

**PLAUZIBILAN OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI**

**PLAUSIBLE FRAMEWORK OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Stručni članak

*Mr. sc. Suada Kuljaninović**

Sažetak

Bosni i Hercegovini u procesu pristupanja Evropskoj uniji potrebna je kvalitetna i savremena uprava i lokalna samouprava. Način na koji sada funkcioniše javna uprava u Bosni i Hercegovini ne pruža nadu građanima i njihovim asocijacijama naročito na lokalnom nivou, da uz pomoć dobre uprave rješava probleme i teškoće s kojima se susreću. Ciljevi lokalnog liberalizma kojim lokalne zajednice postižu uspjehe kada im je omogućen slobodan i nezavisan rad, isticanje problema i traženje rješenja za zadovoljenje potreba građana, te zaživljavanje Evropske prakse lokalne uprave i njeno promoviranje u Bosni i Hercegovini, za sada ne idu očekivanom dinamikom u pravcu promjena položaja općina i gradova u procesu implementacije i efektivne decentralizacije. Država Bosna i Hercegovina mora postati jaka i održiva institucija, sposobna da predstavlja interese svih općina i gradova i da djeluje kao centralna tačka strateške reforme u razvoju lokalne uprave. Da bi lokalne zajednice unaprijedile vlast kojom raspolažu, neophodno je naznačiti određene strateške ciljeve, kao što su: povećanje broja upravnih funkcija, poboljšanje normativne strukture lokalne samouprave, povećanje finansijskih resursa jedinica lokalne samouprave, konkurentno partnerstvo između jedinica lokalne samouprave i viših nivoa po onim pitanjima koja su teritorijalno i efektivno vezana za lokalne zajednice. Osnovni znanstveni problem ovog istraživanja jeste, da se pokažu i analiziraju svi ili barem najvažniji faktori koji utiču na položaj lokalne samouprave u BiH, te da se identificiraju razlozi njenog zaostajanja i istraže razlozi od kojih zavisi buduća lokalna samouprava kao djelatnost koja je najbliža građanima.

Ključne riječi: uprava, lokalna samouprava, lokalna zajednica, decentralizacija, reforma lokalne samouprave.

** Općina Živinice, šef Stručne Službe općinskog načelnika
E-mail: suada.kuljaninovic@opcinazivinice.ba*

Abstract

Bosnia nad Hercegovina in the accession process to the European Union needs quality and modern government and local self-government. The way the public administration in Bosnia and Hercegovina is currently functioning, does not give hope to citizens and their associations, particularly at the local level, that they could, by applying the Good Governance, resolve problems and difficulties they are facing. The aims of local liberalism by which local communities achieve the successes when their liberal and independent performance is enabled, emphasizing the problems and seeking the solutions to fulfill the citizens needs, and implementing the European practice of local government and its promotion in Bosnia and Hercegovina, for the moment are not within the expected dynamic regarding the changes of the municipalities and cities position in the process of implementation and effective decentralization. The state of Bosnia and Hercegovina must become strong and sustainable institution, capable to represent the interests of all municipalities and cities, and to act as the central point of the strategic reform in the development of the local government. In order for local communities to improve the power they poses, it is necessary to indicate the certain strategic goals, such as: increase in number of administrative functions, improvement of the normative structure of the local self-government, increase of financial resources of the local self-government units, competitive partnership between the local self-government units and higher levels of government, regarding these issues that are territorially and effectively related to local communities. The basic scientific problem of this research is to indicate and analyse all, or at least the most important factors that affect the position of local self-government in Bosnia and Hercegovina, and to identify the reasons for its lagging, and to research the reasons by which the future local self-government depends from, as the activity closest to the citizens.

Keywords: administration, local self-government, local community, decentralization, local self-government reform.

1. UVOD

U razvoju ljudske civilizacije osnova udruživanja ljudi, njihovog rada i sredstava na određenom prostoru, bilo je puko preživljavanje*. Vremenom su se potrebe i mogućnosti ljudi bitno mijenjale, kako u organizacijskom, tako i u funkcionalnom smislu. Tako je stalno naseljavanje ljudi na određenom prostoru i uspostavljanje društvene zajednice na teritorijalnoj osnovi*, oblikovalo zajednicu življenja, koju danas, u najprostijem obliku, označavano lokalnom zajednicom.. Poseban uticaj na historijski razvoj lokalnih zajednica imao je „proces urbanizacije i razvoj gradova“ posebno u vremenu industrijske revolucije u 19. stoljeću.. Lokalna samouprava označava oblik ostvarivanja političkog prava građana na učešće u upravljanju određenim javnim poslovima u lokalnim zajednicama i da je ovo pravo zagarantovano Ustavom i zakonom (Šimidovnik; 1999).

