogućiti miješanje jednog organa u resor drugog organa, te naročito spriječiti da jedan drugog blokiraju u radu.

Nova izborna rješenja pokazala su da nisu nemoguće ni situacije da općinski organi jedan drugog ometaju u obavljanju pojedinih poslova,

posebno u onim općinama u kojima načelnik pripada političkoj partiji koja nema većinu u lokalnom vijeću. Činjenica je da vijeće i načelnik nisu odvojeni tako striktno kao što je slučaj s državnim predstavničkim organom i vladom. Odnosi neuvažavanja i nesaradnje između vijeća i načelnika mogu rezultirati dugotrajnim procedurama, odugovlačenjem u izvršenju odluka, što stvara negativan imidž lokalne zajednice i otežava život građanima.

Neposredni izbor načelnika od građana u oba entiteta svakako povećava snagu tako izabranog organa, jer njegov legitimitet potječe neposredno od građana. Nova rješenja išla su u pravcu isticanja prednosti koje funkcija načelnika pruža, poput operativnosti, brzine i efikasnosti.

V Obrazloženje predloženih rješenja u Nacrtu zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Budući da je riječ o nacrtu zakona koji je još u parlamentarnoj proceduri, treba ga tretirati kao zakon de lege ferenda.¹⁰

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona bazira se na odredbama dijela IV A član 20. stav 1. tačka d), u vezi s dijelom VI član 2. stav 1. Ustava Federacije BiH, prema kojima Parlament Federacije BiH ima nadležnost za donošenje zakona o vršenju dužnosti federalne vlasti, a sistem lokalne samouprave ostvaruje se u općini i gradu kao jedinicama lokalne samouprave.

Osnova za donošenje ovog zakona bazira se na članu 2. (Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojim je određeno da će načelo lokalne samouprave biti utvrđeno zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće ustavom.

Donošenje ovog zakona jedan je od bitnih uvjeta za ostvarivanje započetih reformi u oblasti uprave, lokalnog organiziranja i lokalnog samoupravljanja, te kontrolu svih segmenata javnih poslova.

¹⁰ Komisija Zastupničkog doma Parlamenta Federacije BiH za lokalnu samoupravu, kao predlagatelj zakona, u postupku njegove izrade i utvrđivanja saradivala je s predstavnicima međunarodnih organizacija, poput Političkog i Pravnog odjela OHR-a, OSCE-a, Vijeća Evrope, specijaliziranih agencija USAID-a, kao i s nevladinim organizacijama Centar civilnih inicijativa i Centar za promociju civilnog društva, koji su u prethodnoj raspravi, prije utvrđivanja Nacrta zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH, organizirali više skupova na kojima se raspravljalo o postavkama zakona. Nakon prikupljanja mišljenja i prijedloga, stručni tim koji je radio na izradi zakona ugradio je jedan broj tih stavova u postojeća rješenja i takav tekst zakona dostavio Komisiji na usvajanje. Na 16. sjednici, održanoj 17. septembra 2004. godine, Komisija je utvrdila Nacrta zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, zaključivši da ga uputi u parlamentarnu proceduru.

U Glavi II – Definicija lokalne samouprave, članovi 2-7, dana je definicija lokalne samouprave, s naglaskom na tijela lokalne samouprave u vršenju javnih poslova, te neposredno na građane. Određeno je da se lokalna samouprava ustroji i ostvaruje u općinama i gradovima, s detaljnim određenjem pojma općine i grada.

U Glavi III – Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, članovi 8-12, određen je samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, pri čemu je potrebno naglasiti samostalnost u odlučivanju i obavljanju svih javnih poslova koji izričito nisu stavljani u nadležnost neke druge vlasti.

U Glavi IV – Tijela jedinica lokalne samouprave, članovi 12-16, imenovana su zastupnička tijela (općinska i gradska vijeća) i izvršno tijelo (općinski načelnici i gradonačelnici) jedinica lokalne samouprave i njihove posebne nadležnosti.

Glava V – Međusobni odnosi predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave, članovi 16-20 posebno su značajni zbog potrebe međusobnog uvažavanja i saradnje navedenih tijela i izvršavanje pojedinačnih i zajedničkih odgovornosti pred građanima. Pažnju treba pokloniti i članu 17 zbog rokova za predlaganje i donošenje odluka te budžeta jedinica lokalne samouprave, zbog rokova za korištenje prava raspuštanja zastupničkog tijela i raspisivanja prijevremenih izbora koje mogu poduzeti i zastupnička i izvršna tijela u skladu s ovim zakonom.

