

Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi

*Muhamed I. Mujakić**

UDK 352/353(497.6)
Stručni rad (professional paper)
Primitljeno: 19. 7. 2010.
Prihvaćeno: 1. 12. 2010.

Opisuju se lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) te normativna rješenja i praktična iskustva lokalne samouprave u FBiH. Predstavlja se zakonski okvir i struktura lokalne samouprave, kako na nivou Bosne i Hercegovine tako i na nivoima entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Lokalna samouprava jedno je od najsloženijih pitanja organizacije i funkcionisanja vlasti. Ona je neporeciva vrijednost i sastavni dio svakog savremenog demokratskog političkog sistema. Najvažniji evropski pravni dokument iz ove oblasti je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koju je Bosna i Hercegovina rataificirala 1994.

Ključne riječi: lokalna samouprava, općine, Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska

* Mr. sc. Muhamed I. Mujakić, Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Sarajevo (Law Institute in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo)

1. Uvod

Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine (BiH) regulirano je Ustavom iz 1995. kao Aneksom IV Općeg okvirnog mirovnog ugovora za BiH, koji je zaključen u Dejtonu, SAD. Komplicirana, asimetrična i višestepena struktura države uslovlja je i nefunkcionalnu strukturu lokalne samouprave. Za razumijevanje stanja lokalne samouprave u BiH potrebno je imati u vidu da je ona složena država, izrazito složene organizacione i funkcionalne strukture u kojoj postoje dva entiteta sa visokim stepenom samostalnosti i nadležnosti u vršenju funkcija državne vlasti. Centralni organi državne vlasti BiH imaju vrlo ograničen obim funkcija i nadležnosti (Miličević i dr., 1999: 38, 41).

Prema Dejtonskom ustavu, država BiH nastavlja pravno postojanje umjesto Republike Bosne i Hercegovine, i to sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je u Dejtonskom ustavu određeno i u postojećim međunarodno priznatim granicama. BiH je složena državna tvorevina *sui generis*, koja se kao takva sastoji od dva ravnopravna entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (Dedić, 1998: 75), ali asimetrično uređena.

Sa svojih 51.209 km² teritorije BiH je jedna od najmanjih zemalja u regionu, ali je još uvijek dvostruko veća od Slovenije, Makedonije, Crne Gore ili Kosova. Prema posljednjem zvaničnom popisu stanovništva iz 1991., BiH je imala 4,354.911 stanovnika. Agencija za statistiku BiH procjenjuje da je broj prisutnih stanovnika u 2005. bio 3,842.537, a publikacija *CIA The World Factbook*, za juli 2007., navodi broj od 4,552.198 stanovnika. Entiteti dijele državnu teritoriju u omjeru 51% : 49%, pri čemu Federaciji Bosne i Hercegovine pripada veći dio (Zlokapa i dr., 2007: 181).

Lokalna samouprava u BiH razvija se kroz dva odvojena i u izvjesnoj mjeri različita supsistema – onaj u Republici Srpskoj i onaj u FBiH. Međutim, pošto se entiteti Bosne i Hercegovine međusobno veoma razlikuju, to i lokalna samouprava ima donekle različit tretman u Republici Srpskoj i FBiH. To se ogleda u različitim nadležnostima koje ustavi i zakoni povjeravaju općinama kao jedinicama lokalne samouprave, u različitom stepenu u kojem općine ostvaruju povjerena im ovlaštenja i u različitom odnosu općina sa višim nivoima vlasti.

Ustav BiH ne sadrži ni jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Samo se na jednom mjestu govori o teritorijalnoj organizaciji BiH, i to u odredbi kojom se utvrđuje obaveza entiteta i svih njihovih administrativ-

nih jedinica da su dužni pridržavati se ovog ustava i općih načela međunarodnog javnog prava (čl. III.3.b).

Većina trenutno važećih ustava u razvijenim i modernim državama lokalnu samoupravu tretira kao pravo građana te detaljno definiše pravo lokalne samouprave. To nije slučaj sa važećim Ustavom BiH iz 1995. u kojem se uopće ne spominje lokalna samouprava. Ustav ne sadrži ni jednu opću normu kojom bi se garantovalo pravo čovjeka na lokalnu samoupravu (Trnka, 2006: 385).

Međutim, s obzirom na to da je BiH potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1994., Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema BiH, mada sva ustavna i zakonska rješenja u BiH još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom (Trnka, 2006: 385).