Po dimenziji vrijednosti samouprave u lokalnim zajednicama, najvažnija je tzv. legalistička kultura čiji je zadatak da stimulise uspostavljanje što tješnjeg i neposrednijeg kontakta s građanima i drugim društvenim subjektima, kao i nizom organa unutar samog upravnog sistema, a još više s onima izvan uprave koji se brinu za ostvarenje načela zakonitosti i zaštite prava građana. Svi ti komunikacijski kanali u velikoj su mjeri regulisani i formalno ustrojeni dvosmjerno s pravno regulisanim načelom javnosti i insistiranjem na transparentnosti rada uprave i lokalne samouprave i vršenju poslova u lokalnoj zajednici. Neizostavna i najvažnija obilježja svake javne službe su objektivni problemi, kao što su loša zakonska regulativa, disbalans između kompetencija viših vlasti i organa lokalnih zajednica, dok su subjektivni problemi vezani za ljudske resurse, odnosno, znanja i vještine državnih službenika i namještenika koji rade na tim poslovima. Činjenica je, da država Bosna i Hercegovina, a posebno njeni entiteti, još uvijek ne poklanja dovoljno pažnje lokalnoj samoupravi i njenim organima u kojima se u potpunosti poštuju i primjenjuju zakonske regulative, osnovna ljudska prava i slobode građana, te njihove potrebe koje predstavljaju nezamjenljiv uslov života i rada svih građana na mjesnom

* *Lokalne zajednice u prvoj fazi svog historijskog razvoja su bile proste i izolovane grupe ljudi koji manje više nisu imali potrebe van svoje zajednice.*

* *Teritorijalizacija društva i upravljanja vezana je za stabilizaciju naselja i razvoj poljoprivrede kada zemlja postaje glavno proizvodno sredstvo, nakon čega slijedi urbanizacija kojom se pretvara i sam teritorij u funkcionalni kriterij. U početku to su gradovi-utvrde oko kojih se okuplja okolno stanovništvo, a kasnije središta u kojim djeluju većinom obrtnici, a od industrijalizacije i urbanizacije gradovi pokreću razvoj i oblikuju civilizaciju, kao osnovni životni ambijent ljudi. Zajedničke aktivnosti ljudi na ostvarivanju interesa i potreba dobijaju teritorijalni okvir, a osnova povezivanja unutar tog okvira je osiguravala nova društvena institucija – politička vlast.*

području. Stoga je veoma važno ukazati na ove probleme, pokazati konkretne situacije u kojima se prepoznaje postojanje perspektiva za razvoj lokalnih zajednica, te predložiti kvalitetnije i konkretnije smjernice buduće savremene i demokratske lokalne samouprave.

2. ODNOS DRŽAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava u svakoj državi predstavlja sastavni dio njezina političkog sistema koji u svojoj kompleksnosti, između ostalog, obuhvata različite aspekte položaja, organizacije i funkcionisanja svih organa koji u njoj imaju javna ovlaštenja, odnosno, koji postupaju u općem dobru za sve građane. Razvijenost lokalne samouprave u lokalnoj zajednici ukazuje na stepen decentralizacije, ali i demokratičnosti centralne vlasti, uključujući i mjeru njenog uvažavanja inteligencije i sposobnosti sopstvenih građana da rješavaju probleme koji ih okružuju. Položaj građana na određenom mikro području, kakav je općina, naselje, selo ili ulica u sklopu naselja, određen je stepenom njegove autonomije, odnosno, njegove individue. Unutar lokalne zajednice građanin kao nosilac suverenosti ostvaruje svoja puna prava, slobode i potrebe, a bez obzira na razlike u definisanju, suština demokratije se vezuje za slobode i prava građana da učestvuju u konstituisanju i funkcionisanju vlasti u društvu.

Prema naučnom određenju lokalna zajednica nije samo administrativno-teritorijalna jedinica, već i osnovna teritorijalna zajednica svih njenih građana, koji neposredno i posredno, putem demokratski izabраних predstavnika, ostvaruju svoja politička, građanska, socijalna, ekonomska i druga prava, odlučujući o svim društvenim poslovima koji su u njihovom zajedničkom interesu. Razumijevanje funkcionisanja sistema lokalne samouprave nemoguće je ako se ne analizira i odnos između lokalne jedinice i lokalne zajednice. Lokalna jedinica označava pojedino područje na kojem djeluje neki lokalni sistem upravljanja, a to su u savremenim uslovima općina i grad. Pod općinom se podrazumjeva „jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija ustanovljena zakonom.“* Općina je temeljna jedinica lokalne samouprave na čijem području djeluje.