U tom smislu načelnik ima pravo raspustiti vijeće, a vijeće ima pravo pokrenuti proceduru opoziva načelnika. Načelnikov zahtjev je neopoziv, a ishod procedure koju vijeće pokreće ne mora završiti smjenom načelnika. Međutim, načelnik može raspustiti vijeće samo u slučajevima propisanim zakonom, i to ako u roku od 3 mjeseca vijeće ne usvoji budžet, izvještaj o izvršenju budžeta, urbanističke planove i lokalne takse i doprinose, a ne uvijek kada načelnik ocijeni da je to prikladno. To znači da se vijeće raspušta po zakonu, a ne zato što to hoće načelnik. Zakonodavac je načelnikovom ovlaštenju za raspuštanje vijeća dao diskrecioni karakter. Načelnik zapravo ocjenjuje prikladnost odluke i nakon toga poduzima mjeru raspuštanja vijeća ili od nje odustaje. Što se tiče prava vijeća da pokrene postupak za smjenu načelnika, na strani vijeća jasno je da se razlozi za njegovu smjenu moraju dobro procjenjivati, naročito u uvjetima kada se načelnik neposredno bira, zbog čega i traženje njegove smjene nosi određene rizike.

VI Općina kao jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj

Karakteristika većine općina u Republici Srpskoj jeste prostorna proširenost, koja se dovodila u vezu s političkim uvjerenjem o ekonomski

snažnijim općinama kao preduvjetom za brži razvoj. Ovo uvjerenje se održalo i do danas iako je suprotno osnovnom zahtjevu koncepta lokalne samouprave, a to je primjerice neposredno odlučivanje građana o ključnim pitanjima njihove općine.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji je u primjeni od 1.1.2005. godine, u Glavi II – Opština, naslov 1. Poslovi opštine¹¹, metodom generalne klauzule u članu 11. stav 2. Zakona izričito je predviđeno da općina ima pravo da se bavi svim pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena nekom drugom nivou vlasti. Međutim, zakonodavac se koristio i metodom označavanja nadležnosti i detaljno pobrojao samostalne nadležnosti općina, posebno za svaki vid poslova, npr. grupa nadležnosti na planu regulatornih radnji i upravljanja općinom, na planu pružanja usluga, gdje se u prvoj alineji navodi neodređen termin «obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline». U nastavku zakonskog teksta navode se samostalne nadležnosti općina u oblasti urbanističkog planiranja i građenja, u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti, gdje se ulazi u detalje poput propisivanja pravila održavanja reda u stambenim zgradama, u oblasti kulture, socijalne zaštite, u oblasti društvene brige o djeci, u oblasti sporta i fizičke kulture, u oblasti turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine, u oblasti zaštite prirodnih dobara i životne sredine, te u oblasti zaštite građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda.

Za oblast osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja te za oblast zdravstvene zaštite predviđeno je da općine imaju samo one nadležnosti koje su materijalnim zakonima utvrđene. Pored samostalnih poslova, općine imaju i prenesene poslove. Riječ je o poslovima državne uprave koji se na općine mogu prenijeti zakonom nakon što se obave konsultacije s odnosnim jedinicama lokalne samouprave, vodeći računa o posebno predviđenim elementima kao što su priroda i sadržaj poslova, broj stanovnika, teritorijalna veličina i finansijska snaga općine, interes da se odlučivanje približi građanima u skladu s principom supsidijarnosti, te sposobnosti same općine da uspješno izvršava poslove iz svog djelokruga. Prenošnje poslova državne uprave na općine podrazumijeva i transfer finansijskih sredstava i stvaranje ostalih uvjeta za efikasno izvršavanje tih poslova.

U pogledu finansiranja jedinica lokalne samouprave novi Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj donosi sljedeća rješenja. Za vršenje općinskih funkcija općini pripadaju javni prihodi utvrđeni zakonom.

¹¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, «Službeni glasnik Republike Srpske» broj 101/04. Glava II - Opština 1. Poslovi opštine, članovi 11-29.

Najvažniji izvori općinskih prihoda su lokalni porezi, zatim lokalne takse, lokalne naknade, prihodi od imovine, prihodi od samodoprinosu građana, prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku i utvrđenih aktima općina, te ostali prihodi utvrđeni zakonom. Drugi izvor općinskih prihoda su sredstva iz budžeta RS-a kao naknada za obavljanje povjerenih poslova, a u skladu sa stepenom razvijenosti općina. Stepem razvijenosti općina utvrđuje Vlada RS, na osnovu kriterija Narodne skupštine. Prema tim kriterijima jedinice lokalne samouprave dijele se na razvijene općine, srednje razvijene, nerazvijene i izrazito nerazvijene općine. Spomenuti kriteriji za utvrđivanje stepena razvijenosti donose se svake tri godine.

