

**DRUŠTVENO-ISTORIJSKI RAZVOJ LOKALNE  
SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI  
U XX STOLJEĆU**

**SOCIO – HISTORICAL DEVELOPMENT OF  
SELF-RULE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA  
IN THE TWENTIETH CENTURY**

***Sažetak***

*Rad predstavlja zaokruženu cjelinu društveno-istorijskog toka razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću. Tema je strukturirana tako da obuhvata period austrougarske uprave u BiH, potom period Kraljevine Jugoslavije, vrijeme narodnooslobodilačke antifašističke borbe u Drugom svjetskom ratu i vrijeme socijalističkog razvoja Bosne i Hercegovine od 1945. do 1990. godine.*

*Kao zaseban period razvoja lokalne samouprave elaborira se proces promjena i reformi u vremenu sticanja nezavisnosti države Bosne i Hercegovine i provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma na kraju XX i početkom XXI stoljeća.*

*Na razmeđu dva stoljeća Bosna i Hercegovina ulazi u društveno-istorijski proces integracije u Evropsku uniju. U okviru ovog procesa uspostavljaju se evropski standardi razvoja lokalne samouprave zasnovani na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.*

*Statutarna autonomija jedinica lokalne samouprave, opština i gradova u Bosni i Hercegovini, uvedena u drugoj polovini 50-ih godina XX stoljeća unutar koncepta društvenog samoupravljanja dovede do optimalne teritorijalne organizacije opština u Bosni i Hercegovini. Sa 109 opština u statusu jedinice lokalne samouprave Bosna i Hercegovina je započela svoj razvoj kao nezavisna i suverena država na osnovama višestranačke pluralne demokratije. Osim manjih promjena, uslovljenih Dejtonskim*

*mirovnim sporazumom, teritorijalna organizacija opština i njihova uloga u vršenju lokalne vlasti od interesa za građane postaće konstanta u povjerenju građana prema institucijama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Vršenje lokalne vlasti u opštinama i gradovima daje značajan doprinos u razvoju i funkcionisanju cjeline političkog sistema Bosne i Hercegovine.*

***Ključne riječi:*** *lokalna samouprava, austrougarska uprava, Kraljevina Jugoslavija, narodnooslobodilački odbori, drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a 1944, komunalni sistem, pluralna demokratija, Bosna i Hercegovina, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Dejtonski mirovni sporazum, reforma lokalne samouprave*

### ***Summary***

*This paper gives a complete picture of the socio-historical development of self-rule in Bosnia and Herzegovina in the twentieth century. The paper's subject is structured in such way to cover the periods of the Austro-Hungarian rule, the Kingdom of Yugoslavia, the Anti-Fascist Resistance in World War II and during the socialist development of Bosnia and Herzegovina from 1945 to 1990.*

*The period of self-rule's development after Bosnia and Herzegovina's gaining of independence and during the Dayton Peace Accords implementation at the end of the 20<sup>th</sup> and beginning of 21<sup>st</sup> centuries is independently listed.*

*At the turn of the century, Bosnia and Herzegovina entered the social and historical the EU ascension process. A part of this process is the establishment if the European standards of development of self-rule based on the European Charter of Local Self-Government.*

*In the second half of 1950s, the local self-government statutory autonomy of municipalities and towns in Bosnia and Herzegovina had been introduced within the concept of social self-government that lead to optimal territorial organization of municipalities in Bosnia and Herzegovina. With 109 municipalities having the status of a local government, Bosnia and Herzegovina began its development as an independent and sovereign state on the basis of multi-party pluralistic democracy. Apart from minor changes, caused by the Dayton Peace Accords, the territorial organization of municipalities and their role in the performing the duty of local authorities in the interest of citizens, will become a constant in the public trust towards the local self-government institutions in Bosnia and Herzegovina. The Performing the duty of local authorities in municipalities and cities is giving a*

*significant contribution to the development and functioning of the entire political system in Bosnia and Herzegovina.*

**Key Words:** *self-rule, Austro-Hungarian rule, Kingdom of Yugoslavia, Revolutionary Councils, The Second Session of AVNOJ in 1944, communal systems, pluralistic democracy, Bosnia and Herzegovina, European Charter of Local Self-Government, Dayton Peace Accords, self-rule reform.*

## **Uvodni pristup teorijskom određenju lokalne zajednice i lokalne samouprave**

Čovjek kao individua zadovoljava potrebe za život i rad u svojoj lokalnoj zajednici. U sociološkom određenju ljudskih potreba, kao primarne potrebe u lokalnoj zajednici, javljaju se stanovanje i uređenje naselja, rad i privređivanje za ekonomsku egzistenciju, snabdijevanje vodom i energentima, odvođenje otpadnih voda, lokalni saobraćaj, komunalne djelatnosti, komunalna infrastruktura, uslužne djelatnosti, odgoj i obrazovanje djece, zdravstvena zaštita, kultura, fizička kultura, informisanje, zaštita čovjekove okoline i sigurnost života i imovine.

Ove primarne ljudske potrebe u lokalnoj zajednici javljaju se univerzalno, neovisno od tipa naselja: selo i grad. Potrebe ljudi u lokalnoj zajednici javljaju se kao zajedničke uslijed prostorne blizine u življenju ljudi u jednom naselju.<sup>1</sup>

Od više teorijskih određenja lokalne zajednice izdvajamo teorijsku koncepciju akademika Eugena Pusića. Prema akademiku Pusiću, lokalna zajednica je *određeni društveni sistem sa svojim elementima u interakciji: sa prostorom, ljudima u prostoru,*

---

<sup>1</sup> Jedan od teoretičara Robert Mac Iver zapisuje: „Ljudi pletu mrežu međusobnih odnosa kad kupuju i prodaju, kad se mole, kad se vesele i kad tuguju. Ova veća mreža odnosa je društvo, a lokalna zajednica je ograničeno područje unutar društva.“ Citirano prema: Pusić, E. (1963), *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb, str. 11. i 12.

*potrebama ljudi, zajedničkim aktivnostima u zadovoljavanju potreba i svijesti o pripadanju lokalnoj zajednici.*<sup>2</sup>

Lokalna zajednica ima svoje opšte određenje: „**Lokalna zajednica je društvena grupa nastanjena na određenom prostoru, čije članove povezuje prostorna blizina i njome uslovljene zajedničke potrebe i aktivnosti.**”

Društveno grupisanje ljudi za stanovanje u prostoru tokom istorijskog razvoja oblikovalo je stalna naselja: selo i grad. U svojim naseobinama ljudi su razvili svoje lokalne zajednice. Zadovoljavanje zajedničkih potreba koje uslovljava prostorna blizina pretpostavlja zajedničke aktivnosti. Ove aktivnosti se izvode unutar **institucija lokalne zajednice.**

Jedna od institucija koja se u istorijskom razvitku društva uspostavila i afirmisala kao demokratska institucija građana u lokalnoj zajednici jeste lokalna samouprava. Svoj začetak lokalna samouprava ima u autonomiji srednjovjekovnih gradova da bi na evropskom prostoru, nakon Francuske buržoaske revolucije 1789. godine, u građanskim državama postala oblik **političko-teritorijalne organizacije vršenja vlasti na lokalnom nivou.** Zapravo, unutar klasičnih političkih prava građana u jednoj državi nastaje i političko pravo građana na lokalnu samoupravu.

Jedna ili više međusobno povezanih lokalnih zajednica **stiču status lokalne samouprave kad se na njihovom prostoru obrazuje političko-pravna i sistemska institucija u vidu jedinice lokalne samouprave.** Radi se o formiranju **opštine** kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave. U ovom odnosu lokalna zajednica – lokalna samouprava lokalna zajednica čini sociološku (zbijsku) osnovu lokalne samouprave. Lokalna zajednica je i sociološka i istorijska datost. Postoji prostor, postoje ljudi u svojim naseljima, postoje zajedničke potrebe uslovljene prostornom blizinom i, najzad, postoje aktivnosti da se zadovolje potrebe. U okviru tih aktivnosti oblikuje se svijest o pripadnosti svojoj lokalnoj zajednici. **Samoupravni status,** u obliku jedinice lokalne samouprave, lokalna zajednica stiče kad **voljom svojih građana donese** demokratsku odluku o formiranju političko-pravne institucije – lokalne samouprave unutar koje će se

---

<sup>2</sup> Pusić, E. (1963), *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb, str. 21–23.

ispoljavati i ostvarivati interesi i u kojoj će se **odlučivati o lokalnim javnim poslovima**. Postavlja se pitanje: šta čini elemente lokalne samouprave?

Teoretičar političkog sistema akademik Jovan Đorđević navodi da lokalnu samoupravu karakterišu ovi elementi:

- da lokalno stanovništvo ima pravo birati svoja predstavnička tijela i da ta tijela imaju određena prava odlučivanja;
- da izabrana tijela imaju svoju stvarnu i mjesnu nadležnost i da na svom području obavljaju određeni krug poslova kao vlast;
- da nadležnost lokalnih organa prema sadržaju i ovlaštenjima za njihovo izvršenje predstavljaju takva pitanja kojima se faktički i formalno može uticati na život i razvoj lokalne zajednice.<sup>3</sup>

Iz ovih odrednica je vidljivo da lokalna samouprava u osnovi predstavlja kategoriju ustavnog **prava i političkog sistema**. Samouprava uopšte, a time i samouprava u lokalnoj zajednici, označava **težnju ljudi da samostalno upravljaju poslovima zajednice u kojoj žive**. Po tome je lokalna samouprava politički oblik lokalne zajednice.

U američkoj literaturi posvećenoj položaju i organizaciji lokalne samouprave navode se elementi definicije koju je dao W. Anderson. Prema njegovoj definiciji, jedinica lokalna vlade/samouprave ima sljedeća obilježja:

- teritoriju,
- stanovništvo,
- organizaciju,
- poseban pravni identitet,
- autonomiju,
- ovlaštenja i funkciju upravljanja,
- fiskalnu nezavisnost.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Vidi: Simović, V. (1966), *Komunalni sistem i komunalna politika*, Naučna knjiga, Beograd, str. 43.

<sup>4</sup> Ibid.

Jedan od vodećih teoretičara predstavničke (parlamentarne) demokratije u prvoj polovini XIX stoljeća Džon Stjuart Mil za lokalnu samoupravu izvodi ovo stajalište: „Jedini oblik demokracije koji stvarno može funkcionisati temelji se na širokom uključivanju ljudi u aktivnosti vladanja kroz lokalne institucije.”<sup>5</sup>

Iz mnoštva definicija lokalne samouprave uzimamo ovu: **„Lokalna samouprava u politološkoj teoriji određena je kao političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabranih organa učestvuju u upravljanju određenim javnim poslovima u svojim lokalnim zajednicama i da je to pravo zagarantovano ustavom i zakonom zemlje.”** Istorijski okvir istraživanja razvoja lokalne samouprave je XX stoljeće. Prostorni okvir je Bosna i Hercegovina. Radi se o periodu austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini, zatim periodu Kraljevine Jugoslavije. Analiziran je i period Drugog svjetskog rata i ideja narodnooslobodilačkih odbora.

Nakon uvida u razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u vremenu socijalističkog uređenja (1945–1990) izvedena je analiza ustavno-zakonskog koncepta i organizacije lokalne samouprave u vremenu političke pluralizacije bosanskohercegovačkog društva od devedesetih godina XX stoljeća do prve decenije XXI stoljeća.

## **I Društveno-zakonska pozicija lokalnih vlasti u vremenu austrougarske uprave**

### **1. Pristup organizaciji austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini**

Od 1878. do 1918. godine Bosna i Hercegovina je kolonijalna zemlja pod upravom velikog i moćnog Austro-Ugarskog carstva.<sup>6</sup> Nakon okupacije Bosne i Hercegovine, 1878. godine, Austro-

---

<sup>5</sup> Ravlić, S. (2001), *Politička misao Johna Stuarta Milla*, Hrvatsko filozofsko društvo, Zagreb, str. 245.

