

# ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА МОДЕЛ „ДОБРЕ УПРАВЕ“

## I. УВОДНИ И МЕТОДОЛОШКИ ДИО

Локална самоуправа одавно је предмет научног интересовања и о њеним различитим аспектима постоје многе научне расправе и студије. Као мултидисциплинарна појава она побуђује изузетну пажњу и предмет је историјских, правних, социолошких, економских, политиколошких, филозофских и других наука, а као предмет изучавања појављује се и на многим факултетима као посебна научна дисциплина.

Много је питања у вези са локалном самоуправом која се истражују и научним приступом траже одговори. Зато тема Локална самоуправа у Босни и Херцеговини са посебним освртом на модел „добре управе“ може бити погодна за истраживање, путем ње можемо пронаћи одговоре, али и дјелимично дефинисати одређени модел добре управе.

Чланице Савјета Европе као потписнице Европске повеље о локалној самоуправи сагласиле су се са ставом да локалне власти представљају један од темеља демократског друштва и права грађанина да учествују у вођењу јавних послова у оквиру закона. Дакле, Европска повеља о локалној самоуправи садржи опширна начела како би земље потписнице изградиле специфичне моделе национално препознатљиве локалне самоуправе са уважавањем демократских принципа који се у данашњим условима сматрају стандардним.

Босна и Херцеговина и њени ентитети пријемом у чланство Савјета Европе преузела је низ обавеза чијим се испуњавањем стварају услови да она постане функционална и модерна држава. Пред Босном и Херцеговином данас је мноштво отворених питања<sup>1</sup> која траже брже одговоре и промјене у виду практичних рјешења. Босна и Херцеговина је 2002. године преузела много битних обавеза ратификовањем Европске повеље о локалној самоуправи. Једну од основних обавеза представља обавеза усклађивања њеног законодавства са одредбама Повеље.

Под утицајем међународних и домаћих доктрина и праксе данас је присутно у основи укупно и непрекидно ново обликовање јавне управе на свим нивоима власти с

<sup>1</sup> Мишљење Венецијанске комисије о уставном уређењу Босне и Херцеговине, Вијећа Европе - објављено 11.3.2005, ( доц. CDL - AD (2005)0004, <http://www.w.w.coe.ba>, стр. 6.

циљем примјене општих стандарда и принципа који се тичу рада добре и квалитетне управе.<sup>2</sup> Ова нова концепција представља посебан изазов за земље у транзицији којима се и Босна и Херцеговина придружила. Путем реформе која је заснована на моделу земаља чланица Европске уније, а прилагођена поретку, правној теорији, законском оквиру и пракси, циљ је и Босне и Херцеговине да се придружи савременим управним системима који се темеље на новим знањима, електронској технологији и информационим системима.

Општепознати став је да сваки процес реформи тражи одређено вријеме. Нови нормативни оквир у систему локалне самоуправе тражи нова и одговарајућа понашања у оквиру заједнице. Очекивана понашања у заједници наилазе на отпор, што се исказује одређеним слабостима сваког друштвеног процеса, па се његово постепено отклањање или поправка може препознати као развој. Наша досадашња пракса у оквиру локалне самоуправе управо се показала као таква. Уз низ отворених питања, свакодневно настају нова, која траже одговоре.

Колики значај и утицај локална самоуправа може имати на укупне демократске односе једне земље показује нам сазнање да већина становништва своја животна питања, права и интересе (која сами не могу ријешити), успостављајући међуљудске и међусусједске односе у складу са заједничким правилима понашања и живљења управо остварују у оквиру одређене локалне заједнице.

Најједноставније речено, када је у питању област локалне самоуправе у Босни и Херцеговини та питања се у принципу могу свести на одређени проблем: у којој мјери се актуелни модел дјеловања локалне самоуправе саживио с потребама локалног становништва.

