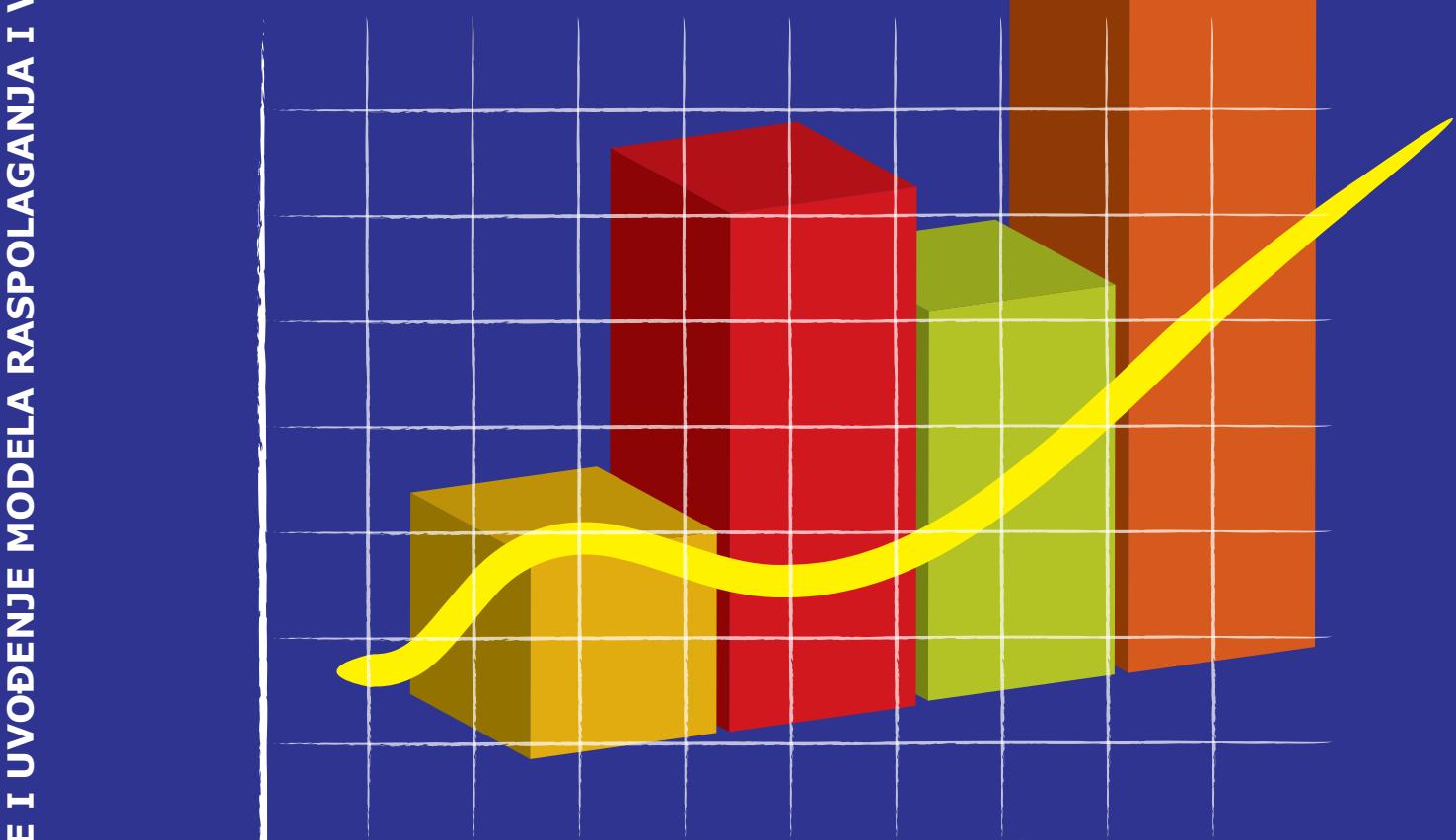
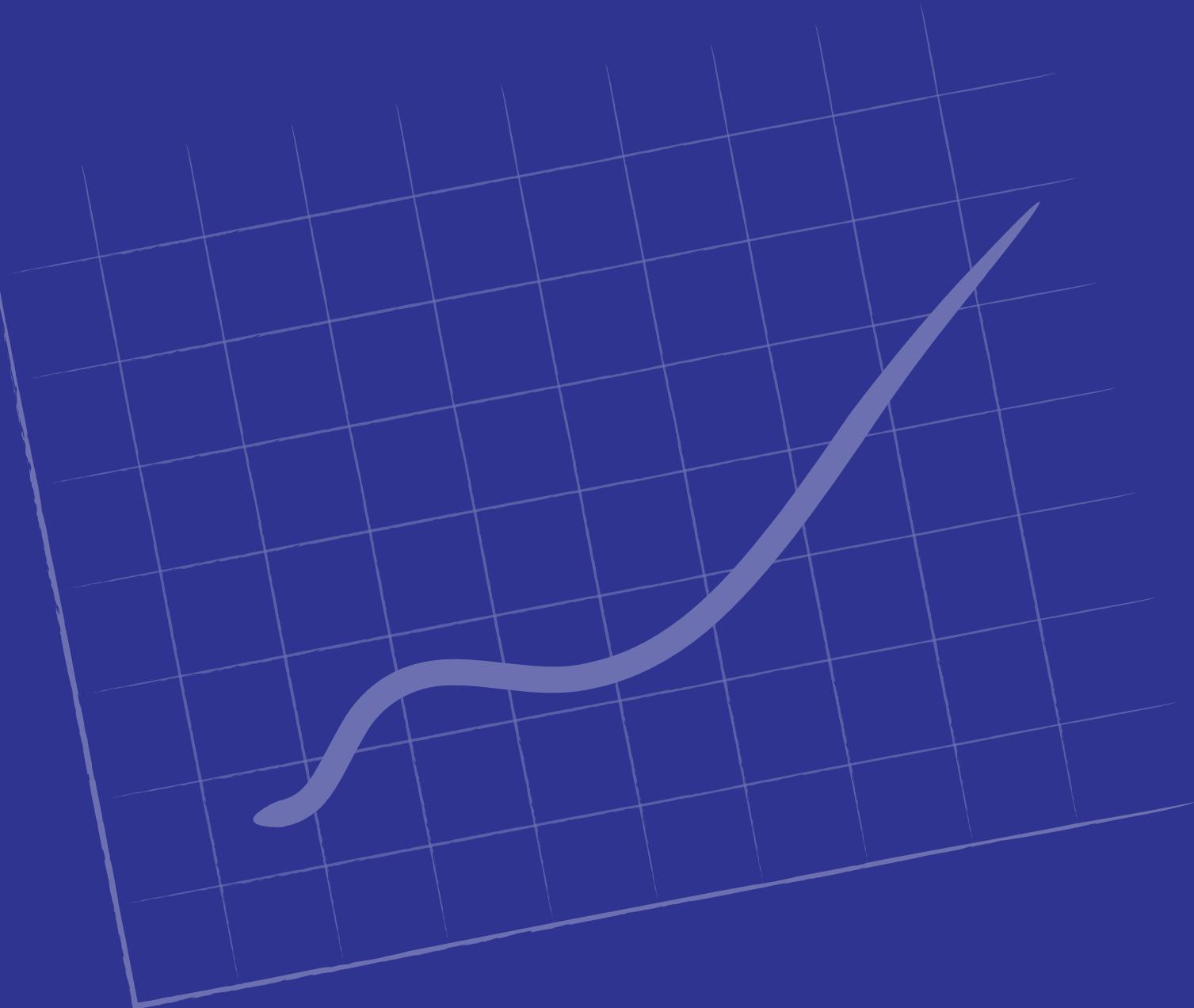


KREIRANJE I UVODENJE MODELA RASPOLAGANJA I VLASNISTVA NAD LOKALNIM RESURSIMA U BiH



KREIRANJE I UVODENJE MODELA RASPOLAGANJA I VLASNISTVA NAD LOKALnim RESURSIMA u BiH





KREIRANJE I UVODENJE MODELA RASPOLAGANJA I VLASNIŠTVA NAD LOKALNIM RESURSIMA U BiH

Banja Luka 2008. godine

Tim autora:

**Dr Radovan Rodić, Mr Aleksandra Simić, Vladana Milak,
Jovan Đukić, Rasim Šećerović, Dijana Mršić**

Koordinator projekta:

Dr Radovan Rodić

Izdavač:

**Ekonomski institut a.d. Banja Luka
Kralja Alfonsa XIII broj 18**

Štampa:

**Grafid d.o.o.
Banja Luka**

Tiraž:

200 primjeraka

Godina izdanja:

Septembar 2008.

Projekat "Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima u BiH" podržan je od strane Fonda otvorenog društva BiH i Projekta razvoja opština u BiH – MDP (finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju – SDC).

Rezultati istraživanja, nalazi, preporuke i zaključci predstavljaju stavove Ekonomskog instituta a.d. Banja Luka, a ne institucija koje su podržale projekat.

Skraćenice i akronimi

BiH	Bosna i Hercegovina
RS	Republika Srpska
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
EU	Evropska unija
CLRAE	Savjet Evropske stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope
MDP	Projekat razvoja opština
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština Republike Srbije
SLGRP	Program Reforme lokalne uprave u Srbiji
USAID	Američka organizacija za međunarodni razvoj

S A D R Ž A J

UVOD	1
1. POZADINA PROBLEMA	4
2. CILJ ISTRAŽIVANJA	7
3. METODOLOŠKI PRISTUP	8
4. POLITIČKI I PRAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE U BiH	11
4.1. Regulatorni okvir u BiH	13
4.1.1.1. Regulatorni okvir u Republici Srpskoj	13
4.1.1.2. Ustav Republike Srpske.....	13
4.1.1.3. Zakon o lokalnoj samoupravi	15
4.1.1.4. Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave	19
4.1.1.5. Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske.....	21
4.1.1.6. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom..	23
4.1.1.7. Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu	24
4.1.1.8. Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti	24
4.1.1.9. Zakon o komunalnim djelatnostima	25
4.1.1.10. Zakon o uređenju prostora	28
4.1.1.11. Zakon o nacionalnim parkovima	29
4.1.1.12. Zakon o privatizaciji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža	30
4.1.1.13. Zakon o zaštiti životne sredine	32
4.1.1.14. Zakon o rudarstvu.....	33
4.1.1.15. Zakon o koncesijama.....	35
4.1.1.16. Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije.....	37
4.1.1.17. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima.....	37
4.1.1.18. Zakon o vodama	39
4.1.1.19. Zakon o poljoprivrednom zemljištu	43
4.1.1.20. Zakon o šumama	45
4.1.1.21. Rezime analize zakonskog okvira u RS	46
4.1.2. Regulatorni okvir u Federaciji BiH	50
4.1.2.1. Ustav FBiH	50
4.1.2.2. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH	51
4.1.2.3. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH	53
4.1.2.4. Zakon o zaštiti prirode	54
4.1.2.5. Zakon o poljoprivrednom zemljištu	55
4.1.2.6. Zakon o poticanju razvoja male privrede	56
4.1.2.7. Zakon o privatizaciji preduzeća	56
4.1.2.8. Zakon o koncesijama	57
4.1.2.9. Zakon o vodama	58
4.1.2.10. Zakon o izdvajajući i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata	59
4.1.2.11. Zakon o građevinskom zemljištu	60
4.1.2.12. Zakon o poreskoj upravi.....	60
4.1.2.13. Zakon o šumama	61
4.1.2.14. Zakon o zaštiti okoliša	62
4.1.2.15. Zakon o zaštiti zraka	63

4.1.2.16.	Zakon o prostornom uređenju	64
4.1.2.17.	Komunalna djelatnost	69
4.1.2.18.	Rezime analize pravnog okvira u FBiH	69
4.2.	Upravljanje lokalnim javnim ustanovama i preduzećima	71
4.3.	Finansiranje jedinica lokalne samouprave	72
4.4.	Ključni nalazi analize političkog i pravnog okvira	76
5.	RASPOLAGANJE LOKALNIM RESURSIMA U FUNKCIJI LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA	78
5.2.	Stvarno stanje korištenja resursa na području lokalnih zajednica	79
5.1.1.	Građevinsko zemljište	79
5.1.2.	Poljoprivredno zemljište	80
5.1.3.	Šume	81
5.1.4.	Mineralna bogatstva	83
5.1.5.	Vodoprivredni resursi	84
5.1.6.	Zaštićena područja	86
5.1.7.	Komunalna infrastruktura	86
5.2.	Procjena ekonomskih gubitaka opština	87
5.2.1.	Građevinsko zemljište	88
5.2.2.	Koncesije i druge naknade	92
5.2.3.	Komunalna infrastruktura	101
6.	NOVI MODEL UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA LOKALNIM RESURSIMA...	104
6.1.	Model	105
6.2.	Definisanje svojinskog odnosa	109
6.3.	Raspolanje lokalnim resursima	111
6.4.	Uloga jedinica lokalne samouprave u prikupljanju direktnih poreza	121
7.	UPRAVLJANJE LOKALNIM RESURSIMA OD STRANE LOKALNIH JEDINICA	122
7.1.	Analiza postojećeg stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima	123
7.2.	Prioriteti za poboljšanje stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima	125
7.3.	Mjere za poboljšanje stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima	126
7.4.	Kreiranje i uvođenje novog organizacionog modela upravljanja lokalnim resursima	127
8.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	139

Osnovni cilj: **BOLJI ŽIVOT GRAĐANA**

Osnovni princip: **PRENOS IMOVINE NA LOKALNU
SAMOUPRAVU USKLADITI SA PRENOSOM
NADLEŽNOSTI I OVLAŠTENJA**

UVOD

Projekat "Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima u BiH" vezan je za prepoznavanje konkretnog modela raspolaganja lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Radi se o rješavanju bitnih aspekata problema svojine opština/gradova nad pokretnom i nepokretnom imovinom, koji su, na prostoru BiH, nastali momentom pretvaranja društvene u državnu svojinu. Zvuči paradoksalno da su gotovo sve zemlje u tranziciji, pa i one koje nikada nisu ni imale svojinska ovlašćenja na lokalnom nivou, donijele zakone kojima se lokalnim samoupravama garantuje svojina, naročito na imovini koja im je neophodna za obavljanje izvornih i povjerenih nadležnosti i ovlašćenja, a da u BiH, u okviru provedenih reformi, nisu napravljeni neki značajniji pomaci u tom pogledu. Naročito je važno imati u vidu činjenicu da je BiH na putu pridruživanja Evropskoj uniji, čiji je zvanični stav da je proces jačanja demokratskih institucija na lokalnom nivou i proširivanja njihove samostalnosti i kompetencija u direktnoj zavisnosti od uspostavljanja institucije opštinske/gradske imovine.