<sup>6</sup> Upravu nad Bosnom i Hercegovinom Austro-Ugarska je dobila odlukom Berlinskog kongresa 1878. godine.

Ugarska uvodi svoju upravu sa ciljem da u Bosni i Hercegovini provede mjere koje bi dovele do situiranja evropskih vrijednosti u politički, ekonomski i kulturni razvoj Bosne i Hercegovine.

Organizacija austrougarske vlasti u Bosni i Hercegovini prošla je kroz dva perioda. Prvi period je bio od 1878. godine do aneksije 1908. godine. U ovom periodu turski sultan ima formalni suverenitet nad BiH. Bosna i Hercegovina je aneksijom „postala kolonija Austro-Ugarske“.<sup>7</sup> U ovom, drugom periodu Austro-Ugarska ima puni državni suverenitet i oblike političke organizacije vlasti u kojima učestvuje i domaće stanovništvo. Vlast se vrši pod „čvrstom kontrolom i ovlaštenjima centralne vlasti u Beču“.<sup>8</sup> Industrijalizacija Bosne i Hercegovine izvodi se na tada razvijenim tehnologijama unutar carstva. Dobra osnova za izvođenje industrijalizacije sadržana je u mogućnosti eksploatacije prirodnih bogatstava na prostoru Bosne i Hercegovine: šume, rude, poljoprivredno zemljište, vode. Da bi se izvodila industrijalizacija, bilo je nužno izgraditi željezničku i putnu mrežu. Za razvoj tržišne privrede u Bosni i Hercegovini bila je potrebna obrazovana radna snaga. Austrougarska uprava uvodi razvoj obrazovanja tako što otvara građanske osnovne i srednje škole u gradovima Bosne i Hercegovine. Ovaj sistem obrazovanja potisnuće dotad preovladajući sistem školovanja koga su organizovale i vodile vjerske zajednice. Bitno je podvući činjenicu da je na početku **XX stoljeća samo 11,95% stanovništva** znalo pisati i čitati. Nepismenih je bilo 87,84%.<sup>9</sup>

Nakon provedene vojne okupacije Bosne i Hercegovine u avgustu 1878. godine uslijedilo je razmatranje načina upravljanja Bosnom i Hercegovinom. Jednu od ideja u pristupu upravljanju Bosnom i Hercegovinom predlagao je komandant okupacionih trupa, general Josip Filipović. Predlagao je „uvođenje narodnog predstavništva i širokih opštinskih autonomija u BiH“.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Ibrahimagić, O. (2008), *Državno-pravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, str. 167.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Schmid, F. (1914), *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Österreich-Ungarns*; Verlag von Veit & Comp, Leipzig, str. 722–725.

<sup>10</sup> Imamović, M. (2007), *Pravni položaj i unutrašnji politički razvitak BiH od 1878. do 1914.*“, Magistrat i PF, Sarajevo, str. 71.

Zasigurno, pri tome se polazilo od dostignutog stupnja razvoja parlamentarne demokratije i lokalne samouprave u Austriji.<sup>11</sup> Međutim, prevladalo je stanovište da bi svaki „**radikalniji upravno-politički zahvat u okupiranoj zemlji doveo u pitanje dualističku strukturu monarhije**“.<sup>12</sup> Bezbolnije rješenje je: preuzimanje i postepeno mijenjanje zatečenog osmanskog pravnog i upravnog poretka.

Složenost unutrašnjih i međunarodnih prilika prevagnulo je u izboru načina upravljanja Bosnom i Hercegovinom na osnovi **stroge centralizacije** upravljanja. Vrhovna civilna uprava u Bosni i Hercegovini povjerena je **zajedničkom Ministarstvu finansija Austro-Ugarske monarhije**. Odluke ovog ministarstva u poslovima Bosne i Hercegovine provodila je činovnička Zemaljska vlada u Sarajevu.<sup>13</sup> Parlamenti Austrije i Ugarske izglasali su Zakon o upravljanju Bosnom i Hercegovinom 22. februara 1880. godine kojim je zajedničko Ministarstvo finansija dobilo okvir i nadležnost da vrši upravu nad Bosnom i Hercegovinom. Austro-Ugarska je preuzela administrativno-teritorijalnu strukturu vlasti iz otomanskog perioda.

Sve instance vlasti u Bosni i Hercegovini: Zemaljska vlada, okruzi, srezovi, sreske ispostave, gradska i opštinska zastupništva, bile su **podređene** austrougarskom zajedničkom Ministarstvu finansija. Ove instance (nivoi) vršenja vlasti **bile su isključivo u izvršnoj funkciji centralne austrougarske vlasti**. Austrougarska uprava u BiH bila je zasnovana na principima **centralizma** i birokratsko-činovničke hijerarhije. Šef Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu uvijek je bio vojno lice, general i istovremeno vrhovni vojni zapovjednik trupa stacioniranih u Bosni i Hercegovini.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Austrija je još 1862. godine donijela svoj Okvirni državni zakon o opštinama. Šmidovnik, J. (1999), *Lokalna samouprava*, Univerzitetaska knjiga, Sarajevo, str. 141.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Osnovana je naredbom od 29. oktobra 1878. godine.

<sup>14</sup> Na Kalajevo insistiranje dolazi do uvođenja zvanja i položaja civilnog adlatusa koji je ukinut 1912. godine, nakon čega se uvodi zvanje i položaj zamjenika zemaljskog poglavara.



## 2. Elementi upravljačke strukture u Bosni i Hercegovini

Ovako izgleda shema upravljačke strukture:



Opštine su bile organizovane samo u gradovima. U seoskim naseljima **vlast su vršili kotarski predstojnici preko seoskih starješina.**

Nadležnosti gradskih uprava obuhvatale su:

- komunalije,
- prikupljanje pojedinih poreza, taksi i pristojbi,

- urbanističko-građevinske zahvate (gradnje i regulacije, građevinske dozvole),
- obrte,
- dobrotvorne svrhe (fondovi za siromašne),
- vatrogasne aktivnosti,
- provođenje popisa stanovništva,
- numeraciju i uređenje ulica i trgova.

Iz ovog je vidljivo da su opštinski uredi **u obliku uprave** imali sopstvene (izvorne) nadležnosti u pitanjima zadovoljavanja primarnih potreba građana. U njihovim lokalnim zajednicama **autonomno odlučivanje** o zadovoljavanju tih potreba nije pripadalo građanima.

Opštine su djelovale kao **izvršni organi Zemaljske vlade** kao i okružnih oblasti i kotarskih (sreskih) ureda.

Poseban status imalo je *područje grada Sarajeva*. Gradsko područje (omeđen teritorij grada) bilo je izdvojeno iz kompetencija okružne oblasti i kotarskog (sreskog) ureda. **Uprava nad gradom Sarajevom trebala je pokazati uspjehe austrougarske uprave u modernizaciji Bosne i Hercegovine**. Grad Sarajevo je imao **Gradsko vijeće**. Izvršno tijelo Vijeća bilo je Gradsko poglavarstvo. Postojao je i vladin povjerenik za glavni zemaljski grad – Sarajevo. Vladinom povjereniku je bila povjerena **uprava javne sigurnosti i reda** (policijske ingerencije) ali i **kontrola** nad radom Gradskog poglavarstva i Gradskog vijeća. Vladin povjerenik je imao poziciju **zajedničkog predstavnika** najviše vlasti u zemlji.

Sudska vlast je bila izdvojena u samostalnu organizaciju.

Unutar sudske vlasti postojali su:

- 1) kotarski (sreski) sudovi,
- 2) okružni apelacioni sudovi,
- 3) Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu.

Pri svim kotarskim (sreskim) sudovima postojali su i šerijatski sudovi za porodične i nasljedno-pravne poslove stanovništva islamske vjeroispovijesti.

### 3. Specifičnosti razvoja uprave u gradovima

U četiri decenije svoje vladavine austrougarska vlast je poseban značaj pridavala ulozi lokalnih organa vlasti, osobito u Sarajevu kao glavnom zemaljskom gradu, i drugim gradovima u Bosni i Hercegovini. Razvoj industrije i ukupne modernizacije u Bosni i Hercegovini bio je zasnovan na angažovanju državnog i **stranog privatnog kapitala**.<sup>15</sup> Ove ekonomske i društvene okolnosti imale su **dominantan uticaj na ukupan razvitak** Bosne i Hercegovine, a posebno njenih gradova. **Gradovi su bili središta** u kojima je austrougarska uprava provodila svoje ciljeve privrednog i kulturnog razvoja Bosne i Hercegovine. Kao bitan preduslov razvoja privrede bila je **izgradnja željeznica** kojim je Bosna i Hercegovina u tom vremenu dobila **moderanu saobraćajnu povezanost** za izvoz roba iz BiH u druge zemlje Monarhije.

Sa političkog aspekta željeznice su imale ulogu integracije Bosne i Hercegovine u privredni sistem Monarhije. Prema prvom popisu stanovništva, 1879. godine, što znači na početku austrougarske vladavine, status grada je imalo 46 mjesta u Bosni i Hercegovini. U narednom popisu, 1885. godine status grada je imalo 49 mjesta. U trećem popisu, od 1895. godine, status grada imalo je 58 naselja, da bi **1910. godine status grada imalo 66 bosanskohercegovačkih naselja**. Prema tome, status grada (sa gradskom upravom) tokom austrougarske uprave, od 1879. godine do Prvog svjetskog rata (1914. godine), steklo je **23 naselja: Goražde, Rogatica, Vareš, Bosanska Krupa, Drvar, Kulen-Vakuf, Sanski Most, Modriča, Maglaj, Srebrenica, Bugojno, Gornji Vakuf, Županjac (Duvno), Bosanska Dubica, Bosanska Kostajnica, Doboj, Kotor-Varoš, Prnjavor, Bileća, Gacko, Čapljina i Ljubinja**. Broj stanovnika koji živi u gradu povećan je sa 166.619 u 1879. godini na 278.158 u 1910. godini.<sup>16</sup>

Uspostava gradskih opština i njihovih organa započela je provizornim (privremenim) statutom za Sarajevo koji je izdao

---

<sup>15</sup> Državni i strani privatni kapital činio je preko 90% investicionih sredstava.

<sup>16</sup> Vidi šire: Hadžibegović, I. (2004), *Bosanskohercegovački gradovi na razmeđu 19. i 20. stoljeća*, Institut za istoriju, Sarajevo, str. 30. i 31.

general Filipović nakon zauzimanja Sarajeva 22. avgusta 1878. godine. Na osnovu ovog statuta formirano je Vijeće grada Sarajeva. Za prvog gradonačelnika izabran je Mustaj-beg Fadilpašić. Potom je sarajevska gradska opština dobila svoj stalni statut 1883. godine, a mostarska 1890. godine.

Gradska zastupstva (vijeća) sve vrijeme postojanja funkcionisala su kao **produžena ruka državnih organa**. Gradska zastupstva su imala obavezu da u svemu izvršavaju naloge političkih vlasti, da objavljuju građanima zakone i naredbe, da se staraju o školskim i komunalnim poslovima. Sjednicama vijeća obavezno je prisustvovao predstavnik vlasti. Odluke vijeća su se proglašavale punovažnim tek kada ih odobri **nadležna državna vlast**.<sup>17</sup> S obzirom na ovakvu poziciju, gradska zastupstva su imala **ograničenu autonomiju**. Mandat je trajao tri godine. U izboru gradskih zastupnika primjenjivan je princip konfesionalnog ključa.<sup>18</sup> Tokom 1905. godine potekla je ideja u Gradskom vijeću Sarajeva da se izradi novi statut koji bi osigurao veće samoupravne kompetencije, a gradsko predstavništvo „oslobodilo tutorstva zemaljske uprave“.<sup>19</sup>

Projekat **novog gradskog statuta** nije nikad usvojen jer ga nije predložila Zemaljska vlada. Tako je opština grada Sarajeva ostala do kraja austrougarskog perioda pod **tutorstvom Zemaljske vlade**, kako je predviđao organizacioni statut iz 1884. godine.