Имајући у виду наведено, покушаћемо указати на потребу развоја локалне самоуправе у правцу „добре управе“, наглашавајући да визија Босне и Херцеговине у области локалне самоуправе мора бити заснована на моделу јединице локалне самоуправе насталом кориштењем позитивног и упоредног искуства других земаља, позитивног

Обрћом томе Локална самоуправа у Босни и Херцеговини са посебним оквиром за „добра управу“ постала је једна од главних задатака за остваривање општих (јавних) и државних

---

<sup>2</sup> „Европски принципи за јавну администрацију“, (СИГМА, документ бр. 27), код нас објавио Центар за промоцију цивилног друштва Сарајево, 2001, стр. 111-120.

Погледати: Љубиша Марковић, Модернизација локалне управе и самоуправе, Центар за промоцију цивилног друштва Сарајево, 2004, стр. 25-28.

искуства сопствене традиције и добре праксе, као и да систем локалне самоуправе мора бити првенствено усклађен с принципима Европске повеље о локалној самоуправи.

Рјешења која су добра и примјењива у развијеним земљама и која су на подручју локалне самоуправе усмјерена континуираним путем, уважавајући традицију и специфичности, могу за нас бити од изузетне користи.

## 1. Предмет и циљ истраживања

Избором и формулисањем теме Локална самоуправа у Босни и Херцеговини са посебним освртом на модел "добре управе", одредили смо предмет нашег истраживања и у основи је формулисан проблем који треба проучити.

Полазна основа за избор теме је професионални интерес за државно - правне науке, те је у оквиру ове научне области одабрано уставноправно подручје, а потом у оквиру назначеног подручја област локална самоуправа.

Овако одређена област интересовања определијелила је наш избор теме (наслова), при чему смо се држали већ познатих правила и процедура која се односе на везаност теме за једну заокружену цјелину.<sup>3</sup>

Ова тема може да изазове научну радозналост многих истраживача који имају сличну област истраживања, прије свега због своје константне актуелности, те због јасно видљивог несклада између нормативног и стварног концепта локалне самоуправе у Босни Херцеговини.

Дефинисани предмет истраживања подаразумијева озбиљно истраживање у области локалне самоуправе како би се могли дати оптимални одговори и дјелимично примијенити искуства других земаља у овој области.

Циљ сваког истраживања је да се дође до новог сазнања о предмету истраживања. Обрадом теме Локална самоуправа у Босни и Херцеговини са посебним освртом на модел „добре управе“ поставили смо себи задатак да остваримо општи (научни) и практични (операциони) циљ. Оба циља ћемо постићи:

- анализом елемената који садржајно чине појам локалне самоуправе;

<sup>3</sup> Мидхат Шамић, Како настаје научно дјело, Сарајево, 1990, стр. 23.

- у теоријском смислу одређивањем односа локалне самоуправе и локалне заједнице; локалне самоуправе и других сличних друштвених појава као облика вршења власти (деконцентрација, децентрализација и др.);
- компаративним приступом изучавања локалне самоуправе у неколико европских земаља анализирали смо, а затим упоређивали различите правне системе. Пошто се ради о упоређивању више различитих система у једном временском периоду, ријеч је о синхронизованом компаративном методу;
- проучавањем, а затим анализом система локалне самоуправе у Босни и Херцеговини (њеним ентитетима и Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине) истаћи ћемо одређене специфичности локалне самоуправе, посебно оне које произлазе из нормативне регулативе као и посебности у њеном остваривању у пракси;
- анализом облика учешћа грађана назначићемо значај њихове улоге у одлучивању;
- анализом и дефинисањем модела „добре управе” заснованог на принципима ефикасности, транспарентности, партиципације и одговорности, предложимо могући модел и правац ефикаснијег остваривања права, обавеза и одговорности локалног становништва.