Ovaj model obuhvata neophodne promjene Ustava Republike Srpske, Ustava Federacije BiH, te promjene u nekim ključnim zakonima koji regulišu materiju lokalne samouprave, obavljanje komunalnih djelatnosti, koncesije i raspolaganje zemljištem, kao osnovu za istinsko raspolaganje i vlasništvo nad lokalnim resursima. Model, takođe, daje i osnovne preporuke za kreiranje i uvođenje novog organizacionog modela upravljanja lokalnim resursima, budući da je odnos jedinica lokalne samouprave prema lokalnim resursima ključni faktor efikasnosti i efektivnosti njihovog korištenja na dobrobit cijele lokalne zajednice.

Koncept modela zasniva se na prepoznavanju izvornih i prenesenih nadležnosti i ovlašćenja koje ima smisla obavljati na nivou jedinice lokalne samouprave i imovine neophodne za servisiranje obaveza po tom osnovu. Takav pristup obezbjeđuje primjenu modela u oba entiteta, nezavisno od različite administrativno-teritorijalne organizovanosti.

U prvoj fazi istraživanja analiziran je pravni okvir raspolaganja imovinom na nivou jedinica lokalne samouprave u oba entiteta. Analiza je obuhvatila ustave oba entiteta i 37 relevantnih zakona, od čega 20 u RS i 17 u FBiH. Budući da se radi o dosta razuđenoj pravnoj materiji i velikom broju propisa, a imajući u vidu raspoložive resurse i vremenski okvir istraživanja, kreiranje modela raspolaganja lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave, u okviru ovog istraživanja, fokusirano je na:

- svojinske odnose;
- zemljište;
- koncesije i
- komunalne djelatnosti.

S tim u vezi, za kreiranje novog modela, značajni su sljedeći analizirani pravni akti:

- Ustav RS;
- Ustav FBiH;
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS;
- Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH;
- Zakon o građevinskom zemljištu RS;
- Zakon o građevinskom zemljištu FBiH;
- Zakon o koncesijama RS;
- Zakon o koncesijama FBiH;
- Zakon o uređenju prostora u RS;
- Zakon o prostornom uređenju u FBiH;
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu RS;
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH;
- Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH;
- Zakon o komunalnim djelatnostima RS;
- Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave RS;
- Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom.

Model raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave upravo podrazumijeva izmjene i harmonizaciju navedenih zakona u oba Entiteta, uvažavajući njihovu različitu administrativno-teritorijalnu organizaciju. Izmjene i harmonizacija propisa urađene su za svaki Entitet pojedinačno, s tim da je zajednički interes, a to znači i zajednička osnova modela, vezana za položaj i interes građana na nivou opštine/grada.

Prema ovom Modelu opštine/gradovi bi, pod određenim uslovima, trebali da ponovo postanu vlasnici one imovine koja im je oduzeta pretvaranjem društvene u državnu svojinu 1993. godine, a tamo gdje to nije moguće, da dobiju veće ingerencije u raspolaganju imovinom. Preciznije rečeno ovim modelom bi trebalo promijeniti trenutnu poziciju jedinica lokalne samouprave u pogledu vlasništva i raspolaganja nad imovinom javnih preduzeća uključujući i komunalnu infrastrukturu, pripadajućem građevinskom zemljištu, dobrima u opštoj upotrebi (put, trg, park, ulica), prirodnim resursima (šume, poljoprivredno zemljište, rude, rijeke, jezera) i slično.

Model polazi od prijedloga nove teritorijalne i funkcionalne organizacije lokalne samouprave u BiH entitetima (napuštanje monotipske strukture), kako bi se jedinicama lokalne samouprave, u zavisnosti od njihovog statusa, dodijelile različite izvorne nadležnosti, za čije izvršenje je onda potrebno utvrditi neophodnu imovinu, a potom na jedinice lokalne samouprave prenijeti vlasništvo nad istom.

Sa aspekta potreba kreiranja ovog modela važno je primijetiti da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi¹ naročitu pažnju posvećuje obezbjeđenju neophodnih resursa za

¹ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. www.bbnet.org.yu/blnet/yug/povelja.htm*

finansiranje funkcija lokalnih vlasti, a u svrhu realizacije dodijeljenih nadležnosti i ovlašćenja. Lokalne vlasti uvijek imaju priliku da uspostavljaju neposredniji odnos sa građanima, da ih motivišu i da pokrenu kreiranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava. Otud i velika odgovornost opština/gradova u obezbjeđenju neophodne infrastrukture za pružanje cjelokupne podrške razvoju privrednih subjekata na njenoj teritoriji i stvaranju dovoljno atraktivnog okruženja za nove investicije.

Lokalna samouprava definisana je kao "pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva". Pri tome je izuzetno značajno da će prava povjerena lokalnim vlastima, po pravilu, biti puna i isključiva. Ta prava centralne ili regionalne vlasti ne smiju uskraćivati ili ograničavati, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Veoma je važno istaći da novi model raspolaganja i upravljanja lokalnim resursima mora u potpunosti da odgovara interesima građana. To praktično znači da treba izbjeći „preduzetničku ulogu neformalnih grupa“ na lokalnom nivou u raspolaganju lokalnim resursima i kompletну aktivnost usmjeriti na pronalaženje najboljeg mogućeg modela upravljanja u cilju povećanja životnog standarda građana u Bosni i Hercegovini.

1. POZADINA PROBLEMA

Pitanje vlasništva i upravljanja resursima na lokalnom nivou od suštinskog je značaja za proces decentralizacije, ekonomsko osnaživanje i razvoj lokalne samouprave. Ustav Republike Srpske kao oblik svojine predvidio je državnu svojinu, tako da se imovina jedinica lokalne samouprave tretira kao dio državne imovine i kao njen vlasnik pojavljuje se država.

U posljednje vrijeme sve više jačaju značaj i uloga lokalne zajednice, što je naročito potencirano strahovito brzim tehničko-tehnološkim razvojem i potrebom brzog prilagođavanja promjenama koje iz njega proizilaze. S tim u vezi ekonomski razvoj lokalne zajednice i nivo životnog standarda građana na njenim prostorima sve više zavise od povezivanja njene privrede na lokalnom, nacionalnom i globalnom nivou.

Evropskom Deklaracijom o gradskim pravima² definisana su neka osnovna prava i obaveze zasnovana na solidarnosti i odgovornom suživotu građana evropskih gradova. Prema toj Deklaraciji građani imaju pravo na:

- **bezbjednost** - siguran i bezbjedan grad, oslobođen, koliko je moguće, od kriminala, delinkvencije i nasilja;
- **nezagađenu i zdravu životnu sredinu** - životna sredina bez zagađenja vazduha, vode i zemlje, bez buke, gdje postoji zaštita prirode i prirodnih resursa;
- **zaposlenje** - odgovarajuće mogućnosti zaposlenja, kao i učešće u privrednom razvoju i na taj način postizanje lične finansijske nezavisnosti;
- **smještaj** - mogućnost izbora adekvatnog, pristojnog stambenog prostora, koji garantuje privatnost i mir;
- **neometano kretanje** - neometano kretanje i sloboda putovanja, harmonična ravnoteža između svih korisnika ulice (javnog prevoza, privatnih automobila, pješaka i biciklista);
- **zdravlje** - životna sredina i izbor mogućnosti koje doprinose fizičkom i psihičkom zdravlju;
- **sport i slobodno vrijeme** - omogućavanje svim osobama, bez obzira na uzrast, mogućnosti ili prinadležnosti, korištenje širokog izbora sportskih i rekreativnih kapaciteta;
- **kultura** - pristup i učešće u širokom izboru mogućnosti za kulturne i kreativne aktivnosti i hobije;
- **multikulturalna integracija** - stvaranje uslova da zajednice različitih kulturnih, etničkih i religioznih opredjeljenja vode miran suživot;
- **kvalitetna arhitektura i fizičko okruženje**: prijatan, podsticajni fizički oblik, postignut kroz savremenu arhitekturu visokog kvaliteta i očuvanja i svjesnog obnavljanja istorijskog izgrađenog nasljeđa;

² Deklaracija je proistekla iz Evropske gradske povelje, koju je usvojio Savjet Evropske stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) 18. marta 1992.godine, na sjednici održanoj tokom godišnje Plenarne skupštine CLRAE (17 – 19. mart 1992, Strazbur).

- **harmonizacija funkcija** - gdje su življenje, rad, putovanje i obavljanje društvenih aktivnosti u što je moguće većoj međusobnoj povezanosti;
- **učešće** - u pluralističkim demokratskim strukturama i u gradskim upravama koje odlikuje saradnja svih raznih partnera, princip subsidijskosti, informisanosti i slobode od prekomjernih propisa;
- **ekonomski razvoj** - gdje lokalni organi, na jedan utvrđen i liberalan način, preuzimaju odgovornost za stvaranje, direktno ili indirektno, privrednog razvoja;
- **održivi razvoj** - gdje lokalni organi pokušavaju da postignu pomirenje privrednog razvoja i zaštite životne sredine;
- **usluge i roba** - na širok izbor dostupnih usluga i robe, odgovarajućeg kvaliteta, koje obezbeđuju lokalni organi, privatni sektor ili njihovo partnerstvo;
- **prirodna bogatstva i resursi** - upravljanje i gazdovanje lokalne vlasti lokalnim resursima i imovinom na racionalan, pažljiv, efikasan i ravnomjeran način, na dobrobit svih građana;
- **lična realizacija** - izgradnja gradskih uslova koji omogućavaju postizanje ličnog blagostanja i individualnog i društvenog, kulturnog, moralnog i duhovnog razvoja;
- **međuopštinska saradnja** - u kojoj su građani slobodni i podsticani da direktno učestvuju u međunarodnim odnosima njihove zajednice;
- **finansijski mehanizmi i strukture** - koji omogućavaju lokalnim vlastima da pronađu finansijske resurse neophodne za korištenje prava definisanih u ovoj deklaraciji;
- **jednakost** - gdje lokalne vlasti obezbeđuju da se navedena prava primjenjuju na sve građane, bez obzira na pol, uzrast, porijeklo, vjeru, društveni, ekonomski ili politički položaj, fizički ili psihički nedostatak.

U osnovi novog pristupa lokalnom razvoju je nova lokalna samouprava koja podrazumijeva aktivan pristup građana i njihovu participaciju u upravljanju lokalnim razvojem i poslovima, na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.³

Bosna i Hercegovina je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 12. jula 2002. godine. Iako ovaj međunarodni ugovor ne sadrži odredbe o pravu svojine jedinica lokalne samouprave smatra se da on implicitno sadrži stav da lokalna samouprava mora imati pravo svojine na sredstvima koja služe izvršavanju njenih osnovnih funkcija. Na Desetom zasjedanju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, održanom u Strazburu od 20-22. maja 2003. godine, u svojoj preporuci (Preporuka br. 132) Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope je izrazio stav da je pravo lokalne samouprave na svojinu prvi uslov kojim se obezbeđuje ispunjenje obaveza iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Bez prava na svojinu lokalne samouprave ne može se zamisliti ostvarivanje člana 3. Povelje koji garantuje pravo na lokalnu samoupravu, ali ni drugih članova (npr. člana 9 koji govori o finansijskim resursima i dr.).

³ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. www.bbnet.org.yu/blnet/yug/povelja.htm

Ostvarenje *fiskalne decentralizacije* je jedan od polaznih ciljeva u realizaciji Strategije razvoja lokalne samouprave u BiH i predmet je istraživanja u okviru ovog projekta.

Analiza stanja u oblasti fiskalne decentralizacije ukazuje na činjenicu da lokalne uprave ne raspolažu adekvatnim finansijskim i materijalnim resursima neophodnim, kako za kvalitetno obavljanje poslova koji su u njihovoj nadležnosti, tako i za razvoj lokalnih zajednica u skladu sa potrebama njenih građana.

Pretvaranje društvene u državnu svojinu, koje se na prostorima BiH odigralo 90-ih godina prošlog vijeka, rezultiralo je, pored ostalog, neadekvatnim sistemom raspodjele sredstava između viših i nižih nivoa vlasti, niskog nivoa i nedovoljno razrađenog sistema vlastitih prihoda i narušavanjem izvornog prava svojine lokalnih jedinica, a što su nužne pretpostavke za kvalitetno planiranje budžeta u dužim vremenskim periodima. Imovina, kao materijalni resurs potreban za vršenje funkcija lokalnih jedinica, često nije uopšte ili je djelimično u njihovom vlasništvu. Lokalne jedinice skoro da nemaju nikakvog uticaja na upravljanje lokalnim resursima, a lokalna zajednica često nikakve koristi od njihovog korištenja.

Nepostojanje kvalitetne zakonske regulative u ovoj oblasti stvara velike probleme u funkcionisanju lokalnih jedinica i onemogućuje efikasno korištenje lokalnih resursa. Aktuelne fiskalne reforme u BiH još više dovode u pitanje finansijsku sposobnost opština.⁴

Iskustva pokazuju da mjere, programi i projekti kojima se rješavaju problemi efikasnog i efektivnog raspolaganja materijalnim resursima i infrastrukturom daju snažan impuls ostvarivanju strateških i prioritetnih ciljeva razvoja svake lokalne zajednice, naročito u pogledu stvaranja ugodnog ambijenta za investiranje i rad.

Za planiranje strateškog razvoja lokalnih jedinica posebno je važna tema uspostavljanja dugoročne saradnje između predstavnika privatnog kapitala i javnog sektora na konkretnim projektima razvoja fizičke infrastrukture. To mogu da budu projekti osnivanja lokalnih preduzeća u oblasti komunalne infrastrukture, razvoj lokalnog saobraćaja, izgradnja i održavanje lokalnih puteva, izgradnja institucija od javnog značaja (škole, bolnice, ambulante i dr.), izgradnja gasovodne mreže, vodovoda i slično. U tom kontekstu izuzetno je važno uspostaviti adekvatan i jasan svojinski odnos prema imovini u lokalnim zajednicama, jer je to "uslov svih uslova" za ulazak u javno-privatno partnerstvo na lokalnom nivou.