3. ODNOS UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Upotreba riječi uprava i samouprava u svakodnevnom životu se veoma često koristi. Bez obzira što ih obični ljudi pojmovno pravilno ne razumiju svakodnevna praksa, posebno na ovim balkanskim prostorima, gotovo, pa ih

* Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH („Službene novine FBiH“, broj: 49/06), član 4., dostupno na: <http://www.sogfbih.ba/>

je izjednačila kao sinonime, što je svakako porazno i ne doprinosi razvoju demokratije i osnovnih ljudskih prava i sloboda. Uprava i lokalna samouprava su ustvari, dvije međusobno suprotstavljene kategorije. Ono što je njima zajedničko, jeste, da potiču od istog korijena, te da i jedan i drugi institut, danas, sve više teže izgradnji demokratskog društva u državi. I dok je za samoupravu karakteristično da ona predstavlja jedan od najsigurnijih pokazatelja demokracije državne strukture, dotle je uprava evoluirala od birokratske i represivne, odnosno, tradicionalne javne uprave ka novom javnom menadžmentu*. Današnja, savremena uprava uveliko je napredovala i razlikuje se od nekadašnje tradicionalne uprave koja je počivala na gruboj sili. Upravu u Bosni i Hercegovini čine državni organi uprave (ministarstva, službe za upravu) i upravne organizacije (direkcije, zavodi, agencije), kao i institucije sa javnim ovlaštenjima. Svi ovi organi svoju djelatnost vrše, bilo kao osnovnu ili kao pomoćnu djelatnost. Za razliku od uprave, lokalna samouprava se smatra oblikom odlučivanja i upravljanja u poslovima koji su najbližim građanima u užim lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od njenih stanovnika, ili posredstvom njihovih predstavnika koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih organa. Ona predstavlja samostalno uređivanje i rješavanje mnogih životnih potreba stanovnika u određenim užim teritorijalnim jedinicama, u formi organizovanog i od države autonomnog načina vršenja tih djelatnosti. Historijski i komparativno posmatrano, lokalna samouprava je shvatana različito i razvijana dugo i u različitim uslovima. Ipak, pravna nauka je saglasna, da je lokalna samouprava oblik decentralizacije u kojem njeni organi nisu postavljeni od viših organa, nego su, u pravilu, neposredno birani od građana određenog lokaliteta. Lokalna samouprava predstavlja uspješnu kombinaciju decentralizacije vlasti i demokratizacije društvenih odnosa, u kojoj se vrši veliki broj javnih poslova za građane određenog lokaliteta. Oni i u istim javnim poslovima, globalno

* *Programi reforme javne uprave koji su izvršili snažan uticaj na međunarodnu upravnu politiku vuku korijenje iz vestminsterskih sistema (Australija, Novi Zeland, Velika Britanija i Kanada) i Sjedinjenih Američkih Država, zemalja koje se s pravom smatraju glavnim predstavnicima "Novog javnog menadžmenta". Talas upravnih reformi zapravo je krenuo iz Velike Britanije 1979. godine, kada je u ovoj zemlji izvršena radikalna promjena u programu i načinu rada vlade i njene administracije radi smanjenja uloge države u ekonomskom životu. Značajno je promijenjen status i djelokrug nadležnosti i poslova što je dovelo do suštinskog razmatranja prakse i koncepta postojećeg sistema javne uprave. Reforme su ubrzo uzele maha i u drugim zemljama, uz podršku i vodstvo Bretonvudskih institucija koje su propagirale novi javni menadžment, upravo sa ciljem da se umanjí uloga države u proizvodnji roba i pružanju usluga. Nepostojanje državne uprave koja postiže zadovoljavajućere rezultate smatralo se i preprekom za uključivanje u globalnu ekonomiju, pa je upravna reforma državi trebalo da obezbijedi novi sistem, kojiće joj omogućiti da se naodgovarajućí način globalizuje. Pošlo se od stava da jaka, demokratska država i globalizacija idu zajedno. (Byong-Man Ahn, Halligan, John, VVilks, Stephen (eds.), *Reforming Public and Corporate Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002)*

gledano, uvijek imaju i neku svoju specifičnost i neki svoj posebni interes, sa željom da se to ostvaruje upravo kako oni smatraju da je najsvrsishodnije. To im lokalna samouprava i omogućava. Poseban kvalitet lokalne samouprave jeste u tome što u vršenju javnih poslova omogućava građaninu aktivan odnos i poziciju da odlučuje ili bar da utiče na odlučivanje o njima. Stoga se značaj i kvalitet lokalne samouprave prvenstveno izražava u mogućnosti što veće artikulacije svakodnevnih potreba i interesa građana, na način u kome oni postaju relativan faktor odlučivanja o tome. Za razliku od državne uprave, za koju je karakterističan hijerarhijski odnos, podređenost nižih organa višim i centralizaciju u djelovanju, primarna obilježja lokalne samouprave su autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija. Danas, bilo gdje u svijetu ne postoji država u kojoj lokalna samouprava nije zaživjela kao institucionalni oblik zadovoljenja potreba njenih građana*.

4. ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina je složena država sastavljena od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i distrikta Brčko. Sa svojih 51.209 km teritorije, BiH je jedna od najmanjih zemalja u regionu, ali je još uvijek duplo veća od Slovenije ili Makedonije. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, regulisano je Ustavom iz 1995.godine, Anexom 4. Općeg okvirnog mirovnog ugovora za BiH, zaključenom u Dejtonu. Federacija Bosne i Hercegovine već samim svojim nazivom odražava složenu tvorevinu, jer se sastoji od 10 kantona, koje Ustav FBiH određuje kao federalne jedinice sa jednakim pravima i odgovornostim*, ali mnogo važnije od definisanja ustavno-pravne prirode kantona, svakako jesu nadležnosti koje im Federacija dodjeljuje svojim Ustavom.