#### **4. Društveno-istorijski dometi djelovanja lokalnih organa vlasti u vremenu austrougarske uprave**

Centralna vlast Austro-Ugarske vršena je preko zajedničkog Ministarstva finansija. Vlast je vršena putem Zemaljske vlade, okružnih i sreskih ureda i putem gradskih uprava. Putem **upravnog apsolutizma, a uveo ga je i primjenjivao**

---

<sup>17</sup> Ibid., str. 66. i 67.

<sup>18</sup> U 1902. godini muslimani su bili gradonačelnici u 58 od ukupno 61 organizirane gradske opštine.

<sup>19</sup> Kruševac, T. (1966), *Sarajevo pod austrougarskom upravom 1878–1918*, Muzej Grada Sarajeva, Sarajevo, str. 75.

**Kalajev režim**, provodile su se mjere modernizacije i preobražaja društvene i privredne strukture Bosne i Hercegovine.

Proces industrijalizacije, urbanizacije i kulturnog razvoja izveden je u gradu Sarajevu i drugim gradovima sa dometima od istorijskog značenja. Sarajevo, kao glavni zemaljski grad, dobilo je posebno mjesto u austrougarskim poduhvatima modernizacije (za to vrijeme može se kazati evropeizacije) Bosne i Hercegovine.

Od početka austrougarske uprave pa do Prvog svjetskog rata Sarajevo je postiglo urbani, privredni i kulturni preobražaj. Izgrađena je urbana struktura i komunalne ustanove. Izgradnja modernog vodovoda završena je 1910. godine. Kanalizaciona mreža izgrađena je u dužini od 45 km od 1896. do 1903. godine. Električna centrala izgrađena je 1895. godine. Na tramvajima je uveden električni pogon 1895. godine.<sup>20</sup>

Gradska uprava je dobila svoj simbol – **gradsku Vijećnicu**. Izgrađena je od 1892. do 1895. godine. U gradu Sarajevu je Zemaljska vlada izgradila veliki broj građevina različite namjene: fabriku duhana, zgradu Zemaljske vlade, Zemaljsku bolnicu paviljonskog tipa, Šerijatsku sudačku školu, gimnaziju i učiteljsku školu, zgradu Vrhovnog suda, tvornicu ćilima, poštu, Zemaljski muzej. Regulacija Miljacke završena je 1897. godine. Drveni mostovi su zamijenjeni željeznim. Baščaršija je uređena između 1911. i 1913. godine. U vremenu od 1878. do 1914. godine za razne zgrade, koje je podigla sarajevska opština, utrošeno je oko 20 miliona kruna.<sup>21</sup>

U vremenu austrougarske uprave Sarajevo je postalo **moderni gradski centar** sa razvijenom urbanom infrastrukturom i privredom, čime je dostignut nivo velikih gradova u srednjoj Evropi. Iako gradska zastupstva nisu bila autonomne institucije domaćeg stanovništva, ne mogu im se umanjiti rezultati u rješavanju komunalnih, kulturno-prosvjetnih i zdravstvenih problema u bosanskohercegovačkim gradovima.

---

<sup>20</sup> Tada je tramvajska pruga produžena na 5,7 km.

<sup>21</sup> Kreševljaković, H. (1969), *Sarajevo 1878–1918*, Arhiv Grada Sarajeva, Sarajevo, str. 76.

Promjene u razvoju bosanskohercegovačkih gradova bile su najizraženije u pogledu: izgradnje vodovoda, kanalizacije, proširivanja i uređenja ulica, regulacije gradskih rijeka, modernizacije gradske rasvjete, izgradnje škola, željezničkih stanica, pošta, bolnica, hotela, novih stambenih četvrti i slično.

Do izbijanja Prvog svjetskog rata 26 bosanskohercegovačkih gradova izgradilo je moderne vodovode, čime su značajno izmijenjeni uslovi života. U pitanju su sljedeći gradovi: Banja Luka, Bosanski Brod, Čajniče, Foča, Bosanska Krupa, Bosanska Kostajnica, Fojnica, Goražde, Glamoč, Ključ, Livno, Mostar, Nevesinje, Rogatica, Sarajevo, Stolac, Tešanj, Travnik, Trebinje, Tuzla, Varcar-Vakuf (Mrkonjić-Grad), Visoko, Višegrad, Zenica, Zvornik, Županjac (Duvno).

U vrijeme austrougarske uprave Bosna i Hercegovina je bila **jedinstven upravni teritorij**. Centralna vlast – koju je u ime Austro-Ugarske vršilo zajedničko Ministarstvo finansija – uspostavila je lokalne organe vlasti u Sarajevu i drugim gradovima. Gradska vijeća i gradski načelnici bili su **podređeni zemaljskom poglavaru** i ostvarivanju ciljeva koje je postavljala Monarhija u vremenu do aneksije (1908. godine) i nakon aneksije do Prvog svjetskog rata. Glavni cilj austrougarske vladavine bila je modernizacija privrednog, kulturnog i urbanog razvoja Bosne i Hercegovine.

Taj cilj je primarno ostvarivan **kroz razvoj privredne i komunalne infrastrukture u bosanskohercegovačkim gradovima**. Iako gradska zastupništva nisu imala autonomiju u vršenju lokalne vlasti, ona su bila **instrument u izvršenju i promociji projekata** ekonomskog, kulturnog i urbanog razvoja gradova i cijelog prostora Bosne i Hercegovine.<sup>22</sup> Organizacija lokalne vlasti u Sarajevu i drugim gradovima i ostvarivanje mnoštva razvojnih projekata u privrednom razvoju i razvoju komunalne infrastrukture može se označiti kao preokret u istorijskom procesu modernizacije i evropeizacije bosanskohercegovačkog društva. Lokalna uprava je u vrijeme Austro-Ugarske dobila svoju racionalnu profesionalnu činovničku

---

<sup>22</sup> U vrijeme austrougarske uprave figurirao je strogo centralizovani upravni aparat.

osnovu. Udio stanovnika Bosne i Hercegovine u skupini zemaljskih činovnika porastao je sa 27,6% u 1905. godini na 42,19% u 1914. godini. Sarajevo, kao **glavni zemaljski grad, sa svojom upravom potvrdilo je sposobnost da zapadne uticaje spoji sa istočnjačkom tradicijom i lokalnom kulturom.**<sup>23</sup>

Unutar nastajanja modernog građanskog društva u Bosni i Hercegovini početkom XX stoljeća nastao je i evropski grad sa izmijenjenom socijalnom strukturom. Pojavljuju se četiri socijalne skupine: oficiri, činovnici, poduzetnici i radnici.

## **II Lokalna samouprava i uprava u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevini Jugoslaviji**

Do Vidovdanskog ustava donesenog 1921. godine važila je uređenost lokalne samouprave kakva je zatečena u zemljama koje su ušle u zajedničku državu Srba, Hrvata i Slovenaca. Vidovdanski ustav iz 1921. godine postaviće načela za novo uređenje države, a u tom okviru i za lokalnu samoupravu.

Prema Vidovdanskom ustavu iz 1921. godine, lokalna samouprava je uspostavljena na tri nivoa:

- opštini,
- srezu,
- oblasti.

Sreska samouprava **nikad nije uspostavljena**. Srezovi su djelovali kao organi države (upravni srezovi). Oblasti su djelovale i kao državni i kao samoupravni organi, ali samo do šestojanuarske diktature kralja Aleksandra 1929. godine. U tom vremenu Bosna i Hercegovina na temelju člana 135. **Vidovdanskog ustava je zadržavala šest oblasti koje je kao okruge imala u austrougarskom periodu. Pored šest oblasti u Bosni i Hercegovini je obrazovan 51 srez i 2.228 opština.** Na taj način je

---

<sup>23</sup> Donia, R. (2006), *Sarajevo – biografija grada*, Institut za istoriju, Sarajevo, str. 116.

Bosna i Hercegovina do šestojanuarske diktature sačuvala svoju teritorijalno-upravnu cjelovitost i posebnost.<sup>24</sup>

U vremenu od 1921. do 1931. godine izvršene su promjene u broju opština. Njihov broj je smanjen sa 2.228 na 399 opština. Gradovi Banja Luka, Tuzla, Mostar i Sarajevo imali su poseban položaj, zapravo status grada.

Oblasna samouprava, kao regionalni nivo samouprave, nije mogla da se razvije usljed **podređenosti centralnim državnim organima**. I oblasna i opštinska samouprava bile su **ispostave vlade i njenih ministarstava**. U **centralistički uređenoj državi nije se mogla afirmisati lokalna samouprava**. Politički odnosi u centralizovanoj državi nisu bili pogodni za razvoj lokalne samouprave. **Lokalni organi vlasti bili su u službi centralističkog državnog upravljanja**. Novi, veoma nepovoljni odnosi nastaju uvođenjem šestojanuarske diktature 1929. godine kada je kralj Aleksandar ukinuo Vidovdanski ustav. Raspuštena je narodna skupština. Svu vlast, zakonodavnu i izvršnu vlast, preuzeo je kralj. **Ograničena monarhija je zamijenjena apsolutnom**. Država mijenja ime iz Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Kraljevinu Jugoslaviju.

Ukidaju se oblasti kao jedinice i uspostavlja **devet banovina**. **Izmijenjen je Zakon o opštinama i raspuštene opštinske skupštine**.<sup>25</sup> Teritorij Bosne i Hercegovine je razdijeljen na četiri banovine: Vrbasku, Drinsku, Primorsku i Zetsku. Samo je Vrbaska banovina, sa sjedištem u Banjoj Luci, u svojoj cijelosti bila na teritoriji Bosne i Hercegovine. Kao administrativno-teritorijalne jedinice, **banovine su u svemu bile podređene centralnim organima**. Podjelom Kraljevine Jugoslavije na banovine **ukinuta je istorijska posebnost i cjelovitost teritorije Bosne i Hercegovine kao zemlje sa svojom zasebnom teritorijalnom upravom**.

Sljedeći korak u **negaciji istorijske posebnosti** Bosne i Hercegovine uslijedio je 1939. godine donošenjem uredbe o Banovini Hrvatskoj. U teritorijalno-političkom smislu Banovinu

---

<sup>24</sup> Milidragović, D. (1990), *Saradnja i udruživanje opština*, „Službeni list SRBiH“, Sarajevo, str. 17. i 18.

<sup>25</sup> Oktobra 1931. godine kralj bez učešća naroda oktroiše Ustav.



Hrvatsku čine Savska i Primorska banovina uz pripajanje srezova: Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica. Banovina Hrvatska imala je drugačiji položaj i status u odnosu na druge banovine. Po svom unutrašnjem uređenju, Banovina Hrvatska je bila oblik uvođenja **federalizma u odnosu na unitarno ustrojstvo** Kraljevine Jugoslavije. Istovremeno je uredba o Banovini Hrvatskoj iz 1939. godine bila izraz podjele Kraljevine Jugoslavije između srpske i hrvatske nacionalno-političke elite. Ovom podjelom Bosna i Hercegovina je bila podijeljena između **dva nacionalna korpusa – srpskog i hrvatskog**. Sporazum o formiranju Banovine Hrvatske nije stupio na snagu zbog izbijanja Drugog svjetskog rata.

### **III Ideja narodnooslobodilačkih odbora u Drugom svjetskom ratu**

Antifašistički narodnooslobodilački pokret u Drugom svjetskom ratu uveo je u društvenu stvarnost ideju narodnooslobodilačkih odbora na slobodnoj teritoriji. Od prvih ustaničkih akcija protiv fašističke okupacije iz jula 1941. godine u Bosni i Hercegovini se počinju osnivati novi oblici narodne vlasti **u obliku narodnooslobodilačkih odbora.**<sup>26</sup> Dolaskom Vrhovnog štaba i glavnine partizanskih snaga na prostor istočne Bosne stvorena je šira oslobođena teritorija sa sjedištem u Foči. U februaru 1942. godine Vrhovni štab je donio propise u kojima je regulisano formiranje, ustrojstvo i rad NOO. Ovi propisi su poznati kao *Fočanski propisi*.