Izvjesno je da, za navedene i druge slične aktivnosti, treba prvenstveno obezbijediti adekvatan regulatorni okvir, kako bi se jasno razgraničile funkcije i nadležnosti lokalnih i viših nivoa vlasti, a lokalne jedinice dovele u situaciju da daleko više i snažnije utiču na regulisanje i korištenje materijalnih resursa na svom području, u skladu sa vlastitim razvojnim potrebama, što upravo i čini okosnicu ovog istraživanja.

⁴ Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH. Razvojna agencija Eda Banja Luka, 2006. Str.23

2. CILj ISTRAŽIVANjA

Osnovni cilj ovog istraživanja je kreiranje i uvođenje novog modela kojim će se obezbijediti ključno učešće lokalnih jedinica u raspolaganju lokalnim resursima preuzimanjem vlasništva nad imovinom, neophodnom za obavljanje funkcija lokalnih jedinica i ostvarivanjem značajnog učešća u upravljanju i raspolaganju prirodnim resursima koji se nalaze u lokalnoj zajednici. Ostvarenje ovog cilja treba da doprinese ostvarenju vizije nove lokalne samouprave predviđene Strategijom razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Bitne prepostavke za ostvarenje navedenog cilja su:

- stvaranje tima eksperata koji bi se dugoročno bavili ovom problematikom, kao i tima dovoljno stručnih i ambicioznih ljudi koji sa različitih aspekata mogu doprinijeti bržoj implementaciji rezultata istraživanja;
- korištenje prilagođenih iskustava zemalja u regionu u definisanju novog modela vlasništva i raspolaganja lokalnim resursima;
- prihvatanje novog modela od strane kreatora politika i donosioca odluka u BiH.

Imovina potrebna za obavljanje funkcija lokalnih jedinica mora biti u vlasništvu tih jedinica, kako bi one mogle da istu efikasno koriste, te na zakonit način vrše njeno održavanje i dalju izgradnju. Novi model učešća lokalnih jedinica u upravljanju i raspolaganju lokalnim resursima treba da doprinese racionalnijem i boljem korištenju tih resursa, te povećanju prihoda i rješavanju razvojnih problema lokalne zajednice.

Osim vlasništva nad imovinom, lokalnim jedinicama treba obezbijediti i učešće u regulisanju obavljanja različitih djelatnosti, kako bi i na taj način mogle da zaštite vlastite interese, naročito u pogledu obima i dinamike korištenja prirodnih resursa.

Realizacija osnovnog cilja ovog istraživanja trebala bi da osigura odlučujući doprinos većoj efikasnosti i efektivnosti lokalnih vlasti u BiH, a time i podizanju životnog standarda njenih građana.

3. METODOLOŠKI PRISTUP

Metodološki pristup kreiran je u skladu sa prepostavkom da je pitanje vlasništva i upravljanja resursima na lokalnom nivou od suštinskog značaja za razvoj lokalnih zajednica i proces decentralizacije u BiH. Strategija istraživanja je zasnovana na sljedećim principima:

- **sveobuhvatnosti**, kako po predmetu istraživanja (regulatorni okvir, postojeća praktična rješenja, iskustva drugih), tako i po stepenu obuhvata (grad/opština, kanton, entitet, država);
- **participativnosti** - uključivanje zainteresovanih pojedinaca i institucija (vlasti i građana) čime je obezbijeđen "ravnopravan" i kvalitetan tretman problema, kao i osjećaj "vlasništva" nad rezultatima, što je izuzetno bitno za proces zagovaranja;
- **hitnosti** - ova inicijativa predstavlja prvi korak s obzirom da pitanje decentralizacije lokalne uprave (funkcionalne i fiskalne) započinje inventarom resursa, kreiranjem i uvođenjem modela vlasništva i raspolaganja imovinom na lokalnom nivou;
- **uporednoj analizi** trenutnog stanja sa zemljama u regionu, te dovođenju istog u željeni nivo;
- **koordinaciji** i potpunoj **komplementarnosti** sa ostalim aktivnostima koje će se odvijati na realizaciji Strategije razvoja lokalne samouprave u BiH;
- **dostupnosti podataka i informacija** o stanju u oblasti raspolaganja resursima na lokalnom nivou (gradovi/opštine, kantoni, ministarstva). Razmjena podataka sa CAF bazom podataka dobre uprave.

Metodološki pristup zasniva se na kombinaciji desk metode i istraživanja na terenu, putem prikupljanja podataka i strukturiranog dubinskog intervjeta sa stakeholder-ima. To praktično znači da su u istraživanju korišteni primarni i sekundarni izvori podataka, sa krajnjim ciljem da se otpočne sa formiranjem baze podataka o imovini i lokalnim resursima u svim gradovima i opštinama BiH i da se, kroz analizu pravnog okvira i razgovora sa ključnim stakeholder-ima u opštinama iz uzorka⁵, dođe do realnih spoznaja o problemima raspolaganja lokalnim resursima od strane lokalne zajednice.

U prvoj fazi istraživanje je provedeno samostalno u dva pravca, i to, istraživanje zakonskog okvira i istraživanje prakse. Nakon kompletiranja rezultata pojedinačnih pomenutih istraživanja, u drugom dijelu, provedena je komparativna analiza nalaza pojedinačnih istraživanja u svrhu uočavanja njihove međuzavisnosti.

U drugoj fazi kreiran je novi model raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave u BiH.

⁵ Učešće u ovom Projektu prihvatile je 57 opština i gradova u BiH, dok je 26 opština dostavilo popunjene upitnike (Prilog broj 3.).

U analizi političkog i pravnog okvira posebna pažnja posvećena je zakonima⁶ koji, u različitom obimu i kontekstu, regulišu pitanja raspolaganja lokalnim resursima.

Potom je provedeno istraživanje stanja u zemljama (gradovima) u regionu sa ciljem poređenja i korištenja dobrih praksi. Osim javno publikovanih rezultata u ovoj oblasti, kroz razne studije, elaborate, članke i izvještaje, u svrhu što boljeg upoznavanja praksi funkcionalne i fiskalne decentralizacije, održana su dva okrugla stola na teme:

- iskustva Slovenije u raspolaganju lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave⁷,
- iskustva Danske u funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji⁸.

Prikupljanje primarnih podataka obuhvatilo je sljedeće resurse lokalnih jedinica:

- poljoprivredno zemljište u privatnoj i državnoj svojini;
- gradsko građevinsko zemljište;
- šume;
- mineralna bogatstva;
- hidropotencijal;
- nacionalne parkove, zaštićene zone i ostale turističke resurse;
- infrastrukturu;
- privredne nekretnine van funkcije.

Za prikupljanje ovih podataka kreiran je poseban anketni upitnik i dostavljen na odgovor lokalnim jedinicama koje su prihvatile učešće u projektu. Pri tome su obezbijedjene intenzivne konsultacije i stalna komunikacija sa predstvincima lokalnih jedinica, kako bi se dobila što kvalitetnija baza podataka.

Navedeni metodološki pristup podrazumijeva je, između ostalog, formiranje uzorka opština i gradova u BiH u kojima su obavljeni razgovori sa ključnim stakeholder-ima, a na osnovu definisanih kriterijuma, primjerenih ovoj vrsti istraživanja. Kao kriterijumi za izbor uzorka opština korišteni su:

- kapacitet opštinske administracije da prepozna probleme i ograničenja nametnuta zakonskom regulativom,
- ravnomjerna zastupljenost opština iz oba entiteta zbog različite teritorijalne organizacije,
- tip lokalne zajednice (grad, opština),
- glavni gradovi kantona,
- dobra iskustva jedinica lokalne samouprave u BiH,
- izražena spremnost za učestvovanjem u projektu,
- saradnja pri popunjavanju upitnika,
- uključenost opština u MDP projekat⁹,

⁶ Spisak analiziranih zakona je dat u Prilogu 4.

⁷ Uvodničar na ovu temu bio je prof. dr Roman Lavtar, zaposlen u Kancelariji za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku Republike Slovenije.

⁸ Uvodničar na ovu temu bio je mr Dragan Milinković, pravni opunomoćenik pri Ministarstvu za transport i energetiku Kraljevine Danske.

- veličina opština,
- bogatstvo prirodnim resursima.

Na osnovu provedenih istraživanja kreirani su odgovarajući zaključci i preporuke, koji su, u drugoj fazi istraživanja, poslužili za razradu osnovnog modela raspolaganja i upravljanja lokalnim resursima. U cilju što kvalitetnijeg kreiranja modela, obavljena su dodatna istraživanja u šest opština u BiH¹⁰, kojom prilikom su analizirani različiti slučajevi raspolaganja lokalnim resursima, sa određenim pozitivnim i negativnim implikacijama. Težište je bilo na procjeni gubitaka uslijed neadekvatnog vlasništva i raspolaganja lokalnim resursima.

Model je prezentovan predstavnicima Saveza opština i gradova RS, Saveza općina i gradova FBiH, predstavnicima Ministarstva lokalne samouprave RS i Ministarstva pravde FBiH, kojom prilikom je postignut visok stepen saglasnosti ključnih stakeholder-a o predloženom modelu.

⁹ Projekat razvoja opština (Municipal Development Project – MDP), koji finansira Vlada Švajcarske, ima za cilj unapređenje rada lokalnih uprava. Partnerske opštine MDP-a su: Dobojski, Dobojski Istok, Dobojski Jug, Gračanica, Maglaj, Modriča, Petrovo i Usora.

¹⁰ Banja Luka, Bihać, Gacko, Kakanj, Konjic i Kozarska Dubica

4. POLITIČKI I PRAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE U BiH

Pitanje vlasništva i upravljanja resursima na lokalnom nivou od suštinskog je značaja za proces decentralizacije, ekonomsko osnaživanje i razvoj lokalne samouprave. Ustav Republike Srpske i Ustav FBiH kao oblik svojine predviđaju državnu svojinu, tako da se imovina jedinica lokalne samouprave tretira kao dio državne imovine i kao njen vlasnik pojavljuju se entiteti.

Analiza stanja u oblasti fiskalne decentralizacije u BiH ukazuje na činjenicu da lokalne uprave ne raspolažu adekvatnim finansijskim i materijalnim resursima neophodnim, kako za kvalitetno obavljanje poslova koji su u njihovoj nadležnosti, tako i za razvoj lokalnih zajednica u skladu sa potrebama njenih građana. Imovina, kao materijalni resurs potreban za vršenje funkcija lokalnih jedinica na prostorima BiH, često nije uopšte ili je djelimično u njihovom vlasništvu. Lokalne jedinice skoro da nemaju nikakvog uticaja na upravljanje lokalnim resursima, a lokalna zajednica često nikakve koristi od njihovog korištenja.

Funkcionisanje lokalne samouprave u BiH odvija se, uglavnom, na osnovu propisa koji su donešeni na nivou dva entiteta i kantonalnom nivou u Federaciji BiH. To praktično znači da, izuzimajući Ustav, država Bosna i Hercegovina ima sporednu ulogu u funkcionisanju lokalnih organa vlasti dva entiteta.

Pri tome se pozicija lokalne samouprave u entitetima razlikuje, što proizilazi iz njihove različite teritorijalne organizacije (kantoni u FBiH).

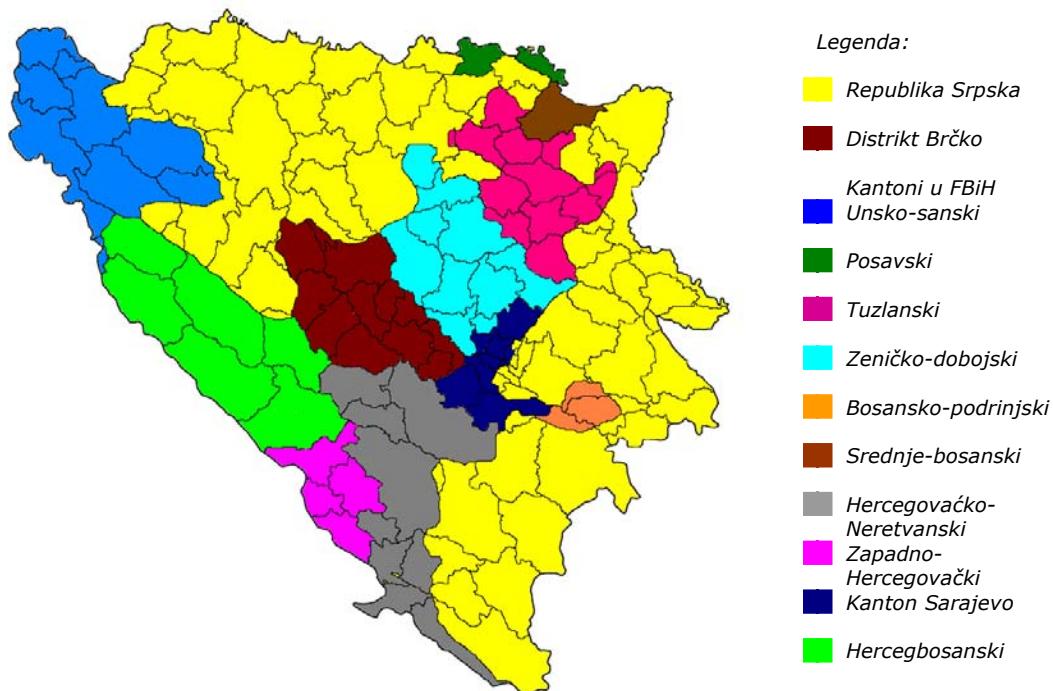
U **Republici Srpskoj** lokalna samouprava je pod ingerencijom Vlade Republike Srpske (posebno Ministarstva uprave i lokalne samouprave i Ministarstva finansija), koja utvrđuje propise na nivou podzakonskih akata, dodjeljuje zadatke, odlučuje o učešću opština/gradova u prihodima od indirektnih poreza i načinu raspoređivanja tih prihoda, te kreira prijedloge zakonskih rješenja. Gradovi i opštine su u direktnom kontaktu sa resornim ministarstvima entiteta i Skupštinom entiteta. Takva situacija dovela je do usitnjavanja lokalne samouprave, pa mnoge opštine, zbog nedostatka odgovarajućih resursa, teško servisiraju obaveze i nadležnosti, što im umanjuje kvalitet rada, a na štetu njihovih građana. Osim toga, u gradovima i većim opštinama postoji problem podjele nadležnosti i finansiranja izdataka. Najbolji primjer za to su ustanove i institucije iz oblasti kulture i obrazovanja koje su u nadležnosti Entiteta i logično polažu pravo na dio entitetskog budžeta. Međutim, skromna entitetska sredstva za ove namjene dovode gradonačelnike i načelnike u situaciju da, pod pritiskom građana, planiraju sredstva za proširenje materijalne osnove rada ovih institucija. Na taj način pojedine lokalne zajednice dolaze u poziciju da djelimično finansiraju nadležnosti Entiteta, što im umanjuje sredstva za finansiranje aktivnosti u okviru svojih nadležnosti.

