

Evropske integracije in lokalna samouprava v Bosni in Hercegovini

Lokalna samouprava kot demokratična institucija

V liberalno-demokratskem koncipiranju upravljanja družbenega razvoja je lokalna samouprava način demokratičnega upravljanja družbenega razvoja lokalnih skupnosti. Ne glede na razlike v definicijah se demokracija navezuje na svobodo in pravico državljanov, da sodelujejo pri vzpostavljanju in delovanju oblasti v družbi in državi (glej Lijphart, 2003). Prav v lokalni samoupravi imajo državljani dejansko možnost neposrednega sodelovanja v političnem procesu, da vplivajo na pogoje lastnega obstoja in na razvoj skupnosti ter da institucionalizirajo svoje potrebe in interese. Lokalne oblasti so najbližje državljanom. Na lokalni ravni državljani zadovoljujejo večino svojih življenjskih potreb. Prav zato se vzpostavljanje demokratičnih standardov v smislu razvoja civilnega aktivizma in politične participacije začne v lokalnih skupnostih (glej Axford et al, 2002). Lokalna samouprava je najpomembnejša instanca oblasti, prek katere se v državi kažejo demokratične vrednote in prek katere državljan kot nosilec suverenosti uresničuje svoje pravice, svoboščine in življenjske potrebe. Tako se lokalna samouprava izkazuje kot demokratična institucija. Zgodovina razvoja demokratičnih institucij je bila tesno povezana s položajem lokalnih samoupravnih skupnosti v okviru političnih sistemov držav.

Lokalne oblasti so po drugi svetovni vojni v zahodnoevropskih državah imele ključno vlogo pri gospodarski obnovi in razvoju demokracije, demokratičnih institucij in vrednot. Primerjalne analize organiziranosti in delovanja lokalnih oblasti v razvitih evropskih državah in vlog državljanov pri oblikovanju javnih politik kažejo, da je lokalna raven teritorialnega organiziranja državljanov pomemben izraz demokratične in politične zrelosti razvitih evropskih družb (glej Đorđević, 2002). Posamezne enote lokalne samouprave imajo pomembno vlogo pri gospodarskem, socialnem in demokratičnem razvoju držav članic Evropske unije. Ta vloga se kaže v široki avtonomiji pri opravljanju vseh javnih zadev lokalne narave. Viri financiranja lokalnih oblasti so fleksibilni in v sorazmerju z njihovimi pristojnostmi. Institucionalno vzpostavljene oblike politične participacije državljanov so uveljavljene ter imajo pomembno vlogo pri odločanju o zadevah lokalne narave. Države, ki so dosegle najvišjo stopnjo gospodarske, socialne in demokratične razvitosti, imajo izra-