NOO su u dokumentu „Zadaci i ustrojstvo narodnooslobodilačkog odbora“ (2. februar 1942. godine), a potom i u dokumentu „Objašnjenja i uputstva za rad NOO u oslobođenim krajevima“ utemeljeni **kao privremeni organi narodne vlasti** na oslobođenom području birani slobodno i neposredno od samog

---

<sup>26</sup> Organi nove vlasti formirani su u Drvaru 30. jula 1941. godine pod nazivom Vojno-revolucionarno vijeće, a zatim Narodnooslobodilački odbor u Sokocu 15. septembra 1941. godine. Vidi: Ibrahimagić, O. (2009), *Državno-pravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, str. 239. i 240.

naroda. Ciljevi za osnivanje NOO ogledaju se u tome da oni služe vršenju vlasti od samog naroda i za **interese naroda** te da doprinesu aktiviranju naroda za učešće u narodnooslobodilačkoj borbi za oslobođenje zemlje od okupatora.

NOO ne smiju biti organi pojedinih političkih stranaka i organizacija. Biraju se demokratskim putem, slobodno i neposredno od samih građana u njihovim selima i gradovima. Za članove NOO biraju se bez obzira na svoje političko uvjerenje svi čestiti rodoljubi koji su primjerom i na djelu pokazali da su dobri sinovi svoga naroda, da su nepokolebljivi u borbi protiv fašističkog okupatora i njegovih domaćih sluga.

Određeno je više zadataka narodnooslobodilačkih odbora na oslobođenom području:

- NOO poduzimaju sve potrebne mjere da se aktivira i ujedini sav narod u borbi protiv okupatora i njihovih domaćih sluga;
- NOO poduzimaju mjere za snabdijevanje hranom, odjećom i drugim potrebama narodnooslobodilačke vojske;
- obezbjeđuju red i bezbjednost putem saradnje sa vojnim vlastima (partizanske i seoske straže). Vode borbu protiv krađe, pljačke i razbojništva;
- organizuju čvrstu pozadinu i vezu između naroda i narodnooslobodilačke vojske;
- organizuju ishranu stanovništva, osobito siromašnog stanovništva, nezbrinutih porodica palih boraca i izbjeglica;
- štite materijalna dobra i organizuju privredne djelatnosti;
- stvaraju narodnooslobodilačke fondove (prikupljaju od naroda priloge u novcu, hrani i odjeći);
- mogu vršiti u korist narodnooslobodilačke borbe rekviziciju od imućnih pojedinaca.

Objašnjenja i uputstva za rad NOO na oslobođenim teritorijama jasno su definisala načela: izbornost, **opozivost**, **pravo samoupravljanja te načelo jedinstva vlasti**. Detaljno je regulisan način izbora seoskih, opštinskih i sreskih NOO. Narodna vlast se prema *Fočanskim propisima* bira od najnižih NOO biranih

neposredno od naroda, ka višim NOO-ima koji su u ratnim uslovima birani posredno, preko delegata iz nižih NOO. U cjelini gledano *Fočanski propisi* su stvarali **elemente novog sistema vlasti na oslobođenom području**. Za ustrojstvo i rad važnu ulogu imaju: Septembarski (*Krajiški*) propisi (26. septembra 1942. godine). Naziv su dobili pošto su izdati na oslobođenom području Bosanske krajine. Nakon značajnih uspjeha i jačanja narodnooslobodilačke borbe krajem ljeta 1942. godine odlučeno je da **NOO iz statusa privremenosti prerastu u stalne organe vlasti**. Septembarski (Krajiški) propisi sadrže dvije naredbe: Naredba o izborima NOO-a i Naredba o obrazovanju pozadinskih vojnih vlasti.<sup>27</sup> U popratnom pismu za Septembarske propise vrhovni komandant J. Broz Tito će zapisati da su „NOO sadašnja forma koju je stvorio ustanak, ona klica iz koje će se razviti buduća vlast.“<sup>28</sup>

Tokom 1941. i 1942. godine na oslobođenim područjima Bosne i Hercegovine biće formirano više stotina seoskih NOO kao i nekoliko desetina opštinskih NOO. Tako je krajem 1941. i na početku 1942. godine u Bosni i Hercegovini formirano 402 seoska NOO i 65 opštinskih odbora.

Broj NOO se dalje uvećavao kao što se širila i oslobođena teritorija da bi 1942. godine na teritoriju Bosne i Hercegovine djelovalo:

- 911 seoskih NOO,
- 131 opštinski NOO,
- 19 sreskih NOO,
- jedan oblasni NOO za Hercegovinu.<sup>29</sup>

U prvim godinama rata nastala je mreža NOO: seoskih, opštinskih i sreskih. Prvi NOO formirani su u Bosanskoj krajini i

---

<sup>27</sup> Autori Septembarskih propisa bili su Moša Pijade i Veselin Masleša, članovi privremenog Upravnog odsjeka Vrhovnog štaba zaduženog za organizaciju pozadinskih organa.

<sup>28</sup> Čaušević, Dž. (2005), *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine – dokumenti sa komentarima*, Magistrat, Sarajevo, str. 405.

<sup>29</sup> *Ibid.*, str. 407–411.

istočnoj Bosni. Tako se narodna vlast u vidu NOO razvila na području cijele Bosne i Hercegovine. Mreža NOO postaće **osnovom budućeg demokratskog uređenja Demokratske federativne Jugoslavije**. Odluke prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a 1943. godine **biće izraz volje naroda koji se borio i za novu narodnu vlast u obliku NOO na oslobođenoj teritoriji**. Razvoju NOO poseban poticaj daju odluke drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a održana u Sanskom Mostu 1944. godine. ZAVNOBiH je tada prerastao u **najviše zakonodavno tijelo Federalne Bosne i Hercegovine**, ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj federativnoj Jugoslaviji.

Uz deklaraciju o pravima građana, ZAVNOBiH je na svom drugom zasjedanju u pogledu razvoja lokalnih vlasti donio dvije odluke:

- **Odluku o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština u Federalnoj Bosni i Hercegovini i**
- **Odluku o izborima za narodnooslobodilačke odbore i narodnooslobodilačke skupštine.**

Odlukom o ustrojstvu i radu NOO i narodnooslobodilačkih skupština, zapravo u prvom članu ove odluke, utvrđuje se da „sva vlast u Federalnoj Bosni i Hercegovini pripada narodu kojeg predstavljaju narodnooslobodilački odbori, narodnooslobodilačke skupštine i Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine.“<sup>30</sup> U odluci se nadalje definiše da „**temelj narodne vlasti** u Federalnoj Bosni i Hercegovini predstavljaju narodnooslobodilački odbori koji su nastali u toku oslobodilačke borbe naroda Bosne i Hercegovine“.<sup>31</sup>

Odluka o ustrojstvu i radu NOO i NO skupština sadrži više odredbi kojim se uređuje uloga, organizacija i rad NOO i NO skupština. Utvrđuje se da narodnu vlast u selu, opštini i gradu predstavljaju narodnooslobodilački odbori sela, opštine i grada. Istovremeno se

---

<sup>30</sup> Ibid., str. 446.

<sup>31</sup> Ibid.

utvrđuje da narodna vlast u srezu, okrugu i oblasti predstavljaju sreske, okružne i oblasne narodnooslobodilačke skupštine.

Odlukom se uspostavlja odnos **odgovornosti** NOO prema narodu koji bira NOO i daje legitimitet za vršenje vlasti. Predviđa se da su NOO: seoski, opštinski i gradski dužni **sazivati jedanput mjesečno zborove birača na kojima polažu račun o svom radu i pretresaju važna pitanja**. Tako je narod mogao imati neposredni uvid u poslove narodnooslobodilačkih odbora, time što pred narodom polažu račun o svom radu. Odbornici NOO i članovi sreske, okružne i oblasne narodnooslobodilačke skupštine mogu voljom većine birača biti opozvani na način koji je za to propisan. Žene imaju jednako pravo kao i muškarci da biraju i da budu birane. U dijelu odluke utvrđuju se zadaci (uloga) NOO. U prvom planu su zadaci koji se odnose na ujedinjavanje i organizovanje naroda u borbi protiv okupatora i njegovih pomagača.

Druga skupina zadataka odnosi se na **rješavanje privrednih, zdravstvenih, kulturno-prosvjetnih i tehničko-saobraćajnih pitanja**. Treća skupina zadataka NOO se odnosi na obezbjeđenje **lične i imovinske sigurnosti građana** te uvođenje brige o siromašnim porodicama poginulih boraca Narodnooslobodilačke vojske. Svi NOO mogli su vršiti vlast u granicama prava koja su proizlazila iz zakona Federalne Bosne i Hercegovine i Demokratske federativne Jugoslavije. Odluke drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a koje se odnose na rad i ustroj NOO imaju **ustavni karakter**. One su primjenjivane do donošenja Ustava SFRJ i Ustava Narodne Republike Bosne i Hercegovine 1946. godine.

Na temelju odluka Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, NOO i narodnooslobodilačke skupštine **postali su temelj državne vlasti Bosne i Hercegovine**. Oni su nastali u okviru narodnooslobodilačke i antifašističke borbe naroda Bosne i Hercegovine. Voljom samog naroda NOO su se razvili u organe demokratske narodne vlasti. **Od početka ustaničkih aktivnosti stvarani su NOO na oslobođenoj teritoriji i razvijali se kao oblici lokalne samouprave**.

Na trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a, od 26. do 28. aprila 1945. godine, u Sarajevu donesena je odluka kojom se naziv

ZAVNOBiH mijenja i glasi: **Narodna skupština Bosne i Hercegovine**. Istovremeno su promijenjeni nazivi mjesnih (lokalnih) organa državne vlasti i glase: **seoski, opštinski, gradski, sreski, okružni ili oblasni narodni odbor**, gradska sreska, okružna ili oblasna narodna skupština. Prema tome, nazivi narodnooslobodilački odbori zamijenjeni su nazivom **narodni odbori**, što će biti i uređeno prvim ustavom Narodne Republike Bosne i Hercegovine 1946. godine.

#### **IV Lokalna samouprava u vremenu socijalističkog razvoja Bosne i Hercegovine (1946–1990)**

Nakon završetka Drugog svjetskog rata i pobjede narodnooslobodilačkog pokreta protiv fašističke okupacije uslijedila je izgradnja državnosti Federalne Bosne i Hercegovine kao jedne od šest republika u Federativnoj Jugoslaviji. U tom kontekstu uslijedio je i razvoj lokalne samouprave i uprave.

Prvi Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine donesen je 31. decembra 1946. godine. Prema članu 3. Ustava Narodne Republike Bosne i Hercegovine, Narodna Republika Bosna i Hercegovina obuhvata „područja sadašnjih okruga: Banjalučkog, Bihaćkog, Dobojskog, Hercegovačkog, Sarajevskog, Travničkog, Tuzlanskog i područja grada Sarajeva“.<sup>32</sup> Neposredno poslije Drugog svjetskog rata kao administrativno-teritorijalne jedinice u Narodnoj Republici Bosni i Hercegovini ustanovljena su: mjesta, gradska naselja, gradski rejoni, gradovi, srezovi, okruzi. U razdoblju od 1949. do 1990. godine kada je u Bosni i Hercegovini, istorijskim preokretom, uveden pluralni višepartijski sistem, izvedeno je više promjena u ustrojstvu lokalne samouprave. Riječ je o promjenama koje su se primarno odnosile na ustavno-zakonsku poziciju lokalnih jedinica vlasti, njihovu nadležnost i teritorijalnu organizaciju.