Основни циљ нашег истраживања је проучавање, систематизовање и формулисање модела локалне самоуправе у Босни и Херцеговини са посебним освртом на модел „добре управе”. Овај циљ се може остварити кориштењем логичке (дијалектичке) синтагме: објашњењем појма локална заједница и локална самоуправа, анализом - утврђивањем данашњег актуелног модела и на крају антиципирањем модела и смјера развоја локалне самоуправе ка моделу модерне управе.

тек треба провјерити.”<sup>4</sup> Да би формулисао хипотезу истраживач мора добро познавати предмет истраживања, у нашем случају систем јавне управе (од локалног до централног нивоа власти), како би избјегли да хипотеза настане као плод површног увида у проблем.

Имајући у виду предочено, дошли смо до формулисања слојевите хипотезе:

1. Кренућемо од хипотезе да локална самоуправа сваке демократске савремене државе тежи омогућавању остваривања права грађанина на самоорганизовање и одлучивање о битним питањима локалног становништва као и да само као таква оправдава смисао свог постојања. Локална самоуправа развојем у сегменту услуга своју корисничку оријентацију (сервис на услузи грађанима) омогућиће Босни и Херцеговини бржи пут ка придруживању земљама које носе карактеристику модерних управних система на свим нивоима власти (од локалног до централног нивоа).
2. Актуелни модел локалне самоуправе у Босни и Херцеговини (њеним ентитетима и Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине) указују на слабости појединих законских рјешења која често остају само на папиру и званично у пракси непроведена;
3. Одређени позитивни помаци у пракси, у односу на парадигму законског рјешења локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, указују на потребу бржег мијењања постојећег модела локалне самоуправе у циљу стварања модела локалне самоуправе који ће бити ефикасан, транспарентан, партиципативан и одговоран сервис на услузи грађанима.

Морамо напоменути да је Босна и Херцеговина земља у транзицији у којој се тежи успостављању општег консензуса да се на нивоу уставних начела утврде основе права на локалну самоуправу, те да се уставним промјенама обезбиједи основе да се у ентитетима - федералним јединицама успостави концепт и позитивна оријентација за изградњу управе европског типа. Многе међународне организације у Босни и Херцеговини у сарадњи са домаћом науком и праксом истичу питање реформе локалне самоуправе као изузетно битно, идући тако корак испред нормативноправних рјешења у настојању за стварањем што ефикаснијег система локалне самоуправе.

Пролазећи кроз фазе развоја у складу са окружењем, уз уважавање политичких и економских процеса локална самоуправа у Босни и Херцеговини мора што прије да се окрене

---

<sup>4</sup> Богдан Шешић, Општа методологија, Београд, 1971, стр. 272.

захтјевима локалног становништва с циљем постизања оног што она заиста треба да буде, право мјесто - ефикасна служба (сервис) на услузи грађанима.

Овим радом желимо указати и на потребу логичног и објективног одбацивања крутог и централизованог модела локалне самоуправе, који је резултат наше вишегодишње емпирије и општих трендова, те указати на потребу опсервирања положаја и улоге локалне самоуправе као новог модерног концепта који би био базиран на теоријском, нормативном и емпиријском плану на нашим просторима.

Истраживање и свеукупан рад ће показати да ли је хипотеза добро постављена и да ли ће на крају бити потврђена или одбачена.

### 3. Методе истраживања

Према неким теоретичарима можемо разликовати три основне, „стандардне” научноистраживачке методе: нормативну, експерименталну и историјску.<sup>5</sup> Временом је превазиђено овакво мишљење и данас је у научној употреби много већи број метода, што смо и ми потврдили својим истраживањем. У овом раду, сагласно карактеру проблема, примијењене су одређене методе као путоказ начину рада који се састоји од низа поступака и радњи којима желимо доћи до одређеног рјешења.