zito razvito lokalno samoupravo. Kot najuspešnejša primera lahko navedemo Švico in Švedsko. Čeprav v organiziranosti in delovanju lokalne samouprave obstajajo precejšnje razlike, je njena vloga v evropskih državah odraz razvitosti demokratičnih vrednot. Kakovost lokalne samouprave v razvitih evropskih državah se ocenjuje glede na njeno sposobnost zagotavljanja storitev državljanom kot uporabnikom le-teh ter glede na možnost neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju o javnih zadevah, ki so v njihovem interesu. Analize organiziranosti in delovanja lokalne samouprave v ostalih evropskih državah so pomembne za Bosno in Hercegovino, še zlasti z vidika uporabe pozitivnih izkušenj pri oblikovanju zakonskih rešitev, oblikovanju in implementaciji javnih politik, menedžmentu upravljanja lokalnih skupnosti, državljanski participaciji, učinkoviti in transparentni lokalni upravi ter načinu ponujanja komunalnih storitev državljanom. Zaradi procesov evropske integracije, globalizacije in demokratizacije so tudi evropske države, iščoč optimalni model lokalne samouprave, v preteklih treh desetletjih izvedle institucionalno reformo, reformo delovanja lokalne samouprave in reformo teritorialne organiziranosti lokalne samouprave. Z izvedbo reform so občine in mesta postali nosilci gospodarskega in socialnega razvoja na svojih območjih ter s tem v državah nasploh. Z avtonomijo financiranja komunalnih storitev so občine in mesta v razvitih evropskih državah postali za državljane najpomembnejša oblika oblasti in upravljanja javnih zadev. Skupni temelj razvoja lokalne samouprave v evropskih državah je postala Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je leta 1985 sprejel Svet Evrope. Ta dokument je sinteza evropskih izkušenj in najboljših dosežkov v razvoju lokalne samouprave. Listina je bila sprejeta za vzpostavitev skupnih evropskih standardov glede določanja ustavno-zakonskih podlag lokalnih oblasti in pravic državljanov, da neposredno sodelujejo pri javnih zadevah, ki so v njihovem interesu. Po Evropski listini lokalne samouprave je ta definirana kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v okviru zakona regulira in upravlja številne javne zadeve po načelu odgovornosti in v interesu lokalnega prebivalstva. Načela listine določajo tudi, da morajo države podpisnice lokalnim oblastem zagotoviti politično, finančno in upravno avtonomijo ter da državljanom zagotovijo možnost aktivnega sodelovanja pri odločitvah, ki so v njihovem interesu. Po listini so lokalne oblasti temelj vsakega demokratičnega sistema. Na lokalni ravni je mogoče najbolj neposredno sodelovanje državljanov pri odločanju o javnih zadevah. Lokalni oblastni organi omogočajo učinkovito upravljanje, ki je blizu državljanom. Listina v tem pogledu izhaja iz stališča, da ima lokalna samouprava pomembno vlogo pri graditvi Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentraliziranosti politične oblasti.

Lokalna samouprava v času socialističnega razvoja Bosne in Hercegovine (1945–1990)

Lokalna samouprava v Bosni in Hercegovini se je v zgodovinskem razvoju oblikovala pod vplivom različnih političnih sistemov. Največji vpliv na njen razvoj v sodobni zgodovini Bosne in Hercegovine je imelo obdobje socializma, v okviru katerega je bil v skoraj petih desetletjih vzpostavljen in razvit komunalni sistem. Kljub številnim pomanjkljivostim v pravnem in gospodarskem sistemu so se v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja občine uveljavile kot eden od elementov ustvarjanja možnosti za socialni in gospodarski razvoj. Družbeno, gospodarsko in socialno življenje v času socialističnega razvoja Bosne in Hercegovine se je odvijalo v razmerah močnega centralizma in dominacije državno-partijskega vrha. V času socializma (1945–1990) je Bosna in Hercegovina imela razvito strukturo lokalne ravni oblasti, pri čemer je

imela 109 občin in mesto Sarajevo kot posebno družbeno-politično skupnost z desetimi občinami (glej Tomac, 1990). Število prebivalcev se je gibalo od 4000 v Ljubinju in Kalinoviku do 200.000 v Banjaluki. Povprečno so imele občine v Bosni in Hercegovini do leta 1992 približno 45.000 prebivalcev in so po prebivalstvu spadale med najštevilnejše v Evropi. Toda komunalni sistem v socialističnem obdobju ni upošteval dejanskih nasprotij in dosežene stopnje razvoja proizvodnih potencialov v Bosni in Hercegovini, temveč je temeljil predvsem na ideološkosti enopartijskega sistema. Razpad socialistične družbene ureditve na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je zahteval temeljite spremembe v načinu razumevanja politično-ustavnega koncepta lokalne samouprave in njene vloge v političnem sistemu in družbenem razvoju. Pravzaprav je uvedba večstrankarskega sistema in tržne ekonomije v začetku 90. let prejšnjega stoletja pogojevala tudi redefiniranje položaja lokalne samouprave v kontekstu vzpostavljanja drugačnega odnosa med lokalnimi oblastmi in državo na eni strani ter lokalnimi oblastmi in državljani na drugi. V nekdanjih socialističnih državah, ki so šle skozi proces tranzicije in vključevanja v Evropsko unijo, so enote lokalne samouprave dobile politično-ustavni položaj, ki jim je omogočil ključno vlogo na gospodarskem, socialnem, političnem in demokratičnem področju. Toda v nasprotju z večino drugih držav, ki so šle skozi tranzicijsko pot na miren način, je bila Bosna in Hercegovina zaznamovana s triinpolletno vojno, katere potek in konec sta v veliki meri opredelila položaj in izhodišča nadaljnjega razvoja lokalne samouprave.