Trenutno u BiH egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcionisanja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. Na području FBiH je 80 općina, a Republika Srpska administrativno je podjeljena na 62 općine. Brčko je zasebna administrativna jedinica – Distrikt. U BiH trenutno postoje samo četiri grada sa statusom jedinica lokalne samouprave: Sarajevo i Mostar u FBiH te Banja Luka i Istočno Sarajevo u Republici Srpskoj.

Entitetskim zakonodavstvom obezbjeđen je normativni okvir, ali je unapređenje organizacije i funkcionisanje lokalne samouprave u praksi dugoročan proces. Oba modela lokalne samouprave u entitetima, iako vrlo slični, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem kod oba modela je nedovoljna autonomija lokalne samouprave, koja se odražava na njezino normalno funkcionisanje.

Tako Zlokapa smatra da sadašnje stanje lokalne samouprave najviše slični na »ono u Njemačkoj gdje je lokalna samouprava u nadležnosti saveznih jedinica – *Länder*, koje prema vlastitom nahodanju, spoznajama i iskustvu uspostavljaju sebi odgovarajuće strukture lokalne samouprave i propisuju im nadležnosti.« (Zlokapa i dr., 2007: 181)

Koncepciju, stanje i razvoj lokalne samouprave u BiH moguće je posmatrati samo u svjetlu karakteristika njenog državnopravnog uređenja, pravnog sistema i organizacije državne vlasti (Dmičić, 2008: 17).

Za adekvatno sagledavanje stanja lokalne samouprave u BiH potrebno je imati u vidu bar osnovne karakteristike državnopravnog uređenja, stanja pravnog sistema i organizaciju državne vlasti Bosne i Hercegovine.

Ostvarivanje lokalne samouprave najdirektnije je uslovljeno daljnjom dogradnjom i funkcionisanjem pravnog sistema, izgradnjom koncepta dobre uprave, demokratskim procesima, ostvarivanjem ustavnosti, zakonitosti, vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sve to postaje temeljna pretpostavka uspostavljanju i razvijanju općine kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave.

2. Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine

2.1. Uvod

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine uspostavljen je u BiH 1994. kao kompromisno rješenje sukoba Bošnjaka i Hrvata u dijelu pod kontrolom Armije BiH i Hrvatskog vijeća odbrane. Ustav te Federacije iz 1994. prvobitno je predviđao općinu kao jedini oblik ostvarivanja lokalne samouprave. Amandmanima na Ustav iz juna 1996. definisan je i drugi oblik lokalne samouprave – grad. Godine 1997. amandmanima je posebno definisan položaj Sarajeva kao glavnog grada, kao i položaj Grada Mostara. U FBiH je usvojen Zakon o osnovama lokalne samouprave 1995. (na snazi sve do 2006.), a kantoni su također usvojili svoje zakone o lokalnoj samoupravi.

Novim Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu FBiH (Trnka, 2006: 386). Ustavom FBiH propisano je da se u općini ostvaruje lokalna samouprava (čl. VI.2.(1)).

Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH utvrđene su nadležnosti općina bez bilo kakvih razlika i izuzetaka, barem formalno, pa bi se shodno tome moglo zaključiti da su općine u FBiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, na veličinu teritorije/prostora, na ekonomski i privredni razvoj i druge parametre.

No, neki teoretičari lokalne samouprave ne slažu se s time i tvrde da nije prihvaćen model monotipske općine. Trnka smatra da položaj i nadležnosti općina zavise od velikog broja faktora kao što su broj stanovnika, veličina teritorije, stepen razvijenosti, je li u sastavu grada, od nacionalne strukture i brojnih drugih uslova. Granice odnosno veličinu i broj općina

utvrđuje FBiH zakonom. Pri tome se mora osigurati i konsultovanje lokalnog stanovništva (Trnka, 2006: 386).

Zlokapa međutim ističe da su u BiH, odnosno i u FBiH i u Republici Srpskoj, općine monotipske, odnosno da sve imaju jednake nadležnosti, što, smatra, nije dobro. On tvrdi da »ni ustavi ni zakoni o lokalnoj samoupravi Federacije i Republike Srpske ne uzimaju u obzir ove ogromne razlike između općina pošto je u oba entiteta Bosne i Hercegovine 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.« (Zlokapa i dr., 2007: 191)

Sve u svemu, općine u FBiH i Republici Srpskoj normativno su monotipske, mada sve općine zbog svojih subjektivnih razloga (kao što su privredni i ekonomski razvoj, javni prihodi i dr.) ne ostvaruju sve nadležnosti u istom ili pak sličnom obimu. O pitanju je li bolje da sve općine budu monotipske (isti pravni status i iste nadležnosti) ili pak višetipske postoje oprečna razmišljanja, kako u teoriji tako sve više i u praksi.