Izbor načelnika u Republici Srpskoj vrši se primjenom takozvanog dvokružnog modela, koji je u odnosu na preferencijalni model (u primjeni u Federaciji BiH) skuplji, jer ako do izbora ne dođe u prvom krugu pristupa se drugom krugu glasanja, što podrazumijeva ponovni izlazak birača na glasačka mjesta, ponavljanje glasanja, prebrojavanje glasačkih listića i rad svih za to zakonom predviđenih tijela¹².

Opoziv načelnika provodi se u skladu s Izbornim zakonom, a uvjete za opoziv zakon normira vrlo uopćeno. Prvi razlog zbog kojeg se može pokrenuti inicijativa za njegovu smjenu jeste taj da načelnik ne vrši svoju funkciju u skladu sa zakonom. Drugi razlog sastoji se u tome da načelnik ne provodi odluke skupštine.

Za opoziv načelnika u RS-u potrebno je da se za to izjasni natpolovična većina birača registriranih za izbore, a inicijativu za opoziv mogu pokrenuti i udruženja građana, s tim da su dužna osigurati podršku 10% birača.

U slučaju da je inicijativa legalno pokrenuta, skupština može donijeti odluku o pokretanju postupka za opoziv načelnika, za koju su potrebni glasovi većine ukupnog broja odbornika. O opozivu odlučuju građani neposrednim tajnim glasanjem. S obzirom na to da je postupak opoziva načelnika izrazito skup i teško provodljiv, to je njegov politički utjecaj uvećan.

Jačanju pozicije načelnika u odnosu na skupštinu ide u prilog i rješenje zakonodavca koji je povjerio upravo načelniku izvršavanje zakona i drugih propisa koje Republika Srpska prenese na općinu. Tako zakonodavac dodjeljuje načelniku ovlasti da zastupa i predstavlja općinu, da provodi izvršnu vlast u općini, te pravo da predlaže skupštini kandidate za šefove odjeljenja. Postoje situacije u kojima do izražaja dolaze znanje i upravljačka sposobnost putem kojih se načelnik može nametnuti skupštini i provesti svoju volju bilo da skupštinu blokira ili da njom manipulira.

¹² Za uspostavu modela neposrednog izbora načelnika nije trebalo mijenjati Ustav Republike Srpske. Zbog toga je već u Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine bio predviđen neposredni izbor općinskog načelnika.

Sažetak

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini je, nesumnjivo, nedovoljno razvijena. Postojeći problemi su višestruki: složeno ustavnopravno uređenje, organizacija i vršenje vlasti, problemi u domenu nadležnosti općina i gradova, finansijske nemogućnosti, nedostatak tradicije, te postojeće političke nestabilnosti. Važno je istaći dvije činjenice: prvo, saglasnost na nivou entiteta da se potpunije zakonski normira lokalna samouprava, i drugo, bitna novina za osiguranje stabilnosti i daljnjeg razvoja lokalne samouprave predviđena pravna zaštita lokalne samouprave.

Budući da je posljednjih deset godina posebno aktualizirano uvođenje pojma «evropski demokratski standardi», u praksi evropskih država i njihovih međudržavnih asocijacija insistira se na razvoju lokalne samouprave kao bitnom kriteriju za ocjenu stanja demokratizacije u određenoj državi i njenom prijemu i tretmanu u međunarodnim organizacijama. Za usklađivanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini s navedenim pojmom «evropskih demokratskih standarda» presudna su tri momenta: nadležnost, finansiranje i kontrola lokalne samouprave, prvo na lokalnom a zatim na regionalnom nivou.

U sadašnjoj organizaciji općina u Bosni i Hercegovini prisutne su dvije dodatne karakteristike: prvo, isti pravni i ukupni društveni tretman općina u BiH bez obzira na drastične razlike u veličini, broju stanovnika, ili ekonomskoj snazi. Drugi organizacijski problem općina jeste teritorijalna podijeljenost pojedinih općina između dva entiteta. Prednost treba dati manjim jedinicama lokalne samouprave, uz mogućnost saradnje više općina prilikom vršenja značajnijih javnih poslova upravo zbog iskorištavanja finansijskih, kadrovskih i tehničkih prednosti.