---

<sup>32</sup> Čaušević, Dž. (2005) “Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine. Pravno – politički razvitak Bosne i Hercegovine- dokumenti sa komentarima”, Magistrat, Sarajevo, str. 491

Imajući u vidu širi zakonski kontekst razvoja političkog sistema u Jugoslavenskoj Socijalističkoj Federaciji Bosni i Hercegovini, javljaju se dva razdoblja razvoja lokalne samouprave u vremenu od 1946. do 1990. godine.

**Prvo razdoblje** se odnosi na vrijeme **administrativno-državnog i centralističkog upravljanja** društvenim razvojem. To je razdoblje državno-administrativnog planiranja i upravljanja na svim nivoima vlasti: privrednim razvojem i svim javnim poslovima. Ovo razdoblje traje od 1946. do 1952. godine. **Drugo razdoblje** odnosi se na razvoj radničkog i društvenog samoupravljanja i odvija se od 1952. godine do 1990. godine. U ovom razdoblju uvode se promjene koje su dovele do **uspostavljanja** komune kao oblika samoupravnog organizovanja i odlučivanja građana u njihovoj lokalnoj zajednici.

U prvom razdoblju razvoja lokalne samouprave, nakon Drugog svjetskog rata, državni zakoni o narodnim odborima doneseni su 1946, 1952, 1955. godine. Na temelju ovih zakona određivani su „polazni kriteriji za formiranje pojedinih vrsta lokalnih jedinica, pa i same vrste lokalnih jedinica“.<sup>33</sup>

Oblici administrativno-teritorijalne podjele uređivani su republičkim zakonima. Radi se o tome da su republičkim zakonima **osnivane, spajane i ukidane pojedine lokalne zajednice**. Bosna i Hercegovina je 1946. godine imala sljedeću organizaciju teritorijalnih jedinica: sedam okruga, jedan grad u rangu okruga, 78 srezova, devet gradova u rangu sreza, 1293 mjesna narodna odbora.

Od 1947. godine do 1948. godine smanjen je broj srezova sa 78 na 65, a smanjen je i broj narodnih odbora sa 1293 na 871. Daljnja promjena slijedi od 1949. do 1950. godine. Zapravo, političko-teritorijalna podjela Bosne i Hercegovine u razdoblju 1949–1950. imala je teritorijalne jedinice:

- četiri oblasti: Tuzlanska, Sarajevska, Mostarska, Banjalučka (oblasti će biti ukinute 1951. godine),
- 67 srezova,
- 14 gradova van sastava sreza,

---

<sup>33</sup> Dedić, S. (1998) “Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine,” Sarajevo, str.47

- 26 gradova u sastavu sreza,
- 880 mjesnih narodnih odbora.

Broj srezova i mjesnih narodnih odbora nije se mijenjao tokom 1951. godine. U sljedeće tri godine (1952, 1953. i 1954) smanjen je broj srezova na 66. Povećan je broj gradskih opština sa 25 na 55. Umjesto narodnih odbora **formirane su opštine**. Raniji broj mjesnih narodnih odbora (**880**) **zamijenjen je sa 363 opštine**. Ovo je bio preokret u smanjenju broja administrativno-teritorijalnih jedinica u Bosni i Hercegovini.

U narednih osam godina broj srezova se smanjio na 15 u 1955. godini, da bi 1966. godine bili potpuno ukinuti. Sve **do 1952. godine, kada je donesen Opšti zakon o narodnim odborima, narodni odbori su bili lokalni organi državne vlasti**. Više su „bili izvršna tijela centralnih organa državne vlasti nego organi lokalne samouprave“.

Dominantan uticaj centralnih državnih organa na jedinice lokalne vlasti proisticao je iz administrativno-centralističkog upravljanja društvenim razvojem, sve do uvođenja radničkog samoupravljanja 1950. godine. Lokalne jedinice će sve do 1955. godine, zapravo, do uvođenja komunalnog sistema imati zakonski **status administrativno-teritorijalne jedinice**.

Kao drugo razdoblje razvoja lokalne samouprave tokom socijalističkog razvoja Bosne i Hercegovine određuje se vrijeme od uvođenja samoupravljanja 50-ih godina dvadesetog stoljeća i na toj osnovi novog sistema lokalne samouprave. Taj sistem je teorijski i institucionalno definisan kao komunalni sistem.

Bitne promjene u organizaciji vlasti izvođene su na načelima decentralizacije odnosno prenošenja niza funkcija i ovlaštenja sa viših na niže organe, a posebno na organe lokalnih teritorijalnih jedinica. Načelo upravljanja radnika u proizvodnoj sferi društva (radničko samoupravljanje) proširivalo se na društveno samoupravljanje. Cjelina društva je obuhvaćena procesom socijalizacije, što je stvaralo novi okvir za učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima u njihovim lokalnim zajednicama. U društveno-istorijskom kontekstu uvođenja i razvoja samoupravljanja oblikovan je koncept komune i



komunalnog sistema: to je ustanovljeno Opštim zakonom o uvođenju opština i srezova iz juna 1955. godine.

Postavlja se pitanje: šta su glavni elementi koncepta komunalne samouprave? Lokalna samouprava se zasniva na neposrednom učešću građana u odlučivanju o javnim poslovima u njihovoj lokalnoj zajednici. Odlučivanje se odvija u proizvodnim jedinicama (preduzećima), mjesnim zajednicama (zbor građana), referendumom i izbornom participacijom u slobodnom izboru predstavničkih organa (opštinskog vijeća/skupštine). **Samoupravljanje u opštini javlja se kao osnova cjeline društveno-političkog sistema.** Na toj bazi opština se definiše kao osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i **osnovna društveno-ekonomska** zajednica stanovništva na svom području. Ukida se određenje opštine kao administrativno-teritorijalne jedinice. Opština vrši sva prava i dužnosti upravljanja društvenim poslovima, osim onih prava i dužnosti koja su ustavom i zakonom određena za više organe vlasti. Na ovaj način se u korist opštine ustanovljava pretpostavljena nadležnost. Ovim se institucionalizira princip **decentralizacije** u upravljanju društvenim poslovima.

Opština se definiše kao osnovna društveno-politička zajednica (u njoj se vrši samoupravljanje i ostvaruje vlast radnih ljudi, građana kao demosa. Uvodi se **jednoobraznost u položaju** i samoupravnoj strukturi opštine u ruralnim i urbanim naseljima (monotipska organizacija).

Organizacija samoupravljanja u opštini uspostavlja se **autonomnim pravom na sopstveni statut.** Statut je najvažniji akt opštinske samouprave. Statutom opštine se normiraju nadležnosti, struktura organa i prava u odlučivanju građana. Statutom se uređuju i materijalno-finansijska prava opštine, upravljanje imovinom i ubiranje prihoda za finansiranje svoga rada (pravo na sopstveni budžet).

**Opština je političko-teritorijalna zajednica čija se teritorija utvrđuje republičkim zakonom.** U konceptu komunalne samouprave opština kao osnovna teritorijalno-politička zajednica ima svoje, ustavom određene nadležnosti.

Okvir nadležnosti opštine čine ova pitanja:

- obezbjeđuju se materijalni i drugi uslovi za rad ljudi i razvitak proizvodnih snaga,
- usmjerava se i usklađuje razvitak privrede i društvenih službi,
- utvrđuju se i raspoređuju sredstva (budžet) za potrebe opštine,
- stvaraju se uslovi za zadovoljavanje zajedničkih potreba građana: socijalnih, kulturnih i drugih,
- usklađuju se pojedinačni i zajednički interesi sa opštim interesima,
- organizuju se organi vlasti, društveno samoupravljanje i društvene službe,
- obezbjeđuju se uslovi za ostvarivanje sloboda i prava građana,
- određuju se opšti uslovi za vršenje djelatnosti komunalnih organizacija i ustanova,
- štiti se sigurnost ljudi i imovine,
- obezbjeđuje se javni red i mir.<sup>34</sup>

Uspostavljanje i razvoj komunalnog sistema dovelo je do **nove teritorijalne organizacije opština** u Bosni i Hercegovini. Nakon donošenja Ustava Bosne i Hercegovine iz 1963. godine uslijedile su daljnje promjene u teritorijalno-političkoj organizaciji lokalnih jedinica. Pri tome je vodeći pristup bio ukрупnjavanje opština kao osnovnih teritorijalnih i samoupravnih zajednica. Išlo se ka smanjenju broja osnovnih i jedinica višeg stepena.

Tako je na početku uvođenja komunalnog sistema (1955) broj opština sa 363 smanjen na 191. Potom se i ovaj broj (191 opština) najprije smanjio na 134 (1959), a potom na 122 (1961).<sup>35</sup>

Ukidanje srezova u Bosni i Hercegovini provedeno je 1966. godine sa obrazloženjem da srezovi sa funkcijama koje su vršili

---

<sup>34</sup> Simović, V. (1966), *Komunalni sistem i komunalna politika*, Beograd, str. 129, 130. i 131.

<sup>35</sup> Dedić, S. (1998), *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, str. 56. i 57.

„koče razvoj opštine koja je imala ulogu osnovne društveno-političke zajednice“.<sup>36</sup> Iste (1966) godine izvršeno je smanjenje opština sa 122 na 106 opština. Ovaj broj od 106 opština biće promijenjen krajem 70-ih godina dvadesetog stoljeća. U pripremi za XIV Zimske olimpijske igre (održane 1984. godine u Sarajevu) formirane su dvije nove opštine **na području grada Sarajeva**: Stari Grad Sarajevo i Novi Grad Sarajevo. U ovom vremenu je formirana i opština Neum (ranije mjesna zajednica Neum, dobila je status jedinice lokalne samouprave). Sa brojem od 109 opština Bosna i Hercegovina je ušla u doba svog suverenog i nezavisnog razvoja od 1992. godine.

Od 70-ih do 90-ih godina XX stoljeća Bosna i Hercegovina bilježi uspon u svom ekonomskom i kulturnom razvoju. To razdoblje neki autori, među njima i akademik Dušan Bilandžić, nazivaju zlatnim periodom u društvenom razvoju Bosne i Hercegovine. Ostvaren je milion zaposlenih stanovnika Bosne i Hercegovine. Velika proizvodna preduzeća poput „Energoinvesta“, „Unisa“ i „Šipada“, bila su među vodećim izvoznicama proizvoda i usluga na strana tržišta. Otvorena su tri nova univerziteta: Banjalučki, Tuzlanski i Mostarski. Izgrađene su asfaltne ceste do središta svih opština u Bosni i Hercegovini. Izgrađeno je 1000 osnovnih škola. Sve opštine su formirale svoje srednjoškolske centre.

Unutar ovakvog društvenog konteksta ostvarivana je uloga svih 106 odnosno 109 opština u Bosni i Hercegovini. Po svom **ustavnom položaju opštine su imale visok stepen autonomije i organizacijske i materijalno-finansijske**. Bile su teritorijalno velike i ekonomski snažne. Postale su nosioci ekonomskog, kulturnog i infrastrukturnog razvoja svoga područja tako što su izgradile odgovornost za razvoj svoje opštine. Razvijen je **aktivizam građana u mjesnim zajednicama** u ostvarivanju ciljeva lokalnog, ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. U tom vremenu je razvijena praksa uvođenja **mjesnih i opštinskih samodoprinos**a. Finansirala se izgradnja komunalne infrastrukture u mjesnim zajednicama: lokalni vodovodi, lokalne ceste, PTT saobraćaj. Iz sredstava prikupljenih opštinskim samodoprinosima

---

<sup>36</sup> Milidragović, D. (1990), *Saradnja i udruživanje opština*, Sarajevo, str. 22.

građana izgrađeno je više desetina kulturno-sportskih centara, bolnica, škola, vodovoda u opštinama Bosne i Hercegovine.

U okviru politike bržeg razvoja nerazvijenih opština izrađeni su proizvodni kapaciteti uz pomoć velikih privrednih sistema. Tako su krajem 70-ih godina dvadesetog stoljeća fabrike za proizvodnju izgrađene u Ljubuškom, Čitluku, Šekovićima, Sokocu, Bosanskom Petrovcu, Prozoru, Sanskom Mostu i drugim manje razvijenim opštinama.