Iako je to bio standard, da sve općine imaju jednake ovlasti, te iako je takav sistem bio i u prethodnoj SR Bosni i Hercegovini u vrijeme socijalističkog društvenog poretka te ga i danas *de lege lata* prepoznaje zakonodavac u BiH, postoji interesantan primjer susjedne Republike Hrvatske gdje su do 2000. bile monotipske općine, ali su iz ekonomskih razloga omogućili da financijski snažnije lokalne jedinice obavljaju i poslove mimo oblatornog djelokruga. Mnogi teoretičari iz Bosne i Hercegovine zagovaraju promjenu monotipskog modela u višetipski.

Na osnovu objektivnih načela bolje bi bilo održati monotipski model po kojem su sve općine jednakih nadležnosti za svoje građane; one koje mogu da vrše u potpunosti svoje nadležnosti, neka ih vrše, a onima koje imaju određenih problema u vršenju tih nadležnosti, treba omogućiti alternativni mehanizam za njihovo vršenje.

Lokalna samouprava u FBiH organizovana je i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave (čl. 3. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH).

Bez obzira na nomotehničke nedostatke zakona, uočljivo je da su propisi o lokalnoj samoupravi u FBiH tokom perioda između starog (1995.) i novog (2006.) Zakona evoluirali, i to u pozitivnom smislu:

1. prihvaćeno je moderno evropsko shvatanje lokalne samouprave (ne kao ličnog prava građana, već kao prava lokalnih organa da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva);
2. u monotipnu strukturu lokalne samouprave, pored općine, uvodi se i grad kao jedinica lokalne samouprave;
3. postepeno se proširuju nadležnosti općina;
4. promijenjen je način izbora načelnika (sada ga biraju neposredno građani, a prije ga je biralo općinsko vijeće) (Zlokapa i dr., 2007: 183).

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom. Ona je osnovna jedinica lokalne samouprave u FBiH. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije iz zakona, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovog zakona predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja drugih uvjeta iz zakona.

2.2. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Pitanje nadležnosti, uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određenja pozicije jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave mogu biti izvorne, odnosno vlastite, i eventualno one koje se delegiraju od viših nivoa vlasti. Vlastite, odnosno izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisane su Zakonom i statutima, odnosno taksativno su nabrojene (Politički sistem, 2009: 421).

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave pripadaju u jedan od najbitnijih elemenata koji karakterišu lokalnu samoupravu, odnosno djelokrug njenog obima. Što se tiče djelokruga obima, odnosno nadležnosti jedinica lokalne samouprave, tu svakako spadaju: donošenje budžeta; donošenje raznih programa i planova razvoja; uređenja prostora i donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova; utvrđivanje politike korištenja i

utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice; utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima; organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza i druge nadležnosti.

Zakonodavac u Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH uspostavlja veći broj nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave (njih 29; čl. 8.). Te su nadležnosti:

1. osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;
2. donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;¹
3. donošenje programa i planova razvoja jedinice i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje;²
4. utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;³
5. donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
6. utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
7. utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
8. utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem;⁴

¹ Zakonodavac nije predvidio i precizirao rokove za usvajanje budžeta lokalnih zajednica niti je definisao kaznene odredbe protiv odgovornih za neusvajanje ili kašnjenje usvajanja budžeta. Eklatantan primjer problema usvajanja budžeta postoji u Gradskom vijeću Grada Mostara gdje se iz godine u godinu problem ponavlja. Isti problem evidentan je i u drugim dijelovima BiH.

² Svaka općina u FBiH usvaja svoj program i plan razvoja koji može biti kratkoročnog, srednjoročnog ili pak dugoročnog karaktera.

³ Pitanje zaštite čovjekove okoline, odnosno okoliša na lokalnom nivou u posljednje vrijeme poprima sve veći značaj. Često se otpad odlaže blizu putova ili pak obala rijeka i jezera. Neke općine ipak više paze na zaštitu okoliša i prirodnih resursa, kao na primjer općina Bihać koja ima lokalne službe koje se brinu za očuvanje čiste rijeke Une na njezinu prostoru, dok je tokom rijeke, kada ona prelazi na teritoriju općine Bosanska Krupa, taj nivo očuvanja sve manji.