Prema sadržaju i načinu izražavanja načela razvoja i zaštite lokalne samouprave odredbe Evropske povelje nemaju karakter pravila direktne i izvršne primjene. Riječ je o pravilima koja se razrađuju kroz zakonodavstvo svake pojedine države.

Trenutni politički ambijent nije povoljan za razvoj lokalne samouprave. Pravno je nesiguran položaj općine i grada, vrlo je velika nadležnost kantona u Federaciji BiH, uz malu i nejasno definiranu nadležnost općina, nedovoljno je razvijena društvena svijest o mjestu i ulozi lokalne samouprave, a ni državne vlasti nisu dovoljno spremne da pomognu razvoj lokalne samouprave. Cilj nije u samoj redistribuciji vlasti između nivoa države, entiteta, kantona i općine, već u lociranju vlasti u općinama i regijama.

Ograničen je karakter reforme lokalne samouprave zbog postojanja restriktivnih odredbi važećeg ustava, nemoguće je postojanje promišljenog i dugoročnog koncepta lokalne samouprave bez prethodne konstitucionalizacije cijelog sistema. Navedeno treba imati u vidu s obzirom na opredjeljenje za uključivanje Bosne i Hercegovine u evropske integracije i postizanje kriterija za procjenu ispunjenja uvjeta prijema.

Jedno od mogućih rješenja mogao bi biti zakon o lokalnoj samoupravi na nivou države Bosne i Hercegovine, s određenim načelima za cijelu državnu teritoriju koja bi bila operacionalizirana u entitetskim i kantonalnim zakonima.

Literatura:

1. Bašić Resul, «Ustavni i zakonski koncept lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine», Pravna misao, časopis za pravnu teoriju i praksu, broj 1-2, Sarajevo, 2004.
2. Dedić Sead, «Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine», Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1998.
3. Dedić Sead, «Prava i dužnosti općinskih organa i odnosi u koje stupaju ovi organi», Pravna misao, Sarajevo, tematski broj, 2000.
4. Miličević N., Pašić H., Zlokapa Z., Štitić A., «Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini», OSCE - Ured za demokratizaciju, Sarajevo, 1999.
5. Miličević Neđo, «Stanje i problemi lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini», Pravni savjetnik, Sarajevo, broj 5/2001.
6. Milidraganović Duško, «Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini», Lokalna samouprava, broj 2/2003.
7. Pašić Hilmo, «Teritorijalna organizacija lokalnih zajednica u BiH kao segment reforme lokalne samouprave», Pravna misao, Sarajevo, tematski broj, 2001.
8. «Stanje i problemi lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini – Ka većem učešću građana», Lokalna samouprava, decembar 2004. Informativno stručni časopis broj 12. Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004.
9. Štitić Anton, «Primjena Evropske povelje o lokalnoj samoupravi – usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa evropskim pravnim standardima», Pravna misao, Sarajevo, tematski broj, 2000.
10. Štitić Anton, «Novele sistema lokalne samouprave u Federaciji BiH», Pravni savjetnik, Sarajevo, broj 1/2001.
11. Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M., «Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi», Komentar (sa neslužbenim prečišćenim i izvornim ustavnim tekstovima), Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004.
12. Zlokapa Zdravko, «Lokalna samouprava i etničke podjele u Bosni i Hercegovini», Pravni savjetnik, Sarajevo, broj 1/2001.
13. Zbirka Ustava Bosne i Hercegovine, Pravna biblioteka, svezak III, JP NIO «Službeni list Bosne i Hercegovine», Sarajevo, 1997.

Pravni izvori

1. Izborni zakon BiH, «Službeni list BiH», broj 23/01, Izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, «Službeni glasnik BiH», broj 20/04.
2. Zakon o osnovama lokalne samouprave, «Službene novine Federacije BiH», broj 6/95.
3. Nacrt Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH, Sarajevo, septembar 2004.
4. Zakon o direktnom izboru općinskih načelnika u Federaciji BiH, «Službene novine Federacije BiH», broj 20/04.
5. Zakon o lokalnoj samoupravi, «Službeni glasnik Republike Srpske» broj 101/04.
6. Odluka Visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, «Službene novine Federacije BiH», broj 68/04.

Korišteni linkovi:

<http://www.ohr.int>

<http://www.coe.int>

<http://conventions.coe.int>

<http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>

<http://www.ccre.org>

<http://www.nalas-see.org>

<http://www.coe.fr/cplre/adl/indexe.htm>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.oscebih.org>

<http://www.fbihvlada.gov.ba>

<http://www.parlament.ba>

<http://www.sogfbih.ba>

<http://www.vladars.net>

<http://www.hrc.unsa.ba>