Opštine su u vremenu **ekonomsko-socijalnog uspona** Bosne i Hercegovine razvile svoju lokalnu upravu, svoje komunalne ustanove, društvene službe i obrazovne i kulturne institucije. Građani su imali **efikasnu organizaciju komunalnih usluga**. Grad Sarajevo je snagom svoje samouprave organizovao **XIV Zimske olimpijske igre (1984. godine)**. U okviru projekata za pripremu XIV Zimskih olimpijskih igara grad Sarajevo je izgradio više kapitalnih infrastrukturnih objekata i stambenih naselja (vodovod, kanalizacioni sistem, gasovod Zvornik – Sarajevo, ceste do olimpijskih terena na planinama, sportske dvorane i dr.).

U vrijeme političke pluralizacije bosanskohercegovačkog društva, a to je 1990. godina, provedeni su prvi višestranački izbori. Zajedno sa parlamentarnim izborima 1990. godine provedeni su izbori za opštinske skupštine i skupštinu grada Sarajeva. Izlaznost građana na izbore za lokalne vlasti, 1990. godine, iznosila je 74,40%. Od tog vremena opština kao jedinica lokalne samouprave egzistira i razvija se unutar **višestranačkog pluralnog političkog sistema** Bosne i Hercegovine. Diskontinuitet razvoja lokalne samouprave kao i demokratije uopšte uslijedio je u vremenu rata u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995. godine.

## **V Primjena Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini u poratnom i postdejtonskom vremenu**

Na kraju XX i na početku XXI stoljeća Bosna i Hercegovina svoj državno-pravni i politički razvitak zasniva na Dejtonskom mirovnom sporazumu i dejtonskom Ustavu (Aneks IV

Dejtonskog mirovnog sporazuma). Dejtonskim sporazumom, iz 1995. godine, zaustavljen je troipogodišnji rat i uspostavljeno novo unutrašnje političko ustrojstvo sa dva entiteta, Federacija BiH i Republika Srpska, i sa Distriktom Brčko.

Ustavni okvir za ustrojstvo lokalne samouprave nije određen u Ustavu BiH. Samo je uvedena odredba po kojoj je grad Sarajevo glavni grad Bosne i Hercegovine. Pravo na lokalnu samoupravu, položaj i organizaciju jedinica lokalne samouprave uređuje Ustav Federacije BiH i Ustav Republike Srpske.

Budući da je Bosna i Hercegovina u vremenu rata (1994. godine) ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i ponovo potvrdila ratifikaciju 2002. godine, kad je Bosna i Hercegovina primljena u članstvo Vijeća Evrope, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je postala **pravno-politička osnova za utemeljenje** lokalne samouprave (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi usvojena je u Vijeću Evrope 1985. godine). Povelja sadrži principe lokalne samouprave koji se primjenjuju u svim zemljama članicama Vijeća Evrope.

Entitetski ustavi utemeljili su osnove lokalne samouprave. U zakonima o lokalnoj samoupravi i u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj, u poratnom vremenu, uređen je **položaj, nadležnost i organizacija lokalne samouprave** koja se institucionalno uspostavlja i realizuje u opštini kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici lokalne samouprave. Normativni sadržaj zakona i u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj izveden je na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U poslijeratnom periodu u Federaciji BiH je donesen Zakon o osnovama lokalne samouprave (1995. godine), a u RS Zakon o lokalnoj samoupravi (1998. godine). **Teritorijalna organizacija opština zadržana je iz predratnog vremena.** Promjene u teritorijalnoj organizaciji opština nastale su na dijelu prostora BiH na kome je uspostavljena linija međuentitetskog razgraničenja. Na tom prostoru, uz entitetsku liniju razgraničenja, formirana je 21 nova opština.

Prvi postratni izbori za opštinska vijeća odnosno skupštine izvedeni su 1997. godine. Izlaznost građana je bila 86,66%. Sva opštinska vijeća i skupštine dobile su pluralnu strukturu u pogledu zastupljenosti političkih stranaka u vijećima. Evropska povelja o

lokalnoj samoupravi sadrži određenje lokalne samouprave i više principa na kojima se temelji razvoj lokalne samouprave. Prema Evropskoj povelji, „**lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva**“.<sup>37</sup>

Dakle, lokalna samouprava se javlja istovremeno i kao pravo i kao odgovornost lokalnih vlasti koje u granicama zakonskog okvira samostalno regulišu i rukovode dijelom javnih poslova (svi javni poslovi se ne vrše u jedinici lokalne samouprave) i to uvijek na temelju sopstvene odgovornosti i interesa lokalnog stanovništva.

Od više principa, a u literaturi se sistematizira 12 principa, izdvajamo one koji dominantno **determinišu ustavno-zakonsku poziciju lokalne samouprave** kao političkog prava građana da demokratski neposredno i preko izabраниh predstavnika odlučuju o ostvarivanju svojih potreba i interesa u lokalnoj zajednici.

Radi se o ovim principima:

- princip zagarantovanosti lokalne samouprave, ustavom ili zakonom zemlje;
- princip diskrecionog prava lokalnih vlasti da u granicama zakona provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnosti neke druge vlasti (sve što nije isključeno iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave i što nije stavljeno u nadležnost neke druge vlasti čini radno polje institucija lokalne samouprave, prevashodno opštinskog vijeća/skupštine koje/koja ima moć za pokretanje razvojnih projekata od lokalnog značaja);
- princip samostalnosti lokalnih vlasti u određivanju vlastite upravne strukture u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave;

---

<sup>37</sup> Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, „Službeni list RBiH“, broj 3/94.

- princip autonomije u osiguranju vlastitih izvora finansiranja: u okviru ekonomske politike zemlje lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja i slobodno raspolaganje tim sredstvima. Radi zaštite finansijski slabih lokalnih vlasti uvode se mjere finansijskog izjednačavanja. Lokalnim vlastima je potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala za uzimanje kredita za kapitalne investicije;
- princip ustavno-pravne i zakonske zaštite lokalne samouprave: lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguravanja slobodnog obavljanja svojih dužnosti (zaštitu načela lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini vrše Ustavni sud Federacije BiH i Ustavni sud Republike Srpske);
- princip supsidijarnosti: ovaj princip ima posebnu važnost za zakonsko zasnivanje uloge lokalne samouprave i njenih institucija u političkom sistemu jedne zemlje. Ovim principom se definiše da će se javni poslovi po pravilu vršiti prije svega od vlasti koje su najbliže građanima.<sup>38</sup>

Na ovaj način se u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi primat u vršenju javnih poslova daje lokalnim vlastima odnosno jedinicama lokalne samouprave: opštinama i gradovima. U povelji se također definiše da će prava povjerena lokanim vlastima po pravilu biti **potpuna i isključiva. Zbog kantonalne strukture Federacije BiH i širokih ustavnih nadležnosti kantona, opštine u Federaciji BiH imaju bitna ograničenja za primjenu principa supsidijarnosti.** Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini neposredno poslije rata, zapravo 1995. godine, uspostavlja se i vrši u 64 opštine Republike Srpske, zatim 78 opština Federacije BiH i Distriktu Brčko. Interna organizacija i okvir nadležnosti uređeni su statutom opštine kao aktom koji definiše autonomiju lokalne samouprave.

---

<sup>38</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, član 4, Forum građana Tuzla, 2007, str. 6–7.

U Federaciji su konstituisane dvije gradske jedinice lokalne samouprave: Sarajevo i Mostar. U Republici Srpskoj status grada kao jedinice lokalne samouprave imaju Banja Luka i Istočno Sarajevo. Grad Banja Luka u svojoj unutrašnjoj organizaciji nema podjelu na opštine. Sarajevo i Istočno Sarajevo u svom sastavu imaju više opština. Grad Mostar je u svom sastavu imao šest opština do 2004. godine, kada je na temelju novog statuta grad Mostar uspostavljen kao jedinstvena društveno-urbana cjelina, bez opština u svom sastavu.

U odnosu na ustavno-zakonsko uređivanje pozicije grada Sarajeva u poratnim godinama, zapravo tokom 1996. i 1997. godine, došlo je do destruiranja ranijeg koncepta lokalne samouprave u gradu Sarajevu. Negiran je dotadašnji historijski razvoj lokalne samouprave u gradu Sarajevu i njegov teritorijalni obuhvat. Protokolom o organizaciji Sarajeva (potpisan 25. oktobra 1996. godine između A. Izetbegovića, K. Zubaka i M. Štajnera), uvedena je nova teritorijalna organizacija.<sup>39</sup> U ovom sporazumu grad Sarajevo i njegova teritorijalna i društveno-urbana cjelina je reducirana na četiri opštine: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad. Izostavljene su opštine koje su činile historijsko-društvenu i urbanu cjelinu grada Sarajeva. To su opštine: Vogošća, Ilidža, Hadžići, Trnovo i Ilijaš, a predratna opština Pale je pripala entitetu Republika Srpska.

Osim toga, gradu Sarajevu su uzete **izvorne nadležnosti** i prenesene **na Kanton** Sarajevo. Predviđeno je da se samoupravni djelokrug grada Sarajeva i njegove uprave uredi statutom Sarajeva. Međutim, sve bitne nadležnosti grada u prostornom i urbanističkom planiranju, sem donošenja regulacionih planova, ostale su u nadležnosti Kantona. U nadležnosti Kantona ostale su i sve komunalne djelatnosti i komunalni sistemi grada Sarajeva: gradski saobraćaj, vodovod i kanalizacija, održavanje gradske čistoće, gradske toplane, domovi zdravlja, škole i druge komunalne i javne ustanove.

Uz sve to, grad Sarajevo je ostao bez materijalne osnove, zapravo, bez izvornih prihoda za finansiranje svoje lokalne

---

<sup>39</sup> Dedić, S. (1998), *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, str. 255–257.



samouprave. Osnovu finansiranja čine grantovi Kantona Sarajevo. Uspostava grada Sarajeva samo na dijelu njegove urbane cjeline, zatim oduzimanje njegovih izvornih nadležnosti destruktiralo je mogućnost razvoja lokalne samouprave u gradu Sarajevu naspram prava građana da organizuju i vrše lokalnu samoupravu u svom gradu. Usljed toga se funkcionisanje institucija grada Sarajeva u praksi javlja kao imitacija lokane samouprave. Na primjeru destrukcije nadležnosti grada Sarajeva krši se i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Uočljivo je da i sami građani ne poznaju dovoljno prava koja su im zagarantovana Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Tako na pitanje: „Koliko ste upoznati sa Poveljom o lokalnoj samoupravi?“, 58,23% ispitanika u Federaciji BiH odgovorilo je da nije upoznato.<sup>40</sup>

Ostvarivanje ustavno-zakonske pozicije opštine kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave u prvih pet godina nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma, a to je vrijeme od 1995. do 2000. godine, odvijalo se u otežanim uslovima postratne obnove. Na kraju 20. stoljeća izbori za lokalne vlasti održani su 2000. godine sa izlaznošću od 65,70%.

Uz pomoć donatorskih sredstava međunarodne zajednice i Evropske unije obnovljena je komunalna infrastruktura: saobraćaj, snabdijevanje vodom i energentima, obnovljene su škole, domovi zdravlja i stambeni objekti.

Proces obnove se najteže odvijao u izrazito nerazvijenim opštinama i demografski malim opštinama koje su formirane uz liniju entitetskog razgraničenja. U ovim opštinama je izostao razvoj privrede, zatim razvoj poduzetništva kao i komunalne infrastrukture. U tu skupinu opština spadaju Ravno, Domaljevac/Šamac, Foča, Ustikolina, Vukosavlje, Sapna, Pale-Prača, Istočno Goražde, Istočni Mostar, Dobretići, Istočni Drvar i druge opštine.

