

Невенко Врањеш*

Ивана Лешчен**

Прегледни чланак

UDK 352:316.774(497.6 Република Српска)

DOI 10.7251/POL1305261V

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ У ВРЕМЕНУ ТРАНЗИЦИЈЕ

Local government in Republic of Srpska in time of transition

Abstract: *The local government is an independent management system that is constituted on the narrower parts of the national territory. The development of local government, its constitutional and legal position and the ability of citizens and local governments to independently regulate and decide on issues of local importance are the essential parameters of the level of democracy in the country. The subject of this paper is to analyze the state of local government in the Republic of Srpska legal and political point of view. The first part discusses the historical development of local government in the Republic of Srpska and various social factors under which was emerging as its constitutional and legal position. The second part of the paper includes an analysis of compliance of the structural elements of local self-government in the Republic of Srpska with those of the European Charter of Local Self-Government, whose implementation is a major goal of the transition.*

Key words: *local government, public administration, Republic of Srpska, the European Charter of Local Self-Government and transition.*

Анстракт: Локална самоуправа представља самосталан систем управљања који се конституише на ужим дијеловима државне територије. Развијеност локалне самоуправе, њена уставна и законска позиција као и могућност грађана и органа јединица локалне самоуправе да самостално уређују и одлучују о питањима од локалног значаја представљају битне параметре степена демократизације државе. Предмет овог рада је анализа стања локалне самоуправе у Републици Српској с правног и политичког становишта. У првом дијелу рада разматра се историјски развој локалне самоуправе у Републици Српској и разни друштвени чиниоци под којима је настајала као и њен уставни и законски положај. Други дио рада обухвата анализу усклађености структуралних елемената локалне самоуправе у Републици Српској са Европском повељом о локалној самоуправи чија имплементација представља главни транзициони циљ.

* Доцент на предмету јавна управа Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци

** Ивана Лешчен, студенткиња Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци

Кључне ријечи: локална самоуправа, јавна управа, Република Српска, Европска повеља о локалној самоуправи и транзиција.

1. Појам и елементи локалне самоуправе

Појам локалне самоуправе, уставноправном терминологијом посматрано, у блиској је вези са појмовима децентрализација и деконцентрација.

Инструмент помоћу којег се постиже потпуна подређеност нецентралних органа централним и успоставља централистичко државно уређење у унитарној држави назива се деконцентрација, док се инструмент помоћу којег се нецентралним органима оставља извјестан степен самосталности у односу на централне органе и успоставља децентрализовано државно уређење назива се децентрализација.

Деконцентрација и децентрализација су два модалитета остваривања начела јединства државне воље у унитарној држави. Заједничко им је то што и један и други изражавају центрифугалну тенденцију у унитарној држави, која државну власт, прије свега државну управу приближава грађанима. А то је једно од обиљежја добро уређене државе, јер се, како је говорио још Наполеон III *“са даљине се може владати, али се само из близине може управљати”*.¹

Суштински, „деконцентрована власт“, представља једну те исту „дисперзовану“ (најчешће територијално размјештену) државну власт, док се децентрализација може схватити као преношење послова државне управе из надлежности централних државних органа на нецентралне органе типа локалних органа управе или чак на локална представничка тијела, која бира локално становништво, тј. грађани директно. Код децентрализације послови државне управе преносе се на органе које су непосредно изабрали грађани, тј. локално становништво или локално представничко тијело, а не на органе који су постављени од стране државе (као што је случај код деконцентрације) и тиме имају својство државних органа. Према једној сликовитој одредби, деконцентрација је *“увијек исти чекић који кује; скраћује му се само дршка”*.

С друге стране, имајући у виду, да се послови локалне самоуправе дијеле на послове изворног и послове пренесеног дјелокруга, те да на територији локалне заједнице дјелују и централни државни органи, несумњиво је, да централна власт користећи принцип деконцентрације, врши управну дјелатност на подручју локалне самоуправе како кроз своје посебне органе тако и кроз послове пренесеног дјелокруга које обављају локални органи.

¹ Види шире: Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције, дванаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП “Службени гласник”, Београд, 2008, стр. 399–499. Такође, шире видјети: Вучетић, Д.: *Децентрализација у континенталним правним системима, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2012.

Слиједом наведеног, закључујемо, да појам локалне самоуправе најдиректније можемо везати за појам децентрализације власти, односно локална самоуправа је облик децентрализације државне власти.

Локална самоуправа се може сматрати обликом одлучивања и управљања у ужим локалним заједницама, на ужој територији. Она представља самостално уређивање и рјешавање многих животних потреба становника на одређеном дијелу државне територије. Локална самоуправа је тип децентрализације у коме њени органи нису постављени од виших органа, него су у правилу, непосредно бирани од грађана одређеног локалитета.²

Појам локалне самоуправе означава у Европи и у свијету различита уређења, међу којима су приличне разлике које су примјетне почевши од терминологије, нпр. енглески је израз: „*Local Government*“, француски: „*L administration locale*“, руски: „*местное самоуправление*“, њемачки: „*Kommunale Selbstverwaltung*“, италијански: „*amministrazione locale*“, швајцарски: „*autonomie locale*“ итд. Енглески израз значи нешто друго од француског, као „локална влада“ или „локално управљање“, док је француски израз „локална управа“. Енглески појам има, дакле, шире значење и исказује политички садржај, а њемачки појам значи као и наш „локална заједница“. У свим овим земљама локална самоуправа означава истоврсну али не и једнаку институцију.⁴

Теоријски приступ одређењу локалне самоуправе, дивергира од аутора до аутора. Тако, према Проф. Ратку Марковићу, локална самоуправа је облик одлучивања и управљања у локалним заједницама, конституисаним на ужим дијеловима државне територије, и то непосредно од стране њених становника или путем њихових представника, које они непосредно бирају, као и других локалних органа. То је локална власт коју врше локални органи, самовлада грађана у локалним заједницама. Локална самоуправа је оригинална, својствена, па и основна организација власти.⁵

Темељни принцип који одређују садржину локалне самоуправе је принцип да је развој локалне самоуправе везан за демократију, и да без демократије нема локалне самоуправе⁶. Наиме, локална самоуправа и локална демократија

² Види шире: Милићевић, Н. и др.: *Локална и регионална самоуправа*, Центар за промоцију цивилног друштва Сарајево, Сарајево, 2001, стр. 17

³ Шмидовник, Ј.: *Локална самоуправа*, Сарајево, Студентска штампарија Универзитета Сарајево, Сарајево, 1999, стр. 23. Такође, шире видјети: Кузмановић, Р.: *Уставно право, четврто измијењено и допуњено издање*, Факултет пословне економије, Бањалука 2006, стр. 540.

⁴ Појмови локална управа и локална самоуправа су различити како термилошки тако и суштински. Обично се појам локална управа везује за централизацију локалних органа француског типа, док се локална самоуправа везује за децентрализацију енглеског типа. О томе шире: Лилић, С.: *Управно право и управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 145.

⁵ Марковић, Р.: *Op. cit.*, стр. 403.

⁶ Побрић, Н.: *Уставно право*, Слово, Мостар, 2000, стр. 356.

су у међусобној интеракција. У том смислу, локална самоуправа је само потребан али не и довољан услов за локалну демократију.⁷

Локална аутономија је могућност локалних власти да одлучују по свом нахођењу, ослобођени контроле виших нивоа власти.⁸

Локално управљање је самоуправљање које подразумева управљање једним пословима у локалној заједници преко тијела које чине изабрани представници те заједнице.⁹

Уобзирујући наведено, можемо констатовати, да локална самоуправа обухвата у односу на централне органе, аутономију одлучивања демократски изабраних локалних органа у одређеним уставом и законом уређеним и прописаним областима друштвеног, економског, правног и политичког живота.

Као битни елементи сваке локалне заједнице обично се помињу територија, становништво и њихове потребе, затим рад на задовољавању тих потреба, те свијест људи о заједници којој припадају.¹⁰ И у погледу елемента локалне самоуправе различита су виђења. Тако према проф. Влају елементи локалне самоуправе су: територијални, правни, функционални, организацијски и финансијски.¹¹ Овде се очигледно ради о ширем приступу у коме се износе организацијско–функционални елементи локалне самоуправе док би ужи приступ обухватао углавном организацијске елементе локалне самоуправе.

Неспорно, према већини аутора, како основни (структурални) елементи локалне заједнице, намећу се: територија, становништво, органи власти и инфраструктура, а као материјални елементи убрајају се: надлежности, самосталност у одлучивању и финансијски приходи.

1. Историјски осврт на локалну самоуправу у Републици Српској

Настанак, развој и профилисање локалне самоуправе на простору Босне и Херцеговине, а самим тим и Републике Српске одвијао се под утицајем неколико система владавине, почевши од Отоманског царства преко Аустроугарске империје и југословенских заједница па до данашње сложене државне заједнице Босне и Херцеговине, државне заједнице у свему *sui generis* карактера. При томе, ваља напоменути, да су различити политички и правни режими под којим се обликовао систем локалне самоуправе оставили дубоке трагове у материјалној и духовној култури локалних заједница.

⁷ Pratchett, L.: *Local Autonomy, Local Democracy and the "New Localism"*, The Montfort University, Political Studies, Vol. 52, 2004.

⁸ Goldsmith, M.: "Local Autonomy", *Challenge to Local Government*, SAGE Publications, London 1990.

⁹ Вугне, Т.: *Local Government in Britain, fifth edition*, Penguin Books, London 1990.

¹⁰ Шмидовник, Ј.: *Op. cit.*, стр. 13–19.

¹¹ Влај, С.: *Локална самоуправа, предавања*, Универзитет у Љубљани – Факултет за управу, Љубљана, 2007, стр. 4.

Пропашћу средњовијековне босанске државе и доласком Турака, 1463. године, основан је тзв. Босански санџак (округ) са сједиштем у Сарајеву, на чијем челу је био санџак-бег. Током 1470. године основан је Херцеговачки санџак, са сједиштем у Фочи. Оба поменута санџака били су у саставу румелијског беглербеге. Санџаци су се даље дијелили на тимаре и зеамете или зијаме. Крај периода Отоманске империје Босна и Херцеговина је дочекала подијељена у шест санџака (Сарајевски, Мостарски, Зворнички, Травнички, Бихаћки и Бањалучки). За разлику од ондашњих Западноевропских држава у којима је била спојена економска и политичка власт у рукама феудалаца, а путем феуда, у Османлијском царству та власт је била спојена у рукама државе. У поређењу са стањем на Западу, османлијска држава је давала само симболичну аутономију феудалцима (спахијама). У оваквим организационим облицима не налазимо елементе локалне самоуправе осим територијалних субјективитета који су махом војне природе. Снажно централистичко уређење Турске са врховном влашћу султана у цивилном дијелу и великог везира у војном те јасно разграничење на два слоја становништва (војнике и рају) нису остављали могућност развоја локалне самоуправе у правном смислу.

Берлинским конгресом, 1878. године, Аустроугарска је добила право да успостави војну владавину над Босном и Херцеговином. Иако је те исте године успоставила највећим дијелом војну власт, до потпуне анексије је дошло крајем 1908. године. Земљом је све до 1882. године управљао војни командант који је био одговоран Министарству финансија у Бечу. Након тога долази до одвајања цивилне власти од војне. Административно–територијалну подјелу Босне и Херцеговине чинили су: 6 округа, 54 котара, 4 града, 23 котарске испоставе те општине (сеоске и градске) које су имале свој статут са одређеним степеном самоуправе.¹² Аустроугарски период је окончан подјелом на округе (Бихаћки, Бањалучки, Травнички, Сарајевски, Тузлански и Мостарски). Локална самоуправа је посебно долазила до изражаја у општинама у чијим тијелима власти учествују домаћи представници. Градске општине биле су погодне за рјешавање комуналних проблема, а политичка власт их је контролисала континуирано и директно преко котара.

У првих десет година Краљевине СХС, Босна и Херцеговина је задржала подјелу на округе из аустроугарског периода, а затим је у дијеловима сврстана у четири бановине (Врбаска, Дринска, Приморска и Зетска) од којих су двије имале сједиште на простору БиХ (Бања Лука и Сарајево), а само је Врбаска бановина цијелом територијом лежала у оквирима раније Босне и Херцеговине. Бановине су имале статус управних и самоуправних јединица и биле су подијељене на срезове и општине. Оне су представљале у исто вријеме самоуправне јединице и јединице територијалне подјеле државе у управном погледу. Банска управа је истовремено другостепена општа управна власт државе и ор-

¹² Кунић, П.: *Управно право*, Правни факултет у Бањалуци и Висока школа унутрашњих послова у Бањалуци, Бањалука, 2010, стр. 48.

ган регионалне управе односно самоуправе.¹³

У току четрдесетседмогодишњег периода Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине промјене у политичко–територијалној и административној организацији простора су биле ријетке, а и оне које су се дешавале ишле су у правцу јачања централне власти. После 1945. године, Босна и Херцеговина је подијељена на четири административне области, са 78 срезова унутар тих области (бањалучка–24 среза, тузланска–23, сарајевска–17 и мостарска–18). Већ 1952. године укинуте су области и број срезова редукован на 67, а затим су услиједиле даљње трансформације, односно 1959. године број срезова је смањен на 12, да би у 1963. дошло до потпуног укидања срезова и цијели простор БиХ је једноставно подијељен на 106 општина, са потпуно идентичним политичко–територијалним и административним надлежностима. Једина промјена у наредних 30 година је повећање броја општина на 109, а новина је и увођење политичко–територијалног субјекта Град Сарајево, који је обједињавао десет општина. Истина, закон о територијалној организацији и локалној управи је предвиђао облике удруживања у заједнице општина, али на том нивоу власти није било никаквих ингеренција и у практичном животу оне се нису примјењивале. Ниво централизације власти у 1990. години, који се огледа у двостепеном политичком организовању република – општина, био је већи него у било ком другом периоду егзистирања Босне и Херцеговине у претходних сто и више година (Аустроугарска, Краљевина СХС–Краљевина Југославија, ФНРЈ–СФРЈ).¹⁴

Суштински, у периоду прве и друге Југославије, у свим типовима локалне самоуправе, општина је била основна јединица.

На садашњи систем локалне самоуправе највише је утицао комунистички режим и његов концепт власти. Принцип којег су се комунисти држали у својим трансформацијама простора био је да једну општину сачињава један град с околином која му природно гравитира. А пошто им је идеал био економски јака општина, сматрали су да се тај циљ може постићи само преко велике општине. Територијална подјела из овог времена, надживјела је своје творце и одржала се до данас, иако је деценијама показивала своју дисфункционалност.¹⁵

Урушавање социјалистичких институција као што су планска привреда и монистички политички систем пропраћено је увођењем демократских еквивалената–тржишном привредом и плуралистичким политичким односима. Сматрало се, да ће од свих сегмената старог политичког система бити најједноставније демонтирати комунални систем и замјенити га класичном локалном самоуправом, али пракса није оправдала очекивање.

¹³ Костић, Л.: *Административно право Краљевине Југославије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1993, стр. 224.

¹⁴ Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекановић, М.: *Регионализација у Републици Српској, моделски приступ*, Економски институт Бања Лука, Бања Лука, 2006, стр. 24–25.

¹⁵ Милићевић, Н. и др.: *Op. cit.*, стр. 188.

Повратак на изворни концепт локалне самоуправе, какав постоји и примјењује се у већини земаља свијета није аутоматски ријешило све проблеме које је савремена општина у Републици Српској наследила из претходних времена и од ранијих правних и политичких поредака. У првом реду то су: а) проблем величине општине; б) проблем разликовања између градске и сеоске општине и в) проблем једностепене структуре локалне самоуправе.¹⁶

У систем локалне самоуправе уграђене су демократске форме али се овај дио политичког система ипак није суштински демократизовао. Локална самоуправа је остала неразвијена, у вањским односима зависна од државе, а у унутрашњим ослоњена на неформалну моћ као у претходним облицима владавине.

2. Уставни и законски положај локалне самоуправе у Републици Српској

Устав Босне и Херцеговине не спомиње локалну самоуправу нити једном ријечју.¹⁷ Изостављање овог сегмента из највишег правног акта државе представља највјероватнији став уставотворца да државне надлежности редукује на најмањи могући број како би се избјегао немогуће спроводљиви концепт државног централизма.

Локална самоуправа је, дакле, изван ингеренција централне државне власти. Тиме се ни најмање не умањује друштвени и политички значај овог дијела политичког система. Босна и Херцеговина је ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи 12.07.2002. године. Такође, Босна и Херцеговина се, између осталог, обавезала да ће у току наредне двије године од ратификације извршити њено провођење. Сама Повеља не инсистира да одредбе о локалној самоуправи буду уграђене у уставе држава потписница. Тако је у чл. 2 Повеље, утврђена обавеза потписница да принцип локалне самоуправе установе законом и, тамо гдје је то могуће уставом. Будући да је Устав БиХ једном општом одредбом (генерална клаузула надлежности) сва овлаштења која изричито нису повјерена држави препустио у надлежност ентитета (пресумпција надлежности у корист ентитета), то подразумемијева да је у тој групи и локална самоуправа.

Дакле, локална самоуправа се не налази међу десет надлежности резервисаних за Босну и Херцеговину. С друге стране, устав ентитета садрже одредбе о локалној самоуправи, али не у толикој мјери и садржински не тако богате да би се могло рећи да устав конституишу цјеловит модел локалне самоуправе. Наравно, од највишег правног акта то се и не очекује, јер његов задатак је, прије свега, да успостави одређене институције, гарантује права и

¹⁶ Милићевић, Н. и др.: *Op. cit.*, стр. 189.

¹⁷ Шире видјети: Дмичић, М.: *Модернизација, професионализам и усавршавање локалне самоуправе у систему уставних промјена у БиХ*, Модерна управа бр. 1, часопис за управно-правну теорију и праксу (Ур. Карајица В.), Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, 2008, стр. 35–54.

слободе и створи механизме њихове заштите.¹⁸

Развојни пут Устава Републике Српске открива противрјечан однос уставотворца према питању локалне самоуправе. Очигледно вођен чињеницом, да је локална самоуправа основа демократије, уставотворац јој је у првој важећој верзији устава из 1992. године посветио демократски снажне одредбе у чак 14 чланова.¹⁹ Врхунац је представљао право предлагања закона које су по Уставу имале све општине.²⁰ Првим измјенама устава ово је право без икаквог образложења укинато (замјењено је правом општина да покрећу иницијативу), а каснијим измјенама локална самоуправа је сведена на садашња два члана.

Устав РС је током времена претрпио читав низ промјена,²¹ али и упркос томе остале су неке кључне одредбе чије би досљедна операционализација битно повећала политичку тежину локалне самоуправе. У једном од својих првих чланова Устав РС сврстава локалну самоуправу у саме темеље на којима почива уставно уређење земље односно локална самоуправа је стављена уз бок оним основним институцијама на којима су усидрене све модрене демократије. Као уставна категорија, локална самоуправа у Републици Српској је добила повлаштен статус. Већина устава, наиме, осим што конституише локалну самоуправу као дио политичког система, обично садржи још само норму да се локална самоуправа уређује законом.²²

Основни правни оквир за функционисање локалне самоуправе представља Закон о локалној самоуправи. Први закон о локалној самоуправи у Републици Српској донијет је 1994. године, а други 1999. године. Они се између себе знатно разликују по основним рјешењима која су прихватили и, у суштини, представљају типичне транзиционе законе за које је карактеристично трагање и експериментисање у тражењу оптималних и демократских рјешења.²³ Поред Закона о локалној самоуправи законодавни оквир локалне самоуправе чине и други прописи као што су нпр. Закон о територијалној организацији РС,

18 Врањеш, Н., Шопин, М.: *Правни положај локалне самоуправе у Републици Српској са освртом на локалне изборе*, Зборник радова са међународног научног скупа на тему: „Политичка култура, дијалог, толеранција и демократија у Р. Српској и Босни и Херцеговини – стање, путеви и перспективе за локалне изборе 2012. године”, (ур. Вејновић Д.), ЕДЦ, Бања Лука, 2012, стр. 83–90.

19 *Устав Републике Српске*, Службени гласник Српског народа у Босни и Херцеговини, бр. 03/92.

20 Амандман XII на Устав Српске Републике Босне и Херцеговине: „Право предлагања закона и других прописа имају народни посланици, Влада, предсједник Републике, скупштина општине и најмање 3000 бирача“, Службени гласник Републике Српске, бр. 15/92.

21 Видјети: Службени гласник Републике Српске“, број 21/92 – пречишћени текст, затим: Службени гласник Републике Српске, бр.: 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.

22 Специфичност Устава Републике Српске огледа се и у томе што је дио посвећен општини исувише конкретизовао; са прецизношћу својственом законима, а не уставима, набраја послове које општина обавља. То су искључиво локални и комунални послови, чиме је направљен заокрет у односу на раније, врло широке надлежности општине у привреди и кадровској политици.

23 Милићевић, Н. и др.: *Op. cit.*, стр. 188.

Изборни закон БиХ и Изборни закон РС, Закон о буџетском систему, Закон о комуналним дјелатностима, Закон о грађевинском земљишту, Закон о уређењу простора, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о водама и др.²⁴

Закон о локалној самоуправи Републике Српске²⁵ није усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи. Посебна мањкавост закона огледа се у недовољно разрађеној партиципацији грађана у раду и одлучивању и грађанским иницијативама у локалној самоуправи. С обзиром да Европска повеља о локалној самоуправи представља референтни оквир за будући развој локалне самоуправе њена имплементација налаже озбиљан приступ.

Самом појму локалне самоуправе посвећен је Члан 3 Европске повеље о локалној самоуправи који гласи: „Локална самоуправа подразумијева право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним дијеловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва. Ово право локалне власти ће вршити путем савјета или скупштина, састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права, а који могу имати извршне органе који су им одговорни. Ово право неће ни у којем смислу дерогирати зборове грађана, референдуме или било који други облик непосредног учешћа грађана гдје је то предвиђено статутом.“²⁶

Повеља очито полази од институционалног схватања локалне самоуправе или бар у њеном виђењу овог дијела политичког система институције власти су у првом плану. Истина, институције које дјелују у „границама закона“ и „у интересу локалног становништва.“ Институције се формирају демократски („на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права“) и саме ће се придржавати демократских процедура и неће „ни у којем смислу дерогирати било који облик непосредног учешћа грађана у одлучивању“ тамо гдје је непосредно учешће грађана предвиђено

²⁴ Кунић, П.: *Op. cit.*, стр. 303.

²⁵ *Закон о локалној самоуправи*, Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04, 42/05 и 118/05. Измјене и допуне Закона о локалној самоуправи које је Народна скупштина Републике Српске усвојила 26.04.2013. године до момента завршетка овог текста није објављен у Службеном гласнику Републике Српске. Поменутих измјенама и допунама уводе се нове надлежности скупштине јединице локалне самоуправе и начелника општине, односно градоначелника. Такође, нацрт закона у казним одредбама регулише питање свих видова дискриминације. Надаље, Нацртом закона се на потпуни начин уређује радно-правни статус начелника одјељења општинске управе и секретара скупштине јединице локалне самоуправе, техничких и помоћних радника и приправника у општинској управи, удаљење службеника из општинске управе, те дисциплинска одговорност службеника. Нацртом је дефинисано и да секретар Скупштине општине/града има статус општинског службеника, а именује га Скупштина локалне заједнице након спроведеног јавног конкурса. Нацртом закона о измјенама и допунама Закона о локалној самоуправи, уводе се и нове надлежности парламента јединице локалне самоуправе и начелника општине, односно градоначелника.

²⁶ *Члан 3. Европске повеље о локалној самоуправи*, Европска повеља о локалној самоуправи, Канцеларија Савјета Европе и ОБС мисија у БиХ, публикација, Сарајево, 2003, стр. 6–7.

статутом. Ово имплицира да су могуће и јединице локалне самоуправе чији статuti не предвиђају непосредно учешће грађана у одлучивању, тј. такве јединице у којима је локална самоуправа искључиво представничка. Другим ријечима, Повеља дефинише локалну самоуправу као мрежу јавних тијела демократски изабраних и надлежних да у складу са демократским процедурама регулишу одређене дијелове јавних послова и да управљају њима. Повеља при томе узима у обзир и основни демократски принцип о праву грађанина да учествује у вођењу јавних послова. Повеља заправо полази од овога принципа и зато је он уграђен у њену преамбулу. Међутим, сам концепт локалне самоуправе је институционални, иако институције не смију засјенити облике непосредне демократије тамо гдје они постоје.

Ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи, Босна и Херцеговина се обавезала да њена начела угради у свој правни систем. Будући да повеља инсистира на децентрализацији и супсидијарности, могло се очекивати да преузимање европских стандарда смањи опасност од централизације. Штавише, безброј је примјера другачијег поступања. Тако, Народна скупштина Републике Српке је на сједници одржаној 23. јула 2003. године донијела Закључак којим је обавезала владу Републике Српске да за септембарско засједање Народне скупштине Републике Српске припреми Закон о измјенама и допунама Закона о комуналним дјелатностима у дијелу који се односи на комунална предузећа, а у циљу враћања надлежности локалним заједницама над овим предузећима, као и да се преиспитају рјешења у Закону о приватизацији државног капитала у предузећима, а која се односе на приватизацију комуналних предузећа. До усвајања ових измјена влада Републике Српске ће обуставити именована управних и надзорних одбора у овим предузећима.²⁷ Међутим, не само да Влада ништа од овога није урадила него је убрзо донесен нови Закон о јавним предузећима,²⁸ по којем Влада поново именује представнике државног капитала у јавним комуналним предузећима, а локална управа још увијек нема никакве надлежности у овом процесу. Комуналне дјелатности спадају у самосталне послове општина; оне су за обављање ових дјелатности одговорне грађанима и свакодневно су изложене јавном оцјењивању, а с друге стране, из наведеног се види колико су општине заиста самосталне у управљању овим дјелатностима. Парадоксална је констатација, да комуналним, дакле општинским, предузећима управља држава, а да су општине одговорне за посљедице. Ово је један од кључних проблема локалне самоуправе у Републици Српској.

Слична ситуација је и са приватизацијом пословних простора који су општине изградиле својим средствима и који представља имовину општина. Овдје је Влада другачије поступила па је Законом о приватизацији пословних зграда, пословних просторија и гаража,²⁹ општинама остављено, да проводе по-

²⁷ Овај закључак је објављен у Службеном гласнику РС, број 68/03.

²⁸ Службени гласник РС, број 75/04 и 78/11.

²⁹ Службени гласник РС, број 98/04, 71/10 и 30/12.

ступак њихове приватизације, али су истима узета средства од приватизације. Наиме, општинама је остављено 30% тих средстава, с тим да им је одређено у које намјене то могу користити. Посебан проблем представљају искључиве надлежности Републике Српске које су општине морале преузети силом прилика. То се посебно односи на борачко-инвалидску заштиту и збрињавање избјеглог и расељеног становништва.

Ратификовање Европске повеље о локалној самоуправи требало је до-нијети велики напредак у демократизацији Босне и Херцеговине, а самим тим и Републике Српске. Нажалост, овај процес се одвија и сувише споро. Још увијек су јаке централистичке тенденције виших нивоа власти, а слабо развијени механизми заштите права локалне самоуправе. Европска повеља о локалној самоуправи до сада се примјењивала недосљедно.

3. Финансирање локалне самоуправе

Устав и Закон су предвидјели да локалне јединице имају више врста прихода. Устав Републике Српске у члану 103 предвиђа двије врста прихода: „приходи утврђени законом“ и „средства за обављање повјерених послова“. Закон о локалној самоуправи прописује, да општина „ради извршавања својих задатака (...) обезбјеђује средства из својих прихода“ и да уколико та средства нису довољна, „недостајући дио средстава обезбјеђује се из буџета Републике“.³⁰ Овде уочавамо финансијску зависност локалних од централних органа власти.

Ситуацију додатно отежава и чињеница што су приходи (развијенијих) локалних заједница веома ограничени, а виши нивои управе настављају са централизацијом фискалног система. О потреби и процесу фискалне децентрализације још нема ни ријечи, иако је управо фискална децентрализација једна од најважнијих одлика транзиције.³¹ Једна од кључних претпоставки за обављање послова локалне самоуправе у оквиру надлежности које јој припадају је располагање адекватним ресурсима.

Постојећа концепција финансирања локалне самоуправе у Републици Српској, заснива се на ставу, да локална заједница треба да има довољно средстава за своје функционисање. Овај општи став се не проводи тако што се локалним заједницама надомјештају недостајућа средства са вишег нивоа власти како би се обезбиједило њихово несметано функционисање и развој. Стварно функционисање се своди на то, да се расходи локалне заједнице свде у оквиру могућих прихода, при чему се развој локалне заједнице, унапрјеђење комуналне инфраструктуре (саобраћај, водоснабдјевање, енергетика, топловоди, отпад, екологија и др.), друштвене инфраструктуре (школство, здравство, култура, спорт, информисање) и јавних служби углавном не може наћи међу приорите-

³⁰ Милићевић, Н. и др.: *Op. cit.*, стр. 232.

³¹ *Decentralization: Experiments and Reforms* (Editor: Emilia Kandeва), OSI/LGI, Budapest, 2000.

тима. Новелирана законска регулатива у Републици Српској не нуде рјешења овог проблема. Лош процес приватизације, недостатак свјежег капитала, одсуство било каквих значајних привредних инвестиција, политичка нестабилност и неразвијеност су чиниоци који економско стање у локалним јединицама чине дугорочно несигурним, а саме локалне јединице непривлчним озбиљним инвеститорима.

4. Људски ресурси у локалној самоуправи

Већина успјешних организација данас истиче у први план знања и способности људи као најважније факторе сопственог успјеха. Локална самоуправа је сервис њених грађана и пореских обвезника. Њен основни производ је услуга, а људи запослени у општинској управи су главни и најважнији субјекат у пружању квалитетних услуга. Због тога се подразумејева, да општинска управа, да би била успјешна, мора у сваком тренутку посједовати компетентне, способне и добро мотивисане руководиоце и службенике. Основни модел на којем се заснива управљање људским ресурсима као савремен концепт,³² сажето се може представити на слједећи начин: радни учинак = оно што човјек може (способност, компетентност) X оно што хоће (мотивисаност) X околности.³³

Концепт управљања људским ресурсима, дакле, подразумејева истовремено подизање нивоа све три битне групе фактора, и компетентности и мотивисаности запослених, али и услова у којим они раде. Тај захтјев експлицитно садржи и Европска повеља о локалној самоуправи, у 2. ставу члана 6: „Услови рада запослених у локалним органима власти биће такви да омогуће запошљавање висококвалитетног особља, способног и компетентног. У том циљу, обезбједиће се одговарајући услови и могућности за обуку запослених у управи, њихово одговарајуће награђивање, као и могућности напредовања у служби.“

У Републици Српској двије трећине запослених у локалној управи има преко 40 година.³⁴ То може да значи да је знатан дио особља општинских управа задржан из претходног система. Неповољна старосна структура води и претпоставци о недостатку неких важних савремених подручја знања, кључних за усвајање европских стандарда и прикључивање глобалном информатичком друштву (знање енглеског језика, информатичка знања и компјутерске вјештине, корисничка оријентација, тимски рад и пројектни приступ итд.), које образовни систем раније напросто није фаворизовао или садржавао. Истовремено, оваква старосна структура упућује на закључак о бирократском менталитету и

³² Ријеч је о концепту који је теоретски, а у развијеним друштвима и успјешним организацијама и практично, замијенио раније важећи концепт персоналног или кадровског менаџмента.

³³ Знаком множења (X) напросто се жели рећи да ће радни учинак, као резултат, бити једнак нули ако је било који од фактора нула.

³⁴ Извор: Истраживање Министарства управе и локалне самоуправе Републике Српске.

чиновничком, рутинском приступу као доминантним карактеристикама већине општинских управа³⁵.

Ни квалификациона структура није охрабрујућа. Чињеница да мање од једне трећине запослених има универзитетску диплому, а више од половине средњошколско образовање, отвара питања обима и квалитета стручних, специјалистичких знања потребних за обављање послова управе.³⁶ Уз питања обима и квалитета постојећих стручних знања и вјештина у општинским управама, све је израженији проблем њиховог обнављања и усавршавања, јер стручна знања све брже застарјевају, а постојећа образовна инфраструктура у Републици Српској уопште није прилагођена захтијевима континуираног, животног учења. У томе су практично општине препуштене саме себи, с једне стране, и донаторским пројектима, с друге стране.

Проблем вишка запослених у администрацији, карактеристичан за Републику Српску, очигледан је и на локалном нивоу. Према подацима кориштеним у „Стратегији развоја информационог друштва у БиХ“, у Републици Српској у просјеку је један општински чиновник долазио на 367 становника, а у развијеном свијету отприлике један на 2000. Разлика је сувише велика, без обзира на огромну разлику у околностима која оваква поређења често чини веома проблематичним.³⁷

Нема поузданих података о димензијама проблема вишка запослених у општинској управи. Ипак, проблем је, макар на општинском нивоу, схваћен веома озбиљно и у највећем броју општина у неколико последиједњих година постепено се рјешава, често мукотрпно и без довољно средстава за прилично скупе отпремнине. Рјешавање проблема вишка запослених (у квантитативном смислу) претпоставка је за рјешавање другог, супротног проблема – мањка запослених (у квалитативном смислу), јер „трошак сувишног и недовољно квалификованог особља узрокује немогућност упошљавања одговарајућих стручњака, нарочито финансијском и информатичком подручју, а што је критично за било који процес реформи“.³⁸ Рјешавање проблема вишка запослених, посебно је лимитирано помањкањем менаџерске смјелости начелника и средстава у општинским буџетима, док је рјешавање другог проблема (мањак квалитетног особља) битно условљено стварањем квалитетније системске подршке. Дио оба проблема могао би се рјешити преквалификацијом и доквалификацијом постојећег особља, када би постојала пратећа инфраструктура у виду одгова-

³⁵ До таквог закључка дошло се и у Прелиминарној дијагнози стања локалне управе у БиХ, обављеној на узорку од 14 општина 2000. и 2001. године (видјети у: „Развој добре управе“, ЕДА Бања Лука 2002, стр. 12). Налази су потврђени и касније у готово истовјетном теренском истраживању на узорку од 9 општина у регији Добоја.

³⁶ *Извјештај о е-спремности БиХ, прелиминарна студија, конференцијски материјал*, УНДП БиХ, Сарајево, 2003.

³⁷ *Стратегија развоја информационог друштва у БиХ*, публикација, Савјет министара БиХ и УНДП БиХ, Сарајево, 2004.

³⁸ *Пројена локалне управе у Босни и Херцеговини и препоруке*, USAID, новембар 2003, стр. 13.

рајућих програма стручног образовања и обуке и квалификованих институција. Такве инфраструктуре за сада нема.

Постизање добре управе један је од кључних циљева реформе јавне управе, а самим тим и локалне самоуправе као њене организационе компоненте, посебно за земље у транзицији. Корисничка оријентација најсажетије се дефинише у одређивању локалне самоуправе као сервиса њених грађана, а ефективност у основи представља однос између остварених излаза (резултата) и постављених циљева – остваривање релевантних циљева локалне самоуправе.

Достизање модела добре управе (Good governance), могуће је само квалитетном кадровском структуром, поготово на менаџерском нивоу. Такође, постоји потреба да се умјесто административне културе, која наглашава поштовање процедура, континуитета, правилности без обзира на трошкове и сигурност, уведе нова менаџерска култура, култура одговорности, иновације, свијести о трошковима и прогресивног развоја.³⁹ Бирократски модел управе и у теоријском и у емпиријском смислу остаје дискредитован. Ново јавно управљање се бори за добру и квалитетну администрацију која ће се мјерити по резултатима.⁴⁰

5. Процес реформе јавне управе с освртом на локалну самоуправу у Републици Српској

Реформа јавне управе у Босни и Херцеговини, званично је отпочела прихватањем документа „Реформа јавне управе – наш програм“ 28. марта 2003. године у Бриселу од стране државних и ентитетских представника.⁴¹ Документ је представљао оријентире за припрему недостајуће стратегије за реформу јавне управе у БиХ.

Као одговор на главна питања која се односе на процес реформе јавне управе сачињена је „Стратегија за реформу јавне управе у БиХ“. Стратегија представља изричит услов Европске уније за напредак према Споразуму о стабилизацији и придруживању БиХ, чија сврха је, да јасно утврди напредан пут у реформи јавне управе и омогући свим нивоима власти информацију о обавезама које произилазе из наведене реформе. Као пратећи документ Стратегије за реформу јавне управе у БиХ сачињен је Акциони план 1, који садржи

³⁹ Копрић, И.: *Структура и комуницирање у управним организацијама*, Правни факултет, Загреб, 1999, стр. 267.

⁴⁰ Димитријевић, П.: *Менаџмент јавне управе*, Правни факултет, Бања Лука, 2009, стр. 20. Такође, упоредити: Злокапа, З.: *Реформе јавног сектора: Да ли је могло боље? Вашингтонски модел новог јавног менаџмента: Почети и резултати*, Модерна управа бр. 1, часопис за управно-правну теорију и праксу (Ур. Карајица В.), Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, 2008, тр. 63–81.

⁴¹ Програм реформе јавне управе у Републици Српској сачињен је раније и верификован од стране Владе РС још 2000. године

предвиђене акције за шест кључних области у јавној управи које треба провести како би се повећали општи капацитети јавне управе. Влада Републике Српске донијела је Закључак бр. 04/1-12-1871/06 од 31.08.2006. године, којим је подржала Стратегију реформе јавне управе у БиХ и Акциони план 1.

Акциони план 1 Стратегије за реформу јавне управе садржи утврђене акције које ће се проводити како би се побољшали капацитети јавне управе, које су предвиђене за шест кључних области јавне управе и то: Развој капацитета за доношење политика и координацију, Јавне финансије, Управљање људским потенцијалима, Управни поступак, Институциоанлне комуникације и Информационе технологије.⁴²

Примјена модела добре управе, који подразумеијева корисничку оријентацију, повећање ефикасности, транспарентности и учешћа грађана, у данашње вријеме се не може ни замислити без кориштења информационо-комуникационих технологија. Све већа употреба ових технологија и напредак Интернета ставили су веома моћне алате на располагање грађанима, предузећима, али и општинским управама.

Путем коришћења информационо-комуникационих технологија, општинска администрација може да побољша услуге, чинећи их бржим, далеко доступнијим и ефикаснијим, као и да своје пословање приближи грађанима, предузећима и другим заинтересованим странама. Стога је ово изазов за општинске администрације, да се прилагоде и уведу иновативне начине рада, укључујући здрава и стабилна партнерства са приватним сектором.

Прелазака рада локалне управе са „мануелног“ на електронско пословање се, исто тако, не може замислити без примјене принципа добре управе, јер увођење нових технологија подразумеијева и крупне промјене менталних образаца и унутрашњих процедура рада администрације.

Електронизацију рада општинске управе треба схватити као дио цјелокупне транзиције ка доброј управи, а не као техничко-технолошки подухват. Такво увођење „електронске управе“ може се с правом сматрати еволуционим процесом у коме се смјењују периоди брзих промјена са периодима застоја који су потребни да би се настале промјене разумјеле и провеле.

Незаобилазна трансформација локалне управе кроз интензивирање примјене информационо-комуникационих технологија један је од сегмената изградње информационог друштва у Републици Српској. Примјена нових технологија знатно ће измјенити устаљено мишљење о спорој, неефикасној и скупој управи, које сада влада међу грађанима.

Са повећањем степена интегрисаности локалне управе у информатичко друштво повећаваће се и ефикасност, транспарентност, приступачност, као и

⁴² http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/DJEL/Pages/Reforma_javne_uprave.aspx, 07.05.2013.

оријентисаност према корисницима. Повећањем степена употребе инфорамци-оно-комуникационих технологија и увођењем услуга електронског пословања општине ће олакшати приступ грађанима и другим корисницима, омогућити размјену података из јавне евиденције са другим општинама, а такође индиректно утицати на развој свијести о потреби коришћења модерних технологија.

Стратегија реформе јавне управе на нивоу Босне и Херцеговине, говори јако мало, готово ништа о локалној самоуправи очигледно запостављајући чињеницу, да у организационом (формалном) смислу јавну управу поред органа државне управе чине и субјекти са јавним овлаштењима и јединице локалне самоуправе.⁴³

У Републици Српској, постоји документ „Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009 – 2015. године“⁴⁴ чији је циљ да усмјери, олакша и убрза трансформацију локалне самоуправе. Стратегија полази од анализе тренутног структуралног и функционалног стања, SWOT анализе, преко стратешког и оквирног акционог плана долазећи до конкретних приједлога и прегледа кључних института локалне самоуправе. Наведени документ представља солидну и операционалну стратешку основу за реформу и развој, мада се већ *prima facie* уочава његова неусклађеност са многобројним другим законским документима, а првенствено са Законом о локалној самоуправи.

6. Закључак

Структурално и функционално појам локалне самоуправе везан је за појам децентрализације што подразумева да се дио државне власти уставним и законским одредницама преноси у надлежност локалних субјеката, а у циљу лакшег и квалитетнијег управљања и задовољавања виталних потреба грађана локалне заједнице. Локална самоуправа представља значајан показатељ степена развоја демократије конкретне државе и друштва. Због тога, европске земље придају велики значај принципу децентрализације те су изградиле снажан

⁴³ О теоријскоправном појму управе шире видјети: Кунић, П.: *Управно право, општи и посебни дио*, Правни факултет у Бањалуци, Бањалука, 2001, стр. 3–28; Марковић, Р.: *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 25–26; Димитријевић Павле, Марковић, Р.: *Управно право I*, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд, 1986, стр.18; Димитријевић Предраг: *Управно право, општи део, књига прва*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 86; Лилић, С., Кунић, П., Димитријевић Предраг и Марковић, М.: *Управно право, универзитетски уџбеник*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 73–74; Myers, P.: *An Introduction to Public Administration*, London, 1970, p. 1; Otenuyo, E., Lind, N.: *Research in Public Policy Analysis and management*, Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.

⁴⁴ *Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009 – 2015. године, публикација*, влада Републике Српске, Бања Лука, 2010. Такође, шире о стању локалне самоуправе у БиХ, видјети: *Коцка до коцке Добро је доброградити, модели организације локалне самоуправе*, (ур. Злокапа, З.), ЕДА, Бањалука, 2007, стр. 178–208.

правни и институционални оквир за њено успостављање и развој кроз стално јачање локалне самоуправе. Овоме у прилог иде и чињеница да је Савјет Европе, још 1985. године, усвојио Европску повељу о локалној самоуправи која не намеће модел локалне самоуправе већ дефинише принципе локалне аутономије који гарантују политичку, административну и финансијску независност локалних власти.

Институт локалне самоуправе на нашим просторима има још увијек саввим другу конотацију. Када је у питању појам локална самоуправа, помињање тог термина код нас обично асоцира на два значења. Први познати и интензивно коришћен модел социјалистичког самоуправљања који је дуго година доминирао у политичкој идеологији у држави у којој смо живјели и други, на неко аутономно одлучивање које опет води ка самосталности, сецесији, разградњи и дисолуцији одређене средине. Јер чим нешто има могућност да самостално одлучује то може и постати самостално. Ово, тим више, ако се ради о самоуправи у чврстом федералном систему државнополитичког уређења.

Сваки облик државног уређења мање или више на одређен начин подразумева постојање локалне самоуправе јер немогуће је систем изградити толико кохезионо и централистички да се њиме управља, одлучује и влада на цијелој територији из једног центра, а да се при томе постигне потпуна ефикасност његовог функционисања. Стога и крути хијерархијски устројени федералистички системи познају децентрализацију власти кроз локалну самоуправу.

Локална самоуправа *de facto* постоји само тамо гдје локалне власти непосредно изабране од стране локалног становништва неометано врше јавне послове који су од непосредног значаја за јединице локалне самоуправе.

Локална самоуправа је један од темеља уставног уређења Републике Српске, иако Устав Републике Српске не садржи ни једну одредбу којом би се гарантовало право на локалну самоуправу, упркос чињеници да таква одредба представља садржај већине савремених устава.

Закон о локалној самоуправи не разрађује у довољној мјери принципе Европске повеље о локалној самоуправи. У садашњем садржају закон је предимензионисан јер је регулисао обимну законску материју која обухвата неколико области друштвених односа. Посебна оптерећеност овог закона произилази из чињенице да је истим регулисан готово у цјелини и радно–правни статус запослених у јединицама локалне самоуправе. Усљед наведеног недавно се приступило изради Закона о измјенама и допунама закона о локалној самоуправи које је и усвојен. Сходно разматраним измјенама и допунама које су изузетно обимне, мишљења смо да би много исправније било донијети *lex ferenda* који би на један нов и конзистентан начин регулисао ову веома значајну материју.

Такође, многобројним другим законима, држава је значајно ограничила не само права дата Законом о локалној самоуправи већ је извршила и директну интервенцију на послове изворног локалног дјелокруга, а посебно у области природних ресурса, инфраструктуре и разних прихода и фискалитета. Наведено

дено указује на чињеницу, да републичка власт мора уобзирити права локалне самоуправе дата Законом о локалној самоуправи приликом доношења многобројних других закона како би се избјегла дерогација основног закона.

Усклађивањем домаћег законодавства са стандардима Европске уније, у области локалне самоуправе, неопходно је прихватити суштинске промјене и нове вриједносне карактеристике те усвојити: корисничку умјесто бирократске оријентације, отвореност и транспарентност умјесто затворености, дискретности и тајности, владавину права умјесто самовоље о вођењу јавних послова, али и нова значења ефикасности и ефикасности поступања управе и локалне самоуправе.

7. Литература

- Byrne, T.: *Local Government in Britain, fifth edition*, Penguin Books, London 1990.
- Decentralization: Experiments and Reforms* (Editor: Emilia Kandeва), OSI/LGI, Budapest, 2000.
- Goldsmith, M.: “Local Autonomy”, *Challenge to Local Government*, SAGE Publications, London 1990.
- Pratchett, L.: *Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”*, The Montfort University, Political Studies, Vol. 52, 2004.
- Влај, С.: *Локална самоуправа, предавања*, Универзитет у Љубљани – Факултет за управу, Љубљана, 2007.
- Врањеш, Н., Шопин, М.: *Правни положај локалне самоуправе у Републици Српској са освртом на локалне изборе*, Зборник радова са међународног научног скупа на тему: “Политичка култура, дијалог, толеранција и демократија у Р. Српској и Босни и Херцеговини – стање, путеви и перспективе за локалне изборе 2012. године”, (ур. Вејновић Д.), ЕДЦ, Бања Лука, 2012.
- Вучетић, Д.: *Децентрализација у континенталним правним системима, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2012.
- Димитријевић, П.: *Менаџмент јавне управе*, Правни факултет, Бања Лука, 2009.
- Дмичић, М.: *Модернизација, професионализам и усавршавање локалне самоуправе у систему уставних промјена у БиХ*, Модерна управа бр. 1, часопис за управно–правну теорију и праксу (Ур. Карајица В.), Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, 2008.
- Злокапа, З.: *Реформе јавног сектора: Да ли је могло боље? Вашингтонски модел новог јавног менаџмента: Почети и резултати*, Модерна управа бр. 1, часопис за управно–правну теорију и праксу (Ур. Карајица В.), Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, 2008.
- Извјештај о е-спремности БиХ, прелиминарна студија, конференцијски материјал*, УНДП БиХ, Сарајево, 2003.
- Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекановић, М.: *Регионализација у Републици Српској, моделски приступ*, Економски институт Бања Лука, Бања Лука, 2006.
- Копрић, И.: *Структура и комуницирање у управним организацијама*, Правни факултет, Загреб, 1999.
- Костић, Л.: *Административно право Краљевине Југославије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1993.
- Коцка до коцке Добро је доброградити, модели организације локалне*

- самоуправе*, (ур. Злокапа, З.), ЕДА, Бањалука, 2007.
- Кузмановић, Р.: *Уставно право, четврто измијењено и допуњено издање*, Факултет пословне економије, Бањалука 2006.
- Кунјић, П.: *Управно право*, Правни факултет у Бањалуци и Висока школа унутрашњих послова у Бањалуци, Бањалука, 2010.
- Лилић, С.: *Управно право и управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2009.
- Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције, дванаесто осовременењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП “Службени гласник“, Београд, 2008.
- Милићевић, Н. и др.: *Локална и регионална самоуправа*, Центар за промоцију цивилног друштва Сарајево, Сарајево, 2001.
- Побрић, Н.: *Уставно право*, Слово, Мостар, 2000.
- Процјена локалне управе у Босни и Херцеговини и препоруке*, USAID, новембар 2003.
- Развој добре управе*, ЕДА Бања Лука 2002.
- Стратегија развоја информационог друштва у БиХ*, Савјет министара БиХ и УНДП БиХ, Сарајево, 2004.
- Устав Републике Српске*, Службени гласник Српског народа у Босни и Херцеговини, бр. 03/92.
- Шмидовник, Ј.: *Локална самоуправа*, Сарајево, Студентска штампарија Универзитета Сарајево, Сарајево, 1999.