1. Дијалектичка метода је „основна и општа метода савременог научног сазнања”,<sup>6</sup> која подразумијева постављање тезе, антитезе, синтезе и коначних резултата, те је као таква кориштена у овом раду као генерална и као општа основа за све друге методе и рад у цјелини.
2. Метода анализе и синтезе у основи даје цјеловит поглед на проблем. Користећи научну методу теоријске анализе,<sup>7</sup> предмет истраживања растављен је на саставне дијелове, те се разматрањем сваког дијела посебно ушло у структуру проблема, а уочене су карактеристике сваког сегмента, њихове сличности, разлике и противрјечности.

<sup>5</sup> Мидхат Шамић, Методологија научног рада, Сарајево, 1990, стр. 12.

<sup>6</sup> Богдан Шешић, Општа методологија, Београд, 1971, стр. 17.

<sup>7</sup> Петар Мандић, Методологија научног рада, Бања Лука, 2004, стр. 39.

3. Методом синтезе настојаћемо указати на степен усклађености нормативноправног оквира локалне самоуправе Босне и Херцеговине са утврђеним европским стандардима и извести одређене закључке.
4. Компаративна метода у овом раду кориштена је у приступу и изучавању различитих модела локалне самоуправе у циљу дефинисања прихватљивог модела „добре управе”, као и стварање претпоставке за боље сагледавање одређених правних појава упоређивањем различитих типова локалне самоуправе у правним системима (БиХ и дијела држава обухваћених у раду).
5. Поред правног метода (догматског) као основног, кориштен је и социолошко-правни метод<sup>8</sup> као допунски, којим су одређене правне норме стављене у контекст друштвене стварности неколико европских земаља, с циљем да се прикаже утицај одређених друштвених односа (културних, економских, политичких и др.) као основа за креирање одређених правних норми и правних појава у систему локалне самоуправе.
6. Историјском методом треба да одговоримо на питање које су околности утицале на настанак и развој локалне заједнице и локалне самоуправе, њихову еволуцију у одређеној временској дистанци, у циљу сагледавања обиљежја као и уочавања одређених принципа који воде ка стварању модела модерне и квалитетне управе.
7. Метода дедукције често се користи у друштвеним наукама и помоћу ње се закључује подјелом цјелине на више елемената. Кориштењем ове методе настојаћемо доћи до нових спознаја и ставова који се могу примијенити на локалну самоуправу у Босни и Херцеговини уз уважавање њених специфичности.
8. Индуктивна метода је слична методи анализе, чијом се примјеном полази од низа појединачних ставова који нас воде ка одређеном општем ставу (закључку).

Наведене методе кориштене су упоредо и селективно, неке више, неке мање, али су у суштини значајно допринијеле успјешности нашег истраживања.

---

<sup>8</sup> Радомир Лукић, Методологија права, Београд, 1989, стр. 82 - 89.

#### 4. Преглед и структура рада

Рада се састоји од осам логички повезаних цјелина.

- **Први**, уводни и методолошки дио образлаже предмет истраживања, сврху и циљеве истраживања, кориштене методе и очекиване резултате.
- **Други** се односи на појмовно објашњење локалне заједнице и локалне самоуправе, моделе локалне самоуправе и обиљежја деконцентрације и децентрализације.
- **Трећи** дио, представља локалну самоуправу у неколико европских држава.
- **Четврти** дефинише законски оквир система локалне самоуправе у Босни и Херцеговини и његову (не) усклађеност са Европском повељом о локалној самоуправи.
- **Пети** дио обухвата територијалне и финансијске аспекте локалне самоуправе у Босни и Херцеговини.
- **Шести** се односи на локалну самоуправу у ентитетима (Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска) и Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине.
- **Седми** указује на облике остваривања демократије локалног становништва.
- **Осми** дио дефинише начела (принципе) „добре управе“ и њихову примјену у пракси.

У деветом поглављу (закључним разматрањима) дали смо преглед најзначајнијих разматрања, резултате и указали уз кориштење наведених метода на остварење хипотезе која је постављена на почетку рада.