Odnos i saradnja federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave u **Federaciji BiH** regulisani su Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH (Sl. novine 49/06). Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Federalno ministarstvo pravde i Federalno ministarstvo finansija, svako u okviru svojih nadležnosti.

U vršenju vlasti i ostvarivanju prava i dužnosti građana, kantonalne i vlasti jedinica lokalne samouprave djeluju zajednički na partnerskim osnovama, izuzev u oblasti administrativnog nadzora koji veže federalne i kantonalne vlasti u pogledu rada vlasti jedinica lokalne samouprave.

Sedamdeset devet lokalnih jedinica u tom entitetu podijeljene su između deset kantona, od kojih svaki ima svoj zakon o lokalnoj samoupravi, a što proizilazi iz entitetskog Ustava i entitetskog Zakona o lokalnoj samoupravi.

Odredbe navedenog Zakona upućuju na činjenicu da je lokalna vlast u Federaciji BiH pod snažnim uticajem federalne i kantonalnih vlasti. Tako je predviđeno da federalna, odnosno kantonalne vlasti razmatraju inicijative, prijedloge i sugestije jedinica lokalne samouprave i obavještavaju ih o svom stavu i preduzetim aktivnostima. S druge strane, u vršenju pojedinih ovlašćenja, jedinice lokalne samouprave primjenjuju sva uputstva i smjernice koje dobiju od federalne i kantonalnih vlasti. Jedinica lokalne samouprave ima pravo da izvršenje prenesenih nadležnosti prilagodi lokalnim uslovima kada to predviđa zakon ili kada ih za to ovlaste nadležna federalna ili kantonalna vlast.



Administrativno- teritorijalna karta BiH sa podjelom na entitete, kantone, opštine i distrikt Brčko

Kada donose propise koji se direktno tiču jedinica lokalne samouprave, federalne, odnosno kantonalne vlasti ih moraju konsultovati u najvećoj mogućoj mjeri, putem saveza opština i gradova. Ova odredba Zakona dosta je paušalna i ostavlja diskretno pravo federalnoj i kantonalnoj vlasti da određuje koja je to "moguća mjera".

Slično kao u Republici Srpskoj, u Federaciji BiH postoji očigledna tenzija između većih opština i kantonalnih nivoa vlasti u raspodjeli budžetskih izdataka za proširenje materijalne osnove rada ustanova koje su u nadležnosti kantona, kada se direktori tih ustanova obraćaju načelnicima/gradonačelnicima za pomoć, a ovi to ne mogu odbiti zbog pritiska javnosti da se obezbijede normalni uslovi za njihovo funkcionisanje.

4.1. Regulatorni okvir u BiH

U okviru ovog rada prvenstveno je analiziran pravni okvir koji se odnosi na regulisanje raspolaganja lokalnim materijalnim resursima, uz komentare o položaju lokalnih jedinica u tom pogledu. Zbog različite teritorijalne organizacije dva entiteta, regulatorni okvir lokalne samouprave je analiziran posebno za Republiku Srpsku, a posebno za Federaciju BiH, s tim da se konačni zaključci i preporuke uglavnom zasnivaju na zajedničkim problemima za oba entiteta.

4.1.1.1. Regulatorni okvir u Republici Srpskoj

4.1.1.2. Ustav Republike Srpske

Teritorijalna organizacija Republike Srpske uređuje se zakonom, na što upućuje *član 100.* Ustava RS. U Republici Srpskoj postoje dva nivoa vršenja vlasti - opština/grad i Entitet. To znači da trenutno dominira koncept centralizovanog vršenja vlasti, u kome je opština/grad ostala u nesigurnom funkcionalnom i finansijskom položaju.

U takvoj konstelaciji odnosa teško se ostvaruje jedan od osnovnih principa međunarodnog prava – da je lokalna samouprava u osnovi svakog demokratskog sistema i da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama razvijene demokratije.

Ustavom RS, *član 102.*, precizirane su nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Prema tom članu opština/grad preko svojih organa u skladu sa zakonom:

1. Donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun;
2. Uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti;
3. Uređuje i obezbjeđuje korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
4. Stara se o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja;
5. Stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima;

6. Izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbjeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine;
7. Obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje;
8. Obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine.

Članom 103. Ustava predviđeno je da Gradu i opštini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom i sredstva za obavljanje povjerenih poslova.

U pogledu raspolaganja sredstvima u društvenoj i državnoj svojini, član 58. stav 2. Ustava zamijenjen je *tačkom 2. Amandmana XXXI*, koja glasi:

"Sredstva u društvenoj i državnoj svojini mogu se otuđivati, po pravilu, samo po tržišnim kriterijima".

Kada su u pitanju prirodna bogatstva, gradsko građevinsko zemljište, nekretnine i stvari od naročitog privrednog, kulturnog i istorijskog značaja, za koje je zakonom određeno da su od opštег interesa, *članom 59.* Ustava RS propisano je da su u državnoj svojini.

Pojedina dobra od opštег interesa mogu biti i u privatnoj svojini pod uslovima utvrđenim zakonom. Na dobrima od opštег interesa i na gradskom građevinskom zemljištu može se, pod uslovima utvrđenim zakonom, steći pravo korištenja.

Upotreba i iskorišćavanje stvari od posebnog kulturnog, naučnog, umjetničkog ili istorijskog značaja ili od značaja za zaštitu prirode i čovjekove okoline mogu se na osnovu zakona ograničiti, uz punu naknadu vlasniku. Zakonom se uređuje zaštita, korištenje, unapređivanje i upravljanje dobrima od opštег interesa radi plaćanja naknade za korištenje dobara od opštег interesa i gradskog građevinskog zemljišta.

Svojinska prava fizičkih i pravnih lica na nepokretnosti prema njihovoj prirodi i namjeni, prema *članu 60.* Ustava RS, ostvaruju se u skladu sa zakonom. Jamči se svojina na poljoprivredno zemljište, na šume i šumsko zemljište u zakonom utvrđenim granicama.

Prema *Amandmanu XXXII, stav 1. tačka 6.*, koji zamjenjuje član 68. Ustava RS, Republika uređuje i obezbjeđuje: „svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine...“.

Nalaz: Na osnovu analize ovih nekoliko članova i amandmana, može se izvesti zaključak da Ustav RS daje zadovoljavajući okvir za definisanje i jačanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave. S jedne strane taksativno se navode nadležnosti opština/gradova i predviđaju prihodi za obavljanje povjerenih poslova, dok odredba o svojinskim pravima fizičkih i pravnih lica daje dovoljno prostora da se zakonom precizno odrede izvorne nadležnosti i ovlašćenja jedinica lokalne samouprave u pogledu raspolaganja lokalnim resursima. Međutim, opštinska svojina u samom Ustavu nije definisana, niti je dovoljno naglašena, što otvara prostor aktuelnim vlastima za arbitriranje po tom pitanju u smislu davanja većih ili manjih nadležnosti i

ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave i centralizovanog odlučivanja u raspolaganju lokalnim resursima.

Preporuka: Jasnija odredba Ustava RS, kojom bi se nedvosmisleno inaugurisala „svojina jedinica lokalne samouprave”, značila bi definitivno učvršćivanje pozicije lokalne zajednice u raspolaganju lokalnim resursima i njihovom korištenju. Radi se o potrebi uspostavljanja izvornog oblika opštinske/gradske svojine, garantovanog ustavnim rješenjima, što bi eliminisalo mogućnost arbitriranja i odlučivanja po tom osnovu od strane bilo koje vlasti. Time bi se obezbijedila jedna od najbitnijih pretpostavki za povećanje odgovornosti jedinica lokalne samouprave za vlastiti razvoj. Drugim riječima, umjesto da obavlja delegirane i prenesene poslove, jedinica lokalne samouprave bi trebala da ima izvorne ustavne nadležnosti i ovlašćenja, koja joj niko ne bi mogao osporavati.

4.1.1.3. Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/04, 42/05 i 118/05) lokalna samouprava je definisana kao pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoј nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva. Lokalna samouprava se ostvaruje u opštinama i gradovima, a izvršavaju je građani i organi jedinica lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj realizuje se kroz sljedeća podzakonska akta:

- Smjernice o unapređenju ekonomičnosti rada administrativne službe jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 89/05)
- Pravila za dodjelu novčanih sredstava iz granta za nerazvijene i izrazito nerazvijene opštine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 95/05)
- Pravila o ocjeni rada službenika jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 95/05)
- Kodeks ponašanja službenika jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 32/05 i 65/05)
- Standard obuke i stručnog usavršavanja službenika u jedinici lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 56/05)
- Program polaganja stručnog ispita za rad u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 56/05)
- Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti službenika jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 32/05)

Opština ima sve nadležnosti sadržane u ovom zakonu, kao i druge nadležnosti koje joj se prenose drugim zakonom. Opština ima pravo da se bavi svim pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena nekom drugom nivou

vlasti (presumpcija nadležnosti u korist opštine). Opština ostvaruje svoje nadležnosti u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom. (član 11.)

Poslovi samostalne nadležnosti	Preneseni poslovi državne uprave
<i>Regulatorne radnje i upravljanje opštinom</i>	<i>Na osnovu zakona i uz prethodno obavljenе konsultacije sa odnosnim opštinama</i>
Oblasti: <ul style="list-style-type: none"> • urbanističko planiranje i građenje; • stambeno-komunalna djelatnost; • kultura; • socijalna zaštita; • društvena briga o djeci; • sport i fizička kultura; • turizam i ugostiteljstvo; • zanatstvo i trgovina; • zaštita prirodnih dobara i životne sredine i • zaštite građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda. 	Kriterijumi za prenos nadležnosti: <ul style="list-style-type: none"> • sadržaj i priroda posla; • broj stanovnika i teritorija opštine; • finansijska snaga opštine; • interes da se odlučivanje o određenim pitanjima približi građanima uz poštovanje principa supsidijarnosti i • sposobnost opštine da prenesene poslove može uspješno izvršavati.
Poslovi: <ul style="list-style-type: none"> • usvajanje programa razvoja opštine; • usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova • donošenje budžeta i završnog računa budžeta; • uređenje i obezbeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovног prostora; • organizovanje komunalne policije; • poslovi inspekcijskog nadzora; • upravljanje i raspolaganje imovinom opštine; • obrazovanje opštinskih organa, organizacija i službi i uređenje njihove organizacije; • vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko pravnih poslova; • naplata, kontrola naplate i prinudna naplata izvornih prihoda opštine; • poslovi pravnog zastupanja opštine i obezbeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa; • obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline; • uređenje i obezbeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gase, toplovnih energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje groblja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreativnih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina; • osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje; • uređivanje i obezbeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine. 	Finansiranje: Prilikom prenošenja poslova državne uprave na opštine, Republika je dužna opštinama dodijeliti finansijska sredstva i obezbijediti druge potrebne uslove za njihovo efikasno izvršavanje (član 28.)

Zakon o lokalnoj samoupravi svim opštinama, bez obzira na njihovu veličinu i potencijale, daje ista ovlaštenja i odgovornosti. Kao jedna od osnovnih prepostavki za uspješnu primjenu Zakona o lokalnoj samoupravi je i donošenje novog Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske. Postojeće stanje, kada je u pitanju teritorijalna organizacija, karakterišu značajne neujednačenosti teritorija i drugih elemenata opština (seoske, gradske, male, velike, ekonomski nerazvijene, razvijene i dr.) u pogledu broja stanovnika, finansijskih i drugih resursa, a što u velikoj mjeri otežava provođenje koncepta lokalne samouprave, imajući u vidu činjenicu da u Republici Srpskoj postoji sistem jednostepene (monotipske) lokalne samouprave.

Zakonom o lokalnoj samoupravi uređena su neka od osnovnih pitanja koja se odnose na imovinu i finansiranje jedinica lokalne samouprave, s tim da se posebnim zakonima uređuju sva druga pitanja u ovoj oblasti. Članom 63. Zakona propisano je da se sva pokretna i nepokretna imovina, potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave, istim dodjeljuje u vlasništvo, a nju između ostalog čine:

- objekti komunalne infrastrukture;
- poslovni i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno objekti koji su finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosa građana;
- druga imovina koju je jedinica lokalne samouprave stekla kao pravni sljednik ustanova i institucija koje su prestale da postoje.

Postupak utvrđivanja i prenosa imovine jedinica lokalne samouprave uređuje se posebnim zakonom. Svaki prenos neke nove obavezne funkcije na jedinice lokalne samouprave trebao bi da bude praćen dodjelom imovine koja je potrebna za izvršavanje tih funkcija, te da jedinice lokalne samouprave imaju u vlasništvu, koriste i raspolažu svojom imovinom u skladu sa zakonom, a u interesu lokalnog stanovništva.

Članom 167. Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđena je obaveza da se zakoni i drugi propisi Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave usklade sa odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana njegovog stupanja na snagu. (Zakon je stupio na snagu 26. novembra 2004. godine). Činjenica je da ova odredba Zakona ni do danas nije u potpunosti realizovana, naročito u pogledu raspolaganja objektima komunalne infrastrukture.

Savremena opština u Republici Srpskoj, kao osnovni oblik teritorijalne organizacije, još uvijek je opterećena problemima naslijeđenim iz prošlih sistema, među kojima su najvažniji:

- veličina opštine;
- razlikovanje gradske i seoske opštine i
- jednostepena struktura lokalne samouprave.

Prema podacima iz Prostornog plana Republike Srpske do 2015. godine¹¹, najveća opština po broju stanovnika (Banja Luka - oko 225,000 stanovnika) veća je od najmanje (Istočni Drvar - 62 stanovnika) 3,623 puta, a po prostoru najveća opština

¹¹ www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Vlada/Documents/ProstorniPlan.pdf

(Banja Luka-1,225 km²) veća je od najmanje (Kasindo-28 km²) 44.5 puta. Odatle proizilazi i različit interes prema regionalnom povezivanju. Dok su velike opštine preglomazne i često same sebi dovoljne, male opštine ne mogu podmiriti ni osnovne funkcije i više su zainteresovane za regionalno udruživanje.

Izuvez Grada Istočno Sarajevo, u čitavoj Republici Srpskoj je zadržana jednostepena struktura lokalne samouprave.

Sa ovim i drugim problemima, opštine u Republici Srpskoj okrenute su same sebi i nisu značajnije prijemčive za dugoročno interesno povezivanje. Komunalni sistem, koji je bio karakterističan za bivšu SFRJ, proizveo je autarhične tendencije u opštinama, pa se svaka opština brinula o vlastitom razvoju i sprečavala je bilo kakav odliv sredstava sa svoje teritorije, čak i onda kada je bilo profitabilnije i racionalnije ulagati na području druge opštine, odnosno zajednički rješavati probleme.

Bez nekih detaljnijih dokazivanja, može se konstatovati da je saradnja između opština nužnost, naročito u uslovima funkcionisanja jednostepene lokalne samouprave. Činjenica je da postoji niz različitih lokalnih poslova na kojima bi se mogla uspostaviti međuopštinska saradnja (vodosnabdijevanje, odlaganje čvrstog otpada, zaštita od poplava, izgradnja modernih saobraćajnica i slično). Postojeći zakonodavni okvir nije prepreka ovoj saradnji, mada se ne bi moglo tvrditi da su propisi iz ove oblasti detaljno razrađeni.

U našim uslovima međuopštinska saradnja je relativno nerazvijena, što je, u prvom redu, vezano za ukupan materijalni i finansijski položaj opština. Pritisnute svakodnevnim lokalnim problemima i socijalnim prilikama, opštinske strukture, bez obzira na očigledno postojanje zajedničkih problema, izbjegavaju ulaganje sredstava za te namjene. Naročito se osjeća izbjegavanje udruživanja "bogatijih" i "siromašnijih" opština. Ovakav pristup je karakterističan ne samo za odnose među opštinama sa područja različitih entiteta, već i za opštinske odnose u okviru jednog entiteta.

Nalaz: *Ključni problem uspješnije primjene Zakona o lokalnoj samoupravi u RS je sistem jednostepene (monotipske) lokalne samouprave, koji karakteriše visok stepen neujednačenosti jedinica lokalne samouprave po svim bitnim obilježjima (demografska, prostorna, finansijska, razvojna, urbana i slično). Zakon o lokalnoj samoupravi na zadovoljavajući način pozicionira opštinu/grad u pogledu nadležnosti i ovlašćenja, ali je problem što drugi zakoni, a naročito oni koji regulišu raspolaganje i vlasništvo nad lokalnim resursima, nisu usklađeni sa ovim zakonom, što jedinice lokalne samouprave pasivizira i čini manje odgovornim za vlastiti razvoj.*

Preporuka: *Uskladiti ostala zakonska i podzakonska akta koja se odnose na raspolaganje resursima jedinica lokalne samouprave sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.*

Uvesti višetipsku strukturu jedinica lokalne samouprave.

4.1.1.4. Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave

Ovim zakonom utvrđuje se imovina jedinice lokalne samouprave, prenos imovine u državnoj svojini na jedinice lokalne samouprave, upis imovine u javne registre o evidenciji na nekretninama, preuzimanje i predaja u posjed jedinici lokalne samouprave, a radi izvršavanja osnovnih funkcija jedinice lokalne samouprave. (član 1.) Prema članu 2. ovog Zakona imovina jedinica lokalne samouprave je:

- imovina koja se sastoji iz pokretnih i nepokretnih stvari na kojima pravo raspolaganja, upravljanja ili korištenja ima jedinica lokalne samouprave, njeni pravni prednici ili njeni organi, kao i imovina koju je do dana stupanja na snagu ovog zakona po osnovu zakona ili drugog propisa, pravnog posla, nasleđivanjem, odlukom državnog organa stekla jedinica lokalne samouprave;
- sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave, a nju između ostalog čine objekti komunalne infrastrukture, poslovni i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno objekti koji su finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosa građana, te druga imovina koju je jedinica lokalne samouprave stekla kao pravni sljednik ustanova i institucija koje su prestale da postoje.

Članom 3. veoma precizno je definisana imovina na koju se odredbe Zakona primjenjuju:

- imovinu u smislu ovog Zakona čine stvari (pokretne i nepokretne) i prava;
- nekretnine u smislu ovog zakona su zemljište, zgrade i drugi građevinski objekti;
- zemljište u smislu ovog zakona je: građevinsko, poljoprivredno i šumsko zemljište;
- zgrade i drugi građevinski objekti u smislu ovog zakona su: službene, poslovne, stambene i druge zgrade, poslovne prostorije, garaže i drugi građevinski objekti;
- pokretne stvari u smislu ovog zakona su oprema, potrošni materijal, prevozna sredstva i pokretne stvari sa posebnom namjenom.

Prema članu 4. Zakona nosilac prava raspolaganja nad navedenom imovinom je jedinica lokalne samouprave, a nosioci prava korištenja ili upravljanja su organi, organizacije, ustanove i institucije koje se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, a koji istu na dan stupanja na snagu ovog zakona, koriste za obavljanje zakonom ili drugim propisom utvrđenih nadležnosti.

Posebno interesantna je odredba iz člana 5. kojom se definišu nepokretnosti na kojima se prenosi pravo raspolaganja na jedinice lokalne samouprave, a koje čine:

- a) zgrade i zemljište na kojima jedinica lokalne samouprave stiče pravo svojine po osnovu:
 - gradnje iz vlastitih sredstava;

- gradnje iz samodoprinosa građana iz jedinice lokalne samouprave,
 - pravnog posla;
 - odluke sudova ili drugog državnog organa;
- b) zemljište i zgrade u svojini pravnih lica, udruženja, bivših društveno-političkih organizacija i drugih subjekata čiji titular je nepoznat, niti postoji pravni sljedbenik;
- c) zemljište i zgrade u kojima se obavlja predškolska, osnovna i srednjoškolska vaspitno-obrazovna djelatnost,
- d) zemljište i zgrade namjenjene za kulturu i sportske aktivnosti, ukoliko nemaju svog titulara;
- e) groblja ukoliko na njima nisu nosioci prava svojine vjerske zajednice ili drugi subjekti;
- f) nekretnine na kojima se fizičko lice jednostranom izjavom volje odreklo prava svojine;
- g) drugi objekti koji služe za zadovoljenje opštih potreba građana jedinice lokalne samouprave čiju je izgradnju finansira jedinica lokalne samouprave iz svog budžeta ili putem samodoprinosa građana ili na drugi način;
- h) na vještačkim jezerima koja je iz vlastitih sredstava gradila jedinica lokalne samouprave i
- i) nekretnine na kojima jedinica lokalne samouprave stiče pravo svojine po drugom zakonu.

Komunalnu infrastrukturu u dijelu u kome je Republika Srpska titular prava raspolaganja i dobra u opštoj upotrebi jedinice lokalne samouprave čine:

- a.1. vodovod (objekti koji služe za proizvodnju i isporuku vode i vodovodna mreža do mjernog instrumenta uključujući i mjerni instrument);
- a.2. kanalizacija (kanalizaciona mreža do zajedničkog priključka);
- a.3. toplana (toplinski uređaji za proizvodnju i distribuciju toplotne energije, toplovodna mreža od mjernog instrumenta do krajnjeg korisnika);
- b. javni parkovi u gradovima i naseljima, trgovi, ulice, lokalni putevi, javna rasvjeta, sanitарne deponije komunalnog i drugog otpada i gasovod;
- c. drugi objekti čiju izgradnju je finansirala jedinica lokalne samouprave.

Prednost ovog Zakona je, što po prvi put od pretvaranja društvene u državnu svojinu, pokušava da definiše pravo jedinica lokalne samouprave da izvorno raspolažu navedenom imovinom.

Ključni nedostatak Zakona je što ne definiše pravo vlasništva nad preduzećima u čijim bilansima se nalazi navedena imovina, tako da se vlasnik akcijskog kapitala koji nije privatizovan (u pravilu 65% ukupnog kapitala preduzeća) i dalje pojavljuje Republika Srpska, a ne opština/grad.

Stiče se utisak da zakonodavac nije vodio dovoljno računa o činjenici da se veliki dio navedene imovine ne nalazi u vlasništvu Republike Srpske, već u vlasništvu pojedinih preduzeća i ustanova, pa je samim tim upitna mogućnost provođenja Zakona u dijelu

prenosa imovine na jedinice lokalne samouprave od strane sudova po službenoj dužnosti.

Nalaz: *Zakon je samo djelomično primjenjiv u praksi i ne rješava najveći dio ključnih problema u vezi raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima. To se posebno odnosi na komunalnu infrastrukturu, budući da Zakonom nije obuhvaćeno vlasništvo nad komunalnim preduzećima, u čijim bilansima se nalazi komunalna infrastruktura, tako da se, kao vlasnik akcijskog kapitala, koji nije privatizovan, i dalje pojavljuje Republika Srpska. Osim toga, veliki dio imovine na koju se Zakon odnosi, već se nalazi u vlasništvu pojedinih preduzeća i ustanova, pa je veoma upitna mogućnost njenog prenošenja na jedinice lokalne samouprave po službenoj dužnosti, od strane sudova.*

Preporuka: *Izmjenama i dopunama Zakon učiniti primjenjivim u praksi ili materiju iz ovog Zakona regulisati Zakonom o stvarnim pravima.*

4.1.1.5. Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske

Gradskim građevinskim zemljištem u smislu ovog zakona smatra se izgrađeno i neizgrađeno zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera, koje je odgovarajućim planovima namijenjeno za izgradnju objekata u skladu sa odredbama Zakona o uređenju prostora („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 84/02), a ranije je određeno zakonom i drugim propisima, odnosno koje bude kao takvo određeno odlukom skupštine opštine, odnosno grada.

Ostalo građevinsko zemljište u smislu ovog zakona je izgrađeno i neizgrađeno zemljište namijenjeno za izgradnju objekata u skladu sa odredbama Zakona o uređenju prostora, a koje se nalazi van zone gradskog građevinskog zemljišta, odnosno van gradova i naselja gradskog karaktera, a određeno je odlukom skupštine opštine, odnosno grada.

Ključna podzakonska akta za provođenje ovog Zakona su Pravilnik o postupku prodaje neposrednom pogodbom neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta u državnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 14/07) i Pravilnik o postupku javnog nadmetanja za prodaju građevinskog zemljišta u državnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 14/07).

Jedinica lokalne samouprave upravlja i raspolaze gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini na način i pod uslovima predviđenim zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona. Izgradnja gradova i naselja gradskog karaktera na gradskom građevinskom zemljištu i ostalom građevinskom zemljištu obavlja se u skladu sa regulacionim planom ili prostorno-planskom i urbanističkom dokumentacijom (do donošenja regulacionog plana) i smatra se da je u opštem interesu.

Jedinica lokalne samouprave ima pravo prvokupa gradskog građevinskog zemljišta, o čemu se jedinica lokalne samouprave dužna izjasniti u roku od 30 dana od dana

podnošenja ponude. Skupština jedinice lokalne samouprave može otkupljivati građevinska zemljišta i unositi ih u rezervni fond zemljišta.

Jedinica lokalne samouprave stara se o uređivanju gradskog građevinskog zemljišta u skladu sa zakonom, a radi obezbjeđenja uslova za realizaciju te nadležnosti, može da osnuje preduzeće ili drugu organizaciju ili da vršenje ovih poslova obezbijedi na drugi način u skladu sa zakonom.

Gradsko građevinsko zemljište određuje skupština jedinice lokalne samouprave.

Prema članu 15. Zakona, neizgrađenim gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini takođe raspolaze skupština jedinice lokalne samouprave, na način da ga prodaje posredstvom licitacije ili daje u zamjenu fizičkim i pravnim licima, radi izgradnje trajnih građevina u skladu sa regulacionim planom, ili ga daje u zakup radi izgradnje privremenih građevina.

Važno je istaći da se, prema članu 22. Zakona, naknada za prodato gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini neposrednom pogodbom, naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, naknada za prirodne pogodnosti (jednokratna renta) i naknada za trajno korištenje gradskog građevinskog zemljišta (trajna renta) utvrđuju prema osnovima i mjerilima propisanim ovim zakonom i odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave, a sredstva koja se na taj način ostvaruju, koriste se za troškove uređenja zemljišta i troškove izrade prostorno-planske dokumentacije u skladu sa važećim zakonima.

Kao osnovica za izračunavanje visine rente služi prosječna konačna građevinska cijena iz prethodne godine po m^2 korisne stambene površine na području opštine. Prosječnu konačnu građevinsku cijenu utvrđuje odlukom skupština opštine, odnosno skupština grada svake godine, a najkasnije do 31. marta tekuće godine.

Visina jednokratne rente po m^2 korisne površine građevine koja će se graditi na gradskom građevinskom zemljištu utvrđuje jedinica lokalne samouprave, u procentu od prosječne konačne građevinske cijene Republičkog zavoda za statistiku RS i to kao fiksan procenat rente:

- a) prvoj zoni 6%;
- b) drugoj zoni 5%;
- c) trećoj zoni 4%;
- d) četvrtoj zoni 3%;
- e) petoj zoni 2%;;
- f) šestoj zoni 1%.

Skupština jedinice lokalne samouprave obavezna je da odlukom uvede plaćanje naknade za trajno korištenje izgrađenog i neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta (trajnu rentu), kojom se određuju osnovi i mjerila na osnovu kojih se utvrđuje visina naknade u zavisnosti od pogodnosti koje određeno zemljište pruža korisniku: obima i stepena izgrađenosti i uređenosti i položaja zemljišta u naselju, opremljenosti zemljišta komunalnim građevinama i instalacijama, saobraćajne povezanosti, vrste i kapaciteta objekata za svakodnevno i periodično snabdjevanje,

stepena pokrivenosti naselja objektima za zdravstvo, obrazovanje i kulturu i prirodnih uslova korištenja zemljišta.

Naknada za trajno korištenje gradskog građevinskog zemljišta određuje se u skladu sa odlukom iz člana 30. ovog Zakona prema jedinici površine zemljišta (m^2), odnosno u iznosu od 0,01% prema jedinici izgrađene korisne površine.

Nalaz: *Najnoviji Zakon o građevinskom zemljištu u RS daje dosta široka ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave u raspolaganju ovim zemljištem, uz određena ograničenja, koja su prvenstveno vezana za postupke dokazivanja vlasništva i određivanje jednokratne i trajne naknade za korištenje zemljišta. Problemi sa kojima se susreću jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj po ovom pitanju u suštini su u procedurama, kod dokazivanja vlasništva nad parcelama i nadležnosti Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove.*

Osim toga postoji realna opasnost da se, na osnovu ranijeg upisa u zemljišne knjige društvene svojine, kao vlasnici nad pojedinim parcelama upišu zavodi za izgradnju ili neke druge institucije, koje su praktično u ime i za račun jedinica lokalne samouprave raspolažale ovom imovinom za vrijeme bivše SFRJ.

Jedno od fundamentalnih pitanja koje treba zakonom riješiti je pitanje razdvajanja vlasništva nad zemljištem i objekata izgrađenih na njemu. Iako je kod privatizovanih preduzeća faktički uspostavljen vlasnički odnos prema izgrađenom građevinskom zemljištu, u Bosni i Hercegovini postoje ogromne površine izgrađenog građevinskog zemljišta čiji titular formalno pravno više ne postoji, a nije jasno ili nije određeno ko je pravni sljednik i ko ima pravo vlasništva i raspolaganja tom imovinom. Radi se o različitim pravnim licima u različitim periodima funkcionisanja bivše SFRJ.

Preporuka: *Preispitati nadležnosti Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove, sa krajnjim ciljem da se imovinsko-pravni poslovi obavljaju u nadležnosti opština/gradova. Jasno definisati situacije u kojima su opštine/gradovi pravni sljednici svojine na nekretninama, vodeći naročito računa o nadležnostima i ovlašćenjima pojedinih institucija sistema u bivšoj SFRJ.*

4.1.1.6. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom

Visoki predstavnik za BiH nametnuo je ovaj Zakon sa namjerom da zabrani direktni ili indirektni prenos vlasništva nad nepokretnom imovinom koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. godine potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, kao i nepokretnom imovinom na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. god, a koja se na dan donošenja Zakona smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije ili organa u Republici Srpskoj.

Otkad je donesen 2003. godine, ovaj Zakon sprečava jedinice lokalne samouprave u RS da adekvatno planiraju prostorni razvoj i uređenje zemljišta, budući da se respektabilne površine objekata i zemljišta svrstavaju u ovu kategoriju nekretnina. Takvu situaciju trebalo bi što prije prevazići, na način da se prvenstveno uvažavaju interesi jedinica lokalne samouprave, na način da, pod određenim uslovima, mogu da raspolažu ovom imovinom, ne zadirući, istovremeno, u vlasništvo nad istom.

Nalaz: *Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom sprečava opštine/gradove da adekvatno planiraju prostorni razvoj i uređenje zemljišta na vlastitom području.*

Preporuka: *Do konačnog rješenja načina raspolaganja ovom imovinom potrebno je da se prvenstveno uvažavaju interesi jedinica lokalne samouprave, pod uslovom da iste imaju jasnu viziju i konцепцију razvoja sa precizno navedenom namjenom konkretne nepokretne imovine iz ovog Zakona.*

4.1.1.7. Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu

Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu pominje se u okviru ovog istraživanja iz razloga što je njime u RS izvršena potpuna centralizacija raspolaganja državnom imovinom na nivou Entiteta, pri čemu se, gotovo u potpunosti, izgubila opštinska svojina kao oblik izvornog prava jedinica lokalne samouprave da raspolažu određenom imovinom.

Budući da je ovaj Zakon već proizveo određena pravna dejstva, koja je, u ovom trenutku, teško ili gotovo nemoguće anulirati, rješenja treba tražiti u pravcu zakonskog regulisanja pozicije lokalne samouprave da nad određenom imovinom ima izvorno svojinsko, a ne delegirano pravo.

4.1.1.8. Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti

Ovim zakonom uređuju se poslovi službene geodezije koji su u nadležnosti Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove, a koji se izvršavaju od strane Uprave, ovlašćenog geodete, geodetskih preduzeća i geodetskih radnji, kao i geodetski radovi za posebne potrebe.

Poslovi službene geodezije u smislu ovog zakona su:

- a) osnovni geodetski radovi;
- b) premjer;
- c) katastarski premjer;
- d) uspostava i održavanje katastra nepokretnosti;
- e) uspostava i održavanje geodetskog informacionog sistema i
- f) uspostava i održavanje katastra komunalnih uređaja.

Poslovi službene geodezije, prema ovom Zakonu, su poslovi od opšteg interesa za Republiku Srpsku i u nadležnosti su Republike Srpske.

Premjer i uspostavljanje katastra nepokretnosti vrši se na osnovu srednjoročnih programa koje donosi Narodna skupština Republike Srpske i godišnjih planova koje donosi Vlada Republike Srpske.

Način obezbeđivanja finansijskih sredstava za realizaciju srednjoročnih programa i godišnjih planova uređuje se posebnim zakonom. Finansiranje uspostave i održavanja katastra komunalnih uređaja snose preduće i druga pravna lica koji su vlasnici tih sredstava.

Nalaz: *Očigledno je da u segmentu premjera i katastra nepokretnosti jedinice lokalne samouprave nemaju nikakve nadležnosti.*

Preporuka: *Jedinice lokalne samouprave bi minimalno trebale da vode katastar komunalne infrastrukture, a mogli bi im se povjeriti i imovinsko-pravni poslovi.*

4.1.1.9. Zakon o komunalnim djelatnostima

Ovim zakonom utvrđuju se komunalne djelatnosti od posebnog društvenog interesa i način obezbeđivanja posebnog društvenog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja.

Prema članu 2. Zakona djelatnostima od posebnog društvenog interesa smatraju se:

1. Proizvodnja i isporuka vode, koja obuhvata sakupljanje, prečišćavanje i isporuku vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta korisnika uključujući i mjerni instrument;
2. Prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda koje obuhvata sakupljanje iskorišćenih voda od priključka korisnika na zajedničku kanalizacionu mrežu, odvođenje kanalizacionom mrežom, prečišćavanje i ispuštanje iz mreže, kao i čišćenje septičkih jama;
3. Proizvodnja i isporuka toplove, koja obuhvata proizvodnju i isporuku pare i tople vode iz daljinskog centralizovanog izvora ili pojedinačnih izvora za grijanje i druge svrhe, toplovodnom mrežom do podstanice potrošača, uključujući i podstanicu,
4. Isporuka gasa koja obuhvata snabdijevanje korisnika gasom mrežom gasovoda u naselju do mjernog instrumenta korisnika, uključujući i mjerni instrument,
5. Odvođenje i deponovanje otpadaka iz stambenih i poslovnih prostora koje obuhvata odvoženje, deponovanje, uništavanje i predaju otpadaka, osim industrijskog otpada i opasnih materija, kao i održavanje deponije;
6. Pogrebna djelatnost koja obuhvata održavanje groblja i krematorijuma, pružanje pogrebnih usluga, obavljanje svih poslova vezanih za sahranjivanje građana (pripremanje grobnih mjesta, opremanje umrlih, njihov prenos, sprovođenje ceremonije sahranjivanja, odnosno kremiranja, uređivanje i održavanje grobova i dr.);
7. Dimnjačarska djelatnost koja obuhvata provjeravanje ispravnosti

- funkcionisanja dimovodnih objekata i uređaja za loženje i čišćenje dimovoda;
8. Javni prevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju koji obuhvata prevoz lica autobusima, tramvajima, trolejbusima, žičarama i uspinjačama;
 9. Čišćenje javnih površina u naselju koje obuhvata prikupljanje, odvoženje i uništavanje otpadaka i padavina;
 10. Održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina kao što su parkovi, drvoredi, skverovi, travnjaci, zelenilo uz saobraćajnice, zelene površine uz stambene zgrade, površine za rekreaciju, otvorene plaže, obale rijeka i jezera i sl. koje obuhvata održavanje drveća u parkovima idrvoredima i drugog šumskog rastinja (potkresavanje, zalivanje, zamjena stabala, zaštita od bolesti i štetočina i sl.), sijanje trave, održavanje i opremanje prostora i održavanje u funkcionalnom stanju (parkovske klupe i drugi rekviziti, instalacije i uređaji u parkovima i dr.);
 11. Održavanje javnih saobraćajnih površina u naselju koje obuhvata popravke i modernizaciju ulica, pločnika, trgova, objekata za javnu rasvjetu i vertikalne i horizontalne saobraćajne signalizacije;
 12. odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina sa javnih površina;
 13. javna rasvjeta u naselju kojom se osvjetljavaju saobraćajne i druge javne površine u naselju,

Pored ovih djelatnosti skupština opštine može odlukom utvrditi kao djelatnost od posebnog društvenog interesa i druge komunalne djelatnosti, ako su iste nezamjenjiv uslov života i rada građana, preduće ili rada drugih organizacija.

Djelatnosti iz tačke 1. do 8. su djelatnosti individualne komunalne potrošnje, a djelatnosti iz tačke 9. do 13. su djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje.

Za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa, opština može osnovati javno komunalno preduzeće (u daljem tekstu: javno preduzeće) ili ih povjeriti drugim preduzećima (u daljem tekstu: davalac komunalne usluge), koja su dužna da u povjerene im djelatnosti obavljaju u skladu sa važećim propisima.
(3)Opština daje davaocu komunalne usluge na upravljanje i održavanje, komunalne objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje.

Odlukom o osnivanju javnog preduzeća skupština opštine bliže određuje djelatnost koju obavlja javno preduzeće, uslove pod kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda, odnosno obavljanje usluga, prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećem, način obrazovanja cijena proizvoda i usluga, kao i uslovi pod kojim javno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom preduzeću.

Komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko tehnološkog sistema (proizvodnja i isporuka vode, proizvodnja i isporuka toplice), povjeravaju se samo jednom javnom preduzeću, dok u svim drugim slučajevima komunalnu djelatnost može obavljati jedno ili više preduzeća.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti *individualne komunalne potrošnje* obezbjeđuju se iz cijene komunalnih usluga, a koriste se za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i unapređenje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima.

Skupština opštine utvrđuje jedinicu mjere i propisuje način obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga, a cijenu utvrđuje davalac komunalne usluge.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti *zajedničke komunalne potrošnje* obezbjeđuju se iz:

- komunalne naknade;
- dijela naknade za korištenje dobara od opštег interesa;
- dijela poreza na imovinu i prihoda od imovine;
- dijela poreza na promet nepokretnosti;
- dijela poreza na naslijeđe i poklon;
- dijela boravišne takse i drugih sredstava.

Visina ovih sredstava utvrđuje se na osnovu programa, a njihovo finansiranje obezbjeđuje se iz budžeta opštine.

Skupština opštine, u skladu sa ovim zakonom, propisuje obavezu plaćanja komunalne naknade za korištenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje.

Odlukom skupštine opštine kojom se uvodi obaveza plaćanja komunalne naknade, određuju se osnovi i mjerila na osnovu kojih se utvrđuje visina naknade u zavisnosti od stepena opremljenosti naselja komunalnim objektima i uređajima zajedničke komunalne potrošnje i kvaliteta i standarda komunalnih proizvoda i usluga.

Komunalna naknada određuje se prema jedinici izgrađene korisne površine (m^2) za stambeni, poslovni i pomoćni prostor i objekte društvenog standarda. U oblasti formiranja cijena komunalnih usluga u Republici Srpskoj postoje određeni problemi. Osim što je u članu 13. stav 3. Zakona propisano da skupština opštine/grada utvrđuje jedinicu mjere i propisuje način obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga, a cijenu utvrđuje davalac komunalne usluge i što je u članu 18. istog zakona propisano da visinu komunalne naknade, rješenjem, utvrđuje opštinski/gradski organ uprave nadležan za komunalne poslove, ne postoji jasna metodologija za objektivno utvrđivanje visine komunalnih naknada.

Nalaz: Jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj imaju dosta velike ingerencije po Zakonu o komunalnim djelatnostima, ali njihovu realizaciju ometaju odredbe drugih zakona, naročito Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima.

Problemi su izraženi u pogledu objektivizacije cijena komunalnih usluga, budući da ne postoji jasna metodologija za objektivno utvrđivanje visine komunalnih naknada.

Preporuka: Odredbe drugih zakona, koje su vezane za obavljanje komunalne djelatnosti i pitanja svojinskih i imovinsko-pravnih odnosa u ovoj oblasti, prilagoditi odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima.

Posebno istražiti mogućnosti uspostavljanja jedinstvene metodologije za određivanje cijena komunalnih usluga, u kojoj bi bili definisani osnovni principi i standardi za utvrđivanje visine cijene, te obezbijeđeni uslovi za objektivno postupanje nadležnih organa jedinica lokalne samouprave prilikom propisivanja načina obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga.

4.1.1.10. Zakon o uređenju prostora

Uređenje prostora, kao multidisciplinarna aktivnost, pored ovog zakona, u pojedinim dijelovima uređuje se i propisima iz oblasti zaštite životne sredine, korištenja poljoprivrednog i građevinskog zemljišta, šuma, voda, ruda, saobraćaja, energetike, zaštite kulturno-istorijskog nasljeđa i prirode, zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih dejstava, tehničkih opasnosti i dr., kao i propisima teritorijalnih jedinica koji se odnose na uređenje prostora.

Republika Srpska, opštine i druge teritorijalne jedinice na svom području utvrđuju i ostvaruju politiku uređenja prostora donošenjem i sprovođenjem odgovarajućih planova, odnosno drugim aktima i mjerama, u skladu sa Ustavom i zakonom utvrđenim nadležnostima.

Republika, opštine i druge teritorijalne jedinice obavezne su da donose planove za koje je to određeno ovim zakonom, a mogu propisati obaveznost donošenja i drugih planova.

Poslovi iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja su poslovi od posebnog interesa.

Na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove urbanizma i građenja Vlada može, po potrebi, uspostaviti mrežu javnih preduzeća koja bi se, u smislu ovog zakona, registrovala za izradu prostorno-planske dokumentacije.

Organizacija, uređenje i korištenje prostora i izgradnja naselja obezbjeđuju se donošenjem i sprovođenjem planova:

- a) prostorni planovi:
 - prostorni plan Republike,
 - prostorni plan područja,
 - prostorni plan opštine,
- b) urbanistički planovi,
- c) regulacioni planovi,
- d) urbanistički projekti.

Obavezna je izrada i donošenje sljedećih planova:

- a) za teritoriju Republike - prostorni plan Republike,
- b) za područje opštine - prostorni plan opštine,

- c) za gradove, naselja gradskog karaktera kao i novanaselja-urbanistički plan,
- d) za ostala naselja, za koja to propiše ministar, odnosno skupština opštine u skladu sa prostornim planom opštine-urbanistički plan, odnosno regulacioni plan.

Prostorni plan područja donosi skupština opštine, odnosno odgovarajuće skupštine opština, a prostorni plan opštine donosi skupština opštine.

Urbanističkim planom može se obuhvatiti više sela ili zaselaka (ostala naselja) u svrhu zajedničkog prostornog uređenja i izgradnje, a donosi ga skupština opštine.

Regulacioni plan i idejno rješenje regulacionog plana donosi skupština opštine.

Ministar može izdati obaveznu instrukciju za izradu prostornog plana radi obezbeđenja usklađenosti prostornih i urbanističkih planova.

Odobrenje za građenje izdaje opštinski organ uprave nadležan za poslove građenja, izuzev za građevine i radove iz člana 75. stav 2. ovog Zakona, kada odobrenje za građenje izdaje Ministarstvo.

Nalaz: Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u ovoj oblasti dosta su zastupljene, ali u praksi nema adekvatnih rezultata po pitanju prostornog uređenja. Razloga za to je više, a među najvažnijima su: neodgovarajući kapaciteti velikog broja opština, nedostatak adekvatne baze ulaznih podataka i parametara, nedostatak dugoročnih strategija razvoja opština/gradova, neusklađenost ovog Zakona sa propisima iz oblasti zaštite životne sredine, korištenja poljoprivrednog i građevinskog zemljišta, šuma, voda, ruda, saobraćaja, energetike, zaštite kulturno-istorijskog nasljeđa i prirode, zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih dejstava, tehničkih opasnosti i drugih.

Preporuka: Obavezati jedinice lokalne samouprave da formiraju i redovno ažuriraju bazu ulaznih podataka i parametara za izradu prostornih, urbanističkih i regulacionih planova, prema utvrđenim principima, standardima i vrstama podataka i parametara, kao i obavezu usvajanja dugoročnih strategija vlastitog razvoja.

4.1.1.11. Zakon o nacionalnim parkovima

Područje posebnih prirodnih vrijednosti i odlika od ekološkog, naučnog, kulturnog, istorijskog, obrazovnog i zdravstveno-rekreacionog značaja označava se, kao dobro od opštег interesa pod zaštitom države, kao nacionalni park.

Nacionalni park proglašava Narodna skupština Republike Srpske, na prijedlog Vlade Republike Srpske.

Poslovi zaštite, razvoja, upravljanja i korištenja dobara nacionalnog parka su poslovi od opšteg interesa.

Nacionalni park upravlja prirodnim vrijednostima, građevinskim zemljištem koje mu je prenijeto na korištenje i upravljanje, objektima koji služe upravljanju prirodnim vrijednostima, kao i drugim nepokretnostima koje mu se povjere na upravljanje.

Nacionalne parkove osniva Vlada Republike Srpske koja ujedno obavlja poslove skupštine javnog preduzeća koje upravlja nacionalnim parkom.

Na poslovanje nacionalnih parkova u RS primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o šumama-Prečišćen tekst, izuzev člana 44. stav 1. („Službeni glasnik RS“, broj: 66/03 i 53/05), Zakona o uređenju prostora-Prečišćeni tekst („Službeni glasnik RS“, broj: 84/02 i 14/03), Zakona o kulturnim dobrima („Službeni glasnik RS“, broj: 11/95), Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, broj: 75/04) i propisa iz oblasti zaštite životne sredine.

Nalaz: *Jedinice lokalne samouprave nemaju neke naročite nadležnosti u pogledu donošenja odluka o proglašenju nacionalnih parkova, kao ni neke posebne prihode. Eventualna korist opština/gradova mogla bi se vezati za dio boravišne takse od noćenja turista na njihovom području.*

Preporuka: *Omogućiti veći uvid opštinama/gradovima u način korištenja ovog resursa na njihovom području.*

4.1.1.12. Zakon o privatizaciji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način privatizacije poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža u državnoj svojini.

Nekretninama iz stava 1. ovog člana smatraju se, u smislu ovog zakona, nekretnine koje su po zakonu prešle iz društvene u državnu svojinu, kao i nekretnine koje su nakon 25. aprila 1993. godine stečene državnim kapitalom, ako: 1. se na dan stupanja na snagu ovog zakona ne koriste neposredno za potrebe nosioca prava raspolaganja, niti su potrebne nosiocu prava raspolaganja za ostvarivanje njegovih funkcija, utvrđenih zakonom ili drugim opštim aktom donesenim na osnovu zakona; 2. ne podliježu privatizaciji državnog kapitala u preduzećima i bankama po posebnom zakonu; 3. ne podliježu restituciji po posebnom zakonu.

Stvarna prava na nekretninama koje koriste za obavljanje svoje djelatnosti institucije, ustanove i organizacije čiji je osnivač Republika Srpska, grad, odnosno opština (muzej, dom kulture, biblioteka, arhiv, pozorište, javne ustanove, javna preduzeća i sl.) prenose se po ovom zakonu na te institucije, ustanove i organizacije i neće se privatizovati.

Prodaju nekretnina vrši nosilac prava raspolaganja, odnosno opština ili grad za nekretnine koje nemaju nosioca prava raspolaganja ili je on nepoznat, u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Nekretnine koje se ne prodaju u roku predviđenom u Zakonu prodavac je dužan u daljem roku od 60 dana predati na upravljanje Fondu stanovanja Republike Srpske, radi prodaje po odredbama ovog zakona.

Ugovorena prodajna cijena nekretnine uplaćuje se odjednom na posebni račun Fonda stanovanja Republike Srpske, a sredstva se koriste na način i za namjene propisane članom 15 ovog zakona.

Sredstva ostvarena prodajom nekretnina na osnovu ovog Zakona koriste se za namjene propisane ovim Zakonom i Zakonom o Fondu stanovanja Republike Srpske.

Dio novčanih sredstava ostvarenih prodajom nekretnina na području opštine, odnosno grada, u visini utvrđenoj posebnim programom, koristi se za finansiranje obaveza opština, odnosno gradova iz čl. 53. i 54. Zakona o privatizaciji državnih stanova ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 11/00, 18/01, 35/01, 47/02, 65/03, 3/04 i 70/04). Navedeni program donosi skupština opštine/grada u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Preostali dio novčanih sredstava ostvarenih prodajom nekretnina na području te opštine, odnosno grada Fond će rasporediti prema dinamici pristizanja sredstava:

- u visini od 30%, opštini, odnosno gradu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta,
- u visini od 20%, za rješavanje trajnog stambenog pitanja porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida, prema posebnom programu Narodne skupštine,
- u visini od 30%, za namjene propisane Zakonom o Fondu stanovanja,
- u visini od 20%, za socijalno zbrinjavanje radnika koji u procesu privatizacije i stečaja ostanu bez posla.

Opštine, odnosno gradovi koje su ranije prodale nekretnine po nekom drugom osnovu, nemaju pravo po bilo kom osnovu na sredstva iz stava 1. ovog člana.

Nalaz: *Na prvi pogled reklo bi se da jedinice lokalne samouprave igraju važnu ulogu u prodaji navedenih nekretnina i raspodjeli ostvarenih prihoda po tom osnovu. U praksi, međutim, nije tako. Prodaja je u potpunosti centralizovana na nivou entiteta, a Zakon vrlo precizno određuje namjenu sredstava po osnovu prodaje ovih nekretnina, tako da opštini/gradu preostaje da sačini program utroška sredstava koja su dosta limitirana. Nelogično je da se od jedinica lokalne samouprave oduzme imovina (garaže i poslovni prostori), da se u potpunosti isključe iz odlučivanja o raspolaganju tom imovinom i da im se, nakon prodaje, prenese samo jedan dio ostvarenih prihoda.*

Situacija u tom pogledu nije puno bolja ni nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o privatizaciji državnih stanova („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 70/06). Naprotiv, stiče se utisak da su jedinice lokalne samouprave ovim izmjenama doatile više obaveza, a manje prava, na što upućuju odredbe člana 11. navedenog Zakona, prema kojem grad, odnosno opština preuzima sredstva, prava i obaveze dosadašnjih samoupravnih interesnih zajednica u stambenoj oblasti,

osnovanih na njihovom području, ukoliko to nije već riješeno na drugi način. Istovremeno grad/opština je dužna riješiti radno-pravni status radnika zaposlenih u samoupravnim interesnim zajednicama prema propisima o radnim odnosima, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Preporuka: Jedinicama lokalne samouprave vratiti oduzetu imovinu (garaže i poslovni prostori) i omogućiti im da istom nesmetano raspolažu.

U raspodjeli sredstava od prodatih stanova voditi računa o visini obaveza koje su jedinice lokalne samouprave preuzele u postupku privatizacije državnih stanova.

4.1.1.13. Zakon o zaštiti životne sredine

Organi lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine obavljaju sljedeće poslove:

- izdaju ekološke dozvole na način propisan odredbama ovog zakona kao i odredbama drugih propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine;
- učestvuju u postupcima izdavanja dozvola za djelatnosti koje imaju direktni uticaj na životnu sredinu;
- izvršavaju poslove i zadatke iz svoje nadležnosti propisane zakonima i podzakonskim aktima donesenim na osnovu njih u oblasti zaštite životne sredine.

Opštine/gradovi su dužni da pripreme i donesu programe zaštite životne sredine u periodu od šest godina u skladu sa republičkim strateškim planom.

Lokalni programi zaštite životne sredine sadrže dugoročne mjere i aktivnosti zaštite životne sredine, koji su od interesa i u nadležnosti opštine, odnosno grada, naročito za sljedeće oblasti:

- čistoća životne sredine na toj lokaciji,
- drenaža bujičnih voda,
- tretiranje, prikupljanje, drenaža i prečišćavanje kanalizacije na teritoriji grada,
- tretiranje otpada na teritoriji grada,
- zaštita od buke, vibracije i zagađenosti vazduha nastale kao rezultat aktivnosti javnosti i javnih usluga, npr. ugostiteljstva, opštinskih postrojenja, veleprodaje,
- organizovanje lokalnog transporta,
- snabdijevanje vodom za piće,
- lokalno upravljanje energijom,
- upravljanje zelenim površinama i lokalnim prirodnim zaštićenim područjima.

Očigledno je da su nadležnosti jedinica lokalne samoupravne u ovoj oblasti dosta velike i opravdano se postavlja pitanje njihovih materijalnih mogućnosti i kadrovskih potencijala da kvalitetno odgovore svim obavezama. Zakonom je predviđeno formiranje Fonda za zaštitu životne sredine na nivou RS, dok je pitanje finansiranja ovih aktivnosti na lokalnom nivou prepušteno jedinicama lokalne samouprave da ga same rješavaju.

Nalaz: Za servisiranje nadležnosti i ovlašćenja jedinica lokalne samouprave, po ovom zakonu, nisu predviđena adekvatna materijalna sredstva, zbog čega je efikasnost i efektivnost zaštite životne sredine veoma upitna. Trenutno opštine/gradovi ni materijalno ni organizacioni kadrovski nisu dovoljno kapacitirani da bi na kvalitetan način odgovorili svojim obavezama po ovom zakonu.

Preporuka: Kroz strateške planove razvoja jedinica lokalne samouprave planirati adekvatne izvore sredstava za finansiranje aktivnosti na zaštiti životne sredine (npr. Uspostavljanje fonda za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou), a u okviru opštinske/gradske uprave odvojiti posebnu organizacionu jedinicu koja bi se isključivo bavila pitanjima zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

4.1.1.14. Zakon o rudarstvu

Skupština opštine i skupština grada, na osnovu prethodno pribavljene saglasnosti resornog ministarstva, odlukom utvrđuje prostor na kome se može vršiti eksploatacija pijeska i šljunka, u skladu sa odredbama ovog zakona.

Rudno blago u zemlji i na njenoj površini, kao prirodno bogatstvo, dobro od opšteg interesa, u državnoj je svojini i na njemu se može steći pravo korištenja pod uslovima i na način utvrđen zakonom.

Za korištenje rudnog blaga plaća se naknada u skladu sa zakonom.

Mineralnim sirovinama, u smislu ovog zakona smatraju se:

- sve vrste uglja i uljnih škriljaca;
- ugljikovodonici u tečnom i gasovitom stanju (nafta i gas) i ostali prirodni gasovi;
- radioaktivne mineralne sirovine;
- metalične mineralne sirovine i njihova upotrebljiva jedinjenja;
- nemetalične mineralne sirovine i sirovine za dobijanje građevinskog materijala;
- sve vrste soli i sonih voda;
- podzemne vode: mineralne, termomineralne, termalne i gasovi koji se s njima javljaju (podzemne vode);
- tehnogene mineralne sirovine.