Pored općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave, u Federaciji BiH postoji još jedan nivo vlasti. To su kantoni – federalne jedinice, koji nisu drugi nivo lokalne samouprave, već političko-teritorijalne tvorevine sa izrazitim državnim atributima. Te svoje deformisane državne osobine kantoni naročito snažno ispoljavaju u odnosu na općine koje egzistiraju na njihovoj teritoriji. Iako ustavno-normativni model predviđa da se mnogi poslovi moraju prenijeti sa kantona na općine (naročito u onim općinama u kojima većinsko stanovništvo nije iste nacionalnosti kao većinsko stanovništvo kantona), u stvarnosti to se ne dešava. Kantoni mnoga ovlaštenja jednostavno

* U najvećem broju država lokalna samouprava je i kategorija njihovog ustavnog sistema, kao rezultat duboko utemeljenog uvjerenja da se radi o važnom elementu demokratskog razvoja i racionalne organizacije društva. Stoga je ona ne samo dio društvenog i državnog uređenja nego i dio političkog sistema.

* Ustav FBiH, (I, član 1. stav 1. i član 2.)

zadržavaju za sebe i ne slijede normativni model. U Federaciji BiH egzistira 80 općina, tačnije nakon proglašenja (u julu 2014.godine), od strane Parlamenta FBiH, 6 gradova i 74 općine, koje se po mnogo čemu međusobno veoma razlikuju: po veličini teritorije, broju stanovnika, po nivou razvijenosti (kako god je mjerili), po nivou urbanizacije itd. Logično je i očekivati da ove razlike utiču na kvalitet ostvarivanja općinskih nadležnosti, pa stoga i imamo manje ili više uspješne i razvijene lokalne zajednice.

Za razliku od Federacije BiH koja je složena političko-teritorijalna zajednica, Republika Srpska uređena je kao unitarna. To znači da između jedinica lokalne samouprave (kao najnižeg nivoa vlasti) i entitetske vlasti (kao najviše vlasti u okviru entitetskih granica), ne stoji nikakva međuvlast u vidu kantona, srezova, okruga ili regija*. Naime, u Republici Srpskoj postoje 62 općine (tačnije: 56 općina i šest gradova) i sve one upućuju ka vladi i njenim ministarstvima brojne zahtjeve, traže kontakte, trebaju upute i savjete, lobiraju za razne projekte, upućuju molbe za dodatna sredstva ili ultimativno zahtijevaju ono za što smatraju da su zakinute. To često dovodi do pojave koja se u teoriji komuniciranja zove „zagušenjem mreže”, a zapravo se - osim o slaboj protočnosti komunikacionih linija - radi o tome da Vlada i njena ministarstva nemaju dovoljno kapaciteta da blagovremeno i kvalitetno odgovore na sve zahtjeve koji im se upućuju. Osim toga, Republika Srpska ima neuobičajen i, sa stanovišta upravne racionalnosti, krajnje nepraktičan oblik. Ovo naglašavamo zbog toga što se mogu naći tekstovi u kojima se kaže da je Republika Srpska podijeljena na pet regija – banjalučku, dobojsku, bijeljinsku, sarajevsko-romanijsku i trebinjsku. Zbog ovakvog unitarnog uređenja pojedina općinska središta su po 300 i 400 km udaljena od republičkog administrativnog centra, a to, zbog loših saobraćajnica, izuzetno otežava komunikaciju između centra i provincije. Unitarni oblik uređenja zemlje je po svojoj prirodi skloniji centralizmu od federalnog uređenja. Zbog toga ne čudi činjenica što je Republika Srpska tek u trećem pokušaju donijela Zakon o lokalnoj samoupravi koji donosi izvjesnu decentralizaciju.

Razlike među općinama Republike Srpske su ogromne, kao i razlike koje se mogu uočiti među općinama u Federaciji BiH. Naime, ove razlike se ogledaju u veličini teritorije, broju stanovnika, po razvijenosti, broju zaposlenih, broju velikih i unosnih preduzeća, po broju učenika, studenata i visokoobrazovanih građana... Neke su općine veoma razvijene – imaju univerzitete, kliničke centre i bujan kulturni život, a druge su zapuštene i nerazvijene, čak i bez osnovnih i srednjih škola i domova zdravlja, a da se o univerzitetima, pozorištima i drugim kulturnim institucijama i ne govori.

* To, takođe, znači da entitetska uprava, u prvom redu ministarstvo zaduženo za lokalnu samoupravu, direktno i bez posrednika komunicira s opštinama i gradovima. To može izgledati kao prednost – ali detaljna analiza pokazuje da ovaj način komuniciranja nedaje uvijek najbolje rezultate.

Kroz neke općine prolaze glavni putevi i željeznica, a druge su zabačene i nepristupačne: stanovnicima prvih svijet je na dohvat ruke, stanovnicima drugih sve je daleko. Neke općine imaju razvijene i brojne službe koje zapošljavaju desetine visokoobrazovanih stručnjaka svih profila; druge zapošljavaju samo po nekoliko ljudi, a i oni nemaju šta da rade. Ono što je primijetno i poražavajuće jeste to da ni Ustavi ni zakoni o lokalnoj samoupravi Federacije i RS, ne uzimaju u obzir ogromne razlike između općina pošto je u oba entiteta BiH usvojen koncept tzv. monotipne općine. To znači da sve općine imaju iste nadležnosti, tj. treba da obavljaju u principu iste poslove bez obzira što su okolnosti u kojima se njihove aktivnosti odvijaju sasvim različite i bez obzira što same općine raspolažu različitim sredstvima za ispunjavanje svojih obaveza.

Iz ovoga bi se dalo zaključiti da će općine obavljati svoje nadležnosti u zavisnosti od svojih mogućnosti i sredstava s kojim raspolažu. Međutim, u pravnoj doktrini se smatra da „nadležnost“ nije samo pravo već i obaveza, pa odatle proizlazi da općine i nisu u mogućnosti da biraju šta će od svojih nadležnosti da izvršavaju, a šta neće. One moraju da obave sve što im ustav i zakon stave u nadležnost. Osim toga, pošto ustav i zakoni garantuju građanima određena prava čije zadovoljavanje moraju da obezbijede općine, građani očekuju da ta svoja prava konzumiraju u punom obimu, a ne djelimično, tj. da zadovoljavanje njihovih potreba za koje je nadležna općina ne zavisi od toga koliko općina ima sredstava ili koliko općinsko rukovodstvo smatra da je dovoljno. Kao rezultat toga imamo često situaciju da se općine proglašavaju krivim i nailaze na negodovanje nezadovoljnih građana, zato što nisu u stanju zadovoljiti vrlo često ni njihove elementarne potrebe, niti pružiti adekvatne usluge iz svoje nadležnosti. Moglo bi se zaključiti da je ispunjavanje nadležnosti općina zaista je usko povezano sa njihovom ekonomskom (ne)uspješnošću. U ovom kao i mnogim drugim istraživanjima ustanovilo se da ekonomski uspješne, bogate i razvijene općine u većoj mjeri izvršavaju svoje nadležnosti, nego što to čine ekonomski neuspješne općine koje obično zanemaruju svoje obaveze prema građanima.

5. FINANSIRANJE I IMOVINA LOKALNIH ZAJEDNICA

Jedno od veoma važnih pitanja koje je vezano za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave, svakako je i pitanje njihovog finansiranja i učešća u raspolaganju lokalnim resursima u skladu sa važećom zakonskom regulativom. Kada je riječ o lokalnim resursima, radi se o pitanju svojine općina/gradova nad pokretnom i nepokretnom imovinom, koji su, na prostoru BiH, nastali momentom pretvaranja društvene u državnu svojinu. Zvuči paradoksalno da su gotovo sve zemlje u tranziciji, pa i one koje nikada nisu ni imale svojinska ovlašćenja na lokalnom nivou, donijele zakone kojima se

lokalnim samoupravama garantuje svojina, naročito na imovini koja im je neophodna za obavljanje izvornih i povjerenih nadležnosti i ovlašćenja, a da u BiH, u okviru do sada provedenih reformi, nisu napravljene neki značajniji pomaci u tom pogledu. Naročito je i ovdje, važno imati u vidu činjenicu da je BiH na putu pridruživanja Evropskoj uniji, čiji je zvanični stav da je proces jačanja demokratskih institucija na lokalnom nivou i proširivanje njihove samostalnosti i kompetencija, u direktnoj zavisnosti od uspostavljanja institucije općinske/gradske imovine.

U ranijem sistemu lokalne samouprave bila je predviđena samostalnost općina u finansiranju, jer su, radi zadovoljavanja zajedničkih potreba u općini, radnici u preduzećima i građani u mjesnim zajednicama i drugim organizacijama i zajednicama u općini kao cjelini, odlučivali o udruživanju sredstava i o njihovom korištenju (Dedić, 1998). Novi sistem lokalne samouprave donio je i novi sistem finansiranja lokalne samouprave, kao i novi način upravljanja lokalnim resursima. Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na nepokretnu i pokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlasti, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših nivoa vlasti*. Ova zakonska odredba ne govori o vlasništvu, nego o pravu jedinice lokalne samouprave, odnosno obavezi viših nivoa vlasti da jedinici lokalne samouprave osiguraju imovinu, odnosno druge izvore finansiranja za ostavriavanje njenih nadležnosti. Ovdje je veoma važno istaći da slobodno raspolaganje predstavlja ovlaštenje koje pripada vlasniku, te da općina, odnosno jedinica lokalne samouprave slobodno raspolaže izvorima finansiranja u okviru svojih ovlaštenja, te da ima pravo imati u vlasništvu pokretne i nepokretne stvari. Jedinica lokalne samouprave, kao pravno lice, može sticati imovinu i istu koristiti, odnosno njome upravljati i raspolagati u skladu sa vlašničko-pravnim i drugim zakonima i propisima.

Međutim ovo se odnosi na imovinu i izvore finansiranja neophode za ostvarivanje izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, dok bi na sredstvima koja im se dodijele za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira nadležnosti viših nivoa vlasti, jedinica lokalne samouprave imala pravo korištenja, eventualno i pravo upravljanja, ali ne i pravo raspolaganja, o čemu odlučuje organ koji jedinici lokalne samouprave povjerava poslove i sredstva.

U zakonodavnoj praksi federalnih i kantonalnih vlasti uglavnom se ne uvažava ustavni položaj općine, njena autonomnost, kao ni prava općinskih vlasti na sopstvene izvore finansiranja za obavljanje povjerenih javnih poslova (Milićević, at all; 1999). Da bi se postigli pomaci i uspostavile za jedinice lokalne samouprave pozitivne promjene koje će im donijeti veće

* Zakon o principima lokalne samouprave („Sl.glasnik FiH“ br.49/06) član 33.

nadležnosti, neophodne su određene promjene u Ustavima oba entiteta (FBiH i RS), te promjene u nekim ključnim zakonima koji regulišu materiju lokalne samouprave, obavljanje komunalnih djelatnosti, koncesije i raspolaganje zemljištem, kao osnovu za istinsko raspolaganje i vlasništvo nad lokalnim resursima. Iz navedenog se nameće potreba za uspostavljanje novog načina upravljanja lokalnim resursima, budući da je odnos jedinica lokalne samouprave prema lokalnim resursima ključni faktor efikasnosti i efektivnosti njihovog korištenja na dobrobit cijele lokalne zajednice. Prema tome, najvažnije je da općine/gradovi, pod određenim uslovima, treba da ponovo postanu vlasnici one imovine koja im je oduzeta pretvaranjem društvene u državnu svojinu 1993. godine, a tamo gdje to nije moguće, da dobiju veće ingerencije u raspolaganju imovinom. Preciznije rečeno, radi efikasnijeg djelovanja i zadovoljavanja potreba građana, trebalo bi promijeniti trenutnu poziciju jedinica lokalne samouprave u pogledu vlasništva i raspolaganja nad imovinom javnih preduzeća, uključujući i komunalnu infrastrukturu, pripadajuće građevinsko zemljište, dobra u općoj upotrebi (put, trg, park, ulica), prirodne resurse (šume, poljoprivredno zemljište, rude, rijeke, jezera) i slično.

U Bosni i Hercegovini, a naročito u Federaciji BiH kantoni imaju veoma široka ovlaštenja u vršenju javnih poslova, posebno u sferi fiskalne politike i prostornog planiranja. Ovakva ustavna pozicija kantona, uskratila je mogućnost uspostave i razvoja samostalnog i šireg samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i mogućnost pune autonomije u osiguravanju vlastitih izvora finansiranja. U Republici Srpskoj, zbog visokog stepena centralizacije vlasti na nivou entiteta, općine nisu imale dovoljan zakonski i stvarni osnov za punu autonomiju lokalne samouprave (Pejanović; 2005).

Svakako da bi uspostava nove teritorijalne i funkcionalne organizacije lokalne samouprave u BiH entitetima (napuštanje monotipske strukture), omogućila jedinicama lokalne samouprave, u zavisnosti od njihovog statusa, efikasniju i efektniju dodjelu različitih izvornih nadležnosti, za čije izvršenje je onda potrebno utvrditi neophodnu imovinu, a potom na jedinice lokalne samouprave prenijeti vlasništvo nad istom. Sa aspekta potreba kreiranja ovog modela važno je primijetiti da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (www.bbnet.org.yu/blnet/yug/povelja.htm) naročitu pažnju posvećuje obezbjeđenju neophodnih resursa za finansiranje funkcija lokalnih vlasti, a u svrhu realizacije dodijeljenih nadležnosti i ovlašćenja. Lokalne vlasti uvijek imaju priliku da uspostavljaju neposredniji odnos sa građanima, da ih motivišu i da pokrenu kreiranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava. Otud i velika odgovornost općina/gradova u obezbjeđenju neophodne infrastrukture za pružanje cjelokupne podrške razvoju privrednih

subjekata na njenoj teritoriji i stvaranju dovoljno atraktivnog okruženja za nove investicije.