Jedna skupina opština je u prvoj deceniji nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma uspješno započela realizaciju projekata lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. U tome se izdvajaju sljedeće opštine: Gračanica, Bijeljina, Laktaši, Gradačac,

---

<sup>40</sup> Musabegović N., J. Vočkić-Avdagić, A. Nuhanović (1999), *Lokalna samouprava – traganja i iskustva*, Sarajevo, str. 156.

Tešanj, Modriča, Tuzla, Vitez, Centar Sarajevo, Široki Brijeg, Čitluk, Kiseljak, Bosanska Gradiška, Zenica, Novi Grad Sarajevo i druge.

## **VI Ideje za reformu lokalne samouprave u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju**

Cjelina razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini krajem XX i na početku XXI stoljeća odvija se u društveno-istorijskom kontekstu postsocijalističke tranzicije i integracije bosanskohercegovačkog društva u Evropsku uniju.

Jedinice lokalne samouprave, opštine i gradovi, najbliže su građanima u vršenju vlasti i zadovoljavanju njihovih interesa i potreba. Ako su lokalne vlasti osposobljene da budu nosioci socijalnog, ekonomskog i kulturalnog razvoja svoje lokalne zajednice, onda ukupnost razvoja opština i gradova znači i uspješan razvoj države BiH: istorijski primjer ubrzanog razvoja zemlje posredstvom lokalnog, ekonomskog i infrastrukturnog razvoja zabilježen je u obnovi Savezne Republike Njemačke nakon Drugog svjetskog rata. Lider afirmacije uloge opština i gradova u ekonomskom razvoju bio je Konrad Adenauer, najprije u ulozi gradonačelnika Kelna, a potom saveznog kancelara. Na temelju takvog modela razvijena je društvena praksa u kojoj su opštine i gradovi nosioci socijalnog, ekonomskog i kulturnog razvoja svog područja.

Bosanskohercegovačko društvo je i tranzicijsko i ekonomski nerazvijeno. Njegova politička stabilizacija i ekonomski razvoj najviše ovisi od **usmjeravanja i odvijanja procesa integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju**. U istorijskom projektu integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju opštine i gradovi imaju važnu ulogu. Ukupna energija građana u njihovim jedinicama lokalne samouprave usmjerena na evropeizaciju Bosne i Hercegovine može preovlađujuće dinamizirati proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Uloga opština i gradova u procesu integracije Bosne i Hercegovine ima svoju pretpostavku u konceptu reforme lokalne samouprave na temeljnim odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Istraživanje razvoja lokalne samouprave tokom XX stoljeća omogućuje nam da oblikujemo sljedeće **aspekte reforme lokalne samouprave** u Bosni i Hercegovini tokom integracije u Evropsku uniju.

**Prvi aspekt** reforme odnosi se na **zakonski koncept lokalne samouprave** u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj. U važećim (aktuelnim) zakonima o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj (od 2004. godine) i Federaciji BiH (od 2006. godine) uspješno su situirani principi lokalne samouprave. Uvedene su zakonske odredbe kojim se uspostavlja nova pozicija lokalnih vlasti: opština i gradova u društvenom razvoju. Uvedene su zakonske odredbe sa punim nadležnostima jedinica lokalne samouprave. Na toj osnovi svi javni poslovi se **primarno** vrše u strukturi lokalnih vlasti koje su najbliže građanima i njihovoj političkoj kontroli. Uspostavljen je zakonski okvir za oblike participacije građana u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici: mjesni zbor građana, građanska inicijativa, referendum građana, prijedlozi nevladinih organizacija, predstavke građana opštinskim organima.

Poseban napredak u razvoju participativne **neposredne** demokratije u lokalnim zajednicama javlja se sa uvođenjem neposrednog izbora opštinskih načelnika od samih građana 2004. godine. Na ovoj zakonskoj inovaciji povećan je direktni uticaj građana na izbor opštinskog načelnika. Građani su ispoljili veliki interes za izbor najuspješnije ličnosti za opštinskog načelnika.

Fokusiranje građana na ličnost i njegove menadžerske sposobnosti kao i njegov moralni integritet omogućio je izbor najuspješnijih kandidata. Na toj osnovi mnogi kandidati za načelnike opština dobili su više glasova nego što su dobile njihove stranačke liste za opštinska vijeća/skupštine.

Uvedena su i zakonska rješenja da se lokalna samouprava vrši u opštini i u gradu. U tom kontekstu su formirane gradske jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj tokom 2012. godine: Trebinje, Prijedor, Doboj i Bijeljina. U Federaciji BiH su

2014. godine formirani gradovi sa statusom jedinice lokalne samouprave: Tuzli, Bihaću, Zenici i Širokom Brijegu. Gradovi kao jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH mogu se na temelju Zakona o principima lokalne samouprave konstituisati u svim urbanim sjedištima koja imaju **10000 stanovnika u gradskom središtu i 30000 na području opštine**. Prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva u Federaciji BiH iz 2013. godine, status gradske jedinice lokalne samouprave pripada ovim gradovima: Gradačac, Gračanica, Cazin, Živinice, Lukavac, Livno, Konjic, Visoko, Zavidovići, Vitez, Bugojno, Travnik, Jajce, Tešanj i Goražde.

Po osnovu zakonskog kriterija o povijesnom značaju gradskog središta kao gradovi u statusu jedinice lokalne samouprave mogu se ustanoviti: Jajce, Sanski Most, Srebrenik, Vranduk, Bobovac, Počitelj. Mjesta kao što je Bobovac, Počitelj i Vranduk mogu se proglasiti gradovima od povijesnog značaja i vezati za Ministarstvo kulture Federacije Bosne i Hercegovine.

Organizacija gradova u statusu jedinica lokalne samouprave ima kulturološku i ekonomski razvojnu dimenziju. Umrežene socijalne djelatnosti koje postoje u gradovima i demokratska volja građana mogu pokrenuti višestruke projekte razvoja u privredi, kulturi, komunalnoj infrastrukturi. Mali i srednji gradovi sa razvijenom komunalnom infrastrukturom: školama, domovima zdravlja, dobrom saobraćajnom povezanošću sa prigradskim naseljima u okruženju, postaju primamljiva destinacija za život i rad ljudi.

Ono što je poseban problem u izvođenju reforme zakonskog koncepta lokalne samouprave odnosi se na sljedeće:

- potrebno je u **Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakonu o lokalnoj samoupravi** i Republici Srpskoj uvesti odredbe kojim se obavezuje donošenje više zakona koji bi bili usaglašeni sa zakonima o lokalnoj samoupravi i to u oblastima: **raspodjele javnih prihoda, osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, upravljanja prirodnim resursima, zaštite čovjekove okoline, prostornog i**

**urbanističkog planiranja, finansiranja izgradnje kapitalnih objekata lokalne infrastrukture.** Prema postojećem Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH, Federaciji pripada 36,2%, kantonima 51,48%, Direkciji za ceste 3% i jedinicama lokalne samouprave 8,42%.

Važno pitanje koje se odnosi na reformu zakonskog koncepta lokalne samouprave odnosi se i na status grada Sarajeva kao glavnog grada Bosne i Hercegovine. Potrebno je u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine donijeti zakon o glavnom gradu u kome bi se uređio: status, teritorijalni obuhvat nadležnosti, odnos prema državnim institucijama, na isti način kao što evropske države imaju zakone o glavnim gradovima (primjer: Ljubljana, Zagreb, Beograd, Skoplje, Podgorica). Također je nužno izvesti promjenu ustava Kantona Sarajeva i omogućiti Sarajevu: izvorne nadležnosti i teritorijalnu organizaciju na cijelom urbanom prostoru.

**Drugi aspekt** reforme lokalne samouprave odnosi se na oblikovanje novog institucionalnog **okvira za razvoj lokalne samouprave.** Radi se o uvođenju zakonskih pretpostavki za formiranje institucija na entitetskom i državnom nivou koje će biti u funkciji razvoja lokalne samouprave. Predlaže se, na temelju iskustava država članica Evropske unije, uvođenje sljedećih institucija:

- ministarstvo za lokalnu samoupravu i upravu na nivou Federacije BiH (Republika Srpska ima ovo ministarstvo na entitetskom nivou);
- zavod za razvoj lokalne samouprave i uprave na entitetskom nivou (naučno-stručna institucija koja razvija projekte unapređenja razvoja lokalne samouprave);
- entitetski fond za razvoj izrazito nerazvijenih opština (to su opštine koje nemaju osnovne uslove za život i rad građana);
- služba za pitanja lokalne samouprave na nivou institucija države Bosne i Hercegovine (državni nivo). Ova služba bi povezivala i objedinjavala interese jedinica lokalne samouprave prema Kongresu lokalnih regionalnih vlasti Vijeća Evrope i u polju prekogranične saradnje opština.

**Treći aspekt** reforme lokalne samouprave odnosi se na **funkcionalnu reformu**. Ona obuhvata reformu lokalne uprave, zatim **promjenu statusa i organizacije komunalnih javnih službi** koje pružaju usluge građanima. Mnoge opštine imaju nefunkcionalne i u pogledu tehničke osnove zastarjele komunalne ustanove i komunalna preduzeća. Kroz uvođenje **javno-privatnog partnerstva većina usluga za građane može se na osnovu koncesija ustupiti privatnim preduzetničkim firmama**. Tako bi se usluge učinile efikasnijim i jeftinijim. Poseban segment funkcionalne reforme odnosi se na inovacije u organizovanju lokalne uprave i lokalnih službi. Nužno je uvesti **agencije, samostalno ili udruživanjem sa drugim opštinama** za lokalni ekonomski i infrastrukturni razvoj. Ove agencije bi na stručnoj osnovi razvijale projekte za privredno preduzetništvo, posebno omladine, uz stvaranje povoljnih uslova za zapošljavanje mladih u lokalnim zajednicama.

**Četvrti aspekt** reforme lokalne samouprave odnosi se na mogućnosti uvođenja promjena u **teritorijalnoj organizaciji opština**. Pri tome se ima u vidu stajalište da je koncept teritorijalne organizacije opština u Bosni i Hercegovini do 1992. godine bio u znatnoj mjeri optimalan (teritorij Bosne i Hercegovine činilo je 109 opština). One su bile teritorijalno velike opštine sa razvijenim privrednim kapacitetima i lokalnim službama za pružanje usluga građanima. Radi se o konceptu optimalne veličine opštine koji je u svojim teorijskim studijama zagovarao akademik Eugen Pusić. Suština koncepta nije ni premala, ni odviše velika jedinica lokalne samouprave.<sup>41</sup> Neznatna izmjena teritorijalne organizacije opština nastala je zbog formiranja opština uz entitetsku liniju i u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj. Tako su u Federaciji BiH formirane ove opštine: Sapna, Teočak, Foča/Ustikolina, Pale-Prača, Ravno, Dobretić, Domaljevac.

U Republici Srpskoj je također formiran jedan broj opština uz entitetsku liniju. Radi se o demografski malim, ekonomski siromašnim opštinama koje nemaju ni prostorne, ni demografske,

---

<sup>41</sup> Vidi: Pusić, E. (1963), *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb, str. 81.

ni ekonomske osnove za samoodrživost (npr. Istočni Mostar, Istočni Drvar, Kupres u RS, Petrovac u RS i druge).

Za opštine formirane uz entitetsku liniju razgraničenja nužna je reforma njihove teritorijalne organizacije kako bi imale samoodrživost. U većini ovih opština na djeluje intenzivan proces migracija stanovništva usljed nezaposlenosti i nepostojanja valjanih komunalnih usluga.

Kad se izuzmu male i siromašne opštine na prostoru Bosne i Hercegovine uz međuentitetsku liniju razgraničenja čija je reforma teritorijalne organizacije nužna, sve ostale opštine, teritorijalno oblikovane 70-ih godina XX stoljeća, čine optimalno rješenje za teritorijalnu organizaciju opština na prostoru Bosne i Hercegovine. One su postale tradicionalne i stabilne teritorijalne jedinice lokalne samouprave. Građani su izgradili identifikaciju (političku i kulturološku) sa svojim opštinama kao jedinicama lokalne samouprave.

