



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA  
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

## **Projekat**

'Funkcija načelnika opštine u sistemu lokalne samouprave u BiH'

# **Odnos načelnika i skupština u BiH**

- Izvještaj o istraživanju realnih problema i mogućih rješenja -

Oktobar 2009.godine

Ovaj projekat CCI je proveo uz podršku Fonda Otvoreno Društvo BiH i SDC/MDP Inicijativa Doboje. Stavovi i zaključci izrečeni u ovom dokumentu odražavaju poglede CCIa i nisu neophodno i stavovi pomenutih donatora.

## SADRŽAJ

Uvod i zaključci .....	3
Preporuke .....	5
Korištena metodologija .....	8
Pregled nalaza po ciljnim grupama .....	11
<i>Načelnici</i> .....	12
<i>Odbornici</i> .....	17
<i>Nevladine organizacije</i> .....	22
<i>Mediji/novinari</i> .....	27
<i>Intervjui sa načelnicima</i> .....	32
Pregled pravnih rješenja u zemljama regiona i u BiH .....	35
Studije slučaja .....	40
Analiza medijskih izvještaja.....	44

## **I Uvod i zaključci**

*„ Lokalna samouprava podrazumjeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u okvirima zakona, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva “<sup>1</sup>*

U namjeri da doprinese realizaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u BiH, kao i povećanju efikasnosti rada i odgovornosti lokalnih vlasti prema građanima, CCI je tokom 2009.godine istraživao problematiku odnosa opštinskih načelnika i skupština, te kreirao prijedloge za poboljšanje postojećih politika u ovoj oblasti. Pristup je podrazumijevao analizu slučajeva uspješnih i propalih opoziva načelnika u oba entiteta BiH s ciljem identifikacije uzroka tih procesa i njihove buduće sistemske prevencije.

Iako je institut neposrednog izbora načelnika uveden relativno davno u BiH<sup>2</sup>, njegova primjena je zaživjela u pravom smislu samo u segmentu procesa izbora načelnika – građani zaista biraju jednog od kandidata. Ostali očekivani pozitivni aspekti ovog procesa (povećanje odgovornosti izabranih predstavnika, značajniji uticaj građana u radu lokalne samouprave, veća povezanost lokalnih vlasti sa građanima, itd) uglavnom su izostali. Ako ne računamo formalnu zainteresovanost opštinskih načelnika za stavove građana, koja svakako počiva na kalkulaciji za sljedeći izborni ciklus i neminovnosti dobijanja naklonosti građana, realna opredjeljenost lokalnih vlasti prema građanima gotovo da ne postoji. Pri tome se pod terminom 'lokalna vlast' podrazumijevaju i skupština i načelnici. Prvi gotovo uopšte ne saraduju sa građanima tokom trajanja njihovog mandata (izuzev u predizborno vrijeme ili u periodu pripreme referendum za opoziv načelnika), dok drugi samo formalno pristupaju tom procesu, zadržavajući ga u fazi konsultacija ali držeći se svojih partijskih političkih dnevnih redova kada odlučivanje dođe na red. U suštini, lokalna samouprava se svodi na stalnu političku borbu suprotstavljenih strana, koja predstavlja nastavak predizborne kampanje, a ne zajedničke napore da se u opštinama i gradovima živi bolje. Primjeri brojnih i različitih blokada i opstrukcija (nesuglasice skupštine i načelnika oko izbora šefova pojedinih odjeljenja opština/gradova, neusvajanje izvještaja i planova rada, neusvajanje prijedloga budžeta, česte inicijative za opoziv načelnika bez realnog utemeljenja itd) potkrepljuju ovakve nalaze.

Rečeno ima jasno utemeljenje u rezultatima provedenog istraživanja unutar ovog projekta. Posmatrani proces opoziva načelnika, vidljiv u javnosti, predstavlja samo vrh ledenog brijega u odnosima načelnika i skupština opština. Iako nominalno iniciran manjkom efikasnosti rada načelnika, suštinski, ovaj proces predstavlja oblik političkog razračunavanja zadnjeg stepena, pri čemu se realni uzroci nalaze daleko od javno deklariranih. Ukupno gledano, institut opoziva, kao krajnji alat namjenjen za poboljšavanje rada lokalnih samouprava, u velikoj većini slučajeva je zloupotrijebljen za politički obračun u koji se uvlače građani, pri čemu realan kvalitet uprave ostaje isti ili čak pada kao rezultat provođenja tog procesa.

---

<sup>1</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi član 3.

<sup>2</sup> U RS krajem 1999 a u FBiH 2004 godine

## Konkretniji pregled glavnih nalaza istraživanja:

- ❖ *Proces opoziva načelnika u lokalnim samoupravama je dominantno proces povezan sa političkim razlozima i odnosima partija u skupštini (uz uticaj političkog establišmenta viših nivoa vlasti), a manje je povezan sa realnim razlozima (loš menadžement, nedovoljna efikasnost itd – 62% anketiranih NVOa smatra da nema promjena u radu LS nakon referenduma o opozivu);*
- ❖ *Proces iniciranja opoziva načelnika je nedovoljno transparentan – nema jasnih indikatora razloga u javnosti za pokretanje tog procesa; uglavnom se barata paušalnim ocjenama i optužbama od strane odbornika da načelnik zloupotrebljava svoju funkciju uz odsustvo navedenih konkretnih slučajeva tih zloupotreba. Ovakav pristup generiše samo političku homogenost pri čemu nisu evidentirani slučajevi da odbornici iz partije iz koje je načelnik glasaju za njegov opoziv – što bi bilo logično očekivati ukoliko načelnik zaista zloupotrebljava svoju funkciju. Opisano ne znači da tih zloupotreba nema, nego se one javno ne predstavljaju i elaboriraju.*
- ❖ *Funkcionalnost LS je značajno smanjena tokom procesa opoziva načelnika (56% anketiranih načelnika je to potvrdilo). Zbog političke pripadnosti ključnih osoba u odjeljenjima opštinskih službi kao i fokusiranja rada skupštine na proces opoziva dolazi do zastoja u djelovanju lokalnih samouprava. Političke partije mobilišu svoje resurse u svrhu političke borbe sa oponentima, pri čemu su viđeniji pojedinci iz opštinskih administracija primarno uključeni. Pogubniji od fizičkog angažamana bitnih pojedinaca iz administracije jeste zastoj iz političkih razloga, pri čemu svaka strana usporava procese kako bi onemogućila drugu partiju da postigne nekakav rezultat i time popravi svoje šanse u eventualnom referendumu o opozivu načelnika. Jalove rasprave bez rezultata u skupštinama, u uslovima brojnih odluka koje treba donijeti jesu klasičan oblik opstrukcije rada, pri čemu cijenu plaćaju građani i biznis sektor očekujući te odluke onedogled.*
- ❖ *Odgovornost za trošenje resursa i zastoe u radu LS kao posljedica referenduma treba biti značajnije adresirana prema odbornicima (89% načelnika misli tako, kao i 71% odbornika, 71% NVOa i 78% medija-novinara). Trenutno stanje je takvo da za korištenje instituta opoziva načelnika niko u lokalnoj skupštini nema odgovornost. Utrošak javnih sredstava, kao i indirektno štete koje nastaju od ovog procesa (manjak funkcionalnosti rada, politička zategnutost u lokalnim organima, pad povjerenja u lokalne vlasti) razlozi su koji traže da se korištenje ovog instituta opoziva poveže i sa određenom odgovornošću ključnih aktera. Legitimnost korištenja nije upitna, ali jesu upitni razlozi za iniciranje koji trebaju biti dobro istraženi, utvrđeni i javno predočeni da bi opravdali štetu koja će nastati primjenom ovog procesa.*

Kada se rečenom doda činjenica da je postojeći prag potrebnih glasova odbornika za donošenje odluke nizak (50% odbornika + 1), pokretanje procesa opoziva načelnika nije pretjeran problem za pojedinačne stranke sa boljim izbornim rezultatima ili za manje koalicije na lokalnom nivou.

## II Preporuke

Gore predstavljeni zaključci oslikavaju trenutnu stvarnost i prirodu procesa opoziva načelnika opština, a u širem smislu, predstavlja i ukupne odnose između načelnika i opštinskih skupština u većini opština u BiH. Formalni pravni okvir 'labavo' tretira ovu materiju, jer je zakonodavac očekivao određen nivo odgovornosti lokalnih vlasti u korištenju instrumenata opoziva. Nažalost, postoje brojni slučajevi gdje su odnosi načelnika i odbornika orjentisani primarno prema partijskoj i individualnoj političkoj koristi, samo formalno i tehnički se baveći rješavanjem bitnih pitanja za građane.

Trenutkom provođenja rezultata izbora bilo bi očekivano da započne period saradnje izabranih predstavnika iz različitih partija. Utvrđivanje zajedničke platforme rada te aktivan doprinos svih da se ona realizuje, podrazumijeva spremnost aktera na komunikaciju i posvećenost javnoj koristi. Nažalost, mnogo češći atributi stanja jesu blokada, međusobno optuživanje strana i generalna stagnacija lokalnih zajednica. Postoji jasno nerazumijevanje da su i odbornici i načelnici odgovorni da lokalna vlast funkcioniše dobro i napreduje u poboljšavanju uslova života građana. Takođe, postoji i jasna prednost političkih nad ciljevima od opšteg značaja za zajednice u kojima građani žive. To dosta govori i o stepenu političkog razvoja partija i njihovih lidera, koji su de fakto u fazi 'prvobitne akumulacije glasača', bez obzira na njihovu retoriku u javnosti.

U vezi sa svim rečenim i gore predstavljenim zaključcima istraživanja, CCI je formulisao nekoliko preporuka za poboljšanje postojećeg pravnog okvira koji determiniše odnose načelnika i lokalnih skupština. Ove preporuke imaju za cilj da sistemski podstaknu konstruktivan rad lokalnih vlasti u ukupnom smislu, zadržavajući restriktivne mehanizme u domenu njihove realne potrebe, a ne politikanstva. Dodatno, posebno se vodilo računa o suštini prisustva participatorne demokratije u preporukama za poboljšanje politika, kako bi izbjegli eroziju prema totalitarizmu na lokalnom nivou.

CCI predlaže intervencije u sljedećim oblastima kako bi se unaprijedilo trenutno stanje odnosa načelnik i skupština kao i ukupna funkcionalnost rada lokalnih samouprava u BiH:

- *Postojeći prag za donošenje odluke o pokretanju procesa opoziva načelnika bi sa trenutnih 50%+1glas, trebalo povećati na 2/3 od broja odbornika u lokalnom parlamentu.*

Obrazloženje: postojeći prag od 50%+1 od broja odbornika u opštinskoj/gradskoj skupštini, je nizak i ne traži šire usaglašavanje partija oko iniciranja ovako važnog procesa. Ako nema šireg usaglašavanja partija tada nema ni potrebe za elaboracijom razloga za opoziv načelnika u smislu dokazivanja razloga za opoziv, što vodi unilateralnosti djelovanja partija po ovom pitanju sa neizvjesnim rezultatom na referendumu. Kako provođenje referenduma znači i značajan utrošak resursa te opadanje funkcionalnosti rada opštine, korištenje tog mehanizma trebalo bi biti adekvatno pripremljeno i šire podržano u pripremoj fazi.

U slučaju povećanja praga za donošenje odluke, potrebno je postići širi koncenzus među partijama, što je dobro, jer širi koncenzus znači širi dijalog i elaboraciju razloga za smjenu, a to vodi većoj transparentnosti procesa. Ukoliko je neki načelnik loš do te mjere da veći broj partija to prepoznaje i predstavlja javno relevantne indikatore (npr. ako je podignuta optužnica protiv načelnika pred nekim od sudova, ako načelnik ne

dostavlja potrebne prijedloge dokumenata na razmatranje skupštinama itd), onda će on/ona (načelnik) biti kao takav prepoznat i u javnosti, te konsekventno smijenjen(a) unutar procesa opoziva.

- *Održavanje referenduma o opozivu načelnika trebalo bi dodatno urediti na način da se referendum za opoziv načelnika ne može provoditi 12 mjeseci nakon održanog referenduma za opoziv načelnika ukoliko su građani glasali za ostanak trenutnog načelnika na svojoj poziciji.*

Obrazloženje: Ukoliko se proces opoziva provede i građani odluče da aktuelni načelnik i dalje ima njihovo povjerenje, to znači da tu volju građana odbornici imaju poštovati te saradivati sa tom osobom minimalno narednih 12 mjeseci, a za korist građana, te opštine ili grada. Ova mjera ne znači redukovanje mogućnosti odbornika da kritički prate rad načelnika i izazivaju njegovu/njenu legitimnost u javnosti, ali znači da kada se taj proces jednom provede, on ne može biti ponovo uskoro korišten jer bi to onda bila politička zloupotreba javnih sredstava, a ne realna potreba. Ovaj pristup je značajan pozitivan doprinos efikasnosti korištenja resursa koje opštine ili gradovi imaju na raspolaganju.

- *Uvesti institut vanrednih lokalnih izbora u opštini/gradu u slučajevima kada lokalna samouprava (u ukupnom smislu i načelnik i skupština) ne funkcionišu iz razloga neusvajanja budžeta, konstituisanja vlasti nakon izbora isl., najkasnije do isteka trajanja dvije odluke o privremenom finansiranju, što u realnosti znači do kraja juna tekuće godine. Dodatno, osnova za obavezno raspisivanja vanrednih izbora u određenoj opštini ili gradu može biti i peticija potpisana od minimalno 50%+1 građana izašlih za prethodne lokalne izbore u toj opštini. Konačno, ovim prijedlogom bi se trebalo propisati obustavljanje isplate ličnih prihoda pomenutim organima lokalne samouprave (odbornici, načelnik) na način da ne mogu dobiti ličnu nadoknadu (plata, paušal, dnevnice, itd) u periodu april-juni tekuće godine do donošenja pomenutih ključnih dokumenata (budžet opštine/grada, konstituisanje organa lokalne samouprave).*

Obrazloženje: Građani na lokalnim izborima neposredno biraju i odbornike i načelnike opština i od njih očekuju odgovoran rad na problemima svojih zajednica. Izabrani predstavnici su, s tim u vezi, odgovorni da vlast nakon izbora funkcionise normalno, a ne da se međusobno optužuju za opstrukciju. Svaka od strana ima odgovornost da pruži konstruktivan, a ne maliciozan doprinos. Trenutno, svjedoci smo brojnih slučajeva nefunkcionisanja lokalnih vlasti uz međusobno optuživanje odbornika i načelnika za trenutno stanje. (Pre)Često se mijenjaju skupštinske većine, smijenjuju ili imenuju ključni ljudi lokalnih administracija (šefovi odjeljenja, direktori lokalnih javnih ustanova, stalno se traže, a rijetko se sprovode tumačenja ministarstva za lokalnu samoupravu, itd) što za posljedicu ima neusvajanje budžeta, planova rada i drugih ključnih dokumenata za čije su postojanje odgovorni upravo i odbornici i načelnik.

Pomenuti prijedlog CCiA u vezi vanrednih izbora kao i redukcije primanja odbornika i načelnika u slučaju nefunkcionisanja vlasti, predstavlja preventivnu mjeru, ali i izlaznu strategiju za neželjene situacije u lokalnim samoupravama.

Preventivni uticaj ogleda se u tome da načelnik i odbornici razumiju da su zajedno odgovorni da vlast bude uspostavljena u razumnom i propisanom roku, i da se budžet i drugi ključni dokumenti moraju donijeti takođe u razumnim rokovima, tj, da u ukupnom smislu lokalna vlast funkcionise. Takođe, dvije strane moraju razumjeti da se neće moći okoristiti bilo kakvom blokadom jer ukoliko postoji blokada to znači da

lokalna vlast ne funkcioniše i da će takvo stanje imati negativne posljedice po njihove prihode, kao i status u krajnjem slučaju. Obje strane će imati interes da se dogovore jer u protivnom mogu doći u poziciju da rizikuju svoje pozicije na vanrednim izborima, što ne mora rezultirati pozitivno po njih. Možda budu, a možde i ne, ponovo izabrani na svoje dobre funkcije.

Takođe, ponuđeni prijedlog nudi izlaz iz situacija potpune blokade rada lokalnih vlasti, od čega probleme i gubitke imaju upravo i samo građani čiji kvalitet života opada zbog manjka javnih usluga, razvoja itd. Jednostavno govoreći, bilo kakvi zastoji i/ili blokade u lokalnim vlastima imaće rok trajanja i predvidiv izlaz, što trenutno nije slučaj.

Na kraju, ali ne i najmanje važan aspekt, je mogućnost samih građana da iniciraju vanredne lokalne izbore. Postoje slučajevi u kojima odbornici i načelnici izgube kredibilitet za svoj (ne)rad kod građana ali oni (građani) ne mogu ništa učiniti već čekati u nedogled. Inicijativa za iniciranje procesa opoziva načelnika, koju trenutno može podnijeti 10% registrovanih birača u jednoj opštini, ne mora rezultirati referendumom jer skupština to ne mora prihvatiti. To ovaj formalni demokratski mehanizam prilično obesmisli i ostavlja građane bez mogućnosti uticaja u slučajevima nerada lokalnih vlasti. Sa druge strane, ovakav mehanizam u rukama građana bio bi vrlo legitiman – ukoliko 50%+1 birača izašlih na zadnje lokalne izbore određene opštine ili grada potpiše peticiju (uz relevantne lične informacije kako bi se izbjegle zloupotrebe), onda to znači da aktuelne vlasti više ne rade u interesu onih koji su ih birali i i treba da provjere svoj status na vanrednim izborima. Konsekventno, ovakav mehanizam, će ojačati odgovornost u radu izabranih predstavnika, posebno odbornika, koji moraju shvatiti da imaju odgovornost za svoj rad i da tokom svog mandata mogu i otići sa tih funkcija ukoliko javna sredstva troše bez pozitivnih efekata po kvalitet života građana.

- *Zakonom definisati ukupni mogući angažman pojedinca na funkciji načelnika, te to eventualno propisati u trajanju od dva uzastopna mandata.*

Obrazloženje: Trenutno pojedinac može biti izabran na poziciju načelnika nebrojeno puta, sve dotle dok ima podršku birača. Sa stanovišta demokratije tu nema ništa sporno jer građani biraju kandidata za kojeg smatraju da može najbolje odgovoriti na njihove interese. Ipak, sa stanovišta odgovornog upravljanja lokalnim zajednicama, neograničen broj mandata jedne osobe može voditi uspostavljanju kvazi-profesionalnih i ličnih odnosa u upravljanju. Konačno, ovakav pristup sa dva mandata daje dovoljno vremena pojedincu sa energijom i talentom da na poziciji načelnika opština donese promjene i rezultate kojima može unaprijediti stanje opštine, ali i omogućava postojanje dinamike u upravljanju opštinama slobodne od individualizacije vizije i personalizacije lokalnih politika.

### **III Korištena metodologija**

CCI je provođenju istraživanja ciljao ukupno 10 opština u oba BiH entiteta (Bosanski Novi-Nov, Vlasenica, Osmaci, Foča, Čajniče, Teslić, Istočni Drvar, Bosanska Krupa i Glamoč) koristeći kao primarni kriterijum istorijat provođenja procesa opoziva načelnika u tim opštinama<sup>3</sup>. Istraživanjem su bili obuhvaćeni predstavnici NVO-a, novinari, odbornici i načelnici.

S obzirom da se uglavnom radi o relativno malim opštinama, CCI je pristupio svim dostupnim NVO-a, lokalnim novinarima koji se bave ili su se bavili lokalnom samoupravom.

Korištena metodologija primarno je bila bazirana na anketiranju ciljanih pojedinaca i/ili organizacija putem telefona, elektronske pošte ili faksa, uz korištenje ranije definisanih anketnih obrazaca specifičnih za svaku ciljanu grupu. Dobijeni odgovori su potom analizirani i sumirani unutar ovog izvještaja.

Dodatno, pored anketnih upitnika, kako bismo imali što bolju sliku o odnosu načelnika i skupština, ali i kako bismo iz prve ruke dobili informacije o procesu referenduma za opoziv načelnika, te prednosti i nedostatke u radu direktno izabranih načelnika, odlučili smo da uradimo intervju sa načelnicima dvaju opština - Foče i Glamoča. Razlog odabira upravo ove dvije opštine, je što su one veoma često bile u fokusu medijskih natpisa o referendumu za opoziv načelnika. U Glamoču se na kraju referendum nije ni održao, dok je u Foči načelnik dobio povjerenje građana na referendumu, ali je i potvrdio svoj mandat na narednim lokalnim izborima. Ove dvije opštine se nalaze u dva entiteta pa je bilo zanimljivo posmatrati eventualne razlike u tom smislu.

Lista svih anketiranih, podijeljenih po ciljnim grupama, nalazi se u prilogu ovog izvještaja.

Pored istraživanja realnih uzroka procesa opoziva u BiH, CCI je unutar ovog istraživanja procjenjivao i pravni okvir u BiH kao i 4 zemlje u regiji (Crna Gora, Hrvatska, Slovenija i Slovačka). Predmet analize pravnog okvira bio je odnos odnos načelnika i skupštine i pravna regulacija tog odnosa u ciljanim zemljama. U ovoj analizi nismo se posebno osvrnuli na pojedina rješenja niti smo ocjenjivali efikasnost i efektivnost pojedinih rješenja, nego smo samo ponudili pregled rješenja u navedenih pet zemalja u regiji, u očekivanju da pomenute informacije služe kao input prilikom kreiranja prijedloga politika unutar ovog projekta. Kako bismo dali što bolji pregled pravnog okvira u kome je regulisan direktan izbor načelnika u pet ciljanih zemalja napravili smo uvid u niz zakona iz svake od tih zemalja.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vidi prilog 1 – tabelarni pregled opština uključenih u istraživanje.

<sup>4</sup> Slijedeći zakoni su obuhvaćeni analizom: *Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba (RH)*, *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba (RH)*, *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (RH)*, *Zakon o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske*, *Zakon o izboru predsjednika opštine (CG)*, *Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore*, *gradonačelnika i predsjednika opštine*, *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, *Zakon o lokalnoj samoupravi ( RS BiH)*, *Izborni zakon Bosne i Hercegovine*, *Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine*, *Izborni zakon RS*, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, *Statuti i poslovnici o radu opština u BiH*, *Zakon o lokalnim izborima Slovačke*, *Zakon o lokalnim izborima Slovenije*, *Zakon o lokalnoj samoupravi Slovenije*, *Zakon o finansiranju općina ( Slovenija)*, *Zakon o izbornoj kampanji (Slovenija)*.



Konačno, CCI je uradio i studiju slučaja u dvije ciljane opštine, jednoj u kojoj je načelnik smijenjen na referendumu te u jednoj u kojoj su građani odbranili svoga načelnika. Tako smo za studiju slučaja uzeli opštine Čelinac, u kojoj je načelnik smijenjen i Bosanska Krupa u kojoj su građani potvrdili mandat načelnika. Podatci za studije slučaja su prikupljeni unutar komunikacije sa načelnicima opština, sekretarima skupština te putem fokus grupa koje su u obe opštine (na fokus grupama su prisustvovali odbornici prošlog i sadašnjeg saziva skupštine, predstavnici NVO-a, novinari).

Prilog 1 – Pregled uključenih opština

<i>Opština</i>	<i>Da li bilo opoziva načelnika</i>	<i>Koje godine je bio opoziv načelnika</i>	<i>Da li je načelnik opozvan</i>	<i>Ime opozvanog načelnika</i>	<i>Stranka opozvanog načelnika</i>	<i>Stranka koja je pokrenula opoziv načelnika</i>	<i>Novi načelnik – ako je opoziv uspio</i>
<i>Bosanska Krupa</i>	DA	2007	NE	Hamdija Grošić	SDA	SDA, Stranka za BiH, SDP, BPS, SDU i SPU	
<i>Novi Grad</i>	DA	2007	NE	Borislav Vuković	SDS	SNSD, PDP, SDA i SDP	
<i>Čelinac</i>	DA	2007	DA	Uroš Janković	SDS	SNSD, DNS, PDP i Socijalistička partija	Momčilo Zeljković (SNSD)
<i>Vlasenica</i>	DA	2006	NE	Dragomir Stupar	SDS	SNSD, SDA, SRS i jedan nezavisni odbornik	
<i>Kalesija-Osmaci</i>	DA	2007	DA	Edin Ramić	SDA	SNSD, PDP, SDS, Socijalistička partije i nezavisni odbornik	Branislav Bošković (SNSD)
<i>Foča</i>	DA	2007	NE	Zdravko Krsmanović	SP	SNSD, PDP, DNS, SDA i SDS	
<i>Čajniče</i>	DA	2007	DA	Vukašin Tadić	SDS	SNSD, DNS, SDA, penzionerska stranka i jedan nezavisni odbornik	Branko Roljić (SNSD)
<i>Teslić</i>	DA	2006	NE	Rade Pavlović	SNSD	SDS, SRS Dr Vojislav Šešelj i NDS	
<i>Istočni Drvar</i>	DA	2006	DA	Milka Ivanković	Zavičajni Socijal-demokrati	Socijalistička partija	Đuro Josipović (SP)
<i>Glamoč</i>	DA	2008		Rade Gvero	SDS	HDZ BiH HKDU	

#### ***IV Pregled nalaza po ciljnim grupama***

---

## Načelnici

---

Sumarno posmatrano, anketirani načelnici smatraju da postojeće stanje treba mijenjati – što je i logično sa stanovišta načelnika, jer su oni, tj njihova funkcija, direktno fokusirani postojećom praksom u vezi sa primjenom instituta opoziva načelnika. Načelnici žele više kontrole u svojim rukama što je takođe razumljivo ali i nepovoljno sa stanovišta demokratičnosti društva koje tako lagano može skliznuti u 'lokalnu autoritarnost'. Konkretnije, 65% anketiranih načelnika je mišljenja da jedino politički motivi vode odbornike u izglasavanju nepovjerenja te iniciranju procesa opoziva načelnika. 21% anketiranih smatra da su razlozi u vezi sa upravljanjem budžetom ključni za taj proces.

Pored ličnog interesa, načelnici navode i nedostatak napretka u oblasti komunikacije sa skupštinama nakon potvrde mandata načelnika od strane građana na referendumu (45% smatra da do poboljšanja saradnje načelnika i skupština nije došlo, a 33% ne zna). Takođe, promjene u odnosu na problem koji je naveden kao osnova za opoziv nisu nastupile nakon procesa opoziva za 45% anketiranih, dok 11% njih to ne zna.

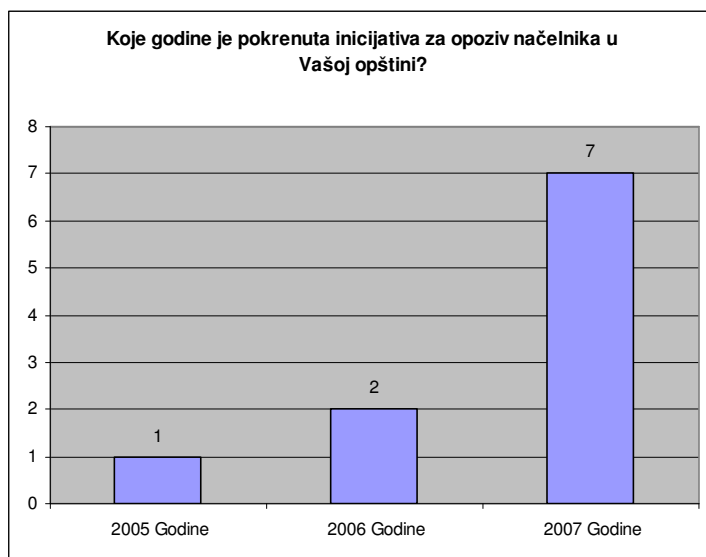
Ovo je vrlo važan aspekt jer pokazuje dubinu nerazumijevanja obiju strana o suštini svog posla načelnika i odbornika. Održavanje dobre komunikacije, saradnje i spremnosti na kompromis kao i odgovornosti u radu (što uključuje sposobnost za isporuku rezultata) nije i ne može biti varijabla povezana sa trenutnim odnosima i izazovima. Ovako tumačenje ukazuje na potpuno pogrešna očekivanja i odsustvo poštovanja vladavine prava, pri čemu lokalni zvaničnici preuzimanjem javnih funkcija ne započinju etapu napora na rješavanju javnih problema sa drugim izabranim zvaničnicima (bez obzira na političku pripadnost) nego prikriveno nastavljaju političku borbu uz žrtvovanje javnih interesa građana.

Očekivano, anketirani načelnici predlažu izmjenu postojećeg praga broja glasova odbornika potrebnih za odlučivanje o iniciranju procesa opoziva načelnika. 78% njih anketiranih zastupa takvo mišljenje, pri čemu njih blizu 70% predlaže da taj prag bude 2/3 odbornika u skupštinama.

Konačno, direktno utrošenih sredstava na procese opoziva u ciljanim opštinama, koje karakteriše relativno niska stopa prihoda, je oko 120.000 KM. U odnosu na budžete tih opština, to je značajan novac.

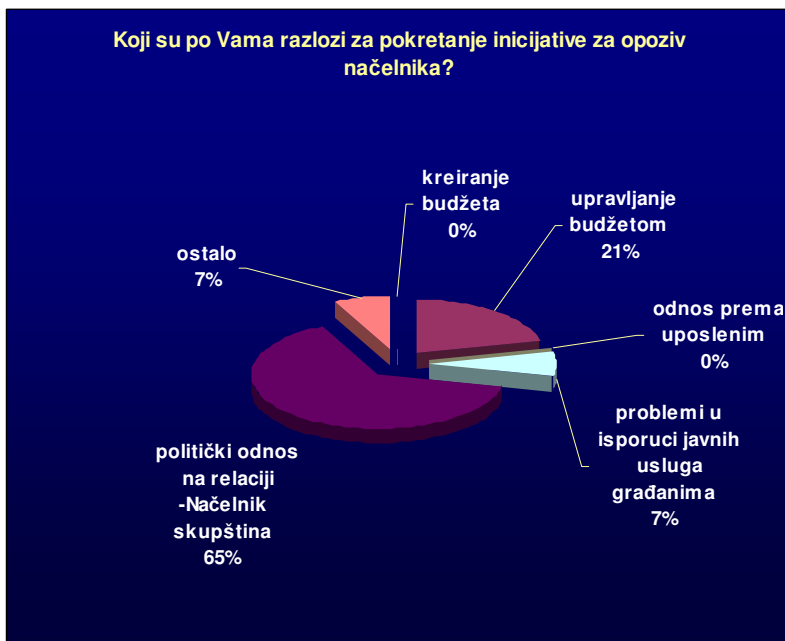
Pregled odgovora načelnika na anketna pitanja:

- Na pitanje „koje godine je pokrenuta inicijativa za opoziv načelnika u Vašoj opštini“, dobili smo odgovore da je 2005. godine pokrenuta 1 inicijativa za opoziv, 2006. godine 2 inicijative za opoziv, dok je 2007. godine pokrenuto 7 inicijativa za opoziv.

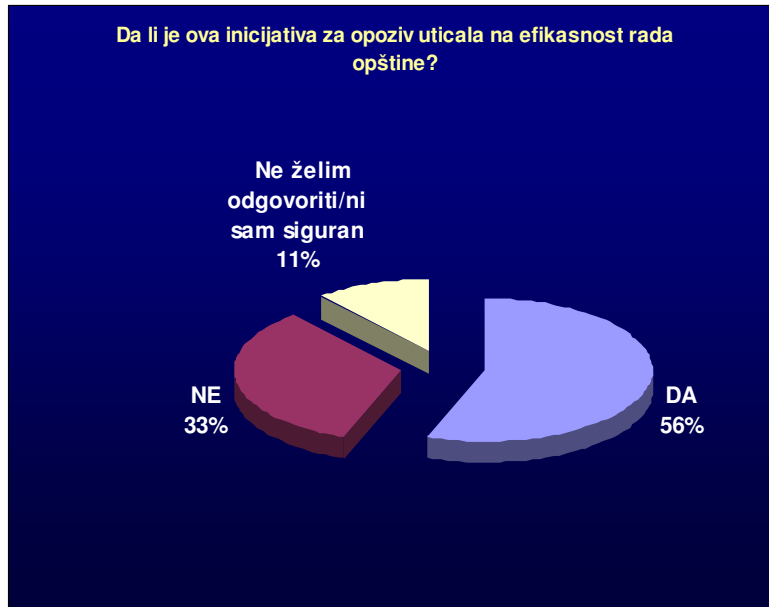


- *Koji su po Vama razlozi za pokretanje inicijative za opoziv načelnika?*

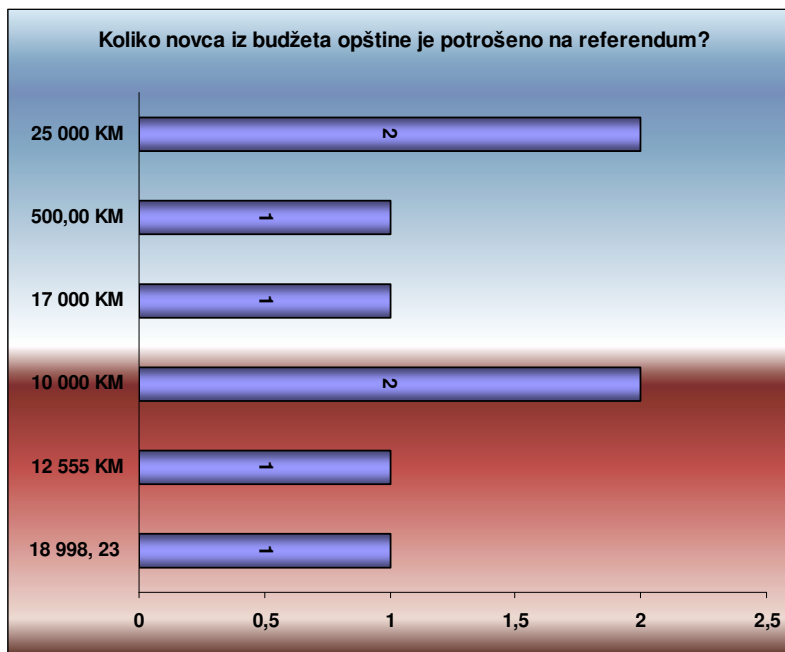
Na ovo pitanje ispitanici su mogli da ponude više odgovora istovremeno, te iako je bilo za očekivati, niti jedan od odgovora nije išao u pravcu kreiranja budžeta kao ni odnos prema uposlenim, nego smo dobili sljedeće odgovore: 21% upravljanje budžetom, 7 % problemi u isporuci javnih usluga građanima, dok je najviše 65% odgovora išlo na politički odnos na relaciji načelnik-skupština.



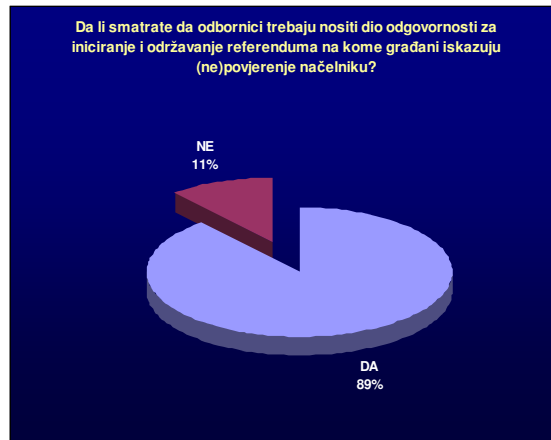
- Na pitanje koje je, po nama, jedno od ključnih za život građana u opštini a to je „*da li je ova inicijativa za opoziv uticala na efikasnost rada opštine*“, čak 33% ispitanika je odgovorilo sa Ne, njih 56% je reklo Da, dok ih 11% nije znalo ili nije željelo odgovoriti na ovo pitanje.



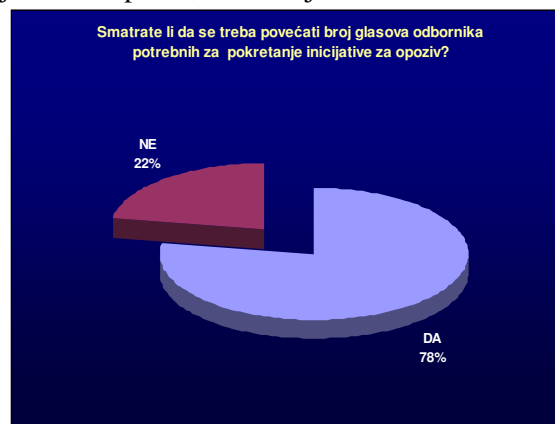
- Grafikon ispod pokazuje koliko novca iz budžeta opština je potrošeno na referendum.



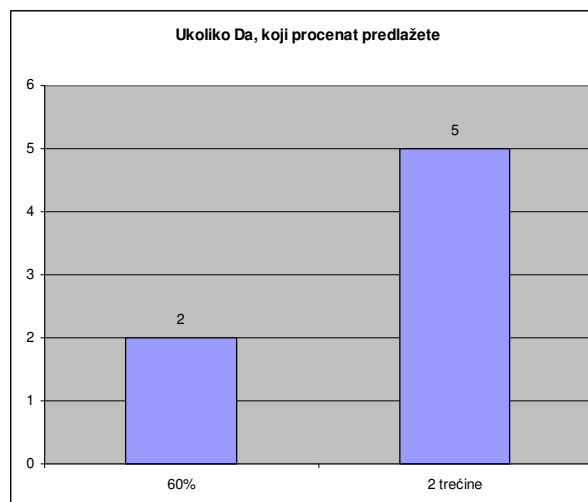
- Na pitanje „*da li smatrate da odbornici trebaju snositi dio odgovornosti za iniciranje i održavanje referenduma na kome građani iskazuju (ne)povjerenje načelniku*“ većina načelnika, tačnije njih 89% je odgovorilo sa DA, dok je samo njih 11% odgovorilo sa NE.



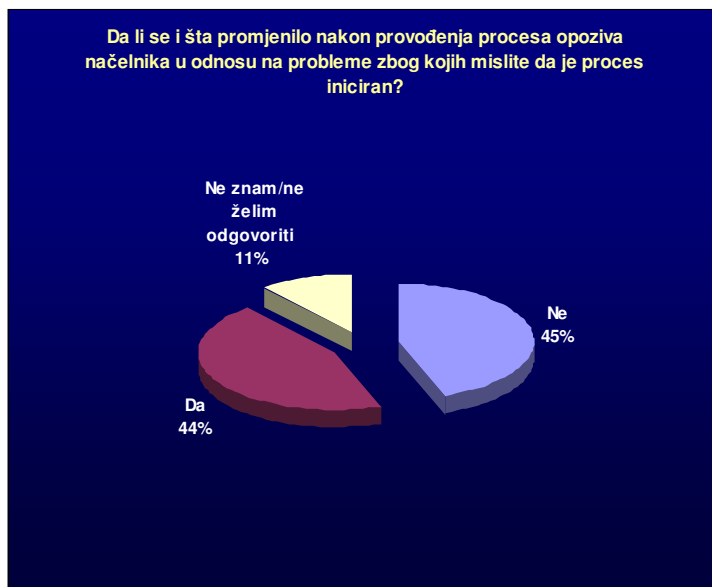
- 78 % načelnika smatra da je potrebno povećati broj glasova odbornika potrebnih za pokretanje inicijative za opoziv, dok se njih 22 % ne slaže sa tim prijedlogom.



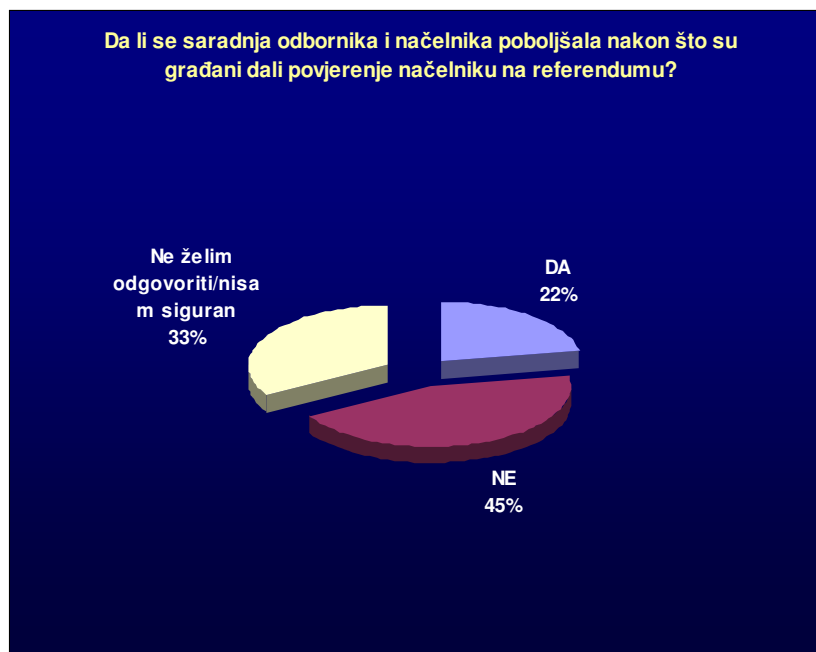
- Grafikon ispod pokazuje na koji način bi načelnici podigli prag potrebnih glasova za pokretanje inicijative za opoziv.



- Veoma su podjeljena mišljenja kada je u pitanju stav oko toga *da li se šta promjenilo nakon provođenja procesa opoziva načelnika u odnosu na probleme zbog kojih načelnici misle da je proces iniciran*, pa je tako njih 44% odgovorilo sa DA, dok je njih 45% odgovorilo sa NE , a 11% ih nije željelo odgovoriti na postavljeno pitanje.



- Samo 22% načelnika smatra da je saradnja načelnika i odbornika poboljšana nakon što su građani dali povjerenje načelniku; njih čak 45% smatra da do poboljšanja saradnje nije došlo, dok ih čak 33% nije sigurno ili ne žele odgovoriti.





---

## Odbornici

---

CCI je u kreiranju liste odbornika koji će biti anketirani, vodio računa da se radi o odbornicima koji su bili na funkciji i u prošlom sazivu skupština ciljanih opština, iz prostog razloga jer su se svi referendumima za opoziv u opštinama koje su obuhvaćene našim istraživanjem dogodili u prošlom mandatu skupština opština, te su oni imali neposredna iskustva u vezi s tim procesom. U anketiranju CCIa je učestvovalo 48 odbornika iz deset opština i iz različitih političkih partija.

Sumarno posmatrajući odgovore odbornika, za razliku od načelnika, odbornici nisu opredjeljeni značajnim promjenama postojećeg sistema i žele nastaviti držati kontrolu ovog procesa. Ključni razlozi za opoziv načelnika, identifikovani od strane odbornika, jasno ukazuju na namjeru daljnje političke kontrole nad načelnicima u poslovima realizacije budžeta i generalno odnosima između načelnika i skupštine. Kako nisu navedeni nikakvi konkretni i elaborirani problemi za opoziv načelnika, nego se barata samo okvirnim ocjenama procesa, izvjesno je da generalna percepcija manjka političke kontrole preovladava, što je u direktnoj vezi sa željom odbornika da značajnije kontrolišu investicije, ali i funkciju načelnika generalno. U prilog tome ide izjava 92% anketiranih odbornika da smijenjeni načelnik nije iz njihove partije – što je teško objašnjivo ukoliko se proces vodi principom odgovornosti gdje bi procenat sigurno bio drugačiji. Evidentan je princip koji zastupaju odbornici po kome načelnici iz njihovih stranaka rade dobro svoj posao i nema potrebe za njihovim opozivom. To je suprotno izrečenim stavovima odbornika u vezi sa razlozima opoziva načelnika, i jasan je indikator političke podobnosti načelnika – kao kriterijuma. Dodatnu dimenziju ima i činjenica prisustva uticaja viših organa vlasti (kantona, entiteta) u opštinama kroz odluke o finansiranju projekata sa viših nivoa vlasti, odobrenje zaduženja bužeta opštine itd.

Ipak, potrebno je naglasiti da nešto preko 2/3 anketiranih odbornika smatra da i oni, odbornici, trebaju preuzeti značajniju odgovornost za iniciranje i provođenje procesa opoziva načelnika – što ohrabruje.

Konačno, dodatna potvrda namjere ograničavanja uticaja načelnika u lokalnoj samoupravi, jeste i izjava 77% anketiranih odbornika da je potrebno ograničiti broj mandata načelnika, pri čemu 73% njih smatra da to treba svesti na maksimum od dva mandata.

Odgovori koje su nam odbornici dali na postavljena pitanja su sumarno prikazani u narednim grafikonima:

- 58% anketiranih odbornika je glasalo za opoziv načelnika, dok njih 42% nije glasalo za opoziv.



- Ono što je veoma zanimljivo je da opozvani načelnik nije bio iz iste stranke kao 92% anketiranih odbornika, dok je opozvani načelnik bio iz iste stranke kao samo 8% anketiranih odbornika.



- Dok niti jedan načelnik ne smatra da je jedan od mogućih razloga za inicijativu za smjenu kreiranje budžeta, 9% odbornika smatra da je to jedan od mogućih razloga; takođe ni jedan načelnik ne smatra da bi mogući razlog za inicijativu za smjenu mogao biti odnos prema uposlenima, to smatra 6% odbornika. Da je jedan od mogućih razloga upravljanje budžetom smatra 31% odbornika, te problemi u isporuci javnih usluga građanima 10%, a odnos načelnik skupština je zaokružen kod 36% odgovora odbornika (kod načelnika čak 65%).

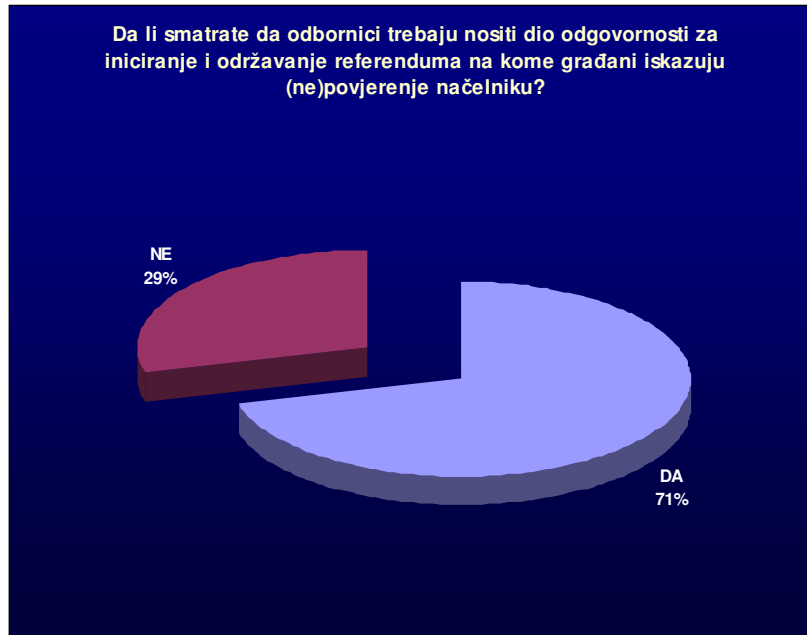


Odbornici su imali mogućnost da, pored ponuđenih odgovora dodaju i odgovor kojeg nema na listi, a koji, po njihovom mišljenju, opisuje razlog iniciranja opoziva načelnika. Ovo su odgovori koji su „dopisani“ pored ponuđenih odgovora:

- Stranačka opredjeljenost nestranačkog načelnika i njegovog zamjenika;
- Nespremnost načelnika da se odrekne stranačkih direktiva;
- Želja da se dođe na vlast po svaku cijenu a ovakve krizne situacije su dobar momenat za to, što se i desilo uz obilatu pomoć viših nivoa vlasti;
- Promjena vlasti na višim nivoima vlasti;
- Isključivo zbog političkih razloga;
- Isključivo zbog interesa i želje da dođu na vlast po svaku cijenu;
- Samovolja.

Napomena: Na pitanje o razlozima za opoziv načelnika, učesnici u istraživanju su mogli dati i više od jednog odgovora.

- 71% anketiranih odbornika smatra da i odbornici trebaju imati više odgovornosti za iniciranje i provođenje referenduma o opozivu načelnika.



- 77% ispitanih odbornika smatra da načelniku treba ograničiti broj mandata dok to isto ne smatra njih 23%.



- Grafikon ispod pokazuje način na koji bi odbornici riješili pitanje ograničavanja broja mandata načelnika.



- Čak 56% odbornika smatra da načelnik sam treba imenovati svoje prve saradnike, šefove odjeljenja, dok njih 44% smatra da to treba raditi opštinska komisija.



---

## Nevladine organizacije

---

Uzorak koji smo koristili pri anketiranju predstavnika nevladinih organizacija je njih 24 iz svih deset opština. Način na koji smo se obratili nevladinim organizacijama bio je baziran na dobijanju stava organizacije po konkretnim pitanjima, a ne pojedinaca koji u njima djeluju.

Analiza dobijenih odgovora govori da je civilni sektor značajno zainteresovan za pitanja odnosa u lokalnim samoupravama – posebno za proces opoziva načelnika. 92% anketiranih NVOa je izjavilo da je pratilo dešavanja u vezi sa opozivom načelnika što je svakako obećavajuća stvar. Ipak kada se to ukrsti sa dobijenim podatkom da su NVO bili zainteresovani uglavnom iz pozitivnog ili negativnog ličnog/organizacijskog razloga - problema sa kojim se suočavaju, onda optimizam opada jer očigledno manjka svijesti da se doprinese demokratizaciji tog procesa u širem smislu i zbog razloga različitih od ličnih.

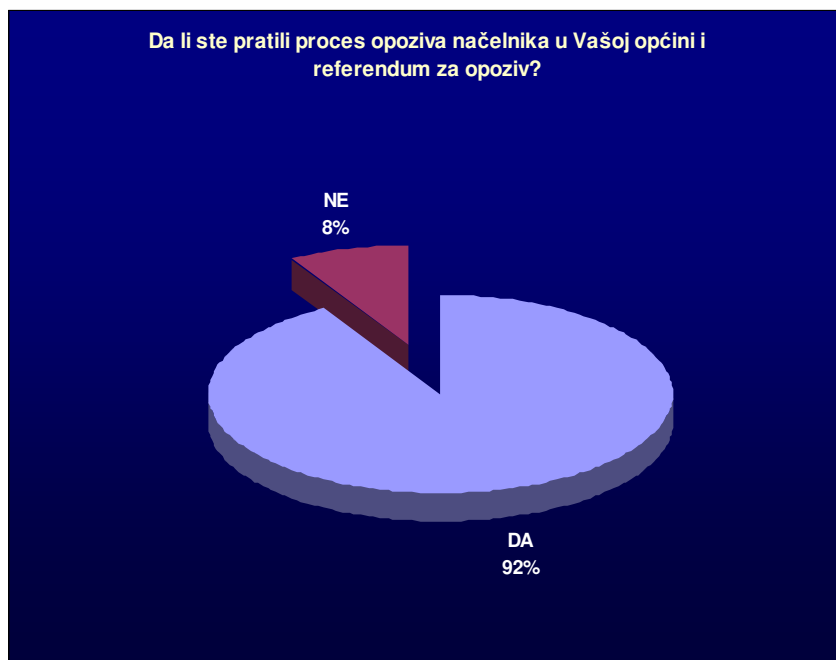
Stav da odbornici trebaju preuzeti više odgovornosti u vezi sa procesom iniciranja i provođenja opoziva načelnika preovladava među anketiranim NVOa – njih 71% misli tako, što je u skladu sa izrečenim stavovima načelnika i odbornika unutar istraživanja.

Takođe, 2/3 anketiranih NVOa smatra da provođenje procesa opoziva načelnika nije donijelo značajnije promjene u njihovim opštinama – bez obzira da li je opoziv rezultirao smjenom ili ostankom načelnika. Dodatno, 1/3 oni koji su izjavili da je bilo promjena, pod tim promjenama konstatuju i promjene na gore – u sferi nastavka netrpeljivosti među strankama kao i dodatnom zaduživanju opštine.

Konačno, nešto preko pola anketiranih NVOa (58%) smatra da načelnik treba samostalno birati svoje saradnike kako bi se povećala efikasnost i odgovornost za upravljanje opštinom. Ne značajna ali predstavljena opredjeljenost NVOa prema korporativnom nego prema demokratskijem načinu upravljanja razumljiva je sa stanovišta očekivanja više pozitivnih rezultata od strane načelnika.

Odgovori koje smo dobili od nevladinih organizacija su sljedeći:

- Proces opoziva načelnika je veoma aktuelno pitanje za lokalne nevladine organizacije što su iste i pokazale kada se njih 92% izjasnilo da su pratili proces opoziva i referendum u njihovoj opštini, dok je njih samo 8% reklo da nije pratilo iste.



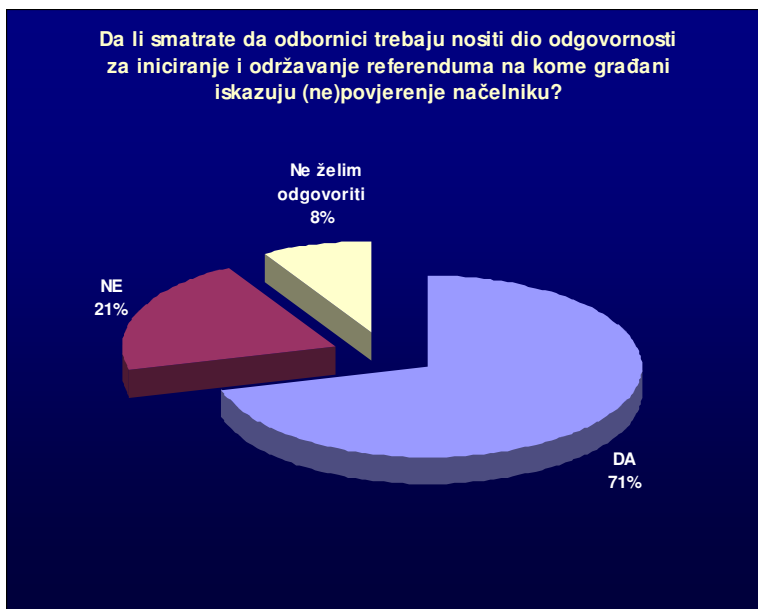
- 87% ispitanih nevladinih organizacija je provodilo aktivnosti oko opoziva i referenduma u njihovoj opštini.



- Što se tiče odgovora na pitanje predstavnicima NVO-a o njihovoj podršci načelniku, evidentno je da je njihov odnos sa načelnikom uslovljen projektima koje je opština podržala ili nije. Dakle NVO-e koje su odbijene od načelnika nisu mu pružale podršku i obratno. Pored ovog pitanja važan je i sam odnos načelnika sa nekom NVO. Npr. u Čelincu je načelnik imao sukob sa odredom izviđača oko nadležnosti i upravljanjem parkom „Mlinska rijeka“ što je izazvalo revolt predstavnika ove NVO i njihovu podršku opozivu načelnika. Podrška načelniku, kao i sam opoziv načelnika, zavisi i o moćnim pojedincima (iz odgovora predstavnika NVO-a, odbornika i novinara).



- 71% nevladinih organizacija smatra da odbornici trebaju snositi dio odgovornosti za iniciranje i održavanje referendumu, dok njih 21 % smatra da ne trebaju snositi odgovornost, ali njih čak 8 % ne želi odgovoriti na ovo pitanje.

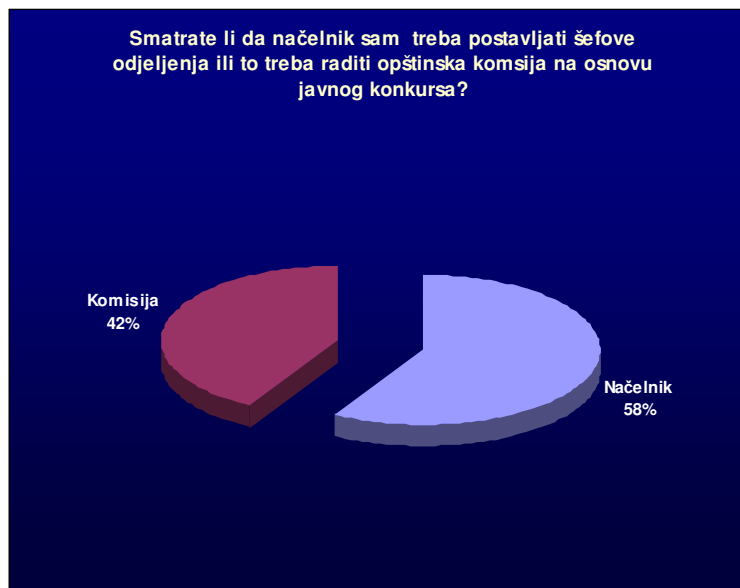




- Kada su u pitanju promjene u opštini nakon referenduma, dio ispitanika se izjasnio da promjena nije bilo, a drugi dio je pak, podijeljen da je bilo promjena na bolje ili na gore. Ispitanici koji su okarakterisali promjene kao promjene na bolje, rekli su da je primjetno bolje stanje u svim segmentima, pogotovo zaposlenosti mladih. Drugi dio ispitanika su naznačili da su to bile uglavnom negativne promjene jer opoziv nije uspio i taj načelnik je ostao na funkciji. Nakon toga, načelnik nije uspio da za opštinu učini nikakav pozitivan pomak i u tom periodu je opština zapala u još veća dugovanja.



- 58% NVO-a smatra da načelnik treba imenovati svoje prve saradnike dok 42% NVO-a smatra da to treba raditi opštinska komisija. Ovaj omjer je vrlo blizak onome koji smo mogli vidjeti u stavovima odbornika gdje njih 56 % smatra da načelnik treba imenovati svoje prve saradnike, a njih 44% smatra da to treba raditi komisija.



## **PRILOG**

### **Anketirane NVO:**

1. UG Dar prirode, Bosanski Novi/Novi Grad
2. UG DIA, Bosanski Novi/Novi Grad
3. UG West Point, Bosanski Novi/Novi Grad
4. UG Lira, Bosanski Novi/Novi Grad
5. OCKI - O.C. za kreativnost i inicijativu, B. Novi
6. NVO Futura plus, Teslić
7. NVO Bona Fide, Teslić
8. Omladinski savjet, Vlasenica
9. Udruženje privat. šumovl. Naša šuma, Čelinac
10. Omladinski centar Ukrina, Čelinac
11. OST- Omladinski savez Teslić
12. Planinarsko društvo Glamoč
13. Teledom Glamoč
14. Udruženje logoraša Glamoč
15. Izbjeglički servis Drvar
16. Nove nade Foča
17. Savjet ladih Foča
18. Centar za kulturu Čelinac
19. Odred izviđača Čelinac
20. Udruženje žena „Božur“ Babići-Čelinac
21. UG „Pogled“ Čelinac
22. Aktiv žena Otoka Bosanska Krupa
23. NVO BK2001 Bosanska Krupa
24. KUD "GRMEČ" Bosanska Krupa

---

## Mediji – novinari

---

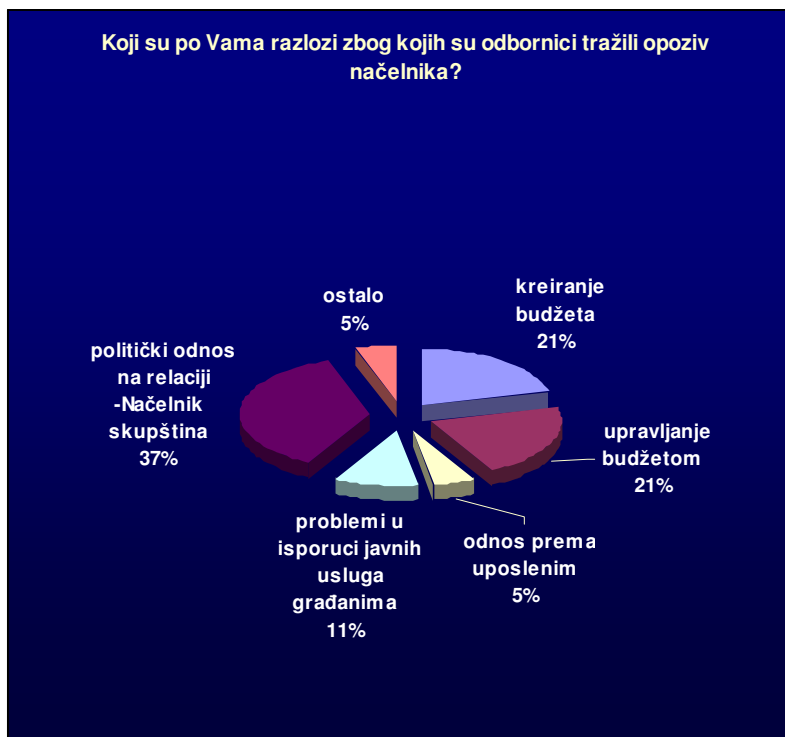
Broj anketiranih novinara u svih deset opština obuhvaćenih ovim anketiranjem je 9. Broj novinara je relativno mali, ali se mora uzeti u obzir da većina ovih opština nemaju medijske kuće, te bivaju medijski pokriveni iz nekih drugih opština. Mi smo u anketiranje uključili one novinare iz ciljanih opština koji su se bavili pitanjima lokalne samouprave sa posebnim akcentom na referendum za opoziv načelnika.

Analizirajući izrečene stavove novinara može se primjetiti:

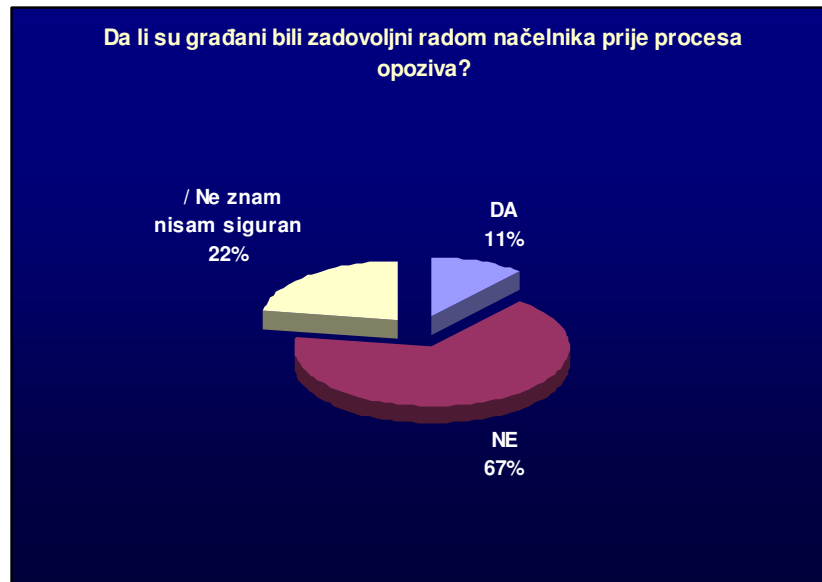
- Procesi u vezi sa opozivom načelnika atraktivni su naravno za medije jer su svi anketirani novinari pratili i izvještavali o tom procesu u svojim opštinama. To je logično sa stanovišta svrhe medija i u budućim aktivnostima civilnog društva o ovome bi se trebalo razmisliti kao besplatnom ili barem jeftinom alatu za komuniciranje sa građanima.
- Stavovi novinara u vezi sa razlozima iniciranja opoziva načelnika generalno nisu značajno različiti u odnosu na ranije predstavljene stavove drugih grupa (polička neslaganja skupština i načelnika, upravljanjem budžetom itd). Ipak, potrebno je naglasiti da novinari nešto značajniji akcent stave na segment planiranja budžeta, kao problematičan i potencijalni uzrok za opoziv. Ukoliko se ovo dovede u vezu sa tvrdnjom novinara da su građani značajno nezadovoljni radom načelnika (njih 67% je to reklo) onda segment u kojem ukupno 42% anketiranih novinara kaže da su planiranje i realizacija budžeta razlozi za opoziv, ima dodatnog smisla.
- Novinari jesu za reformu postojećeg stanja u vezi sa primjenom procesa opoziva načelnika. Oni žele vidjeti odgovornije postupanje opštinskih skupština u odlučivanju o iniciranju procesa opoziva te formalno definisanje tih značajnih odgovornosti odbornika. Nadati se da će te mjere omogućiti primjenu procesa opoziva samo kada je to zaista potrebno iz opravdanih razloga u vezi sa kvalitetom života građana, a ne u dnevno političke svrhe.  
Istovremeno, novinari se zalažu za promjene u sferi broja mandata načelnika, dominantno zastupajući opciju uspostavljanja tri mandata (50% anketiranih) odnosno 2 mandata (33%).
- Na kraju, gotovo je podijeljeno mišljenje (56 – 44%) prema pitanju imenovanja šefova odjeljenja u lokalnim vlastima gdje veći broj novinara smatra da opštinske komisije trebaju raditi taj posao, a manji da je načelnik taj koji treba imenovati svoje glavne saradnike.

Novinari su na postavljena pitanja odgovorili na sljedeći način:

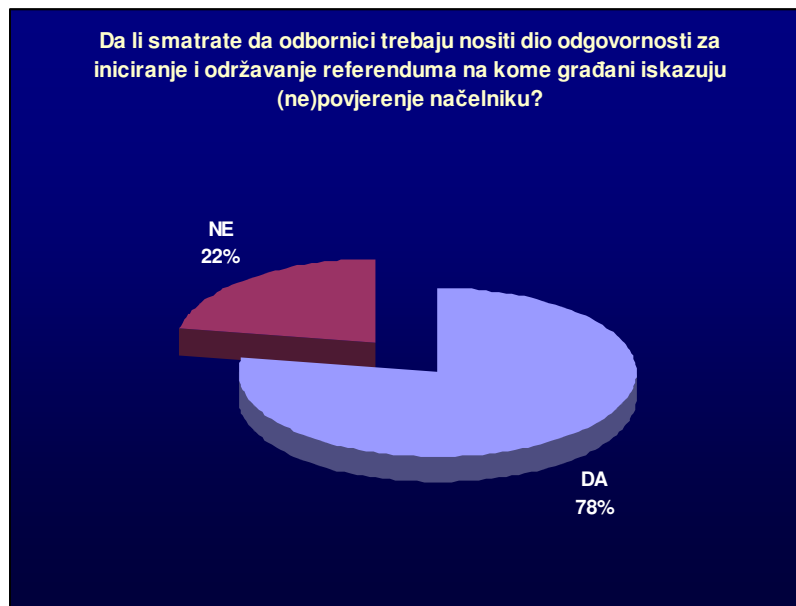
- Svi ispitani novinari su pratili inicijativu za opoziv i referendum za opoziv.



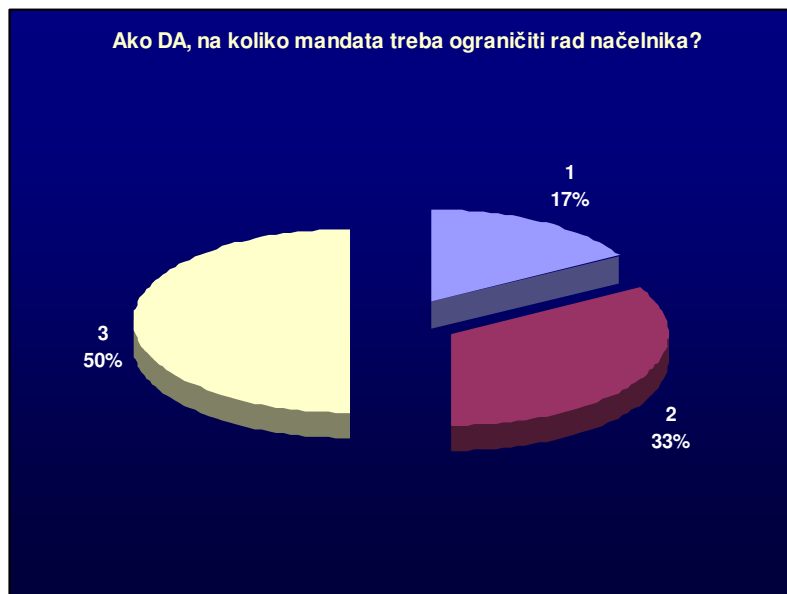
- 67% ispitanih novinara je stava da građani nisu bili zadovoljni radom načelnika prije procesa opoziva, njih 11% smatra da su građani bili zadovoljni radom načelnika dok ih čak 22% ne zna odgovor na postavljeno pitanje.



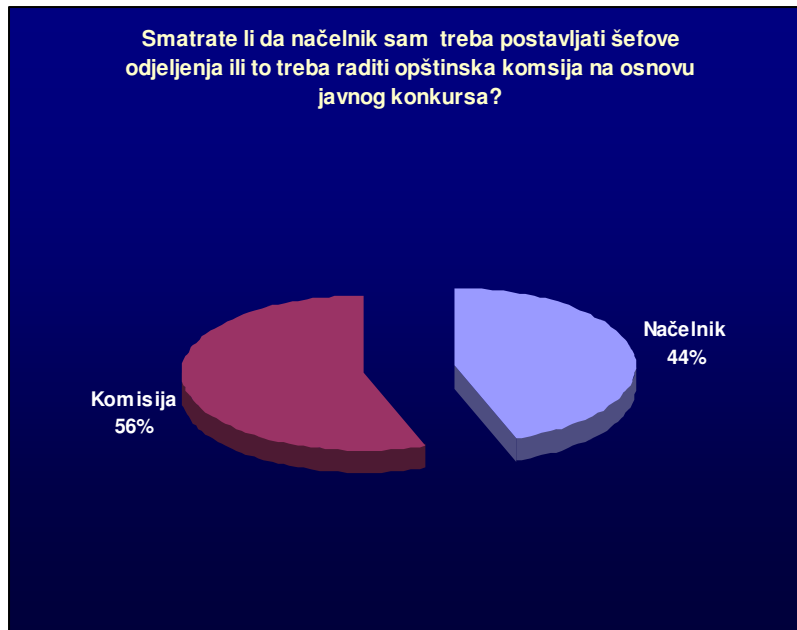
- 78% ispitanih novinara smatra da odbornici trebaju snositi dio odgovornosti za iniciranje opoziva i referenduma, ali i njih 89% smatra da načelnicima treba ograničiti broj mandata.



- Grafikoni ispod prikazuju stavove novinara oko pitanja potrebe ograničavanja mandata kao i načine koje zastupaju novinari:



- I ova grupa ispitanika je podijeljena u mišljenju o pitanju postavljanja šefova odjeljenja u opštinama, pa tako 56% ispitanih novinara smatra da komisija treba birati šefove, dok njih 44% smatra da to treba raditi načelnik.



---

# Intervjui

---

## sa načelnicima dviju ciljanih opština

**Ime i prezime intervjuisane osobe: Zdravko Krsmanović**

**Pozicija: Načelnik opštine Foča, Podpredsjednik Saveza opština i gradova RS**

**Datum intervjuja: 28.04.2009. godine**

Načelnik opštine Foča Zdravko Krsmanović je istakao da je glavni problem u funkcionisanju opštine odnos zakonodavne i izvršne vlasti u opštini. Ovlaštenja skupštine i načelnika nisu precizino određena.

Suštinski razlog za pokretanje inicijative za njegov opoziv je, po njemu, što predsjednik najjače partije u RS SNSD-a i predsjednik njegove Socijalističke partije nisu podržavali politiku razvoja i suživota u Foči koju je načelnik provodio. Iz tog razloga, i što su smatrali da je Krsmanović previše politički ojačao, oni su pokrenuli preko svojih odbornika u skupštini inicijativu za opoziv. U Skupštini opštine Foča su u to vrijeme, po Krsmanoviću bili odbornici koji su uglavnom bili stranački poslušnici, a ne ljudi koji su mislili o dobrobiti svoje zajednice.

Po Krsmanoviću, građani Foče su mu na referendumu održanom 2007. godine dali ponovo povjerenje iz razloga što su građani shvatili da on voli grad i da radi kao što je obećao. Neki od njegovih rezultata su: ukinute sankcije Foči, napravljen most u gradu, pozorište, Foča je postala ponovo regionalni centar, počeo da razvija turizam, dakle pravio je rezultate kao što je i obećao u predizbornoj kampanji. Pored toga što je dobio povjerenje građana Foče, čime su pokazali da podržavaju njega kao načelnika, po njemu, su građani Foče poslali još jednu poruku a to je da su dokazali da mogu da ne podlegnu političkim pritiscima.

Krsmanović je dobio svoj drugi mandat na prošlim lokalnim izborima u oktobru 2008. godine, te je danas i u Skupštini opštine Foča drugačiji odnos; od 31 odbornika u Skupštini Krsmanovića podržava njih 19 koji su iz uglavnom manjinskih stranaka u RS-u (PDP, SP, Radom za boljitak, SDA).

Po Krsmanoviću, kada je u pitanju raspodjela drugih pozicija u opštinskoj administraciji on smatra da bi načelnik trebao ići na izbore sa cijelim svojim timom koji bi činili i zamjenik načelnika i šefovi svih odjeljenja u opštini, pa tako kada načelnik dobije izbore na vlast dolazi sa svojim timom, ali isto tako kada izgubi mandat, cijeli tim odlazi.

Načelnik Krsmanović je dao i konkretne preporuke za unapređenje odnosa načelnik-skupština, ali i preporuke koje bi unaprijedile rad lokalne samouprave:

- da se spriječe moguće opstrukcije i blokade u funkcionisanju opštine na način da se jasno definišu ovlasti načelnika kao i skupštine ali i razgraničenja u nadležnostima,
- ako odbornici pokrenu inicijativu za opoziv i načelnik pobjedi na referendumu skupštinu treba raspustiti,
- također bi trebalo definisati posebne uslove pod kojima načelnik može biti opozvan:
  - a) opoziv pokreće 2/3 odbornika,



- b) opoziv odbornici moraju argumentovati,
- c) ako je podignuta optužnica protiv načelnika pred nekim od sudova,
- d) ako načelnik opstruiše rad skupštine.

Načelnik je također istakao problem neusvajanja budžeta opštine Foča, i to 12 mjeseci se čekalo na usvajanje budžeta zbog lošeg odnosa na relaciji načelnik-skupština. Po njemu preporuka bi bila slijedeća:

- s obzirom da je budžet zajednički dokument načelnika i skupštine, te s obzirom da je on jedan od najvažnijih dokumenata bez čijeg usvajanja opština ne može funkcionisati mora postojati drugi organ koji će najkasnije nakon 6 mjeseci ne usvajanja budžeta presuditi kako bi se odblokirao rad opštine, te je načelnik istakao da bi nakon 6 mjeseci po automatizmu trebalo usvojiti načelnikov prijedlog budžeta.

Načelnik je također ukazao da je potrebno izmjeniti niz Zakona kako bi se opštinama omogućilo da upravljaju svojim sredstvima, pa bi tako trebalo izmjeniti :

- Zakon o poreskoj upravi,
- Zakon o budžetiranju,
- Zakon o lokalnoj samoupravi.

Kao primjer nevedeno je da sredstava od PDV-a koja pripadaju opštini direktno idu opštinama, npr. 23% sredstava od PDV-a treba ići opštini, te da ta sredstva idu direktno na račun opštine. Također bi morali biti jasni kriteriji raspodjele grantova od strane Vlade RS-a prema opštinama, te bi trebalo ukinuti obavezu saglasnosti Ministarstva finansija za kreditna zaduženja opština.

Takođe je istaknuo da treba mijenjati Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, te da ne bi trebala postojati diskriminacija radnika zaposlenih u administraciji u odnosu na sve ostale radnike, u smislu da bude jedan Zakon o radu za sve koji će regulisati prava i obaveze svih radnika. Također bi trebalo raditi provjeru sposobnosti i učinkovitosti, vrednovanje rada svih radnika pa i takozvanih državnih službenika, jer na ovaj način su oni zaštićeni ne samo od političkih uticaja nego su i zaštićeni na način da mogu opstruirati rad te im teško možete dati otkaz. Svi radnici trebaju biti zaštićeni ali i svi trebaju ići na provjeru.

Kada je u pitanju odnos sa Vladom RS-a i višim nivoma vlasti sa opštinama Krsmanović ističe da postoje potpisani memorandumi o saradnji Saveza opština i gradova i Vlade RS, sa jasnim preporukama ali da se takvi i slični sporazumi jednostavno ne implementiraju.

**Ime i prezime intervjuisane osobe: Radovan Marković**  
**Pozicija: Načelnik općine Glamoč**  
**Datum intervjuja: 21.04.2009. godine**

U opštini Glamoč je 2007. godine došlo do pokretanja procesa opoziva načelnika ali referendum nikada nije održan zbog blizine lokalnih izbora, te je Ministarstvo pravosuđa kantona i ministarstvo pravde Federacije BiH, dalo mišljenje da referendum ne treba održati. Opoziv su tada pokrenule stranke SDA, SNSD, Hrvatski blok, a načelnik je bio iz stranke SDS. Razlozi za opoziv po Markoviću su bili loše upravljanje budžetom i odnos na relaciji načelnik-vijeće. Iako nije došlo do referenduma raspoloženje glasača u Glamoču se promjenilo te stari načelnik nije dobio povjerenje građana na izborima koji su uskoro održani.

Problemi u odnosu načelnik-vijeće nisu bili samo stranački nego i međunacionalni kao i problemi lične prirode.

Načelnik Marković je na mjesto načelnika općine Glamoč došao na nagovor kako kaže svoje stranke i zato što je bio nezadovoljan funkcionisanjem lokalne vlasti. Htio je da dokaže kako se radom stvari mogu promijeniti i problemi riješiti iako ističe da se sa ovim finansijskim okvirom nema mogućnosti da radi. Ističe da je budžet planiran prošle godine bio 1, 3 miliona KM, a potrošeno je 1,6 miliona. Također ističe da predhodni načelnik nije plaćao obaveze prema radnicima 7 godina, te da samo u svrhe socijalnog i zdravstvenog osigurana općina duguje 1,1 milion KM. Dosadašnji priliv sredstava je ispod 50% od planiranog.

Načelnik Marković je istakao da je ekonomska situacija u Glamoču jako teška te ukoliko bi se napravila sistematizacija radnih mjesta, da oni kadrovi koji bi eventualno napustili općinsku administraciju bi vjerovatno otišli iz Glamoča jer ne bi imali druga radna mjesta.

U općinama koje imaju velike budžete načelnik je sigurno uticajna politička figura, ali u malim i siromašnim općinama on nema veliki uticaj i pozicija načelnika i nije toliko primamljiva.

Odnos načelnika sa vijećem je dobar, dok je odnos sa većim nivoima vlasti loš, iako Glamoč ima velike prirodne potencijale u šumama zakonima FBiH i kantona je određeno da šumama upravljaju viši nivoi vlasti tako da općina biva samo oštećena za prirodna bogastva koja se eksploatišu. Marković smatra da bi morali postojati jasni kriteriji za dodjelu grantova sa viših nivoa vlasti općinama.

Marković je svjestan da postoje problemi u međunacionalnim odnosima u općini te smatra da je veoma važno u odnosu sa vijećem, da postoji fleksibilnost u radu kako bi se pomirile nekada nepomirljive političke opcije u interesu građana općine.

Problem u funkcionisanju lokalne vlasti je i Zakon o državnim službenicima koji ne daje mogućnost načelniku da bira svoje prve saradnike u administraciji tako da nekada dolazi do političkih opstrukcija u radu unutar administracije.

U Glamoču su vijeće i načelnik formirali koordinaciono tijelo za prevazilaženje teške finansijske situacije u općini.

Preporuke koje je dao načelnik Marković su slijedeće:

- Izmjeniti Zakon o državnim službenicima kako bi načelnik mogao birati svoje prve saradnike,
- Ne vidi značaj dva kruga izbora za načelnika u malim i nerazvijenim opštinama,
- Urediti zakonima odnos većih nivoa vlasti i općine na način da općine ne budu oštećene pri prikupljanju sredstava kao i pri dodjeli grantova većih nivoa vlasti,
- Da bi se pokrenuo proces opoziva načelnika prag potrebnih glasova vijećnika treba dići na 2/3 ukupnog broja vijećnika u vijeću,
- Ukoliko načelnik ne bude opozvan odbornici trebaju ići na izbore.

## V Pregled pravnih rješenja u zemljama regiona i u BiH

### Hrvatska

Na sjednici 5. saziva Hrvatskog sabora usvojeni su zakoni kojima se u hrvatski pravni sistem uvodi neposredan izbor izvršnih čelnika jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Zakoni su objavljeni u Narodnim novinama broj 109/07 od 24. oktobra 2007.godine.

Što konkretno znači da će građani 17. maja 2009. godine po prvi puta neposredno na izborima birati općinske načelnike, gradonačelnike i župane i njihove zamjenike (izvršne čelnike) na mandat od četiri godine. Izbori će biti provedeni većinskim izbornim sistemom. Građani će moći opozvati direktno izabranog načelnika putem lokalnog referenduma koji može raspisati predstavničko tijelo većinom svih članova, a na prijedlog 1/3 članova ili 20% birača upisanih u birački spisak. Da bi načelnik bio i opozvan na referendum se mora odazvati većina svih birača upisanih u birački spisak te jedinice.

Prema zakonima koji regulišu ovu oblast u Republici Hrvatskoj, predstavničko tijelo može lako inicirati raspravu i pokretati postupak opoziva načelnika, a da za neuspjeli pokušaj opoziva, odnosno ugrožavanje političke stabilnosti, narušavanje efikasnog obavljanja javnih poslova i potrošnju sredstava za provođenje referenduma, ne snosi nikakvu odgovornost. Iako je postupak pokretanja opoziva prilično jednostavan, pred građane je postavljen prilično težak zadatak donošenja odluke o opozivu načelnika, s obzirom da je odluka građana legitimna samo ako referendumu pristupi većina svih birača upisanih u birački spisak. Ako uzmemo u obzir da je prosječan odaziv građana na izbore u Hrvatskoj u prosjeku između 30 % i 35%, onda je teško vjerovati da će na referendumu o opozivu načelnika izaći broj koji bi zadovoljio ovu zakonsku osnovu od većine upisanih birača u birački spisak, kako bi se omogućila legitimnost odluke o referendumu.

### Crna Gora

U Crnoj Gori je 2003/2004. godine uveden direktan izbor načelnika. Oni se u Crnoj Gori zovu predsjednici opština, osim u slučaju Podgorice (gradonačelnik Glavnog Grada) i Cetinja (predsjednik Prijestonice).

Predsjednika opštine biraju građani na opštim izborima, neposrednim i tajnim glasanjem. Predsjednik opštine se bira na 5 godina, u najviše dva mandata.

Sredstva za sprovođenje izbora predsjednika opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine. Kandidata za predsjednika opštine mogu predlagati: politička stranka, koalicija političkih stranaka i grupa građana, na osnovu potpisa najmanje 3% građana koji imaju pravo da biraju i da budu birani za odbornike skupštine opštine, na osnovu biračkog spiska.

Predlagač može predložiti samo jednog kandidata za predsjednika opštine. Birač može svojim potpisom podržati samo jednog kandidata za predsjednika opštine. Za predsjednika opštine izabran je kandidat koji je dobio više od polovine važećih glasova birača koji su glasali.

Ako nijedan kandidat za predsjednika opštine ne dobije više od polovine važećih glasova birača koji su glasali, organizuje se drugi izborni krug, za 14 dana. U drugom izbornom krugu birači glasaju za jednog od dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova. U drugom izbornom krugu izabran je kandidat koji je dobio veći broj glasova. Ako u drugom izbornom krugu oba kandidata dobiju jednak broj glasova, glasanje se ponavlja između ta dva kandidata. U slučaju da jedan od kandidata koji ima pravo učestvovati u drugom izbornom krugu odustane, ostane samo jedan kandidat, taj kandidat se smatra izabranim.

Prestanak mandata predsjednika opštine skupština konstatuje aktom. Građani mogu pokrenuti postupak opoziva predsjednika opštine. Postupak opoziva može pokrenuti najmanje 20% birača u opštini. Inicijativu za pokretanje postupka nepovjerenja može pokrenuti najmanje jedna trećina odbornika ili najmanje 10% građana u opštini i Vlada. O podnijetoj inicijativi odlučuje skupština opštine. Predsjednik opštine je opozvan ako je za opoziv glasalo više od polovine važećih glasova birača koji su glasali.

Sredstva za izbor, opoziv i glasanje o povjerenju predsjednika opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine. Kandidati za predsjednika opštine koji na izboru dobiju najmanje 10% glasova imaju pravo na jednaku naknadu troškova izborne propagande.

## **Bosna i Hercegovina**

Krajem devedesetih godina, tačnije 1999. godine u jednom dijelu Bosne i Hercegovine, u Republici Srpskoj je uveden neposredan izbor načelnika općina. Da bi pet godina kasnije mogućnost da načelnike svojih općina direktno biraju dobili i građani u Federaciji BiH, što je dovelo do toga da građani cijele BiH svoje načelnike biraju direktno na izborima.

Načelnici općina kao i gradonačelnici u BiH se mogu birati neposredno od strane građana ili posredno od strane vijećnika ili odbornika. Posredan način izbora još uvijek je zadržan u gradu Sarajevu, Istočnom Sarajevu i Mostaru, dok se u ostalim općinama u BiH načelnici biraju na izborima od strane građana.

Načelnik se u BiH bira direktnim izborom od strane birača upisanih u Centralni birački spisak u toj općini.

U BiH za načelnika je izabran onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova. Mandat načelnika traje četiri godine i vezan je za mandat saziva općinskog vijeća. Mandat načelnika izabranog na prijevremenim izborima teče do redovnog isteka mandata općinskog vijeća. Inicijativa s obrazloženjem za pokretanje postupka opoziva načelnika može biti pokrenuta od općinskog vijeća putem 1/3 vijećnika općinskog vijeća, ili 10% registrovanih birača na području općine. Općinsko vijeće je dužno sve inicijative za pokretanje opoziva načelnika staviti na dnevni red naredne sjednice općinskog vijeća. Odluka o pokretanju opoziva načelnika donosi se većinom glasova od ukupnog broja vijećnika u općinskom vijeću. U slučaju prihvatanja inicijative općinsko vijeće dužno je donijeti odluku o pokretanju postupka opoziva načelnika u roku od 30 dana. Ako općinsko vijeće donese odluku o prihvatanju inicijative opoziva načelnika, sprovodi se postupak u kojem građani odlučuju direktnim tajnim glasanjem. Mandat načelnika prestaje ukoliko natpolovična većina građana, koji su glasali, donese odluku o opozivu načelnika. Odluka građana je obavezujuća za općinsko vijeće i načelnika.

Dužnost načelnika u slučaju prestanka mandata u skladu sa Zakonom i u slučaju opoziva, do ponovnog izbora načelnika, vrši osoba izabrana od strane općinskog vijeća natpolovičnom većinom od ukupnog broja članova općinskog vijeća. Nakon prestanka mandata načelnika prijevremeni izbori za izbor načelnika moraju se održati u roku od 60 dana od dana prestanka mandata ili opoziva. Postupak opoziva načelnika ne može se voditi 100 dana nakon izbora načelnika, niti u izbornoj godini predviđenoj za lokalne izbore.

Međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave.

## **Slovenija**

Kandidat za načelnika mora dobiti više od 50% glasova birača izašlih na izbore. Ako već u prvom krugu jedan od kandidata dobije više od 50% glasova taj kandidat je i izabran. U suprotnom idu u drugi krug prva dva kandidata po broju glasova iz prvog kruga. U drugom krugu je izabran kandidat, koji dobije više glasova (to automatski znači više od 50%). U Sloveniji ne postoje kvote za legitimnost izbora. To znači, da je teoretski moguće da izađe na izbore recimo samo 20 ili čak 10% od svih koji imaju pravo glasati. To ne utječe na legitimnost izbora. Onaj ko ne izađe na izbore, smatra se da ne želi utjecati na rezultat i to prepušta drugima. Tako da za izbor načelnika uopšte nije važan broj glasova, nego samo razmjer, odnosno postotak glasova, koje je kandidat dobio u odnosu na ukupan broj svih glasova svih birača koji su izašli na izbore. Mandat načelnika općine traje 4 godine.

Načelnika po propisima može opozvati samo Državni zbor na prijedlog Vlade i to samo u slučaju ako načelnik ne izvršava odluke Ustavnog suda ili pravnomoćne odluke drugog suda nadležnog za upravne stvari, koje mu nalažu djelovanje u skladu sa ustavom ili zakonima i ako je to neophodno za funkcioniranje lokalne samouprave u zajednici.

Građani nemaju prava glasati o opozivu načelnika nego mogu samo birati načelnika na redovnim ili vandrednim izborima.

Ne postoje sankcije protiv »pokretača« opoziva načelnika, osim mogućnosti civilne tužbe u primjeru lažnih optužbi ili vrijeđanja dobrog imena načelnika.

Odnos načelnika i skupštine je specifičan:

### *SKUPŠTINA:*

Skupština je najviši organ odlučivanja

Skupština donosi sve opšte akte i propise općine (Statut, budžet, završni izvještaj, planske akte, urbanističke akte i druge opšte akte)

Skupština nadzire rad načelnika i općinske administracije

Skupština donosi odluke o prodaji općinske imovine

Postavlja članove odbora i komisija i Nadzornog odbora općine

### *NAČELNIK:*

Predstavlja i zastupa općinu

Predstavlja skupštinu, saziva sjednice i vodi sjednice skupštine a nema pravo glasanja na skupštini!

Predlaže skupštini na usvajanje prijedloge opštih akata (Budžet, završni izvještaj i druge opšte akte) i odgovoran je skupštini za izvršavanje opštih propisa i drugih odluka koje donosi skupština (izvršna funkcija)

Odgovoran je za objavu akata u zvaničnom listu općine

Načelnik može zadržati objavu opštog akta ili druge odluke skupštine ako smatra da je ista u soprostnosti sa ustavom, zakonima ili statutom općine . U tom slučaju načelnik pozove skupštinu da još jednom odlučuje o istom aktu i ako skupština ponovno potvrdi odluku, mora objaviti akt a ima pravo na poziv Ustavnom sudu ili nadležnom ministarstvu isti ocjeni ustavnost ili zakonitost takvog akta.

## **Slovačka**

U Slovačkoj se načelnik bira u jednom krugu izbora. Kandidat koji dobije najviše glasova od ukupnog broja birača koji su izašli na izbore pobjeđuje dakle onaj koji je prvi po broju glasova.

Načelnik po Slovačkom zakonu može biti opozvan na nekoliko načina, i to:

- Ukoliko se on/ona nađe u konfliktu interesa – u situacijama propisanim zakonom – on/ona gubi svoju funkciju direktno po zakonu
- Ukoliko on/ona odbije da položi zakletvu ili to uradi sa nekim ciljem
- Odustajanje od mandata (funkcije)
- Ukoliko je on/ona kažnjava/a na osnovu presude okružnog suda za kriminalno djelo
- Objavljivanjem rezultata lokalnog referenduma; referendum može proglasiti opštinsko vijeće ukoliko to od njega traži bar 30% glasača u opštini ili ako načelnik krši zakone ili svoje dužnosti (u ovom slučaju potrebna je sudska presuda)
- Ukoliko se on/ona povuče i registruje se u izbornom spisku u drugoj opštini.
- Mandat načelnika traje 4 godine.

Prag punovažnosti svih referenduma u Slovačkoj je 50% registrovanih glasača, efikasna odluka u pogledu smjene načelnika se donosi na osnovu 50% plus jedan glas svih glasača koji su izašli na izbore.

Načelnika u Slovačkoj biraju građani i on je nezavisan u svom radu od vijeća.

## Tabelarni prikaz pravnih rješenja

Zemlja	Izbor načelnika	Inicijativa za opoziv	Smjena načelnika	Zabrana referenduma	Finansiranje referenduma
Bosna i Hercegovina	Direktno i indirektno	1/3 vijećnika ili 10% registrovanih birač	Nadpolovična većina birača koji su se odazvali na izbore	100 dana nakon izbora i u izbornoj godini	opština
Hrvatska	Direktno	1/3 članova predstavničkog tijela ili 20 % birača	Većina građana koji su registrovani za glasanje	6 mjeseci nakon verifikacije mandata i 12 mjeseci nakon održanog referenduma po istom pitanju	opština
Crna Gora	Direktno	1/3 odbornika ili 10 % građana u opštini	Više od polovine važećih glasova birača koji su glasali	Nema zabrane	opština
Slovenija	Direktno	Državni zbor na prijedlog Vlade	Ako ne izvršava odluke Ustavnog suda ili ne djeluje u skladu sa zakonom u interesu lokalne samouprave	Nema referenduma	Nema referenduma
Slovačka	Direktno	Opštinsko vijeće na zahtjev 30% birača, ili u slučaju kršenja zakona od strane načelnika	50 % glasača koji su izašli na izbore	Nema zabrane	opština

### PRILOG:

**Lista pojedinaca i organizacija/eksperata iz regije koji su sa nama saradivali na prikupljanju podataka kao i na provjeri istih za analizu:**

1. Milan Nič, Slovačka
2. Grigorij Meseznikov, Institut za javne poslove, Slovačka
3. Peter Novotny, Građansko oko, Slovačka
4. Ivan Godarsky, MEMO 98, Slovačka
5. Jaroslav Pilat, MESA 10, Slovačka
6. Vita Habjan, Pravno-informacijski centar nevladinih organizacija PIC, Slovenija
7. Darko Frasn, načelnik općine Sveta Trojica, Slovenija
8. Milica Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, Crna Gora
9. Mladen Djurkinjak, Centar civilnih inicijativa CCI, Hrvatska

## VI Studije slučaja

U Bosni i Hercegovini izbor načelnika od strane građana, ili tačnije u jednom njenom dijelu Republici Srpskoj, je uveden krajem devedesetih, dok je u Federaciji BiH ovakav izbor načelnika uveden tek pet godina kasnije. Ovoj promjeni u pravnom sistemu nisu predhodile ozbiljne javne rasprave ali ni šire akademske obrade ove problematike.

U BiH je uveden direktan izbor načelnika opština od strane građana; način opoziva načelnika, se odvija na inicijativu 1/3 odbornika skupština opština, ili 10% registrovanih birača a za iniciranje procesa opoziva potrebna je odluka podržana od 50% + 1 odbornika , nakon čega dolazi do referenduma na kojem većina građana izašlih na izbore mogu izglasti povjerenje ili nepovjerenje svome načelniku. Ovakav sistem izbora načelnika je načelnicima opština dao velike ovlasti, te ih je napravio najuticajnijim i najmoćnijim političkim figurama na lokalnom nivou.

Razlozi za opoziv načelnika u opštinama u BiH su različiti ali prema svim indikatorima primarno su povezani sa političkim odnosima na lokalnom nivou a manje sa realno nedovoljnim rezultatima rada načelnika. Ishodi referenduma veoma često su neizvjesni, što potvrđuje tezu o političkim razlozima za opoziv jer da nije tako, adekvatno pojašnjen loš rad načelnika bio bi jasan građanima, a time ne bi bilo ni neizvjesnosti da li će opoziv biti uspješan.

U nastavku smo dali profile dvije opštine iz BiH (po jednu iz svakog entiteta) koje su imale iskustvo provođenja procesa opoziva načelnika ali sa različitim ishodom – u jednoj (Čelinac) je načelnik opozvan, a u drugoj (Bosanska Krupa) nije. Potrebno je istaći da je načelnik u Bosanskoj Krupi bio nezavisni kandidat (nije bio pripadnik niti jedne političke partije), dok je onaj u Čelincu bio pripadnik SDSa.

Mogući glavni razlozi zbog kojih je smijenjen načelnik u Čelincu putem procesa opoziva nalaze se u činjenici da je viši nivo vlasti snažno podržavao proces opoziva, medijskim pojavljivanjem ključnih pojedinaca iz Vlade RS u funkciji podrške smjeni postojećeg načelnika te podržavanja njihovog kandidata na poziciju načelnika. Pored vizuelne, podrška se očitovala i u najavama značajnijih investicija od strane viših nivoa vlasti, ukoliko novi načelnik bude izabran.

Sa druge strane, u Bosanskoj Krupi, očigledno političke partije nisu bile zadovoljne (pre)malom kontrolom koju imaju u procesu realizovanja budžeta, zbog samostalnog djelovanja nezavisnog načelnika izabranog od strane građana. Pokušaj da se to promjeni i dovede načelnik sa pozadinom političke partije je prepoznat od strane građana te isti nije prošao jer su građani zaštitili 'svog' načelnika tokom glasanja na referendumu.

### **Studije slučaja opisuju slijedeće:**

- *Osnovne podatke o opštini*
- *Sastav skupštine opštine prošli saziv i sadašnji saziv*
- *Informacije o rezultatima referenduma*
- *Zaključci sa fokus grupe/ mišljenje odbornika, novinara i NVO aktivista o opozivu, načelnika i referendumu za opoziv*
- *Lista učesnika fokus grupa.*



## 6.1. Studija slučaja Čelinac

Opština Čelinac se nalazi u Republici Srpskoj. Prostire se na 362 km<sup>2</sup>, te po popisu stanovništva iz 1991. godine ima 18.713 stanovnika. Opština je teritorijalno organizovana u 17 mjesnih zajednica.<sup>5</sup>

Skupština opštine Čelinac broji ukupno 25 odbornika od čega je njih 10 iz SNSD, 5 iz SDS, 4 iz DNS, 2 iz PDP, 2 iz SP RS, 1 iz NDS i 1 iz SRS RS.

U sastavu Skupštine opštine od 25 odbornika njih 4 su žene dok je 21 muškarac. 9 odbornika u Skupštini opštine Čelinac su bili odbornici i u prošlom sazivu.<sup>6</sup>

Građani Čelince su u februaru 2007. godine opozvali svog načelnika na referendumu, koji je pokrenut inicijativom za opoziv koju je potpisalo 10 odbornika opštine, te koju je podržalo ukupno 18 odbornika. Inicijativu za opoziv načelnika su pokrenuli odbornici SNSD-a.

CCI je na fokus grupi održanoj u Čelincu sa predstavnicima NVO-a, odbornicima i novinarima došao do niza zaključaka koje u ovoj studiji i predstavljamo.

Na pitanje šta smatrate da su razlozi za traženje opoziva od strane odbornika, učesnici fokus grupe su ponudili nekoliko različitih odgovora, te smo odlučili da ih sve predstavimo bez selektivnog izbora. Odgovori su poredani nasumice, bez da su redani po prioritetima:

- *želja da se dođe na vlast po svaku cijenu a ovakve krizne situacije su dobar momenat za to, u Čelincu isključivo želja SNSD da postavi kandidata iz svojih redova, što se i desilo uz obilatu pomoć Vlade RS i njenih kapaciteta*
- *isključivo zbog interesa vladajućeg SNSD, želje da dođu na vlast po svaku cijenu*
- *Dug opštine preko 1 000 000 KM, 2500 nezaposlenih, neasfaltiranih ulica čak i u centru, vodovod, kanalizacija, mjesna zajednica u Memićima još nema vodu...*
- *Investitori ne samo da nisu privlačeni nego su i odbijani zbog urbanističke nepripremljenosti industrijskih zona. Saradnja Vlade RS i Načelnika nikakva, kao i saradnja sa ostalim opštinama (izuzev Prnjavora)*

U Čelincu je 3 od 5 prisutnih odbornika glasalo za opoziv (jedan odbornik koji je prisustvovao fokus grupi u Čelincu, nije bio odbornik u vrijeme opoziva).

Na pitanje da li ste Vi podržavali načelnika i zašto, dio učesnika fokus grupe je rekao da su načelnika podržavali iz razloga jer je on, iako kandidat SDSa, također bio podržan od strane DNS na lokalnim izborima 2004. Godine. Kasnije, DNS je, kao stranka, podržao opoziv tog istog načelnika. Podsjećanja radi, DNS je koaliciji sa SNSDom na nivou RS, a SNSD je bio glavni inicijator opoziva načelnika u Čelincu.

U Čelincu je 1 od 3 predstavnika NVO-a podržavao starog načelnika. Dok je jedna NVO sudjelovala u smjeni načelnika, koji je skupljao potpise peticije za opoziv načelnika.

Po mišljenju učesnika fokus grupe u Čelincu do opoziva načelnika je došlo zbog promjene vlasti na nivou Republike Srpske, ali i da su razlozi opoziva najčešće loši odnosi između Skupštine i načelnika, i upravljanje budžetom.

<sup>5</sup> Informacije sa <http://www.opstina-celinac.com> i <http://www.celinac.org>

<sup>6</sup> Prilog 1 izveštaju je grafikon sa predstavljenim sazivom Skupštine opštine Čelinac i Bosanska Krupa

Na pitanje da li smatraju da je nakon referenduma došlo do promjena u njihovoj opštini učesnici fokus grupe su bili podjeljeni pa su tako jedni rekli da je došlo do promjena u slijedećim oblastima: zapošljavanja mladih i obrazovanih, infrastrukture, privlačenja investitora i slično dok je drugi dio učesnika rekao da nije bilo promjena te da je došlo samo do personalne promjene sve ostalo je ostalo isto ili lošije, sistem je znatno narušen a jedino je infrastrukturno nešto poboljšano od investicija koje su opet bile „prenapuhane finansijski” i namještene radi interesa moćnih pojedinaca.

90% učesnika fokus grupe se slaže da bi odbornici, ukoliko ne uspiju u svojoj namjeri da opozovu načelnika, morali na neki način odgovarati za to. Većina učesnika predlaže da to budu novi izbori, mada taj način prouzrokuje novi teret za budžet. Jedan dio učesnika pak predlaže da bi odbornici koji su glasali za opoziv trebali dati ostavke, no bilo kako bilo, slažu se u konstataciji da mora postojati neki vid odgovornosti.

Učesnici fokus grupe u Čelincu se slažu da načelnicima mora biti ograničen broj mandata, s tim da se dio učesnika zalaže da to bude jedan, a drugi dio učesnika, da to budu dva mandata.

Učesnici su potpuno podjeljeni po pitanju imenovanja šefova stručnih službi opštine, pa je tako 50% onih koji smatraju da načelnik sam treba postavljati šefove odjeljenja, i 50% onih koji smatraju da se to treba učiniti konkursom.

## 6.2. Studija slučaja Bosanska Krupa

Općina Bosanska Krupa se nalazi u Federaciji BiH u Unsko-sanskom kantonu. Prostire se na 556 km<sup>2</sup>, te po popisu stanovništva iz 1991. godine ima 58.320 stanovnika. Opština je teritorijalno organizovana u 25 mjesnih zajednica.<sup>7</sup>

U martu 2007. godine trećina vijećnika Općinskog vijeća Bosanska Krupa pokrenula je inicijativu za opoziv općinskog načelnika, a Općinsko vijeće većinom glasova je donijelo odluku da se pokrene postupak opoziva. Na referendum o davanju povjerenja svome načelniku izašlo je 11.296 birača općine te su većinom glasova odlučili da potvrđuju mandat načelniku, te je tako Hamdija Grošić nastavio obavljati ovu funkciju do kraja mandata.

Općinsko vijeće Bosanska Krupa broji 25 vijećnika - SDA 10, Stranka penzionera BiH 1, Bosanskohercegovačka patriotska – BPS 2, SDU BiH 1, Stranka za BiH 6, SDP BiH 4, Evropska ekološka stranka E-5 1. Od ukupnog broja odbornika - 21 je muškarac i 4 žene. 9 njih su bili vijećnici i u prošlom sazivu Općinskog vijeća Bosanska Krupa.<sup>8</sup>

Svi prisutni na fokus grupi su pratili aktivnosti u vezi opoziva načelnika, te možemo konstatovati da su takva dešavanja od velike važnosti za stanovnike općine, te da su propraćena sa velikom pažnjom.

Na pitanje šta smatraju da su razlozi za traženje opoziva od strane vijećnika, učesnici fokus grupe su dali nekoliko odgovora, i to slijedećih:

- *Sukob na relaciji Načelnik – dio vjećnika, naime 13 zavedenih vijećnika želi da zaustavi projekte i smeta im nekorumpirani načelnik,*
- *Stranačka opredjeljenost nestručnog načelnika i njegovog pomoćnika,*
- *Nespremnost načelnika da se odrekne stranačkih direktiva i vođenje stavom politike.*

<sup>7</sup> Informacije sa <http://www.boskrupa.com>

<sup>8</sup> Prilog 1 izvještaju je grafikon sa predstavljenim sazivom Skupštine opštine Čelinac i Bosanska Krupa

Većina vijećnika iz Bosanske Krupe prisutnih na fokus grupi, njih 5 od 6, glasalo je za opoziv načelnika koji je bio nezavisni kandidat i samim tim nije iz stranaka kojima oni pripadaju.

Razlozi zbog kojeg su glasali za njegov opoziv su slijedeći:

- *neslaganje sa načelnikom,*
- *loši odnosi na relaciji načelnik- općinsko vijeće*
- *neslaganje sa načelnikovim upravljanjem budžetom*
- *politički razlozi.*

U Bosanskoj Krupi su 2 od 3 predstavnika NVO-a, učesnika fokus grupe, podržavala načelnika, uglavnom zbog uspješnih zajedničkih projekata, no niti jedna NVO-a nije učestvovala u aktivnostima oko opoziva načelnika.

U Bosanskoj Krupi učesnici su mahom odgovorili da nije bilo promjena nakon referenduma, što je i za očekivati s obzirom da u Bosanskoj Krupi nije došlo do smjene načelnika.

Od 10 prisutnih učesnika fokus grupe u Bosanskoj Krupi, 8 učesnika se slaže da bi vijećnici, ukoliko ne uspiju u svojoj namjeri da opozovu načelnika, morali na neki način odgovarati za to. Većina učesnika predlaže da to budu novi izbori, mada taj način prouzrokuje novi teret za budžet. Jedan dio učesnika pak predlaže da bi vijećnici koji su glasali za opoziv trebali dati ostavke, no bilo kako bilo, slažu se u konstataciji da mora postojati neki vid odgovornosti.

Učesnici su potpuno podjeljeni po pitanju imenovanja šefova stručnih službi općine, pa je tako 50% onih koji smatraju da načelnik sam treba postavljati šefove odjeljenja, i 50% onih koji smatraju da se to treba učiniti javnim konkursom.

Učesnici fokus grupe se slažu u konstataciji da načelniku treba ograničiti broj mandata, s tim da su podijeljeni po pitanju broja mandata, jedan dio učesnika predlaže da to bude jedan mandat dok drugi dio smatra da to trebaju biti dva mandata.

## **PRILOG**

### ***Lista učesnika fokus grupa:***

#### **Fokus grupa u Bosanskoj Krupi :**

Kadirić Ajša, Aktiv žena Otoka,  
Gerzić Husein , Vijećnik, SDP,  
Sulejmanović Omer, NVO BK2001,  
Patković Amir, Vijećnik, S BIH,  
Bešić Đemal, Vijećnik, SDP,  
Mesić Zaharije, Vijećnik, (EES )  
Tulić Samir, novinar, RTV Unsko-sanskog kantona  
Grošić Dževad, KUD "GRMEČ",  
Arnautović Izeta, Vijećnik, BPS  
Dupanović Jusuf, Vijećnik, SDP.

#### **Fokus grupa u Čelincu:**

Babić Nedeljko, odbornik , DNS  
Duško Đermanović, odbornik,  
Socijalistička partija  
Milorad Tripić, odbornik, SDS  
Duško Pejaković, bivši odbornik,  
SNSD  
Dubravac Željko, bivši odbornik, DNS  
Boro Maksimović, novinar,  
Tomka Vujičić, UŽ „Božur“,  
Krstić Ličina, UG „Pogled“.

## VII Analiza medijskih izvještaja

### *Uvod*

Kako bi procjenio stepen interesovanja, ali i percepciju medija u vezi sa procesima opoziva načelnika u opštinama koje su predmet ovog istraživanja CCI je, u saradnji sa Media Centrom Sarajevo, analizirao INFOBIRO<sup>9</sup> bazu medijskih članaka. U toj bazi podataka se svakodnevno prikupljaju članci iz sljedećih dnevnih i sedmičnih novina: Dnevni avaz, Oslobođenje, Nezavisne novine, DANI, Slobodna Bosna, Start, Reporter.

Ono što je nas konkretno interesovalo bilo je koliko su se mediji, entitetski i državni, i to gore nabrojani bavili temom opoziva načelnika u deset opština koje su obuhvaćene našim projektom "Funkcija načelnika opština u sistemu lokalne samouprave u BiH" <sup>10</sup>, kao i način na koji su pratili pomenute procese. Ispod je pregled glavnih analiza.

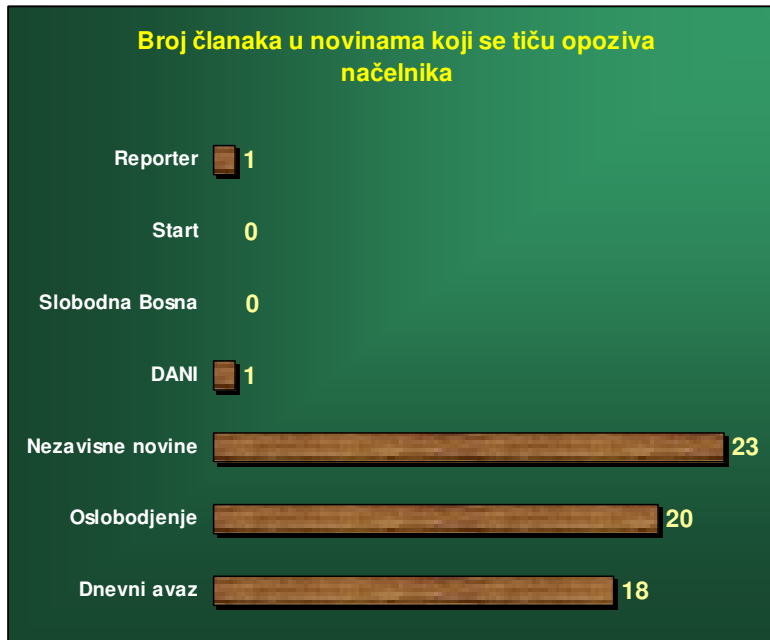
### *Rezultati analize*

Uvidom u bazu došli smo do podatka u kojoj mjeri su gore navedeni mediji bavili temom opoziva načelnika u deset opština, i to broj članaka objavljenih po novini je sljedeći:

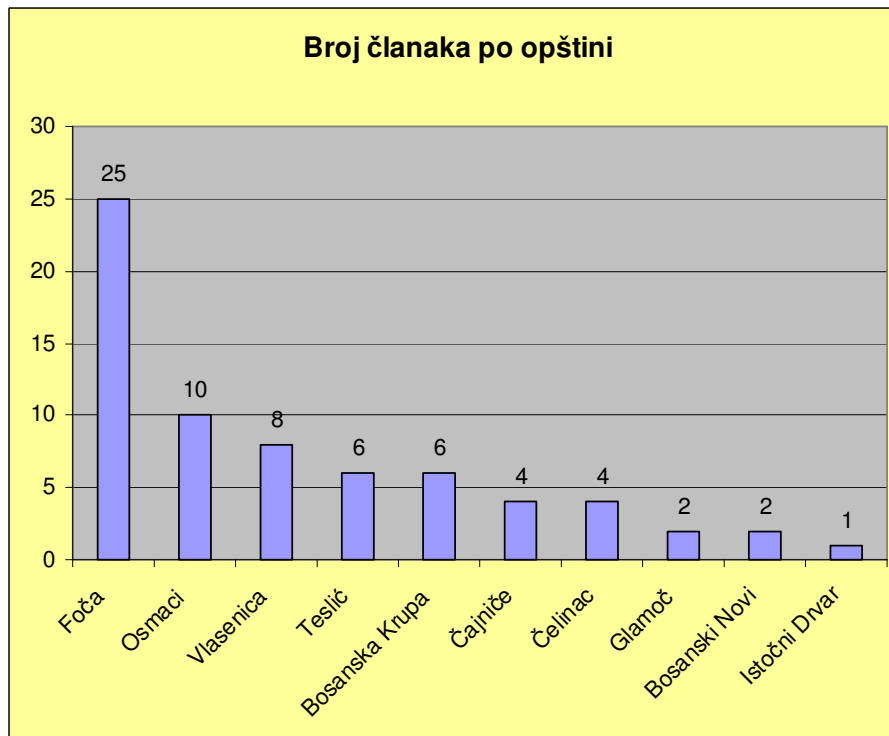
Novina:	Broj članaka
Dnevni avaz	18
Oslobođenje	20
Nezavisne novine	23
DANI	1
Slobodna Bosna	0
Start	0
Reporter	1

<sup>9</sup> INFOBIRO je komercijalna baza-podatka i svaki clanka je moguće vodjeti do nivoa apstrakata sa punim bibliografskim opisom. [www.infobiro.ba](http://www.infobiro.ba)

<sup>10</sup> Bosanski Novi, Vlasenica, Osmaci, Foča, Čajniče, Teslić, Istočni Drvar, Bosanska Krupa i Glamoč



Dakle, ukupan broj članaka koji je objavljen u pregledanim novinama na temu opoziva načelnika i referenduma za opoziv je 63. Od tih 63 članaka njih 25 se bavi direktno ili spominje pored drugih opština opštinu Foča, dok se opština Osmaci spominje 10 puta, Vlasenica 8, Teslić 6, Bosanska Krupa 6, Čajniče i Čelinac po 4 puta, Glamoč i Bosanski Novi 2 puta te opština Istočni Drvar 1 put.



Ono što je primjetno je da Nezavisne novine u svojim člancima uglavnom obrađuju više opština u isto vrijeme, u kojima je u toku opoziv ili se održava referendum, dok se npr.

Dnevni avaz uglavnom bavio problemom opoziva u opštini Foča, te problemom opoziva u Osmacima, a u pitanju su uglavnom bili članci koji sugerišu da se referendum u Osmacima održava na inicijativu srpskih odbornika iz SNSD-a, a koji hoće da smijene bošnjaka načelnika, te u isto vrijeme sugerišu da se radi isključivo o međunacionalnom neslaganju, jer sugerišu da će bošnjački glasači bojkotovati referendum. Pristup koji su koristili novinari dnevnih listova je bio uglavnom izvještavanje o dešavanjima dok je Reporter u svom članku iskoristio mogućnost da govori generalno o referendumu, odnosno problemu nepoštivanja revizorskih izvještaja o poslovanju opština, te članak sugestivno nazvao „Referendum kao praznik“.

Veoma su interesantne neke od izjava koje se mogu pročitati u medijskim izvještajima, također su interesantni razlozi koje mediji u svojim izvještajima koriste za smjene načelnika, te se oni najbolje očituju kroz te izjave pojedinaca.

Tako ćemo izdvojiti neke od izjava datih pojedinim medijima:

- „Na referendumu, koji je održan 21. maja, izašla je trećina registrovanih birača, koja je većinom glasova opozvala Marčetu. Smatrajući da je Skupština opštine Istočni Drvar proceduru za njegov opoziv i referendum sprovela nezakonito, Marčeta je nakon brojnih žalbi nadležnim organima podnio zahtjev Ustavnom sudu RS za ocjenu zakonitosti donesenih odluka o čemu će se ta institucija, kaže, danas izjasniti. "Vjerujem da će Ustavni sud RS donijeti pravednu odluku", dodao je Marčeta. On kaže da je ključni razlog smjene bio njegov angažman na razotkrivanju kriminala u ŠG "Klekovača-Potoci" koji, kako tvrdi, predvode direktor gazdinstva Mirko Rokvić i vlasnici lokalnih pilana. "Prije je sav posao u gazdinstvu dobijao Mišo Balaban, a sada 'kolo vode' Stevo Đurić i Vaso Zelić. U svemu imaju podršku privatnog advokata 'Šuma RS' Čede Đukića", tvrdi Marčeta pokazujući dopise u kojima navodi nezakonitosti u "Klekovači", koje je, između ostalog, slao i tadašnjem resornom ministru Rodoljubu Trkulji, koji, kako tvrdi Marčeta, "ništa nije preduzeo zbog partijskih interesa PDP-a". *Nezavisne novine*.
- „Nezadovoljstvo naroda u Tesliću je ogromno zbog pokretanja postupka za moj opoziv s mjesta načelnika opštine, zbog čega sam ubijeden da će mi na referendumu zakazanom za 21. maj iskazati podršku, izjavio je juče Rade Pavlović, načelnik opštine Teslić. "I dalje mislim da koaliciji u Tesliću sve ovo nije trebalo. Ubijeden sam da će se i na referendumu potvrditi volja naroda", izjavio je Pavlović na konferenciji za novinare u Tesliću.“ *Nezavisne novine*
- „Prilikom jučerašnjeg boravka u Tesliću Dodik je apelovao na građane da stanu uz načelnika, navodeći da on ima punu podršku Vlade RS. "Ovo srce koje visi je kukavičko srce, jer ne doprinosi stabilizaciji prilika u ovoj opštini", izjavio je Dodik komentarišući prizor sa tesličkih ulica izlijepljenih SDS-ovim plakatima na kojima piše "Srpsko srce!". Dodik je kazao da se Pavlović upustio u težak posao da Teslić vrati u normalan život boreći se sa retrogradnim snagama.“ *Nezavisne novine*
- „Predsjednik lokalne izborne komisije u Tesliću Miroslav Janjić izjavio je u ponedjeljak Feni da inicijativa za opoziv općinskog načelnika Rade Pavlovića nije dobila podršku na nedjeljnom referendumu. "Od 13.200 građana s pravom glasa koji su izašli na glasačka mjesta 7.786 ih je bilo protiv opoziva, dok su za opoziv bila 5.153 birača, a 261 glasački listić bio je nevažeći", rekao je Janjić. Prema njegovim riječima, referendum je protekao bez incidenata. Inicijativu za opoziv načelnika pokrenulo je 16 odbornika SDS, NDS i Srpske radikalne stranke u SO Teslić, kako je obrazloženo, "zbog Pavlovićevog samovoljnog ponašanja, nepoštivanja odluka lokalnog parlamenta i kršenja zakona". *Oslobođenje*

- „Kako ocjenjujete referendum na kojem su Vas građani u velikom broju podržali? PAVLOVIĆ: Očekivao sam pozitivan rezultat, ali ovako ubjedljiva pobjeda me prijatno iznenadila. Nisam očekivao da će ovoliko naroda izaći na referendum i da ću dobiti podršku veću nego na lokalnim izborima 2004. godine jer je sada bilo daleko manje predizbornih aktivnosti. Zadovoljan sam jer je pobijedila volja naroda.“ *Nezavisne novine*
- „Na vanrednoj sjednici SO Osmaci održanoj 14. oktobra za pokretanje postupka opoziva Ramića glasalo je devet od 17 odbornika. Toj sjednici nisu prisustvovali odbornici iz Stranke demokratske akcije i Demokratskog narodnog saveza. "Čitava aktivnost u vezi s mojom smjenom je provedena u svjetlu retorike koja se sprovodi u BiH. Prvo su pokrenuli aktivnosti za referendum, a tek naknadno su dali obrazloženje zašto to rade. Očekujem da ću biti smijenjen, jer prema Izbornom zakonu potrebna je prosta većina od broja građana koji izađu na glasanje", izjavio je načelnik Edin Ramić.“ *Nezavisne novine*
- „Zdravko Krsmanović, načelnik opštine Foča, odgovorio je da mu pitanje opoziva načelnika ne smeta, ali da traži konkretno obrazloženje za to. "Želje građana bile su mi u radu ideja vodilja. Tražim obrazloženje o pokretanju inicijative za opoziv, a kroz provjeru će građani iskazati svoju volju", kazao je Krsmanović.“ *Nezavisne novine*
- „Pokret mladih BiH saopćio je u četvrtak kako “najoštrije osuđuje odluku nacionalističko-kriminalne koalicije u Opštini Foča o raspisivanju referenduma za opoziv načelnika Opštine Zdravka Krsmanovića”. Ovaj čin doživljavamo kao pokušaj zaustavljanja pozitivnih promjena u Foči koje je pokrenuo načelnik Krsmanović, a na koje se čekalo cijelu deceniju.“ *Oslobođenje*
- “Troškove referenduma trebali bi da plate oni koji su se upustili u ovu avanturu. Ovdje se radi o tome da Opština Foča nema usvojen budžet i trenutno se finansira po odluci o privremenom finansiranju. Upravo skupštinska većina koja je htjela mene smijeniti nije prihvatila prijedlog budžeta i kako ja sada kao načelnik da platim troškove sa stavke koje nema u budžetu”, kazao je Krsmanović.“ *Oslobođenje*
- „Iako su ranije tvrdili da je razlog za smjenu prekoračenje budžeta za 2005. godinu, na letcima SNSD-a, koje su nam pokazali neki od građana, kao prvi od „grijeha“ Krsmanovića navedeno je „zalaganje za ukidanje RS-a.“ *Dnevni avaz*
- „Mnoge su opštine dobile negativne revizorske izvještaje, ali nije u svima pokrenut opoziv načelnika. Čak je i glavni revizor RS Boško Čeko upozorio na to da se negativni revizorski izvještaji nerijetko koriste kao „izgovori za političke smjene načelnika opština“. „U posljednje vrijeme ta pojava je učestala i na nju ne možemo da utičemo“. Očito ne mogu da utiču ni ljudi iz Saveza opština i gradova RS, jer su alarmantno upozorili na mogućnost blokade sedam opština u RS i hitno tražili izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi. Istina, „potrebu za izglasavanjem nepovjerenja načelnicima“ označ ili su kao demokratsku, mada taj isti demokratski čin, „nije uvijek sproveden u potpuno legalnim demokratskim okvirima“. Ma, šta to značilo. Malo ko može me ubijediti da blokada vlasti u pojedinim opštinama Republike Srpske nema političku pozadinu.“ *Reporter*

Mediji su u nekim slučajevima objavili rezultate referenduma iako još uvijek nema zvaničnih rezultata, pa čak i krivo izvještavali javnost npr. *Nezavisne novine članak Krsmanović opozvan.*

U grafikonima ispod su prikazani načini izvještavanja medija o referendumu te viđenje pojedinih novina po pitanju razloga za referendume.