Lokalna samouprava v daytonskem ustavnem konceptu Bosne in Hercegovine

Vojna v Bosni in Hercegovini se je končala leta 1995 z Daytonskim mirovnim sporazumom, po katerem je bila Bosna in Hercegovina razdeljena na dve entiteti: Federacijo Bosne in Hercegovine z desetimi kantoni in Republiko srbsko. Mesto Brčko je leta 1999 po sklepu Mednarodnega arbitražnega sodišča dobilo status distrikta. S tem sta bila vzpostavljena zapletena teritorialno-administrativna struktura Bosne in Hercegovine ter politični in pravni okvir, znotraj katerega so svojo ustavno in zakonsko podlago dobile tudi enote lokalne samouprave. Ustava Bosne in Hercegovine ne vsebuje določbe o lokalni samoupravi, zato je ustavno-zakonska podlaga lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini definirana z ustavami in zakoni posameznih entitet. V Federaciji Bosne in Hercegovine pa je lokalna samouprava definirana tudi z ustavami in zakoni posameznih kantonov. Distrikt Brčko je samosvoja samoupravna enota, katere samoupravno delovanje je urejeno s statutom distrikta.

Zemljevid: Administrativno-teritorialna razdelitev BiH



FEDERACIJA BiH

1. Unsko-sanski kanton
2. Posavski kanton
3. Tuzlanski kanton
4. Zeničko-dobojski kanton
5. Bosansko-podrinjski kanton Goražde
6. Srednjobosanski kanton
7. Hercegovačko-neretvanski kanton
8. Zapadnohercegovački kanton
9. Sarajevski kanton
10. Kanton br. 10 (Livanjski)

REPUBLIKA SRPSKA

BRČKO DISTRIKT BOSNE IN HERCEGOVINE

V povojnem obdobju entitetne oblasti in državne institucije v Bosni in Hercegovini, v nasprotju z drugimi tranzicijskimi državami, glede lokalne samouprave niso ravnale primer- no. Celovit sistem lokalne samouprave se je tako v Republiki srbski kot v Federaciji Bosne in Hercegovine v postdaytonskem obdobju razvijal v pomanjkljivih zakonskih okvirih in v slabih medinstitucionalnih odnosih entitet ter države Bosne in Hercegovine. Država Bosna in Hercegovina kljub temu, da je podpisala Evropsko listino lokalne samouprave, v ustavi ne zagotavlja pravice do lokalne samouprave, zato je urejanje lokalne samouprave izključno v pristojnosti posameznih entitet. Poleg tega pravni okviri lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini niso poenoteni. V Republiki srbski je pravica do lokalne samouprave omejena z zakoni entitete. Entitetni organi prevzemajo večji del tistih zadev, ki bi morale biti v pristojnosti lokalnih obla- sti. V Federaciji Bosne in Hercegovine imajo kantoni kot federalne enote široka ustavna poo- blastila ter v veliki meri omejujejo dejavnosti in pristojnosti enot lokalnih samouprav. Entiteti v Bosni in Hercegovini sta od leta 1995, iščoč primerne rešitve, večkrat spreminjali zakonske okvire lokalne samouprave, ki bi bile skladne s standardi, na katerih so vzpostavljene lokalne samouprave v razvitih evropskih državah. Čeprav so v zakonih entitet o lokalni samoupravi v postdaytonskem obdobju v veliki meri povzeta načela iz Evropske listine lokalne samouprave, pa so manjkale bistvene spremembe glede določanja vlog enot lokalne samouprave, še zlasti glede financiranja, prostorskega upravljanja in upravljanja naravnega bogastva. Pravzaprav v entitetah Bosne in Hercegovine še vedno niso vzpostavljene zakonske osnove za razvoj lokalne samouprave, ki bi bile usklajene z načeli, sprejetimi v Evropski listini (glej Pejanović, 2005). Ključni problem v delovanju in razvoju lokalne samouprave sta omejen samoupravni delokrog in način financiranja enot lokalne samouprave.