Model formiranja većeg broja malih opština u Republici Hrvatskoj i Sloveniji pokazao se kao nedovoljno optimalan. Nije osigurao predviđena očekivanja. Male opštine nemaju kapacitet za pokretanje i realizaciju projekata ekonomskog, socijalnog i infrastrukturnog razvoja. Usljed toga su i pokrenute inicijative i rasprave da se mijenja koncept teritorijalne organizacije opština u ove dvije države.

## **VI Zaključna stajališta**

Tokom XX stoljeća Bosna i Hercegovina je kao teritorijalno-upravna cjelina egzistirala u okviru svojih istorijskih granica, oblikovanih voljom velikih evropskih sila na Berlinskom kongresu 1878. godine.

Austrougarska uprava u Bosni i Hercegovini imala je dva perioda: period od okupacije do aneksije (1908. godine) i period od aneksije do raspada Austro-Ugarske monarhije (1918. godine).

Tokom cijelog perioda svoje uprave Bosnom i Hercegovinom Austro-Ugarska je imala za cilj modernizaciju

Bosne i Hercegovine: privrednu, infrastrukturnu i kulturnu, kako bi opravdala svoj mandat dobijen na Berlinskom kongresu.

Složenost unutrašnjih i međunarodnih prilika usloвила je način upravljanja Bosnom i Hercegovinom. Odabran je pristup stroge centralizacije upravljanja. Unutar takvog pristupa uspostavljena je struktura vlasti na lokalnom nivou. Tu strukturu su činile opštinske uprave u Sarajevu i drugim gradovima – 66 gradova i 2.195 seoskih opština.

Lokalna vlast kao i druge instance vlasti (kotari, okruzi i Zemaljska vlada) bili su podređeni austrougarskom zajedničkom Ministarstvu finansija u Beču.

Težište u razvoju lokalne uprave Austro-Ugarska je usmjerila na grad Sarajevo i druge gradove. Izgrađena gradska Vijećnica u gradu Sarajevu simbolizirala je odnos austrougarske uprave prema razvoju i modernizaciji i Sarajeva i drugih gradova u Bosni i Hercegovini.

Gradovi su imali gradska zastupništva (vijeća) birana na konfesionalnoj osnovi. Ova zastupništva nisu imala nikakvu samostalnost. Odluke gradskih vijeća postojale su punovažne kada ih odobri nadležna državna vlast. Iako gradska zastupništva nisu bila autonomne institucije, ona su svojim djelovanjem doprinijela razvoju bosanskohercegovačkih gradova u pogledu urbanizacije, izgradnje komunalnih ustanova, izgradnje škola, bolnica, novih stambenih četvrti.

Lokalna uprava u Bosni i Hercegovini je u vrijeme austrougarske vladavine dobila svoju racionalnu organizaciju i profesionalnost. U strukturi zaposlenih činovnika 1914. godine bilo je 42,19% domaćeg stanovništva Bosne i Hercegovine. Razvijena upravna struktura vlasti na lokalnom nivou u vrijeme Austro-Ugarske biće važno iskustvo i osnova za uspostavu i funkcionisanje lokalnih i regionalnih jedinica vlasti u vremenu nakon Prvog svjetskog rata.

U vremenu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od (1918–1929. godine) Bosna i Hercegovina je zadržala teritorijalnu organizaciju sa šest okruga odnosno oblasti iz austrougarskog perioda sve do šestojanuarske diktature kralja Aleksandra.



Nakon ukidanja Vidovdanskog ustava uspostavljena je nova teritorijalna organizacija Kraljevine Jugoslavije sa devet banovina. Teritorij Bosne i Hercegovine je razdijeljen na četiri banovine. Većina teoretičara smatra da u centralističko-unitarnom uređenju Kraljevine Jugoslavije nije bilo mogućnosti za razvoj i afirmaciju lokalne samouprave.

Sporazumom Cvetković-Maček iz 1939. godine Bosna i Hercegovina je izgubila svoju teritorijalno-upravnu cjelovitost. Sporazum nije realizovan jer je uslijedio Drugi svjetski rat.

Tokom Drugog svjetskog rata u Bosni i Hercegovini se uspostavio i razvio najprije ustanak protiv okupacije zemlje u julu 1941. godine, a potom i veoma snažan oslobodilački antifašistički pokret. Unutar tog pokreta oblikovana je ideja narodnooslobodilačkih odbora. Njihova organizacija je uređena Fočanskim propisima u februaru 1942. godine i Krajiškim propisima izdatim u septembru 1941. godine.

Narodnooslobodilački odbori su bili novi organi vlasti u oslobođenim krajevima birani neposredno od samog naroda i služili su interesu naroda koji se borio protiv fašističke okupacije svoje zemlje. Tokom 1941. i 1942. godine na oslobođenim područjima Bosne i Hercegovine formirano je više stotina narodnooslobodilačkih odbora i više desetina opštinskih NOO.

U drugoj polovini 1942. godine na oslobođenim područjima Bosne i Hercegovine postojalo je: 911 seoskih NOO, zatim 131 opštinski NOO, 19 sreskih NOO i oblasni NOO odbor za Hercegovinu.

Do druge polovine 1943. godine u Bosni i Hercegovini se razvila široka mreža NOO. Oni će postati čvrsta osnova u procesu obnove državnosti Bosne i Hercegovine, što je postignuto odlukama prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a u Mrkonjić-Gradu novembra 1943. godine.

Na temelju odluka drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu 1944. godine narodnooslobodilački odbori su postali temelj narodne vlasti u Federalnoj Bosni i Hercegovini. Naziv narodnooslobodilački odbor biće na trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a u Sarajevu 1945. godine zamijenjen nazivom narodni odbor. Po svom karakteru i zadacima koje su vršili

narodnooslobodilački odbori su oblik lokalne samouprave naroda (cijelog demosa) u selima i gradovima Bosne i Hercegovine.

U vremenu socijalističkog razvoja Bosne i Hercegovine (1946–1990) javljaju se dva perioda razvoja lokalnih jedinica. U prvom periodu, do početka 50-ih godina XX stoljeća, društveni razvoj se zasnivao na administrativno-centralističkom konceptu upravljanja javnim poslovima, sve do 1952. godine kad je donesen Opšti zakon o narodnim odborima. Narodni odbori su bili primarno lokalni organi državne vlasti.

Od 1946. godine pa sve do 1966. godine u Bosni i Hercegovini je smanjivan broj narodnih odbora, a potom i opština i srezova. Godine 1966. ukinuti su srezovi i smanjen broj opština na 106. Tako je nastala nova organizacija opština koja će sa još tri opštine krajem 70-ih godina (ukupno 109 opština) postati veoma stabilna i biće prihvaćena i u vremenu pluralizacije bosanskohercegovačkog društva 1990. godine.

Temelj nove pozicije kao i nove teritorijalne organizacije opština izgrađen je na konceptu uvođenja samoupravljanja, radničkog, a potom i društvenog i primjenom principa decentralizacije.

Novi koncept lokalne samouprave, izveden kao komunalni sistem od 1955. godine, uspostavio je novu poziciju opštine. Opština je i zakonski i statutarno definisana kao samoupravna i kao osnovna društveno-politička zajednica građana na svom području. Takva opština ima optimalnu veličinu: teritorijalnu i demografsku, ima sopstvenu privrednu strukturu i razvijene komunalne djelatnosti. Svojom statutarom autonomijom takva opština je postala nosilac ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja svog područja u vremenu od početka 60-ih do 90-ih godina XX stoljeća. U tom vremenu je Bosna i Hercegovina ostvarila uspon u ekonomskom i kulturnom razvoju: milion zaposlenih i otvaranje tri nova univerziteta: Banjalučkog, Tuzlanskog i Mostarskog.

Sa 106 opština u statusu jedinica lokalne samouprave Bosna i Hercegovina je 1990. godine započela svoj razvoj na višepartijskom, pluralnom sistemu. Višestranačka vijeća (odnosno skupštine opština) izabrana su na prvim višestranačkim izborima

1990. godine. Tokom rata (1992–1995) bio je diskontinuitet i za lokalnu samoupravu i za demokratiju.

Nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma (potpisanog 1995. godine) lokalna samouprava je utemeljena Ustavom Federacije BiH i Ustavom Republike Srpske. Entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi uređen je zakonski okvir za organizaciju i rad jedinica lokalne samouprave. Nova osnova za razvoj lokalne samouprave u postratnom i postdejtonskom vremenu izvodi se na temelju primjene principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Sve reforme u razvoju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini na kraju XX i početku XXI stoljeća zasnivaju se na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Reforma lokalne samouprave odvija se u četiri bitna aspekta: reforma zakonskog koncepta, reforma teritorijalne organizacije, funkcionalna reforma i reforma institucionalnog okvira. Ove reforme imaju za cilj evropeizaciju lokalne samouprave Bosne i Hercegovine na osnovi primjene principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Istovremeno ima za cilj usmjeravanje energije lokalnih vlasti u pravcu ubrzanja integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Tokom XX stoljeća u Bosni i Hercegovini je uspostavljena i razvijena lokalna samouprava. Participacija građana u odlučivanju u javnim poslovima u njihovim opštinama postala je temelj demokratskog razvoja države Bosne i Hercegovine.

Lokalna samouprava je postala osnova za povjerenje građana prema opštinskim vijećima/skupštinama i opštinskim načelnicima u ostvarivanju njihovih životnih interesa.

Teritorijalna organizacija opština u Bosni i Hercegovini egzistira preko 50 godina, sem neznatnih promjena nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Takva teritorijalna organizacija opština daje stabilnost organizaciji i vršenju lokalne vlasti u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

Svijest građana o pripadnosti svojoj jedinici lokalne samouprave (opštini i gradu) veoma je dobra osnova za daljnji razvoj državnosti Bosne i Hercegovine i njene integracije u Evropsku uniju.

## Literatura

1. Anon (1994), Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, „Službeni list RBiH“, broj 3/94.
2. Anon (2007), Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Forum građana, Tuzla.
3. Čaušević, Dž. (2005), *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine: dokumenti sa komentarima*, Magistrat, Sarajevo.
4. Dedić, S. (1998), *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo.
5. Donia, R. (2006), *Sarajevo – biografija grada*, Institut za istoriju, Sarajevo.
6. Hadžibegović, I. (2004), *Bosanskohercegovački gradovi na razmeđu 19. i 20. stoljeća*, Institut za istoriju, Sarajevo, 2004.
7. Ibrahimagić, O. (2008), *Državno-pravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.
8. Imamović, M. (2007), *Pravni položaj i unutrašnji politički razvitak BiH od 1878. do 1914.*, Magistrat i PF, Sarajevo.
9. Kreševljaković, H. (1969), *Sarajevo 1878–1918*, Arhiv Grada Sarajeva, Sarajevo.
10. Kruševac, T. (1966), *Sarajevo pod austrougarskom upravom 1878–1918*, Muzej Grada Sarajeva, Sarajevo.
11. Milidragović, D. (1990), *Saradnja i udruživanje opština*, „Službeni list BiH“, Sarajevo.
12. Musabegović N., J. Vočkić-Avdagić, A. Nuhanović (1999), *Lokalna samouprava – traganja i iskustva*, Fakultet političkih nauka u Sarajevu, Sarajevo.
13. Pusić, E. (1963), *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb.
14. Ravlić, S. (2001), *Politička misao Johna Stuarda Milla*, Hrvatsko filozofsko društvo, Zagreb.
15. Schmid, F. (1914), *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Österreich-Ungarns*; Verlag von Veit & Comp, Leipzig.
16. Simović, V. (1966), *Komunalni sistem i komunalna politika*, Naučna knjiga, Beograd.
17. Šmidovnik, J. (1999), *Lokalna samouprava*, Univerzitetska knjiga, Sarajevo.