⁴ Ovo je veoma značajna nadležnost općina koja se direktno tiče građana: dobivanje urbanističke saglasnosti, građevinskih dozvola, upotrebne dozvole i sl. Svi građani koji žele da ostvare pravo građenja moraju da pokrenu određen posebni upravni postupak koji se

9. utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;⁵
10. utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihova korištenja;⁶
11. upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putovi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta, parkovi;⁷
12. organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza;⁸
13. utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;⁹
14. osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;

odnosi na dobivanje niza saglasnosti i dozvola da bi se ostvarilo pravo građenja na građevinskom zemljištu. Općine obično imaju svoje službe koje izvršavaju tu nadležnost.

⁵ Imovina lokalne zajednice spada u veoma važnu i osjetljivu problematiku jer je to izvor javnih prihoda (npr. po osnovu korištenja i sl.). Ova nadležnost često je predmet zloupotrebe i kršenja prava na lokalnu samoupravu viših nivoa vlasti u FBiH (npr. kantoni uzurpiraju imovinu grada ili općine).

⁶ Prirodni resursi također su veoma važno pitanje lokalne zajednice koje joj daje određene potencijale kao što je turizam, industrija i sl. Često se govori o davanju određenih prirodnih resursa pod koncesije kao što su određeni kopovi s rudom, poljoprivredna zemljišta i dr.

⁷ U FBiH se veoma malo ulaže u lokalnu infrastrukturu. Objekti infrastrukture kao što su vodovodi, odlagališta smeća i lokalni putovi (uključujući mostove i tunele) veoma su zapušteni i to je odgovornost lokalnih vlasti. Najvažniju ulogu u kvalitetnom ostvarivanju te nadležnosti ima menadžment općine, tj. načelnik općine i njegovi saradnici. Niz je uspješnih primjera općina u FBiH gdje upravo načelnici općina imaju dobre rezultate, kako u sferi tih nadležnosti i poslova iz svog djelokruga tako i za ostale aktivnosti, kao što su npr. načelnici općina Zenica, Bihać, Tuzla, Vitez, Cazin, Jajce, Sanski Most i dr.

⁸ Javni prijevoz kao nadležnost i funkcija lokalnih zajednica ostvaruje se na nivou općina, gradova, ali i kantona. Tako Sarajevo koje je grad uspostavljen od četiri općine: Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad, ali koji je organizovan i kao Kanton Sarajevo kojeg osim tih gradskih općina čine i druge, kao kanton ima nadležnost javnog prijevoza te je osnivač JKP GRAS koje je organizator javnog prijevoza umjesto općina čija je to zakonska nadležnost, ili pak Grada Sarajeva.

⁹ Osnivanje predškolskih obrazovno-odgojnih ustanova, dječijih vrtića/obdaništa.

15. osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;¹⁰
16. ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihova rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice;
17. analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine te predlaganje mjera nadležnim organima za ta pitanja;
18. organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
19. uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
20. donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice;
21. raspisivanje referenduma za područje jedinice;
22. raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju;
23. preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;
24. osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;¹¹
25. osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;¹²
26. poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;

¹⁰ Centri za kulturu općina, razni sportski klubovi i dr.

¹¹ Općine osnivaju svoje lokalne radio i TV stanice koje se finansiraju iz budžeta općina. Te radio i TV stanice lokalni su javni servis građana. Niz je primjera da su općine osnivači lokalnih radio i TV stanica kao nekih lokalnih javnih servisa.

¹² Općine u skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, a u saradnji s Centralnom izbornom komisijom, formiraju općinske izborne komisije (OIK). Općinske izborne komisije nadležne su za provođenje općinskih i općih izbora na teritoriji dotične općine. Svaka općina ima između pet ili sedam članova općinske izborne komisije ovisno o broju građana. U principu većina općina ima komisije sastavljene od pet članova, dok nekoliko najvećih općina u F BiH, kao što je to npr. općina Novi Grad Sarajevo, ima sedam članova OIK-a.

27. organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;
28. uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;¹³
29. zaštita životinja.¹⁴

2.3. Organi općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Organi općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave u FBiH jesu općinsko vijeće i općinski načelnik (čl. 12. Zakona o principima lokalne samouprave). Dakle, u općini je općinsko vijeće, a u gradu je gradsko vijeće, odnosno u općini je općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik (Politički sistem, 2009: 423).

Općinsko vijeće je predstavničko tijelo građana koje odlučuje u okviru svojih nadležnosti i odgovornosti. Česta je greška kad se kaže da je »općinsko vijeće zakonodavna vlast u općini, a načelnik izvršna«, što ne stoji jer općinsko vijeće nema nadležnosti za donošenje i usvajanje zakona, već isključivo statuta, budžeta i drugih akata koji nemaju zakonsku snagu.