Lokalna samouprava u FBiH, definisana je kao „pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”. Pri tome je izuzetno značajno da će prava povjerena lokalnim vlastima, po pravilu, biti puna i isključiva. Ta prava, centralne ili regionalne vlasti ne smiju uskraćivati ili ograničavati, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Imovinom u vlasništvu općine mora se upravljati u skladu sa zakonom i drugim propisima, te u interesu lokalnog stanovništva i s pažnjom dobrog domaćina*. Ova zakonska odredba na posredan način isključuje mogućnost upravljanja imovinom u vlasništvu općine mimo interesa i potreba stanovništva jedinice lokalne samouprave. To praktično znači da treba izbjeći „preduzetničku ulogu neformalnih grupa“ na lokalnom nivou u raspolaganju lokalnim resursima i kompletnu aktivnost usmjeriti na pronalaženje najboljeg mogućeg modela upravljanja, u cilju povećanja životnog standarda prevashodno građana koji žive i najveći dio svojih prava ostvaruju upravo na lokalnom nivou. Pitanje vlasništva i upravljanja resursima na lokalnom nivou od suštinskog je značaja i za proces decentralizacije, ekonomsko osnaživanje i razvoj lokalne samouprave.

U posljednje vrijeme sve više jačaju značaj i uloga lokalne zajednice, što je naročito potencirano strahovito brzim tehničko-tehnološkim razvojem i potrebom brzog prilagođavanja promjenama koje iz njega proizilaze. S tim u vezi ekonomski razvoj lokalne zajednice i nivo životnog standarda građana na njenim prostorima sve više zavise od povezivanja njene privrede na lokalnom, nacionalnom i globalnom nivou.

6. ZAKLJUČAK

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, odnosno Zakon o lokalnoj samoupravi u RS, otvorili su proces decentralizacije u BiH. Na osnovu analize pravnog i političkog okvira lokalne samouprave u BiH, uvida u stanje i korištenje lokalnih resursa i imovine i iskustava zemalja u okruženju sa razvijenom lokalnom samoupravom, da se zaključiti da je opravdanost prenosa vlasništva i većih ingerencija u raspolaganju lokalnim resursima u korist jedinica lokalne samouprave itekako potrebna. Generalni problem zakonskog okvira u BiH odnosi se na međusobnu neusklađenost propisa koji tretiraju ista pitanja, kao i propisa koji se donose na različitim hijerarhijskim nivoima. Misli se prvenstveno na nepostojanje podzakonskih

* Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, op. cit., član 35.

akata, koliziju zakonskih odredaba u različitim zakonima, neusaglašenost entitetskih i kantonalnih zakona, neusaglašenost rokova i procedura itd..

Nedostaje puni subjektivitet lokalnih jedinica sa stanovišta imovinsko-pravne komponente (općinska svojina kao temeljni oblik svojine po Ustavu). Lokalne zajednice u BiH karakteriše visok nivo zavisnosti od prihoda koji im se transferišu sa viših nivoa vlasti, i nemaju mogućnosti da utiču na visinu ključnih izvora finansiranja, osim na neke lokalne takse i naknade. Kriterije u raspodjeli zajedničkih poreza određuje viša instanca vlasti, koja istovremeno definiše i učešće pojedinih nivoa u raspodjeli, naplatu zajedničkih poreza i kontrolu primjene zakonskih propisa. Nakon višegodišnje uzaludne borbe da se općine izuzmu od otplate kredita Međunarodnom monetarnom fondu; Savez općina i gradova podnio je tužbu protiv Federacije BiH zahtijevajući da se izuzmu od otplaćivanja duga MMF-u, budući da od brojnih kredita ne dobivaju nikakva sredstva. Naime, kreditni aranžman sa MMF-om, zaduženja i deficiti koji se saniraju iz tih sredstava, nisu prouzrokovani poslovanjima ili zaduženjima općina. Prema tome, po logici stvari općine nebi trebale učestvovati u povratu i pokrivanju takvih obaveza. Međutim, već godinama se dešava da faktički jedan dio općinskih sredstava služi za povrat i saniranje tih obaveza prema MMF-u, iz čega proizilazi da općine u FBiH na takav način trpe štetu. Dalje, ako se uzme u obzir Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, kojim po ovom Zakonu općinama i gradovima pripada 8,42% od ukupnih prihoda sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje, može se naslutiti razlog njihovog nezadovoljstva. Po ovom Zakonu, iz dijela koji dobija Federacija BiH najveći postotak 51,48% transferira se za kantone, 36,2% ide na funkcionisanje Federacije, dok Direkcija za ceste transferira preostali dio od 3,9%. Iz ovoga se jasno vidi podređen i nezavidan položaj lokalnih zajednica u FBiH, kao i njihov zavistan položaj u odnosu na više nivoe vlasti. Bosna i Hercegovina kao i sve ostale demokratske države u svojoj strukturi vlasti treba da ima institucije koje će služiti razvoju lokalne samouprave. U koncipiranju reforme lokalne samouprave važno je predvidjeti formiranje posebnog federalnog Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu koje bi imalo dvije cjeline: jedno za upravu i drugo za lokalnu samoupravu. Ovo ministarstvo bi profesionalno proučavalo i objedinjavalo aktivnosti na reformi uprave u procesu integracije u Evropsku uniju, pratilo bi razvoj lokalne samouprave sa stanovišta harmonizacije zakonskog uređivanja pozicije općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave. Takođe, u ovom ministarstvu mogli bi se izrađivati projekti, uključujući i zakonska rješenja kojim bi se počeli rješavati problemi reforme teritorijalne organizacije općina, odnosno lokalne samouprave koja je naslijeđena još iz vremena socijalističkog uređenja BiH. Dalje, sve općine imaju jednake nadležnosti, a kako smo vidjeli iz prednje navedenog, nejednake mogućnosti da ih izvršavaju. To ni ne bi bilo ni toliko

važno, kada nadležnosti ne bi u isto vrijeme predstavljale i obavezu. Naime, općina je dužna da izvršava zakonske nadležnosti uvijek kada postoji potreba za tim, a način ustanovljavanja da li potreba postoji ili ne, propisan je zakonom ili aktom vlade – u svakom slučaju nije prepušten općini. Pošto neke općine unatoč zakonu, često zbog teškog materijalno-finansijskog položaja, ne mogu da izvrše svoje nadležnosti, čak ni uz finansijsku pomoć države, one su izložene dvostrukom pritisku: s jedne strane građani zahtijevaju ista prava kao i stanovnici drugih, razvijenijih i bogatijih općina, a s druge strane vlada je dužna da kontroliše provođenje zakona i da prema općini preduzima sankcije ako ustanovi da ona to ne čini. Zahtjeve i proteste građana općinska uprava, (mada ni to nije popularno niti preporučljivo jer može da izazove različite negativne konotacije), može jednostavno da ignoriše ali tako ne može da se odnosi prema državi. Pošto se općine veoma razlikuju po svojoj ekonomskoj snazi, bilo bi logično da im se povjere različite nadležnosti – u skladu s njihovim mogućnostima da ih uspješno obavljaju. Do sada urađene analize pokazuju da male i nerazvijene općine do 80% svog budžeta koriste za funkcionisanje administracije tj. za plate službenika i vijećnika i za materijalne troškove uprave, a neke čak i transfere od vlade pretaču u plate. Iz toga naravno da proizilazi zaključak da takve općine ne mogu dobro ni kvalitetno ispunjavati svoje zakonske nadležnosti i da su njihovi građani uskraćeni za kvalitetne općinske usluge. Rješenje za ovaj problem bila bi drugačija kategorizacija općina koja bi im omogućavala da preuzimaju samo one nadležnosti koje mogu da izvršavaju i to na nivou zakonom predviđenih standarda, što bi faktički značilo odustajanje od sada postojećeg monotipskog koncepta općina, ali uzevši u obzir trenutnu situaciju u BiH, evidentno je da za to nema neophodne političke volje. Brojni su pozitivni primjeri i ideje koje bi lokalne zajednice mogle primijeniti u poboljšanju svog položaja, odnosno postizanju većeg nivoa zadovoljstva građana, pružajući bolje i kvalitetnije usluge, ali u slučaju BiH, ovo kao i mnoga druga pitanja, ne zavisi od teorijske klasifikacije već od nivoa razvijenosti zemlje i privrede. Logično je da decentralizaciju funkcija na lokalnom nivou, prati i fiskalna decentralizacija, ali ta dva procesa kod nas uglavnom ne teku paralelno i sinhrono jer se u najčešćem slučaju očekuje da viši nivoi vlasti (entitetske ili i entitetske i kantonalne u FBiH), prenose nadležnosti na lokalni nivo ali za sebe zadržavaju „kontrolu“ nad sredstvima.

LITERATURA

1. Ademović, N., Marko, J., Marković, G., 2012. Ustavno pravo Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung,
2. Dedić, S., 1998. Lokalna samouprava u FBiH“. Sarajevo: Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu,
3. Đelmo, Z., 2009. Pravno uređenje javne uprave. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu,
4. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi („Službeni list R BiH“, broj: 31/94),
5. Ibrahimagić, O., 1999. Politički sistem Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Magistrat Sarajevo,
6. Ivanišević, S., 2008. Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu, priručnici za stručno usavršavanje,
7. Jovičić, M., 1993. Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti, Beograd: APF; br. 1-2.
8. Keserović, S, 2007. Uloga javne uprave u procesu evropskih integracija, European Integration Training. Sarajevo,
9. Leskovac, S., 2009. Tranzicija i reforma javne uprave. Sarajevo: Fakultet političkih nauka,
10. Lozina, D., 2003. Oglеди o lokalnoj samoupravi. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu,
11. Milićević, N, Pašić, H., Štitić, A., Zlokapa, Z., 1999. Lokalna samouprava u BiH. Sarajevo: OSCE – Ured za demokratizaciju,
12. Pavić, Ž., 1998. Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave,
13. Pejanović, M. Sadiković, E., 2010. Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo/Zagreb,
14. Pejanović, M., 2005. Politički razvitak BiH u postdejtonskom periodu, Sarajevo: TDK,
15. Šmidovnik, J., 1995. Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba,