



Skupštine Crne Gore

Parlamentarni institut

Istraživački centar

Istraživački rad:

Organi lokalne samouprave:

Vrsta, nadležnosti i uloga u planiranju, izvršenju i nadzoru budžeta

Podgorica, decembar 2013. godine

Broj: 08/2013

Klas. br: 00-52/13-

Datum: decembar 2013. godine

Pripremio: Parlamentarni institut – Istraživački centar

**Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore*

Sadržaj

UVOD.....	4
1. TABELARNI PRIKAZ GLAVNIH NALAZA ISTRAŽIVANJA.....	6
2. KOMPARATIVNI PREGLED ZAKONSKIH RJEŠENJA.....	10
2.1 Bosna i Hercegovina.....	10
2.2 Estonija.....	14
2.3 Finska.....	17
2.4 Grčka.....	20
2.5 Hrvatska.....	23
2.6 Litvanija.....	27
2.7 Mađarska.....	31
2.8 Portugal.....	33
2.9 Slovenija.....	34
2.10 Srbija.....	37
2.11 Ujedinjeno Kraljevstvo.....	40
IZVORI INFORMACIJA.....	43

UVOD

Lokalna samouprava danas ima ključnu ulogu u podsticanju razvoja i poboljšanju životnog standarda širom svijeta. Stoga, centralne vlasti mnogih zemalja lokalnu samoupravu smatraju značajnim partnerom u rješavanju niza pitanja u oblasti javne politike, uključujući stvaranje efikasnijeg socijalnog sistema, obezbjeđivanje infrastrukture koja je osnova ekonomskog razvoja i poboljšanje kvaliteta života.¹ Lokalna samouprava, takođe, razvija model pružanja javnih usluga u posebnim oblastima, što predstavlja jednu od najvidljivijih funkcija lokalne samouprave.²

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi prepoznaje lokalnu vlast kao jednu od glavnih osnova svakog demokratskog sistema. Takođe, Povelja se zasniva na uvjerenju da upravo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu obezbijediti upravu koja je i efikasna i bliska građanima, te da je očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama značajan doprinos izgradnji Evrope zasnovane na načelima demokratije i decentralizaciji vlasti. Ovo podrazumijeva postojanje lokalnih vlasti, sa demokratski konstituisanim organima za donošenje odluka i visokim stepenom autonomije u pogledu njihovih odgovornosti, načina i sredstava putem kojih se ove odgovornosti izvršavaju, kao i resursa potrebnih za njihovo ostvarenje.³ Organi lokalne vlasti su, u većini zemalja, zakonodavni organ, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave, i organ izvršne vlasti, odnosno predsjednik jedinice lokalne samouprave. Odnos između zakonodavnog i izvršnog organa zasniva se na načelu kontrole i ravnoteže, pa u tom smislu, skupština jedinice lokalne samouprave kao predstavničko tijelo građana nadležna je za donošenje odluka i nadzor nad njihovim sprovođenjem, dok je izvršna vlast koja se bira neposredno, na izborima, ili posredno, od strane predstavničkog tijela, zadužena za sprovođenje odluka skupštine jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave imaju sopstvena budžetska sredstva kojima mogu raspolagati u okviru ovlašćenja u skladu sa ustavom i zakonima. Proces planiranja, pripreme, usvajanja, izvršenja i nadzora budžeta jedinice lokalne samouprave podrazumijeva uključenost svih organa vlasti lokalne samouprave, čija je uloga definisana zakonima i drugim aktima.

¹ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, United Cities and Local Governments, GOLD 2010 http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf (24.12.2013)

² Financing Local Government Oireachtas Library & Research Service, 2010 <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/spotlights/Financing-Local-Government-print.pdf> (24.12.2013)

³ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Strazbur, 15. oktobar 1985, <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2010/05/Evropska-povelja-o-lokalnoj-samoupravi.pdf> (10.12.2013)

Cilj ovog istraživačkog rada je predstavljanje zakonskih rješenja pojedinih zemalja Evropske unije i regiona u vezi sa vrstom, nadležnostima i ulogom organa vlasti jedinica lokalne samouprave u planiranju, izvršenju i nadzoru budžeta. U svrhu prikupljanja podataka, Istraživački centar Skupštine Crne Gore uputio je posredstvom mreže Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD) upitnik⁴ koji je sadržao pitanja u vezi sa nadležnostima organa jedinica lokalne samouprave, te njihovom autonomijom u finansijskom smislu, odnosno ulogom u procesu planiranja, izvršenja i nadzora budžeta.

U skladu sa prirodom prikupljenih podataka, Istraživački centar je sistematizovao i prezentovao zakonsku materiju u vezi sa navedenom tematikom za sljedeće zemlje: Bosna i Hercegovina, Estonija, Finska, Hrvatska, Grčka, Litvanija, Mađarska, Portugal, Slovenija, Srbija i Ujedinjeno Kraljevstvo.

U nastavku dokumenta dat je tabelarni prikaz glavnih nalaza istraživanja, odnosno pravni osnov, vrsta organa vlasti jedinica lokalne samouprave i međusobni odnos organa vlasti u vezi sa pripremom, usvajanjem i izvršenjem budžeta. Takođe, drugi dio dokumenta sadrži komparativni pregled podataka u vezi sa materijom koja je predmet istraživačkog rada.

Pravni okvir prava i nadležnosti *lokalne samouprave Crne Gore* čine Ustav Crne Gore, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, organi vlasti jedinica lokalne samouprave su skupština opštine i predsjednik. Ulogu organa vlasti jedinica lokalne samouprave u procesu planiranja, izvršenja i nadzora nad izvršenjem budžeta definiše Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Prijedlog odluke o budžetu utvrđuje predsjednik i dostavlja skupštini do kraja novembra tekuće godine. Skupština opštine usvaja odluku o budžetu prostom većinom glasova, a ako se odluka ne donese do kraja tekuće godine, donosi se odluka o privremenom finansiranju koje može trajati najduže tri mjeseca. Za izvršenje budžeta opštine odgovoran je predsjednik opštine, dok je za namjensko korišćenje budžetskih sredstava odgovoran budžetski izvršilac. Potrošačka jedinica odobrena sredstva koristi po dinamici koju odobri predsjednik opštine. U slučaju nastanka okolnosti koje nijesu bile poznate u vrijeme usvajanja budžeta, predsjednik opštine može, na osnovu obrazloženog zahtjeva potrošačke jedinice, vršiti preusmjeravanje sredstava potrošačkih jedinica po pojedinim namjenama (kroz povećanje ili smanjenje), a najviše do 10% sredstava određenih za potrošačku jedinicu. Potrošačke jedinice mogu, uz odobrenje predsjednika opštine, preusmjeriti odobrena sredstva po pojedinim namjenama, u visini do 10% iznosa sredstava predviđenih za namjene čiji se iznos mijenja. Skupština opštine, na način utvrđen statutom, obavlja nadzor nad izvršenjem budžeta i namjenskim korišćenjem sredstava koja se budžetom raspoređuju za pojedine namjene. Predsjednik opštine, na način utvrđen statutom, nadzire finansijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje korisnika budžeta u pogledu namjene, obima i dinamike korišćenja sredstava. Ministarstvo nadležno za poslove finansija može zahtijevati da nadležni državni organ za reviziju pregleda finansijsko poslovanje opštine u pogledu: sigurnosti, pouzdanosti, ekonomičnosti, djelotvornosti, svrsishodnosti upotrebe sredstava budžeta opštine koja su u vezi sa prenesenim i povjerenim poslovima opštine.

Izvori: Zakonom o lokalnoj samoupravi, <http://www.uom.co.me/?p=374>
Zakon o finansiranju lokalne samouprave, <http://www.uom.co.me/?p=261>

⁴ ECPRD Request 2429 *Financial Autonomy of Municipal Assembly/Council*, November 2013

1. TABELARNI PRIKAZ GLAVNIH NALAZA ISTRAŽIVANJA

Zemlja	Pravni osnov	Organi lokalne samouprave	Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom
Bosna i Hercegovina	<p>Ustav Federacije BiH; ustavi kantona; Zakon o principima lokalne samouprave Federacije BiH; zakoni o lokalnoj samoupravi kantona Federacije BiH; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske; Statut Distrikta Brčko; Zakon o budžetima Federacije BiH; Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske; Zakon o budžetu Brčko Distrikta BiH.</p>	<p><i>Entitet Federacija BiH</i> - u opštini opštinsko vijeće i opštinski načelnik, u gradu gradsko vijeće i gradonačelnik.</p> <p><i>Entitet Republika Srpska</i> – skupština opštine i načelnik opštine.</p> <p><i>Distrikt Brčko</i> - Skupština i Vlada koju čine gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja.</p>	<p><i>Entitet Federacija BiH</i> - načelnik dostavlja vijeću prijedlog budžeta. Vijeće većinom od ukupnog broja odbornika usvaja budžet. Načelnik izvršava budžet jedinice lokalne samouprave. Ukoliko vijeće ne usvoji budžet u roku od 90 dana od početka budžetske godine, načelnik proglašava budžet.</p> <p><i>Entitet Republika Srpska</i> - načelnik izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet i izvršava lokalni budžet. Skupština opštine donosi budžet i završni račun budžeta.</p> <p><i>Distrikt Brčko</i> – gradonačelnik podnosi Skupštini prijedlog budžeta koji je pripremila Direkcija za finansije Distrikta. Skupština usvaja budžet. Gradonačelnik podnosi Skupštini kvartalni izvještaj o izvršenju budžeta.</p>
Estonija	<p>Ustav; Zakon o organizaciji lokalne samouprave; Zakon o finansijskom upravljanju lokalne samouprave.</p>	<p>Skupština i tijelo izvršne vlasti.</p>	<p>Izvršna vlast priprema prijedlog budžeta u skladu sa uslovima i procedurom koju utvrđuje skupština. Skupština usvaja budžet, dok je izvršna vlast zadužena za sprovođenje budžet.</p>
Finska	<p>Ustav; Zakon o lokalnoj samoupravi.</p>	<p>Skupština i tijelo izvršne vlasti na čelu sa predsjednikom opštine ili šefom tijela izvršne vlasti.</p>	<p>Skupština usvaja budžet, dok je tijelo izvršne vlasti nadležno za pripremu i izvršenje odluka skupštine. Skupština formira odbor za reviziju u cilju revizije administracije i finansija, pri čemu su predsjednik odbora i njegov zamjenik iz reda odbornika. Članovi tijela izvršne vlasti ne mogu biti članovi odbora.</p>

Zemlja	Pravni osnov	Organi lokalne samouprave	Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom
Grčka	Ustav; Zakon o novoj organizaciji lokalne samouprave i decentralizovanoj administraciji.	Predsjednik opštine, potpredsjednik opštine, Izvršni odbor (predsjednik i više potpredsjednika) ⁵ , skupština opštine i Odbor za finansije i Odbor za kvalitet života koje čine predsjednik opštine i odbornici skupštine opštine.	Izvršni odbor dostavlja Odboru za finansije preliminarni prijedlog budžeta koji vrši reviziju i dostavlja ga na usvajanje skupštini opštine. U slučaju da ne dobije prijedlog budžeta u odgovarajućem roku, skupština opštine može samostalno izraditi budžet i usvojiti ga. Odbor za finansije prati sprovođenje budžeta i priprema tromjesečni izvještaj o sprovođenju koji podnosi skupštini. ⁶
Hrvatska	Ustav; Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; Zakon o budžetu.	<i>Opština</i> – opštinsko vijeće i načelnik opštine; <i>Grad</i> – gradsko vijeće i gradonačelnik; <i>Županija</i> – županijska skupština i župan.	Organ izvršne vlasti predlaže predstavničkom tijelu donošenje budžeta. Predstavničko tijelo donosi budžet i odluku o izvršavanju budžeta. Organ izvršne vlasti odgovoran je predstavničkom tijelu za planiranje i izvršavanje budžeta. Predstavničko tijelo vrši nadzor nad izvršavanjem budžeta, a izvršno tijelo vrši nadzor nad namjenom, opsegom i dinamikom korišćenja finansijskih sredstava. Ministarstvo finansija vrši nadzor nad zakonitošću korišćenja budžetskih sredstava.
Litvanija	Zakon o metodologiji utvrđivanja prihoda budžeta opštine; Zakon o upravljanju, korišćenju i raspolaganju državnom i opštinskom imovinom; Zakon o strukturi budžeta.	Skupština opštine i organi izvršne vlasti (predsjednik i administrator opštine i njihovi zamjenici).	Organi izvršne vlasti pripremaju prijedlog budžeta opštine i podnose ga skupštini na usvajanje. Skupština usvaja budžet. Sprovođenje budžeta opštine i upravljanje izdvajanjima iz budžeta opštine u nadležnosti su administratora opštine.

⁵ Izvršni odbor se formira u opštinama koje imaju više od jednog potpredsjednika.

⁶ Opštinske zajednice i lokalne zajednice imaju posebne budžete koji su sastavni dio budžeta opštine. Skupština opština donosi odluku o granicama dozvoljenih troškova svake zajednice za narednu finansijsku godinu. Skupština svake zajednice izrađuje budžet i prosljeđuje ga Odboru za finansije.

Zemlja	Pravni osnov	Organi lokalne samouprave	Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom
Mađarska	Ustav; Zakon o lokalnoj samoupravi.	Skupština opštine, predsjednik opštine, odbor i administrator (<i>notar</i>).	Skupština opštine ima pravo da raspolaze imovinom i novčanim sredstvima opštine. Osim toga, skupština opštine nadležna je za obezbjeđivanje upravljanja budžetom, dok je za usklađenost budžeta sa zakonom nadležan predsjednik. Predsjednik može donijeti odluku o upotrebi finansijskih sredstava do nivoa ograničenja navedenog u propisu koji usvaja skupština opštine. Kontrolu budžeta lokalne samouprave vrši Finansijski odbor lokalne samouprave koji daje mišljenje u vezi sa prijedlogom godišnjeg i polugodišnjeg budžeta i izvještajima o njegovom sprovođenju.
Portugal	Ustav; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o finansijskom sistemu lokalne samouprave.	Skupština opštine i izvršni organ vlasti, odnosno opštinsko vijeće i predsjednik opštinskog vijeća.	Skupština opštine, na zahtjev opštinskog vijeća, nadležna je za usvajanje prijedloga budžeta, kao i odgovarajuće revizije. Opštinsko vijeće je, pored pripreme i podnošenja prijedloga budžeta skupštini na usvajanje, nadležno za njegovo sprovođenje.
Slovenija	Ustav; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o finansiranju opština; Zakon o lokalnim izborima; Zakon o javnim finansijama.	Skupština opštine, predsjednik i nadzorni organ.	Predsjednik opštine predlaže skupštini opštine usvajanje budžeta i završnog računa. Skupština opštine usvaja budžet opštine i završni račun budžeta. Sud revizora vrši reviziju finansijskih operacija koje vrše jedinice lokalne samouprave. Nadzorni odbor vrši nadzor nad načinom raspodjele budžetskih sredstava. Skupština opštine, predsjednik i organi koji su korisnici budžeta opštine, u obavezi su da razmotre izvještaje nadzornog odbora i uzmu u obzir preporuke i prijedloge odbora u skladu sa svojim nadležnostima.

Zemlja	Pravni osnov	Organi lokalne samouprave	Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom
Srbija	Ustav; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o budžetskom sistemu.	Skupština opštine, predsjednik opštine, opštinsko vijeće i opštinska uprava.	Nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti. Skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu. Predsjednik opštine je naredbodavac za izvršenje budžeta. Skupština se može raspustiti ukoliko ne usvoji budžet u roku utvrđenom zakonom. Ukoliko izvršni organ ne dostavi skupštini prijedlog budžeta u odgovarajućem roku, skupština može donijeti budžet. Služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave koja je nadležna za sprovođenje kontrole nad zakonitim korišćenjem sredstava budžeta.
Ujedinjeno Kraljevstvo	Zakon o lokalnoj upravi.	Skupština opštine i izvršna vlast (predsjednik koji se bira direktno ili od strane odbornika lokalne skupštine i njegov kabinet). Uspostavljanje izvršne vlasti nije obavezno. ⁷	U odnosu na izvršnu vlast, lokalna skupština nije autonomna u budžetskom smislu. Predsjednik i kabinet su nadležni za pripremu prijedloga budžeta, a skupština usvaja budžet. Gradonačelnik priprema predlog budžeta Glavnog grada, gdje je skupština Londona posebna budžetska jedinica. Iz tog razloga, skupština ima određene elemente finansijske nezavisnosti. Skupština mora biti konsultovana prilikom izrade nacrtu budžeta i može odbiti budžet koji predloži gradonačelnik sa dvije trećine glasova.

⁷ Zakon o lokalnoj upravi predviđa formiranje Odbora za kontrolu i nadzor izvršne vlasti.

2. KOMPARATIVNI PREGLED ZAKONSKIH RJEŠENJA

2.1 Bosna i Hercegovina

Administrativno-pravni sistem Bosne i Hercegovine čini država Bosna i Hercegovina sastavljena iz dva entiteta i jednog distrikta, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine (10 kantona), Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH.

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o lokalnoj samoupravi, niti na nivou Bosne i Hercegovine postoji zakon koji uređuje ovu oblast. Ustavi entiteta Federacija BiH i entiteta Republika Srpska sadrže odredbe o lokalnoj samoupravi. Takođe, oba entiteta imaju posebne zakone kojim uređuju pitanje lokalne samouprave, dok kantoni Federacije Bosne i Hercegovine imaju posebne zakone o lokalnoj samoupravi. Drugim riječima, pravni okvir nadležnosti organa lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čine: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, ustavi kantona, Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, zakoni o lokalnoj samoupravi kantona Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Statut distrikta Brčko, kao i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Vrste i nadležnosti organa lokalne samouprave

U skladu sa **Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine**, opštine i gradovi predstavljaju jedinice lokalne samouprave u kojima se organizuje i ostvaruje lokalna samouprava. Organi jedinica lokalne samouprave su predstavnički i izvršni organi. Predstavnički organi su: u opštini – opštinsko vijeće, a u gradu – gradsko vijeće. Izvršni organi su: u opštini – opštinski načelnik, a u gradu – gradonačelnik.

Opštinsko, odnosno gradsko vijeće u okviru svojih nadležnosti, između ostalog, priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave. Zatim, usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice lokalne samouprave. Donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, kao i propise o porezima, taksama i naknadama jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom. Osim toga, vijeće donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave, odluke o zaduživanju, programe uređenja građevinskog zemljišta i plan korišćenja javnih površina. Takođe, bira i razrješava predsjednika i zamjenika predsjednika skupštine opštine. Donosi odluke o raspisivanju referenduma i razmatra godišnje izvještaje o sprovođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika.

Načelnik jedinice lokalne samouprave, između ostalog, nadležan je da predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave, donosi akte iz svoje nadležnosti, izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorna dokumenta koja se odnose na korišćenje i upravljanje zemljištem. Osim toga, načelnik predlaže odluke i druge opšte akte vijeću, sprovodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i obezbjeđuje primjenu odluka i drugih akata vijeća. Takođe, podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima.

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. Načelnik je dužan da redovno obavještava vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovara na poslanička pitanja i inicijative na način i u rokovima utvrđenim statutom.

Prema **Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske** jedinice lokalne samouprave su opštine i gradovi i u njima se organizuje i ostvaruje lokalna samouprava. Organi opštine su skupština opštine i načelnik opštine.

Skupštinu opštine čine opštinski odbornici koji se biraju na period od četiri godine. Broj odbornika skupštine opštine utvrđuje se statutom opštine, u skladu sa Izbornim zakonom. Načelnika opštine biraju građani na opštim neposrednim izborima za period od četiri godine u skladu sa Izbornim zakonom.

Skupština opštine kao predstavnički organ, između ostalog, donosi statut opštine, odluke i druge opštinske propise, budžet i završni račun budžeta, razvojne i druge planove i programe, vrši nadzor nad radom načelnika opštine i administrativne službe, bira i razrješava predsjednika, potpredsjednika, sekretara skupštine, šefove odsjeka, članove stalnih i *ad hoc* radnih tijela skupštine opštine i zamjenika načelnika opštine, donosi poslovnik o svom radu i vrši druge poslove utvrđene zakonom i statutom opštine.

Načelnik opštine je, između ostalog, nadležan da predlaže skupštini statut opštine, odluke i druge opšta akta, godišnji bilans stanja, ekonomske, razvojne, investicione i druge planove, kao i dokumenta koja se odnose na korišćenje zemljišta, obavještava skupštinu o svim pitanjima iz njene nadležnosti, sprovodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, sprovodi budžet i obezbjeđuje sprovođenje odluka i drugih akata skupštine, osniva i uređuje organizaciju opštinske administrativne službe, podnosi izvještaj o svom radu i radu administrativne službe opštine, donosi odluku o raspolaganju finansijskim sredstvima u skladu sa statutom.

U skladu sa **Statutom Distrikta Brčko**, organi vlasti Distrikta Brčko su Skupština Distrikta i Vlada Distrikta koju čine gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja.

Skupštinu Distrikta čini trideset jedan odbornik, od kojih dva predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu. Odbornici se biraju na opštim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonima Bosne i Hercegovine i Distrikta. Mandat odbornika je četiri godine.

Gradonačelnika bira Skupština i može biti ponovo izabran. Gradonačelnik obavlja dužnosti za vrijeme mandata Skupštine koja ga je izabrala i ostaje na funkciji do izbora novog gradonačelnika.

Nadležnosti *Skupštine* su, između ostalog, usvajanje Statuta Distrikta, Poslovnika o radu Skupštine, budžeta Distrikta, zakona Distrikta i njihovih izmjena i dopuna. Zatim, načelnik donosi odluke, na prijedlog gradonačelnika, o javnim zajmovima i zaduživanjima Distrikta, u skladu s pravilima i politikom Centralne banke Bosne i Hercegovine i vrši izbor i razrješuje predsjednika i potpredsjednika Skupštine i gradonačelnika Distrikta. Takođe, daje saglasnosti na imenovanje zvaničnika i nadgleda rad Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima Distrikta. U tu svrhu, Skupština može formirati posebnu komisiju da bi ispitala rad bilo koje javne institucije Distrikta. Prijedlog da takva odluka bude stavljena na dnevni red Skupštine prihvata se na zahtjev najmanje pet odbornika. Osim toga, Skupština vrši zvaničnu procjenu rada gradonačelnika, direktora Direkcije za finansije Distrikta, direktora Trezora, direktora Poreske uprave, šefa Policije, direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, glavnog revizora Ureda za reviziju i zvaničnika koji se imenuju uz saglasnost Skupštine, najmanje jednom godišnje na redovno zakazanoj sjednici. Takođe, Skupština razmatra godišnje finansijske izvještaje koje sačinjavaju institucije Distrikta za finansijsku kontrolu, uključujući Ured za reviziju.

Gradonačelnik predsjedava Vladom Distrikta, te je odgovoran za zakazivanje, vođenje sjednica Vlade Distrikta i za sprovođenje zakona Bosne i Hercegovine i Distrikta. Za pravilno rukovođenje i upravljanje Distriktom gradonačelnik je odgovoran Skupštini.

Gradonačelnik u ime Vlade Distrikta obavlja sljedeće dužnosti:

- a. podnosi nacрте zakona i daje prijedloge Skupštini;
- b. predlaže budžet Distrikta i podnosi finansijske izvještaje Distrikta;
- c. obavlja ostale dužnosti u skladu sa ovim statutom i zakonom.

Vlada Distrikta izvještava Skupštinu o svim pitanjima o kojima Skupština zatraži izvještavanje, i o svim pitanjima od javnog interesa koja proizilaze iz rada Vlade Distrikta.

Članovi Vlade Distrikta mogu učestvovati na sjednicama Skupštine, ali nemaju pravo glasa. Gradonačelnik ima pravo da uzme riječ u svakom trenutku o svakoj tački dnevnog reda. Bilo koji član Vlade Distrikta mora bez odlaganja dati Skupštini sve informacije koje se traže a koje se odnose na upravljanje Distriktom.

Na kraju svake kalendarske godine gradonačelnik podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu Vlade Distrikta i program rada Vlade Distrikta za narednu godinu. Gradonačelnik može dati ostavku ili biti razriješen sa dužnosti prije isteka mandata u skladu sa statutom. Gradonačelnika može razriješiti Skupština samo iz opravdanih razloga, a na prijedloga najmanje pet odbornika.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

U skladu sa **Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine**, načelnik je dužan da vijeću dostavi prijedlog budžeta u roku propisanom budžetskim kalendarom. Vijeće većinom od ukupnog broja odbornika usvaja budžet u roku predviđenom budžetskim kalendarom. Do usvajanja novog budžeta, najduže 90 dana nakon početka budžetske godine, finansiranje jedinice lokalne samouprave ne može biti veće od realizacije budžeta za isti period prethodne godine umanjenog za kapitalne investicije, izuzevši kapitalne investicije čija se realizacija nastavlja u tekućoj godini. Ukoliko vijeće ne usvoji budžet u roku od 90 dana od početka budžetske godine, načelnik/ca proglašava budžet. Budžet stupa na snagu nakon objavljivanja u službenom glasniku jedinice lokalne samouprave. Ukoliko načelnik/ca, vijeće ili jedna trećina odbornika smatra da usvojeni budžet u određenoj poziciji može ugroziti funkcioniranje jedinice lokalne samouprave, mogu u roku od sedam dana tražiti arbitražu. Arbitražu će u roku od mjesec dana vršiti tijelo koje formira Federalno ministarstvo finansija, čiji je nalaz obavezujući. Arbitražno tijelo čine predstavnici Federalnog ministarstva finansija, kantonalnog ministarstva finansija, opšinskog vijeća i opšinskog načelnika/ce, nezavisni ekspert iz oblasti finansija i predstavnik Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Do donošenja arbitražne odluke budžet se izvršava. Načelnik jedinice lokalne samouprave izvršava budžet jedinice lokalne samouprave.⁸

Prema **Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske**, načelnika opštine izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet i izvršava lokalni budžet. Skupština opštine donosi budžet i završni račun budžeta.⁹

U skladu sa **Statutom Distrikta Brčko**,¹⁰ gradonačelnik, u ime Vlade Distrikta, podnosi Skupštini¹¹ prijedlog godišnjeg budžeta koji je pripremila Direkcija za finansije Distrikta najmanje devedeset dana prije isteka svake fiskalne godine. Skupština usvaja budžet

⁸ Vijeće je budžetska jedinica u ukupnom budžetu opštine. Pitanje odnosa između organa vlasti lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine u vezi sa budžetom regulisano je i Zakon o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine.

⁹Skupština opštine je budžetska jedinica u ukupnom budžetu opštine. Pitanje odnosa između organa vlasti lokalne samouprave Republike Srpske u vezi sa budžetom regulisano je i Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske.

Distrikta najmanje trideset dana prije isteka svake fiskalne godine. Skupština razmatra predloženi budžet na svakoj redovnoj sjednici u periodu od dva mjeseca prije usvajanja budžeta. Nakon podnošenja budžeta i prije prve rasprave u Skupštini, prijedlog budžeta je dostupan javnosti i dostavlja se lokalnim udruženjima građana.

Nakon usvajanja budžeta, gradonačelnik Skupštini podnosi kvartalne izvještaje o njegovoj realizaciji, kao i godišnji izvještaj na kraju svake fiskalne godine. Sredstva Distrikta ne mogu biti utrošena ili opterećena osim u skladu sa usvojenim budžetom ili njegovim izmjenama. Nacrti zakona koji bi zahtijevali povećanje rashoda budžeta ne podnose se na raspravu ukoliko se uz njih ne priloži izvještaj Direkcije za finansije Distrikta. Institucije Distrikta ne mogu prekoračiti određeni iznos koji je odobren godišnjim budžetom Distrikta bez prethodne izmjene budžeta.

Gradonačelnik može predložiti Skupštini izmjene budžeta u slučaju ozbiljnog ili nepredviđenog manjka prihoda Distrikta. Uz prijedlog mora biti priložen izvještaj Direkcije za finansije Distrikta kojim se utvrđuje iznos manjka. O izmjenama se raspravlja i odlučuje u skladu sa Statutom.

2.2 Estonija

Ustav Estonije predviđa da lokalna vlast ima nezavisan budžet i pravo da, u skladu sa zakonom, uvede i naplaćuje porez i ostale dažbine. Pravni osnov za funkcionisanje i finansiranje jedinica lokalne samouprave u Estoniji, pored Ustava, čine Zakon o organizaciji lokalne samouprave¹² i Zakon o finansijskom upravljanju lokalne samouprave¹³.

¹⁰ Skupština Distrikta Brčko je budžetska jedinica u ukupnom budžetu Distrikta Pitanje odnosa između organa vlasti Distrikta Brčko u vezi sa budžetom regulisano je i Zakonom o budžetu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

¹² Local Government Organisation Act, passed 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013013/consolide> (23.12.2013)

¹³Local Government Financial Management Act, Passed 16.09.2010, RT I 2010, 72, 543 entry into force 01.01.2011

<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=2012X01K1&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kohaliku+omavalitsuse+%FCksuse+finants> (23.12.2013)

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

U skladu sa Zakonom o organizaciji lokalne samouprave, organi lokalne samouprave su: skupština opštine – predstavničko tijelo koje bira stanovništvo sa prebivalištem na teritoriji lokalne samouprave sa pravom glasa i tijelo izvršne vlasti koje bira skupština opštine.

Zakonom je predviđeno da skupština opštine ima pravo da usvaja rezolucije, a izvršna grana vlasti dokumenta kao zakonodavstvo specifične primjene. Zakonodavstvo koje usvoje skupština ili izvršna grana vlasti važi na administrativnoj teritoriji lokalne samouprave.

Osim toga, Zakonom su definisane nadležnosti skupštine opštine u vezi sa planiranjem, izvršenjem i kontrolom budžeta skupštine opštine. Stoga, skupština opštine nadležna je za usvajanje i izmjene budžeta ruralne opštine ili budžeta gradske opštine, usvajanje godišnjih izvještaja i imenovanje revizora, uvođenje, izmjene i ukidanje opštinskog poreza i uvođenje drugih obaveza, utvrđivanje postupka za ostvarivanje poreskih olakšica, usvajanje i izmjene razvojnih planova i budžetskih strategija ruralne ili gradske opštine, uzimanje zajmova, izdavanje obveznica, preuzimanje obaveza finansiranja zakupa i obaveza faktoringa, preuzimanje obaveza koje proizlaze iz ugovora o koncesijama, preuzimanje obaveza zakupa, preuzimanje ostalih dugoročnih obaveza koje zahtijevaju buduća plaćanja, odobravanje zajmova zavisnim jedinicima¹⁴ u skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju lokalne samouprave i obezbjeđivanje ispunjavanja obaveza koje su te jedinice preuzele, kao i utvrđivanje nivoa ograničenja zajmova koji se odobravaju u cilju upravljanja tokovima novca, utvrđivanje nivoa primanja, dodatnih primanja, naknada i beneficija za predsjednika opštine i članove lokalne izvršne vlasti koji su na rukovodećim pozicijama i usvajanje rezolucije o naknadama za ostale članove vlade, kao i nivoa iznosa naknade za predsjednika skupštine opštine i njegove zamjenike i utvrđivanje nivoa i procedura za isplatu naknada odbornicima za učešće u radu skupštine opštine, kao i nivoa naknade troškova koji nastaju prilikom obavljanja funkcije.

Zakonom o organizaciji lokalne samouprave definisane su i nadležnosti lokalne izvršne vlasti. Stoga, u nadležnosti lokalne izvršne vlasti spadaju: priprema pitanja o kojima se raspravlja na sjednici skupštine opštine, rješavanje pitanja značajnih za lokalnu samoupravu koja su u nadležnosti lokalne izvršne vlasti u skladu sa propisima, rezolucijama ili statutima opštine, kao i rješavanje pitanja koja ne spadaju u nadležnost skupštine. Osim toga, lokalna izvršna vlast može zatražiti od skupštine opštine reviziju propisa ili rezolucije koju usvaja skupština opštine.

¹⁴ U skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju lokalne samouprave, zavisnom jedinicom se, između ostalog, smatra jedinica koja je pod posrednim ili neposrednim dominantnim uticajem lokalne samouprave i koja dobija više od polovine prihoda od lokalne samouprave, države ili drugog pravnog lica.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

Principi izrade, usvajanja, sprovođenja i podnošenja izvještaja u vezi sa budžetom lokalne samouprave predviđeni su Zakonom o finansijskom upravljanju lokalne samouprave. Takođe, ovim Zakonom predviđene su mjere za obezbjeđivanje finansijske discipline jedinica lokalne samouprave zaduženih za finansijsko upravljanje¹⁵, principi pripreme planova za primjenu mjera za obezbjeđivanje finansijske discipline, kao i principi sprovođenja procedure eliminisanja rizika od teških finansijskih situacija.

U pogledu osnova za izradu, usvajanje i sprovođenje budžeta opštine, Zakonom je predviđeno da skupština opštine propisom utvrđuje uslove i procedure za klasifikaciju budžeta, izradu predloga budžeta ili predloga rebalansa budžeta, razmatranje i usvajanje budžeta, razmatranje i usvajanje godišnjih izvještaja, nastanka troškova ukoliko budžet nije usvojen, te procedure izvršavanja budžeta.

Skupština opštine može ovlastiti lokalnu izvršnu vlast da propisom definiše procedure za pripremu predloga budžeta ili predlog rebalansa budžeta i izvršavanje budžeta. Priprema predloga budžeta je u nadležnosti lokalne izvršne vlasti, uz dostavljanje obrazloženja kao sastavnog dijela predloga budžeta. Za sprovođenje budžeta i završnog računa budžeta zadužena je lokalna izvršna vlast u skladu sa kriterijuma predviđenim Zakonom.

U cilju obezbjeđivanja finansijske discipline lokalne samouprave, planirani iznos godišnjeg konsolidovanog budžetskog deficita jedinica lokalne samouprave zaduženih za finansijsko upravljanje (koji predstavlja osnovu za novčanu podršku u smislu povećanja finansijske sposobnosti) i odgovarajući iznos podrške utvrđuju se u skladu sa sporazumom između ovlašćenih predstavnika lokalnih samouprava i udruženja lokalnih samouprava i predstavnika Vlade Estonije.

Ukoliko ne dođe do postizanja sporazuma, maksimalni dozvoljeni iznos konsolidovanog godišnjeg budžetskog deficita jedinica lokalne samouprave zaduženih za finansijsko upravljanje može biti predviđen državnim budžetom. Godišnja ograničenja deficita lokalne samouprave utvrđuje ministar finansija. Nacionalno udruženje lokalnih samouprava određuje nivo ograničenja deficita za pojedinačne lokalne samouprave u okviru planiranog godišnjeg deficita.

Ukoliko sporazum o utvrđivanju nivoa ograničenja deficita postoji, nacionalno udruženje lokalnih samouprava podnose prijedlog ministru finansija u vezi sa utvrđivanjem nivoa ograničenja godišnjeg deficita za lokalnu samoupravu do 1. decembra u godini koja prethodi budžetskoj godini. Ukoliko nacionalno udruženje ne dostavi informacije u vezi sa ograničenjem godišnjeg deficita za sve lokalne samouprave do navedenog roka, ograničenje godišnjeg deficita za svaku lokalnu samoupravu izračunava se srazmjerno raspodjeli poreza na prihod lokalne samouprave na osnovu podataka o obračunskoj godini koja je završena.

¹⁵ U skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju lokalne samouprave, jedinicom lokalne samouprave zaduženom za finansijsko upravljanje smatra se lokalna izvršna vlast i jedinice koje su u njejoj nadležnosti.

Lokalna samouprava može uzimati zajmove, izdavati obveznice i preuzimati obaveze finansiranja zakupa i obaveza faktoringa, te preuzimati obaveze nastale na osnovu ugovora o koncesijama u cilju investicija, ciljanog finansiranja za nabavku osnovnih sredstava, sticanja udjela, akcija i ostalih instrumenata kapitala, kao i odobravanja kredita. Lokalna samouprava može uzimati zajmove u cilju upravljanja tokovima novca pod uslovom da zajam bude otplaćen do kraja budžetske godine. Skupština opštine može donijeti odluku o uzimanju zajma posebno za svaki pojedinačni slučaj ili utvrditi ograničenje ukupnog iznosa zajma koji može uzeti lokalna izvršna vlast za budžetsku godinu.

2.3 Finska

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave i odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom regulisani su Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁶.

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi organi lokalne samouprave Finske su skupština opštine i tijelo izvršne vlasti na čelu sa predsjednikom opštine ili šefom tijela izvršne vlasti.

Skupštinu opštine biraju stanovnici opštine. Skupština ima ovlaštenje da donosi odluke koje se odnose na opštinu. Odbornici i njihovi zamjenici biraju se na lokalnim izborima na period od četiri godine. Broj izabranih odbornika zavisi od broja stanovnika opštine (minimalan broj odbornika skupština opština je 17, a maksimalan 85). U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi odbornici su odgovorni za aktivnosti i finansije opštine.

Osim toga, skupština opštine:

- odlučuje o glavnim aktivnostima i finansijama opštine i korporacije lokalne vlasti (local authority corporation)¹⁷,
- određuje principe koji se odnose na administraciju,
- određuje principe koji se odnose na finansiranje i investicione aktivnosti,
- usvaja budžet,
- određuje osnovne principe koji se odnose na nadoknade za usluge koje pruža opština, kao i druge poslove opštine,
- odlučuje o operativnim i finansijskim ciljevima preduzeća u vlasništvu opštine,
- odlučuje o dodjeli garancija u vezi sa dugovanjima,

¹⁶ Local Government Act, 365/1995, 325/2012, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf> (19.12.2013)

¹⁷Korporaciju lokalne vlasti čini opština i preduzeća na njoj teritoriji nad kojima opština ima pravo da vrši kontrolu.

- bira članove opštinskih tijela koja imaju ovlaštenje da donose odluke (*municipal decision-making bodies*)¹⁸,
- odlučuje o principima koji se odnose na finansijske koristi izabranih zvaničnika,
- imenuje revizore,
- usvaja završni račun,
- odlučuje o drugim pitanjima u skladu s odlukom skupštine opštine.

Skupština ima pravo da osnuje odbor nadležan za reviziju, kao i stalne odbore u okviru izvršne vlasti, kao i upravna tijela za upravljanje preduzećima i drugim entitetima.

Tijelo lokalne izvršne vlasti (local executive) osniva skupština opštine, a nadležno je za administraciju, upravljanje finansijama opštine, pripremu i izvršenje odluka skupštine opštine, kao i za vršenje nadzora nad njihovom zakonitosti. Osim toga, štiti interese opštine, ukoliko nije drugačije određeno poslovnikom, i predstavlja opštinu. Tijelo izvršne vlasti, ukoliko je potrebno, daje instrukcije u vezi sa pozicijom opštine o pitanjima koja se razmatraju u upravnim tijelima brojnih entiteta i fondacija. Administracija, upravljanje finansijama i ostale aktivnosti opštine su pod direkcijom predsjednika opštine ili šefa tijela izvršne vlasti kojeg bira skupština opštine. Šef tijela izvršne vlasti ima status službenika opštine, dok je predsjednik izabrani zvaničnik. Predsjednik opštine djeluje kao predstavnik lokalne izvršne vlasti.

Ukoliko je na početku mandata predsjednika, pozicija šefa tijela izvršne vlasti zauzeta skupština opštine donosi odluku o premještanju šefa tijela izvršne vlasti na drugu poziciju koja je u skladu sa njegovim kompetencijama, pri čemu ima iste beneficije kao i šef tijela izvršne vlasti. Šef tijela izvršne vlasti se bira na određeni ili neodređeni period. Mandat predsjednika se nastavlja do izbora novog predsjednika ili šefa tijela izvršne vlasti.

Ukoliko na izborima za šefa tijela izvršne vlasti ili predsjednika, ni jedan ne dobije više od polovine glasova, održavaju se novi izbori gdje se bira između dva kandidata koji su na prvim izborima dobili najveći broj glasova. Izbori za predsjednika treba da budu održani prije izbora za izvršnu vlast.

Šef tijela izvršne vlasti ili predsjednik ima pravo da bude saslušan u ime izvršne vlasti. Osim toga, ima pravo na pristup informacijama i dokumentima organa vlasti opštine, u skladu sa odredbama o tajnosti podataka.

¹⁸Opštinska tijela koja imaju ovlaštenje da donose odluke su, pored skupštine opštine, lokalna izvršna vlast, odbori lokalne vlasti, upravni odbori, njihovi podbori i komisije.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, skupština opštine mora usvojiti budžet opštine do kraja godine, kao i finansijski plan za tri godine ili više. Budžetska godina je prva godina finansijskog plana. O svim amandmanima na budžet odlučuje skupština opštine. Osim toga, skupština opštine odlučuje o visini poreza na prihod, poreza na imovinu i osnovama drugih poreza. Ovu odluku donosi najkasnije do dana usvajanja budžeta.

Period za koji se vrši obračun budžeta je jedna kalendarska godina. Tijelo izvršne vlasti priprema završni račun budžeta za obračunski period do kraja marta sljedeće godine, i podnosi završni račun revizorima. Nakon revizije, završni račun prosljeđuje na razmatranje skupštini opštine do kraja juna. Završni račun budžeta potpisuju članovi tijela izvršne vlasti, šef tijela izvršne vlasti ili predsjednik opštine.

Skupština opštine osniva odbor za reviziju u cilju vršenja revizije administracije i finansija tokom mandata skupštine. Predsjedavajući odbora i njegov zamjenik mora biti iz reda odbornika. Odbor za reviziju priprema pitanja o kojima odlučuje skupština, a koja se odnose na reviziju administracije i finansija, i vrši procjenu u kojoj mjeri će se ostvariti operativni i finansijski ciljevi koje definiše skupština opštine. Članovi tijela izvršne vlasti ne mogu biti članovi odbora za reviziju.

Skupština opštine u cilju revizije administracije i finansija, imenuje jednog ili više revizora. Najkasnije do kraja maja, revizori moraju izvršiti reviziju administracije i završnog računa za dati obračunski period.

Revizori podnose izvještaj o rezultatima revizije skupštini opštine. Takođe, u izvještaju se navodi da li završni račun treba da bude usvojen i da li članovi tijela koja donose odluke, visoki zvaničnici lokalne izvršne vlasti nadležni za relevantne oblasti koje pokrivaju tijela koja donose odluke, treba da budu razriješeni dužnosti.

Ukoliko revizori utvrde da se upravljanje administracijom i finansijama vrši na način suprotan zakonu i odlukama skupštine, i da nastale posljedice nijesu zanemarljive, odgovorna tijela će biti opomenuta. Skupština ne može biti opomenuta. Odbor mora obrazložiti razloge za davanje opomene. Skupština donosi odluku o preduzimanju neophodnih mjera u skladu sa sadržajem izvještaja odbora. Kada usvoji završni račun, skupština opštine odlučuje o tome da li da razriješi dužnosti tijela koja podnose račun.

2.4 Grčka

Ustav Grčke predviđa da državna uprava treba da bude uređena u skladu sa principom decentralizacije i garantuje finansijsku i administrativnu nezavisnost jedinica lokalne samouprave. U skladu sa Zakonom 3852/2010 o novoj organizaciji lokalne samouprave i decentralizovanoj administraciji (*Kallikratis plan*), od 1. januara 2011. godine, administrativni sistem Grčke je bitno izmijenjen. Prethodni sistem je činilo 13 regiona, 54 prefektura i 1.033 opština i zajednica. Nakon izmjena sistem čini sedam decentralizovanih uprava, 13 regiona i 325 opština. Od održavanja prvih izbora 7. i 14. novembra 2010. godine, vlast u regionima i opštinama je u potpunosti prepuštena lokalnim vlastima.

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Prvi stepen lokalne samouprave su opštine nastale spajanjem prethodno postojećih opština i zajednica. Opštinama upravlja predsjednik opštine i skupština opštine, koje biraju građani na opštim izborima, neposrednim i tajnim glasanjem na period od pet godina. Osim toga, organi vlasti opštine su: potpredsjednik i Izvršni odbor (*Executive Committee*), Odbor za finansije i Odbor za kvalitet života.

Opštine se dijele na opštinske zajednice¹⁹ i lokalne zajednice. Organi vlasti opštinskih zajednica i lokalnih zajednica su, takođe, predsjednik i skupština.

U skladu sa navedenim Zakonom, *predsjednik* štiti interese lokalne samouprave, usmjerava aktivnosti opštine kada je u pitanju sprovođenje razvojnog plana, obezbjeđuje jedinstveno djelovanje jedinica lokalne samouprave i obavlja dužnosti u skladu sa principom transparentnosti i efikasnosti.

Osim toga, predsjednik predstavlja opštinu pred sudom i ostalim organima vlasti, nadležan je za sprovođenje odluka skupštine opštine, Odbora za finansije i Odbora za kvalitet života. Ukoliko ne obavlja svoje dužnosti to se smatra ozbiljnim disciplinskim prekršajem.

Predsjednik imenuje potpredsjednike, saziva sjednicu, predsjedava Izvršnim odborom i prati sprovođenje njegovih odluka. Kao šef službe opštine, upravlja službom, potpisuje ugovore u ime opštine, izdaje ovlaštenja za obavljanje poslova koji spadaju u nadležnosti opštine. Takođe, može osnovati radne grupe, zatim grupe za upravljanje projektima, koje čine odbornici, službenici opštine, službenici iz javnog sektora ili fizička lica koja se bave ispitivanjem i rješavanjem pitanja koja spadaju u nadležnost opštine. Predsjednik određuje način organizacije i funkcionisanje navedenih grupa.

¹⁹ Opštinske zajednice su zapravo opštine koje su postojale prije *Kallikratis* reforme.

U slučaju da su interesi opštine ugroženi ili postoji mogućnost izazivanja štete zbog kašnjenja u pogledu donošenja odluka, predsjednik je ovlašten da donose odluke koje su u nadležnosti Odbora za finansije ili Odbora za kvalitet života. Predsjedniku u radu pomažu *potpredsjednici*. Potpredsjednici su, istovremeno, odbornici skupštine opštine koje predsjednik bira iz reda većinske partije. Predsjednik teritorijalne nadležnosti delegira potpredsjednicima.

U svim opštinama, koje imaju više od jednog potpredsjednika, formira se *Izvršni odbor*, koji se sastoji od predsjednika i više potpredsjednika. Odborom predsjedava predsjednik opštine. Odbor prati sprovođenje politike opštine u svim oblastima, kao i sprovođenje polugodišnjeg, godišnjeg i petogodišnjeg akcionog plana opštine. Između ostalog, Odbor prati sprovođenje odluka skupštine opštine, koordinira pripremu i sprovođenje operativnog programa i tehničkog programa koje usvaja skupština opštine. Takođe, prikuplja i vrši procjenu prijedloga koje podnose opštinske službe u vezi sa pripremom opštinskog budžeta i izrađuje prijedlog budžeta i godišnjeg akcionog plana. Pored toga, nadležan je za izvršenje usvojenog budžeta. Na kraju, Odbor izrađuje niz drugih programa, planova i propisa i podnosi ih na usvajanje skupštini opštine.

Skupština opštine odlučuje o svim pitanjima koja se tiču opštine, osim o pitanjima koja su izričito u nadležnosti predsjednika ili nekog drugog organa opštine, kao i o pitanjima koja su u skladu sa odlukom skupštine prenešena u djelokrug nadležnosti nekog od odbora. Jedno od najvažnijih ovlaštenja skupštine opštine je donošenje odluka o prihvatanju ili neprihvatanju prijedloga predsjednika ili Izvršnog odbora o navedenim pitanjima, uključujući opštinski budžet, kao i utvrđivanje poreza, naknada i ostalih dažbina.

Odbor za finansije formira se u svim opštinama. Nadležan je za praćenje i vršenje kontrole nad finansijskim operacijama opštine. *Odbor za kvalitet života*, koji se formira samo u opštinama koje imaju više od 10.000 stanovnika, donosi odluke i daje prijedloge u vezi sa pitanjima koja se odnose na kvalitet života, korišćenje zemljišta, urbanističko planiranje i zaštitu životne sredine. Oba odbora čine predsjednik opštine (ili ovlašćeni potpredsjednik) i odbornici skupštine opštine, čiji je broj definisan Zakonom proporcijalno ukupnom broju odbornika. Jedan dio članova oba odbora bira se iz reda opozicije.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

Odbor za finansije izrađuje prijedlog budžeta opštine, prati sprovođenje budžeta i priprema tromjesečni izvještaj u vezi sa tim i podnosi ga skupštini opštine. Opštinske zajednice i lokalne zajednice imaju posebne budžete, koji su sastavni dio budžeta opštine.

Pravila u vezi sa izradom, usvajanjem i sprovođenjem budžeta opštine definisana su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o novoj organizaciji lokalne samouprave i decentralizovanoj administraciji. Skupština opštine, svake godine, donosi odluku o granicama

dozvoljenih troškova svake opštinske zajednice ili lokalne zajednice za narednu finansijsku godinu o čemu ih obavještava. Skupština svake opštinske zajednice ili lokalne zajednice izrađuje budžet koji sadrži predviđene troškove, uz poštovanje navedenih ograničenja, i prosljeđuje ga Odboru za finansije sa izvještajem koji sadrži obrazloženje, najkasnije do 20. jula. U slučaju da se u predviđenom roku ne dostavi budžet i izvještaj, budžet će pripremiti Odbor za finansije. Istovremeno i u istom roku, Izvršni odbor opštine dostavlja Odboru za finansije preliminarni prijedlog budžeta opštine.

Odbor za finansije, do 5. septembra svake godine, vrši reviziju preliminarnog prijedloga budžeta opštine, na taj način što vrši provjeru usklađenosti predviđenih troškova sa zakonom, odnosno kontroliše raspodjelu sredstava za svaku zajednicu. Osim toga, Odbor kontroliše da li su navedeni svi obavezni troškovi i da li se slijede smjernice u vezi sa prihodima opštine koje svake godine definišu ministar finansija i ministar unutrašnjih poslova.

Odbor za finansije, ukoliko je potrebno, izrađuje amandmane i finalni prijedlog opšteg budžeta. U istom roku (do 5. septembra), Odbor za finansije odgovoran je za unošenje finalne verzije prijedloga budžeta u elektronsku bazu podataka Ministarstva unutrašnjih poslova. To omogućava Tijelu za kontrolu finansijske autonomije jedinica lokalne samouprave²⁰ (*Observatory of the Financial Autonomy of Local Government Agencies*) da dâ mišljenje u cilju postizanja budžetske ravnoteže. U slučaju da prijedlog sadrži nedostatke, Ministarstvo unutrašnjih poslova daje smjernice u vezi sa vršenjem potrebnih izmjena i dopuna.

Odbor za finansije je odgovoran za sprovođenje preporuka Tijela za kontrolu finansijske autonomije jedinica lokalne samouprave i Ministarstva, kao i za dostavljanje na razmatranje i usvajanje skupštini opštine revidiranog prijedloga budžeta (uz mišljenje Tijela za kontrolu finansijske autonomije, smjernice Ministarstva unutrašnjih poslova i izvještaj koji sadrži obrazloženje u vezi sa svakim amandmanom), do kraja oktobra. Skupština opštine glasa o prijedlogu budžeta najkasnije do 15. novembra. U slučaju da ne dobije prijedlog budžeta u odgovarajućem roku, skupština ima ovlaštenje da samostalno izradi budžet i da glasa o njegovom usvajanju. Ako predsjednik skupštine blagovremeno ne sazove sjednicu, ona se saziva prve nedjelje nakon isteka navedenog roka.

U svim navedenim slučajevima usvojeni budžeti svih opština se najkasnije do 31. decembra unose u elektronsku bazu podataka Ministarstva unutrašnjih poslova. Osim toga, Zakon propisuje i sankcije (odlaganje ili smanjenje mjesečnih prihoda od strane centralne vlasti) u slučaju da budžet nije izrađen u skladu sa relevantnim propisima ili ukoliko se ne unese u elektronsku bazu podataka Ministarstva unutrašnjih poslova.

²⁰ Tijelo za kontrolu finansijske autonomije jedinica lokalne samouprave čine članovi Suda za reviziju, visoki javni zvaničnici, predstavnici udruženja lokalne samouprave i stručnjaci.

2.5 Hrvatska

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave i odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom regulisani su Ustavom, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²¹, Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave²² i Zakon o budžetu²³.

Hrvatska je unitarna država, a jedinice lokalne samouprave Hrvatske su opštine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije.

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Opštinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština su predstavnička tijela građana i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja donose akte u okviru djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Mandat odbornika izabranog na redovnim izborima traje četiri godine, a mandat odbornika izabranog na prijevremenim izborima do isteka tekućeg mandata predstavničkog tijela izabranog na redovnim izborima.

Izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave u opštini je opštinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan. Opštinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihov zamjenik biraju se na neposrednim izborima u skladu sa posebnim zakonom. Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan i njihov zamjenik koji je izabran zajedno sa njima mogu se opozvati putem referenduma.

²¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, No. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 [http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi) (10.12.2013)

²² Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12 [http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave) (10.12.2013)

²³ Zakon o budžetu 87/08, 136/12 <http://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu> (10.12.2013)

Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan zastupa opšinu, grad, odnosno županiju i odgovoran je tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave koji su prenijeti u djelokrug tijela opštine, grada, odnosno županije. Takođe, obavlja poslove utvrđene statutom opštine, grada, odnosno županije u skladu sa zakonom.

Osim toga, opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan:

- priprema prijedloge opših akata,
- izvršava ili obezbjeđuje izvršavanje opših akata predstavničkog tijela,
- usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njihovog djelokruga, te nadzire njihov rad,
- upravlja pokretnom i nepokretnom imovinom u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njenim приходima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom²⁴,
- odlučuje o sticanju i otuđivanju pokretne i nepokretne imovine jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i raspolaganju ostalom imovinom u skladu sa ovim Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima,
- imenuje i razrješava predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih lica,²⁵
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga opštine, grada, odnosno županije ima pravo da obustavi primjenu opšteg akta predstavničkog tijela. Ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis, opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan donijeće odluku o obustavi opšteg akta u roku od osam dana od dana donošenja opšteg akta. Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ima pravo da zatraži od predstavničkog tijela da u roku od 8 dana od donošenja odluke o obustavi otkloni uočene nedostatke u opštem aktu. Ako predstavničko tijelo ne otkloni uočene nedostatke opštinski

²⁴Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može odlučivati o visini pojedinačne vrijednosti do najviše 0,5% iznosa prihoda bez primanja ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o sticanju i otuđivanju pokretne i nepokretne imovine, odnosno raspolaganju ostalom imovinom. Ako je taj iznos veći od 1.000.000,00 kuna (130.902€), opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može odlučivati najviše do 1.000.000,00 kuna (130.902€), a ako je taj iznos manji od 70.000,00 kuna (9,163€), tada može odlučivati najviše do 70.000,00 kuna (9,163€). Sticanje i otuđivanje pokretne i nepokretne imovine, te raspolaganje ostalom imovinom mora biti planirano u budžetu jedinice i sprovedeno u skladu sa zakonom. O sticanju i otuđivanju pokretne i nepokretne imovine, te raspolaganju ostalom imovinom većom od date vrijednosti odlučuje predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

1€=7, 63HRK, 2.12.2013.

²⁵Odluku o imenovanju i razrješavanju opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dužan je da dostavi predstavničkom tijelu u roku od osam dana od donošenja i da objavi u službenom listu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dužan je da bez odlaganja o tome obavijestiti predstojnika ureda državne uprave u županiji i dostavi mu odluku o obustavi opšeg akta.

Predstojnik ureda državne uprave u roku od osam dana od prijema odluke procijenjuje osnovanost odluke opštinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana o obustavi primjene opšteg akta.

Predstavničko tijelo:

- donosi statut jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- donosi odluke i druge opšte akte kojima uređuje pitanja iz djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- osniva radna tijela, bira i razrješava članove tih tijela te bira, imenuje i razrješava i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,
- uređuje način osnivanja i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- osniva javne ustanove i druga pravna lica za obavljanje ekonomskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom u djelokrugu predstavničkog tijela.

Odbornici mogu opštinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu postavljati pitanja o njegovu radu. Pitanja mogu biti postavljena usmeno na sjednicama predstavničkog tijela ili u pisanom obliku posredstvom predsjednika predstavničkog tijela u skladu sa odredbama poslovnika predstavničkog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Takođe, opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dva puta godišnje podnosi polugodišnje izvještaje o radu predstavničkom tijelu u skladu sa odredbama statuta jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Pored izvještaja predstavničko tijelo može od opštinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana tražiti izvještaje o pojedinim pitanjima iz njegovog djelokruga koje opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan podnosi u skladu sa odredbama statuta jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

Osnovni finansijski akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je budžet. Budžet se donosi i izvršava u skladu sa načelom transparentnosti. Budžet donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u skladu sa posebnim zakonom. Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan kao jedini ovlašćeni predlaže predlaže predstavničkom tijelu

donošenje budžeta. Predstavničko tijelo uz budžet jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi i odluku o izvršavanju budžeta. Podnešeni prijedlog budžeta opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može povući i nakon glasanja o amandmanima, a prije glasanja o budžetu u cjelini. Budžet jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave dostavlja se Ministarstvu finansija u skladu sa posebnim zakonom.

Ukoliko se budžet za narednu finansijsku godinu ne može donijeti prije početka godine za koju se donosi, vrši se privremeno finansiranje i to najduže za period od tri mjeseca. Odluku o privremenom finansiranju donosi predstavničko tijelo u skladu sa zakonom i poslovníkom. Predlagači utvrđeni poslovníkom predstavničkog tijela mogu predložiti donošenje odluke o privremenom finansiranju. Odluka o privremenom finansiranju dostavlja se Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od donošenja. Ukoliko se prije početka naredne godine ne donese ni odluka o privremenom finansiranju, finansiranje se obavlja izvršavanjem redovnih i nužnih izdataka u skladu sa posebnim zakonom.

Izvršno tijelo odgovorno je predstavničkom tijelu za planiranje i izvršavanje budžeta, o čemu ga obavještava na način utvrđen Zakonom o budžetu. Odgovorna osoba jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i budžetskog i izvanbudžetskog korisnika odgovorna je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje budžeta, odnosno finansijskog plana.

Načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dostavlja budžet i projekcije, odluku o izvršavanju budžeta, te izmjene i dopune budžeta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od dana njihovog stupanja na snagu. Budžetska sredstva ne mogu se preraspodijeliti, osim pod uslovima i na način utvrđen Zakonom o budžetu.

Preraspodjela sredstava po budžetskim stavkama kod budžetskih korisnika ili između budžetskih korisnika i kod izvanbudžetskih korisnika može se izvršiti najviše do 5% rashoda i izdataka za budžetsku stavku koju donosi predstavničko tijelo a koja se umanjuje, ako to odobri načelnik, gradonačelnik, župan.

Uz zahtjev za preraspodjelu odobrenih sredstava budžetski korisnik prilaže odgovarajuću dokumentaciju na temelju koje se upravnom tijelu za finansije daju na uvid razlozi potrebe za dodatnim sredstvima za datu budžetsku stavku koja se povećava do kraja godine, odnosno razlozi za smanjenje odobrenih budžetskih stavki. Načelnik, gradonačelnik, župan o preraspodjeli izvještava predstavničko tijelo u okviru polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se finansira iz njenog budžeta, a koju potvrdi njeno predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra finansija.

Ukupno materijalno i finansijsko poslovanje opštine, grada i županije nadzire njihovo predstavničko tijelo. Ministarstvo finansija, odnosno drugo zakonom određeno tijelo, nadzire zakonitost materijalnog i finansijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalno ili na način utvrđen statutom obavlja nadzor nad izvršavanjem budžeta i finansijskim poslovanjem jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te svrsishodnom upotrebom sredstava koja su u budžetu raspoređena za pojedine namjene. Opštinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan na način utvrđen statutom nadzire finansijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje budžetskih i izvanbudžetskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u vezi sa namjenom, opsegom i dinamikom korišćenja budžetskih sredstava. Ministarstvo finansija nadzire zakonitost korišćenja budžetskih sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih budžetskih i izvanbudžetskih korisnika. U odnosu na sredstva iz državnog budžeta, Ministarstvo finansija nadzire zakonito i namjensko korišćenje budžetskih sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih budžetskih i izvanbudžetskih korisnika.

Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju budžeta i polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju finansijskog plana izvanbudžetskog korisnika objavljuju se na internet stranicama Vlade Republike Hrvatske, odnosno internet stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Opšti i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta i opšti i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju finansijskog plana izvanbudžetskog korisnika objavljuju se u službenom listu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.6 Litvanija

U skladu sa Ustavom Litvanije država pruža pomoć opštinama, dok opštine obavljaju dužnosti nezavisno u okviru nadležnosti koje su definisane Ustavom i zakonima. Opštine pripremaju i usvajaju budžet opštine. Skupština opštine ima pravo da u skladu sa procedurom predviđenom zakonom uvede lokalne poreze, kao i poreske olakšice na račun budžeta opštine.

U skladu sa odredbama Ustava i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi osnivaju se organi opština i definišu njihove nadležnosti. Takođe, Zakon o lokalnoj samoupravi²⁶ propisuje principe lokalne samouprave, vrstu, nadležnosti i funkcije organa opštine, status odbornika, kao i osnovne principe ekonomskih i finansijskih aktivnosti opština. Osim toga, pitanje lokalne samouprave je regulisano i

²⁶Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, 7 July 1994 No I-533
http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=416348 (18.12.2013)

Zakonom o metodologiji utvrđivanja prihoda budžeta opštine i Zakonom o upravljanju, korišćenju i raspolaganju državnom i opštinskom imovinom.

Vrste i nadležnosti organa lokalne samouprave

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi institucije opštine su skupština opštine koja ima prava i obaveze u oblasti lokalne samouprave i administracije i organi izvršne vlasti, odnosno predsjednik opštine, njegov zamjenik, administrator opštine i njegov zamjenik (ukoliko je izabran).

Opština, između ostalog, izrađuje i usvaja budžet opštine, uvodi takse, odlučuje o upravljanju, korišćenju i raspolaganju zemljištem i drugom imovinom koja je u vlasništvu opštine i sl.

Skupština opštine je institucija koja ima prava u oblasti lokalne samouprave. U roku od dva mjeseca od dana sazivanja prve sjednice skupštine opštine nakon posljednjih izbora, mora biti izabran predsjednik opštine, njegov zamjenik, administrator opštine, njegov zamjenik, kao i odbor skupštine opštine (*municipal council board*), ukoliko je to potrebno.

Skupština, između ostalog:

- bira i razrješava predsjednika,
- utvrđuje visinu zarade predsjednika,
- imenuje i razrješava administratora opštine (i njegovog zamjenika), donosi odluku o potrebi osnivanja pozicije zamjenika administratora, donosi odluku o raspodjeli nadležnosti koje su definisane zakonom, između administratora i njegovog zamjenika (ukoliko je imenovan), donosi odluku o ograničenju prava administratora da delegira izvršenje nadležnosti, donosi odluku o opunomoćenju administratora, kao i zaradama administratora i njegovog zamjenika,
- usvaja odluku o strukturi administracije opštine, o obimu finansijskih sredstava namijenjenih zaradama, definiše maksimalan broj službeničkih pozicija u okviru administracije u skladu sa ugovorom o zasnivanju radnog odnosa na prijedlog administratora, a na preporuku predsjednika,
- usvaja niz izvještaja u vezi sa budžetom i završnim računom opštine u skladu sa Zakonom o strukturi budžeta i Zakonom o odgovornosti javnog sektora, kao i, kada je to potrebno, reviziju budžeta,
- donosi odluku o formiranju fonda namijenjenog aktivnostima predsjednika u vezi sa predstavljanjem opštine, obimu fonda i proceduri njegovog korišćenja,
- donosi odluku o alokaciji dodatnih i nepredviđenih budžetskih prihoda i drugih novčanih sredstava, kao i uspostavljanju i korišćenju posebnih fondova,

- donosi odluku o uvođenju poreza, kao i poreskih olakšica na račun budžeta opštine, donosi odluku o uspostavljanju procedure za dodjelu subvencija koje se odnose na otvaranje novih radnih mjesta, uz reviziju budžeta opštine u slučaju da sredstva za ove svrhe nijesu predviđena,
- donosi odluku u vezi sa raspolaganjem imovinom koja je u vlasništvu opštine, kao i pravilima u vezi sa procedurom upravljanja, korišćenja i raspolaganja navedenom imovinom, izuzev kad je takva procedura definisana zakonima ili drugim aktima,
- donosi odluku o upravljanju, korišćenju i raspolaganju pravom na državno zemljište i drugom državnom imovinom koja pripada opštini,
- donosi odluku o dodjeli kredita, kao i obezbjeđenju garancija za dugoročne kredite. Ovi krediti moraju biti namijenjeni finansiranju investicionih projekata u skladu sa procedurom koju definiše Vlada i ograničenjima koja se odnose na pozajmljivanje a koja su propisana zakonom, na osnovu nalaza lica nadležnog za nadzor i reviziju,
- donosi odluku o proširenju koncesija. U skladu sa nalazima lica nadležnog za nadzor i reviziju, predsjednik, prije objavljivanja tendera, utvrđuje uslove tendera, osnovne karakteristike ugovora o koncesijama i definiše proceduru tendera. Takođe, usvaja konačnu odluku u vezi sa ugovorom o koncesijama prije njegovog potpisivanja.

Predsjednik opštine je odgovoran skupštini opštine i zajednici za aktivnosti koje sprovodi u ime opštine. Predsjednik planira aktivnosti skupštine opštine, izrađuje dnevni red sjednica skupštine, predstavlja nacrt odluka koje usvaja skupština, saziva skupštinu, koordinira aktivnosti odbora i komisija skupštine, potpisuje odluke skupštine i zapisnike sa sjednica kojim predsjedava.

Administrator opštine za svoj rad odgovara skupštini i predsjedniku skupštine.

Administrator opštine:

- odgovoran je za sprovođenje zakona na teritoriji opštine, odluka Vlade, kao i pitanja koja su u nadležnosti skupštine,
- prilikom sprovođenja navedenih propisa, može se obratiti državnim organima, izdati naredbe koje su obavezujuće za organizacione jedinice opštinske administracije, nadležna odjeljenja unutar opštinske administracije i službenike opštine koji nijesu zaposleni u organizacionim jedinicama, kao i za stanovnike opštine i druga lica na teritoriji opštine,
- organizuje rad opštinske administracije, usvaja pravila o postupanju organizacionih jedinica opštinske administracije i predstavništava administracije – odeljenja, a odgovoran je za interno upravljanje opštinskom administracijom,
- upravlja izdvajanjima za opštinsku administraciju, koje određuje skupština opštine,
- na način koji definiše skupština, upravlja izdvajanjima iz budžeta opštine i drugim novčanim sredstvima, organizuje izvršavanje budžeta opštine, odgovoran je za ekonomske i finansijske aktivnosti opštine i upravlja imovinom opštine,

- u skladu sa procedurom predviđenom zakonima, imenuje i razrješava službenike opštinske administracije i druge zaposlene u administraciji i obavlja druge funkcije koje se odnose na upravljanje službom a koje utvrđuje skupština opštine,
- koordinira i kontrolira rad lica koja pružaju javne usluge, obavlja ostale funkcije koje se odnose na upravljanje pravnim licima opštine u skladu sa zakonima i odlukama skupštine,
- organizuje obuke za odbornike, službenike i namještenike koji imaju ugovor o zasnivanju radnog odnosa,
- na način definisan etičkim kodeksom, odgovoran je za aktivnosti koje sprovodi, kao i za aktivnosti opštinske administracije. U tom cilju predstavlja izvještaj o sprovedenim aktivnostima skupštini opštine i predsjedniku opštine,
- najmanje jednom godišnje informiše stanovnike opštine o aktivnostima koje sprovodi, u roku i na način propisan pravilima o postupanju,
- predsjedniku opštine podnosi prijedloge u vezi sa maksimalnim brojem pozicija službenika i namještenika u opštinskoj administraciji,
- u skladu sa uputstvima skupštine opštine, usvaja detaljne planove, kao i planove za posebne svrhe u sklopu svojih nadležnosti.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

U skladu sa odredbama Zakona o strukturi budžeta²⁷, organi izvršne vlasti pripremaju prijedlog budžeta opštine u skladu sa ovim zakonom, drugim zakonima, finansijskim pokazateljima budžeta opštine koje usvaja Parlament Litvanije, Pravilima o izradi i sprovođenju budžeta koja usvaja Vlada, nacionalnim statističkim podacima, socijalnim i ekonomskim programima, kao i programima u vezi sa upravljanjem budžetskim izdvajanjima.

Organi izvršne vlasti podnose prijedlog budžeta skupštini opštine u skladu sa procedurom definisanom poslovníkom o radu skupštine opštine. Skupština opštine razmatra prijedlog budžeta, uzimajući u obzir izvještaje organa izvršne vlasti, preporuke i zaključke odbora skupštine opštine.

Budžet opštine usvaja skupština opštine. Skupština opštine usvaja budžet u roku od dva mjeseca nakon davanja saglasnosti o finansijskim pokazateljima državnog budžeta i budžeta opština. U slučaju da u predviđenom roku skupština ne usvoji budžet, mjesečna izdvajanja na početku godine, do usvajanja budžeta, ne mogu biti veća od 1/12 izdvajanja budžeta za prošlu godinu.

²⁷ Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, 7 July 1994 No I-533
http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=416348 (18.12.2013)

Administrator opštine podnosi usvojeni budžet i procjene privatizacionih fondova opštine Ministarstvu finansija. U slučaju da se budžet ne usvoji u predviđenom roku, finansijska sredstva iz budžeta države namijenjena određenoj opštini privremeno se suspenduju do usvajanja budžeta.

Ukoliko zakoni koje donese Parlament Litvanije ili sprovođenje rezolucija koje usvaja Vlada stvaraju obaveze za budžet opštine i budžet države, Ministarstvo finansija i organi izvršne vlasti opštine vrše reviziju odnosa između budžeta države i budžeta opštine u skladu sa procedurom definisanom zakonima.

Opštine imaju ovlašćenje da odrede posebne rezerve za administratora koje ne mogu da prelaze 1% od ukupnog iznosa izdvajanja iz budžeta opštine. O navedenim rezervama odlučuje skupština opštine na godišnjem nivou prilikom usvajanja budžeta za narednu godinu. Sredstva iz rezervi raspoređuju se u skladu sa odlukom administratora. Ova sredstva se isključivo koriste za potrebe preduzimanja hitnih mjera, ublažavanje posljedica i djelimičnu kompenzaciju za pretrpljene gubitke u skladu sa procedurom koju usvaja skupština opštine.

Sprovođenje budžeta opštine organizuje administrator opštine.

2.7 Mađarska

Pravni osnov za funkcionisanje i organizaciju lokalne samouprave u Mađarskoj predstavlja Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa funkcionisanje sljedećih organa lokalne samouprave: skupština opštine, predsjednik opštine, odbor i administrator (*notar*). Skupština opštine je glavni donosilac odluka kada su u pitanju poslovi lokalne samouprave.

U skladu sa Zakonom, skupština opštine donosi odluke na redovnim sjednicama, pri čemu je za donošenje odluke potrebna prosta ili kvalifikovana većina u zavisnosti od pitanja koje se razmatra. Skupština opštine može prenijeti ovlašćenja za donošenje odluka na predsjednika opštine, odbor ili administratora, uz određene izuzetke. Međutim, skupština ne može prenijeti sljedeća ovlašćenja: regulativa, organizacija i utvrđivanje aktivnosti skupštine, izbori, imenovanja i razrješenja, raspisivanje opštinskog referenduma, utvrđivanje opštinskih simbola, definisanje ekonomskog programa i budžeta, uzimanje zajmova, izdavanje obveznica, osnivanje opštinskih asocijacija, udruženja ili organizacija za zastupanje interesa, sklapanje sporazuma o saradnji sa opštinama u inostranstvu, pridruživanje međunarodnim organizacijama lokalnih samouprava, osnivanje institucija, određivanje javnih površina, podizanje

spomenika, pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, te izbor članova porote u sudu. Skupština opštine ima odbore, čije su formiranje i broj članova predviđeni unutrašnjim organizacionim i operativnim pravilima.

Predsjednik opštine istovremeno je član i predsjedavajući skupštine opštine budući da saziva i vodi sjednice. Predsjednik ima bolju poziciju nego ranije, na primjer, ukoliko predsjednik smatra da odluka skupštine može naškoditi interesima skupštine, u tom slučaju može sazvati još jednom sjednicu skupštine na kojoj bi se raspravljalo o istoj temi. Ponavljanje sjednice i donošenje ponovne odluke rezultat je kvalifikovanog glasanja u skupštini.

Takođe, ukoliko skupština nije u mogućnosti da donese odluku nakon što je glasala o datom pitanju dva puta na posebnim sjednicama, predsjednik može donijeti nezavisnu odluku. Osim toga, predsjednik može donijeti odluku nezavisnu od skupštine opštini u hitnim slučajevima, izuzev za pitanja koja su navedena kao ekskluzivno pravo skupštine. Predsjednik može spriječiti izvršenje odluke odbora ukoliko je takva odluka u suprotnosti sa interesima lokalne samouprave ili u suprotnosti sa odlukom skupštine opštine. Predsjednik može donijeti odluku o upotrebi finansijskih sredstava do nivoa ograničenja koji je naveden u propisu koji usvaja skupština opštine.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

U pogledu budžeta skupštine opštine i nadležnosti predsjednika, Zakonom je predviđeno da predsjednik može donijeti odluku o upotrebi finansijskih sredstava do nivoa ograničenja navedenog u propisu koji usvaja skupština opštine. Svaka opština je u obavezi da formira finansijski odbor ukoliko na njenoj teritoriji živi više od 2.000 stanovnika. Skupština opštine ima pravo da raspolaze imovinom i novčanim sredstvima opštine. Osim toga, skupština opštine nadležna je za obezbjeđivanje upravljanja budžetom, dok je za usklađenost budžeta sa zakonom nadležan predsjednik.

Kontrolu budžeta lokalne samouprave vrši Finansijski odbor lokalne samouprave. U tom smislu, Finansijski odbor lokalne samouprave daje mišljenje u vezi sa predlogom godišnjeg i polugodišnjeg budžeta i izvještajima o njegovom sprovođenju, nadgleda stanje prihoda, promjene u pogledu imovine, razmatra razloge za obaveze koje proizlaze iz zaduživanja, provjerava održivost propisa u vezi sa finansijskim upravljanjem, obavlja poslove koji su propisani aktima skupštine opštine.

Finansijski odbor informiše skupštinu opštine u vezi sa nalazima izvještaja. Ukoliko skupština opštine nije saglasna sa nalazima izvještaja ili potrebnim mjerama koje nijesu preduzete, u tom slučaju Finansijski odbor šalje svoj izvještaj Državnoj revizorskoj insituciji.

2.8 Portugal

U skladu sa Ustavom Portugala²⁸, demokratska organizaciona struktura države uključuje postojanje jedinica lokalne samouprave, koje predstavljaju teritorijalna pravna lica, imaju organe vlasti i nastoje da ostvare interesa stanovništva. Pored Ustava, pravni osnov za funkcionisanje i finansiranje lokalne samouprave čine Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansijskom sistemu lokalne samouprave.

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Opštine su jedinice lokalne samouprave zasnovane na principu administrativne decentralizacije s ciljem zaštite interesa stanovništva koje živi na teritoriji te jedinice kroz organe vlasti koje biraju građani. Opštine imaju posebne nadležnosti, u oblasti ruralne i urbane infrastrukture, energetike, saobraćaja i komunikacija, obrazovanja, imovine, kulture i nauke, rekreacije i sporta, zdravlja, socijalne zaštite, stanovanja, civilne zaštite, očuvanja životne sredine, unapređenja razvoja, teritorijalnog planiranja i urbanizma i saradnje van opštine.

Organi lokalne samouprave su: skupština koja se bira na opštim, neposrednim i tajnim izborima i nadležna je za donošenje odluka i opštinsko vijeće koje predstavlja izvršni organ sastavljen od odgovarajućeg broja članova. Za predsjednika opštinskog vijeća imenuje se prvi kandidat sa liste koja osvoji najveći broj glasova na izborima za skupštinu ili izvršnu vlast. Izuzev nadležnosti predviđenih zakonom, skupština opštine nadležna je za razmatranje, kontrolu i funkcionisanje lokalne samouprave, dok vijeće ima materijalne nadležnosti i takođe je odgovorno za funkcionisanje lokalne samouprave.

Opštinsko vijeće može prenijeti pojedine nadležnosti na predsjednika vijeća. Predsjedniku opštinskog vijeća, koji izvršava odluke skupštine opštine, u vršenju funkcije pomažu opštinski savjetnici na koje može prenijeti nadležnosti. Predsjednik i opštinski savjetnici, takođe, mogu prenijeti pojedine nadležnosti u skladu sa zakonom na šefove organizacionih jedinica.

Odnos između organa vlasti lokalne samouprave u vezi sa budžetom

Lokalna samouprava ima sopstvenu imovinu i novčana sredstva, dok je upravljanje u nadležnosti određenih organa. Finansijska autonomija lokalne samouprave ogleđa se u nadležnostima organa lokalne samouprave u pogledu pripreme, usvajanja ili izmjena,

²⁸ Constitution of the Portuguese Republic <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf> (18.12.2013)

planova, budžeta ili procjena, kao i priprema i usvajanje ostalih dokumenata na osnovu principa i pravila budžetskog okvira i stabilnosti.

Zakon o finansijskom sistemu lokalne samouprave jasno definiše nadležnosti organa lokalne samouprave, u skladu sa principom podjele vlasti i uređuje finansijski sistem lokalne samouprave. Skupština opštine, na zahtjev opštinskog vijeća, nadležna je za usvajanje predloga budžeta, kao i odgovarajuće revizije. Opštinsko vijeće je, pored pripreme i podnošenja prijedloga budžeta skupštini na usvajanje, nadležno za njihovo sprovođenje. Predsjednik opštinskog vijeća, između ostalih funkcija, nadležan je za izvršenje odluka skupštine opštine, onda kada izvršenje zahtijeva intervenciju opštinskog vijeća.

2.9 Slovenija

Funkcionisanje lokalne samouprave Slovenije definisano je Ustavom Slovenije²⁹, Zakonom o finansiranju opština, Zakonom o lokalnim izborima i drugim propisima u oblasti lokalne samouprave. Osnovni zakon koji reguliše ovo pitanje je Zakon o lokalnoj samoupravi. Osnovni principi koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje opštine, formiranje organa opštine i njihove nadležnosti detaljnije su definisani statutima opština.

Slovenija ima 200 opština, od čega 11 predstavljaju urbane opštine koje obavljaju poslove koji se odnose na urbani razvoj. Opštine predstavljaju osnovne jedinice lokalne samouprave. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi teritorija opština podijeljena je na lokalne zajednice, sela i okruge.

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Organi lokalne samouprave su skupština i predsjednik koji se biraju direktno putem izbora na period od četiri godine. Takođe, obavezni organ opštine je nadzorni organ. Nadležnosti sva tri organa su definisana Zakonom o lokalnim samoupravama.

Skupština opštine predstavlja vrhovno tijelo kada je u pitanju donošenje odluka o svim pitanjima koja se odnose na prava i dužnosti opštine. Broj odbornika skupština opština kreće se od sedam do 45.

U okviru svojih nadležnosti, skupština opštine:

- usvaja statut opštine,
- usvaja uredbe i druge akte opštine,

²⁹Constitution of the Republic of Slovenia, <http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/PolitichniSistem/UstavaRepublikeSlovenije> (16.12.2013)

- usvaja prostorne i razvojne planove opštine,
- usvaja budžet opštine i završni račun budžeta,
- imenuje i razrješava članove nadzornog odbora, članove komisija i odbora skupštine opštine,
- vrši nadzor nad aktivnostima predsjednika, potpredsjednika i opštinske administracije kada je u pitanju sprovođenje odluka skupštine opštine,
- donosi odluke o sticanju i oduzimanju imovine,
- imenuje i razrješava članove odbora za zaštitu korisnika javnih dobara,
- odlučuje o drugim pitanjima u skladu sa zakonom i statutom opštine.

Rad skupštine opštine definisan je poslovníkom o radu skupštine.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa prijevremeno raspuštanje skupštine opštine, kao i razrješenje predsjednika opštine, o čemu odlučuje Parlament Slovenije na prijedlog Vlade.

Skupština opštine se može raspustiti:

- ukoliko ne sprovede odluku Ustavnog suda kojom se predviđa postupanje u skladu sa Ustavom i zakonom,
- ukoliko ne usvoji budžet za sljedeću godinu koji je pripremljen i podniet u skladu sa zakonom,
- ukoliko nije imala kvorum potreban za donošenje odluka, uprkos tome što je održana tri puta tokom jedne kalendarske godine.

U slučaju raspuštanja skupštine opštine, Parlament Slovenije raspisuje prijevremene izbore za skupštinu opštine, a u slučaju razrješnja predsjednika može raspisati lokalne predsjedničke izbore.

Predsjednik vrši sljedeće dužnosti:

- predstavlja opštinu,
- predstavlja i saziva skupštinu opštine, predsjedava sjednicama skupštine, pri čemu nema pravo glasa,
- predlaže skupštini opštine usvajanje budžeta i završnog računa, propise i druge akte koje donosi skupština i obezbjeđuje sprovođenje odluka skupštine,
- obezbjeđuje objavljivanje statuta, uredbi i opštih akata opštine,
- stopira objavljivanje opšteg pravnog akta ukoliko akt smatra neustavnim ili nezakonitim, i predlaže usvajanje nove odluke o ovom aktu na sljedećoj sjednici skupštine, pri čemu navodi razloge za povlačenje akta. Ukoliko skupština opštine insistira na svojoj odluci, opšti pravni akt se objavljuje, dok predsjednik može uložiti zahtjev Ustavnom sudu za procjenu ustavnosti i zakonitosti akta,

- stopira sprovođenje odluke koju je usvojila skupština opštine ukoliko smatra da je nezakonita ili da nije u skladu sa statutom ili drugim opštim aktom opštine i predlaže skupštini da usvoji novu odluku na sljedećoj sjednici, pri čemu navodi razloge za stopiranje sprovođenja odluke. Potrebno je da obavijesti relevantno ministarstvo zašto odluku, čije sprovođenje želi da stopira, smatra nezakonitom. Ukoliko skupština opštine opet usvoji istu odluku, predsjednik može pokrenuti postupak pred upravni sudom.

U slučaju da su životi i imovina stanovnika opštine ozbiljno ugroženi, a skupština opštine nije u mogućnosti da se sastane u odgovarajućem roku, predsjednik može usvojiti privremene hitne mjere. Predsjednik je dužan da navedene mjere podnese na potvrdu skupštini na prvoj narednoj sjednici.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa razrješenje predsjednika opštine, o čemu odlučuje Parlament Slovenije na prijedlog Vlade. Predsjednik može biti razriješen dužnosti ukoliko ne sprovede odluke Ustavnog suda ili konačne odluke suda koji ima nadležnost nad administrativnim sporovima, a koje predviđaju da predsjednik mora postupati u skladu sa Ustavom i zakonom. U slučaju razrješenja predsjednika opštine, Parlament Slovenije raspisuje prijevremene izbore za predsjednika opštine.

Opština ima najmanje jednog potpredsjednika kojeg imenuje predsjednik opštine iz redova odbornika skupštine. Takođe, predsjednik opštine ima pravo da potpredsjednika razriješi dužnosti.

Članove nadzornog odbora imenuje skupština opštine u roku od najviše 45 dana nakon prve sjednice skupštine. Način formiranja nadzornog odbora, njegove dužnosti, procedure, metode i principi organizacije rada rada, pravo na davanje preporuka i prijedloga nadzornog odbora, kao i javnost njegovog rada definisani su statutom opštine. Nadzorni odbor donosi poslovnik o radu u skladu sa statutom opštine.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

Prihodi i rashodi opštine dati su u budžetu opštine. Priprema i izvršenje budžeta se vrši u skladu sa Zakonom o javnim finansijama³⁰. Predsjednik opštine predlaže skupštini opštine usvajanje budžeta i završnog računa. Skupština opštine usvaja budžet opštine i završni račun budžeta, Sud revizora vrši reviziju finansijskih operacija koje vrše jedinice lokalne samouprave, kao i pravna lica koja osnivaju ili su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

³⁰ Public Finances Act http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Pravne_podlage/ZJF.pdf. (18.12.2013)

Nadzor se vrši u cilju obezbjeđenja zakonitosti rada nadležnih organa, organa i organizacija koje su korisnici budžetskih sredstava kao i ovlašćenih lica, kada su u pitanju javni fondovi i javna imovina opštine. Osim toga, nadzor uključuje procjenu efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe budžetskih sredstava opštine.

Ukoliko odbor, u okviru svojih nadležnosti, ustanovi kršenje pravila ili propuste u radu opštine o tome obavještava nadležno ministarstvo i Sud revizora Slovenije u roku od 15 dana.

Nadzorni odbor priprema izveštaj koji sadrži glavne nalaze i procjene odbora, uključujući preporuke i prijedloge. Skupština opštine, predsjednik i organi koji su, takođe, korisnici budžeta opštine, u obavezi su da razmotre izvještaje nadzornog odbora, kao i da uzmu u obzir preporuke i prijedloge odbora u skladu sa svojim nadležnostima.

2.10 Srbija

Pravni osnov za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave u Srbiji predstavlja Ustav, Zakon o lokalnoj samoupravi³¹. Osim toga, Zakonom o budžetskom sistemu³² uređeno je pitanje planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta jedinica lokalne samouprave. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava ostvaruje se u jedinici lokalne samouprave (opštini, gradu i gradu Beogradu).

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Organi opštine su: skupština opštine, predsjednik opštine, opštinsko vijeće i opštinska uprava. Skupština opštine je najviši organ opštine koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom, zakonom i statutom. Skupštinu opštine čine odbornici, koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom i statutom opštine. Skupština opštine se smatra konstituisanom izborom predsjednika skupštine i imenovanjem sekretara skupštine.

Zakonom je predviđeno da u nadležnosti skupštine, između ostalog, spadaju: donošenje statuta opštine i poslovnika skupštine, donošenje budžeta i završnog računa opštine, utvrđivanje stope izvornih prihoda opštine, kao i načina i mjerila za određivanje visine lokalnih такси i naknada, donošenje programa razvoja opštine i pojedinih djelatnosti, donošenje urbanističkog plana opštine i uređivanje korišćenja građevinskog zemljišta, donošenje propisa i drugih opštih akata, raspisivanje opštinskog referenduma i referenduma na dijelu teritorije opštine, izjašnjavanje o prijedlozima sadržanim u građanskoj inicijativi i utvrđivanje prijedloga odluka

³¹ Zakon o lokalnoj samoupravi http://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.pdf (17.12.2013)

³² Zakon o budžetskom sistemu http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html (17.12.2013)

o samodoprinosu, osnivanje službi, javnih preduzeća, ustanova i organizacija, utvrđenih statutom opštine i vršenje nadzora nad njihovim radom, imenovanje i razrješavanje upravnog i nadzornog odbora, izbor i razrješavanje predsjednika skupštine i zamjenika predsjednika skupštine, postavljanje i razrješavanje sekretara skupštine, izbor i razrješavanje predsjednika opštine i, na prijedlog predsjednika opštine, izbor zamjenika predsjednika opštine i članova opštinskog vijeća, donošenje akta o javnom zaduživanju opštine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javni dug, utvrđivanje opštinske takse i drugih lokalnih prihoda koji opštini pripadaju po zakonu, davanje mišljenja o republičkom, pokrajinskom i regionalnom prostornom planu.

Skupština opštine može osnovati stalna ili povremena radna tijela u cilju razmatranja pitanja iz njene nadležnosti. Radna tijela daju mišljenje na prijedloge propisa i odluka koje donosi skupština opštine i obavljaju druge poslove utvrđene statutom opštine. Osim toga, na čelu skupštine opštine nalazi se predsjednik koji može imati zamjenika, dok se o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sjednica skupštine i njenih radnih tijela i administrativnim poslovima stara sekretar skupštine.

Izvršni organi opštine su predsjednik opštine i opštinsko vijeće, opštinska uprava.

Predsjednika opštine bira skupština opštine, iz reda odbornika, na vrijeme od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika skupštine opštine. Predsjednik opštine odgovoran je za predstavljanje i zastupanje opštine i predlaganje načina rješavanja pitanja o kojima odlučuje skupština. Osim toga, predsjednik opštine je naredbodavac za izvršenje budžeta, usmjerava i usklađuje rad opštinske uprave, donosi pojedinačne akte za koje je ovlašten zakonom, statutom ili odlukom skupštine i vrši druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima opštine.

Opštinsko vijeće čine predsjednik opštine, zamjenik predsjednika opštine, kao i članovi opštinskog vijeća čiji je broj utvrđen statutom opštine i koje bira skupština opštine, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. Kandidate za članove opštinskog vijeća predlaže kandidat za predsjednika opštine. Kada odlučuje o izboru predsjednika opštine, skupština opštine istovremeno odlučuje o izboru zamjenika predsjednika opštine i članova opštinskog vijeća. Opštinsko vijeće predlaže statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi skupština, neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine, donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da skupština opštine ne donese budžet prije početka fiskalne godine, vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nijesu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koje donosi skupština opštine, rješava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine, stara se o izvršavanju povjerenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, odnosno autonomne pokrajine, te postavlja i razrješava načelnika opštinske uprave, odnosno načelnike uprava za pojedine oblasti.

Zakonom je predviđeno da je predsjednik opštine dužan da obustavi od primjene odluku opštinskog vijeća za koju smatra da nije saglasna zakonu. Osim toga, predsjednik opštine i opštinsko vijeće redovno izvještavaju skupštinu opštine, na sopstvenu inicijativu ili na njen zahtjev, o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine.

Opštinska uprava nadležna je, između ostalog, za pripremu nacrt propisa i drugih akata koje donose skupština opštine, predsjednik opštine i opštinsko vijeće, izvršavanje odluka i drugih akata skupštine opštine, predsjednika opštine i opštinskog vijeća, obavlja poslove upravnog nadzora nad izvršavanjem propisa i drugih opštih akata skupštine opštine, izvršavanje zakona i drugih propisa čije je izvršavanje povereno opštini. Načelnik za svoj rad i rad uprave odgovara skupštini opštine i opštinskom vijeću.

Skupština jedinice lokalne samouprave može se raspustiti ukoliko ne zasijeda duže od tri mjeseca, ukoliko ne izabere predsjednika opštine i opštinsko vijeće u roku od mjesec dana od dana konstituisanja skupštine jedinice lokalne samouprave ili od dana njihovog razrješenja, odnosno podnošenja ostavke ili ukoliko ne donese statut ili budžet u roku utvrženom zakonom. Odluku o raspuštanju skupštine jedinice lokalne samouprave donosi Vlada, na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležnog organa teritorijalne autonomije.

Odnos između organa vlasti lokalne samouprave u vezi sa budžetom

Planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta jedinica lokalne samouprave uređeno je Zakonom o budžetskom sistemu. Postupak pripreme i donošenja budžeta i finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje izvršava se prema budžetskom kalendaru. U skladu sa Zakonom, kalendar budžeta lokalne vlasti predviđa sljedeće:

- 1. avgust - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacrt budžeta lokalne vlasti;
- 2. septembar - direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju prijedlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije za budžetsku i naredne dvije fiskalne godine;
- 15. oktobar - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti;
- 1. novembar - nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja prijedlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti;
- 20. decembar - skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti;
- 25. decembar - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti.

Nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja skupštini lokalne vlasti prijedlog odluke o budžetu lokalne vlasti. Ukoliko nadležni izvršni organ lokalne vlasti ne dostavi prijedlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti u roku utvrđenom budžetskim kalendarom, skupština lokalne vlasti može donijeti budžet. Skupština lokalne vlasti, donosi odluku o budžetu lokalne vlasti.

U slučaju da skupština lokalne vlasti, ne donese budžet u roku utvrđenom budžetskim kalendarom, vrši se privremeno finansiranje u vremenu od najduže prva tri meseca fiskalne godine. Nadležni izvršni organ lokalne vlasti donosi odluku o privremenom finansiranju.

Zakon predviđa da nadležni izvršni organ lokalne vlasti, na predlog lokalnog organa uprave nadležnog za finansije, može obustaviti izvršenje pojedinih rashoda i izdataka, ne duže od 45 dana. Nadležni izvršni organ lokalne vlasti u obavezi je da obavijesti skupštinu lokalne vlasti o odluci o obustavi izvršenja budžeta, u roku od sedam dana.

Lokalni organ uprave nadležan za finansije obavezan je da redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše nadležni izvršni organ lokalne vlasti, a obavezno u roku od petnaest dana po isteku šestomjesečnog, odnosno devetomjesečnog perioda. U roku od petnaest dana po podnošenju izvještaja nadležni izvršni organ lokalne vlasti usvaja i dostavlja izvještaje skupštini lokalne vlasti. Izvještaji sadrže i odstupanja između usvojenog budžeta i izvršenja i obrazloženje velikih odstupanja.

Nadležni izvršni organ jedinice lokalne samouprave osniva službu za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave koja je nadležna za sprovođenje kontrole nad primjenom zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namjenskog i zakonitog korišćenja sredstava korisnika budžetskih sredstava, organizacija, preduzeća, pravnih lica i drugih subjekata.

Služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave dostavlja nadležnom organu lokalne vlasti izvještaj o izvršenoj inspekciji sa nalazima i mjerama. Osim toga, služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave dostavlja skupštini lokalne vlasti zapisnik o sprovedenoj inspekciji, radi upoznavanja i preuzimanja odgovarajućih mjera iz njene nadležnosti.

2.11 Ujedinjeno Kraljevstvo

Pravni okvir nadležnosti jedinica lokalne samouprave predstavlja Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1972. godine³³. Međutim, Zakon je, u međuvremenu, dopunjen i izmijenjen putem velikog broja akata koji se odnose na posebne oblasti politike, kao što su zdravstvo, socijalne usluge, planiranje i zaštita životne sredine. Stoga, ne postoji jedan akt kojim su obuhvaćene sve kompetencije lokalne samouprave.

³³ Local Government Act 2000

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (13.12.2013)

Vrsta i nadležnosti organa lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave imaju lokalnu skupštinu, pri čemu mogu imati i izvršnu vlast, ali to nije obavezno. Prije usvajanja Akta o lokalnoj upravi 2000. godine, lokalne vlasti su funkcionisale na bazi „sistema odbora”, gdje su relevantni odbori donosili odluke većinom glasova, koje je potom potvrđivala lokalna skupština. Predsjednik jednog od vodećih odbora je obično bio predsjednik skupštine. Međutim, Akt o lokalnoj upravi propisao je da sve jedinice lokalne samouprave koje imaju preko 85.000 stanovnika treba da „sistem odbora” zamijene predsjednikom koji se bira direktno putem izbora ili od strane odbornika lokalne skupštine. Predsjednik imenuje kabinet kojeg čini od dva do devet članova koji se biraju iz reda odbornika. Prije ovih reformi nije postojala institucija predsjednika koji se bira direktno putem izbora, pri čemu se o njenom konstituisanju odlučivalo na referendum. Trenutno, samo 15 od preko 300 jedinica lokalne samouprave ima predsjednika koji se bira direktno na izborima.³⁴

Akt propisuje da organi izvršne vlasti, bez obzira na način njihovog izbora, vrše sva ovlašćenja skupštine. Mali broj pitanja je izuzet od ovog pravila, obično ona koja su kvazisudskog ili apolitičnog karaktera. Akt, takođe, predviđa osnivanje odbora koji se bave kontrolom i nadzorom (*overview and scrutiny committees*) izvršne vlasti. Pripadnici izvršne vlasti ne mogu članovi odbora. Odbor ima ovlašćenje da revidira odluke, da donosi izvještaje i zahtijeva ponovno razmatranje odluka izvršne vlasti prije njihovog sprovođenja.

Odnos između organa lokalne samouprave u vezi sa budžetom

U odnosu na izvršnu vlast lokalna skupština nije autonomna u budžetskom, organizacionom i konstitutivnom smislu. Izvršna i zakonodavna vlast jedinica lokalne samouprave se preklapaju, kao što je to slučaj i na nacionalnom nivou.

Predsjednik i kabinet odgovorni su za pripremanje prijedloga budžeta jedinice lokalne samouprave. Odbornici koji nijesu članovi kabineta nemaju ulogu u ovom procesu. Predsjednik i kabinet mogu konsultovati odbornike iz političke partije kojoj pripadaju upotrebom partijskih mehanizama.

Formalno, budžet moraju jednoglasno usvojiti odbornici skupštini. U jedinicama lokalne samouprave koje imaju predsjednika koji se bira direktno skupština može odbiti prijedlog budžeta ukoliko je dvije trećine odbornika protiv njegovog usvajanja. Sa druge strane, u jedinicama lokalne samouprave gdje predsjednika biraju odbornici ili gdje funkcionise „sistem odbora” skupština može odbiti

³⁴ Amandmani na Akt o lokalnoj upravi iz 2000. godine sadržani su u sklopu Lokalnog akta iz 2011. godine gdje se propisuje da jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da, ako žele, vrate „sistem odbora”.

prijedlog budžeta većinom glasova prisutnih odbora. Ove razlike u glasanju proizlaze iz toga što su članovi kabineta i predsjednik kojeg bira skupština odbornici, a direktno izabrani predsjednik nije.

Organi Glavnog grada Ujedinjenog Kraljevstva - Londona su gradonačelnik i skupština. Gradonačelnik vrši izvršnu vlast i ima ovlaštenje da imenuje kabinet savjetnika, ali ne obavezno iz reda odbornika skupštine. Gradonačelnik priprema prijedlog budžeta Glavnog grada, gdje je skupština Londona posebna budžetska jedinica. Iz tog razloga, skupština ima određene elemente finansijske nezavisnosti. Skupština mora biti konsultovana prilikom izrade nacrtu budžeta i može odbiti budžet koji predloži gradonačelnik sa dvije trećine glasova. Odbornici nemaju pristup izvršnoj vlasti, izuzev ukoliko nijesu partijski povezani sa gradonačelnikom.

IZVORI INFORMACIJA

1. Constitution of the Portuguese Republic <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf> (18.12.2013)
2. Constitution of the Republic of Slovenia, <http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/PolitichniSistem/UstavaRepublikeSlovenije> (16.12.2013)
3. ECPRD Request 2429 *Financial Autonomy of Municipal Assembly/Council*, November 2013
4. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Strazbur, 15. oktobar 1985, <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2010/05/Evropska-povelja-o-lokalnoj-samoupravi.pdf> (10.12.2013)
5. Financing Local Government Oireachtas Library & Research Service, 2010 <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/spotlights/Financing-Local-Government-print.pdf> (24.12.2013)
6. Local Government Act 2000 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (13.12.2013)
7. Local Government Act, 365/1995, 325/2012, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf> (19.12.2013)
8. Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, United Cities and Local Governments, GOLD 2010 http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf (24.12.2013)
9. Local Government Financial Management Act, Passed 16.09.2010, RT I 2010, 72, 543 entry into force 01.01.2011 http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=2012X01K1&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=ko_haliku+omavalitsuse+%FCksuse+finants (23.12.2013)
10. Local Government Organisation Act, passed 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013013/consolide> (23.12.2013)

11. Public Finances Act http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Pravne_podlage/ZJF.pdf. (18.12.2013)
12. Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, 7 July 1994 No I-533 http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=416348 (18.12.2013)
13. Zakon o budžetskom sistemu http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html (17.12.2013)
14. Zakon o budžetu 87/08, 136/12 <http://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu> (10.12.2013)
15. Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12 [http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-područne-\(regionalne\)-samouprave](http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-područne-(regionalne)-samouprave) (10.12.2013)
16. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, <http://www.uom.co.me/?p=261> (22.11.2013)
17. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, No. [33/01](#), [60/01](#), [129/05](#), [109/07](#), [125/08](#), [36/09](#), [36/09](#), [150/11](#), [144/12](#), [19/13](#) [http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi) (10.12.2013)
18. Zakon o lokalnoj samoupravi http://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.pdf (17.12.2013)
19. Zakonom o lokalnoj samoupravi, <http://www.uom.co.me/?p=374> (22.11.2013)