Omejen samoupravni delokrog enot lokalne samouprave pri opravljanju zadev lokalne narave se izraža v visoki stopnji centralizacije oblasti na ravni kantonov v Federaciji Bosni in Hercegovine oziroma na ravni entitete v Republiki srbski (Ibrahimagić, 2005). Ustavni položaj kantonov, ki imajo široka pooblastila pri izvajanju javnih zadev lokalne narave, je omejil tako možnost za vzpostavitev in razvoj širšega samoupravnega delokroga enot lokalne samouprave v Federaciji Bosne in Hercegovine, kot tudi njihovo možnost, da bi dobile polno avtonomijo pri zagotavljanju lastnih virov financiranja v skladu z Zakonom o načelih lokalne samouprave v Federaciji Bosne in Hercegovine iz leta 2006. Številne zadeve lokalne narave so v pristojnosti kantonalnih oblastnih organov na ravni kantonov. Večina zadev, ki jih v razvitih evropskih drža- vah enote lokalne samouprave izvajajo kot njim pripadajoče, jih občine v Federaciji Bosne in Hercegovine opravljajo kot na njih prenesene. Med te zadeve spadajo gradnja objektov, gradnja komunalne infrastrukture, socialno varstvo, izobraževanje, kultura, zaposlovanje in zdravstvo. Poleg tega se na enote lokalne samouprave pogosto prenašajo zadeve, ki formalno niso v njihovi pristojnosti (skrb za razseljene osebe in povratnike; skrb za družine umrlih, skrb za socialno ogrožene), vendar finančna sredstva za njihovo realizacijo niso zagotovljena. V Republiki srbski občine zaradi visoke stopnje centralizacije oblasti na ravni entitete niso imele zadostne zakon- ske osnove za polno avtonomijo in razvoj lokalne samouprave. Večina občin v Republiki srbski je nerazvitih in brez zadostnih sredstev za izvajanje razvojnih projektov.

Zato je pri oblikovanju zakonskih rešitev nujno izvesti celovito decentralizacijo področij delovanja, kar bi omogočilo in stimuliralo skladen razvoj lokalnih skupnosti. Tovrstna decen- tralizacija, ki bi bila skladna z zahtevami Evropske listine lokalne samouprave in bi temeljila na načelu subsidiarnosti, predvideva prerazporeditev pristojnosti med oblasti na različnih ravneh. S tem bi se lokalnim oblastem omogočilo samostojno in odgovorno upravljanje vseh lokalnih

javnih zadev in lokalnega razvoja ter obenem aktivno udeležbo pri izvajanju drugih javnih zadev, ki zadevajo interese lokalnega prebivalstva in ki vplivajo na njihovo življenje.

Osnovna predpostavka za uspešno opravljanje zadev, ki so v pristojnosti določene enote lokalne samouprave, in za uspešno izvajanje razvojnih projektov, je primeren sistem financiranja. Glede na Evropsko listino lokalne samouprave morajo biti viri financiranja lokalnih oblasti v sorazmerju z njihovimi pristojnostmi. Čeprav obstajajo razlike v načinu porazdelitve javnih prihodkov v Bosni in Hercegovini, so prihodki lokalnih skupnosti, še zlasti izvorni prihodki, v primerjavi z razvitimi evropskimi državami omejeni. To dokazuje tudi dejstvo, da je le približno osem odstotkov vseh skupnih javnih izdatkov v Federaciji Bosne in Hercegovine namenjenih enotam lokalne samouprave. V Republiki srbski ni nič bolje. Poleg tega na entitetni ravni ni razvitega sistema fiskalnega izenačevanja, ki ga uporabljajo vse evropske države, da pomagajo manj razvitim lokalnim skupnostim. Financiranje lokalnih oblasti v Bosni in Hercegovini v veliki meri temelji na sprotih finančnih podporah višjih ravni oblasti, pri čemer so sredstva, ki se prenašajo na občine z višjih ravni oblasti, v glavnem namenska. Občine poleg ustaljenih virov financiranja ne morejo uvajati drugih davkov ali virov prihodkov. Lokalne skupnosti ne morejo vplivati na višino obstoječih davkov, tudi tistih ne, ki povsem pripadajo lokalni skupnosti. Zato so možnosti lokalnih skupnosti, da si zagotovijo sredstva za razvojne programe ali da z lastnimi ukrepi ustvarijo ugodno investicijsko okolje, omejene. Pravzaprav financiranje lokalnih oblasti v Bosni in Hercegovini ni zasnovano na načelih Evropske listine lokalne samouprave. Prihodki lokalnih oblasti niso sorazmerni njihovim pristojnostim, zato so pri svojem delovanju in zadovoljevanju potreb državljanov omejene. Lokalne oblasti se v največji meri financirajo prek deleža pri skupnih davkih, vendar na njihovo pobiranje in razdelitev nimajo nikakršnega vpliva. V obstoječem sistemu financiranja zaradi negotovega prihodka in zaradi odvisnosti od višjih ravni oblasti ne morejo uspešno oblikovati lastnih proračunov in dolgoročnih razvojnih načrtov ter programov. Medtem ko imajo v razvitih evropskih državah občine in mesta pomembno vlogo v gospodarskem razvoju, enote lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini zaradi omejene politične, zakonske in finančne avtonomije nimajo pomembnejše vloge pri oblikovanju politik lokalnega gospodarskega razvoja.

Lokalna samouprava v teoriji pomeni pravico državljanov, da sodelujejo v javnih zadevah, ki so v njihovem interesu v okviru določene lokalne skupnosti. Po Evropski listini lokalne samouprave je treba državljanom v lokalnih skupnostih zagotoviti čim večjo možnost aktivnega sodelovanja pri odločanju o javnih zadevah, ki so v njihovem interesu. Intenzivnost sodelovanja državljanov pri odločanju o javnih zadevah v določeni enoti lokalne samouprave je odvisna od vzpostavljenih institucionalnih in demokratičnih pogojev za politično participacijo. Vpogled v statute občin Bosne in Hercegovine pokaže, da so neposredne oblike državljske participacije v lokalnih skupnostih zagotovljene. Vendar se ne/demokratičnost kaže tudi v pripravljenosti lokalnih oblasti, da ustvarijo politično klimo, ki omogoča participacijo državljanov pri ustvarjanju javnih politik. Čeprav so v enotah lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini z normativnimi predpisi v statutih občin vzpostavljeni institucionalni okviri za državljsko participacijo, pa je vloga državljanov v procesu formuliranja, potrjevanja in realizacije javnih politik na lokalni ravni v večini lokalnih skupnosti zapostavljena. Lokalne oblasti niso udeležile zakonsko in statutarno predvidenih oblik politične participacije državljanov tudi v političnem življenju lokalnih skupnosti. Čeprav je v zadnjih letih prisotna težnja krepitve delovanja akterjev civilne družbe, se javne politike v večini lokalnih skupnosti še vedno oblikujejo znotraj lokalnih strankarskih elit, javnost pa je iz tega procesa izključena. Krajevni zbor državljanov in sveti krajevnih skupnosti sta tako

rekoč edina in najpogostejša načina komuniciranja lokalnih oblasti z državljani. Referendum in državljanske pobude kot participativna orodja se ne uporabljajo. Lokalna samouprava se v svoji najpomembnejši dimenziji manifestira skozi delovanje lokalne oblasti. Zato so volitve za lokalne oblastne organe razumljene kot najširša oblika participacije državljanov pri odločanju o javnih zadevah v lokalnih skupnostih v Bosni in Hercegovini. V povojnem obdobju so državljani štirikrat volili lokalna predstavniška telesa.

Tabela: Pregled udeležbe na lokalnih volitvah v Bosni in Hercegovini

LETO VOLITEV	UDELEŽBA
1990	74,40 %
1997	86,66 %
2000	65,70 %
2004	46,60 %
2008	55,30 %

V volilnem procesu je prišlo do pluralizacije v politični strukturi občinskih svetov/skupščin. Kandidati za župane občin so kot po pravilu dobivali več glasov kot politične stranke, ki so jih kandidirale. Tako so državljani na neposrednih volitvah županov občin prepoznali svoj osebni interes v izbiri osebe, ki uživa visoko moralno integriteto in ki je sposobna začeti in realizirati razvojne projekte, v drugi plan pa so državljani postavili strankarsko pripadnost kandidatov. Lokalne volitve so pomemben proces pri vzpostavljanju in delovanju stabilnega demokratičnega sistema v Bosni in Hercegovini, zato bodo lokalne volitve v Bosni in Hercegovini tudi v prihodnosti imele poseben pomen, saj utemeljujejo demokracijo kot neposreden interes državljanov, da z volilno izbiro vplivajo na smer razvoja njihovih lokalnih skupnosti.

Reforma lokalne samouprave v procesu integracije Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo

Bosna in Hercegovina gre skozi obdobje postsocialistične tranzicije, povojne obnove in demokratične konsolidacije, pri čemer je njen strateški cilj vstop v Evropsko unijo. Zato je zelo pomembno, da se v procesu evropske integracije vzpostavi uspešen model lokalne samouprave, ki bo v smislu politično-pravnega položaja in načina delovanja lokalnih oblasti zasnovan na evropskih vrednotah in standardih ter bo ob tem podpiral interese in potrebe državljanov v lokalnih skupnostih. Z vstopom v Svet Evrope leta 2002 in ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave je Bosna in Hercegovina prevzela nase zavezo, da bo sistem lokalne samouprave uskladila z osnovnimi načeli te listine. To je mogoče doseči s celovito reformo lokalne samouprave.

Reforma lokalne samouprave, katere osrednji cilj je doseganje hitrejšega socialno-gospodarskega razvoja in razvoja demokracije v bosansko-hercegovski družbi, poteka v okviru zgodovinskega procesa vključevanja Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo. Institucionalni okvirji razvoja lokalne samouprave niso v celoti postavljeni skladno z Evropsko listino lokalne samouprave. Omenjeni dokument je bil namreč na ravni entitet selektivno sprejet. Takšen način sprejemanja načel tega dokumenta v okviru zakonov entitet se je z vidika doseganja učinkovite lokalne

samouprave izkazal za neprimerne. Zato celovita reforma lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini zahteva državno strategijo reforme, ki bi s sodelovanjem vlad entitet in kantonov prinesla učinkovito, državljanom prijazno lokalno upravo (Sadiković, 1999). Reforma lokalne samouprave predvideva tudi veliko politično in gospodarsko reformo. Politična reforma mora obsegati vzpostavitev vladavine prava, varstvo človekovih pravic in svoboščin, decentralizacijo oblasti in modernizacijo državne uprave. Gospodarska reforma pa mora obsegati privatizacijo, zmanjšanje vloge države v gospodarskih procesih ter sprejetje načela konkurence in svobodnega trga v okviru regulatornih poslov oziroma pri ponujanju storitev državljanom. V okviru integracijskega procesa Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo je treba izvesti reformo lokalne samouprave v treh segmentih: reformo zakonodaje lokalne samouprave, reformo teritorialne organiziranosti lokalne samouprave in reformo delovanja lokalne samouprave.

Reforma zakonodaje lokalne samouprave

Osnovna predpostavka reforme lokalne samouprave je vzpostavitev ustavnega in zakonskega okvira, ki bo omogočil avtonomijo lokalnim oblastem v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave. Reforma zakonskega okvira mora vključevati prerazporeditev pristojnosti med višjimi in lokalnimi ravnmi oblasti ter temeljiti na načelu subsidiarnosti. S tem se lokalnim oblastem omogoči samostojno in odgovorno upravljanje vseh lokalnih zadev, ki vplivajo na življenje in interese lokalnega prebivalstva ter pripomorejo k lokalnemu razvoju. Temeljni značilnosti lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini sta enonivojskost in enoznačnost. Občina je osnovna oblika organiziranja lokalne oblasti. Obstaja tudi zakonska podlaga za oblikovanje mesta kot enote lokalne samouprave, toda mesto ima v funkcionalnem pogledu tako rekoč enake pristojnosti kot občina. Vse občine se, ne glede na teritorialne, demografske, gospodarske in druge značilnosti, obravnavajo enako. Zato je treba nujno vzpostaviti razlike v pravnem statusu občin glede na njihove teritorialno velikost, stopnjo urbanizacije, razvitost infrastrukture in glede na število prebivalcev. Poseben zakonski status bi morala imeti tista mesta, ki bi kot enote lokalne samouprave dobili širše samoupravno področje delovanja. Odnose med lokalnimi in višjimi nivoji oblasti bi bilo treba zasnovati na načelu partnerstva in ne na podrejenosti in hierarhičnosti. Učinkovita lokalna samouprava mora predvideti, da imajo posamezne enote lokalne samouprave večjo finančno avtonomijo ter zagotovljene in predvidljive vire prihodka, s čimer bi se zmanjšala finančna odvisnost od višjih ravnih oblasti. Brez fiskalne decentralizacije tudi funkcionalna decentralizacija ne bi dala pričakovanih rezultatov.

Reforma teritorialne organiziranosti lokalne samouprave

Drugi segment reforme lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini se nanaša na teritorialno organiziranost občin. Večina zahodnoevropskih držav je v drugi polovici 20. stoletja izvedla teritorialno reformo, ko so bile oblikovane večje enote lokalne samouprave tako v teritorialnem pogledu kot tudi po številu prebivalstva. V reformi teritorialne organiziranosti enot v Bosni in Hercegovini je treba predvideti enoten kriterij, da se občine ustanavljajo tam, kjer so izpolnjeni gospodarski, prometni in demografski pogoji za zadovoljevanje interesov in potreb lokalnega prebivalstva.



Večina občin v Bosni in Hercegovini ima primerno teritorialno velikost in število prebivalcev za uspešno delovanje in razvoj lokalne samouprave. Določene spremembe glede teritorialne organiziranosti občin so nastale z vzpostavitvijo medentitetnih razmejitvenih črt. Bosna in Hercegovina ima 139 občin in štiri enote lokalne samouprave s statusom mesta: Federacija Bosne in Hercegovine ima 80 enot lokalne samouprave, pri čemer imata status mesta Mostar in Sarajevo. Republika srbska ima 63 enot lokalne samouprave, od tega imata Banjaluka in Vzhodno Sarajevo status mesta. V obeh entitetah je bilo po vojni ustanovljeno večje število novih občin, vendar pri tem niso bila upoštevana temeljna merila za ustanavljanje enot lokalne samouprave. Zato je bilo

ustanovljenih določeno število zelo majhnih in gospodarsko nevzdržnih občin, kot so Vzhodni Drvar, Vzhodni Mostar, Ustikolina in druge. Omenjene občine nimajo osnovnih gospodarskih in demografskih predpostavk za uspešno delovanje in razvoj lokalne samouprave na svojih območjih. Zato bi morala reforma teritorialne organiziranosti lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini zaobjeti predvsem tiste občine, ki so bile ustanovljene na podlagi vzpostavitve entitetnih razmejitvenih črt. V tem smislu bi sprememba teritorialne organiziranosti in pravnega statusa občin izhajala iz več vidikov: majhne občine, ki so bile ustanovljene na podlagi vzpostavljanja entitetnih razmejitvenih črt; velike občine iz predvojnega obdobja; nova naselja (glej Pejanović et al, 2005).

Reforma delovanja lokalne samouprave in uprave

Tretji segment reforme se nanaša na delovanje lokalne samouprave v Bosni in Hercegovini. Ta bi morala zajemati uprave v enotah lokalne samouprave in spremembo organiziranosti ter načina delovanja komunalnih javnih služb. Zakonska ureditev ponujanja komunalnih storitev omogoča monopol na tem področju. Pri ponujanju komunalnih storitev ni ne tržne konkurence ne sodelovanja zasebnega in/ali javnega sektorja, kar je praksa v državah Evropske unije. Pri reformi delovanja lokalne samouprave je treba vzpostaviti boljši in učinkovitejši sistem ponujanja komunalnih storitev državljanom. Med drugim gre za vzpostavljanje jasnih in natančno določenih postopkov za upravljanje najpomembnejših procesov pri ponujanju storitev ter sprejetje temeljnih načel upravljanja, gospodarnosti storitev, komunikacije z uporabniki storitev, merjenje njihovega zadovoljstva ter nenehno izboljševanje kakovosti storitev. To načeloma pomeni tudi uvajanje novega pristopa in novih rešitev pri upravljanju javnih zadev (new public management) za boljše izvajanje pristojnosti posameznih enot lokalne samouprave in izvajanja javnih zadev, ki so v interesu državljanov. Sodobna uprava je zasnovana na partnerstvu in sodelovanju javnega, zasebnega in nevladnega sektorja. Odprava monopolov zbirokratiziranih organizacij in uvajanje konkurence na tržni podlagi bi pripeljala do boljših in cenejših storitev

državljanom. Kakovost lokalne samouprave se vrednoti tudi po sposobnosti lokalne samouprave in učinkovitosti delovanja organov lokalne uprave.

Sklep

Z izvedbo celovite reforme lokalne samouprave bi se v Bosni in Hercegovini vzpostavil institucionalni okvir lokalne samouprave, ki bi temeljil na načelu subsidiarnosti in ki bi bil skladen z interesi in potrebami državljanov v lokalnih skupnostih. Na tej podlagi bi tudi državljani imeli aktivno vlogo pri oblikovanju javnih politik na lokalni ravni. Izkušnje in pozitivne prakse razvitih evropskih držav je treba v Bosni in Hercegovini upoštevati in sprejeti, vendar je treba upoštevati tudi tradicije in specifičnosti zgodovinskega razvoja lokalne samouprave na našem prostoru.

Prevedel Marinko Banjac

Literatura

- AXFORD, B. IN BROWNING, G. K. ET AL. (2002): Uvod u politologiju. Zagreb, Politička kultura.
- ĐORĐEVIĆ, S. (2002): Renesansa lokalne vlasti. Beograd, Čigoja štampa.
- IBRAHIMAGIĆ, O. (2005): Državno uređenje Bosne i Hercegovine. Sarajevo, Magistrat.
- LAJPHART, A. (2003): Modeli demokratije. Beograd, Službeni list SCG.
- MARINKOVIĆ, R. (1998): Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice. Beograd, Institut za političke studije.
- PEJANOVIĆ, M. (2005): Politički razvitak BiH u postdejtonskom periodu. Sarajevo, TKD Šahinpašić.
- PEJANOVIĆ, M., ZOLIĆ, H., ZLOKAPA, Z. IN ARNAUTOVIĆ, S. (2005): Općine/opštine u Bosni i Hercegovini – socijalne, demografske, ekonomske i političke činjenice. Sarajevo, Fakultet političkih nauka Sarajevo – Centar za razvoj lokalne i regionalne samouprave.
- PEJANOVIĆ, M. (2004): Reforma lokalne samouprave u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Pravna misao 11–12.
- SADIKOVIĆ, L. (1999): Dobro upravljanje u Bosni i Hercegovini – Dobro upravljanje u gradovima i općinama Bosne i Hercegovine. Sarajevo, Fondacija za lokalni i regionalni razvoj Bosne i Hercegovine.
- TOMAC, Z. (1990): Novi komunalni sistem. Zagreb.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003). Sarajevo, Ured Vijeća Evrope/OSCE Misija u BiH.
- Zakon o lokalnoj samoupravi. Službeni glasnik RS, št. 101/04.
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. Službene novine FBiH, št. 49/06.
- Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH. Službene novine FbiH, št. 22/06.