

## ***Uloga i značaj lokalnih samouprava u procesu evrointegracija (uz osvrt na pozitivno zakonodavstvo i političke procese u RS i BiH)***

Procesi društvene transformacije, koja se neminovno odvija na putu jedne države ka njenom punom članstvu u Evropskoj uniji, podrazumijevaju važnu i aktivnu ulogu lokalnih (regionalnih) samouprava te njihovo pozicioniranje kao nezaobilaznih aktera u preuzimanju, prilagođavanju i provođenju evropskih pravnih te političkih tekovina i vrijednosti. Lokalna samouprava, u skladu sa proklamovanim principom supsidijarnosti, definisana je kao najvažniji adresat evropskog zakonodavstva, a time joj je i «nametnuta» važna uloga u procesu prilagođavanja nacionalnog institucionalnog i zakonodavnog okvira sa normativnom praksom Unije. Smatra se da je između 60 i 70 odsto svih evropskih direktiva adresirano upravo na jedinice lokalne samouprave kao aktere koji su zaduženi za njihovu punu implementaciju i ostvarenje planiranih ciljeva i vrijednosti, koji se njima žele postići. Kao samostalan oblik javne uprave, koji je najbliži građanima, njihovim potrebama i svakodnevnim izazovima, lokalna samouprava je zadužena za regulaciju i vršenje javnih poslova u mnogim društvenim oblastima. Zbog toga ona mora imati i važnu ulogu u procesu evrointegracija, jer od sposobnosti i kapaciteta (administrativnih, materijalnih i personalnih) lokalnih zajednica, u velikoj mjeri, zavisiće uspjeh i vremenski okvir pristupnog procesa. Pregovaranje o različitim pristupnim poglavljima biće nezamislivo bez koordinacije i saradnje sa lokalnim samoupravama, a samo neka od ključnih poglavlja odnose se na socijalna pitanja, zapošljavanje, zaštitu životne sredine, energetiku, poljoprivredu, ruralni razvoj, zdravlje, održivi razvoj itd. Svi ovi izazovi najefikasnije se rješavaju upravo na nivou lokalnih zajednica za koje su one neposredno i nadležne. Sa druge strane, zanimljivo je primijetiti da je lokalna samouprava veoma važno pitanje te da ga Evropska komisija tretira posebnim poglavljem (Politički kriterijumi - IV) u *Upitniku* koji je upućen Bosni i Hercegovini. Naime, njime EK želi steći predstavu o strukturi, nadležnostima i stvarnoj uključenosti lokalne samouprave u sistemu donošenja odluka i propisa u zemlji pretendentu za članstvo. Međutim, u ovom momentu, u Bosni i Hercegovini, djeluje dominantno autistična i inertna politička «elita» bez odlučne želje i sposobnosti da se dogovori o ključnim pitanjima međunarodnih integracija, poput Reformske agende ili

implementacije Mehanizma koordinacije. U vezi s tim, primjećuje se da je uloga i uticaj jedinica lokalne samouprave u procesu evrontegracija uglavnom marginalizovana i nezapažena. Samom *Odlukom o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH* lokalnim samupravama dodijeljena je sekundarna uloga, jer se kao nosioci integracionog procesa navode državne institucije, entiteti i Brčko Distrikt. Takva situacija je paradoksalna s obzirom da je proces evropskih integracija i njegova svrha poboljšanje kvalitete života građana te izjednačavanja životnog standarda država pretendenta u članstvo sa zemljama i regionima u EU. Na primjeru nedavno usvojenog Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i u sagledavanju njegovih ključnih odredaba, koje se odnose na položaj lokalnih samouprava, djelokrug njihovih poslova, te potencijala međunarodne saradnje, nije primjetan iskorak u davanju širih ovlašćenja lokalnim samoupravama, niti se pominje njihova uloga u predstojećem važnom procesu pregovora sa Evropskom unijom. Lokalnim samoupravama, novim Zakonom potvrđeno je pravo međusobnog udruživanja, saradnje sa lokalnim zajednicama u BiH te uspostavljanje međunarodnih veza uz nadzor resornog ministarstva Vlade RS. Sa druge strane, republičkim institucijama dato je pravo, da u određenim slučajevima, mogu čak i raspustiti predstavnički organ jedinice lokalne samouprave i time potencijalno ugoziti neke od osnovnih demokratskih principa na kojima je zasnovan koncept lokalne samouprave. Što se tiče aktuelnog Zakona o lokalnoj samoupravi, on u domenu davanja većih ovlašćenja i širenja nadležnosti (poslova) lokalne samouprave nije načinio vidljiv napredak u odnosu na «stari zakon», kojeg je još 2007. godine Direktorat za demokratske institucije Savjeta Evrope ocijenio, u mnogim segmentima, kao korak unazad u implementaciji evropskih standarda i usklađenosti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Važnu ulogu u političkom sistemu Republike Srpske lokalna samouprava dobila je u samom Ustavu RS, gdje se jasno definiše da je ona jedan od temelja ustavnog uređenja. Isto tako, Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS jasno demonstrira da su lokalne samouprave osnovne jedinice teritorijalnog uređenja Republike, kao jedinstvenog i nedjeljivog teritorija. Ovako značajan pozitivno-pravni tretman lokalne samouprave, ipak nije u stvarnosti operacionalizovan kroz snažnije učešće u odlučivanju o unutrašnjim pitanjima, pa tako ni o važnim međunarodnim integracionim procesima, koji se direktno tiču poslova i nadležnosti lokalnih zajednica. Takođe, kao jedno od pregovaračkih poglavlja koje se u velikoj mjeri odnosi na nadležnosti lokalne samouprave jesu i pitanja u oblasti ljudskih te

manjinskih prava. Ovaj Zakon eksplicitno štiti prava tzv. konstitutivnih nacionalnih zajednica i grupa ostalih, dok politička prava drugih manjina, kao što su npr. rodna prava, nisu predmet njegovog definisanja. To pitanje se prepušta lokalnim samoupravama da daju svoj doprinos u oblasti zaštite ljudskih prava, borbe protiv svih oblika diskriminacije te da, prema Zakonu, «donose programe mjera za postizanje ravnopravnosti polova» (član 18.)

Kada je riječ o potencijalima i stvarnom učešću lokalnih zajednica Republike Srpske u procesu državnog dijaloga i budućih pregovora sa EU, primjetno je da su se same lokalne zajednice angažovale (makar i deklarativno) kroz mehanizam međusobne saradnje u vidu Saveza opština i gradova, putem kojeg se nastoje nametnuti da budu prepoznati kao jedan od ključnih partnera u nacionalnom mehanizmu koordinacije. S tim u vezi donesen je Strateški plan Saveza opština i gradova RS za period 2015. – 2019. godine, u kojem se kroz dva poglavlja stavlja akcenat na važnost učešća i artikulacije interesa lokalnih zajednica kroz Mehanizam koordinacije. Kao strateške ciljeve, koje će Savez zastupati u procesu pristupanja BiH Evrpskoj uniji, navode posvećenost harmonizaciji zakonodavstva i pripremi zvanične političke platforme koja će lokalnu samoupravu i formalno uključiti u nacionalni mehanizam za EU integracije. Od pomoći političkim akterima u BiH mogu biti iskustva Srbije koja se nalazi u fazi otvaranja pojedinih pregovaračkih poglavlja. Naime, tamošnji Savez gradova i opština aktivno djeluje kroz Stalnu konferenciju gradova i opština koja je usmjerena na praćenje svih relevantnih aktivnosti u pregovaračkom procesu, a koje se odnose na lokalne samouprave. U tom smislu, lokalne samouprave u Srbiji rade na osnaživanju kapaciteta za uključivanje i moguće učešće u skringingu i procesu pregovaranja, osposobljavanju lokalnih vlasti i institucija te razvoju mreže lokalnih službenika koji će biti zaduženi za koordinaciju između lokalnih samouprava i nacionalnog pregovaračkog tima.

Mogućnosti povlačenja finansijskih sredstva iz fondova Evropske unije za lokalni i regionalni razvoj, te razmjena iskustava i implementacija evropskih standarda i rješenja su glavni benefiti koji trebaju motivisati lokalne zajednice na jedan proaktivan pristup u samom integracionom procesu. Na primjeru BiH, kroz ovaj kratki pregled, vidljivo je da njihov položaj i uloga, u mnogome, zavise od političke klime u zemlji sa još nedovršenim procesom društvene tranzicije. Stoga su, lokalne zajednice, kao građanima najneposredniji oblici vršenja vlasti, nepravедno zanemarene i stavljene na marginu kada je u pitanju donošenje odluka i participacija u

procesu pridruživanja EU. Aktivno učešće u pristupnom procesu znači veći stepen sinhronizacije u usvajanju svih onih standarda i rješenja, koji će doprinijeti društvenom razvoju, a oni će najefikasnije biti implementirani od institucija koje najneposrednije razumiju svakodnevne probleme i potrebe stanovništva. U vezi s tim, ostaje velika zadaća na donosiocima odluka da shvate važnost učešća lokalnih samouprava te njihovog pravilnog pozicioniranja u pregovaračkom procesu. Od stepena i kvaliteta učešća ovih aktera, u velikoj mjeri, zavisiće dinamika stvarnog kretanja i vidljivog napretka koja će BiH voditi ka punoj integraciji sa Evropskom unijom. Da bi se nametnule kao važni akteri i zauzele pripadajuće mjesto i ulogu, lokalne zajednice, u saradnji sa civilnim društvom, trebaju raditi na osnaživanju svijesti o vlastitoj odgovornosti u ovom procesu, izgradnji sopstvenih kapaciteta, te predočiti građanima sve koristi koje pristupni proces i članstvo u EU može da donese.

#### KORIŠTENI IZVORI:

1. *Lokalne samouprave i pristupni pregovori.* (2015). Fondacija Centar za demokratiju, Beograd. Srbija;
2. *Procjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske.* (2007). Savjet Evrope, Strasbur. EU;
3. *Strateški plan Saveza opština i gradova Republike Srpske za period 2015 – 2019. godina.* Savez opština i gradova Republike Srpske. (2015).. Bijeljina, RS-BiH;
4. Upitnik – informacije koje Evropska komisija traži od Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u svrhu pripreme Mišljenja o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. (2016). Preuzeto sa: <http://dei.gov.ba/>
5. Ustav Republike Srpske
6. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. («Službeni glasnik Republike Srpske», br. 97/06).
7. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske («Službeni glasnik Republike Srpske», br. 636/09).