Općinsko vijeće može da broji između 17 i 31¹⁵ vijećnika, ovisno o broju stanovništva u općini i ovisno o statutu općine. Vijećnici se biraju na osnovu općeg biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem na način određen zakonom. Općinsko vijeće donosi opće akte i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga općine te obavlja druge poslove u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom općine. Općinsko vijeće konstituše se izborom predsjedavajućeg općinskog vijeća na prvoj sjednici na kojoj je prisutna većina općinskih vijećnika. Vijećnik vrši svoje dužnosti prema svom slobodnom uvjerenju, a na dobrobit svih građana; vijećnik se u javnom životu treba ponašati u skladu sa etičkim kodeksom vijećnika

¹³ Mjesna samouprava odnosi se na mjesne zajednice. Mjesna zajednica uključuje određenu teritorijalnu cjelinu u kojoj građani posredstvom vlastitih i zajedničkih resursa zadovoljavaju najveći dio svojih životnih potreba i rješavaju svoje životne probleme. Mjesne zajednice su nažalost često predmet interesovanja lokalnih vlasti (općina) samo u predizborno vrijeme kada predstavnici lokalne izvršne vlasti veoma često posjećuju mjesne zajednice, a tokom mandata nisu zainteresirani za stanje u njima.

¹⁴ Općine imaju pravo da osnivaju svoje veterinarske stanice i na taj način provode tu nadležnost.

¹⁵ Kao što je npr. slučaj sa Općinskim vijećem Općine Bosanski Petrovac koje broji 17 i Općinskim vijećem Općine Novi Grad Sarajevo koje broji 31 vijećnika.

koji donosi vijeće. Mandat vijećnika traje četiri godine. Općinska vijeća na osnovu statuta općina ili poslovnika o svom radu mogu formirati komisije i druga tijela. Česte komisije koje formiraju općinska vijeća jesu: statutar-no-pravna, za izbor i imenovanja, za povratnike, za međuopćinsku saradnju, za budžet i finansije, za boračka pitanja, i dr. Akti koje vijeće donosi su statut, odluke, uredbe i dr.

Glavnu lokalnu politiku i donošenje odluka od značaja za lokalnu zajednicu donose općinska vijeća.

Općinsko vijeće u FBiH, u okviru Zakonom propisanih nadležnosti: priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave;¹⁶ usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice;¹⁷ donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe te provedbene planove, uključujući zoniranje; donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima u skladu sa zakonom; donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice; donosi odluke o zaduživanju; donosi programe uređenja građevinskog zemljišta; donosi plan korištenja javnih površina; donosi odluke o organizaciji mjesne samouprave i nazivima ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta; donosi odluke o udruživanju jedinica lokalne samouprave u savez i druge oblike organiziranja; donosi odluke o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o nagradama i priznanjima jedinica; bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća; razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika; osniva preduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (čl. 13. Zakona o principima lokalne samouprave FBiH).

Općinski načelnik glavni je i jedini izvršni organ u općini (Đurđev, 2003: 98). Nadležnosti općinskog načelnika utvrđene su Zakonom o principima

¹⁶ Svaka općina ima svoj statut kao neku vrstu općeg akta. To je zapravo akt koji određuje osnovna načela uređenja općine, odnosno vlasti na lokalnom nivou. Statut općine mora biti usaglašen sa zakonom iz oblasti lokalne samouprave i Ustavom. Statutom općine obično se regulišu opće odredbe, poslovi općine, organizacija i rad organa općine, organi općine – ovlaštenja i način rada, općinsko vijeće, načelnik, mjesne zajednice, saradnja i dr. Obično se za statut općine kaže da je to »ustav« na lokalnom nivou.

¹⁷ U pojedinim se općinama iz godine u godinu ponavlja problem kašnjenja usvajanja budžeta iz marginalnih razloga, a konzekvence su veoma negativne za građane. Lokalne nevladine organizacije i organizacije civilnog društva često su kritičari općinskih vijeća zbog kašnjenja usvajanja odluka i drugih propisa koji se tiču građana.

lokalne samouprave (čl. 15.). Riječ je o deset taksativno nabrojanih nadležnosti:

- a) predstavlja i zastupa općinu;
- b) donosi akte iz svoje nadležnosti;¹⁸
- c) izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta te raznih planova i programa (ekonomskih, razvojnih investicionih, prostornih, urbanističkih i dr.) i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem i korištenje javnog zemljišta;
- d) predlaže razne vrste odluka i druge opće akte vijeću;
- e) provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća;
- f) izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave;
- g) utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave;¹⁹
- h) donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave;²⁰
- i) realizira saradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela;
- j) podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima.

Međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave. Načelnik je dužan redovno informirati vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovarati na zastupnička pitanja i inicijative, na način i u rokovima utvrđenim statutom. Međutim,

¹⁸ To su odluke, pravilnici, uredbe, rješenja i dr.

¹⁹ To je nova nadležnost načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine koja je prije bila u nadležnosti općinskog vijeća.

²⁰ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji interni je akt općine kojim se pobliže reguliše rad administrativnih službi općine te sistematiziraju radna mjesta s opisom poslova državnih službenika u općinskoj administraciji.

u stvarnom radu i međusobnom funkcionisanju općinskog vijeća i načelnika općine često ima dosta problema naročito ako se politička većina u općinskom vijeću razlikuje od političke opcije iz koje dolazi načelnik općine.

Zakon predviđa mogućnost da općinsko vijeće odnosno načelnik može nakon donošenja odluke zatražiti da vijeće odnosno načelnik preispita odluku ili akt koji smatra neustavnim ili nezakonitim. U tom slučaju nadležni organ dužan je preispitati svoju odluku odnosno akt u roku od 30 dana i obavijestiti vijeće odnosno načelnika o svojoj odluci do kada se taj akt neće izvršiti. Kada vijeće odnosno načelnik potvrdi svoju odluku odnosno akt, vijeće odnosno načelnik može u roku od 15 dana pokrenuti postupak preispitivanja odluke odnosno akta pred nadležnim organom u skladu sa Ustavom i zakonom. Također, općinsko vijeće odnosno načelnik može nakon donošenja neke odluke zatražiti da vijeće odnosno načelnik preispita odluku ili akt koji smatra štetnim za jedincu lokalne samouprave, a čije izvršenje može proizvesti nepopravljivu štetu za interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave (čl. 20.–21.). To su mehanizmi kontrole i koordinacije donošenja odluka organa jedinice lokalne samouprave.

3. Zaključak

Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine usvajanjem novog Zakona o principima lokalne samouprave iz 2006. modernizovana je i znatno usklađena s principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave (općina) i nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave (načelnika i općinskih vijeća) prilično su široko postavljene. One se provode u skladu sa zakonima, statutima te drugim općim aktima općina. Jedna veoma važna novina jeste svakako direktan/neposredan izbor načelnika općine od strane građana kao i općinskih vijećnika. Treba preporučiti povećanje izdvajanja za lokalnu samoupravu, jer za adekvatno izvršavanje nadležnosti mora biti obezbjeđeno adekvatno finansiranje. U Federaciji Bosne i Hercegovine jedino Sarajevo i Mostar imaju status grada, a prema Zakonu o principima lokalne samouprave Federacije BiH, to mogu steći i Tuzla, Zenica, Travnik, Bihać i drugi gradovi, naročito na osnovu povijesnog značenja. Općenito, lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, u oba njena entiteta, trebala bi biti harmonizirana međusobno, ali i sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Literatura

- Dedić, S. (1998) Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo
- Dmičić, M. (2008) Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH. U: Plat-forma BiH: Ustavne promjene u BiH. Banja Luka
- Đurđev, A. (2003) Lokalna samouprava. Novi Sad
- Miličević, N., H. Pašić, Z. Zlokapa, A. Štitić (1999) Lokalna samouprava u BiH. Sarajevo
- Politički sistem (2009) Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti. Sarajevo (grupa autora)
- Trnka, K. (2006) Ustavno pravo. Sarajevo
- Zlokapa Z., i dr. (2007) Kocka do kocke, dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave. Banja Luka

Izvori

- Ustav Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba/bos)
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (www.fbihvlada.gov.ba)
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (www.conventions.coe.int)
- Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH 51/06
- Zakon o osnovama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH 6/95

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA – CONCEPT, COMPETENCES AND BODIES

Summary

Local self-government in the Federation of Bosnia and Herzegovina, normative solutions, and some practical experiences of local self-government in the Federation are described. Furthermore, there is a description of the legal framework and the structure of local self-government predominantly concerning the Federation of Bosnia and Herzegovina. The most important European legal document in the field is the European Charter of Local Self-Government, ratified by Bosnia and Herzegovina in 1994.

Key words: local self-government, municipalities, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska