



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK POLITOLOGIJA

***Supsidijarnost kao načelo reforme finansiranja lokalne samouprave  
u Bosni i Hercegovini***

**magistarski rad**

Kandidat:  
Emil Hodžić  
Broj indeksa: 391/ II PLG

Mentor:  
prof. dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, juli 2021.

## S A D R Ž A J

<b>Sažetak .....</b>	3
<b>Uvod .....</b>	5
<b>1. Teorijsko – metodološki okvir istraživanja .....</b>	7
1.1. Teorijska osnova istraživanja.....	7
1.2. Problem i predmet istraživanja .....	7
1.3. Ciljevi istraživanja .....	8
1.4. Hipoteze.....	8
1.5. Metode istraživanja .....	9
1.6. Opravdanost istraživanja .....	9
1.7. Vremenski okvir i prostor istraživanja .....	9
<b>2. Teorijske osnove lokalne samouprave .....</b>	10
2.1. Lokalna samouprava kao subsistem političkog sistema .....	11
2.2. Načelo supsidijarnosti .....	14
2.3. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi .....	18
<b>3. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini .....</b>	24
3.1. Organizacija lokalne samouprave u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine.....	34
3.2. Lokalna samouprava u entitetu Republika Srpska .....	45
3.3. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine kao zasebna jedinica lokalne samouprave.....	59
<b>4. Komparativni modeli finansiranja lokalne samouprave.....</b>	62
4.1. Organizacija lokalne samouprave u složenim državama: SR Njemačka .....	62
4.2. Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj.....	69
4.2.1. Pregled finansiranja Grada Osijeka za 2019. godinu.....	78
4.3. Lokalna samouprava u Republici Crnoj Gori .....	82
4.3.1. Pregled finansiranja Općine Nikšić za 2019. godinu.....	90
<b>5. Model finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini .....</b>	93
5.1. Finansiranje jedinica lokalne samouprave u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine .94	
5.1.1. Finansiranje jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo.....	98
5.2. Finansiranje jedinica lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska .....	116
5.3. Finansiranje Brčko Distrikta.....	120
<b>6. Reforma lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini .....</b>	121
6.1. Decentralizacija i prijenos nadležnosti na jedinice lokalne samouprave .....	121
6.2. Reforma modela finansiranja jedinica lokalne samouprave .....	132
<b>Zaključna razmatranja .....</b>	136
<b>Literatura.....</b>	138

## **Sažetak**

Magistarski rad *Supsidijarnost kao načelo reforme finansiranja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini* struktuiran je u šest tematskih cjelina. Svrha, značaj i cilj rada, ogledaju se u doprinosu i jačanju akademske građe o neophodnosti reformisanja sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Rad je koncipiran u šest tematskih cjelina (poglavlja), u kojima se obrađuju teorijske osnove lokalne samouprave, sa elaboracijom lokalne samouprave kao subsistema političkog sistema, načela supsidijarnost i njegove primjene u sistemu lokalne samouprave. Posebno mjesto u obradi prve tematske cjeline zauzima Europska povelja o lokalnoj samoupravi, te principi Povelje i njihova primjena u sistemima lokalne samouprave. U drugoj tematskoj cjelini izvršen je prikaz političkog sistema Bosne i Hercegovine, sa posebnim akcentom na jedinice lokalne samouprave. U ovom dijelu, analizirana su važeća ustavna i zakonska ograničenja vezana za sistem lokalne samouprave, te su detaljno pobrojane nadležnosti jedinica lokalne samouprave u oba entiteta, a na kraju ove cjeline istraživanjem se dolazi do zaključaka o prednostima i manama sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Kako bi se na kvalitetan način prikazale prednosti i mane bosanskohercegovačkih sistema lokalne samouprave, u istraživanju je izvršena komparacija bosanskohercegovačkih sistema lokalne samouprave sa sistemima lokalne samouprave u Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori. Navedene zemlje su korištene u svrhu komparacije, jer je Savezna Republika Njemačka jedna od najrazvijenijih zemalja Europske Unije, čiji je politički sistem duboko decentraliziran, a u kojoj jedinice lokalne samouprave imaju visok stupanj samoupravnosti. Drugi sistem za komparaciju je sistem lokalne samouprave Republike Hrvatske, susjedne države Bosne i Hercegovine, koja je uspješno završila tranziciju i pristupila Europskoj Uniji i NATO paktu. Treći komparirani sistem lokalne samouprave je sistem lokalne samouprave Republike Crne Gore, zemlje koja se nalazi u tranziciji i sličnom položaju spram euroatlanskih integracija, kao i Bosna i Hercegovina. U komparaciji sa navedenim sistemima, za potrebe istraživanja elaborirani su broj, vrsta, veličine, izvori finsija i direktni poslovi jedinica lokalne samouprave, a u svrhu komparacije sa bosanskohercegovačkim sistemima. Na primjeru budžeta Grada Osjeka i općine Nikšić, izvršena je komparacija vrste prihoda i rashoda sa budžetima jedinica lokalne samouprave iz Bosne i Hercegovine. U pretposljednjoj tematskoj sredini analizirani su modeli finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, s detaljnim pregledom prihoda i rashoda jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, a u cilju istraživanja o prednostima i manama

finansiranja jedinica lokalne samouprave u ovom kantonu. U posljednjem poglavlju rada, uz pomoć elaboracije prethodnih dijelova rada, dolazi se do zaključaka o neophodnosti reformi sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. U ovom dijelu rada, uvažavajući ranije radove u ovoj oblasti, iznose se prijedlozi za reformisanje sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Obzirom da trenutna ustavna i zakonska uređenja u Bosni i Hercegovini ograničavaju jačanje jedinica lokalne samouprave, u ovom dijelu rada predlaže se reformisanje ustavno-političkog sistema Bosne i Hercegovine, i to u smjeru primjene principa supsidijarnosti u vršenju javnih poslova, na način da se što veći dio javnih poslova prenese u nadležnost jedinica lokalne samouprave. Obzirom da su budžeti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini često nedovoljni za finansiranje poslova iz nadležnosti jedinica, elaborirajući dostupne parametre, dolazi se do zaključka o neophodnosti reformisanja modela finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, prije svega u smjeru izjednačavanja finansijskog položaja i nadležnosti jedinica lokalne samouprave na području cijele Bosne i Hercegovine. Na kraju rada se iznose prijedlozi za reformisanje modela finansiranja, prije svega sa aspekta pripadnosti javnih prihoda od direktnih i indirektnih poreza.

## **Uvod**

Predmet magistarskog rada predstavlja adekvatna primjena principa supsidijarnosti kao načela reforme finansiranja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Obzirom da se ustavno-politički sistem Bosne i Hercegovine može promatrati kao vrlo komplikovan, u kojem se u malom stepenu primjenjuju principi Europske povelje o lokalnoj samoupravi, istraživanjem dostupne građe za izradu magistarskog rada, detaljno se analizira problematika funkcionisanja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, sa posebnim akcentom na finansiranje jedinica. Iako je Bosna i Hercegovina ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, određeni broj principa iz Povelje primjenjen je u entitetskim zakonskim rješenjima. Međutim, najveću prepreku daljem razvoju sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini predstavljaju ustavna ograničenja, gdje je uređenje lokalne samouprave u nadležnosti entiteta, tako da se u Bosni i Hercegovini mogu razlikovati dva sistema lokalne samouprave, tj. sistem entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i entiteta Republika Srpska. Osnovni problem predstavlja činjenica da su zakonska rješenja u oba entiteta različita, i po pitanju nadležnosti jedinica, kao i izvora finansiranja jedinica lokalne samouprave.

Komparativnim prikazom nadležnosti jedinica i izvora finansiranja jedinica lokalne samouprave u Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori, dolazi se do zaključaka da je neophodno u potpunosti reformisati sistem lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, prije svega u smjeru da se uređenje lokalne samouprave prenese u nadležnost državne vlasti u Bosni i Hercegovini, gdje će se Ustavom i zakonima izjednačiti položaj u sistemu finansiranja i nadležnosti jedinica u oba bosanskohercegovačka entiteta. Također, jedna od velikih prednosti sistema lokalnih samouprava u razvijenim europskim zemljama poput Savezne Republike Njemačke, jeste da je politički sistem u toj mjeri decentraliziran da se većina javnih poslova vrši na nivou jedinica lokalne samouprave. Međutim, osnovni principi kojima treba težiti u reformi sistema lokalne samouprave jeste da se proces donošenja odluka o vršenju javnih poslova što više približi građanima kroz prijenos većine nadležnosti na lokalni nivo, a što direktno dovodi do jačanja građanske svijesti, i efikasnosti i ekonomičnosti u vršenju javnih poslova. Također, pored nadležnosti i izvora finanisranja, razlike između bosanskohercegovačkih sistema i kompariranih sistema, mogu se uočiti i u populacionoj veličini jedinica lokalne samouprave, gdje je npr. prosječna jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj oko 6000 stanovnika, dok je u Bosni i Hercegovini prosječna veličina jedinice 25.000 stanovnika. Najbolji način za reformu sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini jeste uzimanje "najboljih" europskih praksi

i inkorporiranje istih u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, ali uz obavezu da uređenje sistema lokalne samouprave bude istovjetno na području cijele Bosne i Hercegovine. Obradom prikupljene građe iz ove oblasti, dolazi se do spoznaja i zaključaka o stepenu fiskalne decentralizacije i fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, u oba entiteta i Distriktu, sa posebnim aspektom na analizi položaja jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo. Pregledi finansiranja devet jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, prikazuju vrste prihoda, odnosno vrste poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda ovih jedinica, kao i vrste rashoda koje vrše na godišnjem nivou jedinice lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo. Elaboracijom teme, dolazi se do zaključka da su da su jedinice lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo dosta više finansijski ovisne o većim nivoima, nego jedinice u kompariranim državama Europske unije.

Analizom primarnih i sekundarnih izvora vezanih za oblast finansiranja lokalne samouprave, elaborirana je i potvrđena premla da je provođenje procesa decentralizacije i prebacivanje većeg obima poslova na niže vlasti, u direktnoj vezi sa finansijskom autonomijom jedinica lokalne samouprave, odnosno što više nadležnosti imaju jedinice lokalne samouprave, one su finansijski autonomnije u odnosu na veće nivo vlasti. Adekvatnom primjenom teoretskog znanja, kao i na praktičnim primjerima europskih zemalja, omogućava se modernizacija države i državnog aparata kroz proces decentralizacije u tranzicijskim zemljama, poput Bosne i Hercegovine. Obzirom da moderna javna uprava, sa aspekta pravne stečevine Europske unije, u pravilu podrazumijeva decentralizirano ustrojstvo države, neophodno je da vlast Bosne i Hercegovine primjeni ovaj koncept ustavno-političkog uređenja, uz poštivanje specifičnosti bosanskohercegovačkog društva. Obzirom na mnoge nedostatke uređenja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, neophodno je izvršiti dubinske reforme na području cijele Bosne i Hercegovine, a kojima je jedino moguće unaprijediti položaj jedinica lokalne samouprave. Za realizaciju pomenutih reformi, neophodno je da akademska zajednica, u javni diskurs, nametne temu neophodnosti reforme ovog sistema, a sve u cilju efikasnije i ekonomičnije javne uprave, a jedini način za promjenu sistema jesu promjene ustavnog položaja jedinica lokalne samouprave.

## **1. Teorijsko – metodološki okvir istraživanja**

### *1.1. Teorijska osnova istraživanja*

Rad će prikupljanjem relevantnih podataka, kao i njihovom analizom prikazati sistem lokalne samouprave Bosne i Hercegovine. Analizom dostupne građe će se pojasniti teorijske osnove lokalne samouprave, sa aspekta elaboracije lokalne samouoprave kao subsistema političkog sistema, te primjene principa supsidijarnosti. Radom će se pokušati prikazati teorijski i praktični značaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi za zemlje potpisnice. Provođenjem istraživanja će se prikazati položaj lokalne samouprave u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine, na primjeru oba entiteta te Brčko distrikta, kao zasebne jedinice lokalne samouprave, ali i modele finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Komparacijom modela finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, sa sistemima u Republici Hrvatskoj, Republici Crnoj Gori i Saveznoj Republici Njemačkoj, prikazati će se prednosti i mane bosanskohercegovačkog sistema. Analizom prikupljenih podataka, kao i primjenom principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i pravnom stečevinom europskih zemalja, pokušati doći do prijedloga reforme sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, u smjeru decentralizacije sistema vlasti i prijenosa nadležnosti na jedinice lokalne samouprave, kao i prijedloga reforme modela finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Osnovni cilj rada jeste potvrđivanje hipoteze da je fiskalna decentralizacija osnova reforme institucija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

### *1.2. Problem i predmet istraživanja*

Predmet ovog rada predstavljaju različiti sistemi uređivanja finansiranja jedinica lokalne samouprave. Različitost sistema finansiranja lokalne samouprave predstavljaju dobru osnovu da teoretičari i zakonodavci uzmu "najbolje" evropske prakse i iste inkorporiraju u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, u pogledu uređivanja i reforme sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Obzirom na složen ustavno-politički sistem Bosne i Hercegovine, neophodno je da reforma bude sveobuhvatna, odnosno da bude jedinstvena za oba entiteta te Brčko distrikt. U ovom smislu, istraživanje je usmjero ka eleboraciji sistema lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Republici Crnoj Gori, Saveznoj Republici Njemačkoj te Bosni i Hercegovini, u cilju komparacije sistema lokalne samouprave, kao i pronalasku najboljih rješenja za reformu sistema Bosne i Hercegovine. Posebna pažnja će se usmjeriti na adekvatnu primjenu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i njenih načela, u

daljoj reformi sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Predmet istraživanja će biti i proces decentralizacije te prijenos dodatnih nadležnosti na jedinice lokalne samouprave, u cilju reforme u upravljanju javnim poslovima i dodatnog približavanja građana i vlasti.

### *1.3. Ciljevi istraživanja*

Osnovni ciljevi rada jesu utvrđivanje stepena fiskalne decentralizacije i fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, sa aspekta ustavno-pravnog položaja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Također, jedan od ciljeva jeste analiza prihoda i rashoda jedinica lokalne samouprave, kao i njihova struktura. Pregledom i analizom budžeta jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, prikazat će se strukture prihoda i rashoda, te izvršiti komparacija sa primjerom neke od jedinica lokalne samouprave iz Republike Hrvatske i Republike Crne Gore.

U samom radu, obradiit će se naučni i društveni ciljevi na sljedeći način:

**Naučni ciljevi:** Objektivni prikaz teorijskih osnova lokalne samouprave, sa aspekta Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Ustava Bosne i Hercegovine, entiteta i kantona, sa posebnim osvrtom na proces decentralizacije i finansijske autonomije jedinica lokalne samouprave.

**Društveni cilj:** Ovaj rad može poslužiti kao smjernica studentima, istraživačima, nevladinim organizacijama i organima vlasti za planiranje sprovođenja neophodnih reformi sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

**Osnovni cilj** rada jeste potvrđivanje hipoteze da je fiskalna decentralizacija osnova reforme institucija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

### *1.4. Hipoteze*

#### **Generalna hipoteza:**

Fiskalna decentralizacija je osnova reforme institucija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

#### **Pomoćne hipoteze:**

Primjenom principa supsidijarnosti, omogućava se reforma finansiranja jedinica lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave u Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori su finansijski autonome u odnosu na jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Proces decentralizacije u tranzicijskim zemljama omogućava modernizaciju države, u smislu jačanja demokratičnosti u vršenju javnih poslova, kao i omogućavanju efikasnije i ekonomičnije javne uprave, te iznalasku optimalnih ustavno-političkih sistema u skladu sa europskom pravnom stečevinom.

### *1.5. Metode istraživanja*

- Analiza sadržaja;
- Komparativna metoda;
- Statistička metoda.

### *1.6. Opravdanost istraživanja*

**Naučna opravdanost** istraživanja proizilazi iz naučnog značaja reforme sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Ovo istraživanje je opravdano zbog toga što će dati doprinos i upotpuniti fond naučnog znanja o sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, kao i dati teoretske prijedloge reformi sistema lokalne samouprave. Obzirom na relativno mali broj istraživača u ovoj oblasti, ovo istraživanje bi moglo pružiti mali doprinos budućim naučnim istraživanjima i eventualno reformama ustavno-pravnog sistema Bosne i Hercegovine, sa aspekta reforme finansiranja jednica lokalne samouprave i generalno reforme ustavno-pravnog sistema u Bosni i Hercegovini.

**Društvena opravdanost** istraživanja proizilazi iz naučne spoznaje o predmetu proučavanja, te njegovog društvenog značaja i cilja, kao i mogućnosti praktične primjene dobijenih rezultata ovim istraživanjem. Istraživanje će doprinijeti već postojećim naučnim radovima kojima se traže ustavno-pravne promjene statusa te sistema finansiranja jednica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

### *1.7. Vremenski okvir i prostor istraživanja*

Vremenski period istraživanja je jedna godina, uključujući stalno prikupljanje podataka iz sekundarnih izvora: stručna literatura, naučne publikacije, naučni radovi, ustavi, zakoni i podzakonski akti institucija, statuti, budžeti, odluke i publikacije organa jednica lokalne samouprave, kao i drugih zvaničnih izvora.

## **2. Teorijske osnove lokalne samouprave**

Razvojem civilizacije došlo je do pojava prvih ljudskih zajednica, koje su se prije svega formirale kao plemenske/rodbinske zajednice manjeg broja ljudi. Razvojem civilizacije, porastom broja populacije javila se potreba organizovanja grupa ljudi u zajedničke sisteme. Prestankom nomadskog načina življenja ljudskoga roda, grupe ljudi počinju da formiraju manja, a nakon toga i veća naselja, na određenom prostoru. Zbog prijetnji po sigurnost od prirode i ostalih ljudi, u ranom antičkom periodu dolazi do pojave prvih sela i gradova, širom svijeta. Termin lokalne zajednice može se vezati za one zajednice nastale trajnim naseljavanjem ljudi na određenom prostoru, u kojem se oblikovala zajednica ljudi koji žive na tom prostoru. Pojavom ljudskih zajednica, dolazi do pojave političke vlasti, kao društvene institucije koja osigurava ostvarivanje interesa i potreba stanovnika zajednica.<sup>1</sup> Međutim, sa historijskog aspekta pojava prvih lokalnih zajednica se veže za antičku Grčku, u kojoj se tradicionalne plemenske, patrijhalne i rodofske organizacije transformišu u teritorijalne jedinice, proglašavajući svakog stanovnika pripadnikom određene teritorijalne zajednice.<sup>2</sup> Razvojem civilizacije, transformisale su se i lokalne zajednice, a promjene su definisane demografskim promjenama, društveno-ekonomskim odnosima te promjenom načina i uslova života. Promjene uslijed društveno-ekonomskih odnosa najviše su bile izražene u toku i nakon industrijske revolucije, što je direktno impliciralo na jačanje procesa urbanizacije i razvoja gradova.<sup>3</sup> Akademik Pejanović Mirko na sljedeći način definiše lokalnu samoupravu: "Kada se u jednoj lokalnoj zajednici, a to znači u jednom ili više povezanih naselja, obrazuje pravno-politička i sistemska institucija, onda ta zajednica stiče status lokalne samouprave, koja se konstituiše u obliku općine/komune kao osnovne jedinice lokalne samouprave."<sup>4</sup> Lokalna zajednica je, dakle, nosilac lokalne samouprave, a lokalna samouprava je pravno-sistemska institucija koja opredjeljuje status lokalne zajednice. Lokalna samouprava ima dvije komponente – sociološku komponentu (lokalnu zajednicu) i pravno-sistemsku komponentu (lokalnu samoupravu), koja se izričito dodjeljuje lokalnoj zajednici uz odgovarajući akt države.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Pusić, E., (1985), *Upravni sistemi*, Zagreb: Grafički zavod Hrvatske, str. 64.

<sup>2</sup> Loevi, R. (1969), *O porijeklu države*, u knjizi: *Teorije o društvu – Knjiga II*, Beograd: Vuk Karadžić, str. 350.

<sup>3</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD:Šahinpašić, str. 18.

<sup>4</sup> Pejanović, M. (2005), *Politički razvitak BiH u postdejtnoskom periodu*, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 188.

<sup>5</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 17.

Počeci lokalne samouprave, odnosno lokalne zajednice sa elementima samoupravnosti se historijski vežu za srednjevjekovne europske gradove, u kojima su se zanatlige, trgovci i bankari borili za šira prava i samostalnost u odnosu na feudalnu vlast.<sup>6</sup> Širenjem liberalnog pokreta nakon Francuske revolucije 1789. godine, lokalna samouprava se formira kao jedan od temeljnih ustanova građanske vlasti, a ovaj proces dobija na značaju nakon industrijske revolucije. Jačanje i formiranje institucija lokalne samouprave u političkoj nauci se veže za proces decentralizacije vlasti, odnosno na lokalnu samoupravu se može promatrati kao na osnovni oblik decentralizacije političkog sistema. Institucije lokalne samouprave su pravno-politički najniži organizovani nivoi vlasti, odnosno “najniži oblik teritorijalne organizacije vlasti”.<sup>7</sup> Lokalna samouprava u modernim, liberalno-demokratskim državama se definira Ustavom i zakonima, a obrazuje se najčešće u obliku gradova i općina, kao osnovnih jedinica lokalne samouprave.

### *2.1. Lokalna samouprava kao subsistem političkog sistema*

Lokalna samouprava predstavlja teritorijalno i pravno-politički najniži nivo organizovanja vlasti, odnosno sistem vlasti najbliži građanima. Jednice lokalne samouprave se formiraju u lokalnim zajednicama zbog omogućavanja rješavanja svakodnevnih potreba građana tih lokalnih zajednica. Razvijenost lokalne samouprave je u direktnoj vezi sa stepenom razvijenosti demokratije svakog društva. Upravo lokalna samouprava omogućava neposredno učešće građana u donošenju odluka koje se tiču rješavanja socijalnih, privrednih, kulturnih i ekonomskih pitanja. Pravno-političko uređenje lokalne samouprave, prema akademiku Pejanoviću, može se definisati na način: “Na osnovu potreba oblikuju se interesi ljudi i aktivnosti, kako bi se te potrebe zadovoljile u institucionalnoj strukturi koju označavamo kao lokalna vlast. Vršenje lokalne vlasti čini bit lokalne samouprave, te lokalna vlast ima dvije komponente: vršenje vlasti posredstvom izabranih organa i vršenje vlasti neposredno učešćem (participacijom) građana.”<sup>8</sup> Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava podrazumjeva pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode zantnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog satanovništva. Prema politiološkoj definiciji, lokalna samouprava podrazumijeva političko pravo građana da neposredno i putem slobodno izabranih organa učestvuju u

---

<sup>6</sup> Mamford, L. (2005) *Grad u istoriji*, London: Book & Marso

<sup>7</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str 18.

<sup>8</sup> Pejanović, M. (2005) *Politički razvitak BiH u postdejtnoskom periodu*, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 188

upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici i da je to pravo zagarantovano ustavom.<sup>9</sup> Elementi, odnosno uslovi za postojanje lokalne samouprave u teorijskom smislu su:

*1. Teritorijalni element samoupravnosti*

Da je za jedinicu lokalne zajednice definisan određeni teritorij, na kojem se osniva jedinica lokalne samouprave u vidu grada, općine, pokrajne itd.

*2. Funkcionalni element samoupravnosti*

Jedinicama lokalne samouprave je priznato radno područje zadatka koji izražavaju interese njihovih stanovnika.

*3. Organizacioni element samoupravnosti*

Da zadatke obavljaju članovi zajednice vlastitom odgovornošću, neposredno ili putem izabralih organa.

*4. Materijalno-finansijski element samoupravnosti*

Da lokalna zajednica ima materijalna i finansijska sredstva za obavljanje svojih zadataka, kojima raspolaže samostalno u skladu sa zakonima.

*5. Pravni element samoupravnosti*

Da zajednica ima karakter pravnog subjekta.<sup>10</sup>

Kako je ranije navedeno, odnosi lokalne samouprave, njen položaj spram centralnih i regionalnih vlasti, te prema građanima se definiše Ustavom i zakonom države. U pogledu razvoja oblika lokalne samouprave i njenog naučnog shvatanja, mogu se razlikovati *anglosakonsko* poimanje lokalne samouprave (Sjedinjene Američke države, Velika Britanija i Kanada) te *europsko* poimanje lokalne samouprave. Osnovna razlika između ova dva modela je u pravnom poimanju lokalne samouprave, gdje se u anglosaksonskim zemljama lokalna samouprava promatra kao lokalna vlada, dok se u europskom poimanju lokalne samouprave ista promatra kao administrativna decentralizacija državnog aparata. U anglosaksonskim državama, lokalna samouprava se tretira kao izvorna institucija i polazi od strogog

---

<sup>9</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, član. 3, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

<sup>10</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str 19.

razgraničenja različitih nivoa vlasti, a u europskim zemljama se izvor prava na samoupravnost temelji na Ustavu i zakonima države.<sup>11</sup>

Neposredno učešće građana u procesu odlučivanja o javnim poslovima je jedan od temelja samoupravnosti modernih jednica lokalne samouprave. U pogledu neposrednog odlučivanja građana, sistemi lokalne samouprave se mogu podijeliti u četiri osnovne grupe:

- a) Lokalna samouprava zasnovana na neposrednom upravljanju građana (Švicarska);
- b) Lokalna samouprava zasnovana na predstavničkoj osnovi i načelu podjele vlasti u obliku kabinetске vladavine (većina europskih zemalja),
- c) Lokalna samouprava zasnovana na predstavničkoj osnovi i načelu menadžerske vladavine (SAD);
- d) Lokalna samouprava na predstavničkoj osnovi i načelu skupštinske vladavine (Engleska).<sup>12</sup>

Međutim, položaj i oblik lokalne samouprave nije identičan niti u jednoj državi, odnosno svaka država svojim Ustavom i zakonima na specifičan način uređuje oblast lokalne samouprave, kao subsistem političkog sistema. U politilogiji, pojavom i jačanjem globalističkih tendencija, dovodi se u pitanje lokalna samouprava, gdje globalisti smatraju da je lokalna samouprava produkt prošlosti, te da u jačanju globalne povezanosti i komunikacijskih tehnologija lokalna samouprava u klasičnom poimanju gubi svoju svrhu, te se ista treba modernizirati ili ukinuti.

Lokalna samouprava je u direktnoj vezi sa centraliziranosti i decentraliziranosti političkog ustrojstva. Termin centraliziranosti i decentraliziranosti vlasti se u pravnoj i političkoj teoriji široko posmatra, ali ako se u obzir uzme lokalna samouprava, onda se navedeni termini mogu posmatrati kao stanje ili odnos u vršenju javnih poslova između centralnih i nižih nivoa vlasti u sistemu države. U političkoj praksi postoje više ili manje centralizirane države, s tim da je većina europskih država decentralizirana u pogledu vršenja vlasti. U decentraliziranim političkim sistemima, niži nivoi vlasti imaju određeni, ustavom i zakonima, zagarantovan stepen finansijske i političke autonomije. U ovim sistemima veliki broj javnih poslova je prebačen na niže nivoe vlasti, koji samostalno upravljaju procesima, dok viši nivoi vlasti formalno-pravno reguliraju odnose, prate vršenje poslova, te osiguravaju demokratičnost i zakonitost vršenja poslova. U pogledu vrsta decentralizacije mogu se razlikovati **demokratska**,

<sup>11</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 20

<sup>12</sup> *Mala politička enciklopedija* (1966), Beograd: Savremena administracija

**birokratska, etnička, vjerska i teritorijalna decentralizacija.** Demokratska decentralizacija je ona u kojoj su vlasti izabrane neposredno od građana, dok birokratska podrazumijeva onu vrstu decentralizacije gdje niže organe vlasti postavljaju viši nivoi vlasti. Etnička i vjerska decentralizacija podrazumjevaju decentraliziranost i formiranje vlasti na osnovu etnije i vjerske pripadnosti. Teritorijalna decentralizacija se veže na decentralizaciju za određeni teritoriji, uz primjenu teritorijalnog principa. U europskim zemljama, decentralizacija se zasniva na demokratičnosti, teritorijalnosti i načelu supsidijarnosti.

## 2.2. Načelo supsidijarnosti

Supsidijarnost (lt. *Subsidiarius* – pomoć, rezerva) je politički i društveni postulat koji polazi od toga da u vršenju javnih poslova prednost imaju niže instance vlasti, odnosno vlasti koje su bliže građanima.<sup>13</sup> Termin supsidijarnosti u političkom kontektu se definiše na način da supsidijarnost predstavlja regulativni standard u raspodjeli adležnosti po kome se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepuštaju samo oni poslovi koje može efikasnije da ostvari.<sup>14</sup> Korjeni ideje supsidijarnosti mogu se vidjeti u političkoj filozofiji Aristotela, čija ideja se kasnije pronalazi u djelima koja se vežu za kalvinističku crkvu u srednjem vijeku, međutim, u političkoj praksi pojам supsidijarnosti dobija na značaju u liberalnom pokretu krajem 19. stoljeća. U modernoj politilogiji, supsidijarnost je blisko povezana sa političkom participacijom slobodnih građana i organizacija, te je ona neraskidivo povezana sa drugim principima na kojima se temelji liberalna i demokratska organizacija društva i države.<sup>15</sup> Vezu između političke participacije i primjene principa supsidijarnosti u rukovođenju javnim poslovima, profesor Sadiković prepoznaje u djelima sljedećih autora Alexis De Tocqueville, Thomas Jefferson, John Stewart Mill, Carol Pateman i drugih.<sup>16</sup> Razvoj supsidijarnosti se može promatrati kroz više faza, počevši od supsidijarnosti kao pojma krčanske, katoličke socijalne etike, preko supsidijarnosti u moderlnim pluralnim društvima, pa sve do supsidijarnosti kao temelnog načela društvene i političke organizacije u drugoj polovini XX stoljeća.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 23

<sup>14</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 55

<sup>15</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 57

<sup>16</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 58

<sup>17</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 59

Termin supsidijarnosti je u direktnoj vezi za principima efikasnosti i proporcionalnosti i obaveze. O važnosti supsidijarnosti, akademik Pejanović navodi sljedeće: "Potrebno je podvući važnost principa supsidijarnosti koji, na temelju evropske Povelje o lokalnoj samoupravi, ustanavljava primarnu poziciju njih u odnosu na više organe vlasti u organizaciji vlasti i vršenju javnih poslova u državi. Ono što može u upravljanju javnim poslovima da vrši niža vlast kao lokalna vlast bliska građanima, ne treba biti u domenu više vlasti." <sup>18</sup> Kao produkt različitih društveno-političkih kriza u XX stoljeću postalo je neophodno reformisati političke sisteme, a na osnovu tih reformi u potpunosti se afirmira princip supsidijarnosti kao temeljno načelo društvene i političke organizacije. Profesor Sadiković prepoznaće više razloga za afirmaciju principa supsidijarnosti u političkoj teoriji i praksi, poput krize „države bagostanja“, neefikasnost centralizirane države u vremenu globalizacije, jačanje procesa demokratizacije i inkluziji što većeg broja građana u donošenje javnih odluka i druge. <sup>19</sup> Proces globalizacije je najkvalitetnije pokazao i prikazao sve manjkavosti i nedostatke centraliziranih država u modernom vremenu. U procesu globalizacije dolazi do različitih tehnoloških, naučnih i društvenih otkrića, koja omogućavaju veoma brzo povezivanje i jačanje demokratske svijesti građana. Period kraja XX stoljeća i početka XXI može se označiti kao period informacijske revolucije, gdje se uz pojavu interneta i modernih komunikacijskih tehnologija, omogućava nikad brža povezanost svih dijelova svijeta. U ovakvom svijetu centralizirane državne uprave ne mogu adekvatno odgovoriti na brzinu privredne, ekonomski, društvene i naučne interakcije u svijetu, a što je u konačnici impliciralo krizama u rukovođenju javnim poslovima. Zbog neophodnosti u reformisanju političkih sistema u vremenu globalizacije, centralni državni organi su bili primorani da provedu procese decentralizacije političkih sistema, te se odreći državnog monopola na vršenje javnih poslova, te većinu javnih poslova prenijeti na regionalne i lokalne vlasti. Ovaj proces decentralizacije uz primjenu principa supsidijarnosti jedan je od osnovnih pokazatelja stepena demokratizacije društava.

Princip supsidijarnosti je jedan od osnovnih postulata Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te jedan od temelja Europske unije. Primjena principa supsidijarnosti se vidi pored odnosa nivoa vlasti unutar država, i u odnosima između institucija Evropske unije i država članica.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Pejanović, M. (2006), *Općine/općine u Bosni i Hercegovini-demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice*, Poglavlje I. *Ustavno-zakonski koncept i razvoj lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Promocult: Sarajevo, str. 27

<sup>19</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Evropske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 59

<sup>20</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Evropske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 60

Supsidijarnost kao princip u vršenju javnih poslova, ograničava centralne organe vlasti, gdje niži organi vlasti samostalno obavljaju javne poslove, dok viši nivoi vlasti pomažu nižim nivoima vlasti u vršenju tih javnih poslova. Primjenu principa supsidijarnosti, najlakše se može vidjeti u federalno uređenim europskim zemljama poput Švicarske i Njemačke, gdje se lako mogu uočiti i prepoznati benefiti primjene ovog principa, prije svega u pogledu demokratičnosti samog procesa. U navedenim zemljama, primjenom ovog principa, građani neposredno učestvuju i imaju veliki uticaj za donošenje odluka o vođenju javnih poslova, što direktno implicira na jačanje demokratičnosti države, kao i na stvaranje socijalne kohezije, posebno u multietničkim zemljama.<sup>21</sup> Prema mišljenju europskih organa, primjena supsidijarnosti je "...da osigura da su odluke donesene što je moguće bliže građanima i da postoji stalni sistem provjere da li su radnje koje se odnose na čitavu Uniju opravdane u smislu njihove primjene i mogućnosti i na nižim nivoima, poput državnog, regionalnog ili lokalnog. Specifično, to je princip koji ne dozovljava Uniji da preduzima radnje (osim onih koje striktno spadaju pod njen sistem odgovornosti) osim u slučajevima kada su te radnje efektivnije nego na državnim, regionalnim i lokalnim nivovima."<sup>22</sup> Početak primjene principa supsidijarnosti kao važnog načela Europske unije, profesor Sadiković prepoznaće u dva ključna momenta, u *Jedinstvenom europskom aktu* iz 1987. godine, a koji je vezan za politiku zaštite okoline, te međunarodne konferencije „Europska regija“ u Minhenu 1989. godine, gdje je naglašeno da pored federalizma, supsidijarnost predstavlja jedan od osnovnih principa izgradnje zajednice.<sup>23</sup> Mistrovskim Ugovorom o Europskoj uniji iz 1992. godine odnos između Europske unije i država članica definisan je na temeljima primjene principa supsidijarnosti. Primjena principa supsidijarnosti u odnosu Europskih institucija i država članica, omogućila je uspostavu mehanizma kojim se sprječila prevelika koncentracija političke moći u europskim institucijama, koje su preuzele u nadležnost dijelove poslova iz oblasti sigurnosti i odbrane, vanjskih poslova i pravosuđa. Navedenim Ugovorom je definisano da „Zajednica djeluje unutar granica ovlasti i ciljeva koji su joj dodjeljeni Ugovorom. Na područjima koja ne potпадaju pod njenu isključivu nadležnost Zajednica djeluje u skladu sa načelom supsidijarnosti, ali samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države-članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Zajednica, u pogledu dosega ili učinka predložene aktivnosti, može bolje ostvariti. Niti jedna aktivnost Zajednice ne smije ići dalje od onog što je potrebno za postizanje ciljeva ovog

<sup>21</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 24

<sup>22</sup> Sabina, Ž., (2013) *Evropska politika lokalne samuprave i Bosna i Hercegovina*, Sarajevo, str. 264

<sup>23</sup> Sadiković, E., (2014), *Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan*, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 60

Ugovora“ (Član 3b. Ugovora o Europskoj uniji)<sup>24</sup>. O značaju primjene principa supsidijarnosti govori i činjenica da uređivanje odnosa centralnih i nižih nivoa vlasti država članica nije u nadležnosti institucija Europske unije, veliki broj zakona i drugih akata Europske unije obavezuju države članice da poštuju i garantuju prava nižih nivoa vlasti. Pored navedenog omogućeno je i djelovanje lokalnih i regionalnih vlasti država članica u institucijama Europske unije, na primjer kroz Komitet regija.<sup>25</sup>

Profesor Sadiković prepoznaće dva osnovna aspekta geneze principa supsidijarnosti. Prvi po njemu predstavlja ostvarenje ljudske slobode, dok drugi predstavlja distribuciju političke moći. Kroz navedene aspekte principa supsidijarnosti, omogućavaju se rješavanje pitanja uredenja društva, povezivanja individua i grupa, odnosa unutar društva, jačanje solidarnosti i socijalne pravde, jačanje decentralizacije u javnim poslovima.<sup>26</sup>

Kako je ranije navedeno, primjena principa supsidijarnosti je neraskidivo povezana sa procesom decentralizacije. Međutim u organizaciji savremene države elementi centralizacije se pojavljuju istovremenosa elementima decentralizacije kao suprotne tendencije.<sup>27</sup> Evidentno da se primjenom principa supsidijarnosti, većina javnih poslova vrši efikasnije, a da se odluke donose uz veću participaciju građana, na nižim nivoima, ali isto tako je evidentno da se neke egzistencijalni javni poslovi moraju centralizirati. Navedeni poslovi za koje neophodna centralizacija jesu poslovi u oblasti odbrane, vanjskih poslova, finansijske i monetarne politike, sigurnosti te u određenim mjerama i poslovi iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite. Naime, za većinu navedenih poslova neophodno je da institucije imaju kapacitiranost i jednoobraznost u provođenju javnih politika, a sve u cilju što adekvatnijeg vršenja osnovne funkcije vlasti, zaštite i promidžbe značaja individue i društva. Dakle, neophodno je da se u narednom periodu dođe do spoznaje do koje mjere je adekvatno izvršiti decentralizaciju javnih funkcija, a kako bi se na optimalan način društva uredila.

Rezimirajući ranije navedeno, pojam supsidijarnosti sa aspekta lokalne samouprave može se promatrati kao princip da se poslovi koji se mogu rješavati na nivou lokalne samouprave nalaze

---

<sup>24</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 60-61

<sup>25</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 61

<sup>26</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 61

<sup>27</sup> Sadiković, E., (2014), Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD: Šahinpašić, str. 64

u isključivoj nadležnosti lokalne samouprave, uz poštovanje principa efikasnosti i proporcionalnosti. Adekvatnom primjenom ovog principa u zakonodavstvu, obezbijeđuje se da, s jedne strane organi lokalne vlasti, vlasti najbliže građanima, imaju isključivu zakonom zagarantovanu nadležnost u rješavanju poslova, dok s druge strane građani na lokalnom nivou imaju najveći utjecaj na donošenje odluka, čime se obezbijeđuje veća demokratičnost procesa donošenja odluka.

### *2.3. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je višedecenijsko dostignuće omogućeno višegodišnjim incijativama i razmatranjima unutar Vijeća Evrope. Vijeće Evrope, kao organ – čuvar demokratskih principa Evropskih zemalja, prepoznalo je značaj lokalnih vlasti, te je 1957. godine pri vijeću formirano zastupničko tijelo pod nazivom *Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (Standing Conference of Local and Regional Authorites of Europe)*. Stalna konferencija je 14. 1. 1994. godine transformirana u *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (Congress of Local and Regional Authorites of Europe, CLRAE)*.<sup>28</sup> Stalna konferencija je 1968. godine, Rezolucijom 64., predložila Deklaraciju principa lokalne samostalnosti, te je ista upućena Vijeću ministara Vijeća Evrope na usvajanje. Inicijativu za osvajanje ove rezolucije je podržala i Konsultativna skupština, koja je u Naputku 615. iz 1970. godine predstavila tekst koji je baziran na ranije pomenutoj deklaraciji. Deklaracija iz 1968. godine je bila dosta široka i sveobuhvatna, te je, stoga, 1981. pokrenuta nova inicijativa. Inicijativa iz 1981. godine je bila neobavezujućeg karaktera sa fleksibilnim pristupom prema zemljama članicama, ali je i sugerirala da države primijene principe iz deklaracije, uz uvažavanje ustavnih uređenja i tradicije uprava država, kao i prihvatanje određenog stepena obavezujućih odredbi inicijative. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope je prema Vijeću ministara Evrope 1981. godine, uputio Rezoluciju 126, a koja je tretirala usvajanje nacrta rezolucije u skladu sa Statutom Evropske konvencije. Komitet ministara je sugerirao da kongres prijedloge dostavi Upravnom komitetu za regionalna i lokalna pitanja, a kako bi se dostavljeni prijedlozi mogli razmatrati na konferenciji evropskih ministara, nadležnih za lokalnu samoupravu u Lugu u oktobru 1982. godine. Nakon pomenute konferencije ministara, tekst nacrta Povelje su obradili Vijeće ministara i Upravni komitet, te je u formi nacrta dostavljen na konferenciju evropskih ministara, nadležnih za lokalnu samoupravu u Rimu, u novembru 1984. godine. Na konferenciji u Rimu, nacrt Povelje je jednoglasno prihvaćen u formi konvencije. Na plenarnoj sjednici

<sup>28</sup> Moser-Starrach, S., Beecroft M., *Objašnjenje europske povelje o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

Komiteta ministara u Starazburu, 10. 10. 1985. godine, usvojena je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u formi konvencije, koja je trebala da bude usvojena u zemljama članicama Evropske zajednice. Konvenciju je na dan usvajanja potpisalo devet zemalja članica Evropske zajednice, a Povelju je do 1988. godine ratifikovalo šesnaest zemalja. Povelja je dokument u formi konvencije, a mogućnost ratifikacije imaju zainteresirane zemlje, u skladu sa ispunjavanjem uslova propisanih za ratifikovanje ovog dokumenta.<sup>29</sup> Povelja obavezuje države koje su je ratifikovale u pogledu primjenjivanja fundamentalnih pravila koja garantuju političku, administrativnu i finansijsku autonomiju lokalnih vlada, kao i da zahtjeva da ista bude demonstracija političke volje na evropskom nivou, a u skladu sa principima koje je Vijeće Evrope utemeljilo na svim nivoima teritorijalne administracije.<sup>30</sup>

Poveljom se definiše da je lokalna samouprava jedan od osnovih postulata djelovanja Evropske unije, jer je upravno lokalna samouprava onaj nivo vlasti koji je najbliži građanima, te da lokalne vlasti treba da autonomno omoguće građanima poboljšanje svakodnevnog života. Tačnije, prema Povelji, lokalna samouprava "podrazumijeva pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u okvirima zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva". Ratifikacijom Povelje, kao i adekvatnom primjenom principa i postulata, unaprijeđuju se procesi odlučivanja u lokalnoj samoupravi (demokratičnost procesa i društva), te se omogućavaju pravna i finansijska autonomija jedinicama lokalne samouprave. Povelja se zasniva na univerzalnim principima, koje primjenjuju sve države potpisnice.<sup>31</sup>

Dokument Povelje sastoji se od preambule i osamnaest članova podjeljenih u tri dijela. U preambuli, uvodnom dijelu Povelje, navedeno je da je cilj Vijeća Evrupe tjesnije povezati članice na očuvanju i promicanju idealja i načela iz njihove zajedničke baštine. Preamble navodi da su lokalna tijela vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema, te da je jedno od osnovnih demokratskih načela zemlja članica, pravo građana u učestvovanju u javnim poslovima, kao i da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnoj razini. U preambuli se navodi da je postojanje lokalnih vlasti omogućava upravu koja je učinkovita i bliska građanima, te da je odbrana i jačanje lokalne samouprave u europskim zemljama bitan segment u izgradnji Europe na postulatima demokratije i decentralizacije vlasti. U samoj

<sup>29</sup> Sabina, Ž., (2013) *Evropska politika lokalne samuprave i Bosna i Hercegovina*, Sarajevo, str. 61

<sup>30</sup> Alain, D., (1997), *The European Charter of Local Self Government and its Application, Drafting, Principles, Implementations*, Vijeće Europe

<sup>31</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

preambuli se navodi pretpostavka da je postojanjem lokalnih tijela vlasti omogućen odabir demokratskih oblikovanih tijela koja donose odluke, te da se koriste širokim stepenom samouprave.<sup>32</sup>

Prvi dio Povelje definiše ustavne i pravne osnove Povelje, kao i koncept lokalne samouprave i neophodne osnove za njenu primjenu. U ovom dijelu Povelje, propisano je da se princip lokalne samouprave utvrđuje zakonodavstvom zemalja potpisnica, a gdje je moguće, i Ustavom zemlje. Prvim dijelom Povelje, definisan je termin (koncept) lokalne samouprave, koji podrazumijeva pravo i ospobljenost lokalnih vlasti da, u okvirima zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Povelja definiše da se pravo vršenja vlasti vrši putem vijeća ili skupštine, a čiji se članovi biraju na neposrednim, tajnim i slobodnim izborima. Ovdje se također predviđa i mogućnost formiranja izvršnih tijela lokalnih vlasti, koja su odgovorna za svoj rad vijeću ili skupštini, odnosno građanima.<sup>33</sup>

Djelokrug lokalne samouprave, prema Povelji, odnosno osnovna prava i dužnosti (nadležnosti), uređuju se ustavom, zakonom zemlje, te statutom jedinice lokalne samouprave. Povelja predviđa diskreciono pravo da lokalne vlasti sprovode inicijative koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti. U pogledu javnih poslova, isti se trebaju vršiti od strane vlasti koja je najbliže građanima, uz poštivanje obima i prirode posla, i primjeni načela učinkovitosti i ekonomičnosti. Prava koja se prenesu lokalnim vlastima, u pravilu su potpuna i isključiva, te ne smiju biti uskraćena ili ograničena od većih nivoa vlasti, izuzev u zakonski predviđenim zajedničkim nadležnostima. U slučaju prijenosa ili ukidanja nadležnosti lokalnih vlasti, viši nivoi moraju izvršiti konsultacije sa lokalnim vlastima, koje, često putem referendumu, traže od građana lokalnih zajednica očitovanje o predloženoj promjeni djelokruga lokalne vlasti. Povelja predviđa da prijenos nadležnosti na lokalne vlasti sa većih nivoa, dozvoljava lokalnim vlastima adaptaciju uslova za realizaciju javnih poslova u skladu sa lokalnim uslovima. Lokalne vlasti samostalno, u skladu sa zakonom, uređuju internu upravnu strukturu, uz poštivanje principa učinkovitosti. Profesionalnost lokalnih vlasti, u skladu sa Poveljom, treba obezbijediti kroz zapošljavanje visokokvalitetnog, sposobnog i kompetentnog osoblja, koje će se kroz institucije nagrađiavanja i mogućnosti napredovanja u

---

<sup>32</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

<sup>33</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

službi motivirati za što kvalitetniji angažman. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti mogu vršiti viši nivoi vlasti, u skladu sa Ustavom i zakonima, za one slučajeve i poslove za koje je predviđen upravni nadzor u skladu sa Ustavom, zakonom i Statutom. Bitan segment Povelje predstavlja i izvore finansiranja lokalnih vlasti. Prema Povelji, lokalne vlasti samostalno raspolažu dodijeljenim vlastitim finansijama, s tim da će izvori finansija biti srazmerni nadležnostima lokalnih vlasti u skladu sa Ustavom ili zakonom. U ovom segmentu, predviđeno je da jedan od izvora sredstava lokalnih vlasti predstavljaju lokalne takse i naknade. Sistem finansiranja lokalnih vlasti prema Povelji, treba biti raznolik i elastičan, kako bi omogućio izvore finansija za lokalne vlasti, proporcionalne stvarnim troškova za poslove iz nadležnosti, uz dodatni angažman u zaštiti materijalno siromašnijih lokalnih vlasti, u pogledu finansijskog izjednačavanja lokalnih vlasti. Povelja predviđa da zemlje potpisnice, u svom ustavno-pravnom sistemu predvide da dodjeljivanje nadležnosti lokalnim vlastima uvijek moraju pratiti i finansijska sredstva za realizaciju poslova. U prvom dijelu Povelje, omogućena je međusobna saradnja ili udruživanje lokalnih vlasti unutar ili van zemlje, zarad zajedničkog interesa, te se ovo pravo mora omogućiti Ustavom i zakonom zemalja potpisnica.<sup>34</sup>

Drugi dio Povelje, *Ostale odredbe*, sastoji se od tri člana, koji se tiču mehanizama različitih odredbi o prdruživanju, odnosno ratificiranju Povelje. Ovim dijelom Povelje, precizirano je da se svaka zemlja potpisnica obavezuje na inkorporiranje u nacionalno zakonodavstvo, tako da primjenjuje minimalno 20 stavaka iz prvog dijela Povelje. U navedenom dijelu se reguliraju oblasti iz ustavne i zakonske osnove lokalne samouprave, koncept lokalne samouprave, zaštita djelokruga lokalne vlasti, uslovi vršenja funkcija lokalne vlasti, upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti, izvori finansiranja lokalnih vlasti, pravo lokalnih vlasti na udruživanje i zakonska zaštita lokalne samouprave. Obaveze svake zemlje koja ratificira Povelju jeste obavještavanje glavnog sekretara Vijeća Europe o stavovima koji su inkorporirani u nacionalno zakonodavstvo. Nakon ratifikacije, zemlje potpisnice mogu obavijestiti generalnog sekretara da su inkorporirale i druge stavove Povelje u nacionalno zakonodavstvo. Principi Povelje se odnose na sve lokalne vlasti na teritoriji zemlje potpisnice, uz postojanje mogućnosti da zemlja potpisnica može prilikom ratifikacije, odrediti kategorije vlasti na koje će se primjenjivati odredbe Povelje.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

<sup>35</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

Treći dio Povelje je sadržan od formalnih odredbi koje su konzistentne sa konvencijama napisanim od strane Vijeća Europe.<sup>36</sup> U ovom dijelu Povelje, definira se oblast potpisivanja, ratifikacije i stupanja na snagu u zemljama potpisnicima Povelje. Bitan segment u ovom dijelu, posvećen je “*teritorijalnoj klauzuli*”, koja omogućava državama potpisnicama da odredi teritoriju i lokalne vlasti na koje će se primjenjivati odredbe Povelje, uz mogućnost naknadnog proširenja odredbi Povelje na drugi teritoriji. Zemlje potpisnice Povelje mogu povući pristanak na primjenu Povelje, po isteku od pet godina od dana stupanja na snagu Povelje u toj zemlji, te također mogu povući primjenu određenih stavaka Povelje u nacionalnom zakonodavstvu, ali uz zadržavanje najmanje 20 stavaka prvog djela Povelje u nacionalnom zakonodavstvu.<sup>37</sup> Provjeru primjene principa Povelje i stepena lokalnih autonomija u zemljama koje su je ratifikovale, vrši Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe, uz pomoć Asocijacije akademskih eksperata i Europske asocijacije za istraživanje lokalne samouprave.<sup>38</sup>

Bosna i Hercegovina je 44. članica Vijeća Europe, koja je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, u aprilu 2002. godine. Bosna i Hercegovina je morala ispuniti određene uslove, kako bi mogla pristupiti ratifikaciji ovog jako značajnog dokumenta, pogotovo u oblasti jačanja institucija i ljudskih prava, sudstva, obrazovanja i tako dalje. Proces primjene principa iz ovog dokumenta omogućava Bosni i Hercegovini jačanje institucija sistema, te omogućava nastavak puta ka europskim integracijama. Bosna i Hercegovina je na putu reforme lokalne samouprave, i primjene principa iz Povelje, poduzela aktivnosti na usaglašavanju entitetskih zakonodavstava u oblasti lokalne samouprave, sa principima Povelje. Naime, uređenje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti entiteteta, pa su entiteti preuzeli obavezu usaglašavanja ove oblasti sa Poveljom. Parlament Federacije je 2006. godine donio Zakon o principima lokalne samouprave, dok je Narodna skupština entiteta Republike Srpske, usvojila Zakon o lokalnoj samoupravi. Iako su europske institucije pozdravile usaglašavanje legislative sa principima Povelje, nije ispoštovan osnovni formalno-pravni institucionalni princip, a to je uređenje i garantovanje lokalne vlasti u Ustavu ili zakonodavstvu države. Bez obzira na započeti proces, principi iz Povelje se primjenjuju u oba entiteta i distriktu, ali postoje formalno-pravne opstrukcije i nejasnoće u pogledu usaglašavanja kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi sa entitetskim, kao i parcijalnom primjenom principa Povelje. Veliki

<sup>36</sup> Marija, M., (2005), *Compliance of the Croatian Legislative Framework with the European Charter of Local Self-Government*, Republika Hrvatska, USAID

<sup>37</sup> *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)

<sup>38</sup> Sabina, Ž., (2013) *Evropska politika lokalne samuprave i Bosna i Hercegovina*, Sarajevo, str. 61

problem u primjeni principa Povelje predstavlja i komplikovani politički sistem, gdje se poslovi koji se trebaju rješavati na lokalnom nivou, nerijetko rješavaju, odnosno, u nadležnosti su većih nivoa vlasti, tako da se jedno od osnovnih načela, efikasnost, gubi u samom sistemu. Produkt komplikiranog političkog sistema se ogleda i u podijeljenim nadležnostima, a koje uvijek ne prate dostatna finansijska sredstva za njihovu implementaciju.

### **3. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini**

Za promatranju sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, neophodno je prije svega analizirati trenutni politički sistem Bosne i Hercegovine, a koji je utvrđen Općim Okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, poznatijem kao Dejtonski mirovni sporazum, a koji je potписан 1. 11. 1995. godine u zračnoj bazi *Wright-Patterson*, u blizini grada Dayton, država Ohio, Sjedinjene Američke Države, a potom i u Parizu, Republika Francuska, 14. 12. 1995. godine. Općim okvirnim sporazumom, pored završetka ratnih dejstava, kroz 11 (jadanaest) aneksa Sporazuma, definisano je i ustavno uređenje Bosne i Hercegovine.

- Aneks 1
  - A - Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja,
  - B - Sporazum o regionalnoj stabilizaciji;
- Aneks 2 - Sporazum o granici među entitetima i srodnim pitanjima;
- Aneks 3 - Sporazum o izborima;
- Aneks 4 – Ustav;
- Aneks 5 - Sporazum o arbitraži;
- Aneks 6 - Sporazum o pravima čovjeka;
- Aneks 7 - Sporazum o izbjeglicama i prognanicima;
- Aneks 8 - Sporazum o komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika;
- Aneks 9 - Sporazum o javnim preduzećima Bosne i Hercegovine;
- Aneks 10 - Sporazum o provođenju civilnog aspekta;
- Aneks 11 - Sporazum o međunarodnim policijskim snagama.<sup>39</sup>

Općim okvirnim sporazumom za mir, prestao je sa važenjem Ustav Republike Bosne i Hercegovine, odnosno, Aneksom 4, Općeg okvirnog sporazuma za mir, definisan je Ustav Bosne i Hercegovine. Aneksom 4, definisan je pravni kontinuitet države, čije je ime ovim aneksom promijenjeno iz Republika Bosna i Hercegovina u Bosna i Hercegovina. Pod pravnim kontinuitetom države, Ustavom Bosne i Hercegovine, definisano je da Bosna i Hercegovina “nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturuom modificiranom Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim gradnicama”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> *Opći sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995., 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

<sup>40</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

Ustavom Bosne i Hercegovine, definisano je da je Bosna i Hercegovina “demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora”<sup>41</sup>, a sastavljena je od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.<sup>42</sup> Članom 3. Ustava Bosne i Hercegovine definisane su nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i entiteta u Bosni i Hercegovini. Ustavom definisane nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine su:

- 1) Vanjska politika;
- 2) Vanjskotrgovinska politika;
- 3) Carinska politika;
- 4) Monetarna politika;
- 5) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- 6) Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila;
- 7) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom;
- 8) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava;
- 9) Regulisanje međuentitetskog transporta;
- 10) Kontrola vazdušnog saobraćaja.<sup>43</sup>

Politička podijela vlasti u Bosni i Hercegovini definisana je Ustavom, i ona je podjeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

**Zakonodavnu vlast** u Bosni i Hercegovini čini dvodomna Parlamentarna Skupština, sastavljena od Doma naroda i Predstavničkog doma. Oba doma moraju odobriti sve zakonodavne odluke. Oba doma funkcionišu u mandatnom periodu od četiri godine.

**Dom naroda** se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije, a jedna trećina članova iz Republike Srpske. Sastav Doma naroda je takav da ga čini po pet predstavnika iz reda hrvatskoj i srpskog naroda sa područja Federacije koji se biraju u Zastupničkom domu

---

<sup>41</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

<sup>42</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

<sup>43</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

Parlamenta Federacije, te pet predstavnika iz reda srpskog naroda sa područja entiteta Republika Srpska, koji se biraju u Narodnoj Skupštini ovog entiteta.<sup>44</sup>

**Predstavnički dom** se sastoji od neposredno izabrana 42 člana, od kojih dvije trećine neposredno na izborima biraju stanovnici Federacije, a jednu trećinu neposredno na izborima biraju stanovnici enteta Republike Srpske.<sup>45</sup>

**Izvršnu vlast**, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, čine Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine.

**Predsjedništvo Bosne i Hercegovine** se sastoji od tri člana. Članovi Predsjedništva se biraju na mandatni period od četiri godine na neposrednim izborima, gdje stanovnici Federacije biraju predstavnike ispred bošnjačkog i hrvatskog naroda za članove Predsjedništva, a stanovnici entiteta Republika Srpska, člana Predsjedništva iz reda srpskog naroda. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ima svoje nadležnosti u oblasti vođenja vanjske politike, predlaganja budžeta, izvršavanja odluka Parlamentarne Skupštine, davanje prijedloga za imenovanje Predsjedavajućeg Vijeća ministara te druge poslove.

**Vijeće ministara Bosne i Hercegovine** se formira u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i čine ga Predsjedavajući Vijeća ministara i Ministri u Vijeću Ministara. Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine može se smatrati Vladom Bosne i Hercegovine, koja realizira ustavom i zakonom predviđene poslove i nadležnosti izvršnog karaktera. Vijeće ministara se sastavlja na način da Predsjedništvo imenuje Predsjedavajućeg Vijeća Ministara, koji preuzima dužnost po odobravanju u Parlamentarnoj Skupštini Bosne i Hercegovine. Ministre u Vijeću Ministara predlaže Predsjedavajući Vijeća Ministara, a odobrava ih Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine.<sup>46</sup> Od potpisivanja Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, mijenja se sastav, odnosno broj Ministerstava, u okviru Vijeća Ministara, a u skladu sa Zakonima o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine koje je usvajala Parlamentarna Skupština. U mandatnom periodu od 1996.-1998. i 1998.-2000. godine Vijeće Ministara je bilo sastavljeno od 12 članova, a funkcionsala su tri ministerstva, ministerstvo vanjskih poslova, Ministerstvo za civilne poslove i komunikacije i Ministerstvo za vanjsku trgovinu i ekonomске odnose.<sup>47</sup> U skladu sa

---

<sup>44</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

<sup>45</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

<sup>46</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

<sup>47</sup> Publikacija, *Sazivi Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine*, 18.11.2019.godine, [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)

važećim Zakonom o Vijeću ministara i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine se sastoji od Predsjedavajućeg i devet Ministara. U sastavu Vijeća Ministara, a u skladu sa važećim zakonima, funkcionišu sljedeća ministarstva.

- 1) Ministarstvo vanjskih poslova;
- 2) Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa;
- 3) Ministarstvo komunikacija i prometa;
- 4) Ministarstvo finansija i trezora;
- 5) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice;
- 6) Ministarstvo pravde;
- 7) Ministarstvo sigurnosti;
- 8) Ministarstvo civilnih poslova.<sup>4849</sup>

**Sudsku vlast** na nivou Bosne i Hercegovine čine Ustavni sud Bosne i Hercegovine i Sud Bosne i Hercegovine. Pored navedenih sudova, Zakonima Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine formirani su i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Visoko sudska i tužilačko vijeće i Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine.

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine, je formiran “*Washingtonskim sporazumom okvirnim sporazumom o Federaciji u BiH*”, potpisanim dana 18. 3. 1994. godine u Washingtonu, Sjedinjene Američke Države. Sporazum je potpisani od strane Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske te predstavnika Herceg-Bosne. Sporazumom su se definirale sljedeće oblasti:

- Ustav federacije;
- Sporazum o konfederaciji između Republike Hrvatske i federacije;
- Sporazum o vojnem rasporedu na području federacije;
- Prijalazne mjere za ubzranje osnivanja konfederacije i federacije, gdje je to moguće, stvaranje državnog ustrojstva kako je naznačeno u Okvirnom sporazumu, kao i ostale mjere koje se smatraju potrebnim.

---

<sup>48</sup> *Zakon o Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08, 18.11.2019.godine, [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)

<sup>49</sup> *Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16, 18.11.2019.godine, [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)

Ustavnotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici održanoj dana 30.03.1994.godine usvojila je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>50</sup> Prema Ustavu, federacija se sastoji od federalnih jednica, kantona, a fizičko određivanje granica između kantona defnisati će se federalnim zakonima, vodeći račun da će kantoni imati nazine prema gradovima u kojima su sjedišta ili prema regionalnim geografskim karakteristikama. Ustav Federacije je od svog donošenja 1994.godine pretrpio veći broj izmjena u svom sadržaju. Izmjene su se izvršile sa 109 Amandmana na Ustav, koje je u velikoj mjeri donio Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini. Ustavotvorna skupština Federacije je prestala s radom u oktobru 1996. godine, nakon izbora za Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

Vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine, prema Ustavu Federacije, podjeljena je na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.

**Zakonodavnu vlast** u Federaciji Bosne i Hercegovine čini Parlament Federacije, koji je dvodomnog karaktera, sastavljen od Zastupničkog doma i Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine. Oba doma moraju odobriti sve zakonodavne odluke. Pored zakonodavne nadležnosti Parlament ima nadležnost u izboru i smjeni Predsjednika i potpredsjednika Federacije, kao i druge nadležnosti predviđene Ustavom.<sup>51</sup>

Zastupnički dom Federacije Bosne i Hercegovine se sastoji od devedeset i osam zastupnika/poslanika koji se biraju demokratskim putem na neposrednim izborima na teritoriji čitave Federacije Bosne i Hercegovine, na mandat od četiri godine.<sup>52</sup>

Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine se sastoji od pedeset i osam delegata, od čega po sedamnaest delegata iz svakog konstitutivnog naroda i sedam delegata iz reda ostalih, koji se posredno biraju iz Skupština kantona. Procedura izbora delegata za Dom naroda se uređuje posebnim zakonom uz poštivanje ustavnih odredbi. Mandat delegata u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine traje četiri godine.<sup>53</sup>

**Izvršnu vlast Federacije** čine Predsjednik Federacije, dva potpredsjednika Federacije te Vlada Federacije.

---

<sup>50</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

<sup>51</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba).

<sup>52</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

<sup>53</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

Predsjednik Federacije je šef izvršne vlasti Federacije. Predsjednika Federacije bira Parlament Federacije (oba doma), skupa sa dva potpredsjednika Federacije, na mandat od četiri godine. Predsjednik i potpredsjednici Federacije moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda.<sup>54</sup>

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je izvršni organ vlasti Federacije, koji se sastoji od premijera/predsjednika vlade i šesnaest ministara. Premijer, u skladu sa Ustavom Federacije, ima dva zamjenika iz različitih konstitutivnih naroda, a koji se biraju iz reda ministara. Ustavom Federacije je definisano da najmanje 35% ministara u Vladi moraju biti iz dva konstitutivna naroda, te da jedan ministar mora biti iz reda ostalih. Vladu Federacije imenuje Predsjednik Federacije uz saglasnost oba potpredsjednika Federacije. Vlada Federacije je izabrana onog trenutka, nakon što je njen imenovanje potvrdio, većinom glasova, Zastupnički dom Federacije. Vlada Federacije može biti smijenjena odlukom Predsjednika Federacije, uz saglasnost potpredsjednika, ili izglasavanjem nepovjerenja Vladi većinom glasova u oba doma Parlamenta Federacije.<sup>55</sup>

Zakonom o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine definirano je da u okviru Vlade Federacije egzistiraju sljedeća ministarstva:

1. Ministarstvo finansija;
2. Ministarstvo trgovine;
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova;
4. Ministarstvo pravde;
5. Ministarstvo energije, rудarstva i industrije;
6. Ministarstvo prometa i komunikacija;
7. Ministarstvo rada i socijalne politike;
8. Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica;
9. Ministarstvo za pitanje boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata;
10. Ministarstvo zdravstva;
11. Ministarstvo obrazovanja i nauke;
12. Ministarstvo kulture i sporta;
13. Ministarstvo prostornog uređenja;
14. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva;
15. Ministarstvo razvoja poduzetništva i obrta;

---

<sup>54</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba) 19.11.2019.godine.

<sup>55</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

16. Ministarstvo okoliša i turizma.<sup>56</sup>

**Sudsku vlast** na nivou Federacije vrše Ustavni sud Federacije i Vrhovni sud Federacije.

Kako je ranije navedeno, unutar Federacije postoji deset kantona. Kantoni su nadležni za sve poslove koji nisu povjereni federalnoj vlasti. Kantoni u skladu sa Ustavom Federacije, imaju nadležnosti u oblasti unutrašnjih poslova, obrazovne, kulturne, stambene politike, uređivanje javnih službi, kao i druge nadležnosti predviđene Ustavom federacije.<sup>57</sup>

Na području Federacije Bosne i Hercegovine formirano je **deset kantona**, i to:

- 1) Bosansko podrinjski kanton – sjedište Goražde
- 2) Hercegovačko-neretvanski kanton – sjedište Mostar
- 3) Kanton 10 – sjedište Livno
- 4) Posavski kanton – sjedište Orašje
- 5) Sarajevski kanton – sjedište Sarajevo
- 6) Srednjo-bosanski kanton – sjedište Travnik
- 7) Tuzlanski kanton – sjedište Tuzla
- 8) Unsko-sanski kanton – sjedište Bihać
- 9) Zapadno-hercegovački kanton – sjedište Široki Brijeg
- 10) Zeničko-dobojski kanton – sjedište Zenica

Ustavom federacije, ostavljena je mogućnost da kantonalne vlasti imaju pravo prijenosa ovlaštenja na jedinice lokalne samouprave ili na federalni nivo vlasti. Ovlaštenja koja kantonalne vlasti mogu prenijeti na jedinice lokalne samouprave su u oblasti obrazovanja, kulture, turizma, lokalnog polosvanja i humanitarne djelatnosti, radia i televizije.<sup>58</sup> Vlast u kantonima je, u skladu sa Ustavom federacije podjeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudska vlast kantona.

**Zakonodavnu vlast** u kantonima vrše kantonalne skupštine koje su sastavljene od jednog doma. Poslanike u skupštinama biraju svi građani sa područja kantona na demokratskim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na mandat od četiri godine. Broj poslanika u

---

<sup>56</sup> *Zakon o ministrstvima federacije i drugim tijelima federalne uprave Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 56/02, 19/03, 38/05, 02/06, 08/06 i 61/06, 21.11.2019.godine, [www.fbihvlada.gov.ba](http://www.fbihvlada.gov.ba)

<sup>57</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

<sup>58</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

kantonalnim skupštinama je utvrđen u odnosu na broj stanovnika kantona, a uzimajući u obzir nacionalnu strukturu stanovništva kantona.<sup>59</sup>

**Izvršnu vlast** u kantonima vrše vlade kantona. Vlade kantona su sastavljene od premijera kantona i ministara u vradi kantona. Ustav federacije nalaže da se u kantonalnim vladama mora osigurati zastupljenost konstitutivnih naroda i pripadnika ostalih, proporcionalno popisu stanovništva iz 1991.godine. Premijera vlade kantona i ministre u vradi kantona biraju i smijenjuju kantonalne skupštine većinom glasova. Ministri za svoj rad odgovaraju premijeru i kantonalnim skupštima.<sup>60</sup>

Sudsku vlast u kantonima vrše kantonalni sudovi.

Politički sistem u **entitetu Republika Srpska** definisan je Ustavom Bosne i Hercegovine i Ustavom ovog entiteta. Kako Kako Ustav entiteta Republike Srpske nije bio u skladu sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, u periodu od potpisivanja Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u više navrata je, amandmanima Narodne Skupštine i Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, mijenjan sadržaj Ustava. Aktuelni Ustav je posljednje izmene doživio 2011.godine, te u periodu od tih izmjena na snazi je aktuelni Ustav.<sup>61</sup>

Ustavom entiteta Republika Srpska vlast u ovom entitetu je podjeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

**Zakonodavna vlast entiteta Republika Srpska** se provodi kroz Narodnu Skupštinu i Vijeće Naroda. Različitost ustavnog uređenja između entiteta jeste da u Republici Srpskoj Vijeće naroda razmatra samo pitanja koja se tiču vitalnog nacionalnog interesa, dok Narodna Skupština donošenje zakone i propise. Međutim u slučaju da neki od konstitutivnih naroda u Vijeću naroda iskoristi pravo vitalnog nacionalnog interesa za određeni propis koji je usvojila Narodna Skupština, propis tek stupa na snagu nakon usvajanja u Vijeću naroda.<sup>62</sup> Narodnu Skupštinu čini osamdeset i tri narodna poslanika koji se biraju neposredno na izborima, na mandatni period od četiri godine. Ustavom je predviđeno da u sastavu Narodne Skupštine moraju biti izabrana po minimalno četiri narodna poslanika iz svakog konstitutivnog naroda. Ovo tijelo ima

<sup>59</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

<sup>60</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

<sup>61</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>62</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

nadležnost u izboru delegata u Dom naroda Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine.<sup>63</sup> Vijeće naroda je organ sastavljen od dvadeset i osam delegata, koje biraju klubovi naroda u Narodnoj Skupštini, na način da se iz svakog kluba poslanika svakog konstitutivnog naroda bira po osam delegata, a iz reda ostalih četiri delegata. Vijeće naroda Republike Srpske ne učestvuje u postupku donošenja zakona, propisa i drugih akata sa Narodnom skupštinom, nego vrši kontrolu izglasanih zakona, propisa i akata radi utvrđivanja da li se izglasanim zakonom, propisom ili aktom ugrožavaju vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda.<sup>64</sup>

**Izvršnu vlast** u entitetu Republika Srpska vrše Predsjednik i entitetska Vlada.

Predsjednik entiteta Republika Srpska bira se na području cijelog entiteta, neposredno i tajnim glasanjem svih stanovnika, na mandat od četiri godine. Predsjednik ima dva potpredsjednika koji se biraju neposredno i tajnim putem na izborima. Potpredsjednici moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda. Kandidati za Predsjednika entiteta Republika Srpska, iz druga dva konstitutivna naroda koji na izborima na području entiteta dobiju najveći broj glasova od kandidata iz svog konstitutivnog naroda, postaju potpredsjednici entiteta Republika Srpska. Potpredsjednici pomažu predsjedniku entiteta u obavljanju poslova, a koje im povjeri predsjednik entiteta.<sup>65</sup>

Vlada entiteta Republika Srpska je izvršni kolektivni organ vlasti u ovom entitetu. Vladu Republike Srpske čine Predsjednik i šesnaest ministara u Vladi. Mandat članova Vlade je četiri godine. Imenovanje Vlade vrši Narodna Skupština, većinom glasova. Pored Predsjednika Vlade, u sastavu Vlade se imenuju dva zamjenika predsjednika Vlade, koji moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda o odnosu na Predsjednika Vlade. Ustavom je zagarantovana konstitutivnost naroda u sastavu Vlade, na način da najmanje 15% članova Vlade mora biti iz reda jednog konstitutivnog naroda te da najmanje 35% članova Vlade mora biti iz dva konstitutivna naroda, dok je Ustavna norma da jedan ministar u Vladi mora biti iz reda ostalih.<sup>66</sup>

Vlada entiteta Republika Srpska čine sljedeća ministarstva:

- 1) Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju;

---

<sup>63</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>64</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>65</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>66</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

- 2) Ministarstvo pravde;
- 3) Ministarstvo za europske integracije i međunarodnu saradnju;
- 4) Ministarstvo prosvjete i kulture;
- 5) Ministarstvo finansija;
- 6) Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- 7) Ministarstvo uprave i lokalne samouprave;
- 8) Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite;
- 9) Ministarstvo trgovine i turizma;
- 10) Ministarstvo energetike i rudarstva;
- 11) Ministarstvo saobraćaja i veza;
- 12) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- 13) Ministarstvo za privredu i poduzetništvo;
- 14) Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite;
- 15) Ministarstvo za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo;
- 16) Ministarstvo porodice, omladine i sporta.<sup>67</sup>

**Sudsku vlast** u entitetu Republika Srpska vrše Ustavni sud, Vrhovni sud i Tužilaštvo.<sup>68</sup>

Pored dva entiteta, u Bosni i Hercegovini je formiran Distrikt Brčko koji ima sve nadležnosti koje pripadaju entitetima, iako se na njega može promatrati kao na jedinicu lokalne samouprave.

Članom III, stav 3., paragraf a) Ustava Bosne i Hercegovine predviđeno je da se funkcije i ovlaštenja koje nisu povjerene institucijama Bosne i Hercegovine, spadaju u nadležnost entiteta.<sup>69</sup> Shodno navedenom, lokalna samouprava spada u nadležnost entiteta u Bosni i Hercegovini. Ustavima entiteta u Bosni i Hercegovini utvrđuje se, na različite načine, pravo na lokalnu samoupravu.

Ustavom entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, reguliše se “općinski nivo” vlasti, ali se ne preciziraju nadležnosti “općinskih vlasti”, kao u slučaju podjele nadležnosti između federalnog

---

<sup>67</sup> Publikacija, *Članovi Vlade Republike Srpske*, 22.11.2019.godine, [www.vladars.net](http://www.vladars.net)

<sup>68</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>69</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine*, Aneks 4. *Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

i kantonalnog nivoa. Ustavom Federacije se reguliše pitanje nadležnosti i izbora općinskih vijeća i općinskih načelnika, kao i osnivanje i nadležnosti općinskih sudova.<sup>70</sup>

Ustav entiteta Republike Srpske definiše da se “sistem lokalne samouprave uređuje zakonom”, te su u istom pobrojane, ustavom predviđene nadležnosti “općina”, kao i mogućnost utvrđivanja i dodavanja drugih nadležnosti.<sup>71</sup>

### *3.1. Organizacija lokalne samouprave u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine*

Kako je ranije navedeno, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine regulisan je “općinski nivo”, kao nivo lokalne samouprave. Lokalna samouprava u Federaciji je regulisana Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji su usvojila oba doma Parlamenta Federacije 2006. godine. Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, definisani su sljedeći aspekti lokalne samouprave:

- a) definicija lokalne samouprave;
- b) samoupravni djelokrug;
- c) organi;
- d) međusobni odnosi vijeća i načelnika;
- e) mjesna samouprava;
- f) finansiranje i imovina;
- g) javnost rada;
- h) neposredno odlučivanje građana u odlučivanju;
- i) upravni nadzor;
- j) saradnja jednica lokalne samouprave i viših organa vlasti;
- k) odnos i saradnja federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave;
- l) nadzor nad primjenom zakona i druga pitanja.<sup>72</sup>

Lokalna samouprava, prema ranije navedenom zakonu, “podrazumijeva pravo i sposobljenost jedinica lokalne samouprave, da u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.”<sup>73</sup> Zakonom je

<sup>70</sup> *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine, [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)

<sup>71</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>72</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>73</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

regulisano da su jedinice lokalne samouprave u Federaciji – gradovi i općine. Općine i gradovi, kao jedinice lokalne samouprave se uspostavljaju zakonom, a nakon ispunjavanja propisanih kriterija. Shodno navedenom, Grad kao jedinica lokalne samouprave “predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu, povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu, kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika.”<sup>74</sup> Grad se, također, može formirati na osnovu sporazuma o udruživanju dvije ili više općina, ali se gradom mogu proglašiti općine i u slučajevima neispunjavanja ranije navedenih uslova, kada se radi o općinama u kojima su sjedišta kantona kao i općinama od posebnog historijskog i kulturnog značaja.<sup>75</sup> Jedinice lokalne samouprave u Federaciji imaju zagarantovana prava za bavljenje poslovima od lokalnog značaja, a koje nisu u nadležnosti nekog od većih nivoa vlasti. Jedinice lokalne samouprave su samostalne u odlučivanju o poslovima iz svoje nadležnosti i ta prava ne mogu biti ograničena od viših nivoa vlasti. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonima su:

- osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;
- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje;
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
- 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 lokalne samouprave;
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;
- upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture:
  - vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda,

---

<sup>74</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>75</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

- prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada,
  - održavanje javne čistoće,
  - gradska groblja,
  - lokalni putevi i mostovi,
  - ulična rasvjeta,
  - javna parkirališta,
  - parkovi;
- organiziranje i unaprijeđenje lokalnog javnog prijevoza;
- utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unaprijeđenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje ustanova osnovnog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, unaprijeđenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;
- ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranje finansijskih sredstava za unaprijeđenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja;
- organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
- uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje referenduma za područje jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;
- preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;
- osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;
- osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;
- poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;
- organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;
- uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;

- zaštita životinja.<sup>76</sup>

Federalne i kantonalne vlasti mogu prenijeti dodatne nadležnosti jedinicama lokalne samouprave, ali nakon konsultacija sa lokalnim vlastima kojima se nadležnosti povjeravaju, ali uzimajući u obzir princip supsidijarnosti i sposobnosti lokalnih vlasti za efikasno vršenje poslova. Prijenos nadležnosti jedinicama lokalne samouprave, mora se pratiti dodjelom finansijskih sredstava za obavljanje tih poslova.<sup>77</sup>

Organi jednice lokalne samouprave su:

- a) Općinsko/Gradsko vijeće;
- b) Načelnik/Gradonačelnik.<sup>78</sup>

Zakonom je predviđeno da je organ odlučivanja, predstavnički organ, u institucijama lokalne samouprave općinsko/gradsko vijeće, a da je izvršni organ vlasti općinski načelnik/gradonačelnik. Općinsko vijeće se sastoji od neparnog broja općinskih/gradskih vijećnika, čiji broj se utvrđuje zakonom. Ustavom Federacije, definisano je da broj vijećnika u gradskim vijećima ne može biti manji od petnaest (15), niti veći od trideset i jedan (31). Vijećnici se biraju na neposrednim i tajnim izborima, na kojima građani nastanjeni na području jedinice lokalne samouprave biraju vijećnike u općinsko/gradsko vijeće jednice lokalne samouprave, na mandat u trajanju od četiri (4) godine. Općinskog načelnika/gradonačelnika biraju građani na neposrednim i tajnim izborima na mandat u trajanju od četiri (4) godine.

Federalnim zakonom, predviđene su sljedeće nadležnosti vijeća:

- priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja Statut jedinice lokalne samouprave;
- usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice lokalne samouprave;
- donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje;
- donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom;
- donosi odluke o upravljanju i raspolaaganju imovinom jedinice lokalne samouprave;
- donosi odluke o zaduživanju;

---

<sup>76</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>77</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>78</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

- 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 lokalne samouprave;
- bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća;
- donosi odluke o raspisivanju referendumu;
- razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika/ce;
- 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.<sup>79</sup>

Izvršni organ vlasti je, kako je ranije već rečeno, Općinski načelnik u općinama, odnosno Gradonačelnik u gradovima. Zakonom predviđene nadležnosti načelnika/gradonačelnika su:

- predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave;
- donosi akte iz svoje nadležnosti;
- izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente, koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta;
- predlaže odluke i druge opće akte vijeću;
- provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća;
- izvršava zakone i druge propise, čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave;
- utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave;
- donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave;

---

<sup>79</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

- realizira saradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela;
- podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima.<sup>80</sup>

Federalnim zakonom je definisano da se odnosi između načelnika i vijeća zasnivaju na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, ali uz zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave.

Mjesna samouprava je zauzela posebno mjesto prilikom izrade federalnog Zakona o principima lokalne samouprave. Pod terminom mjesne samouprave, podrazumijeva se osnivanje mjesnih zajednica u jedinici lokalne samouprave za određeno područje (naselje, gradska četvrt i sl.). Mjesne zajednice osnivaju se odlukom vijeća, a u skladu sa Statutom jedinice lokalne samouprave. Mjesna zajednica služi za neposredno učešće građana u jedinici lokalne samouprave, a na način da građani putem organa mjesne zajednice odlučuju o pitanjima za određeno lokalno područje. U javnim raspravama, građani mjesnih zajednica učestvuju u raspravama vezanim za urbanističke planove, izgradnju komunalnih i društvenih objekata, budžet i planove jedinice lokalne samouprave, te drugim pitanjima u skladu sa zakonima i statutom jedice lokalne samouprave.<sup>81</sup>

Jedinice lokalne samouprave u Federaciji, u skladu sa zakonom, imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i na izvore finansijskih sredstava kojima izvršavaju poslove iz svoje nadležnosti, bilo da su to izvorne ili prenesene nadležnosti na jedinice lokalne samouprave. Izvori finansijskih sredstava jedinica lokalne samouprave u Federaciji su:

- a) Vlastiti prihodi;
- b) Drugi prihodi.<sup>82</sup>

Vlastitim prihodima jedinica lokalne samouprave smatraju se finansijska sredstva prikupljena od:

- Lokalnih taksi i naknada;

---

<sup>80</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>81</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>82</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

- Kazne i kamate;
- Prihod od upotrebe i prodaje imovine;
- Prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice;
- Prihodi od samodoprinosa;
- Prihodi od budžetskih korisnika;
- Drugi prihodi.<sup>83</sup>

Drugi ili ostali prihodi su:

- Prihodi od dijeljenih poreza;
- Transferi i grantovi viših nivoa vlasti;
- Dug;
- Finansijska sredstva za obavljanje prenesenih nadležnosti od drugih nivoa vlasti.<sup>84</sup>

Drugi ili ostali prihodi jedinica lokalne samouprave se vrše na osnovu kriterija i formula defnisanih u Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, donesen je 2006. godine. Navedenim Zakonom, nametnuta je obaveza federalnim i kantonalnim organima vlasti usaglašavanje zakona koji tretiraju pitanje lokalne samouprave sa ranije navedenim zakonom. Dakle, obaveza svih deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine jeste usaglašavanje kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, u roku od šest mjeseci od usvajanja istog.

Kantoni u Federaciji koji su usaglasili kantonalne zakone sa federalnim Zakonom su:

- 1) Tuzlanski kanton - Zakon o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona, usvojen 12. 12. 2007. godine<sup>85</sup>;
- 2) Unsko-sanski kanton - Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, usvojen 20. 5. 2011. godine<sup>86</sup>;

---

<sup>83</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>84</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba)

<sup>85</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona*, Službene novine Tuzlanskog kantona broj 13/07 , 18.11.2019.godine, [www.vladatk.kim.ba](http://www.vladatk.kim.ba)

<sup>86</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona*, Službene glasnik Unsko-sanskog kantona broj 08/11, 18.11.2019.godine, [www.vladausk.ba](http://www.vladausk.ba)

- 3) Zapadnohercegovački kanton - Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Zapadnohercegovačke, usvojen 27. 2. 2009. godine<sup>87</sup>

Kantoni u kojima su započete aktivnosti na usaglašavanju kantonalnog Zakona o lokalnoj samoupravi sa federalnim Zakonom su:

- 1) Bosansko-podrinjski kanton - Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi Bosanskopodrinjskog kantona Goražde, Javne rasprave na nacrt Zakona održane u toku 2014. godine;<sup>88</sup>
- 2) Posavski kanton - Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi županije Posavske;<sup>89</sup>
- 3) Kanton Sarajevo - Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, javne rasprave na nacrt Zakona održane u toku 2019. godine.<sup>90</sup>

U sljedećim kantonima, na snazi su zakoni doneseni prije usvajanja federalnog Zakona, te isti nisu usaglašeni sa federalnim Zakonom:

- 1) Zeničko-dobojski kanton – na snazi Zakon o lokalnoj samoupravi, donesen 1998. godine, koji je izmijenjen izmjenama i dopunama zakona 2000. i 2005. godine<sup>91</sup>;
- 2) Srednjebosanski kanton – Zakon o lokalnoj samoupravi suspendovan odlukom nadležnih sudova;
- 3) Hercegovačko-neretvanski kanton – na snazi Zakon o lokalnoj samoupravi, donesen 27. 6. 2000. godine<sup>92</sup>;
- 4) Kanton 10, na snazi Zakon o lokalnoj samoupravi donesen 12. 10. 2005. godine<sup>93</sup>.

Iz ranije navedenog, evidentno je da su samo tri kantona izvršila obavezu usaglašavanja Zakona o lokalnoj samoupravi sa federalnim Zakonom, a da su također tri kantona pokrenula proceduru usaglašavanja kantonalnih Zakona sa federalnim. Međutim, čak četiri kantona nisu pokrenula nikakve aktivnosti na usaglašavanju kantonalnih Zakona sa federalnim propisom.

---

<sup>87</sup>Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke broj 10/09, 18/11, 11/17 , 18.11.2019.godine, [www.mpiuzzh.com](http://www.mpiuzzh.com)

<sup>88</sup>Obavijest o održavanju Javne rasprave o Nacrtu zakona o lokalnoj samoupravi Bosansko – podrinjskog kantona Goražde, 18.11.2019.godine, [www.bpkg.gov.ba](http://www.bpkg.gov.ba)

<sup>89</sup>Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi županije Posavske, 18.11.2019.godine, [www.zupanijaposavska.ba](http://www.zupanijaposavska.ba)

<sup>90</sup>Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, 18.11.2019.godine, [www.skupstina.ks.gov.ba](http://www.skupstina.ks.gov.ba)

<sup>91</sup>Zakon o lokalnoj samoupravi, Službene novine Zeničko-dobojskog kantona broj 13/98, 08/00, 02/05, 18.11.2019.godine, [www.zdk.ba](http://www.zdk.ba)

<sup>92</sup>Zakon o lokalnoj samoupravi, Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona, broj 04/00, 18.11.2019. godine, [www.mplshnk.gov.ba](http://www.mplshnk.gov.ba)

<sup>93</sup>Zakon o lokalnoj samoupravi, Narodne novine Hercegbosanske županije broj 4/98, 10/05, 19.11.2019. godine, [www.vladahbz.com](http://www.vladahbz.com)

Također, za uređenje sistema lokalne samouprave u Federaciji je specifičan položaj Grada Sarajeva kao zasebne jedinice lokalne samouprave, koja se sastoji od četiri gradske općine. Specifikum ovog slučaja jeste da Grad Sarajevo ima određene nadležnosti koje u ostaku Kantona Sarajevo (primjer urbanog planiranja) imaju općine. Također u slučaju Grada Sarajeva, specifičan je izbor Gradonačelnika i gradskih vijećnika, koji se biraju posredno, odnosno iz reda sve četri gradske općine. Prilikom izbora gradskih vijećnika sve općine daju jednak broj gradskih vijećnika (njih 28), koji kasnije natpolovičnom većinom biraju Gradonačelnika i dogradonačelnike. Izuzetak od ostalih jedinica lokalne samouprave u slučaju Grada Sarajeva jeste i činjenica da u gradskom vijeću moraju biti proporcionalno zastupljeni pripadnici svih naroda.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, koja ima površinu od 26.110,5km<sup>2</sup>, na području deset kantona, formirano je 80 jedinica lokalne samouprave, od čega je formiranih 61 općina i 19 gradova, sastavljenih od 3.334 naseljenih mjesta. Grad Sarajevo je formiran kao jedinica lokalne samouprave na području četiri gradske općine (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad), sa podijeljenim nadležnostima između općina i grada kao zasebne jedinice lokalne samouprave.

	<b>Naziv Kantona</b>	<b>Formirane jedinice lokalne samouprave</b>		
		<b>Općina</b>	<b>Grad</b>	<b>Ukupno</b>
<b>1.</b>	<b>Bosansko podrinjski</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
		1) Općina Pale 2) Općina Foča	1) Grad Goražde	
<b>2.</b>	<b>Hercegovačko-neretvanski</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>9</b>
		1) Općina Čitluk 2) Općina Jablanica 3) Općina Konjic 4) Općina Neum 5) Općina Prozor 6) Općina Stolac 7) Općina Ravno	1) Grad Mostar 2) Grad Čapljina	
<b>3.</b>	<b>Unsko-Sanski</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
		1) Općina Bosanska Krupa 2) Općina Bosanski Petrovac	1) Grad Bihać 2) Grad Cazin	

		3) Općina Bužim 4) Općina Ključ 5) Općina Sanski Most 6) Općina Velika Kladuša		
<b>4.</b>	<b>Kanton 10</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
		1) Općina Livno 2) Općina Tomislavgrad 3) Općina Kupres 4) Općina Glamoč 5) Općina Drvar 6) Općina Bosansko Grahovo		
<b>5.</b>	<b>Posavski</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
		1) Općina Odžak 2) Općina Domaljevac-Šamac	1) Grad Orašje	
<b>6.</b>	<b>Kanton Sarajevo</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>10</b>
		1) Općina Stari Grad 2) Općina Centar 3) Općina Novo Sarajevo 4) Općina Novi Grad 5) Općina Vogošća 6) Općina Ilići 7) Općina Ilijaš 8) Općina Hadžići 9) Općina Trnovo	1) Grad Sarajevo	
<b>7.</b>	<b>Srednje-bosanski</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>12</b>
		1) Općina Bugojno 2) Općina Busovača 3) Općina Dobretići 4) Općina Donji Vakuf 5) Općina Fojnica 6) Općina Gornji Vakuf 7) Općina Jajce 8) Općina Kiseljak		

		9) Općina Kreševo 10) Općina Novi Travnik 11) Općina Travnik 12) Općina Vitez		
<b>8.</b>	<b>Tuzlanski</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>13</b>
		1) Općina Banovići 2) Općina Čelić 3) Općina Doboј istok 4) Općina Kalesija 5) Općina Kladanj 6) Općina Lukavac 7) Općina Sapna 8) Općina Teočak	1) Grad Tuzla 2) Grad Živinice 3) Grad Gradačac 4) Grad Srebrenik 5) Grad Gračanica	
<b>9.</b>	<b>Zapadno hercegovački</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
		1) Općina Grude 2) Općina Posušje	1) Grad Široki Brijeg 2) Grad Ljubuški	
<b>10.</b>	<b>Zeničko-dobojski</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>12</b>
		1) Općina Breza 2) Općina Doboј Jug 3) Općina Kakanj 4) Općina Maglaj 5) Općina Olovo 6) Općina Tešanj 7) Općina Usora 8) Općina Vareš 9) Općina Zavidovići 10) Općina Žepče	1) Grad Zenica 2) Grad Visoko	
<b>Ukupno</b>		<b>61</b>	<b>19</b>	<b>80</b>

Iz ranije analize evidentno je da je prosječna veličina formirane jednice lokalne samouprave u ovom entitetu 330,5 km<sup>2</sup>. Uvažavajući procjenu Federalnog Zavoda za statistiku u publikaciji "Federacija u brojkama" za 2019. godinu, da na području ovog entiteta živi cca 2.196.000 stanovnika, Jedinice lokalne samouprave u ovom entitetu dakle imaju prosječno 27.797 stanovnika. Međutim ovdje treba naglasiti da na području federacije egzistiraju populaciono

jako male jedinice poput općina Pale, Trnovo ili Dobretići, ali i jedinice sa preko 100.000 stanovnika poput Gradova Tuzla i Mostar ili Općine Novi Grad Sarajevo.<sup>94</sup> Sistem uređenja lokalne samouprave u ovom entitetu svakako da ima veliki broj nedostataka poput neadekvatnog zakona, koji je skromno urađen, te u kojem nisu na adekvatan način podijeljeni poslovi, zadaci i sredstva finansiranja između nivoa vlasti u ovom entitetu. Također, veliki problem u funkcionisanju sistema lokalne samouprave u ovom entitetu predstavlja i nedonošenje kantonalnih propisa u ovoj oblasti u većini kantona, a što je dovodi do različitog položaja jedinica u različitim kantonima. Iako Zakon o principima lokalne samouprave predviđa da se poslovi poput osnovnog i predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite te komunalni poslovi nalazi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, na primjeru jedinica u Kantonu Sarajevo evidentno je da je većina ovih poslova ostaje nadležnosti Kantona. Uzimajući u obzir ranije navedeno, neophodno bi bilo da u trenutnoj situaciji, Vlada Federacije uz konsultacije sa Savezom općina i gradova te akademskom zajednicom, izvrši izmjene i dopune postojećeg Zakona ili donošenje novog Zakona o principima lokalne samouprave, u kojem bi se definisalne egzaktni poslovi, djelokrug rada i izvori finansiranja za jedinice lokalne samouprave na području cijele federacije, a sve u cilju što donošenja što boljeg zakonskog rješenja za ovu oblast. Pored navedenog, neophodno je da se izvrši analiza broja i veličine trenutno formiranih jedinica lokalne samouprave, gdje bi se trebalo krenuti u proceduru spajanja jedinica u veće ili djeljenja velikih jedinica lokalne samouprave na više njih. U ovoj oblasti je neophodno zakonski riješiti pitanje paralelizma Grada Sarajeva i gradskih općina u okviru Grada, kao zasebnih jedinica lokalne samouprave.

### *3.2. Lokalna samouprava u entitetu Republika Srpska*

Ustav entiteta Republika Srpska, predviđa da je jedan od temelja ustavnog uređenja lokalna samouprava, kao i da je zaštita ustavnog položaja i prava jedinica lokalne samouprave ovlaštenje i odgovornost republičkih organa. Ustavom entiteta Republika Srpska, predviđeno je da se teritorijalna organizacija definiše posebnim zakonom Narodne Skupštine. Pored općine kao jedinice lokalne samouprave, Ustav entiteta Republika Srpska, prepoznaje i grad kao jedinicu lokalne samouprave, ali se formiranje gradova i određivanje nadležnosti gradovima mora definisati zakonom. Općine u sastavu Republike Srpske imaju Ustavom zagranovane sljedeće nadležnosti:

- donošenje programa razvoja, urbanističkih planova, budžeta i završnog računa;

---

<sup>94</sup> *Federacija u brojkama 2019. godine*, Federalni Zavod za statistiku, 19.11.2019. godine, [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

- uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti;
- uređenje i obezbjeđenje korištenja gradskog građevinskog zemljišta i poslovnih prostora;
- briga o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od općinskog značaja;
- briga o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima;
- izvršavanje zakona, drugih propisa i općih aktata entiteta Republika Srpska, čije izvršavanje je povjereni općini, obezbjeđuje izvršavanje propisa i opštih akata općine;
- formiranje organa, organizacija i službi za potrebe općine i uređivanje njihovih organizacija i poslovanja,
- obavljanje i drugih poslova, utvrđenih Ustavom, zakonom i statutom općine.<sup>95</sup>

Lokalna samouprava u entitetu Republika Srpska, definisana je Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, koji je donijela Narodna Skupština Republike Srpske, 2016. godine. Zakon je podijeljen u petnaest dijelova, sastavljenih od 170 članova. Zakon o lokalnoj samoupravi u entitetu Republika Srpska, detaljnije ulazi u problematiku funkcionisanja jedinica lokalne samouprave, te iako sličan sa federalnim zakonom, on detaljnije reguliše prava jedinica lokalne samouprave. Dakle, ovim zakonom se realizira ustavna odredba, te se njime uređuje: "sistem lokalne samouprave, jedinice lokalne samouprave, način i uslovi njihovog formiranja, poslovi lokalne samouprave, organi jedinica lokalne samouprave, međusobni odnosi skupštine jedinice lokalne samouprave i gradonačelnika, odnosno načelnika općine, imovina i finansiranje jedinica lokalne samouprave, akti i javnost rada organa jedinica lokalne samouprave, postupak nadzora nad radom organa jedinica lokalne samouprave, oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, saradnja organa jedinica lokalne samouprave, odnos republičkih organa i organa jedinice lokalne samouprave, zaštita prava lokalne samouprave, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave."<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – precišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>96</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

Zakonom je lokalna samouprava definisana kao “pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika jedinice lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa jedinice lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoј nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva.”<sup>97</sup>

Kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, i u entitetu Republika Srpska je predviđeno da se lokalna samouprava ostvaruje u gradovima i općinama, kao jedinicama lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave u oba entiteta, imaju pravo na vlastite simbole i praznike koje uređuju Statutima jedinice lokalne samouprave, te zakonom zagratovano pravo na imovinu, odnosno raspolaganje imovinom.

Kako je ranije navedeno, u entitetu Republika Srpska, pravo na lokalnu samoupravu se ostvaruje u jedinicama lokalne samouprave i to u:

- 1) Općini i
- 2) Gradu.

Općina je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, a koja se formira za dio, cijelo ili više naseljenih mjesta na određnom području, čiji se naziv i teritorija definišu republičkim zakonom. Za formiranje grada kao jedinice lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska, neophodno je ispunjavanje sljedećih uslova:

- 1) Da je urbano područje koje čini jedinstvenu geografsku, socijalnu, ekonomsku, historijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim stepenom razvoja, i ako:
  - a. Ima više od 50.000 stanovnika,
  - b. u posljednje tri godine na osnovu Odluke o utvrđivanju stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave, ima status razvijene jedinice lokalne samouprave,
  - c. teritorija za koju se formira Grad predstavlja prirodnu geografsku cjelinu, ekonomski povezan prostor koji posjeduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mjestima sa sjedištem grada kao gravitacionim centrom,
- 2) Gradom se može proglašiti općina i sa manje od 50.000 stanovnika, u slučaju ako je

---

<sup>97</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

stopa zaposlenosti na području općine iznad republičkog prosjeka.<sup>98</sup>

Proglašenje općine ili više općina gradom, nakon ispunjavanja ranije navedenih uslova, se vrši na način da Skupština općine podnose Zahtjev za dodjelu statusa grada prema entitetskoj vladi, uz dostavu informacija i podataka, kao i elaborata o opravdanosti zahtjeva. Ako Vlada podneseni Zahtjev ocijeni na način da su svi uslovi za proglašenje grada ispunjeni, ona prema Narodnoj Skupštini dostavlja Nacrt zakona o gradu. Nakon usvajanja Zakona o gradu u Narodnoj Skupštini, općina ili više općina postaju grad, te u skladu sa zakonom vrše poslove dodjeljene zakonom.<sup>99</sup>

U zakonu ovog entiteta, razlikuju se dvije vrste gradova kao jedinica lokalne samouprave, i to:

- 1) Grad bez općina u svom sastavu,
- 2) Grad sa općinama u svom sastavu.

Grad koji u svom sastavu nema općina, pored zakonom predviđenih nadležnosti, može da organizuje:

- a) poslove pravnog zastupanja pred sudovima i drugim organima u imovinsko-pravnim sporovima, u sporovima naplate za naknade i usluge i u radnim sporovima u skladu sa zakonom;
- b) naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu izvornih prihoda budžeta grada;
- c) može da organizuje izdavanje zajedničkog računa za izvršene usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada u skladu sa zakonom.<sup>100</sup>

Grad koji u svom sastavu ima više općina:

- a) ima cjelokupne regulatorne nadležnosti u poslovima urbanog planiranja, korištenja zemljišta, zaštite životne sredine i urbanističkih planova;
- b) izvršava sve nadležnosti koje su zakonom dodijeljene općinama na području vodosnabdijevanja, kanalizacije, javnog prijevoza, upravljanja otpadom, srednjeg obrazovanja, zdravstvene zaštite, turizma i trgovine, protivpožarne i civilne zaštite;
- c) prikuplja i naplaćuje vlastite prihode i upravlja gradskom imovinom;

---

<sup>98</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>99</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>100</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

- d) organizuje inspekcijski nadzor koji se zakonom dodjeljuje općini;
- e) sprovodi zakone i propise grada;
- f) uspostavlja odgovarajuće oblike koordinacije, kojima se obezbijeđuje da općine u njegovom sastavu ostvaruju svoje funkcije na jedinstven i efikasan način;
- g) ostvaruje i ostale nadležnosti utvrđene zakonom i statutom grada.<sup>101</sup>

Općine koje su u sastavu grada, obavljaju sve nadležnosti koje nisu dodjeljene gradu, ali se statutima grada i općine uređuju pitanja nadležnosti.

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave, ili kako Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska navodi, “poslovi”, su:

- 1) Samostalne ili izvorne nadležnosti ili poslovi;
- 2) Prenesene nadležnosti ili poslovi;<sup>102</sup>

Samostalne ili izvorne nadležnosti predstavljaju nadležnosti koje su zakonom povjerene na rješavanje jedinicama lokalne samouprave, dok prenesene nadležnosti predstavljaju one vrste poslove za čije je rješavanje nadležnost nekog drugog nivoa vlasti, koji je tu nadležnost prenio na jedinice lokalne samouprave. Izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave su navedene u sljedećim oblastima:

- 1) Organizovanje rada i upravljanje jedinicom lokalne samouprave
  - 1. usvajanje strategije, odnosno programa razvoja jedinice lokalne samouprave,
  - 2. usvajanje strateških i sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave,
  - 3. donošenje budžeta i finansijskih izvještaja budžeta,
  - 4. uređenje i obezbjedenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
  - 5. organizovanje komunalne policije,
  - 6. poslove inspekcijskog nadzora, u skladu sa zakonom,
  - 7. organizovanje poslova lokalnog ekonomskog razvoja,
  - 8. upravljanje i raspolažanje imovinom jedinice lokalne samouprave,
  - 9. osnivanje i uređenje gradske, odnosno općinske uprave,
  - 10. vršenje imovinsko-pravnih poslova,

<sup>101</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>102</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

11. naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu prihoda jedinice lokalne samouprave,
  12. poslove pravnog zastupanja jedinice lokalne samouprave
  13. poslove evidencije o licima koja su regulisala vojnu obavezu,
  14. donošenje programa mjera za postizanje ravnopravnosti polova,
  15. obezbjeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa.
- 2) Pružanje usluga
1. obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine,
  2. uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti,
  3. osnivanje privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje,
  4. uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korišćenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija jedinice lokalne samouprave.<sup>103</sup>

Dakle, u entitetu Republika Srpska, jedinice lokalne samouprave imaju nadležosti u sljedećim oblastima:

1. prostornog planiranja i građenja,
2. stambeno-komunalnih djelatnosti,
3. kulture,
4. obrazovanja (nadležnosti se definišu posebim entitetskim zakonom),
5. socijalne zaštite,
6. društvene brige o djeci i omladini,
7. sporta i fizičke kulture,
8. turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine,
9. zaštite prirodnih dobara i životne sredine,
10. zaštite građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda,
11. ostvarivanje zaštite i unaprijeđivanje ljudskih prava i sloboda građana i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina,

---

<sup>103</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

12. pružanje pravne pomoći građanima,
13. informisanje i javno obavještavanje o pitanjima od značaja za život i rad građana na svom području.<sup>104</sup>

Za vršenje poslova na koje jedinice lokalne samouprave imaju izvorne nadležnosti definišu se zakonima, i to se detaljno definiše obim i veličina nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Preneseni poslovi ili nadležnosti na jedinice lokalne samouprave, predstavljaju onu vrstu nadležnosti koje se sa republičkog nivoa prijenose na jedinice lokalne samouprave, a u cilju „efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba koje su od neposrednog interesa za život i rad.“<sup>105</sup> U slučaju prijenosa nadležnosti na jedinicu lokalne samouprave, moraju se obezbijediti finansijska sredstva i drugi uslovi za efikasno obavljanje poslova. Uslovi za prijenos nadležnosti na jedinice lokalne samouprave su:

1. priroda i sadržaj poslova,
2. broj stanovnika, teritorija i finansijski kapacitet jedinice,
3. poštovanje principa supsidijarnosti,
4. sposobnost jedinice da poslove iz svoje nadležnosti uspješno izvršava.

Prijenos nadležnosti na jedinicu lokalne samouprave se vrši u zakonom predviđenom postupku, kojem prethodi izrada elaborata o opravdanosti prijenosa poslova, koji se sastoji od sljedećih dijelova:

1. opravdanost prijenosa nadležnosti;
2. određivanje nadležnosti koje se prijenose;
3. stav i mišljenja organa jedinice o mogućnostima i uslovima vršenja prenesenih nadležnosti;
4. način i uslovi finansiranja.<sup>106</sup>

Organi jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj su:

1. Skupština grada/općine;
2. Gradonačelnik/načelnik općine.

U odnosu na federalni zakon, u entitetskom se rukovodstvo jedinice lokalne samouprave tretira

---

<sup>104</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>105</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>106</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

kao "funkcioneri jedinice lokalne samouprave". Zakonom je definisano da su funkcioneri jedinice lokalne samouprave gradonačelnik i njegovi zamjenici, načelnik i njegovi zamjenici, kao i Predsjednik i potpredsjednici Skupštine.

Gradonačelnika, načelnika općine, kao i odbornike u skupštinama grada/općine biraju građani neposredno i tajno na izborima na mandat od četiri godine. Broj odbornika u skupštinama definiše se Statutima jedinica lokalne samouprave, te izbornim zakonodavstvom na nivou Bosne i Hercegovine. Nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave su:

1. donošenje Statuta;
2. donošenje odluka i drugih općih akata i daje njihovo autentično tumačenje;
3. donošenje budžeta;
4. usvaja finansijske izvještaje;
5. donošenje planova i programa razvoja jedinice lokalne samouprave, plan lokalnog ekonomskog razvoja, plan investiranja i plan kapitalnih ulaganja;
6. donošenje strateških dokumenta prostornog uređenja;
7. donošenje programa uređenja građevinskog zemljišta;
8. donošenje provedbenih dokumenta prostornog uređenja;
9. donošenje odluke i drugih općih akata o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine;
10. donošenje odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima;
11. davanje saglasnosti na cijenu komunalne usluge;
12. donošenje odluke i drugih općih akata o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite u oblasti zaštite i spašavanja i vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom;
13. donošenje odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave;
14. donošenje odluke o određivanju naziva ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta;
15. donošenje odluke o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave;
16. donošenje odluke o upotrebi simbola jedinice lokalne samouprave;
17. donošenje odluke o članstvu jedinice lokalne samouprave u savezu općina i gradova i o udruživanju u druge saveze i organizacije;

18. donošenje plana korištenja javnih površina;
19. donošenje odluke o proglašenju počasnih građana i uređuje prava i obaveze iz te odluke;
20. donošenje odluke o nagradama i priznanjima;
21. bira i razrješava predsjednika skupštine, potpredsjednika skupštine, zamjenika gradonačelnika, odnosno načelnika općine i članove stalnih i povremenih radnih tijela skupštine, imenuje i razrješava sekretara skupštine i načelnika odjeljenja odnosno službe i vrši izbor, imenovanja i razrješenja na drugim pozicijama u skladu sa zakonom;
22. formira stručnu službu za potrebe skupštine i njenih radnih tijela;
23. osniva Odbor za žalbe jedinice lokalne samouprave i razmatra izvještaj o radu Odbora;
24. pokreće inicijativu za teritorijalnu promjenu i promjenu naziva jedinice lokalne samouprave i naseljenog mjesta;
25. donošenje odluke o zaduženju jedinice lokalne samouprave;
26. usvaja poslovnik o radu;
27. usvaja etički kodeks skupštine;
28. razmatra godišnji izvještaj o radu gradonačelnika, odnosno načelnika općine i zauzima svoj stav;
29. razmatra informacije o stanju javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine na području jedinice lokalne samouprave;
30. odlučuje o pokretanju inicijative za opoziv gradonačelnika, odnosno načelnika općine u skladu sa zakonom;
31. razmatra izvještaj gradonačelnika, odnosno načelnika općine o radu u organima preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti;
32. odlučuje o raspolaganju kapitalom u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti, a koji je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave;
33. imenuje i razrješava direktora i upravni odbor ustanove čiji je osnivač ili suosnivač jedinica lokalne samouprave;
34. osniva privredna društva, ustanove i preduzeća komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave;

35. raspisuje javni zajam i samodoprinos;
36. raspisuje referendum, u skladu sa zakonom;
37. vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.<sup>107</sup>

Izvršni organ vlasti u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj je Gradonačelnik, odnosno načelnik općine, koji zastupa i predstavlja jedinicu lokalne samouprave te rukovodi gradskom/općinskom upravom te je odgovoran za njen rad. Razlika u odnosu na uređenje jedinica lokalne samouprave u Federaciji, jesu predviđene uloge zamjenika gradonačelnika/načelnika općine, kojeg bira skupština na prijedlog gradonačelnika/načelnika općine. Zamjenik izvršava dužnosti za koje ga ovlasti gradonačelnik/načelnik općine. Gradonačelnik/načelnik općine nadležan je za sljedeće poslove:

1. predlaže Statut;
2. predlaže odluke i druge opšte akte skupštini;
3. izrađuje i podnosi skupštini na usvajanje nacrt i prijedlog budžeta, finansijski izvještaj, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente, koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući i korištenje javnog zemljišta,
4. obavještava skupštinu o svim pitanjima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, njenih prava i obaveza;
5. sprovodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, izvršava lokalni budžet i obezbjeđuje primjenu odluka i drugih akata skupštine;
6. izvršava zakone i druge propise entiteta, grada i općine, čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave;
7. donosi odluku o osnivanju gradske, odnosno općinske uprave;
8. donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
9. predlaže imenovanje i razrješenje načelnika odjeljenja ili službe;
10. predlaže i donosi opće i pojedinačne akte o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite u oblasti zaštite i spašavanja i vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom;
11. realizuje saradnju jedinice lokalne samouprave sa drugim jedinicama lokalne samouprave, međunarodnim i drugim organizacijama, u skladu sa odlukama i

---

<sup>107</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

- zaključima skupštine i njenih radnih tijela;
12. daje saglasnost na statute i druga opća akta preduzeća i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave;
  13. podnosi izvještaj skupštini o radu u organima preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti;
  14. podnosi izvještaj skupštini o svom radu i radu uprave;
  15. pokreće inicijativu da se do odluke nadležnog suda obustavi od izvršenja opći ili pojedinačni akt skupštine, ako smatra da je suprotan Ustavu i zakonu;
  16. zaključuje ugovore u ime jedinice lokalne samouprave, u skladu sa aktima skupštine;
  17. rješava u drugom stepenu po žalbi na prvostepena rješenja, ukoliko za rješavanje nisu nadležni republički organi;
  18. donosi odluke o raspolaaganju novčanim sredstvima na način utvrđen statutom;
  19. odlučuje o sukobu nadležnosti između uprave i organizacija koje vrše poslove od interesa za jedinicu lokalne samouprave;
  20. odlučuje o izuzeću službenog lica uprave;
  21. obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom.<sup>108</sup>

Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska, detaljno je definisao organizovanje i rad gradske/općinske uprave. Zakonom su precizirani način i uslovi za osnivanje službi i odjeljenja i kabineta, broj i način imenovanja savjetnika, šefa kabineta, gradskog menadžera i gradskog arhitekte. Zakonom je definisano da "...Vlada uredbom propisuje načela za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u gradskoj, odnosno općinskoj upravi."<sup>109</sup> Bitan segment u racionalizaciji javne potrošnje posvećen je broju uposlenih u administraciji jedinica lokalne samouprave, gdje je zakonom definisano da je broj stanovnika jedinice lokalne samouprave (posljednji popis stanovništva) faktor u definisanju broja radnih mesta na neodređeno u lokalnim administracijama, tako da je definisano da broj uposlenih na neodređeno vrijeme ne može biti veći od tri uposlenika na 1000 stanovnika jedinice lokalne samouprave. Izuzetak od ranije navedenog pravila predstavljaju općine sa manje od 5000 stanovnika, gdje je definisano sljedeće da je maksimalan broj uposlenih za općine:

---

<sup>108</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>109</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

- 1) do 1.000 stanovnika, sedam zaposlenih,
- 2) od 1.001 do 2.000 stanovnika, deset zaposlenih,
- 3) od 2.001 do 3.000 stanovnika, 13 zaposlenih,
- 4) od 3.001 do 4.000 stanovnika, 15 zaposlenih,
- 5) od 4.001 do 5.000 stanovnika, 17 zaposlenih.<sup>110</sup>

Ukupan broj uposlenika na određeno vrijeme u lokalnim administracijama ne može biti veći od 10% od ukupnog broja zaposlenika na neodređeno vrijeme.

Odnosi predstavničkog i izvršnog organa vlasti u jedinicama lokalne samouprave se zasnivao na principima međusobnog uvažavanja i saradnje uz pojedinačnu odgovornost za vlastite nadležnosti, kao i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinice.

Međusobni odnosi skupštine i gradonačelnika, odnosno načelnika općine, zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave.

Prihodi jedinica lokalne samouprave se, slično kao i u Federaciji, dijele na :

1. poreze:
  - a) porez na nepokretnosti,
  - b) porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva,
  - c) porez na dobit od igara na sreću,
  - d) ostale poreze utvrđene zakonom;
2. takse (neporezni prihodi):
  - a) gradske, odnosno općinske administrativne takse,
  - b) komunalne takse,
  - c) ostale takse utvrđene zakonom;
3. naknade:
  - a) naknade za uređenje građevinskog zemljišta,
  - b) naknade na osnovu prirodnih i lokacijskih pogodnosti gradskog građevinskog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korišćenja tog zemljišta (renta),
  - c) naknade za korišćenje prirodnih i drugih dobara od opštег interesa,

---

<sup>110</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

- d) naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (komunalna naknada),
  - e) ostale naknade;
4. prihode i primitke od imovine:
- a) prihode od zakupa,
  - b) prihode od kamata,
  - c) prihode od prodaje imovine čija prodaja ne ugrožava izvršavanje nadležnosti grada, odnosno općine;
5. ostale prihode:
- a) prihode od samodoprinosa,
  - b) prihode od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, utvrđenih aktima grada, odnosno općine i
  - c) ostale zakonom utvrđene prihode.<sup>111</sup>

Zakon definije vrste prihoda po mjestu prikupljanja, i to:

1. Vlastiti prihodi (prihodi definisani zakonom za rješavanje poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave);
2. Redistribuirani prihodi (prihodi koji se dijele između republičke vlasti i jedinica lokalne samouprave u skladu sa Zakonom i propisima koje propiše zakonodavni organ vlasti).

Prilikom redistribucije sredstava vodi se računa o razvijenosti jedinice lokalne samouprave, koje u skladu sa zakonom mogu biti razvijene, srednje razvijene, nerazvijene i izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave. Razvijenost jedinica utvrđuje se svake tri godine na Vladi entiteta, a redistribucijom se raspoređuju dodatna sredstva prema nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave, u cilju izjednačavanja stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave.<sup>112</sup>

Nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska vrši zaduženo Ministarstvo u vladi entiteta Republika Srpska.

Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, kao i u Federaciji su:

---

<sup>111</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

<sup>112</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

- 1) referendum,
- 2) zbor građana,
- 3) građanska inicijativa,
- 4) mjesna zajednica,
- 5) sati građana u skupštinama,
- 6) drugi oblici učešća, u skladu sa zakonom.

Na području entiteta Republika Srpska, formirane su sljedeće jedinice lokalne samouprave u statusu općine<sup>113</sup>:

1. Berkovići,	2. Istočni Mostar,	3. Milići,	4. Rogatica,
5. Bileća,	6. Istočni Stari Grad,	7. Modriča,	8. Rudo,
9. Bratunac,	10. Istočno Novo Sarajevo,	11. Mrkonjić Grad,	12. Sokolac,
13. Brod,	14. Jezero,	15. Nevesinje,	16. Srbac,
17. Čajniče,	18. Kalinovik,	19. Novi Grad,	20. Srebrenica,
21. Čelinac,	22. Kneževi,	23. Novo Goražde,	24. Šamac,
25. Derventa,	26. Kostajnica,	27. Osmaci,	28. Šekovići,
29. Donji Žabar,	30. Kotor Varoš,	31. Oštara Luka,	32. Šipovo,
33. Foča,	34. Kozarska Dubica,	35. Pale,	36. Teslić,
37. Gacko,	38. Krupa na Uni,	39. Pelagićevo,	40. Trnovo,
41. Gradiška,	42. Kupres,	43. Petrovac,	44. Ugljevik,
45. Han Pijesak,	46. Laktaši,	47. Petrovo,	48. Višegrad,
49. Istočna Ilijada,	50. Lopare,	51. Prnjavor,	52. Vlasenica,
53. Istočni Drvar,	54. Ljubinje,	55. Ribnik,	56. Vukosavlje.

---

<sup>113</sup> *Zakon o teritorijalno organizaciji entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj /09, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)

Jedinice lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska sa statusom grada su:

1. Grad Istočno Sarajevo (u sastavu općine Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo),
2. Grad Banja Luka,
3. Grad Bijeljina,
4. Grad Doboj,
5. Grad Prijedor,
6. Grad Trebinje,
7. Grad Zvornik.

Iz ranije analize evidentno je da je prosječna veličina formirane jednice lokalne samouprave u ovom entitetu 404 km<sup>2</sup>. Uvažavajući činjenice iz popisa stanovništa u BiH 2013. godine Federalnog, da na području ovog entiteta živi cca 1.218.107 stanovnika, Jedinice lokalne samouprave u ovom entitetu dakle imaju prosječno 19.646 stanovnika. Međutim ovdje treba naglasiti da i na području ovog entiteta egzistiraju populaciono jako male jedinice poput općina Istočni Mostar, Istočni Stari grad i Trnova, ali i jedinice sa preko 100.000 stanovnika poput Gradova Banja Luka i Bijeljina. Također i u entitetu Republika Srpska postoji paralelizam jednica lokalne samouprave na primjeru Grada Istočno Sarajevo, koje je sastavljeno od šest općina. Politički i naučni absurd predstavlja činjenica da se ovaj Grad ne ispunjava osnovne uslove za formiranje grada poput administrativne, teritorijalne, urbane i populacione povezanosti. Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska dosta detaljnije obrađuje oblast lokalne samouprave, posebno u segmentima podjele nadležnosti, broja uposlenih u jednicama i dr. Također, formalni uvijet za proglašenjem gradom općine ili više njih, različit je u odnosu na federalni zakon, gdje u ovom entitetu treba da općina ima 50.000 stanovnika, dok je taj broj u federaciji 30.000. U narednom periodu, neophodno je da se upotrijebe pozitivna zakonska rješenja iz oba entiteta koja regulišu oblast lokalne samouprave, te da se donesu približno jednaki zakoni, kojima će se unificirano regulisati sistem lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

### *3.3. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine kao zasebna jedinica lokalne samouprave*

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine uspostavljen je 8. 3. 2000. godine, kao jedinstvena upravna jedinica lokalne samouprave, pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, tako da se Brčko distrikt kao jedinica lokalne samouprave ne nalazi u sastavu niti jednog entiteta. U skladu sa Statutom Distrikta, Distrikt ne potпадa pod vlast niti jednog entiteta, te ima nadležnosti koje su skoro pa

u rangu entiteta u Bosni i Hercegovini. U odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, Brčko distrikt ima dosta šire nadležnosti, koje obuhvataju oblasti:

- a) privreda Distrikta;
- b) finansije Distrikta;
- c) javna imovina;
- d) javne usluge / infrastruktura;
- e) kultura;
- f) obrazovanje;
- g) zdravstvena zaštita;
- h) zaštita životne sredine;
- i) socijalna zaštita;
- j) pravosuđe i pravne usluge;
- k) policija;
- l) stambena pitanja;
- m) urbanizam i prostorno planiranje;
- n) ostale nadležnosti neophodne za funkcioniranje Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave.<sup>114</sup>

Statutom je predviđeno da se vlast u Brčko distriktu, za razliku od jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, dijeli na:

1. Zakonodavnu – vrši je Skupština Distrikta;
2. Izvršnu – vrši je Vlada Distrikta;
3. Sudsku – vrše je sudovi Distrikta.<sup>115</sup>

Osnovna diferencija Distrikta u odnosu na jedinice lokalne samouprave u oba entiteta je evidentna u pogledu podjele vlasti. Naime, kako je ranije navedeno, Statut Distrikta prepoznaje izvršnu i zakonodavnu vlast, dok se vlast u jedinicama lokalne samouprave u oba entiteta dijeli na predstavničku i izvršnu. Sama činjenica da Distrikt ima zakonodavno tijelo, a uzimajući obzir da su entiteti prenijeli svoje nadležnosti na Distrikt, može se doći do zaključka da je Brčko distrikt i lokalni i regionalni nivo vlasti.

---

<sup>114</sup> Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst), „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 02 02-36/10, 15.12.2019.godine, [www.skupstinabd.ba](http://www.skupstinabd.ba)

<sup>115</sup> Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst), „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 02 02-36/10, 15.12.2019.godine, [www.skupstinabd.ba](http://www.skupstinabd.ba)

Skupštinu Brčko distrikta čini 31 zastupnik. Članovi Skupštine se biraju tajno i neposredno na izborima, na području cijelog Distrikta, uz obavezu odabira minimalnog broja zastupnika iz reda svih naroda.<sup>116</sup>

Izvršnu vlast Brčko distrikta čini vlada Distrikta, sastavljena od gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade i šefova odjeljenja. Gradonačelnika bira Skupština Brčko distrikta, dok ostale članove Vlade bira Gradonačelnik, uz odobravanje Skupštine. Broj šefova odjeljenja, prema Statutu Distrikta, ne može biti veći od dvanaest.

Sudsku vlast u Brčko distriktu čine Osnovni i Apelacioni sud Distrikta. Pored navedenih sudova, formirani su i Tužilaštvo i pravobranilaštvo Distrikta. Članove sudova i tužilaštva Distrikta, kao i u entitetima, bira Visoko sudska i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine.<sup>117</sup>

Dakle, Brčko distrikt predstavlja jednistven oblik jedinice lokalne samouprave na području Bosne i Hercegovine, različit u odnosu na jedinice u oba bosanskohercegovačka entiteta. Osnovna razlika u pogledu nadležnosti se ogleda u činjenici da su oba entiteta delegirala svoje nadležnosti na Brčko distrikt, te se u tom smislu, Brčko distrikt može ustavno-pravno promatrati kao jednak entitetima, odnosno i kao lokalni i regionalni nivo vlasti.

---

<sup>116</sup> *Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine* (prečišćeni tekst), „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 02 02-36/10, 15.12.2019.godine, [www.skupstinabd.ba](http://www.skupstinabd.ba)

<sup>117</sup> *Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine* (prečišćeni tekst), „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 02 02-36/10, 15.12.2019.godine, [www.skupstinabd.ba](http://www.skupstinabd.ba)

## **4. Komparativni modeli finansiranja lokalne samouprave**

Predmet istraživanja komparativnog metoda su prvenstveno srodne ili slične pojave raznih vrsta istog roda pojava bilo kojih prirodnih ili društvenih procesa.<sup>118</sup> Pojam komparacije označava upoređivanje istih ili sličnih pojava, sa aspekta sličnosti ili razlika između observiranih pojava. Zbog dalje elaboracije teme, komparativnom metodom će se prikazati organizacija lokalne samouprave i finansiranje jedinica lokalne samouprave na primjeru tri specifična sistema: Savezne Republike Njemačke, kao složene europske države, Republike Hrvatske, države koja je uspješno završila proces tranzicije pristupanjem Europskoj uniji, te Republike Crne Gore, države kandidata za članstvo u Europskoj uniji,. Komparacijom dostupnih činjenica za navedene zemlje i Bosnu i Hercegovinu, definirat će se prednosti i mane obrađenih sistema, kao i mogućnosti aplikacije “dobrih praksi i rješenja” iz navedenih zemalja na organizaciju sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

### *4.1. Organizacija lokalne samouprave u složenim državama: SR Njemačka*

Savezna Republika Njemačka je srednje-europska država, složenog ustavno-pravnog sistema, članica Europske Unije, te jedna od ekonomski najrazvijenijih zemalja Europske Unije i svijeta. Njemačka se prostire na površini od 357.050 km<sup>2</sup>, te u njoj živi cca 82 000 000 stanovnika. Ustavom iz 1949. godine, ova država je uređena kao savezna država sa dva nivoa organizovanja, saveznim i zemljskim nivom, a općine (njemački *Gemeinden*) i okruzi (njemački *Kreise*) su konstitutivni dijelovi zemalja. Dakle na Saveznu Republiku Njemačku se može promatrati kao na federalnu, parlamentarnu republiku sa jakim institucijama pravnog sistema. Ustavom je predviđeno da se javne politike i zakonodavstvo vode na saveznom nivou, dok se provedba tih politika odvija na razini zemalja, a posebno na nivou jedinica lokalne samouprave.<sup>119</sup> Lokalna samouprava u Njemačkoj vuče korijene iz Pruskog Zakona o lokalnoj samoupravi sa početka 19. stoljeća, čime su udareni temelji daljem razvoju lokalne samouprave na području Pruske, a kasnije Njemačke. Lokalna samouprava je Ustavom zagranovano pravo na saveznom nivou, te također je njen pravo dodatno zagranovano ustavima pojedinih zemalja u okviru Njemačke. U Njemačkoj se lokalna samouprava ostvaruje preko zemaljskih, regionalnih i lokalnih predstavničkih tijela.<sup>120</sup> Nakon procesa reintegracije Demokratske

---

<sup>118</sup> Šešić, B. (1982), *Osnovi metodologije društvenih nauka*, Beograd: Naučna knjiga, str. 141

<sup>119</sup> Mrčetić, G, Giljević, T (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 68

<sup>120</sup> Mrčetić, G, Giljević, T (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 69

Republike Njemačke u Saveznu Republiku Njemačku 1990. godine, Saveza Republika je sastavljena od:

- 16 saveznih (federalnih) jednica (njemački *Länder*), od čega:
  - 1) 13 zemalja,
  - 2) 3 grada koje imaju položaj zemalja (Berlin, Bremen i Hamburg).<sup>121</sup>

Savezne države Njemačke su:

**Prikaz formiranih jedinica lokalne samouprave po saveznim državama u SR Njemačkoj**

R/br	Naziv savezne države	Populacija	Površina	Općine			Seoski distrikti
				U distrikima	Gradovi	Ukupno	
1.	Bavarska	12.800.000	70.750km <sup>2</sup>	1102	9	1111	34
2.	Baden Virtenberg	10.800.000	35.751km <sup>2</sup>	2031	25	2056	71
3.	Sar	1.000.000	2.569km <sup>2</sup>			52	5
4.	Rajnland-Fale	4.000.000	19.854km <sup>2</sup>	2293	12	2305	24
5.	Sjeverna Rajna-Vestfalija	17.800.000	34.110km <sup>2</sup>	373	23	396	31
6.	Hesen	6.100.000	21.115km <sup>2</sup>	421	5	426	21
7.	Tiringen	2.200.000	16.173km <sup>2</sup>	1050	5		
8.	Saksonija	4.100.000	18.420km <sup>2</sup>	797	7	804	22
9.	Donja Saksonija	8.000.000	47.614km <sup>2</sup>	1023	9	1032	38
10.	Saksonija-Anhalt	2.300.000	20.452km <sup>2</sup>	1296	3	1299	21
11.	Bradenburg	2.500.000	29.654km <sup>2</sup>	1687	4	1691	14
12.	Maklenburg-Vestern Pomerajnija	1.600.000	23.212km <sup>2</sup>	1073	6	1079	12
13.	Šlezvik-Holštajn	2.800.000	15.800km <sup>2</sup>		4	1131	11
14.	Berlin	3.600.000	892km <sup>2</sup>	23 gradska okruga			
15.	Hamburg	1.700.000	755km <sup>2</sup>	7 gradskih okruga			
16.	Bremen	650.000	419km <sup>2</sup>	2 grada <sup>122</sup>			

<sup>121</sup> Mrčetić, G, Giljević, T (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 69

<sup>122</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 192

Federalne jednice imaju gotovo potpunu autonomiju za samostalno reguliranje lokalne samouprave. Bez obzira na pravo na samostalno uređivanje oblasti lokalne samouprave koje imaju federalne jednice, kao i historijat, površinu i broj stanovnika istih, teritorijalna organizacije lokalne samouprave u cijeloj državi je gotovo istovjetna. Lokalna samouprava u Saveznoj Republici Njemačkoj je organizirana u dva nivoa:

- 1) Općine (njemački *Gemeinden*), te
- 2) Okruge (njemački *Landkreise*).

Broj općina u Saveznoj Republici Njemačkoj je oko 13.400, a njihov broj je varirao zavisno od reformi teritorijalnog ustrojstva istih, koje se provodilo u drugoj polovini 20. stoljeća. U SR Njemačkoj, formirana su 343 zemaljska okruga, koji predstavljaju drugostepene samoupravne jednice i administrativne jednice zemaljske uprave. Okruzi u Saveznoj Republici Njemačkoj u prosjeku imaju 150.000 do 200.000 stanovnika, te administrativno u svom sastavu imaju prosječno 30 općina. Općine u Saveznoj Državni Njemačkoj imaju prosječno 6.120 stanovnika. Veći gradovi imaju status okružnih gradova (*Kreisfreie Städte*), te je formirano ukupno 117 ovakvih jednica. Veći gradovi obavljaju poslove propisane i okruzima i općinama, te su oni pod direktnim nadzorom federalnog nivoa.<sup>123</sup> Zemlje u kojima je formirano više od 20 okruga i okružnih gradova, odlukom federalnog nivoa formiraju se regionalne administrativne jednice (njemački *Regierungsbezirke*) koje imaju nadležnost u nadzoru nad radom jednica lokalne samouprave, ali u posljednje vrijeme federalne jednice teže ka reformi federalnog nivoa vlasti u jedinice čija uloga treba da služi lokalnim vlastima, kao i prijenosu dodatnih poslova u nadležnost jednica lokalne samouprave.<sup>124</sup>

Odstupanja od dvostepene strukture lokalne samouprave se mogu vidjeti na primjeru tri velika grada (Berlin, Bremen i Hamburg), u kojima se objedinjuje funkcija federalnog i lokalnog nivoa, s tim da su u Berlinu i Hamburgu, na nivou grada, formirani gradski kotari/okruzi (njemački *Stadtbezirke*), zbog decentralizacije u vršenju poslova istih. Tijela formiranih gradskih kotara nemaju samostalnost, te su direktno pod nadzorom organa grada, gdje im gradsko zakonodavno tijelo odobrava budžetska sredstva. Bremen, za razliku od Berlina i Hamburga, je jednostepeno organizovao lokalnu samoupravu sa dva okružna grada (Bremen i

<sup>123</sup> Mrčetić, G, Giljević, T (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 69

<sup>124</sup> Mrčetić, G, Giljević, T (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 69

Bremenheven/Oldenburg).<sup>125</sup> Također, određen broj jedinica lokalne vlasti ima specijalan status, poput dva ostrva koja zbog vojne organizacije imaju potpunu autonomiju i drugačiji sistem vlasti, a to su ostrvo Kimze (*Chiemsee*) u Bavarskoj i ostrvo Rigen (*Rugen*) u Maklenburg-Vestern Pomerajniji. Određeni broj gradova ima specijalan status, gdje su se osnovale asocijacije gradova ili općina, poput asocijacije Študgarskog regiona, asocijacije frankfurškog kraja, zajednice velikog grada Branšviga, zajednica velikog grada Hanovera, gradske asocijacije Sarbrikena, asocijacija općina Rurskog regiona i druge.<sup>126</sup>

Nakon okončanja reintegracije 90-ih godina prošloga stoljeća, uvedeno je opće demokratsko načelo u svim zemljama, gdje stanovnici svih jedinica lokalne samouprave na tajnim i neposrednim izborima biraju svoje predstavnike u organima lokalnih vlasti. U okruzima i općinama, vlast je podijeljena na predstavničku/zakonodavnu i izvršnu vlast. Izvršnu vlast na nivou općine i grada vrši načelnik ili gradonačelnik, dok na nivou okruga istu vrši Predsjednik okruga. Predstavničku vlast u općinama i gradovima vrše općinska ili gradska vijeća, a na nivou okruga Skupštine ili Vijeća okruga. Broj članova predstavničkih tijela se definiše formalnim dokumentima federalnih jedinica i statutima jedinica lokalne samouprave, kao i detaljniji način njihovog izbora. Članovi predstavničkih tijela i nosioci izvršne vlasti na lokalnom nivou se, u većini slučajeva, biraju na tajnim i neposrednim izborima, na mandat u trajanju od četiri godine

Djelokrug samoupravnih poslova općina i okruga definisan je Ustavom Savezne Republike Njemačke. Obzirom na višestoljetni razvoj lokalne samouprave na području ove zemlje, organizacijski razvoj lokalne samouprave počiva na principu “bottom-up”, to jest od najnižeg nivoa ka centralnom. Jedinice lokalne samouprave u Saveznoj Republici Njemačkoj obavljaju pored vlastitih poslova, i poslove koji su im preneseni sa centralnih i federalnih vlasti, a o obimu prijenosa najbolje svjedoči činjenica da se na lokalnoj razini izvršava više od 75% saveznog i federalnog zakonodavstva.<sup>127</sup> Primjenom principa supsijdijarnosti u zakonodavstvu u SR Njemačkoj, većina socijalnih usluga (vrtići, starački domovi i sl.) je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. U nadležnosti federalnih jedinica spadaju obrazovanje, policija, porezna uprava i sudstvo, dok su skoro svi ostali poslovi u direktnoj ili prenesenoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Na primjeru širenja nadležnosti u vršenju poslova na lokalnom nivou u SR Njemačkoj, javlja se višenamjenski model lokalne samouprave, koji se u slučaju ove države

<sup>125</sup> Mrčetić, G., Giljević, T. (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 70

<sup>126</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 195

<sup>127</sup> Mrčetić, G., Giljević, T. (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 72

oslikava u vertikalnoj podijeli poslova primjenom principa “bottom-up”, gdje je osnovni nosilac u vršenju javnih poslova jednica lokalne samouprave.

Finansiranje jedinica lokalne samouprave u SR Njemačkoj definisano je u Ustavom, gdje se navodi da “odgovornost za potrošnju odnosi se na dio vlade koji upravlja određenim javnim poslovima”. Primjena ovog pravila predviđa da se sa saveznog i federalnog nivoa obezbjeđuju sredstva za vršenje svih onih poslova koji su povjereni ili preneseni na jedinice lokalne samouprave. Obzirom da je finansijski sistem SR Njemačke jedinstven, neophodno je izvršiti analizu prihoda za ovu državu. Podjelom prihoda o SR Njemačkoj, jedinicama lokalne samouprave pripadaju sljedeći prihodi:

- 1) Zajednički prihodi saveznog, federalnih i lokalnih vlasti:
  - a. Porez na dohodak;
  - b. Porez na korporacije;
  - c. Porez na dodanu vrijednost.
- 2) Vlastiti prihodi:
  - a. Prihodi od poreza na nepokretnosti;
  - b. Prihodi od poreza na trgovinu (poslovanje);
  - c. Prihodi od lokalnih poreza na potrošnju i rashode (porezi na zabavu, na pse, na bezalkoholna pića, na drugu kući i slično);
  - d. Prihodi od poslovanja;
  - e. Drugi prihodi.<sup>128</sup><sup>129</sup>

Međutim, iz ranije nabrojanih prihoda koji pripadaju jednicama lokalne samouprave u SR Njemačkoj, najvažniji budžetski prihod predstavljaju lokalni porezi na trgovinu (poslovanje), koji predstavljaju 42,2% ukupnih prihoda od poreza u budžetima jedinica lokalne samouprave u SR Njemačkoj. Pored navedenog, značajan izvor prihoda, predstavljen je u vidu poreza na nepokretnosti koji predstavlja 14% ukupnih prihoda od poreza.<sup>130</sup> Prihodi od zajedničkih poreza predstavljaju značajan udio u prihodima jednica lokalne samouprave, a ista se doznačavaju kroz

---

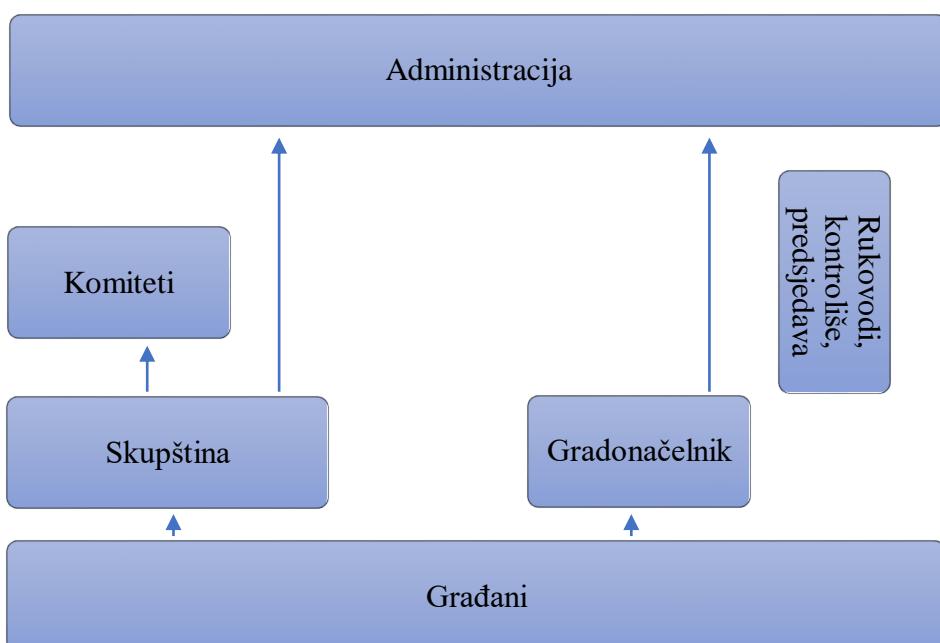
<sup>128</sup> Renzsich, W., *Lokalne financije u Njemačkoj*: Temeljne informacije

<sup>129</sup> Financiranje lokalne samouprave, *Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske* (2003), Zagreb:Zaklada Friedrich Ebert

<sup>130</sup> Izvori finansiranja budžeta lokalne samouprave u pojedinim zemljama regionala i EU, Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut, (2017), Podgorica: Istraživački centar – Parlamentarni institut

sistem finansijskog izjednačavanja.<sup>131</sup> Kroz ovaj sistem dijele se sredstva prikupljenja od zajedničkih poreza.

Kako je ranije navedeno, savezne države imaju Ustavom zagrantovano pravo da samostalno uređuju formalno-pravne okvire uređenja lokalnih jedinica., uz pridržavanje osnovnih principa demokratskog ustavnog uređenja. Najčešći model organizacije lokalnih vlasti u Njemačkoj jeste onaj u kojem se vlast dijeli na predstavničku i izvršnu, gdje predstavničku vrše Skupštine i skupštinski komiteti a izvršnu gradonačelnici. Đorđević Snežana je u knjizi *Renesansa lokalne vlasti - Uporedni modeli*, izradila uprošćenu strukturu lokalne vlasti za ovaj model, prikazan u slici ispod.<sup>132</sup>



Ovaj model ne pokriva neke od država kao što su Hesen i Donja Saksonija, dok u Branderbugru, Maklenburg-Vestern Pomeraniji, Saksoniji-Anhaltu i Šlezvik Holnštajnu gradonačelnik predstavlja samo počasnu funkciju. Specifičnost Njemačkog sistema lokalne samouprave se ogleda i u praksi da jedinice lokalne samouprave i savezne države uče iz iskustva drugih, tako da se u Njemačkoj primjenjuje institut *eksperimentalne općine*. Međutim u praksi većina jedinica lokalne vlasti primjenjuje ranije navedeni model, prije svega zbog efikasnosti samog

<sup>131</sup> U SR Njemačkoj postoje dva sistema finansijskog izjednačavanja prihoda. Vertikalni u kojem se dijele finansijska sredstva između saveznog, federalnih i lokalnih vlasti, te Horizontalni sistem u kojem se dijele sredstva u svrhu finansijskog izjednačavanja jedinica lokalne samouprave, u cilju stvaranja budžetske solidarnosti između jedinica lokalne samouprave.

<sup>132</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 200

sistema lokalne samouprave. Na uređenje jedinice lokalne samouprave značajnu ulogu su imale godine poslije drugog svjetskog rata, gdje su se u okupacionim zonama Njemačke, mogu osjetiti uticaj Američkog, Francuskog i Biratanskog modela lokalne samouprave. Zemlje na jugozapadu države (Bavarska i Baden Virtenberg), a koje su bile u okupacionoj zoni Sjedinjenih Američkih Država, primjenjuje se sistem gdje se gradonačelnik bira direktno na šest godina, a članovi lokalnih predstavničkih tijela na pet godina. U ovim jedinicama pored gradonačelnika bira se i nadgradonačelnik, kao i jedan broj običnih gradonačelnika koji se nalaze na čelima određenih resosra. U ovim zemljama jako čest slučaj jeste da su lokalni izabrani funkcioneri nestranačke osobe, odnosno osobe koje nisu članovi niti jedne stranke. Uz ovaj sistem se direktno veže izborni sistem kumuliranje i panaširanje, a koji zahtjeva veliku političku kulturu i pismenost glasača. U ovom sistemu, svim građanima se dijele glasački listići dvije do tri sedmice prije izbora, a građani imaju mogućnosti da dodijele određeni broj glasova raznim kandidatima tokom izbora. Ukupan broj glasova kojima građanin kao pojedinac raspolaže, varira u odnosu na veličinu jedinice lokalne samouprave u kojoj živi i on varira od 48 u Frajburgu do 60 u Študgartu. Građanin dodjeljuje kandidatima 1, 2 ili 3 glasa. Ovaj način izbora lokalnih vlasti omogućava da građani dobro promisle o svom izboru, te dodjele glasove najkvalitetnijim kandidatima. Kandidati izabrani na ovaj način imaju ojačanu nezavisnu poziciju u odnosu na stranke, gdje se glasovi prije svega dodjeljuju kvalitetnim kandidatima, a ne strankama.<sup>133</sup>

Savezne države uz granicu sa Francuskom (Sar i Rajnland) imaju jak uticaj Francuske na organizaciju lokalne vlasti. U ovim državama primjenjuje se model slabog gradonačelnika kao u Francuskoj, odnosno model jako vijeće-slab gradonačelnik. U ovom sistemu, vijeće bira gradonačelnika, a nakon izbora, gradonačelnik predsjedava vijećem, predstavlja jedinicu lokalne vlasti, te je šef lokalne administracije.<sup>134</sup>

Sjeverne njemačke države (Sjevernorajnska Vestfalija i Donja Saksonija) imaju jak britanski utjecaj. U ovim zemljama, članovi vijeća se biraju na pet godina, a kao i u prethodnom, francuskom modelu, funkcija gradonačelnika je slaba i bira ga vijeće. Posebnost ovog modela ogleda se u instituciji općinskog/gradskog direktora, koji se postavlja na mandat od 6, 8 ili 12

<sup>133</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 200

<sup>134</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 201

godina i koji je zadužen za finansijske i privredne poslove. Ovaj model se još naziva i kao model sa dva čovjeka na čelu jedinice lokalne samouprave.<sup>135</sup>

Poseban sistem lokalnih vlasti, može se vidjeti na primjeru saveznih država Hesena i Šlezvik-Holštajna u kojima se uočava model upravljanja putem magistrata, odnosno lokalne vlade. Kod ovog modela članovi vijeća se biraju na četiri godine, dok se članovi magistrata i gradonačelnik biraju na šest do dvanest godina, s tim da je gradonačelnik “primus inter pares” među članovima magistrata. Kod ovog modela, gradonačelnik se bira direktno, ali nema moć da samostalno odlučuje, odnosno magistrat odlučuje, kao i vijeće većinom građana. Ovaj model se često veže za neefikasnost, u kojem dolazi do čestih konflikata na relaciji gradonačelnik-magistrat-vijeće, gdje građani očekuju od direktno izabranog gradonačelnika realizaciju određenih projekata, a on zbog načina odlučivanja ne može samostalno realizirati iste, što rezultira blokadama, opstrukcijama i u konačnici neefikasnošću. Zbog ranije navedenog, i ove dvije savezne države tragaju za institucionalnim riješenjem, u kojem će se povećati efikasnost jedinica lokalne samouprave.<sup>136</sup>

#### *4.2. Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*

Republika Hrvatska je evropska država, smještena na zapadnom dijelu Balkanskog polutoka. Na sjeveru graniči sa Slovenijom i Mađarskom, na istoku sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom, dok na krajnjem jugu sa Crnom Gorom. Pored navedenih teritorijalnih granica, Republika Hrvatska ima morsku granicu sa Italijom, na području Jadranskog mora. Republika Hrvatska se prostire na 56.578 km<sup>2</sup>, na kojoj živi oko 4.087.000 stanovnika. Punopravna država članica Ujedinjenih naroda, Republika Hrvatska je postala 22. maja 1992. godine. Republika Hrvatska je kao jedan od osnovnih vanjsko-političkih ciljeva od proglašenja nezavisnosti stavila ulazak u tok euroatlanskih integracija, i pristupanje Europskoj uniji i NATO paktu te je postala punopravna država članica NATO pakta u aprilu 2009. godine. Pregovore o pristupanju Europskoj Uniji je započela 03. 10. 2005. godine, a proces pristupanja je okončan 1. 7. 2013. godine, kada Republika Hrvatska postaje 28. članica Europske Unije.

Ustav Republike Hrvatske propisuje da je vlast, u skladu sa demokratskim tekovinama, podijeljena na izvršnu, sudsку i zakonodavnu. Zakonodavnu vlast vrši Sabor Republike Hrvatske, kao zakonodavni organ, čiji se članovi biraju na tajnim i demokratskim izborima.

<sup>135</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 201-202

<sup>136</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 202

Izvršnu vlast u Republici vrše Predsjednik i Vlada Republike Hrvatske. Predsjednika Republike biraju svi građani na tajnim i demokratskim izborima, dok Vladu imenuje, bira i smjenjuje parlamentarna većina u Saboru. Sudsku ili sudbenu vlast u Republici Hrvatskoj vrše Vrhovni sud Republike, Državno sudbeno vijeće i državno odvjetništvo. Ustavom je propisano vertikalno, teritorijalno, ustrojstvo Republike Hrvatske, na način:

- Središnja vlast;
- Regionalna vlast – županije;
- Lokalna vlast – gradovi i općine.

Postojanje regionalne i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj je Ustavom zagarantovano pravo građana na ove nivoe vlasti.

Formiranje trenutnog sistema lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je višedecenijski proces, koji je započet nakon proglašenja nezavisnosti. U navedenom periodu, nakon prvih lokalnih izbora, počinje se sa uspostavljanjem sistema lokalne samouprave sa određenim formalno-pravno i teritorijalnim ustrojstvom. Trenutno, u Republici Hrvatskoj, na regionalnom nivou je formirano dvadeset jednica regionalne samouprave, odnosno županija, te 555 jednica lokalne samouprave, od čega 428 općina i 127 gradova. Specifičan položaj u političkom sistemu Republike Hrvatske ima Grad Zagreb, koji kao glavni grad ima poseban status grada i županije, odnosno, Grad Zagreb se može promatrati kao jednica regionalne i lokalne samouprave.

Sistem regionalne i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj normiran je sljedećim pravnim aktima:

- Ustav Republike Hrvatske;
- Zakon o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi;
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi;
- Zakon o lokalnim izborima;
- Zakon o Gradu Zagrebu;
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj;
- Zakon o provedbi uredbe Europske unije o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju.<sup>137</sup>

Kako je ranije navedeno, Ustav Republike Hrvatske garantuje pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Poglavlje VI. Ustava Republike Hrvatske je formalno-pravno uredilo dio političkog sistema koji tretira mjesnu, lokalnu i regionalnu samoupravu, kao Ustavom

---

<sup>137</sup> *Lokalna i područna (regionalna) samouprava, Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 27.01.2020.godine, [www.sauprava.gov.hr](http://www.sauprava.gov.hr)

zagarantovano pravo građana Republike Hrvatske. Pravo na samoupravu se, u skladu sa Ustavom, ostvaruje preko lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela, čiji se članovi biraju na slobodnim i tajnim izborima, na temelju jednakog i općeg biračkog prava. Građanima je nadalje zagarantovano pravo neposrednog učešća u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova i referendumu. Jednice regionalne samouprave po ustavu su županije, dok su jednice lokalne samouprave:

- a) Grad,
- b) Općina.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske općinu definira na način: "Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu sredinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva."<sup>138</sup> Sa aspekta navedenog zakona, grad predstavlja "jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije, te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povjesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada, kao jedinice lokalne samouprave, mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljima čine gospodarsku i društvenu cjelinu, te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima, svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja."<sup>139</sup> Zakon županiju definiše kao "...jedinicu područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povjesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa."<sup>140</sup>

Kako je ranije navedeno, u 20 županija (izuzimajući Grad Zagreb koji ima status županije) je formirano 428 općina i 127 gradova. Analizirajući formirani broj županija i jedinica lokalne samouprave, evidentno je da je prosječan broj jedinica lokalne samouprave po županiji 27,75. Broj formiranih jedinica lokalne samouprave varira po županijama, tako da Požeško-slavonska županija ima 10 jedinica lokalne samouprave, dok Splitsko-Dalmatinska ima 55 jedinica lokalne samouprave. Od navedenih 555 jedinica lokalne samouprave u 20 županija (ne uzimajući u analizu Grad Zagreb), gradovi predstavljaju 23% od ukupno formiranih jedinica lokalne samouprave, dok su općine zastupljene sa preostalih 77%. Broj formiranih gradova,

<sup>138</sup> *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>139</sup> *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>140</sup> *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

kao jedinica lokalne samouprave, varira po županijama, tako da su u Brodsko-Posavskoj Županiji formirana 2 grada, a u Splitsko-Dalmatinskoj Županiji 16 gradova. Prosječan broj formiranih gradova, po županijama, je 6,35, a općina 21,4. Uzimajući u obzir populaciju, i broj formiranih jedinica lokalne samouprave, prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je 7.350 (sa Gradom Zagrebom), a ukoliko se izuzme Grad Zagreb, prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave u ostatku Republike Hrvatske je 5.914. Također, prosječna populacija po jedinici lokalne samouprave varira po županijama, tako da su prosječno najmanje jedinice u Karlovačkoj Županiji sa po 3.375 stanovnika po jedinici lokalne samouprave, a najveće u Splitsko-dalmatinskoj županiji sa po 8.179 stanovnika po formiranoj jedinici lokalne samouprave. Obzirom da pravno-politički sistem u Republici Hrvatskoj prepoznaje grad i općinu kao jedinice lokalne samouprave, intencija prilikom donošenja zakona jeste bila da se razdvoje općine i gradovi, u smislu osnovnog životnog priređivanja, gdje se na općinu promatralo kao na više ruralnih manjih mesta povezanih u općinu, a na grad se u smislu zakona gledalo kao na urbanu cjelinu ili više urbanih cjelina. Rastom broj gradova u periodu od proglašenja nezavisnosti Republike Hrvatske, dovelo je do različitih tipova gradova i općina sa aspekta stanovništva, tako da je populaciono najmanja Općina Čvrljane sa 137 stanovnika, a najveća Općina Viškovo sa oko 15.000 stanovnika. I sa aspekta gradova postoje ogromne populacione razlike (izuzimajući Grad Zagreb), tako da Grad Komiža ima cca 1.500 stanovnika, dok Grad Split ima skoro 200.000 stanovnika.

	Naziv Županije	Formirane jedinice lokalne samouprave			
		Općina	Grad	Prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave	Ukupno
1.	Zagrebačka	25	9	9.159	34
2.	Krapinsko-Zagorska	25	7	3.948	32
3.	Sisačko-Moslavačka	12	7	8.028	19
4.	Karlovačka	17	5	3.375	22
5.	Varaždinska	22	6	6.020	28
6.	Koprivničko-Križevačka	22	3	4.365	25
7.	Bjelovarsko-Bilogorska	18	5	4.775	23
8.	Primorsko-goranska	22	14	7.963	36
9.	Ličko-Senjska	8	4	3.828	12
10.	Virovitičko-Podravska	13	3	4.818	16

11.	Požeško-Slavonska	5	5	6.958	10
12.	Brodsko-Posavska	26	2	5.136	28
13.	Zadarska	28	6	4.961	34
14.	Osječko-Baranjska	35	7	6.739	42
15.	Šibensko-Kninska	15	5	5.072	20
16.	Vukovarsko-Srijemska	26	5	5.136	31
17.	Splitsko-Dalmatinska	39	16	8.179	55
18.	Istarska	31	10	5.078	41
19.	Dubrovačko-Neretvanska	17	5	5.517	22
20.	Međimurska	22	3	4.440	25
<b>Ukupno</b>		<b>428</b>	<b>127</b>	<b>5.914</b>	<b>555<sup>141</sup></b>

Osnovne nadležnosti jednica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj se odnose na “poslove iz lokalnog djelokruga”, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Poslovi iz nadležnosti jednica lokalne samouprave su:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalne djelatnosti,
- briga o djeci,
- socijalna zaštita,
- primarna zdravstvena zaštita,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kultura, tjelesna kultura i sport,
- zaštita potrošača,
- zaštita i unaprijeđenje prirodnog okoliša,
- protupožarna i civilna zaštita,
- drugi poslovi u skladu sa zakonima.<sup>142 143</sup>

<sup>141</sup> Popis županija, gradova i općina, Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 28.01.2020. godine, [www.uprava.gov.hr](http://www.uprava.gov.hr)

<sup>142</sup> Zakon o lokalnoj i podružnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>143</sup> Ustav Republike Hrvatske, 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

Veliki gradovi, gradovi sa preko 35.000 stanovnika, pored navedenih poslova vrše poslove održavanja javnih cesta, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja, kao i druge poslove koje im dodjeli zakon. Županije vrše onu vrstu poslova koja je regionalnog karaktera, kao i poslove koje na nju prenese Vlada Republike Hrvatske. Županije imaju nadležnost u poslovima u sljedećim oblastima:

- školstvo,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- gospodarski razvoj,
- promet i prometnu infrastrukturu,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.<sup>144</sup>

Sistem lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je monotipski, odnosno djelokrug poslova svih jednica lokalne samouprave je jednak, bez obzira na veličinu jedinica ili određene specifičnosti. Formalno-pravno uređenje funkcionisanja jednica lokalne samouprave precizirano je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te Statutima jedinica regionalne i lokalne samouprave. Zakonom su precizirane nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti, na način da grad i općina obavljaju poslove od lokalnog značaja, dok županije obavljaju poslove od regionalnog značaja, odnosno, one vrste poslova koji nisu povjereni republičkoj vlasti. Nadležnost regionalnih, župnijskih vlasti odnose se na obrazovanje, zdravstvo, privredni razvoj, saobraćaj i saobraćajnu infrastrukturu i druge poslove.

Kako Ustav predviđa, lokalne i regionalne vlasti imaju predstavničku i izvršnu vlast. Predstavnička vlast se vrši kroz općinsko ili gradsko vijeće, a u županijama kroz županijsku skupštinu. Izvršnu vlast u lokalnim jedinicama vrše načelnik odnosno gradonačelnik, a u regionalnim župan. Članovi predstavničkih tijela i nosioci izvršne vlasti se biraju na tajnim i neposrednim izborima, na mandat od četiri godine. Broj članova predstavničkih tijela mora biti neparan, te se on određuje Statutom jedinice lokalne ili regionalne samouprave. Zakon definira da broj članova općinskih vijeća ne može biti manji od sedam niti veći od devetnaest. U slučaju gradova, broj gradskih vijećnika ne može biti manji od devet niti veći od trideset pet. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi u članu 28. definira poseban status Grada Zagreba, koji ima

---

<sup>144</sup> *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

51 člana gradskog vijeća. Broj članova županijskih skupština ne može biti manji od trideset jedan niti veći od pedeset i jednog člana.<sup>145</sup>

Ustav i zakoni u Republici Hrvatskoj nalažu da se lokalna i regionalna samouprava finansira iz vlastitih izvora, te da lokalne i regionalne vlasti samostalno raspolažu finansijama i imovinom. Jedinicama lokalne samouprave pripadaju prihodi na osnovu samoupravnog okvira kojima jedinice raspolažu, odnosno pripadaju im prihodi proporcionalni poslovima iz nadležnosti jedinica. Osnovni prihodi jedinica lokalne i regionalne samoupravu su:

1. Općinski, gradski i županijski porezi, prikezi, takse, naknade, doprinosi i pristrojbe;
2. Prihodi od vlasništva i imovinskih prava;
3. Prihodi od pravnih lica u vlasništvu jedinice;
4. Prihodi od naknada za koncesiju u nadležnosti jedinice;
5. Novčane kazne i oduzeta imovinska korist;
6. Udio u zajedničkim porezima;
7. Tekuće pomoći, grantovi i dotacije viših nivoa vlasti;
8. Drugi prihodi.<sup>146</sup>

Zakonom o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, definirani su formalno-pravni okviri za finansiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave. Navedenim zakonom se definiraju tačni procenti, i omjeri za doznačavanje sredstava prema lokalnim i regionalnim vlastima, kao i zakonska osnova za participaciju navedenih vlasti u istima. U smislu ovog Zakona, jedinice lokalne i regionalne samouprave ostvaruju "prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna."<sup>147</sup> Navedeni prihodi se ostvaruju i osiguravaju u srazmјernom odnosu spram rashoda, neophodnih za obavljanje lokalnih ili regionalnih poslova. Sa aspekta ovog zakona, izvori finansiranja županija su:

1. Prihodi od vlastite imovine (najam, zakup, naknade za koncesije, prodaja imovine, prihodi od pravnih lica i drugo);

---

<sup>145</sup> *Zakon o lokalnoj i podružnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>146</sup> *Zakon o lokalnoj i podružnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>147</sup> *Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

2. Prihodi od županijskih poreza (porez na nasljeđivanje i darove, na cestovna motorna vozila, plovila, kao i na automate za zabavne igre);
3. Prihodi od administrativnih taksi;
4. Prihodi od novčanih kazni i oduzete imovine;
5. Drugi prihodi.<sup>148</sup>

Prihodi jedinica lokalne samouprave su:

1. Prihodi od vlastite imovine (najam, zakup, naknade za koncesije, prodaja imovine, prihodi od pravnih lica i drugo);
2. Prihodi od općinskih/gradskih poreza (prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina, porez na promet nekretnina);
3. Prihodi od novčane kazne i oduzete imovine;
4. Prihodi od administrativnih taksi;
5. Prihodi od boravišnih (turističkih) taksi;
6. Prihodi od komunalnih naknada, komunalnih doprinosa i druge naknade;
7. Prihodi od naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina;
8. Drugi prihodi.<sup>149</sup>

Pored ranije navedenih prihoda, zakoni u Republici Hrvatskoj predviđaju zajedničke prihode i poreze koji se dijele između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti, a što je definisano različitim zakonima. U zajedničke, djeljive prihode, spadaju sljedeći prihodi:

1. Prihodi od poreza na dohodak:<sup>150</sup>
  - a. 60% jedinice lokalne samouprave;
  - b. 17% županije;
  - c. 6% decentralizirane funkcije;<sup>151</sup>
    - 1,9% osnovno školstvo;
    - 1,3% srednje školstvo;

---

<sup>148</sup> *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>149</sup> *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>150</sup> *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>151</sup> Decentralizirane funkcije su rashodi koji su posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo preneseni na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a finansiraju se iz dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije

- 0,8% socijalna skrb;
- 0,2% centri za socijalnu skrb;
- 0,6% domovi za starije i nemoćne osobe;
- 1% zdravstvo;
- 1% za vatrogastvo (javne vatrogasne jedinice)<sup>152</sup>

d. 17% fiskalno izravnavanje<sup>153</sup>.<sup>154</sup><sup>155</sup>

2. Prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije:

- Koncesije za crpljenje mineralnih; geotermalnih i prirodnih izvorskih voda
  - a. 50% jednice lokalne samouprave;
  - b. 50% država
- Koncesije za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu
  - a. 30% jednice lokalne samouprave;
  - b. 70% država.

3. Prihodi od poreza na promet nekretnina:

- a. 60% jednice lokalne samouprave;
- b. 40% država.

4. Ostali prihodi, donacije i prihodi od zaduživanja.<sup>156</sup>

Analizirajući zakonska rješenja finansiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave, evidentno je da jedinice lokalne samouprave ne participiraju u raspodjeli javnih prihoda prikupljenih po osnovu indirektnih poreza. Međutim, prijenosom nadležnosti u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i komunalne infrastrukture na županijski i lokalni nivo, donesena su zakonska rješenja koja omogućavaju adekvatno finansiranje u vršenju ovih poslova, kroz

<sup>152</sup> Raspodjela sredstava između općina, gradova, županija i Grad Zagreba na ime decentralizirane funkcije, u skladu sa *Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>153</sup> Fiskalno izravnavanje je pojam koji označava mehanizam kojim središnja država ublažava nejednakosti proizišle zbog nejednakog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti, Anto, B., (1998), *Financijska praksa*, Zagreb, Institut za javne finansije

<sup>154</sup> Općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnavanja. Referentna vrijednost u 2018. godini iznosi za općine 1927,00 kuna, gradove 2585,00 kuna i županije 319,00 kuna. Referentna vrijednost u 2019. godini iznosi za općine 1942,77 kuna, gradove 2545,42 kuna i županije 315,60 kuna, Zoran, Š. (2019) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Split, Pravni Fakultet u Splitu

<sup>155</sup> *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)

<sup>156</sup> Županija, grad i općina može se zaduživati uzimanjem kredita u skladu sa Zakonom o proračunima Republike Hrvatske

prikupljanje finansija u vidu različitih regionalnih i lokalnih poreza, kao i dijelu u ukupnim sredstvima od poreza na dohodak, poreza na promet nekretnina i prihoda od koncesija.

#### *4.2.1. Pregled finansiranja Grada Osijeka za 2019. godinu*

Kako bi se komparirao sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj sa sistemima u drugim zemljama, za potrebe istraživanja, odabran je Grad Osijek. Grad Osijek je najveći grad i sjedište Slavonsko-Baranjske Županije, sa ukupnom populacijom od 108.048 stanovnika, na površini od 169 km<sup>2</sup>.<sup>157</sup> Analizirajući budžet Grada Osijeka za 2019. godinu, isti je izražen u iznosu od 686.499.298,00 hrvatskih kuna, što odgovara iznosu od oko 180.475.563 KM. Prihodi u budžetu Grada Osijeka za 2019. godinu su prikazani u osnovnim grupama:

	<b>Vrsta prihoda</b>	<b>Iznos prihoda (Hrvatska kuna)</b>	<b>Procenat</b>
1.	Prihodi od poreza	250.123.170,00	36,14%
1.1.	Porez i prirez porezu na dohodak	228.450.100,00	33,02%
1.2.	Porezi na imovinu	19.073.000,00	2,75%
1.3.	Porezi na robu i usluge i ostali neraspoređeni	2.600.000,00	0,37%
1.4.	Ostali prihodi od poreza	70,00	0%
2.	Pomoći	175.623.622,00	25,38%
3.	Prihodi od imovine	25.800.240,00	3,73%
4.	Prihodi od administrativnih pristojbi	98.358.503,00	14,21%
5.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	3.833.017,00	0,55%
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	16.701.455,00	2,43%
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	17.184.800,00	2,48%
8.	Primici od finansijske imovine i zaduživanja	98.874.491,00	14,29%
9.	Preneseni višak prihoda iz 2018. godine	5.500.702,00	0,79%
<b>UKUPNO</b>		<b>692.000.000,00</b>	<b>100%<sup>158</sup></b>

Analizirajući prihodovnu stranu budžeta, uočljivo je da prihodi od poreza predstavljaju 1/3 svih prihoda Grada Osijeka u 2019. godini, a prirez i prihodi od poreza na dohodak su izraženi u ukupnom procentu od 33,02% ukupnih prihoda u budžetu. Pored prihoda od poreza, ¼ prihoda predstavljaju pomoći centralnih i županijskih vlasti. Vršenjem poslova iz svoje nadležnosti,

<sup>157</sup> Population by age and sex, by settlements, 2011 census, 30.01.2020.godine, www.dzs.hr

<sup>158</sup> Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, www.osijek.hr

Grad Osijek inkasira oko 20% ukupnih prihoda kroz administrativne takse, kazne, prodaje i ostale prihode. Značajan udio od skoro 15% u budžetu Grada Osijeka predstavljuje primici od finansijske imovine i zaduživanja. Navedena budžetska stavka je u najvećoj mjeri uvećana za kreditna zaduženja u 2019. godini.

Obzriom da republički zakon o budžetima nalaže da rashodovna strana mora biti jednaka prihodovnoj, rashodi u budžetu Grada Osijeka su prikazani u iznosu od 686.499.298,00 hrvatskih kuna, što odgovara iznosu od oko 180.475.563 KM.

	<b>Vrsta rashoda</b>	<b>Iznos rashoda (Hrvatska kuna)</b>	<b>Procenat</b>
<b>1.</b>	<b>Rashodi poslova</b>	<b>427.012.138,00</b>	<b>61,71%</b>
1.1.	Rashodi za zaposlene	123.056.478,00	17,78%
1.2.	Materijalni rashodi	154.585.354,00	22,34%
1.3.	Finansijski rashodi	7.093.256,00	1,03%
1.4.	Subvencije	57.673.200,00	8,33%
1.5.	Pomoći date u inozemstvo i unutar države	13.127.000,00	1,89%
1.6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	14.988.500,00	2,16%
1.7.	Ostali rashodi	56.488.350,00	8,67%
<b>2.</b>	<b>Rashodi za nabavu nefinansijske imovine</b>	<b>242.244.862,00</b>	<b>35,01%</b>
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	12.959.000,00	1,87%
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	217.301.612,00	31,41%
2.3.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	11.984.250,00	1,73%
<b>3.</b>	<b>Izdaci za finansijsku imovinu i otpate zajemova</b>	<b>19.357.000,00</b>	<b>2,81%</b>
<b>4.</b>	<b>Pokriće manjka prihoda budžetskim korisnicima</b>	<b>3.386.000,00</b>	<b>0,47%</b>
<b>UKUPNO</b>		<b>692.000.000,00</b>	<b>100%<sup>159</sup></b>

<sup>159</sup> Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

Iz tabele iznad evidentno je da se preko 60% budžeta troši na tekuće rashode u poslovanju. Na plate uposlenih u gradskoj upravi i pravnim licima, čiji je osnivač Grad, troši se skoro 18% ukupnih sredstava kojima raspolaže Grad. U tabeli ispod, prikazani su iznosi koji se, budžetom Grada Osijeka, doznačavaju pravnim licima za troškove plata i drugih naknada uposlenih.

<b>KORISNIK</b>	<b>Plate uposlenih</b>	<b>Ostali troškovi uposlenih</b>	<b>UKUPNO</b>
Gradska uprava	29.839.399,00	1.953.000,00	31.792.399,00
Dječji vrtić Osijek	38.761.800,00	1.678.000,00	40.439.800,00
HNK u Osijeku	22.631.472,00	673.785,00	23.305.230,00
Dječje kazalište Branka Mihaljevića u Osijeku	3.725.000,00	119.000,00	3.844.000,00
Gradske galerije Osijek	298.127,00	4.050,00	302.177,00
Kulturni centar	90.000,00	3.000,00	93.000,00
JPVP Osijek	13.474.744,00	479.585,00	13.954.329,00
Agencija za obnovu Osječke Tvrđe	715.000,00	20.000,00	735.000,00
Osnovne škole	8.019.577,00	570.939,00	8.590.516,00
<b>UKUPNO</b>	<b>117.555.119,00</b>	<b>5.501.359,00</b>	<b>123.056.478,00<sup>160</sup></b>

Iz tabelarnog prikaza iznad evidentno je da se  $\frac{1}{4}$  iznosa za troškove uposlenih utroši za zaposlenike u gradskoj upravi. Ostatak finansijskih sredstava za troškove uposlenih utroši se za plate ili izravnavanje plata u Dječijim vrtićima, Pozorištu, Dječijem kazalištu, Gradskoj galeriji, kulturnom centru, vatrogasnoj brigadi, agenciji za obnovu Osječke tvrđave, te osnovnim školama na području Grada.<sup>161</sup>

U sklopu materijalnih rashoda, finansiraju se naknade troškova zaposlenima (službena putovanja, naknade za prijevoz, stručno usavršavanje zaposlenika), rashodi za materijal i energiju, rashodi za usluge kao npr. komunalne usluge, zdravstvene i veterinarske usluge, tekuće i investicijsko održavanje i ostali nespomenuti rashodi poslovanja. Materijalni rashodi planirani iznose 154.585.354,00, od čega za materijalne rashode Gradske uprave u iznosu od 106.793.975,00, a preostali dio od 47.791.379,00 se odnosi na ostale budžetske proračunske korisnike.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

<sup>161</sup> Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

<sup>162</sup> Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

U ostale rashode poslovanja spadaju finansijski rashodi, subvencije, pomoći unutar i van zemlje, naknade građanima i domaćinstvima, kao i ostali rashodi. Navedeni rashodi u ukupnom zbiru predstavljaju oko 20% ukupnih rashoda u budžetu Grada Osijeka<sup>163</sup>

Rashodi za nabavu nefinansijske imovine u budžetu Grada Osijeka za 2019. godinu prikazani su u iznosu od 242.244.862,00 kune, ili 35,01% ukupnog budžeta. U sklopu ovih rashoda, mogu se promatrati tri vrste rashoda, i to rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine, rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, te rashodi za dodatna ulaganja na nefinansijskoj imovini.<sup>164</sup>

Grupa rashoda za nabavu neoproizvedene dugotrajne imovine prikazana je u iznosu od skoro 13 miliona kuna, i odnosi se za nabavu zemljišta, projektnu dokumentaciju, kao i dotacije za nastavke projekata budžetskih korisnika.<sup>165</sup>

U sklopu rashoda za nabavku proizvedene dugotrajne imovine, finansiraju se rashodi vezani za energetsku obnovu objekata, kupovinu školskih udžbenika, izgradnju objekata, cesta, biciklističkih staza, dječijih i sportskih igrališta, kao i drugih infrastrukturnih objekata, te nabavku opreme i vozila, u ukupnom iznosu od 217.301.612,00 kuna, odnosno 31,41% budžeta Grada. Ovaj dio budžetskih rashoda se može promatrati kao kapitalne investicije grada Osijeka, u kojima se planiraju i realiziraju dugogodišnji i infrastrukturni projekti. U ovoj budžetskoj stavci planiraju se radovi na saobraćajnicama, reciklažnim dvorištima i odlagalištima otpada, izgradnji osnovnih škola i vrtića, biciklističkih staza, kao i ostalim kapitalnim projektima koje realizira samostalno Grad Osijek ili u saradnji sa Vladom Republike Hrvatske. Neki projekti se realiziraju djelimično ili potpuno uz pomoć EU sredstava i grantova.<sup>166</sup>

Obzirom da je gradska uprava Grada Osijeka u prethodnom periodu bila prinuđena da se kreditno zaduži, na otplatu zajmova u budžetu za 2019. godinu osiguran je iznos 19.357.000,00 kune, odnosno 2,81% ukupnih raspoloživih sredstava.<sup>167</sup>

Uzimajući u obzir raspoloživa budžetska sredstva Grada Osijeka za 2019. godinu, te populaciju Grada, evidentno je da se po stanovniku na godišnjem nivou iz budžeta Grada izdvaja 6.404,56 kune, odnosno oko 1.677 KM.

---

<sup>163</sup> *Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

<sup>164</sup> *Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

<sup>165</sup> *Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

<sup>166</sup> *Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

<sup>167</sup> *Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)

#### *4.3. Lokalna samouprava u Republici Crnoj Gori*

Crna Gora je europska država, smještena na zapadnom dijelu Balkanskog polutoka. Na sjeveru graniči sa Republikom Srbijom, na zapadu sa Republikom Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, na istoku sa Republikom Kosovo, a na jugu sa Albanijom. Pored navedenih teritorijalnih granica, Crna Gora ima morsku granicu sa Italijom na području Jadranskog mora. Crna Gora se prostire na površini od 13.812km<sup>2</sup>, na kojoj živi oko 616.000.000 stanovnika. Slijedom referendumu o samostalnosti, održanog 21. 5. 2006. godine, o istupanju iz zajedničke države Srbije i Crne Gore, vlasti u Crnoj Gori proglašavaju nezavisnost 3. 6. 2006. godine, a koja je potvrđena prijemom Crne Gore kao nezavisne i punopravne države članice Ujedinjenih naroda. Vlasti u Crnoj Gori, kao osnovni vanjsko-politički cilj od proglašenja nezavisnosti stavlja ulazak Crne Gore u tok euroatlanskih integracija, odnosno pristupanje Europskoj Uniji i NATO paktu. Crna Gora je, 2017. godine, postala punopravna država članica NATO pakta. Proces pristupanja Crne Gore Europskoj Uniji, vlasti Crne Gore su započele nakon proglašenja nezavisnosti, i to potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj Uniji, u martu 2007. godine. Daljim djelovanjem vlasti ove države, 15. 12. 2008. godine podnešen je zahtjev za učlanjenje u Europsku Uniju, na što su organi Europske Unije pozitivno odgovorili i dodjelili Crnoj Gori status države kandidata za članstvo u Europskoj Uniji, 17. 12. 2010. godine. U narednom periodu, tačnije 29. 6. 2012. godine, Crna Gora je započela pregovore sa Europskom Unijom, na realizaciji 33 poglavlja koja je neophodno usaglasiti sa pravnom stečevinom Europske Unije. Na putu usaglašavanja 33 poglavlja, Crna Gora je od početka pregovora započela aktivnosti na realizaciji svih poglavlja, od kojih je do sada uspješno riješila 3, koja se odnose na nauku i istraživanje, obrazovanje i kulturu, te vanjske odnose.

Prema Ustavu, Crna Gora je „nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine“.<sup>168</sup> Član 11. Ustava, definira diobu vlasti u Crnoj Gori na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada, a sudsku sudovi. Obzirom da je Crna Gora nedavno obnovila svoju nezavisnost i samostalnost, u njen Ustav su inkorporirane političke prakse i konvecije, kao i dostignuća moderne parlamentarne demokratije. U skladu sa navedenim, u članu 22. Ustava Crne Gore, zagarantovano je “pravo na lokalnu samoupravu”.<sup>169</sup> Nadalje, Ustav Crne Gore u članu 114. prepoznaje općinu “kao osnovni oblik lokalne samouprave”, ali u istom članu se ostavlja mogućnost obrazovanja lokalne samouprave kroz drugi oblik. Općina sa aspekta Ustava ima zagarantovano pravo na pravnu i finansijsku

<sup>168</sup> *Ustav Crne Gore*, „Službeni list RCG“ br. 66/06, 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>169</sup> *Ustav Crne Gore*, „Službeni list RCG“ br. 66/06, 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

neovisnost, kao i podjelu vlasti na predstavničku i izvršnu. Vlast u jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori je podjeljena na:

- 1) Skupština Općine - predstavnička vlast;
- 2) Predsjednik Općine - izvršna vlast.

Općine su samostalne u vršenju poslova iz svojih nadležnosti, te jedino u slučaju da organi općine ne vrše poslove iz svoje nadležnosti duže od šest mjeseci, Vlada Crne Gore može raspustiti organe općine.

Obzirom da Ustav Crne Gore detaljno ne uređuje pitanje lokalne samouprave, već samo garantuje njen postojanje, neophodno je bilo da zakonodavni organ zakonski uredi pitanje i pravo na lokalnu samoupravu. Zakonom o lokalnoj samoupravi Crne Gore, uređeno je pitanje lokalne samouprave u Crnoj Gori. U skladu sa navedenim zakonom, "lokalna samouprava se ostvaruje u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestolnici, kao jedinicama lokalne samouprave".<sup>170</sup> Prema odredbama zakona, lokalna samouprava se ostvaruje na načelima "demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i općine."<sup>171</sup> U Crnoj Gori je formiran glavni Grad Podgorica, sastavljen od dvije gradske općine, te 22 općine, različite veličine i populacije. Prosječna teritorijalna veličina jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori je 600 km<sup>2</sup>, dok je prosječna populacija jedinice lokalne samouprave 26.783. Obzirom na relativno mali broj formiranih jedinica lokalne samouprave, formirane jedinice su u pogledu veličine dosta različite, tako da se u grupi teritorijalno velikih jedinica lokalne samouprave (preko 800km<sup>2</sup>) nalazi 7 jedinica lokalne samouprave, dok je formirano 6 relativno malih jedinica lokalne samouprave (manje od 300km<sup>2</sup>). Obzirom na relativno mali broj stanovnika Crne Gore, jedinice lokalne saomouprave se mogu svrstati u male, srednje velike i populaciono velike jedinice. U grupu velikih, preko 20.000 stanovnika ulazi 9 jedinica, u srednje velike, sa između 10.000 i 20.000 stanovnika ubraja se 5 jedinica, te u populaciono male, do 10.000 stanovnika ubraja se 9 jedinica lokalne samouprave.

	Naziv jedinice	Površina	Broj stanovnika
1.	Glavni grad Podgorica	1.441 km <sup>2</sup>	185.937
2.	Općina Andrijevica	283 km <sup>2</sup>	5.071

<sup>170</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>171</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

3.	Općina Bar	598 km <sup>2</sup>	42.048
4.	Općina Berane	544 km <sup>2</sup>	27.284
5.	Općina Bijelo Polje	923 km <sup>2</sup>	46.051
6.	Općina Budva	122 km <sup>2</sup>	19.218
7.	Općina Cetinje	910 km <sup>2</sup>	16.657
8.	Općina Danilovgrad	501 km <sup>2</sup>	18.472
9.	Općina Gusinje	157 km <sup>2</sup>	4.027
10.	Općina Herceg Novi	235 km <sup>2</sup>	30.864
11.	Općina Kolašin	894 km <sup>2</sup>	8.380
12.	Općina Kotor	335 km <sup>2</sup>	22.601
13.	Općina Mojkovac	367 km <sup>2</sup>	8.622
14.	Općina Nikšić	2.065 km <sup>2</sup>	72.443
15.	Općina Petnjica	173 km <sup>2</sup>	6.686
16.	Općina Plav	329 km <sup>2</sup>	9.081
17.	Općina Plužine	854 km <sup>2</sup>	3.246
18.	Općina Pljevlja	1.346 km <sup>2</sup>	30.786
19.	Općina Rožaje	432 km <sup>2</sup>	22.964
20.	Općina Šavnik	555 km <sup>2</sup>	2.070
21.	Općina Tivat	46 km <sup>2</sup>	14.031
22.	Općina Ulcinj	255 km <sup>2</sup>	19.921
23.	Općina Žabljak	445 km <sup>2</sup>	3.569 <sup>172</sup>

Sa aspekta navedenog zakona, jedinice lokalne samouprave vrše poslove koji su joj povjereni u skladu sa zakonom, kao i poslove od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo. Zakon garantuje pravo građanima da učestvuju u procesu odlučivanja neposredno ili putem izabranih predstavnika u organima lokalne samouprave. U Crnoj Gori, jedinice lokalne samouprave obavljaju sopstvene i prenesene poslove.

Sopstveni poslovi su ona vrsta poslova koje vrše jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom i statutom, te vlastitim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva. Općine u Crnoj Gori, nadležne su za poslove u sljedećim oblastima:

1. Komunalna djelatnost, komunalna infrastruktura i komunalni red;
2. Izgradnja, rekonstrukcija, održavanje i zaštita općinskih puteva;

---

<sup>172</sup> Izvor: Uprava za statistiku Crne Gore, 05.02.2020.godine, [www.monstat.org](http://www.monstat.org)

3. Prijevoz putnika u linijskom gradskom, prigradskom i autotaksi prijevozu;
4. Regulacija saobraćaja na području jednice lokalne samouprave;
5. Uređivanje građevinskog zemljišta;
6. Uređivanje i obezbjeđivanje uslova za razvoj privrede;
7. Briga o lokalnim dobrima od općeg interesa;
8. Zaštita životne sredine (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr.);
9. Uređivanje i obezbjeđivanje uslova za upravljanje i zaštitu voda, vodnog zemljišta i vodnih objekata od lokalnog značaja;
10. Uređivanje odnosa u oblasti stanovanja;
11. Uređivanje, obezbjeđivanje i stvaranje uslova za razvoj kulture i zaštitu kulturnih dobara;
12. Uređivanje, obezbjeđivanje i stvaranje uslova za razvoj turizma;
13. Stvaranje uslova za razvoj i unaprijeđenje sporta djece, omladine i građana;
14. Upravljanje i zaštita poljoprivrednog zemljištva;
15. Učestvovanje, u skladu sa mogućnostima, u oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanje, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja i drugo;
16. Učestvovanje, u skladu sa mogućnostima, u rješavanju stambenih potreba socijalno ugrođenih i invalidnih lica, kao i pomoć u radu humanitarnih i nevladnih organizacija u ovoj oblasti;
17. Informisanje lokalnog stanovništva;
18. Uređivanje i obezbjeđivanje uslova za razvoj bibliotečke i drugih djelatnosti od interesa za lokalno stanovništvo;
19. Rješavanje prava iz oblasti boračko-invalidske zaštite;
20. Uređivanje i obezbjeđivanje uslova za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine od prirodnih i drugih nepogoda;
21. Organizovanje i provođenje mjera zaštite stanovništva od zaraznih bolesti;
22. Stvaranje uslova za razvoj poljoprivredne proizvodnje;
23. Stvaranje uslova za zaštitu potrošača;
24. Uređivanje oblasti držanja kućnih ljubimaca i napuštenih i izgubljenih životinja;
25. Utvrđivanje radnog vremena u određenim djelatnostima, i definiranje područja u kojima se mogu obavljati određene djelatnosti;
26. Uređivanje i obezbjeđivanje uslova za održavanje javnih sajmova;
27. Uređivanje načina organizovanja javnih radova od lokalnog značaja;

## 28. Propisivanje prekršaja za povrede općinskih propisa.<sup>173</sup>

U okviru svoje nadležnosti, općine:

1. Raspolažu, upravljaju i štite svoju imovinu i vrše pojedina svojinska ovlaštenja na državnoj imovini;
2. Uređuju, uvode i utvrđuju sopstvene prihode;
3. Vrše poslove naplate i kontrole vlastitih prihoda;
4. Rješavaju o prava, obaveze i pravne interese fizičkih i pravnih lica u upravnim i drugim poslovima;
5. Utvrđuju javni interes za eksproprijaciju neporektnosti za projekte od lokalnog značaja;
6. Obezbeđuju provedbu aktivnosti na poboljšanju energetske efikansosti i sistemima koji koriste energiju;
7. Vode službene evidencije;
8. Vrše poslove inspekcijskog nadzora i obezbjeđenja komunalnog reda;
9. Vrše pružanje pravne pomoći građanima;
10. Dodjeljuju javna priznanja i nagrade;
11. Druge poslove u skladu sa potrebama i interesima lokalnog stanovništva.<sup>174</sup>

Kako bi se poslovi iz nadležnosti općine adekvatno vršili, općina osniva organe lokalne uprave, te ustanove, privredna društva i druge organizacije za vršenje javnih usluga iz nadležnosti općine. Zakon je ostavio mogućnost da Vlada Crne Gore može zahtjevati od dvije ili više općina da zajednički obezbijede vršenje poslova od zajedničkog, javnog interesa.<sup>175</sup>

Povjereni ili preneseni poslovi iz nadležnosti organa države uprave, mogu se propisom Vlade povjeriti općini na nadležnosti. Povjereni poslovi se mogu dodijeliti općinama u oblastima obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo. Preneseni poslovi se u načelu prebacuju općinama na nadležnost, kada se na taj način obezbjeđuju njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje.

Zakon o lokalnoj samoupravi nadalje garantuje jedinicama lokalne samouprave sljedeća prava:

1. Pravo na raspolaganje, posjedovanje, zaštitu, te upravljanje imovinom (pokretnom i nepokretnom, novčana sredstva, vrijednosne papire i druga imovinska prava),

---

<sup>173</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>174</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>175</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

2. Pravo na postojanje organa jedinice lokalne samouprave (Skupština i Predsjednik općine),
3. Pravo na formiranje organa lokalne uprave (sekreterijati, uprave, direkcije).

Mandat odbornika u Skupštini i Predsjednika Općine je zakonom ograničen na četiri godine. Odbornike u Skupštini općine biraju građani na osnovu slobodnog, općeg, jednakog i neposrednog biračkog prava. Predsjednik općine je izvršni, profesionalni organ općine, a vrši ga lice koje izabere Skupština općine većinom glasova. Pored Predsjednika općine, zakon predviđa da općine mogu imati do dva potpredsjednika općine, koje bira Skupština općine na prijedlog Predsjednika.<sup>176</sup>

Obzirom da je Crna Gora jedna od zemalja koja je ratifikovala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnoj samoupravi definiran je način neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja o poslovima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Sa ovoga aspekta, ranije navedeni zakon predviđa sljedeće vrste neposrednog učešća građana u procesu izjašnjavanja i odlučivanja:

- a) Građanska inicijativa,
- b) Zbor građana,
- c) Referendum (mjesni ili općinski),
- d) Drugi oblici koji se utvrđuju Statutom jedinice.

Zakon je ostavio mogućnost općinama da se mogu povezivati u asocijaciju općina unutar zemlje, ili sa općinama ili asocijacijama općina u drugim zemljama. Pored navedenog, u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg rješavanja poslova iz svoje nadležnosti, jedinice lokalne samouprave mogu, unutar zemlje, udruživati finansijska sredstva ili osnivati zajednička pravna lica, a uz poštovanje relevantnih propisa.<sup>177</sup>

Zakon predviđa da se općine u Crnoj Gori finansiraju iz sljedećih izvora:

- 1) Vlastiti prihodi,
- 2) Zakonom ustupljeni prihodi,
- 3) Egalizacioni fond,
- 4) Budžet Crne Gore,
- 5) Drugi izvori.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>177</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>178</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

U sopstvene ili vlastite prihode općine spadaju sljedeći prihodi:

- 1) porez na nepokretnosti;
- 2) pritez porezu na dohodak fizičkih lica (općine imaju pravo odrediti stopu plaćanja priteza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze, dok Prijestolnica i glavni Grad mogu odrediti pritez po stopi do 15% poredske obaveze);
- 3) lokalne administrativne takse;
- 4) lokalne komunalne takse;
- 5) naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta;
- 6) naknada za uređenje, u skladu sa zakonom;
- 7) gradska renta;
- 8) naknade za korištenje općinskih puteva;
- 9) naknada za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine;
- 10) prihodi od prodaje i davanja u zakup imovine općine;
- 11) prihodi od kapitala (od kamata, akcija i udjela);
- 12) novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- 13) prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje općina zaključi;
- 14) prihodi koje svojom djelatnošću ostvare općinski organi, službe i organizacije;
- 15) prihodi po osnovu donacija i subvencija;
- 16) drugi prihodi.<sup>179</sup>

Zakonom ustupljeni prihodi općine su prihodi od:

- 1) poreza na dohodak fizičkih lica;
  - a. 12% općini u primorskom regionu, za općine sa indeksom ispod 100% prosječne razvijenosti ustupa se 20%,
  - b. 14% općini u središnjem regionu, glavnom Gradu se ustupa 15% a Prijestolnici 18%,
  - c. 50% općini u sjevernom regionu, općinama do 3000 stanovnika ustupa se 70%.
- 2) poreza na promet nepokretnosti (općinama pripada 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na području općine);
- 3) koncesionih i drugih naknada za korištenje dobara od općeg interesa, koje dodjeljuje država;

---

<sup>179</sup> *Zakon o finansiranju lokalne samouprave Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 3/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

- a. 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korištenje dobara, koja se nalaze na teritoriji općine,
  - b. 50% prihoda od koncesione naknade za korištenje luke,
  - c. Ako se koncesiono dobro nalazi na teritoriji dvije ili više općina, prihodi se dijele srazmjerno površni u području dobra, odnosno vrijednosti dobra koje je predmet koncesije.
- 4) godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila (općinama pripada 100% prihoda od naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila ostvarenih na području općine);<sup>180</sup>
- 5) sredstva iz egalizacionog fonda za finansijsko ujednačavanje<sup>181</sup> za općine čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti (prihodi u ovom fondu se prikupljaju na račun Ministarstva finansija, a obezbjeđuju se od 11% ukupnih prihoda po porezu na dohodak fizičkih lica, 10% ostvarenih prihoda po porezu na promet nepokretnosti, 100% ostvarenih prihoda po porezu na upotrebu motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letjelica, 40% prihoda od koncesionih naknada od igara na sreću, ili kratkoročnim pozajmicama)
- a. 15% u jednakim iznosima svim općinama koje imaju pravo na korištenje sredstava iz fonda;
  - b. 35% na osnovu površine i broja stanovnika u razmjeri 50:50;
  - c. 50% na osnovu prosječno obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za prethodnu godinu;
  - d. za općine sa preko 3.000 stanovnika primjenjuje se koeficijent 1,50;
  - e. za općine sa preko 3.000, a manje od 6.000 stanovnika, primjenjuje se koeficijent 1,10;
  - f. za općine kod kojih je prosjek obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po stanovniku ispod 20% prosjeka općine, ujednačavanje se vrši do 50% prosjeka obračunatih prihoda po ovom osnovu;<sup>182</sup>
- 6) sredstva iz Fonda za podršku općinama za predfinansiranje donatorskih projekata<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> *Zakon o finansiranju lokalne samouprave Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 3/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>181</sup> Egalizacioni fond je ustanavljen Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i koristi se kao instrument za ujednačavanje finansijski slabijih općina

<sup>182</sup> *Zakon o finansiranju lokalne samouprave Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 3/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)

<sup>183</sup> Fond za podršku općinama za predfinansiranje donatorskih projekata osnovan Zakonom o finansiranju lokalne samouprave sa ciljem obezbjeđenja finansijskih sredstava iz budžeta države za predfinansiranje donatorskih projekata

- a. Pravo na ova sredstva imaju općine koje su zaključile Ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu. Općine sredstva dobijaju nakon Zahtjeva prema Ministarstvu. Nakon refundacije troškova prema općini, općine najkasnije u roku od 12 mjeseci izvršavaju povrat sredstava prema Fondu.

#### *4.3.1. Pregled finansiranja Općine Nikšić za 2019. godinu*

Kako bi se komparirao sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave u Republici Crnoj Gori sa sistemima u drugim zemljama, za potrebe elaboracije rada, izabrana je Općina Nikšić. Općina Nikšić je po broju stanovnika druga po veličini jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori, sa ukupnom populacijom od 72.443 stanovnika, i površinom od 2.065 km<sup>2</sup>.<sup>184</sup> Analizirajući budžet Općine Nikšić za 2019. godinu, isti je izražen u iznosu od 21.900.000,00 € (eura), što odgovara iznosu od oko 42.767.352 KM. Prihodi u budžetu Općine Nikšić za 2019. godinu su prikazani u osnovnim grupama:

	<b>Vrsta prihoda</b>	<b>Iznos prihoda</b>	<b>Procenat</b>
I.	Tekući prihodi	12.300.000,00	56,16%
1.	Porezi	8.706.100,00	39,75%
2.	Takse	206.600,00	0,94%
3.	Naknade	2.535.500,00	11,58%
4.	Ostali prihodi	851.800,00	3,89%
II.	Prihodi od prodaje nefinansijske imovine	100.000,00	0,46%
III.	Kratkoročni plasmani i sredstva prenesena iz prethodne godine	3.600.000,00	16,44%
IV.	Donacije i transferi	5.900.000,00	26,94%
<b>UKUPNO</b>		<b>21.900.000,00 €</b>	<b>100%<sup>185</sup></b>

Analizirajući prihodovnu stranu budžeta ove Općine za 2019. godinu, evidentno je da tekući prihodi predstavljaju većinu prihoda, u ukupnom procentu od 56,16%. U kategoriji tekućih prihoda, a kako je prikazno u tabeli iznad, spadaju prihodi od poreza, taksi, naknada i ostalih prihoda. U grupi prihoda od poreza najzastupljeniji su prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u procentu od 10,07%, lokalni porezi u koje spadaju porez na nepokretnost i pritez porezu na dohodak fizičkih lica u procentu od 28,08% ukupnih prihoda u budžetu. Općinske takse u

<sup>184</sup> Popis stanovništva u Republici Crnoj Gori 2011. godine, 27.12.2019. godine, [www.monstat.org](http://www.monstat.org)

<sup>185</sup> Budžet Općine Nikšić za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.niksic.me](http://www.niksic.me)

prihodovnoj strani poreza, predstavljene su u procentu manjem od 1% ukupnih prihoda. Naknade predstavljaju jedan od značajnijih prihoda u budžetu ove općine, u procentu od 11,58% ukupnih prihoda, u ove naknade spadaju naknade za korištenje dobara od općeg interesa, koncesija, naknade za uređenje građevinskog zemljištva, kao i naknade za puteve. Ostali prihodi predstavljaju prihode koji su ostvareni vršenjem djelatnosti općinskih organa u smislu novčanih kazni i prihoda ostvarenih vršenjem poslova iz nadležnosti općine, u procentu od 3,89% ukupnih prihoda općine. Značajanu grupu prihoda ove općine predstavlja prijenos sredstava iz prethodne godine, prikazan u stavci “Kratkoročni plasmani i sredstva prenesena iz prethodne godine”, u ukupnom omjeru od 16,44% ukupnih prihoda. Donacije i transferi u budžetu ove općine za 2019. godinu prikazani su u iznosu od 5.900.000€, odnosno 26,94% ukupnih sredstava. Značajan prihod u ovoj budžetskoj liniji predstavljaju sredstva, odnosno transfer od Egalizacionog fonda u iznosu od 5.500.000€, odnosno 25,11% ukupnih prihoda u ove općine.<sup>186</sup>

Obzirom da republički zakon o budžetima nalaže da rashodovna strana mora biti jednak prihodovnoj, rashodi u budžetu Općine Nikšić su prikazani u iznosu od 21.900.000,00€.

Vrsta rashoda	Iznos rashoda	Procenat
Tekući izdaci	9.300.225,00	42,46%
Plate i naknade uposlenih	5.192.170,00	23,71%
Rashodi za materijal, usluge i tekuće održavanje	3.291.375,00	15,03%
Kamate	343.200,00	1,56%
Renta, subvencije i ostali izdaci	473.480,00	2,16%
Transferi	3.754.510,00	17,14%
Transferi za socijalnu zaštitu	1.100,00	0,01%
Transferi fizičkim i pravnim licima	3.753.410,00	17,13%
Kapitalni izdaci	4.023.500,00	18,37%
Otplata dugova	3.701.500,00	16,91%
Rezerve	1.120.265,00	5,12%
<b>UKUPNO</b>	<b>21.900.000,00 €</b>	<b>100%<sup>187</sup></b>

Kratkim pregledom rashoda u budžetu Općine Nikšić za 2019. godinu, koji je prikazan u tabeli iznad, evidentno je da se 42,46% budžeta usmjerava na plate i ostale naknade uposlenih,

<sup>186</sup> Budžet Općine Nikšić za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.niksic.me](http://www.niksic.me)

<sup>187</sup> Budžet Općine Nikšić za 2019. godinu, 30.01.2020.godine, [www.niksic.me](http://www.niksic.me)

rashode za materijal, usluge i tekuće održavanje, te kamate, rente i ostale izdatke. Grupa rashoda koji se usmjeravaju direktno prema građanima ove Općine, prikazana je u stavkama transferi i kapitalni izdaci u procentu od 35,51% ukupnog budžeta. Zanimljiv podatak predstavlja i činjenica da skoro 17% rashoda Općine Nikšić odlazi na otplatu dugova.

Uzimajući u obzir raspoloživa budžetska sredstva Općine Nikšić za 2019. godinu te populaciju općine, evidentno je da se po stanovniku na godišnjem nivou iz budžeta općine izdvajaju 302 €, odnosno oko 590 KM.

## **5. Model finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini**

Javni prihodi predstavljaju sve vrste prihoda koje institucije državne vlasti prikupljaju na osnovu svojih zakonom utvrđenih nadležnosti. Prihodi za funkcionisanje institucija države se u Bosni i Hercegovini prikupljaju kroz različite vrste poreza, carina, taksi, naknada i drugih izvora, a služe prije svega za podmirenje za vršenje javnih potreba. Prihodi se mogu podijeliti na izvorene i izvedene prihode. Izvorni prihodi su ona vrsta prihoda koji se prikupljaju učešćem, odnosno aktivnošću državnih organa vlasti na tržištu (javna preduzeća, korporacije i slično), a izvedeni prihodi su ona vrsta prihoda koji nastaju na osnovu provođenja vlasti, odnosno prikupljanjem različitih vidova poreza, taksi, naknada i doprinosa, odnosno vršenjem vlasti gdje se novac prikuplja od fizičkih i pravnih lica, na osnovu određenih vidova poreskih i neporeskih nameta. Prikupljanje javnih prihoda na nivou Bosne i Hercegovine definisano je zakonima koje je usvojila Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine, i to sljedećim zakonima:

- Zakon o porezu na dodatnu vrijednost Bosne i Hercegovine,
- Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini,
- Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje,
- Zakon o postupku indirektnog oporezivanja,
- Zakon o postupku prinudne naplate,
- Zakon o carinskoj politici BiH,
- Zakon o carinskim prekršajima,
- Zakon o carinskoj tarifi BiH
- Zakon o uplatama na jednistveni račun i raspodjeli prihoda,
- Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine,
- Zakon o akcizama.

Zakon o porezu na dodatnu vrijednost definira prikupljanje poreza na području cijele Bosne i Hercegovine, na:

1. Promet dobara i usluga,
2. Uvoz dobara u Bosnu i Hercegovinu.

Svi javni prihodi na nivou Bosne i Hercegovine se uplaćuju na jednistveni račun, a prikupljanje vrši Uprava za indirektno oporezivanje. Svi javni prihodi prikupljeni na jednistveni račun, na nivou Bosne i Hercegovine, mogu se promatrati kao prihodi koji se:

- a) Zadržavaju na nivou Bosne i Hercegovine,

- b) Dijele između entiteta i Brčko distrikta.

Javni prihodi koji se prikupe od poreza, carina i akciza na jedinistveni račun, a koji se zadržavaju, predstavljaju sredstva kojima se obezbijeđuje Budžet Bosne i Hercegovine, odnosno neophodna finansijska sredstva za rashode svih institucija na nivou države. Također, ovdje se zadržavaju i finansijska sredstva koja predstavljaju rezervu za povrat dijela novca od poreza pravnim licima, a u skladu sa propisima, te dio novca za servisiranje vanjskog duga svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Prihodi od prikupljenog novca na zajednički račun, a koji se dijele prema entitetima, dijele se po privremenoj formuli:

- a) 64,26% Federaciji,
- b) 32,19% Republici Srpskoj, i
- c) 3,55% Brčko distriktu.

Javni prihodi koji pripadaju entitetu Federacije, raspoređuju se prema sljedećoj formuli:

- a) 36,20% budžet Federacije,
- b) 51,23% budžete kantona,
- c) 8,42% jedinicama lokalne samouprave,
- d) 3,90% Direkciji za ceste Federacije, i
- e) 0,25% Gradu Sarajevo.

Javni prihodi koji pripadaju entitetu Republika Srpska, raspoređuju se prema sljedećoj formuli:

- a) 72% budžet Republike Srpske,
- b) 24% jedinicama lokalne samouprave, i
- c) 4% JP "Putevi Republike Srpske".

Prikupljanje ostalih javnih prihoda, izuzev prihoda prikupljenih u sistemu Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine, vrši se na entitetском nivou, a raspodjela istih se vrši u skladu sa entitetskim zakonodavstvima.

### *5.1. Finansiranje jedinica lokalne samouprave u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine*

Podjela javnih prihoda između nivoa vlasti u federaciji određena je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciju Bosne i Hercegovine, koji je usvojen 2006. godine. Navedenim Zakonom javnim prihodima se smatraju "indirektni porezi, direktni porezi, naknade, takse,

doprinosi, donacije i drugi prihodi, utvrđeni zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.”<sup>188</sup>

Predmetni Zakon definiše različite vrste javnih prihoda, to:

1. Poreski prihodi;
2. Neporeski prihodi;
3. Vlastiti prihodi;
4. Namjenski prihodi.<sup>189</sup>

Raspodjela javnih prihoda u Federaciji se vrši između Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave, a raspodjela se iskazuje u budžetima Federacije, kantona, jedinica lokalne samouprave i Direkcije za ceste federacije u skladu sa važećim zakonskim rješenjima. Zakonom, federalnom nivou vlasti pripadaju prihodi od:

1. 36,2% prihoda sa jedinstvenog računa,
2. 100% porez na dobit preduzeća, banaka i finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje, preduzeća iz oblasti elektroprivrede, pošte, telekomunikacija, preduzeća iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara,
3. Naknade i takse u skladu sa federalnim propisima,
4. Novčane i druge takse u skladu sa federalnim propisima,
5. Prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu Federacije,
6. Prihodi od prodaje i korištenja federalne imovine,
7. Donacije,
8. Drugih prihodi u skladu sa federalnim propisima.<sup>190</sup>

Javnim prihodima koji pripadaju kantonima se finasiraju:

1. Institucije vlasti kantona,
2. Zdravstvena zaštita,
3. Obrazovanje,
4. Kultura,
5. Socijalna problematika.

---

<sup>188</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

<sup>189</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

<sup>190</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

6. Druge potrebe utvrđene budžetima kantona.<sup>191</sup>

Kantonima se doznačavaju sredstva javnih prihoda sa jedinstvenog računa u iznosu od 51,45% od ukupno prikupljenih sredstava, na osnovu formule koju je propisao federalni zakon, a koja se zasniva na sljedećim omjerima:

1. 57% na osnovu broja stanovnika;
2. 6% na osnovu površine;
3. 24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju;
4. 13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.<sup>192</sup>

Izuzetak od navedene formule se primjenjuje za Kanton Sarajevo. Bosansko-podrinjski kanton i Kanton 10. Za Kanton Sarajevo sredstva dobijena formulom se množe sa koeficijentom 2, a za ostala dva kantona (kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku na osnovu poreza na dohodak), sa 1,8 i 1,1 za Kanton 10. Kantonima pored javnih prihoda sa jedinstvenog računa, pripadaju i javni prihodi u sljedećim oblastima:

1. 100% porezna na dobit preduzeća iz oblasti koje ne pripadaju federaciji;
2. 71,5% poreza na plaću uplaćenog u kantonu,
3. Kantonalne naknade i takse,
4. Kantonalne novčane i druge kazne,
5. Prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu kantona,
6. Prihodi od prodaje ili korištenja kantonalne imovine,
7. Donacije i dotacije,
8. Drugi prihodi u skladu sa federalnim i kantonalnim propisima.<sup>193</sup>

Po pitanju pripadnosti sredstava za jedinstvenog računa jedinicama lokalne samouprave, njima po Zakonu pripada 8,42% prihoda koji pripadaju federaciji, te 0,25% prihoda za Grad Sarajevo. Jedinicama lokalne samouprave u raspodjeli javnih prihoda se doznačavaju sredstva u skladu sa formulom u sljedećim omjerima:

1. 68% na osnovu ukupnog broja stanovnika;
2. 5% na osnovu površine;
3. 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju,

---

<sup>191</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

<sup>192</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

<sup>193</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

4. 7% na osnovu indeksa razvijenosti jedinice lokalne samouprave.<sup>194</sup>

Zakon je definisao da je za jedinice lokalne samouprave čiji broj stanovnika prelazi 60 000, koeficijent po formuli 1,2. Navedenim zakonom predviđeno je da se za jedinice lokalne samouprave kojima je u nadležnost prebačeno osnovno obrazovanje, primjenjuje koeficijent od 1,5 u odnosu na broj učenika osnovnih škola.

Zakonom o pripadnosti javnih prihoda sa aspekta finansiranja jedinica lokalne samouprave, obradio se termin indeksa razvijenosti jedinice lokalne samouprave. Pod pojmom indeksa razvijenosti jedinica lokalne samouprave, podrazumjeva se odnos prosječnog prihoda od porezna na promet i dohodak po stanovniku jedinice lokalne samouprave, sa prosjekom za federalni nivo. U skladu sa definisanim odnosom utvrđuju se koeficijenti za raspodjelu javnih prihoda za jedinice lokalne samouprave u sljedećem omjeru:

1. Jedinice sa manje od 20% prosjeka federacije, koficijent 1,8;
2. Jedinice sa manje od 40% prosjeka federacije, koficijent 1,5;
3. Jedinice sa manje od 60% prosjeka federacije, koficijent 1,4;
4. Jedinice sa manje od 80% prosjeka federacije, koficijent 1,2.<sup>195</sup>

Pored javnih prihoda sa jedinistvenog računa, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi, i to:

1. Najmanje 28,5% sredstava prikupljenih po osnovu poreza na plaću na području jedinice, (jedinice lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo nemaju prihode na osnovu poreza na plaću u skladu sa federalnim zakonom);
2. 100% sredstava po osnovu naknada za korištenje i uređenje zemljišta;
3. Naknade i takse jedinice lokalne samouprave,
4. Novčane i druge kazne jedinice lokalne samouprave,
5. Prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu jedinice lokalne samouprave,
6. Prihodi od korištenja i prodaje imovine jedinice lokalne samouprave,
7. Donacije i dotacije,
8. Drugi prihodi.

---

<sup>194</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

<sup>195</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

Zakon o pripadnosti javnih prihoda predviđa srazmjerno prenošenje finansijskih sredstava prema nadležnostima nivoa vlasti, odnosno da svaki prijenos nadležnosti mora biti praćen finansijskim sredstvima neophodnim za efikasno vršenje poslova iz prenesene nadležnosti.

#### *5.1.1. Finansiranje jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo*

Finansiranje jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo vrši se u skladu sa Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji. Kanton Sarajevo, prema navedenom Zakonu, ima poseban položaj u odnosu na druge kantone, a koji se očituje u pogledu koeficijenta u pripadnosti javnih prihoda. Naime za navedeni kanton se primjenjuje poseban koeficijent, odnosno nakon dobijenog koeficijenta koji se utvrđuje po formuli koja je obrađena u prethodnom poglavlju, isti se multiplicira sa 2, odnosno uvećava za 100%. Izmjenama i dopunama navedenog zakona u toku 2015.godine, definirana je formula za raspodjelu javnih prihoda jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, na način:

- a) 68% prema broju stanovnika;
- b) 5% na osnovu površine,
- c) 20% na osnovu broja učenika u osnovnim školama;
- d) 7% na osnovu nivoa razvijenosti općine.<sup>196</sup>

Sa aspekta indeksa razvijenosti poseban koeficijent primjenjuje se za dvije općine u Kantonu Sarajevo, i to za Općinu Trnovo koeficijent 1,8 te za Općinu Vogošća 1,4. Izmjenama i dopunama navedenog Zakona jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo pripada i 1,79% prihoda na osnovu poreza na dohodak, što do navedenog perioda nije bio slučaj. Specifičan položaj Grada Sarajeva, kao jedinice lokalne samouprave u čiji sastav ulaze općine, definiran je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda, na osnovu kojeg Gradu Sarajevu pripada 0,25% ukupno prikupljenih javnih prihoda sa zajedničkog računa za područje federacije.<sup>197</sup>

Kako je navedeno, u Kantonu Sarajevo formirano je 10 (deset) jedinica lokalne samouprave, i to 9 općina te 1 grad. Prema podacima Zavoda za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine, na području Kantona Sarajevo živi ukupno 419 414 stanovnika u devet općina.

U daljem tekstu izvršiti će se detaljan pregled finansiranja jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, na primjeru budžeta jedinica za 2019.godinu.

---

<sup>196</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

<sup>197</sup> *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)

## *Pregled budžeta Grada Sarajeva*

Grad Sarajevo je glavni grad države Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine. Prema ustavnom uređenju Grad Sarajevo, kao jedinicu lokalne samouprave, čine četiri gradske općine, odnosno općine Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad Sarajevo. Grad Sarajevo se prostire na 141,5km<sup>2</sup>, na kojoj živi 274 829 stanovnika.<sup>198</sup> Ustavne pretpostavke za formiranje Grada Sarajeva ostvarene su usvajanjem Amandmana XVI na Ustav Federacije, kojim se uvela odredba o gradskim vlastima. Navedenim amandmanom stvorene su pretpostavke za uspostavljanje Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave koja obuhvata četiri gradske općine u svom sastavu.<sup>199</sup> Formiranje Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave trajalo je dvije godine, a konačni rezultat predstavlja institucija vlasti sa podijeljenim nadležnostima između Kantona i jedinica lokalne samouprave (općina).

<b>Prihodi u budžetu Grada Sarajeva za 2019. godinu</b>				
<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
18.372.170,80	15.063.483,00	2.149.100,00	590.029,50	569.558,30
100%	81,99%	11,69%	3,22%	3,11%

Iz tabele iznad evidentno je da za razliku od ostalih jedinica lokalne samouprave u Federaciji, a i u Bosni i Hercegovini, u budžetu Grada Sarajeva više od 80% prihoda predstavljaju porezni prihodi. U slučaju Grada Sarajeva porezni prihodi predstavljaju 81,99% ukupnih prihoda, odnosno više od 4/5, a sve zahvaljujući posebnom, povlaštenom položaju Grada Sarajeva u zakonskom rješenju na nivou Federacije, a što je objašnjeno u prethodnim dijelovima rada. Na neporezne prihode, odnosno prihode od taksi, kazni i ostale prihode otpada 11,69% prihoda, dok se grantovi za realizaciju kapitalnih projekata poput Sarajevske žičare, predstavljeni su kao 3,11% ukupnih prihoda. Na vlastite prihode od prodaje imovine i prijenos neutrošenih sredstava iz prethodne godine otpada 3,22% prihoda u budžetu grada za 2019.godinu.<sup>200</sup> Pregledom rashodovne strane budžeta Grada Sarajeva za 2019. godinu dolazi se do interesantnih podataka, prikazanih u tabeli ispod.

Dakle na plaće i naknade uposlenih u Gradu Sarajevu, te na izdatke na materijal i usluge u 2019. godini, rashodi su bili u iznosu od 38,71% od ukupnog budžeta Grada Sarajeva. Dodajući

<sup>198</sup> *Kanton Sarajevo u brojkama 2019.*, Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

<sup>199</sup> Pejanović, M., Sadiković, E., (2010), *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić: Sarajevo/Zagreb, str- 78-81

<sup>200</sup> *Budžet Grada Sarajeva za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.gradskovijece.sarajevo.ba](http://www.gradskovijece.sarajevo.ba)

### Rashodi u budžetu Grada Sarajeva za 2019. godinu

BUDŽET	TEKUĆI IZDACI			KAPITALNI IZDACI		TEKUĆA REZERVA
	Plaće i naknade	Izdaci za materijal i usluge	Tekući grantovi	Kapitalni grantovi	Kapitalna ulaganja	
<b>18.372.170,80</b>	3.958.000,00	3.154.160,00	6.766.510,80	4.210.000,00	183.500,00	100.000,00
<b>100%</b>	21,54%	17,17%	36,83%	22,93%	0,99%	0,54%

tekuću rezervu na ove izdatke dolazi se do podatka da je 40% budžeta Grada Sarajeva namjenjeno za održavanje osnovnih funkcija grada tj. plate uposlenih, izdatke za materijal i usluge. 60% budžeta Grada Sarajeva se preusmjerava prema građanima, kroz različite grantove, projekte ili investiranja. Dakle u konačnici, ako se oduzmu finansijska sredstava za plaće i naknade te materijal i usluge, na građane odnosno prema građanima se utroši iznos od 11.160.010,80KM ili 60,75% budžeta Grada Sarajeva. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 67 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Stari Grad Sarajevo*

Općina Stari Grad Sarajevo je jedna od četiri gradske općine u sastavu Grada Sarajeva. Općina Stari Grad zauzima površinu od 51,4km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 35 771 stanovnika<sup>201</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 26.483.659,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>202</sup>

Prihodi u budžetu Općine Stari Grad za 2019. godinu				
BUDŽET	PRIHODI OD POREZA	NEPOREZNI PRIHODI	VLASTITI PRIHODI	NAMJENSKI PRIHODI
26.483.659,00	6.075.200,00	10.271.000,00	7.403.109,00	2.734.350,00
100%	22,94%	38,78%	27,95%	10,33%

Vlastiti prihodi prikazani u tabeli iznad predstavljaju prijenos sredstava u budžetu, odnosno prijenos sredstava posebene namjene za potrebe civilne zaštite, izgradnje skloništa, prodaje

<sup>201</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

<sup>202</sup> Budžet Općine Stari Grad Sarajevo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.starigrad.ba](http://www.starigrad.ba)

poslovnih prostora, sredstva po osnovu grantova, kao i ostala prenesena sredstva u iznosu od 6.323.000,00 KM iz prethodne kalendarske godine. Prenesena sredstva predstavljaju 23,87% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Pored navedenog zanimljivo je da ova jednica lokalne samouprave ima neporezne prihode u od skoro 40% budžeta, a da na osnovu poreznih prihoda ova jedinica u budžet inkasira oko 23% od ukupnih sredstava. Pregledom rashodovne strane budžeta Općine Stari Grad Sarajevo za 2019. godinu dolazi se do interesantnih podataka, prikazanih u tabeli ispod.

#### **Rashodi u budžetu Općine Stari Grad za 2019. godinu**

<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>		<b>TEKUĆA REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal i usluge</b>	<b>Tekući grantovi</b>	<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
26.483.659,00	7.719.693,00	4.070.675,00	3.489.930,00	6.172.996,00	4.970.365,00	60.000,00
100%	29,15%	15,37%	13,17%	23,31%	18,77%	0,23%

Pregledom tabele iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, tte materijalne troškove troši 44,52% ukupnog budžeta Općine Stari Grad Sarajevo. Detaljnijim pregledom rashoda može se uočiti da se 45,25% rashoda usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove, kao i kroz kapitale investicije općine.<sup>203</sup> Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 740 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Centar Sarajevo*

Općina Centar Sarajevo, je jedna od četiri gradske općine u sastavu Grada Sarajeva. Općina Centar zauzima površinu od 33km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 53.652 stanovnika<sup>204</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 52.419.400,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>205</sup>

#### **Prihodi u budžetu Općine Centar za 2019. godinu**

<sup>203</sup> Budžet Općine Stari Grad Sarajevo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.starigrad.ba](http://www.starigrad.ba)

<sup>204</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

<sup>205</sup> Budžet Općine Centar Sarajevo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.centar.ba](http://www.centar.ba)

BUDŽET	PRIHODI OD POREZA	NEPOREZNI PRIHODI	VLASTITI PRIHODI	NAMJENSKI PRIHODI
52.419.400,00	12.490.000,00	14.326.000,00	22.832.433,00	2.770.967,00
100%	23,83%	27,33%	43,56%	5,28%

Budžet ove općine je zanimljiv iz razloga, što se u budžetu prikazao iznos od 20.852.433,00 KM kao višak, odnosno prijenos sredstava iz prethodne kalendarske godine. Navedena prenesena sredstva predstavljaju 39,78% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Pored prenesenih sredstava, značajan iznos za budžet ove općine predstavljaju porezni prihodi od skoro 12,5 miliona, kao i neporezni prihodi u iznosu od skoro 14,5 miliona. Porezni i neporezni prihodi u budžetu ove općine, predstavljaju više od 50% ukupnih sredstava u budžetu ove općine. Rashodovna strana budžeta općine Centar Sarajevo, prikazana je u tabeli ispod:

#### Rashodi u budžetu Općine Centar za 2019. godinu

BUDŽET	TEKUĆI IZDACI			KAPITALNI IZDACI		TEKUĆA REZERVA
	Plaće i naknade	Izdaci za materijal i usluge	Tekući grantovi	Kapitalni grantovi	Kapitalna ulaganja	
52.419.400,00	9.580.000,00	6.364.382,00	12.147.390,00	7.875.991,00	16.126.637,00	180.000,00
100%	18,27%	12,14%	23,18%	15,03%	30,77%	0,34%

Pored iznosa navedenih u tabeli iznad, za 2019. godinu u budžetu općine Centar predviđen je iznos od 145.000,00 KM za rušenje bespravno sagrađenih objekata, a navedeni iznos predstavlja 0,27% ukupnog budžeta općine. Analizirajući iznose, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši 30,41% ukupnog budžeta Općine Centar Sarajevo. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 69,25% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitale investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 977 KM.

#### Pregled budžeta Općine Novo Sarajevo

Općina Novo Sarajevo, je jedna od četiri gradske općine u sastavu Grada Sarajeva. Općina Novo Sarajevo zauzima površinu od 9,9 km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku

FBiH, živi 64.169 stanovnika<sup>206</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 34.290.000,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>207</sup>

<b>Prihodi u budžetu Općine Novo Sarajevo za 2019. godinu</b>				
<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
34.290.000,00	11.152.004,00	5.397.603,05	15.990.892,36	1.749.500,59
100%	32,52%	15,74%	46,64%	4,96%

Budžet ove općine je zanimljiv iz razloga, što se u budžetu prikazao iznos od 15.980.892,36 KM kao višak, odnosno prijenos sredstava iz prethodne kalendarske godine. Navedena prenesena sredstva predstavljaju 46,61% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Poerd navedenih 1/3 prihoda ove općine čine porezni prihodi, dok neporezni prihodi čine skoro 16% prihoda ove općine. Rashodovna strana budžeta općine Novo Sarajevo, prikazana je u tabeli ispod:<sup>208</sup>

<b>Rashodi u budžetu Općine Novo Sarajevo za 2019. godinu</b>						
<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>		<b>TEKUĆA REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal i usluge</b>	<b>Tekući grantovi</b>	<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
34.290.000,00	7.387.500,00	4.607.930,54	5.352.609,30	10.547.156,32	6.276.102,54	118.701,30
100%	21,54%	13,43%	15,61%	30,76%	18,31%	0,35%

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši skoro 35% ukupnog budžeta Općine Novo Sarajevo. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 64,68% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju

<sup>206</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

<sup>207</sup> Budžet Općine Novo Sarajevo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.novosarajevo.ba](http://www.novosarajevo.ba)

<sup>208</sup> Budžet Općine Novo Sarajevo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.novosarajevo.ba](http://www.novosarajevo.ba)

da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 534 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Novi Grad Sarajevo*

Općina Novi Grad, je jedna od četiri gradske općine u sastavu Grada Sarajeva. Općina Novi Grad zauzima površinu od 47,2 km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 121.297 stanovnika<sup>209</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 48.146.000,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>210</sup>

<b>Prihodi u budžetu Općine Novi Grad za 2019. godinu</b>				
<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
48.146.000,00	21.540.000,00	13.788.000,00	10.478.000,00	2.340.000,00
100%	44,74%	28,64%	21,76%	4,86%

Budžet ove općine je zanimljiv iz razloga, što se u budžetu prikazao iznos od 8.482.000,00 KM kao višak, odnosno prijenos sredstava iz prethodne kalendarske godine. Navedena prenesena sredstva predstavljaju 17,62% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Pored navedenog viška, porezni prihodi predstavljaju više od 44% prihoda općine, a neporezni prihodi skoro 29% ukupnih prihoda. Rashodovna strana budžeta općine Novi Grad, prikazana je u tabeli ispod:

#### **Rashodi u budžetu Općine Novi Grad za 2019. godinu**

<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>	<b>TEKUĆA REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal i usluge</b>	<b>Tekući grantovi Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
48.146.000,00	8.675.000,00	4.285.000,00	9.324.000,00	25.812.000,00	50.000,00
100%	18,02%	8,90%	19,36%	53,61%	0,11%

<sup>209</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

<sup>210</sup> Budžet Općine Novi Grad Sarajevo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.novigradsarajevo.ba](http://www.novigradsarajevo.ba)

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši malo više od 27,03% ukupnog sredstava u budžetu ove općine. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se skoro 73% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 397 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Ilidža*

Općina Ilidža zauzima površinu od 143,4 km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 70.108 stanovnika<sup>211</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 43.500.000,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>212</sup>

<b>Prihodi u budžetu Općine Ilidža za 2019. godinu</b>				
<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
43.500.000,00	15.193.133,84	13.090.021,21	11.676.012,77	3.540.832,18
100%	34,92%	30,1%	26,84%	8,14%

Budžet ove općine je zanimljiv iz razloga, što se u budžetu prikazao iznos od 11.675.012,77 KM kao višak prihoda iz 2011., 2012., 2013., 2014., 2015., 2016., 2017. i 2018. godine. Navedena prenesena sredstva predstavljaju 26,83% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Učešće poreznih prihoda u budžetu ove općine je skoro 135\$, dok su neporezni prihodi predstavljaju 30% budžeta ove općine. Rashodovna strana budžeta općine Ilidža, prikazana je u tabeli ispod:

<sup>211</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

<sup>212</sup> Budžet Općine Ilidža za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, [www.opcinailidza.ba](http://www.opcinailidza.ba)

Rashodi u budžetu Općine Ilidža za 2019. godinu					
BUDŽET	TEKUĆI IZDACI			KAPITALNI IZDACI	
	Plaće i naknade	Izdaci za materijal i usluge	Tekući grantovi	Kapitalni grantovi	Kapitalna ulaganja
43.500.000,00	8.794.000,00	3.032.926,93	7.069.882,44	20.779.991,44	3.823.199,19
100%	20,22%	6,97%	16,26%	47,77%	8,78%

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši 27,19% ukupnog budžeta Općine Ilidža. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 72,81% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 620 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Vogošća*

Općina Vogošća zauzima površinu od 71,7 km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 28.138 stanovnika<sup>213</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 14.923.400,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>214</sup>

Prihodi u budžetu Općine Vogošća za 2019. godinu				
BUDŽET	PRIHODI OD POREZA	NEPOREZNI PRIHODI	VLASTITI PRIHODI	NAMJENSKI PRIHODI
14.923.400,00	6.213.260,32	2.706.534,35	2.046.258,03	3.957.347,30
100%	41,63%	18,14%	13,71%	26,52%

<sup>213</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine www.fzs.ba

<sup>214</sup> Budžet Općine Vogošća za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, www.vogosca.ba

U budžetu kao izvor prihoda je prikazan prijenos neutrošenih sredstava u prethodnim godinama u ukupnom iznosu od 1.971.258,03 KM, a što predstavlja 13,2% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Najznačajniji prihod ove općine predstavljaju porezni prihodi od skoro 42% dok neporezni prihodu obuhvataju malo više od 18% ukupnih prihoda općine. Rashodovna strana budžeta općine Vogošća, prikazana je u tabeli ispod:

#### **Rashodi budžetu Općine Vogošća za 2019. godinu**

<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>		<b>REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal i usluge</b>	<b>Tekući grantovi</b>	<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
14.923.400,00	2.804.728,91	1.081.219,60	3.254.412,36	6.573.782,63	1.164.256,50	45.000,00
100%	18,79%	7,24%	21,8%	44,05%	7,81%	0,31%

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši 26,03% ukupnog budžeta Općine Vogošća. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 73,66% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 530 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Hadžići*

Općina Hadžići zauzima površinu od 273,3 km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 24.493 stanovnika<sup>215</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 13.966.000,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>216</sup>

#### **Prihodi u budžetu Općine Hadžići za 2019. godinu**

<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
---------------	------------------------------	------------------------------	-----------------------------	------------------------------

<sup>215</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine www.fzs.ba

<sup>216</sup> Budžet Općine Hadžići za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, www.hadzici.ba

13.966.000,00	6.028.220,00	2.812.780,00	3.670.000,00	1.455.000,00
100%	43,16%	20,14%	26,27%	10,43%

U budžetu kao izvor prihoda je prikazan prijenos neutrošenih sredstava u prethodnim godinama u ukupnom iznosu od 2.870.000,00 KM, a što predstavlja 13,2% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Porezni prihodi i u ovoj općini predstavljaju najveći stavku prihoda i oni obuhvataju 43% ukupnih prihoda. Neporezni prihodi su predstavljeni u iznosu od skoro 3 miliona, a što predstavlja malo više od 20% ukupnih prihoda ove općine. Rashodovna strana budžeta općine Hadžići, prikazana je u tabeli ispod:

#### **Rashodi u budžetu Općine Hadžići za 2019. godinu**

<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>		<b>REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal, usluge i kamate</b>	<b>Tekući grantovi</b>	<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
13.966.000,00	2.945.400,00	1.373.198,00	1.346.800,00	6.772.077,50	1.408.524,50	120.000,00
100%	18,79%	7,24%	21,8%	44,05%	7,81%	0,31%

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši 26,03% ukupnog budžeta Općine Hadžići. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 73,66% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 570 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Iljaš*

Općina Iljaš zauzima površinu od 308,6 km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 20.489 stanovnika<sup>217</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 17.700.000,00 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>218</sup>

<sup>217</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine www.fzs.ba

<sup>218</sup> Budžet Općine Iljaš za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, www.ilijas.ba

<b>Prihodi u budžetu Općine Ilijaš za 2019. godinu</b>				
<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
17.700.000,00	5.647.000,00	2.809.500,00	5.820.500,00	3.423.000,00
100%	31,91%	15,87%	32,88%	19,34%

U budžetu kao izvor prihoda je prikazan prijenos neutrošenih sredstava u prethodnim godinama u ukupnom iznosu od 3.970.000,00 KM, a što predstavlja 22,43% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Ova općina ima značajne prihode po osnovu namjenskih prihoda od skoro 20% ukupnih prihoda. Pored navedenih skoro 1/3 prihoda predstavljaju porezni pihodi, dok neporezni prihodi predstavljaju skoro 16% prihoda ove općine. Rashodovna strana budžeta općine Ilijaš, prikazana je u tabeli ispod:

<b>Rashodi u budžetu Općine Ilijaš za 2019. godinu</b>						
<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>		<b>REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal, usluge i kamate</b>	<b>Tekući grantovi</b>	<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
17.700.000,00	2.238.700,00	1.133.000,00	2.414.300,00	6.906.500,00	4.962.500,00	45.000,00
100%	12,65%	6,40%	13,64%	39,02%	28,04%	0,25%

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši 19,05% ukupnog budžeta Općine Ilijaš. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 80,70% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 863 KM.

#### *Pregled budžeta Općine Trnovo*

Općina Trnovo zauzima površinu od 338,4km<sup>2</sup>, na kojoj, prema podacima Zavoda za statistiku FBiH, živi 1.297 stanovnika<sup>219</sup>. Budžet ove općine se sastoji od prihodovne i rashodovne strane. Budžet ove općine za 2019.godinu iznosi 12.073.981,71 KM, te ga je usvojilo Općinsko vijeće. Prihodi u budžetu su definisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji, te se sastoji

<sup>219</sup> Kanton Sarajevo u brojkama 2019., Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)

od poreznih, neporeznih, vlastitih i namjenskih prihoda. Porezni prihodi se dijele u skladu sa federalnim Zakonom, u formulama definisanim za sve jedinice lokalne samouprave.<sup>220</sup>

<b>Prihodi u budžetu Općine Trnovo za 2019. godinu</b>				
<b>BUDŽET</b>	<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>VLASTITI PRIHODI</b>	<b>NAMJENSKI PRIHODI</b>
<b>12.073.988,71</b>	1.682.167,00	2.340.833,00	4.300.000,00	3.750.988,71
<b>100%</b>	13,93%	19,38%	35,62%	31,07%

U budžetu kao izvor prihoda je prikazan prijenos neutrošenih sredstava u prethodnim godinama u ukupnom iznosu od 3.000.000,00 KM, a što predstavlja 24,85% ukupnih prihoda u budžetu općine za 2019.godinu. Pored navedenog namjenski prihodi su zastupljeni sa preko 31% ukupnih prihoda, dok porezni su predstavljeni od skoro 14% prihoda, a ne porezni prihodi od skoro 20% prihoda ove općine. Rashodovna strana budžeta općine Trnovo, prikazana je u tabeli ispod:

#### **Rashodi budžetu Općine Trnovo za 2019. godinu**

<b>BUDŽET</b>	<b>TEKUĆI IZDACI</b>			<b>KAPITALNI IZDACI</b>		<b>REZERVA</b>
	<b>Plaće i naknade</b>	<b>Izdaci za materijal, usluge i kamate</b>	<b>Tekući grantovi</b>	<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>Kapitalna ulaganja</b>	
12.073.988,71	1.848.000,00	946.800,00	919.200,00	1.552.988,71	6.767.000,00	40.000,00
100%	15,31%	7,83%	7,62%	12,86%	56,05%	0,33%

Analizirajući iznose u tabeli iznad, evidentno je da se na plaće i naknade uposlenih u administraciji, troškove poslodavca te materijalne troškove troši 23,47% ukupnog budžeta Općine Trnovo. Detaljnijim pregledom rashoda evidentno je da se 76,53% budžeta usmjerava prema građanskoj potrošnji kroz različite transfere i grantove ili kroz kapitalne investicije općine. Finansijska sredstva u budžetu i broj stanovnika ove jedinice, omogućavaju da ova jedinica lokalne samouprave, na godišnjem nivou po glavi stanovnika utroši oko 9309 KM.

#### *Rezime finansiranja jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo*

Analizirajući prihodovne strane budžete jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, dolazi se do podatka da se u budžetima jedinica za 2019. godinu raspolagalo sa ukupnim iznosom od 281.871.618,51KM. Presjekom prihodovne stana budžeta za 2019. godinu se dolazi

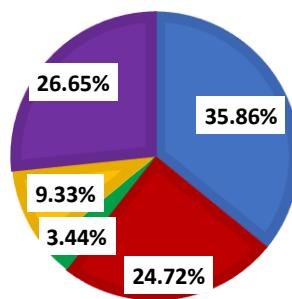
<sup>220</sup> Budžet Općine Trnovo za 2019.godinu, 04.11.2019.godine, www.trnovo.ba

do podatka da porezni prihodi (prihodi od direktnih, indirektnih i drugih poreza) čine 35,86% ukupnih prihoda, odnosno 101.084.468,16 KM. Manjkavost sistema finansiranja ogleda se i u činjenici da se na području Kantona Sarajevo za 2019. godinu prikupilo preko šest milijardi konvertibilnih maraka direktnih i indirektnih poreza, a da se u budžet Kantona (715 miliona) i jednica lokalne samouprave sa zajedničkog računa vratilo nešto više od 816 miliona konvertibilnih maraka, ili oko 13,5% ukupno prikupljenih poreza na području ovog kantona.

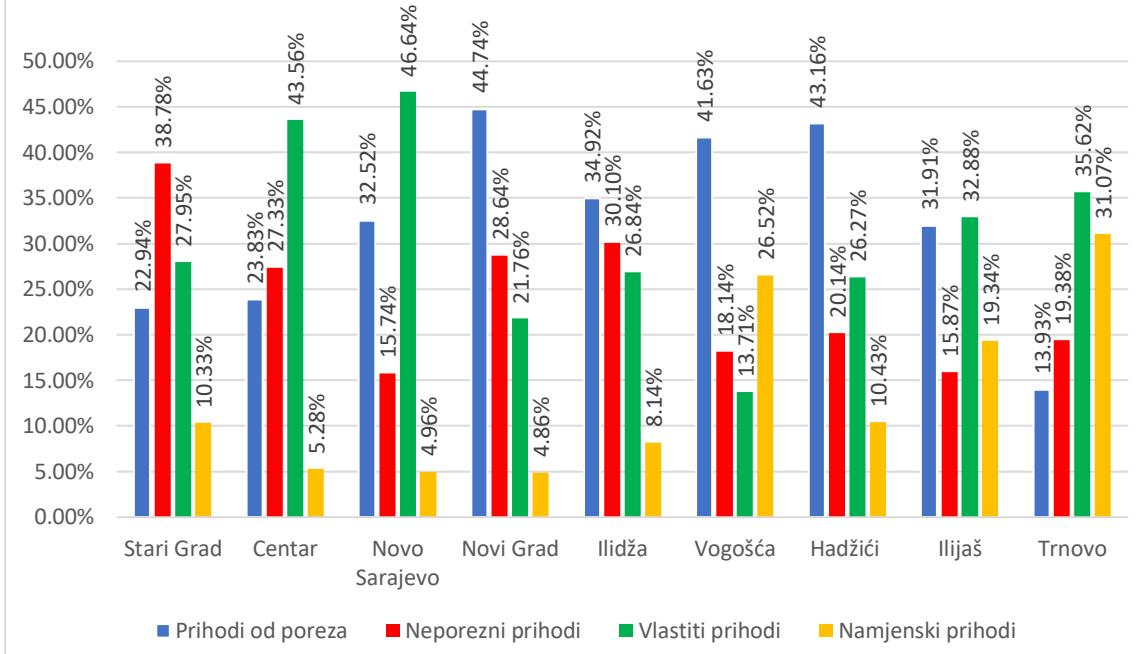
Neporezni prihodi (naknade od pružanja usluga, takse i druge naknade koje ostvaruju samostalno jedinice lokalne samouprave u vršenju svojih poslova) predstavljaju 24,72% ukupnih prihoda, odnosno 69.691.371,61 KM. Vlastiti prihodi jedinica lokalnih samouprava u Kantonu Sarajevu (iznajmljivanje i prodaja nekretnina u vlasništvu i druge poslovne aktivnosti) u ukupnom procentu od 3,44%, odnosno u ukupnom iznosu od 9.679.638,50 KM. Namjenska sredstva (grantovi, transferi većih nivoa vlasti i drugo) predstavljaju 9,33% ukupnih prihoda u budžetima, odnosno 26.291.544,08 KM. Prijenos viška sredstava iz prethodnih godina (suficit u poslovanju, neutrošena budžetska sredstva, namjenska sredstva i drugo) predstavljen je kao jedan od najznačajnijih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave koji čini ukupno 26,65% prihoda svih jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, odnosno ukupno 75.124.596,16 KM.

### UKUPNI PRIHODI JEDNICA LOKALNE SAMOUPRAVE U KANTONU SARAJEVO ZA 2019. GODINU

■ Prihodi od poreza ■ Neporezni prihodi ■ Vlastiti prihodi ■ Namjenski prihodi ■ Prenesena sredstva



## Procentualno učešće prihoda u budžetima općina u Kantonu Sarajevo



Analizirajući prihode u budžetima jedinica lokalne samouprave dolazi se do zaključka da osnovi prihoda po jedinicama variraju. Općina u čijem budžetu najveći prihod predstavlja porezni prihod je Općina Novi Grad Sarajevo, gdje ova vrsta prihoda predstavlja 44,74% ukupnog budžeta, dok je općina u kojoj porezni prihodi predstavljaju najmanji dio budžeta, Općina Trnovo sa 13,93% budžeta koji pripada grupi poreznih prihoda. Kako je ranije navedeno prosjek učešća grupe poreznih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo je 35,86%. Pored ranije navedene dvije općine, bitno je spomenuti da u Općinama Vogošća i Hadžići ova grupa prihoda predstavlja više od 40% ukupnih prihoda, dok u Općinama Stari Grad i Centar ova grupa prihoda predstavlja manje od 25% ukupnih prihoda.

Po pitanju neporeznih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave, odnosno prihoda na osnovu vršenja poslova iz nadležnosti jedinica, prosječno učešće ove vrste prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave je 24,72%. Procenat učešća grupe neporeznih prihoda u budžetima općina u Kantonu Sarajevo varira, od 15,74% u Općini Novo Sarajevo, do 38,78% u Općini Stari Grad. Ova grupa prihoda predstavlja manje od 20% prihoda u četiri općine Kantona, i to općinama Novo Sarajevo, Vogošća, Ilijaš i Trnovo. Pored Općine Stari Grad, jedino je u budžetu Općine Ilijadža, grupa neporeznih prihoda zastupljena sa više od 30% ukupnih prihoda.

Kako je ranije navedeno. Namjenska sredstva (grantovi, transferi većih nivoa vlasti i drugo) predstavljaju 9,33% ukupnih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave za 2019. godinu, odnosno 26.291.544,08 KM. Po pitanju ove vrste prihoda mogu se promatrati dvije grupe općina, one kojima ovaj prihod predstavlja manje od 10% ukupnih sredstava, i općine sa učešćem namjenskih sredstava u budžetima sa preko 10%. U prvu grupu se ubrajaju Općine Centar (5,28%), Novo Sarajevo (4,96%), Novi Grad (4,86%) i Iličići (8,14%), dok se u drugu grupu mogu svrstati Općine Stari Grad (10,33%), Vogošća (26,52%), Hadžići (10,43%), Ilijaš (19,34%) i Trnovo (31,07%). Iznos koji se doznačio jedinicama lokalne samouprave za 2019. godinu je u rasponu od 4.455.00,00 KM Općini Novo Sarajevo do 3.957.347,30 KM za Općinu Vogošća.



Iz tabele iznad može se uočiti da najveći iznos najmjenskih sredstava, u pravilu, dodjeljen jednicama lokalne samouprave izvan Grada Sarajeva, sa izuzetkom Općine Hadžići.

Analizirajući rashodovne strane budžeta jedinica lokalne samouprave, rashodi se mogu podijeliti u dvije osnovne grupe:

1. Tekući izdaci
  - Plaće i naknade, te doprinosi poslodavca,
  - Izdaci za materijal i usluge, i
  - Tekući grantovi
2. Kapitalni izdaci

- Kapitalni grantovi
- Kapitalna ulaganja

### 3. Tekuća rezerva

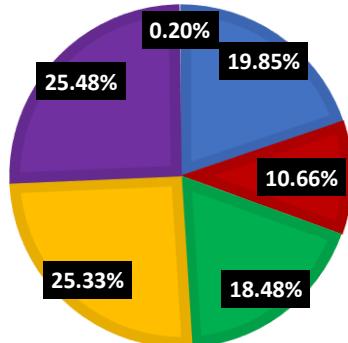
Tekući izdaci/rashodi, predstavljaju obavezu jedinica lokalne samouprave u smislu plaća i naknada uposlenika, izabranih dužnosnika i drugo, kao i neophodne izdatke za materijal i usluge za nesmetano izvršavanje poslova iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Pored navedenih troškova u tekuće izdatke spadaju i tekući grantovi jedinica lokalne samouprave prema pravnim i fizičkim licima. Tekući grantovi podrazumjevaju grantove prema institucijama čiji je osnivač ili vlasnik jedinica lokalne samouprave, kao i grantove prema nevladinim i vjerskim organizacijama, kao i fizičkim licima za različite programe koje realiziraju jedinice lokalne samouprave, poput stipendiranja, naknada porodiljama i drugo.

Kapitalni izdaci se dijele u dvije osnovne grupe, kapitalne gantove i kapitalna ulaganja. Kapitalni grantovi podrazumjevaju kapitalne granotve prema drugim nivoima vlasti ili pak prema pravnim i fizičkim licima za relaizaciju određenih kapitalnih projekata na području jedinice lokalne samouprave. Pored grantova, u budžetima jedinica lokalne smouprave u Kantonu Sarajevo, možda i najznačajnija stavka su kapitalna ulaganja koja čine u nekim slučajavima i skoro 50%ukupnih sredstava u budžetima, te navedena sredstava predstavljaju onaj vid izadataka najvidljiviji građanima u svakodnevnom životu. Kapitalnim ulaganjima vrše se kapitalne investicije u komunalnu infrastrukturu, obrazovanje, sport i drugo, i od navedenih sredstava najveću i najvidljiviju korist imaju sami građani.

Analizirajući rashodovne strane budžeta svih jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, vidljivo je da su prikazani ukupni rashodi u iznosu od 281.871.618,51 KM, od kojih je obezbijeđeno 593.701,30 KM na ime budžetskih tekućih rezervi. Tekući izdaci svih jedinica su 138.085.348,88 KM, odnosno 48,99% rashoda svih jedinica lokalne samouprave. Od navedenog iznosa na plaće, naknade i doprinose poslodavca se troši iznos od 55.951.021,91KM ili 19,85% ukupnih sredstava. Na izdatke na materijal i usluge troši se iznos od 30.049.292,07 KM ili 10,66% ukupnih sredstava. Tekući grantovi svih jedinica lokalne samouprave su u iznosu od 52.085.034,90 KM, što predstavlja 18,48% ukupnih rashoda . Kapitalni izdaci svih jedinica lokalne samouprave za 2019. godinu prikazani su iznosu od 143.195.568,33 KM, što predstavlja 50,81% ukupnih rashoda svih jedinica lokalne samouprave. Kapitalni izdaci se dijele na kapitalne grantove u ukupnom iznosu od 71.391.483,60 KM, odnosno 25,33% ukupnih rashoda, te kapitalna ulaganja u iznosu od 71.804.084,73 KM, odnosno 25,48% ukupnih rashoda.

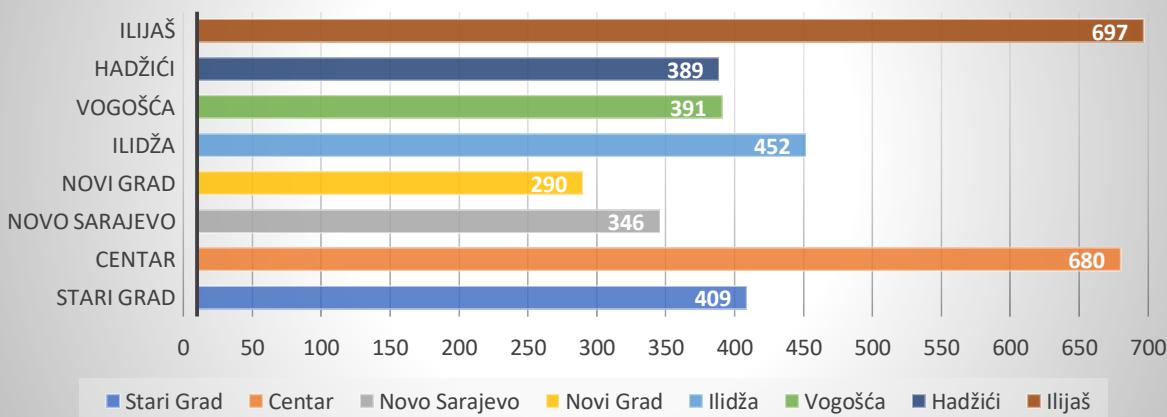
## PROCENTUALNI PRIKAZ RASHODA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U KANTONU SARAJEVO

- Plaće, naknade i doprinosi poslodavca
- Izdaci za materijal i usluge
- Tekući grantovi
- Kapitalni grantovi
- Kapitalna ulaganja



Iz ranije navedenog evidentno je da se prema građanima iz budžeta svih jedinica lokalne samouprave usmjerava oko 69,29% ukupnih sredstava predviđenih u budžetima za 2019. godinu, odnosno iznos od 195.280.603,23 KM. Ako se uzme podatak da prema posljednjim procjenama u Kantonu Sarajevo živi 419 414 stanovnika, dolazi se do podatka da se po glavi stanovnika u Kantonu Sarajevo, iz budžeta jedinica lokalne samouprave troši prosječno 464 KM na godišnjem nivou. Najniži prosječni iznos sredstava prema građanima je u Općini Novi Grad Sarajevo u iznosu od 290 KM godišnje, dok je najveći prosjek u općini Trnovo u iznosu od 7123 KM godišnje. Zanimljivo je da je Općina Novi Grad populaciono najveća općina u kantonu sa više od 120 000 stanovnika, dok je Općina Trnovo populaciona najmanja sa nešto više od 1200 stanovnika. Uzimajući u obzir ukupne rashode jedinica lokalne samouprave i populaciju prosjek raspoloživih sredstava u budžetima jedinica lokalne samouprave, a po glavi stanovnika iznosi 672 KM.

### Raspoloživa sredstva u budžetima općina u Kantonu Sarajevo per capita



Vodeći se objašnjenim iznosima i činjenicama vezanim za potrošnju jednica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo po broju stanovnika, dolazi se do zaključka da se općine u Kantonu Sarajevo, mogu podijti u grupe:

- Općine sa manje od 400KM raspoloživih po glavi stanovnika (općine Novi Grad, Novo Sarajevo, Hadžići i Ilijaš);
- Općine sa 400-600Km raspoloživih sredstava po glavi stanovnika (općine Stari Grad i Ilidža);
- Općine sa preko 600KM glavi stanovnika (općine Centar, Ilijaš i Trnovo).

Populaciono najmanja općina u Kantonu Sarajevo, Općina Trnovo, zahvaljujući zakonskim rješenjima ima mogućnost utroška od 9309 KM budžetskih sredstava po glavi stanovnika.

Analizirajući prihode i rashode jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, neophodno je reformisati sistem finansiranja koji će izjednačiti položaj svih jedinica u Kantonu Sarajevo.

### *5.2. Finansiranje jedinica lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska*

Raspodjela javnih prihoda u entitetu Republika Srpska se vrši u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, koji je donijela Narodna Skupština ovog entiteta. Zakon, za razliku od Federacije, ne tretira javne prihode kao termin, već budžetske prihode. Budžetski prihodi entiteta u smislu zakona su:

1. Dio prihoda od indirektnih poreza, koji se doznačavaju u entitetski budžet sa zajedničkog računa Uprave za indirektno oporezivanje, u iznosu od 32,19%;
2. Prihodi od poreza:
  - a) Porez na dobit;
  - b) Porez na dohodak;
  - c) Porez na dohotke od autorskih i srodnih prava;
  - d) Porez na prihode o kapitalu;
  - e) Porez na prihode od kapitalnih dobitaka;
  - f) Porez na upotrebu; držanje i nošenje dobara;
  - g) Porez na upotrebu motornih vozila;
  - h) Porez na upotrebu čamaca; plovećih postrojenja i jahti;
  - i) Porez na upotrebu vazduhoplova i letjelica;
  - j) Porez na držanje i nošenje oružja.
3. Neporezni prihodi:
  - a) Takse;

- 1) Administrativne takse;
- 2) Entitetske sudske takse;
- 3) Posebne entitetske takse;,

b) Naknade:

- 1) Koncesione naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od opštег interesa, izuzev koncesionih naknada za korištenje mineralnih sirovina;
  - 2) Naknade za zaštitu okoline;
  - 3) Naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od općeg interesa;
  - 4) Naknade za priređivanje igara na sreću.
- c) Novčane kazne u nadležnosti entiteta;
  - d) Prihodi od nezakonito stečene imovine i imovinske koristi;
  - e) Prihodi koje budžetski korisnici ostvare vršenjem redovne ili dpunske djelatnosti;
  - f) Ostali prihodi budžeta entiteta.<sup>221</sup>

Zakon pored prihoda koji idu u budžet entiteta, definira i prihode koji se dijele između entitetske vlade i jedinica lokalne samouprave, gradova i općina, na način:

1. Prihodi od indirektnih poreza, sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje, dijele se u omjeru:
  - a) 72% u budžet entiteta;
  - b) 24% u budžete jedinica lokalne samouprave;
  - c) 4% za funkcionisanje JP "Putevi entiteta Republika Srpska."
2. Prihodi od poreza na dohodak
  - a) Prihodi od Poreza na prihode od samostalne djelatnosti:
    - 75% u budžet entiteta;
    - 25% u budžete jedinica lokalne samouprave.
  - b) Prihodi od Poreza na lična primanja:
    - 75% u budžet entiteta;
    - 25% u budžete jedinica lokalne samouprave,
3. Prihodi od naknada za promjenu poljoprivrednog zemljišta:
  - 30% u budžet entiteta;

---

<sup>221</sup> Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske,Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, www.vladars.net, 04.11.2019.godine

- 70% u budžete jedinica lokalne samouprave.

4. Prihodi od zakupnine zemljišta u vlasništvu entiteta:

- 50% u budžet entiteta;
- 50% u budžete jedinica lokalne samouprave.

5. Prihodi od koncesionih naknada za korištenje mineralnih sirovina:

- 30% u budžet entiteta;
- 70% u budžete jedinica lokalne samouprave.

6. Prihodi od posebnih vodnih naknada:

a) Naknada za zahvatanje površinskih i podzemnih voda:

- 70% u budžet entiteta;
- 30% u budžete jedinica lokalne samouprave.

b) Naknade za prozvodnju električne energije dobijene korištenje hidroenergije

- 70% u budžet entiteta;
- 30% u budžete jedinica lokalne samouprave.

c) Naknade za vađenje materijala iz vodotoka

- 70% u budžet entiteta;
- 30% u budžete jedinica lokalne samouprave.

d) Naknade za zaštitu voda

- 55% u budžet entiteta;
- 30% u budžete jedinica lokalne samouprave;
- 15% za funkcionisanje Fonda za zaštitu životne sredine entiteta.

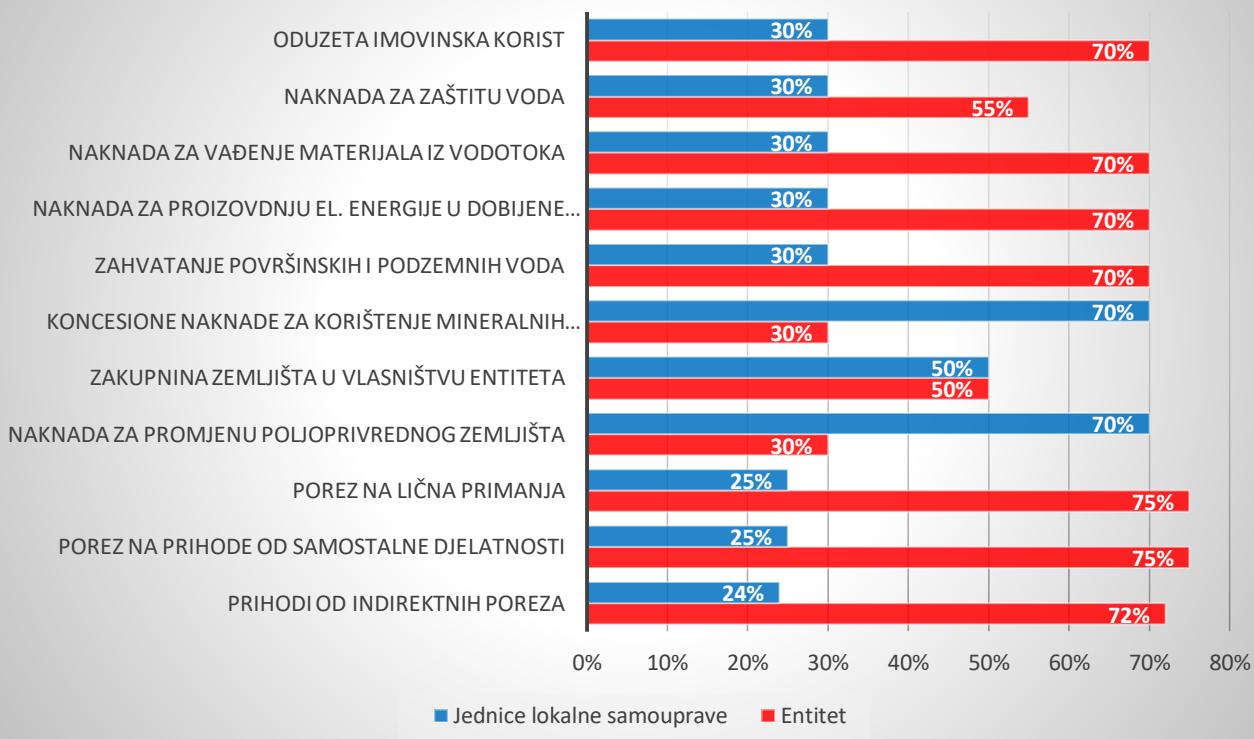
e) Oduzeta imovinska korist i sredstva dobijena od prodaje oduzetih predmeta iz nadležnosti entiteta

- 70% u budžet entiteta;
- 30% u budžete jedinica lokalne samouprave.<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> *Zakon o budžetskom sistemu entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 04.11.2019.godine, [www.vladars.net](http://www.vladars.net)

## Podjela javnih prihoda u entitetu Republika Srpska



Prihodi u budžetima jedinica lokalne samoupravu u ovom entitetu, a u skladu sa važećim zakonom, su:

1. Porez na imovinu;
2. Novčane kazne iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
3. Administrativne takse;
4. Komunalne takse;
5. Posebne vodne naknade;
6. Naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara;
7. Porez na dobitke igara na sreću;
8. Boravišne takse;
9. Ostali prihodi:
  - a. Prihodi od grantova, transfera i prihodi koji se ostvare obavljanjem redovne i dopunske djelatnosti;
  - b. Ostali prihodi jedinice lokalne samouprave.<sup>223</sup>

<sup>223</sup> *Zakon o budžetskom sistemu entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 04.11.2019.godine, [www.vladars.net](http://www.vladars.net)

Obzirom da je je entitetsko zakonodavstvo u ovom entitetu kvalitetnije uredilo funkcionisanje i sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave, jedinice lokalne samouprave u ovom entitetu imaju značajnija finansijska sredstva u odnosu na jedinice u drugom bh entitetu. Razlika u sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave najezaktnije se može primjetiti u učešću jedinica lokalne samouprave u oblasti prikupljenih indirektnih poreza. Na primjeru federacije, gdje jedinice lokalne samouprave dobijaju 8,42% od sredstava sa zajedničkog računa, u entitetu Republika Srpska jedinicama lokalne samouprave pripada 24% sredstava sa zajedničkog računa, raspoređenih prema ovom entitetu. Nadalje, pored prihoda od indirektnih poreza, u budžete jednica lokalne samouprave ovog entiteta doznačava se značajan dio sredstava prikupljen po osnovu poreza na dohodak, poreza na prihode od samostalne djelatnosti te poreza na lična primanja. Također, jedinicama lokalne samouprave u ovom entitetu pripada određeni procenat prihoda na osnovu naknade za promjenu poljoprivrednog zemljišta, zakupnine zemljišta u vlasništvu entiteta, od koncesionih naknada, posebnih vodnih naknada, kao i od oduzete imovinske koristi i sredstava dobijenih od prodaje oduzetih predmeta iz nadležnosti ovog entiteta.

Dakle u Republici Srpskoj, jednice lokalne samouprave imaju znatno veće prihode za rješavanje poslova iz svoje nadležnosti, u odnosu na jednice lokalne samouprave u Federaciji.

### *5.3. Finansiranje Brčko Distrikta*

Kako je već ranije navedeno, entiteti u Bosni i Hercegovini su na Brčko distrikt prebacili sve poslove iz svoje nadležnosti. Osnovni izvor finansiranja Brčko distrikta se odnosi na porezne prihode, tačnije od dijela koji pripada Distriktu na osnovu poreza na dodatnu vrijednost, u procentu od 3,55% od ukupnih prihoda na nivou države. Pored navedeni prihoda koje Distrikt dijeli sa entitetima i državnim nivom, Distrikt putem Direkcije za finansije distrikta ubire sve vrste direktnih poreza. Pored navedenih poreznih prihoda, Distrikt se finansira i od neporeznih prihoda, gdje se u budžet Distrikta ubiru sredstva na osnovu vršenja poslova iz svoje nadležnosti, kao i na osnovu vlastitih prihoda. Specifikum Distrikta u odnosu na jednice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini jeste da Distriktu pripadaju svi izvori finansija koji pripadaju entitetima i jedinicama lokalne samouprave u ostaku Bosne i Hercegovine.

## **6. Reforma lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini**

### *6.1. Decentralizacija i prijenos nadležnosti na jedinice lokalne samouprave*

Decentralizacija podrazumjeva odnos između centralnih i lokalnih razina vlasti u kojem je na niže razine prenesen dio poslova, ali im je data i određena samostalnost u finansiranju određenih zadataka.<sup>224</sup> Svjetska banka definiše decentralizaciju kao transfer ovlasti i nadležnosti javnih funkcija sa centralne vlasti na subordinirane ili kvazinezavisne vladine organizacije, ili privatni sektor.<sup>225</sup> Za proces decentralizacije jako bitan segment čini prijenos "moći i novca" od centralnih ka lokalnim nivoima, kao i jačanje svijesti o neophodnosti učešća građana u donošenju odluka za vršenje javnih poslova. Zbog navedenog, čest je trend u europskim zemljama, da centralne vlasti prijenose sve veći obim poslova i nadležnosti ka lokalnim vlastima, a u svrhu podizanja efikasnosti i ekonomičnosti i jačanja demokratičnosti procesa, a u cilju zadovoljavanja potreba građana. Također, Decentralizacija se može definisati kao prijenos autoriteta i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa centralne ka nižim razinama vlasti. Proces reorganizacije finansijskog i administrativnog uređenja modernih država je, sa akcentom na jačanje procesa decentralizacije, pod uticajem različitih faktora, doveo do pojave više pojavnih oblika decentralizacije, čiji oblici se razlikuju po zemljama. Teorijski, osnovni oblici decentralizacije su:

1. **Politička decentralizacija**, predstavlja decentralizaciju sistema čiji je osnovni cilj da građani i izabrani lokalni predstavnici imaju veću moć u procesu odlučivanja;
2. **Administrativna decentralizacija** omogućava podjelu poslova, odgovornosti i izvora finansija na različite nivoje vlasti, u sljedećim oblicima:
  - a. **Dekoncentracija**, podjela poslova između centralnih organa vlasti, najslabiji oblik decentralizacije, karakterističan za unitarne države. Lokalne vlasti u ovom obliku su pod jakim uticajem i kontrolom centralnih vlasti;
  - b. **Delegacija** predstavlja širi oblik decentralizacije, u kojem centralne vlasti prijenose odgornost i poslove na poluovisne agencije, preduzeća ili organizacije;
  - c. **Devolucija** predstavlja process decentralizacije u kojem se prijenosi potpuna nadležnost na autonomne lokalne vlasti u provođenju šire palete javnih poslova.

---

<sup>224</sup> Krtalić, S., Gasparini, A. (2007), *Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji*, Pregledni članak, Pula: Univerzitet u Puli, str.1

<sup>225</sup> Manning, Parison, (2003), Appendix, E: Glossary: World Bank

3. **Fiskalna decentralizacija** predstavlja oblik decentralizacije u kojima lokalne jednice samostalno vrše decentralizirane funkcije, te samostalno raspolažu sredstvima koja im se doznače za realizaciju istih;
4. **Ekonomika ili tržišna decentralizacija** predstavlja oblik decentralizacije u kojem se prijenosi odgovornost za javne funkcije sa javnog na privatni sector, kroz procese privatizacije i deregulacije.<sup>226</sup>

Generalno decentralizacija u kontekstu ovog rada se tretira kao ustavno-politički fenomen, a i kroz težnju za unaprijeđenja efikasnosti u pružanju usluga javnih usluga. U ideal-tipskom modelu, nakon uspješno okončane decentralizacije u prijenosu nadležnosti u vršenju javnih poslova na institucije lokalne samouprave, institucije lokalne samouprave bi se trebale ponašati kao firme na tržištu, ekonomično i efikasno.

Uspješan proces decentralizacije predstavlja jako bitan segment za tranzicijsku državu poput Bosne i Hercegovine, u smislu pristupanja Europskoj uniji, kao najbitnijem vanjsko-političkom cilju. Proces decentralizacije se pokazao kao jako koristan i za postkonfliktna i postautoritarna društva, a prije svega zbog prijenosa odlučivanja sa centralnog na niže nivo vlasti koje su bliže građanima. Proces decentralizacije, praćem prijenosom ovlasti na niže nivo vlasti, za tranzicijske države omogućava modernizaciju države u smislu upravljanja pružanja kvalitetnih usluga građanima, kao i jačanja političke i finansijske autonomije lokalnih vlasti, te uspostavljanje partnerskih i saradničkih odnosa između različitih nivoa vlasti, a u konačnici jačanje uticaja građana na socijalne i političke procese. Decentralizacija se u procesu tranzicije, može promatrati i kao dio šire ekonomsko-političke promjene, u cilju iznalažanje optimalnog ustavno-političkog rješenja za svaku tranzicijsku državu.<sup>227</sup> Proces decentralizacije u tranzicijskim zemljama neophodno je da se kreće u dva smijera, odzgo ka dolje, te odozdo ka gore. Primjenom prvog principa (smjera) centralne vlasti donose zakonska rješenja u jačanju nižih nivoa vlasti, prije svega u prijenosu nadležnosti za vršenje javnih poslova, te u konačnici približavanjem procesa odlučivanja što bliže samim građanima. Primjenom drugog principa, proces promjena i spuštanja nadležnosti inciran je građanima, javnim sektorom, političkim i nevladinim organizacijama, u smislu inciciranja prijenosa mesta odlučivanja na vlasti koje su što bliže građanima. Primjenom ovog drugog principa dolazi do jačanja političke i građanske kulture, kao i većeg angažmana i participacije građana u procesu odlučivanja u vršenju javnih poslova.

<sup>226</sup> Krtalić, S., Gasparini, A. (2007), *Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji*, Pregledni članak, Pula: Univerzitet u Puli, str. 2-3

<sup>227</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 378-379

Političko naslijede razvijenih demokratskih zapadno-europskih država govori u prilog da je prvođenje procesa decentralizacije na jedinice lokalne samouprave rezultiralo jačanjem građanske i političke svijesti građana, kao i podizanjem stepena efikasnosti i ekonomičnosti u provođenju javnih politika. Sa aspekta decentralizacije i prijenosa nadležnosti na jedinice lokalne samouprave, samo postojanje jedinica lokalne samouprave podrazumjeva da je proces decentralizacije započeo, dok nivo organizacije, broj i veličina jedinica, kao i obim nadležnosti jedinica svjedoče o stepenu izvršene decentralizacije. Kako bi se adekvatno procijenio stepen decentralizacije u tranzicijskoj državi poput Bosne i Hercegovine, neophodno je u obzir uzeti nekoliko faktora:

1. **Stepen političke autonomije** jedinica lokalne samouprave u pogledu osnovnih nadležnosti jedinice, kao i odnosu spram viših nivoa vlasti;
2. **Stepen finansijske autonomije** jedinica lokalne samouprave u smislu prava na samostalno raspolažanje imovinom, kao i samostalnog raspolažanja finansijskim sredstvima doznačenim za vršenje javnih funkcija;
3. **Način organizacije vlasti** jedinica lokalne samouprave u smislu postojanja demokratski izabranih tijela;
4. **Broj formiranih** jedinica lokalne samouprave kao nus produkt procesa decentralizacije, u smislu većeg broja jedinica sa manjom populacijom, u smislu jačanja procesa demokratičnosti i participacije građana u procesu odlučivanja.<sup>228</sup>

Ispunjavanjem gore navedenih faktora omogućavaju se uslovi za kvalitetan proces decentralizacije u tranzicijskim društвima. Stepen političke autonome, kao jedan od faktora procesa decentralizacije, ogleda se u broju i obimu direktnih i prenesenih nadležnosti na jedinice lokalne samouprave. Pored broja i obima nadležnosti, bitan segment političke autonome jedinica lokalne samouprave predstavlja i samostalnost u odnosu spram većih nivoa vlasti, a posebno u pogledu autonomije u vršenju poslova. Pored navedenog bitan faktor predstavlja i stepen nadzora većih nivoa vlasti, gdje veći nivoi vlasti zadržavaju pravo provjere zakonitosti odluka tijela jedinica lokalne samouprave, te eventualno donošenja smjernica za realizaciju povjerneih poslova. Također, bitno je da vlasti jedinica lokalne samouprave imaju pravo da prilagode lokalnom području način izvršenja povjerenih i direktnih poslova za koje su nadležni, uz obavezno poštivanje propisa viših nivoa vlasti. Stepen finansijske autonome jedinica lokalne samouprave, u zemljama gdje je proces decentralizacije na visokom stupnju, se ogleda u samostalnom raspolažanju finansijskim sredstvima iz budžeta jedinice. Generalno,

---

<sup>228</sup> Đorđević, S. (2002), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 378

u svim državama, centralni nivoi vlasti određuju vrste i visine poreza koje država prikuplja, kao i vrste i procente prihoda od poreza koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave. U razvijenim demokratskim zemljama, jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost uvođenja gradskih ili općinskih poreza, poput prikeza na porez na dohodak fizičkih lica (primjer Republike Hrvatske), te prikeza na porezu na privredne subjekte i drugo. Bitno je napomenuti da pod ovim faktorom jedinice lokalne samouprave imaju pravo da samostalno upravljaju vlastitom imovinom, kao i da imaju autonomiju u potrošnji sredstava i raspodjeli imovine. Stepen razvoja finansijske autonomije je u direktnoj vezi sa stepenom procesa decentralizacije, odnosno gdje je jača fiskalna autonomija jedinica lokalne samouprave, stepon decentralizacije društva na je većem nivou. Kako bi se uopće moglo govoriti o procesu decentralizacije u modernom dobu, ista se povezuje sa postojanjem demokratskih izabranih tijela jedinica lokalne samouprave. Ovaj, možda i najbitniji element, se garantuje ustavima i zakonima, te omogućava građanima da direktno biraju izabrane dužnosnike i funkcionere vlasti jedinica lokalne samouprave, te pored navedenog postojanje ovakvog sistema omogućava građanima da neposredno učestvuju u procesu odlučivanja i donošenja odluka, kroz javne rasprave, zborove, mjesne zajednice, podnošenja peticija i slično. Faktor broja formiranih jedinica lokalne samouprave, možda i najbolje prikazuje do koje je mjere otišao proces decentralizacije. Tako da jedna razvijena, demokratska i decentralizirana država poput Savezne Republike Njemačke sa populacijom od preko 80 miliona građana, ima formiranih oko 13.400 jedinica lokalne samouprave. Uzimajući u obzir broj formiranih jedinica lokalne samouprave i populaciju SR Njemačke evidentno je da prosječna jedinica lokalne samouprave (općina) u SR Njemačkoj ima oko 6.000 stanovnika. Uzimajući u obzir tranzicijske zemlje iz regiona, prosječna velična jedinica lokalne samouprave (općine) varira od 5.900 u Republici Hrvatskoj, do 60.000 u Republici Srbiji. U tabeli ispod prikazani su osnovni podaci o broju i prosječnoj populaciji po jedinicama lokalne samouprave za neke zemlje regiona i Europske Unije.

<b>Država</b>	<b>Površina</b>	<b>Broj stanovnika (mil)</b>	<b>Nivoa vlasti</b>	<b>Jedinice lokalne samouprave</b>	<b>Broj formiranih jednica</b>	<b>Prosječna populacija jedinice</b>
<b>Bosna i Hercegovina</b>	51.000 km <sup>2</sup>	3,5	4 (FBiH)	Općina	117	24.305
			3 (RS)	Grad	26	
			2 (BD)	Distrikt	1	
<b>R Hrvatska</b>	56.578 km <sup>2</sup>	4,1	3	Općina	428	5.914
				Grad	127	

<b>R Srbija</b>	77.474 km <sup>2</sup>	6,9	3	Općina Grad	150 24	39.655
<b>R Crna Gora</b>	13.812km	0,6	2	Općina Glavni grad	22 1	26.783
<b>SR Njemačka</b>	357. 050 km <sup>2</sup>	82	4	Okrug Općina Grad	13.400	6.120
<b>R Slovenija</b>	20.250 km <sup>2</sup>	2	2	Općina Gradske općine	210 11	9.049

Iz table iznad je evidentno da su države iz susjedstva Bosne i Hercegovine, koje su prošle tranziciju, primjenile praksu većine europskih zemalja, te je populacija jedinica lokalne samouprave između 5 do 10 hiljada stanovnika po formiranoj jedinici. Zemlje koje su tranziciji, poput Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore, imaju formirane jedinice lokalne samouprave između 20 i 40 hiljada stanovnika. Obzirom na populacionu veličinu jedinica lokalne samouprave, neophodno je da zemlje u tranziciji, pristupe reformi u organizovanju ovog nivoa vlasti, u smjeru populacionog izjednačavanja jednica lokalne samouprave sa jedinicama u razvijenim europskim zemljama, uvažavajući ekonomske, urbane, demografske i teritorijalne specifičnosti zemalja.

Obzirom na komplikovanu ustavno-političku strukturu Bosne i Hercegovine, te trenutne političke prilike, teško je očekivati da će se izvršiti dalji proces decentralizacije i prijenosa dodatnih nadležnosti na jednice lokalne samouprave. Analizom prikupljenih podataka, primjenom principa iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a koju je Bosna i Hercegovina ratificirala, te praksama i pravnom stečevinom zemalja članica Europske Unije, neophodno je da vlasti u Bosni i Hercegovinu, kroz izmjene postojećih i donošenje novih zakona, reformišu oblast lokalne samouprave. Međutim, nerealna su očekivanja da bi, kroz ustavne reforme, Bosna i Hercegovina u potpunosti odbacila postojanje entiteta i kantona kao nusprodukta mirovnog rješenja, ali će autor iznijeti svoj prijedlog decentralizacije političkog sistema u Bosni i Hercegovini i prijenosa nadležnosti na jednice lokalne samouprave.

Bosna i Hercegovina kroz izmjene postojećeg Ustava, i donošenje novog Ustava, treba u potpunosti odbaciti postojanje administrativno-političke podjele na entitete. Odbacivanjem entiteta kao drugog stupnja vlasti, u Ustav je neophodno uvesti drugi (srednji) regionalni nivo

vlasti, u kojem će se formirati regionalne administrativne jedinice uvažavajući historijsko naslijeđe, ekonomске, socijalne, geografske, saobraćajne i privredne parametre. Ovakvim ustavnim reformama vertikalno ustrojstvo vlasti će se sastojati od tri nivoa, centralnog (državni nivo), regionalnog te lokalnog (jednice lokalne samouprave). Analizirajući teritorijalno-administrativno-političku tradiciju Bosne i Hercegovine, i uvažavajući teorijske analize bosanskohercegovačkih autora, kao i koncepte međunarodnih institucija, istraživanje dovodi do zaključka da je za Bosnu i Hercegovinu optimalno formiranje četiri regije, i 20 mikro-regija ili asocijacija jedinica lokalne samouprave, na način:

1. Sjeverozapadna (Banjalučko-Bihaćka) regija (sjedište Banja Luka)

1) Banjalučka mikroregija (sjedište Banja Luka)

Grad Banja Luka, Općine: Čelinac, Prnjavor, Srbac, Laktaši, Oštara Luka, Ključ i Sanski Most)

2) Bihaćka mikroregija (sjedište Bihać)

Gradovi: Bihać i Cazin, općine: Bužim, Velika Kladuša, Bosanska Krupa, Krupa na Uni)

3) Drvarska mikroregija (sjedište Drvar)

Općine: Drvar, Bosansko Grahovo, Glamoč, Ključ, Bosanski Petrovac, Petrovac i Istočni Drvar)

4) Jajačka mikroregija (sjedište Jajce)

Općine: Jajce, Šipovo, Mrkonjić Grad, Jezero, Kneževac, Kotor Varoš, Dobretići i Ribnik)

5) Prijedorska mikroregija (sjedište Prijedor)

Grad Prijedor, općine Novi Grad, Gradiška, Kozarska Dubica, Kostajnica)

2. Centralna (Sarajevsko-Zenička) regija (sjedište Sarajevo)

1) Podrinjska mikroregija (sjedište Goražde)

Grad Goražde, općine: Kalinovik, Foča, Foča-Ustikolina, Istočno Goražde, Čajniče i Rudo)

2) Romanijska mikroregija (sjedište Rogatica)

Općine: Rogatica, Sokolac, Višegrad, Han Pijesak)

3) Sarajevska mikroregija (sjedište Sarajevo)

Grad Sarajevo i Istočno Sarajevo, općine: Trnovo FBiH, Trnovo, Hadžići, Kreševo, Vogošća, Iljaš, Pale, Istočni Stari Grad, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale FBIH-Prača

4) Travnička mikroregija (sjedište Travnik)

Grad Travnik, općine: Novi Travnik, Vitez, Busovača, Fojnica, Gornji Vakuf, Bugojno i Donji Vakuf

5) Zenička mikroregija (sjedište Zenica)

Gradovi: Zenica i Visoko, općine: Žepče, Zavidovići, Kakanj, Vareš, Visoko, Breza i Kiseljak)

3. Južna (Hercegovačka) regija (sjedište Mostar)

1) Čapljinska mikroregija (sjedište Čapljina)

Gradovi: Čapljina i Široki Brijeg, općine: Stolac, Neum, Ljubuški i Berkovići

2) Livanjska mikroregija (sjedište Livno)

Grad Livno, općine: Tomislavgrad, Kupres i Kupres RS

3) Mostarska mikroregija (sjedište Mostar)

Grad Mostar, općine: Posušje, Nevesinje i Istočni Mostar

4) Neretvanska mikroregija (sjedište Konjic)

Općine: Konjic, Jablanica i Prozor-Rama

5) Trebinjska mikroregija (sjedište Trebinje)

Grad Trebinje, općine: Ravno, Ljubinje, Bileća i Gacko

4. Sjeverno-Istočna (Tuzlansko-Bijeljinska) regija (sjedište Tuzla)

1) Dobojska mikroregija (sjedište Doboј)

Gradovi: Doboј i Gračanica, općine: Teslić, Tešanj, Maglaj, Derventa, Prnjavor, Brod, Doboј Jug, Doboј Istok, Petrovo

2) Bijeljinska mikroregija (sjedište Bijeljina)

Grad Bijeljina, općine: Teočak, Ugljevik, Lopare

3) Brčanska mikroregija (sjedište Brčko)

Brčko distrikt, općine: Gradačac, Orašje, Šamac, Modriča, Odžak, Domaljevac-Šamac, Donji Žabar, Vukosavlje i Pelagićevo

4) Tuzlanska mikroregija (sjedište Tuzla)

Gradovi: Tuzla, Živinice i Srebrenik, općine: Lukavac, Banovići i Kalesija

5) Zvornička mikroregija (sjedište Zvornik)

Grad Zvornik, općine: Kladanj, Šekovići, Vlasenica, Srebrenica, Bratunac, Milići, Osmaci, Sapna i Kalesija<sup>229</sup>



Iz mape iznad, evidentno je formiranje novih, ili ukidanje već postojećih općina nastalih kao produkt Dejtonskog mirovnog sporazuma, poput općina Trnovo, Jezero, Ribnik, Dobojski Jug i Istok, Goražde, Pale-Prača, Ustikolina-Foča, Istočni Mostar, Berkovići i drugih. Ovakvom reorganizacijom, a koja je teško izvodiva uzimajući u obzir političku situaciju u Bosni i Hercegovini, formirale bi se mikroregije ili asocijacije jedinica lokalne samouprave sa 3 do 10 općina u svom sastavu. Makroregije su površinski i populaciono slične veličine, dok bi

<sup>229</sup> Ideja predloženih regija i mikroregija dolazi iz analize dostupne naučne i arhivske građe. Predložene regije i mikroregije obuhvataju teritoriju oba bosanskohercegovačka entiteta, te prate geografske, privredne i historijske regije Bosne i Hercegovine. Imena regija i mikroregija su definirana po geografskim obilježjima ili najvećim urbanim centrima. Autor je uvrstio trenutne nazive jedinica lokalne samouprave, s tim da bi bilo neophodno spajanje postojećih jedinica lokalne samouprave u veće ili formiranje novih jedinica lokalne samouprave.

mikroregije imale različite površinske i populacione kapacitete. U slučaju ovakvih ustavnih promjena, vlast u Bosni i Hercegovini bi bila formirana na tri razine, državnu, regionalnu (makroregije), te jednica lokalne samouprave. Postojanje mikroregija bi bilo poželjno zbog udruživanja susjednih jedinica lokalne samouprave, prvenstveno kako bi se omogućili bolji uvjeti za obavljanje poslova povjerenih jednicama lokalne samouprave, kao i jačanju zajedničkih kapaciteta u oblasti komunalne infrastrukture. Realizacijom ovakavog vida ustavnih reformi u Bosni i Hercegovini, odbacilo bi se postojanje entiteta i distrikta, kao i kantona u federaciji, te bi se formirale četiri makroregije kao drugi stepen vlasti. U slučaju ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine sa tri stupnja vlasti, u osnovne nadležnosti centralnog (državnog) nivova bi bili poslovi:

1. Monetarni i porezni poslovi;
2. Sigurnost i odbrana,
3. Vanjski poslovi i vanjska trgovina,
4. Visoko obrazovanje, kao i donošenje jedinstvenih kurikulum za srednje, osnovno i predškolsko obrazovanje;
5. Sudstvo,
6. Avio saobraćaj,
7. Održavanje javnih saobraćajanica od značaja za državu (autoceste, brze ceste i magistralni putevi, željeznice i vodeni putevi),
8. Zaštita ljudskih prava,
9. Drugi poslovi.

Vlast na nivou države (centralna vlast) bi se podijelila na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast bi činio jednodomna skupština, čije članova bi birali građani na izborima, uz poštivanje minimalne zastupljenosti svih naroda. Međutim ovakvim reformama bi se odbacio imperativ sa etničke na građansku zastupljenost, gdje bi se zastupnici birali sa izbornih lista po mikroregijama, uz poštivanje proporcionalnog broja zastupnika na populaciju makroregije. Također, mogući smijer reformi može ići ka izbornim listama po mikroregijama, gdje bi se svake mikroregije birao određeni broj zastupnika u državnoj skupštini, a što bi omogućilo izbor onih kandidata koji su najprepoznatljiviji i najkvalitetniji u svojim sredinama, bez obzira na etničku pripadnost. Broj zastupnika koji bi se birali sa područja mikroregija trebao bi da odražava broj stanovnika mikroregije uz obavezu da svaka mikroregija ima zastupljene predstavnike. Izvršnu vlast bi činila vlada i Predsjedništvo. Predsjedništvo bi bilo protokolarni šef države, čiji članovi bi se birali direktno na području cijele države, u sastavu po jedan predstavnik bošnjačkog, hrvatskog, i srpskog naroda te jedan predstavnik ostalih. Članovi

Predsjedništva bi se birali sa zajedničke liste, gdje bi svi građani birali sve članove Predsjedništva. Predsjedništvo bi pored protkolarne funkcije imalo nadležnosti u poslovima potvrđivanja imenovanja i raspuštanja vlade, kao i proglašenje vanrednog ili ratnog stanja za područje države. Četiri člana Predsjedništva bi omogućila zastupljenost sve tri etnije i ostalih, a sam parni broj bi onemogućio preglasavanje bilo koje etničke grupe, gdje bi se odluke donosile konenzualno. Sudsku vlast na nivou države bi činili Ustavni sud, te Vrhovni sud koji bi imao nadležnosti u oblasti ratnih zločina, organizovanog kriminala, korupcije i zloupotrebe položaja, te bi bio drugostepeni sud u procesima nižih sudova.

U nadležnosti makroregija, kao srednjeg/drugog nivoa vlasti bi spadali sljedeći poslovi:

1. Srednješkolsko obrazovanje;
2. Zdravstvo (sekundarna i tercijarna zdravstvena zaštita);
3. Prostorno i urbanističko planiranje od značaja za regiju;
4. Privredni razvoj;
5. Saobraćaj i saobraćajna infrastruktura od značaja za regiju;
6. Planiranje i razvoj mreže obrazovnih; zdravstvenih; socijalnih i kulturnih ustanova;
7. Drugi poslovi.

Vlast u makroregijama bi se također podijelila na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Članove zakonodavne vlasti bi građani birali direktno na izborima, uz poštivanje minimalne zastupljenosti svih naroda i ostalih, kao i teritorijalne zastupljenosti svih mikroregija i jedinica lokalne samouprave. Izvršnu vlast na nivou makroregija bi činila Vlada, dok bi sudsku činili sudovi makroregija.

U nadležnosti jedinica lokalne samouprave, nakon provedene ovakve ustavne reforme, bi spadali sljedeći poslovi:

1. Uređenje naselja i stanovanje;
2. Prostorno i urbanističko planiranje;
3. Komunalne djelatnosti;
4. Briga o djeci;
5. Socijalna briga;
6. Primarna zdravstvena zaštitu;
7. Odgoj; predškolsko i osnovno obrazovanje;
8. Kultura; tjelesna kultura i sport;
9. Zaštita potrošača;
10. Zaštita i unaprijeđenje prirodnog okoliša;

11. Protupožarna i civilna zaštitu;
12. Drugi poslovi.

U odnosu na postojeće stanje, jedinice lokalne samouprave bi doatile veći broj izvornih poslova poput osnovnog obrazovanja, zaštite potrošača, primarne zdravstvene zaštite, a za koje bi bilo neophodno obezbjeđivanje dodatnih sredstava u budžetima jedinica. Finansijska sredstva neophodna za realizaciju ovih poslova, obezbjeđivala bi se u budžetima makroregija, te bi se ista doznačavala jedinicama lokalne samouprave za vršenje poslova. Obzirom da zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini, prepoznaju grad i općinu, kao jedinice lokalne samouprave, ista podjela bi se zadržala, s tim da bi došlo do formiranja novih, ili ukidanja već postojećih gradova (primjer Istočnog Sarajeva). Također, neophodno bi bilo i ukidanje paralelnih jedinica lokalne samouprave (primjer Grad Sarajevo), gdje bi se formirala jednica lokalne samouprave u formi grada, u čijem sastavu se nalaze gradske općine, ali uz izmjenu postojećeg stanja, na način ukidanja direktnog izbora općinskih vijećnika i načelnika u gradskim općinama. Ukitanjem ovog izbora, neophodno bi bilo uvođenje direktnog izbora Gradonačelnika Grada Sarajeva, kao i gradskih vijećnika Grada Sarajevo, u različitim formatu u odnosu na trenutni sastav, gdje bi se značajno povećao broj gradskih vijećnika, ali uz poštovanje teritorijalne zastupljenosti svih gradskih općina koje bi ušle u sastav grada. Pored trenutne četri općine, u Grad Sarajevo bi ušle općine Ildiža, Vogošća, Hadžići, Ilijaš, Istočni Stari Grad i Istočno Novo Sarajevo.

Drugi dio ustavnih reformi bi trebao težiti ka povećanju broja jedinica lokalne samouprave (općina), gdje bi novoformirane općine populaciono i teritorijalno približili prosjeku Europskih zemalja. Smanjenjem populacije jedinica lokalne samouprave bi se proces donošenja odluka približio građanima, te bi se u velikoj mjeri povećala transparentnost, efikasnost i demokratičnost procesa donošenja odluka na lokalnom nivou i trošenja javnih finansija. Obzirom da u Bosni i Hercegovini postoji desetak populaciono većih jedinica lokalne samouprave u formi gradova (Sarajevo, Mostar, Banja Luka, Tuzla, Bihać, Zenica, Bijeljina itd.), u istim bi se zadržala podjela na mjesne zajednice. Mjesnim zajednicama bi se u pogledu ovih ustavnih reformi dao veći status, gdje bi građani kroz svoje predstavnike u Mjesnim zajednicama, direktno odlučivali o vršenju javnih poslova na svom području (javne investicije, komunalne infrastruktura, tekuće investicije, itd.). Za mjesne zajednice bi se obezbjeđivala finansijska sredstva u budžetima jedinica lokalne samouprave, što bi bila Zakonom zagarantovana obaveza jednica lokalne samouprave, gdje bi predstavnička vlast u jedinicama lokalne samouprave bila u obavezi da kroz budžet jedinice, obezbijedi finansijska sredstva za sve mjesne zajednice u iznosu od 10-20% ukupnog budžeta. Ova sredstva bi se obezbjeđivala proporcionalno broju stanovnika i površini

mjesne zajednice. Kapitalne investicije na nivou jednice lokalne samouprave bi se realizirale nezavisno od finansijskih sredstava koja pripadaju mjesnim zajednicama, s tim da bi proces donošenja odluka kod kapitalnih investicija morao proći procedure javnih rasprava i zborova građana po mjesnim zajednicama.

### **Primjer budžeta XY jednice lokalne samouprave**

Grad XY

Stanovnika : 50 000

Budžet : 50.000.000 KM

Broj Mjesnih zajednica: 10

Investicije: 30.000.000 KM

Kapitalne investicije: 20.000.000 KM

Sredstva mjesnih zajednica: 10.000.000 KM

Mjesna zajednica A – 8.000 stanovnika – 1.600.000 KM

Mjesna zajednica B – 3.000 Stanovnika – 600.000 KM

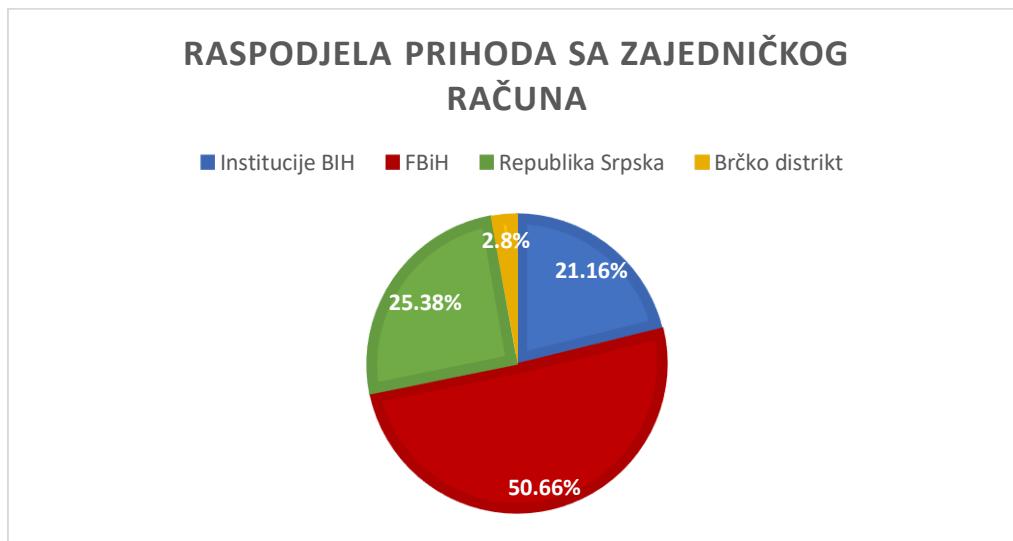
Reforma sistema jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini mora se izvršiti i u oblasti izbornog zakonodavstva. Naime, trenutnim zakonom u predstavničko tijelo jednica lokalne samouprave (vijeća) biraju se svi punoljetni građani nastanjeni na području jednice na neposrednim izborima uz obavezu da politički subjekat pređe cenzus od 3%. Međutim, trenutnim zakonskim rješenjem nisu riješena pitanja teritorijalne zastupljenosti građana, te je nerijedak slučaj (pogotovo u populaciono velikim jedinicama lokalne samuprave) da više mjesnih zajednica ili više desetina hiljada građana sa određenog područja nema svoje predstavnike u vijećima, a što dovodi do zapostavljanja određenih mjesnih zajednica. Reformom ovog djela sistema lokalne samouprave, neophodno bi bilo reformisati izborna pravila, gdje bi se na području jednice lokalne samouprave, predstavnici u vijećima birali kroz više izbornih lista, proporcionalno broju stanovnika na području izbornih lista. Ova izmjena je neophodno zbog jačanja demokratičnosti procesa odličivanja u vršenju javnih poslova, te inkviziji što većeg broja građana u javno odlučivanje.

#### *6.2. Reforma modela finansiranja jedinica lokalne samouprave*

Trenutni model finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, a kako je u prethodnim poglavljima ovog rada pojašnjeno, uređen je različito u oba entiteta. Obzirom da jednice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini imaju ograničena finansijska sredstava za vršenje poslove iz svoje nadležnosti, neophodna bi bila reforma sistema finansiranja u smjeru

prijenosa dodatnih poslova na jednice lokalne samouprave, kao i uvećanje finansijskih sredstava neophodnih za finansiranje jednica lokalne samouprave. Kako bi se omogućio razvoj jednica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, neophodno je prije svega promjeniti formule, kao i zakonska rješenja, o raspodjeli prikupljenih direktnih i indirektnih poreza.

Na prvom mjesto po pitanju poreza, spadaju indirektni porezi, za koje smo već ranije naveli da se skupljaju na nivou države, te da ih prikuplja Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine. Za potrebe istraživanja će se koristiti zvanični podaci za 2018. godinu. Uprava za indirektno oporezivanje je u toku 2018. godine ukupno prikupila 7 milijardi i 596 miliona KM prihoda na zajedničkom računu, od čega 5,200 milijardi KM prihoda od poreza na dodatnu vrijednost, akciza na uvozne proizvode 1,180 milijarde KM, putarina na naftne derivate 621 milion KM, carinskih dadžbina 292 miliona KM i akciza na domaće proizvode 274 milion KM. Raspodjela javnih prihoda sa zajedničkog računa se vršila putem Naloga za raspodjeli prihoda na dnevnoj osnovi, a iznos neto prihoda za raspodjelu u 2018. godini je bio 6,222 milijadi KM. Obzirom na važeće koeficijente raspodjele, iznos u budžet Bosne i Hercegovine doznačeno je 750 miliona KM, u budžet entiteta Federacije 3,290 milijardi, u budžet entiteta Republika Srpska 1,648 milijardi, te u budžet Brčko distrikta 182 miliona KM.<sup>230</sup>



Od navedenog iznosa u 2018. godini je za otplatu vanjskog duga utrošeno 942 miliona KM, od čega za otplatu vanjskog duga entiteta Federacije 606 miliona KM, entiteta RS 329 miliona KM, te Brčko distrikta 7 miliona KM. Analizirajući formule za raspodjelu javnih prihoda od indirektnih poreza sa zajedničkog računa u entitetima, evidentno je da se u entitetu Federacija u budžete jedinica lokalne samouprave usmjeri 8,42% ukupno doznačenih sredstava ovom

<sup>230</sup> Izvještaj o radu UIO za 2018. godinu, izvor: [www.new.uino.gov.ba](http://www.new.uino.gov.ba), preuzeto 12.03.2020.godine

entitetu sa zajedničkog računa se doznačava dodatnih 0,25 za funkcionisanje Grada Sarajeva, tako da je u 2018. godini jednicama lokalne samouprave u federaciji doznačeno oko 238.077.000 KM, dok je u entitetu Republika Srpska jednicama lokalne samouprave doznačeno oko 395.520.000 KM, odnosno 24% ukupno doznačenih sredstava ovom entitetu.<sup>231</sup>

Analizirajući raspodjeljena sredstava sa zajedničkog računa, te sredstava doznačena jednicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, evidentno je da jednicama lokalne samouprave, a po važećim zakonskim rješenjima, pripada oko 13,1% prihoda od indirektnih poreza, odnosno oko 700 miliona KM. (prosjek za oba entita)<sup>232</sup> Jedinice lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska imaju značajnija sredstva po osnovu indirektnih poreza, ali imaju i dodatne nadležnosti u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti i obrazovanju, a što iziskuje dodatna finansijska sredstva.

Pored prihoda od indirektnih poreza, od direktnih poreza jednicama lokalne samouprave pripadaju: u federaciji 28,5% prihoda od poreza na dohodak (plaću), dok jednicama u entitetu RS pripada 25% od sredstava prikupljenih po ovom osnovu. Pored navedenog, jednicama pripadaju u prihodi od poreza na promet nekretnina, imovinu, te u slučaju entiteta RS prihodi od poreza na lična primanja. Kako je u ranijim poglavljima navedeno, na primjeru 10 jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, prihodi istih za 2019. godinu su bili u iznosu od 281.871.618,51KM, od čega porezni prihodi (prihodi od direktnih, indirektnih i drugih poreza) čine 35,86% ukupnih prihoda. Bužet Kantona Sarajevo je za 2019. godinu bio u iznosu od 892.372.306 KM, od čega je poreznih prihoda 715.207.504 KM. U svjetlu reforme sistema finasiranja jednica lokalne samouprave, neophodno bi bilo da se poveća procenat učešća jednica lokalne samouprave u raspodjeli sredstava sa zajedničkog računa sa trenutnih 8,42% na cca 15% (za entitet Federaciju). Pored navedenog, neophodno je u nadležnost jednica lokalne samouprave prebaciti predškolsko i osnovno obrazovanje, te primarnu zdravstvenu zaštitu, a što bi bilo neophodno pratiti dostatnim finansijskim sredstvima. Reformom finansiranja jednica javnog sektora u entitetu Federacija, prijedlog je da jednicama lokalne samouprave pripadaju prihodi po osnovu:

- 15% sredstava od indirektnih poreza;
- 50% sredstava poreza na dobit svih pravnih i fizičkih lica sa područja jednice lokalne samouprave;

---

<sup>231</sup> Za Grad Sarajevo se primjenjuje koeficijent od 0,25% od sredstava sa zajedničkog računa koji pripadaju Federaciji

<sup>232</sup> Prihodi od indirektnih poreza Brčko distrikta i jedinica lokalne samouprave u oba entiteta

- 50-75% poreza na dohodak/plaću uplaćenog na području jednice lokalne samouprave.

Pored navedenih poreza neophodno je da se reformom finansiranja jedinica lokalne samouprave u isključive prihode odrede sljedeći prihodi:

- Naknade i takse od registracije motornih vozila;
- Turističke ili boravišne takse;
- minimalno 50% koncesionih naknada;
- 100% prihoda na osnovu poreza na imovinu;
- 100% prihoda na osnovu poreza na luksuz;
- 100% prihoda na osnovu poreza na vikend kuće i odmor.

Za realizaciju navedenih prihoda neophodno bi bilo donošenje nekih novih Zakona na entitetskom i kantonalmom nivou, ali tek nakon usvajanja novog federalnog Zakona o principima lokalne samouprave, kojim bi se predvidio prijenos ranije pobrojanih nadležnosti, kao i pratećih finansijskih sredstava.

## **Zaključna razmatranja**

U ovom radu teorijski su obrađeni pojmovi vezani za sistem funkcionisanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, kao i teoretski prijedlozi autora u vezi primjene principa supsidijarnosti kao načela za reformu finansiranja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Poseban akcenat rada posvećen je Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, i primjeni principa Povelje u političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Elaboracijom teme, daje se objektivni prikaz teorijskih osnova lokalne samouprave, sa aspekta Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Ustava Bosne i Hercegovine, entiteta i kantona, sa posebnim osvrtom na proces decentralizacije i finansijske autonomije jednica lokalne samouprave. Obzirom da je oblast uređenja sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u nadležnosti entiteta, entiteti su donešenim zakonima regulisali da jedinice lokalne samouprave čine gradovi i općine. Zanimljivo je da su zakonska rješenja u entitetima dosta različita u pogledu obima poslova i finansiranja jedinica lokalne samouprave, gdje se može doći do zaključka da su jedinice lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska autonomnije u odnosu na jedinice iz Federacije. Pored navedenih razlika, razlike su uočljive i u samom obimu zakonskih rješenja, gdje Zakon entiteta Republika Srpska detaljano definiše cjelokupan sistem jedinica lokalne samouprave do najsitnijih detalja, poput broja uposlenika jedinica lokalne samouprave, dok je federalni zakon uopćen te ostavlja mogućnost Kantonima da detaljnije obrade ovu oblasti. Obzirom na dnevno-političke situacije u Bosni i Hercegovini, u većini kantona nisu doneseni Zakoni o lokalnoj samoupravi koji bi bili usaglašeni sa federalnim i Europskom povoljenom o lokalnoj samoupravi, što doprinosi različitim rješenjima u ovoj oblasti. Velike razlike u entitetima se ogledaju i u načinu finansiranja jedinica lokalne samouprave, gdje jedinicama iz entiteta Republika Srpska pripada znatno veći dio javnih finansija, posebno onih prikupljenih od indirektnih poreza. Observacijom budžeta jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, dolazi se do zaključka da se u budžete jedinica u ovom kantonu, vraća manje od 10% javnih prihoda koji se prikupe na području ovih jedinica, dok ostatak odlazi za funkcionisanje viših nivoa vlasti. Nepravedan položaj jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo se ogleda i u činjenici da ove jedinice imaju zanemarive prihode od poreza na dohodak, kao i minimalne nadležnosti u oblasti komunalne infrastrukture, obrazovanja, socijalne brige i drugih, a što ih dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na jedinice iz drugih kantona i entiteta. Obradom građe i komparacijom sistema lokalne samouprave i sistema finansiranja lokalne samouprave u Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori, dolazi se do zaključka da jedinice lokalne samouprave u kompariranim zemljama Europske unije imaju dosta povoljniji položaj

u državnom aparatu, kao i značajnije izvore finansiranja, od observiranih entitetskih sistema u Bosni i Hercegovini. Obzirom da je sistem lokalne samouprave, u direktnoj vezi sa procesom decentralizacije, istraživanjem se došlo do zaključka da proces decentralizacije i primjena principa supsidijarnosti u vršenju javnih poslova, pospješuje modernizaciju državnog aparata, kao i jačanje demokratičnosti u vršenju javnih poslova, a što na kraju dovodi do ekonomičnije i efikasnije javne uprave.

Rad ima za svrhu doprinijeti raspravi o neophodnosti reforme kompletног sistema lokalne samouprave, a posebno sa aspekta reforme finansiranja sistema lokalne samouprave. U konačnici, istraživanjem se dolazi do prijedloga za reformu finansiranja sistema lokalne samouprave, sa posebnim akcentom na osnovnu hipotezu da je fiskalna decentralizacija osnova reforme finansiranja jedinica lokalne samouprave. Osnovni zaključak do kojeg se došlo kroz elaboraciju teme rada, jeste da je skoro nemoguće unaprijediti sistem funkcionisanja i finansiranja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, bez kvalitetnih i suštinskih ustavnih reformi, uz poštivanje principa iz Europske povolje o lokalnoj samoupravi i druge pravne stećevine Europske Unije, a koje bi se prije svega ogledale u odbacivanju entitetske administrativne podjele. Uvažavajući radove drugih autora, u radu je iznešen prijedlog reforme kompletног sistema lokalne, kao i administrativno-teritorijalnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, sa posebnim akcentom na sistem regionalne i lokalne samouprave.

## Literatura

*Stručna literatura:*

1. Alain, D., (1997), *The European Charter of Local Self Government and its Application, Drafting, Principles, Implementations*, Vijeće Europe
2. Antić, D., (2013), Časopis Odabrani prijevodi, *Višerazinski fiskalni sustav u Bosni: razvoj i suočavanje s gospodarskom krizom*, Zagreb: Institut za javne financije
3. Anto, B., (1998), *Financijska praksa*, Zagreb, Institut za javne finansije
4. Đorđević, S. (2002), *Renesanska lokalne vlasti*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
5. Đulabić, V., (2018), *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije*, Zagreb: Fondacija Friedrich Ebert Stiftung
6. Dulabić, V., Gardašević, Đ., Kregar, J., Musa, A., Rivalić, S., Rogić Lugarić, T., (2011), *Decentralizacija*, Zagreb: Centar za demokraciju i parvo Miko Tripalo
7. Đulić, K., Jocović, M., Kaluđerović, J., Kmezić, S. (2016), *Fiskalna decentralizacija i finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori*, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet i Centar za izdavaštvo i informisanje
8. Duraković, N., (2010), *Uporedni politički sistemi*, Sarajevo: Pravnik fakultet Sarajevo
9. Grupa autora, (2003), *Financiranje lokalne samouprave Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*, Zagreb: Fondacija Friedrich Ebert Stiftung
10. Hadžiosmanović, I., Mameledžija, I., (2012), *Konkurentnost lokalne zajednice kroz razvoj privrede i e-uprave*, Sarajevo: Dobra knjiga
11. Hušić, J., (2017), Časopis Pravnik vijesnik, *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Osjek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
12. Krtalić, S., Gasparini, A. (2007), *Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji*, Pregledni članak, Pula: Univerzitet u Puli
13. Kurtćehajić, S., (2007), *Politički sistem Bosne i Hercegovine – knjiga treća*, Sarajevo
14. Lauč, Z., (1999), Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, *Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti*, Zagreb: Institut za javnu upravu
15. Lavić, S. (2014). *Leksikon socioloških pojmove*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu
16. Leskovac, S., (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Sarajevo
17. Loevi, R. (1969), *O porijeklu države*, u knjizi: *Teorije o društvu – Knjiga II*, Beograd: Vuk Karadžić
18. Lukeš-Petrović, M., (2002), Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, *Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne ipodručne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija*, Zagreb: Institut za javnu upravu
19. *Mala politička enciklopedija* (1966), Beograd: Savremena administracija
20. Mamford, L. (2005) *Grad u istoriji*, London: Book & Marso
21. Manning, Parison, (2003), Appendix, E: Glossary: World Bank
22. Marija, M., (2005), *Compliance of the Croatian Legislative Framework with the European Charter of Local Self-Government*, Republika Hrvatska, USAID
23. Mesihović, N., (2003), *Uvod u metodologiju društvenih nauka*, Sarajevo: Ekonomski fakultet

24. Moser-Starrach, S., Beecroft M., *Objašnjenje europske povelje o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba) dana
25. Mrčetić, G, Giljević, T (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb: Hrvatska javna uprava
26. Mujakić I., M., (2016), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini – Drugo*, izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo: Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Američki univerzitet u Bosni i Hercegovini, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine
27. Partnerska grupa za razvoj lokalne uprave u BiH, (2006), *Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BiH*, Banja Luka: Razvojna Agencija EDA Banja Luka
28. Pavić, Ž. (2010), Hrvatska javna uprava, *Velicina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*, Zagreb: Institut za javnu upravu
29. Pejanović, M. (2005), *Politički razvitak BiH u postdejtnoskom periodu*, Sarajevo: TKD Šahinpašić
30. Pejanović, M., Sadiković, E. (2010.), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo/Zagreb: TKD:Šahinpašić
31. Pejanović, M., Zlokapa, Z., Zolić, H., Arnautović, S., *Općine/općine u Bosni i Hercegovini-demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice*, Poglavlje I. *Ustavno-zakonski koncept i razvoj lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Promocult: Sarajevo
32. Pusić, Eugen, (1985), *Upravni sistemi*, Zagreb: Grafički zavod Hrvatske
33. Renzsich, W., *Lokalne financije u Njemačkoj*: Temeljne informacije
34. Sabina, Ž., (2013) *Evropska politika lokalne samuprave i Bosna i Hercegovina*, Sarajevo
35. Sadiković, E., (2014), *Evropa regija – Kohezijska politika Europske unije i zapadni Balkan*, Sarajevo: TKD:Šahinpašić
36. Šantić, Ž., Skoko, B., Jerković, D., (2014), Znanstveni časopis Ekonomski misao i praksa, *Financijsko izravnavanje u BiH – izazovi i ograničenja*, Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku
37. Šešić, B. (1982), *Osnovi metodologije društvenih nauka*, Beograd: Naučna knjiga
38. Vujević, M. (2002). Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti. VI dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga
39. Zlokapa, Z., Kopajtich-Škrlec, N., Pavlović-Križanić, T., Lavtar, R., Arangelov, G., (2008), *Dobro je dobro saradivati - ruka ruci - iskustva u razvoju lokalne samouprave*, Banja Luka: Agencija za razvoj preduzeća Eda
40. Zoran, Š. (2019), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Split, Pravni Fakultet u Splitu

*Povelje, Ustavi, Zakoni i podzakonski akti:*

1. *Europska Povelja o lokalnoj samoupravi*, (2003), Sarajevo, Ured Vijeća Europe- OSCE Misija u Bosni i Hercegovini, 20.11.2020.godine, [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)
2. *Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo*, 18.11.2019.godine, [www.skupstina.ks.gov.ba](http://www.skupstina.ks.gov.ba)
3. *Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi županije Posavske*, 18.11.2019.godine, [www.zupanijaposavska.ba](http://www.zupanijaposavska.ba)
4. *Opći sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995., 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)
5. *Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine* (prečišćeni tekst), „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 02 02-36/10, 15.12.2019.godine, [www.skupstinabd.ba](http://www.skupstinabd.ba)
6. *Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, od 14. decembra 1995. 18.11.2019.godine, [www.mup.ks.gov.ba](http://www.mup.ks.gov.ba)

7. *Ustav Crne Gore*, „Službeni list RCG“ br. 66/06, 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me) dana
8. *Ustav entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 19.11.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)
9. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 19.11.2019.godine., [www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba](http://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba)
10. *Ustav Republike Hrvatske*, 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)
11. *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 49/06, 51/09, 18.11.2019.godine, [www.aarhus.ba](http://www.aarhus.ba) dana
12. *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH broj 22/06, 43/08, 74/08, 22/09, 35/14 i 94/15, 18.11.2019.godine, [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)
13. *Zakon o budžetskom sistemu entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 04.11.2019.godine, [www.vladars.net](http://www.vladars.net)
14. *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, prečišćeni tekst, ( Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)
15. *Zakon o finansiranju lokalne samouprave Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 3/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)
16. *Zakon o lokalnoj i podružnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske*, prečišćeni tekst, (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 , 36/09, 150/11, 144/12 , 19/13 , 137/15- i 123/17), 27.01.2020.godine, [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr)
17. *Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore*, "Službeni list CG", br. 2/2018 i 34/2019., 27.12.2019.godine, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me)
18. *Zakon o lokalnoj samoupravi entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)
19. *Zakon o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona*, Službene novine Tuzlanskog kantona broj 13/07, 18.11.2019.godine, [www.vladatrk.kim.ba](http://www.vladatrk.kim.ba)
20. *Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona*, Službene glasnik Unsko-sanskog kantona broj 08/11, 18.11.2019.godine, [www.vladausk.ba](http://www.vladausk.ba)
21. *Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Zapadnohercegovačke*, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke broj 10/09, 18/11, 11/17 , 18.11.2019.godine, [www.mpiuzzh.com](http://www.mpiuzzh.com)
22. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Narodne novine Hercegbosanske županije broj 4/98, 10/05, 19.11.2019. godine, [www.vladahbz.com](http://www.vladahbz.com)
23. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona, broj 04/00, 18.11.2019. godine, [www.mppulshnk.gov.ba](http://www.mppulshnk.gov.ba)
24. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službene novine Zeničko-dobojskog kantona broj 13/98, 08/00, 02/05, 18.11.2019.godine, [www.zdk.ba](http://www.zdk.ba)
25. *Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16, 18.11.2019.godine, [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)
26. *Zakon o ministarstvima federalne uprave Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, broj 56/02, 19/03, 38/05, 02/06, 08/06 i 61/06, 21.11.2019.godine, [www.fbihvlada.gov.ba](http://www.fbihvlada.gov.ba)
27. *Zakon o teritorijalno organizaciji entiteta Republika Srpska*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj /09, 10.12.2019.godine, [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)
28. *Zakon o Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08, 18.11.2019.godine, [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)

*Publikacije institucija:*

1. *Federacija u brojkama 2019. godine*, Federalni Zavod za statistiku, 19.11.2019. godine, [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)
2. *Financiranje lokalne samouprave, Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske (2003)*, Zagreb:Zaklada Friedrich Ebert
3. *Izvori finansiranja budžeta lokalne samouprave u pojedinim zemljama regionala i EU*, Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut, (2017), Podgorica: Istraživački centar – Parlamentarni institut
4. *Kanton Sarajevo u brojkama 2019.*, Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2019., 05.12.2019.godine [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)
5. *Lokalna i područna (regionalna) samouprava, Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 27.01.2020.godine, [www.sauprava.gov.hr](http://www.sauprava.gov.hr)
6. Obavijest o održavanju Javne rasprave o Nacrtu zakona o lokalnoj samoupravi Bosansko – podrinjskog kantona Goražde, 18.11.2019.godine, [www.bpkg.gov.ba](http://www.bpkg.gov.ba)
7. *Popis stanovništva u Republici Crnoj Gori 2011. godine*, 27.12.2019. godine, [www.monstat.org](http://www.monstat.org)
8. *Popis županija, gradova i općina*, Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 28.01.2020. godine, [www.uprava.gov.hr](http://www.uprava.gov.hr)
9. *Population by age and sex, by settlements*, 2011 census, 30.01.2020.godine, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)
10. Publikacija, *Članovi Vlade Republike Srpske*, 22.11.2019.godine, [www.vladars.net](http://www.vladars.net)
11. Publikacija, *Sazivi Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine*, 18.11.2019.godine, [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)
12. Publikacija: *Makroekonomski pokazatelji po kantonima FBiH 2018.*, Federalni zavod za programiranje razvoja
13. Publikacija: *Socioekonomski pokazatelji po općinama FBiH 2018.*, Federalni zavod za programiranje razvoja

*Budžeti jednica lokalne samouprave*

1. *Budžet Grada Sarajeva za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.gradskovijece.sarajevo.ba](http://www.gradskovijece.sarajevo.ba)
2. *Budžet Općine Stari Grad Sarajevo za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.starigrad.ba](http://www.starigrad.ba)
3. *Budžet Općine Centar Sarajevo za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.centar.ba](http://www.centar.ba)
4. *Budžet Općine Novo Sarajevo za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.novosarajevo.ba](http://www.novosarajevo.ba)
5. *Budžet Općine Novi Grad Sarajevo za 2019.godinu*, 4.11.2019.godine, [www.novigradsarajevo.ba](http://www.novigradsarajevo.ba)
6. *Budžet Općine Ilidža za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.općinailidža.ba](http://www.općinailidža.ba)
7. *Budžet Općine Vogošća za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.vogosca.ba](http://www.vogosca.ba)
8. *Budžet Općine Hadžići za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.hadzici.ba](http://www.hadzici.ba)
9. *Budžet Općine Ilijaš za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.ilijas.ba](http://www.ilijas.ba)
10. *Budžet Općine Trnovo za 2019.godinu*, 04.11.2019.godine, [www.trnovo.ba](http://www.trnovo.ba)
11. *Proračun Grada Osijeka za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr)
12. *Budžet Općine Nikšić za 2019. godinu*, 30.01.2020.godine, [www.niksic.me](http://www.niksic.me)