Pravo da vrši eksploataciju mineralnih sirovina preuzeće stiče u skladu sa Zakonom o koncesijama i na osnovu odobrenja ministarstva u smislu odredbi ovog zakona.

Visina naknade za korištenje mineralnih sirovina određuje se ugovorom o koncesiji.

Skupštine opštine, šumska gazdinstva, odnosno upravljači šuma, za svoje potrebe mogu vršiti eksploataciju pijeska i šljunka, kao i mineralnih sirovina iz pozajmišta (kamena) bez naknade, za pravljenje i nasipanje lokalnih i šumskih puteva, a u skladu s odredbama ovog zakona i uz prethodno pribavljenu saglasnost resernog ministarstva.

Pravnim i fizičkim licima može se odobriti eksploatacija mineralnih sirovina (pijesak, šljunak i lomljeni kamen) sa lokaliteta na površini zemlje čije rezerve omogućavaju eksploataciju mineralnih sirovina u količinama do 10.000m^3 , bez miniranja, pod uslovima i na način koji će propisati ministar u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Za korištenje ovih mineralnih sirovina utvrđuje se naknada u iznosu od 2 KM po m^3 eksploatisane mineralne sirovine. Sredstva ostvarena po ovom osnovu čine prihod Republike i opštine u omjeru 30% Republici i 70% opštini na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija mineralne sirovine, a koji se koristi isključivo za namjene utvrđene u članu 61. Zakona.

Preduzeća koja vrše eksploataciju mineralnih sirovina plaćaju naknadu u visini od 3,2% do 4% od ukupnog prihoda ostvarenog prodajom i korištenjem mineralnih sirovina, što se definiše posebnim pravilnikom koji donosi ministar.

Prema članu 61. Zakona sredstva ostvarena od naknade po osnovu eksploatacije mineralnih sirovina predstavljaju prihod Republike i opštine koji se dijeli u omjeru 30% Republici i 70% opštini na čijoj se teritoriji vrši eksploatacija mineralne sirovine.

Sredstva koja čine prihod budžeta opštine, koriste se namjenski za:

- istraživanje i izgradnju alternativnih privrednih kapaciteta putem stimulativnog kreditiranja u skladu sa planom i programom razvoja koje usvaja skupština opštine, a najmanje 70% od ukupnih sredstava koja se uplate po ovom osnovu;
- izgradnju primarnih infrastrukturnih objekata (vodovodi, kanalizacija, toplovodi, lokalni putevi i sl.) koji su u funkciji privrednog razvoja i zapošljavanja;
- kontrolu zaštite životne sredine.

Katastar eksploatacionih polja vodi nadležno ministarstvo.

Nalaz: Očigledno je da u postupku odlučivanja u dodjeli koncesije za korištenje rudnog blaga jedinice lokalne samouprave nemaju neke naročite ingerencije. Posebno je loša pozicija opštine/grada u pogledu određivanja visine koncesione naknade, tako da njihov prihod, po tom osnovu praktično zavisi od rezultata kojeg u provođenju tenderskog ili drugog postupka dodjele koncesije ostvari Vlada RS, odnosno resorno ministarstvo. Pozitivna strana ovog zakona, sa aspekta interesa jedinica lokalne samouprave, je što predviđa da se 70% koncesione naknade uplaćuje u korist budžeta opštine/grada na čijoj teritoriji se vrši iskorišćavanje rudnog bogatstva. Jedinice lokalne samouprave su, međutim, ograničene u pogledu raspolaganja tim sredstvima, budući da je njihova namjena precizno definisana Zakonom.

Preporuka: Izmjenom Zakona dati širi prostor jedinicama lokalne samouprave da ova sredstva troše u skladu sa vlastitim razvojnim prioritetima.

4.1.1.15. Zakon o koncesijama

Ovim zakonom utvrđuju se uslovi pod kojim se domaćim i stranim pravnim licima mogu dodjeljivati koncesije za obezbjeđivanje infrastrukture i usluga, te istraživanje, eksploraciju prirodnih resursa, finansiranje, projektovanje, izgradnju, obnovu, održavanje i/ili rukovođenje radom te infrastrukture i svih za nju vezanih objekata i uređaja u oblastima koje su u ustavnoj nadležnosti Republike Srpske. Predmet koncesije može biti:

- 1) Izgradnja i korištenje ili korištenje:
 - puteva i pripadajućih infrastrukturnih objekata,
 - željezničkih pruga, plovnih kanala i luka i
 - aerodroma;
- 2) Korištenje vodotoka i drugih voda;
- 3) Izgradnja energetskih objekata;
- 4) Izgradnja i/ili korištenje hidroakumulacija, izuzev prenosa električne energije;
- 5) Istraživanje i/ili korištenje energetskih i drugih mineralnih sirovina;
- 6) Istraživanje i/ili korištenje sirove nafte i zemnog gasa;
- 7) Korištenje građevinskih zemljišta;
- 8) Korištenje šuma i šumskog zemljišta;
- 9) Lovstvo i ribolov;
- 10) Izgradnja, korištenje i upravljanje cjevovodnim transportom nafte i gasa i skladištenje u cjevovodnim terminalima;
- 11) Igre na sreću;
- 12) Poštanske i telekomunikacijske usluge, izuzev zajedničkih i međunarodnih komunikacija iz člana III1 (x) Ustava Bosne i Hercegovine;
- 13) Putnički i teretni željeznički saobraćaj;
- 14) Javni linijski prevoz putnika;
- 15) Korištenje ljekovitih, termalnih i mineralnih voda;
- 16) Istraživanje i /ili korištenje nemetalnih mineralnih sirovina, uključujući sve sekundarne mineralne sirovine utvrđene posebnim zakonom;
- 17) Hidromelioracioni sistemi i sistemi za vađenje materijala iz vodotoka i vodnih površina;
- 18) Uređivanje i /ili korištenje korita, obala rijeka i jezera;
- 19) Korištenje poljoprivrednog zemljišta;
- 20) Prostori i objekti prirodnog i građevinskog nasljeđa;
- 21) Komunalne djelatnosti i druge javne službe, kao i izgradnja, održavanje i korištenje komunalnih objekata;
- 22) Upravljanje i prerada otpada, osim otpada koji je obezbjeđen komunalnom djelatnošću;
- 23) Djelatnosti u oblasti turizma;
- 24) Djelatnosti od opštег interesa;
- 25) Druga dobra u smislu člana 2 utvrđena u Dokumentu o politici dodjele koncesija iz člana 14. ovog zakona.

Poseban oblik koncesije, u smislu ovog zakona, je ustupanje izgradnje objekata postrojenja ili pogona, putem finansiranja projekata po BOT sistemu (Build-Operate-Transfer), izgradnja i finansiranje kompletног objekta, postrojenja ili pogona, njegovo korištenje i predaja u svojinu koncedentu u ugovorenom roku, koji ne može biti duži od roka utvrđenog ovim zakonom.

U uporednom pravu koncesije se najčešće definišu kao pravni odnos između države, koncedenta i pravnog ili fizičkog lica, koncesionara, u kome država ustupa pravnom ili fizičkom licu pravo krišćenja prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi ili vršenje javne službe uz određenu naknadu. Najčešće se daje u rudarstvu, poljoprivredi, šumarstvu, saobraćaju, snabdijevanju energijom, komunalnim službama.

Prema predmetu koncesije uobičajena je podjela na koncesije za korištenje prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i koncesije za vršenje javnih službi. U uporednom zakonodavstvu se prirodnim bogatstvom smatra zemljište, šume, rude, vode i sl., a pod dobrima u opštoj upotrebi se obično podrazumijevaju javni putevi, parkovi, trgovi, ulice, lovišta, komunalna dobra, sredstva u oblasti infrastrukture. Privredne djelatnosti od opшteg interesa su posebnim zakonom određene kao oblasti od opшteg interesa, a to su uglavnom elektroprivreda, PTT, saobraćaj, željeznički saobraćaj, vodoprivreda, komunalne djelatnosti i slično.

„Koncedent“ - je Republika Srpska, odnosno Vlada Republike Srpske ili po ovlašćenju Vlade Republike Srpske, resorno ministarstvo ili drugi ovlašćeni organi.

Odluku o dodjeli koncesije donosi Vlada Republike Srpske, na osnovu koje Vlada, odnosno, po ovlašćenju Vlade nadležno ministarstvo, i/ili organ lokalne uprave i/ili javno preuzeće koje vrši upravljanje predmetom koncesije zaključuje ugovor o koncesiji.

Očigledno je da Zakon o koncesijama samo daje mogućnost Vladi RS da kao koncedenta odredi organ lokalne samouprave, što je na prostorima Republike Srpske, u pravilu, pitanje političkih odnosa lokalnog i entitetskog nivoa.

Bilo bi mnogo bolje kada bi se ovaj Zakon uskladio sa Zakonom o komunalnim djelatnostima i kada bi jedinice lokalne samouprave imale izvorno zakonsko pravo da daju na koncesije bar komunalnu infrastrukturu.

Nalaz: *Jedinice lokalne samouprave su, gotovo u potpunosti, isključene iz postupka dodjele koncesija, a mogućnost koju Zakon daje Vladi RS da kao koncedenta odredi organ lokalne samouprave, u praksi se veoma rijetko primjenjuje. Pozicija jedinica lokalne samouprave u oblasti koncesija uslovljena je, dobrim dijelom, načinom na koji je tretirana opštinska/gradska svojina i njihovo vlasništvo nad lokalnim resursima.*

Preporuka: *Kroz izmjene i dopune Zakona o koncesijama obezbijediti veće ingerencije opština/gradovima prilikom odlučivanja o dodjeli koncesija. Zakonom precizno odrediti situacije u kojima su jedinice lokalne samouprave koncedenti,*

naročito u oblasti komunalne infrastrukture. Izmjene i dopune Zakona treba da budu posljedično vezane za promjenu ukupne pozicije jedinica lokalne samouprave u raspolaganju i vlasništvu nad lokalnim resursima.

4.1.1.16. Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije

Prema ovom Zakonu, sredstva ostvarena od naknada za korištenja hidroakumulacionih objekata izgrađenih na zauzetom zemljištu, u svrhu proizvodnje električne energije u hidroelektranama i korištenje prirodnih neobnovljivih resursa (ugalj), u svrhu proizvodnje električne energije u termoelektranama, predstavljaju prihod opština. Navedena sredstva vode se na posebnom računu budžeta opština i koriste se namjenski za:

- istraživanje i izgradnju alternativnih privrednih kapaciteta putem stimulativnog kreditiranja u skladu sa planom i programom razvoja koji usvaja skupština opštine, a najmanje 70% od ukupnih sredstava koja se uplate po ovom osnovu;
- izgradnju primarnih infrastrukturnih objekata (vodovodi, kanalizacija, toplovodi, lokalni putevi i sl.) koji su u funkciji privrednog razvoja i zapošljavanja i
- kontrolu zaštite životne sredine (ekologija).

Jačanje materijalne osnove jedinica lokalne samouprave u ovom slučaju vezana je za maksimalno korištenje prirodnih resursa za proizvodnju električne energije, u okvirima koje definišu komercijalni potencijal i standardi zaštite životne sredine.

Nalaz: Jedinice lokalne samouprave imaju veoma mali prostor u odlučivanju o namjeni ovih sredstava, budući da je to zakonska materija.

Preporuka: Izmijeniti Zakon u smislu brisanja procenta izdvajanja za privredni razvoj i zapošljavanje ili predvidjeti veće mogućnosti trošenja prikupljenih sredstava po ovom osnovu za izgradnju infrastrukturnih objekata.

4.1.1.17. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima

Ovim zakonom uređuju se uslovi i postupak za prodaju i prenošenje državnog kapitala u preduzećima, koji je u svojini Republike Srpske, u svojinu domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica.

Predmet privatizacije su akcije i udjeli koji se nalaze u portfelju Akcijskog fonda, državni kapital u preduzećima koja se do dana stupanja na snagu ovog zakona nisu konstituisala u skladu sa Zakonom o preduzećima, odnosno Zakonom o javnim preduzećima.

Ovlašćeni prodavac državnog kapitala iz člana 4. ovog zakona je Investiciono-razvojna banka Republike Srpske a.d. Banja Luka.

Državni kapital u preduzećima iz oblasti proizvodnje i distribucije električne energije, naftne industrije, željezničkog saobraćaja, telekomunikacija, vodosnabdijevanja, rudarstva i šumarstva, javnih medija, igara na sreću, proizvodnje oružja, vojne opreme i ostalim preduzećima od strateškog značaja privatizuje se po posebnim privatizacionim programima koje donosi Vlada Republike Srpske, uz saglasnost Narodne skupštine Republike Srpske.

Zakon o privatizaciji državnog kapitala praktično se odnosi na akcije i udjele koji se nalaze u portfelju Akcijskog fonda, kao i na državni kapital u preduzećima koja se još nisu konstituisala kao društva kapitala. U tom kontekstu, sa aspekta jedinica lokalne samouprave ništa ne bi bilo sporno, da se kao jedini titular državnog kapitala ne pojavljuje Republika Srpska, a kao jedini ovlašćeni prodavac Investiciono-razvojna banka RS. Tako se i za privatizaciju državnog kapitala u preduzećima u oblasti vodosnabdijevanja (član 6. tačka 1.) predviđaju posebni privatizacioni programi koje donosi Vlada RS, uz saglasnost Narodne skupštine RS, što upućuje na zaključak da se opština/grad ne može pojavit u ulozi vlasnika i odlučivati o raspolaganju ovim akcijama ili udjelima.

U prilog tome je i odredba iz člana 10. tačka 2. Zakona koja glasi: "Akcije i udjeli koje čini državni kapital u Republici Srpskoj uključuju se u portfelj Akcijskog fonda Republike Srpske."

Postoji nekoliko načina rješenja ovog problema.

- Da se Zakon o komunalnim djelatnostima primjeni kao lex specialis i da se, po tom osnovu, jedinice lokalne samouprave u sudski registar i Centralni registar hartija od vrijednosti upišu kao vlasnici državnog kapitala, čime bi on bio izuzet iz Zakona o privatizaciji državnog kapitala.
- Da se Zakon o privatizaciji državnog kapitala izmjeni u dijelu komunalnih djelatnosti i pravo raspolaganja akcijama ili udjelima prenese na jedinice lokalne samouprave.
- Da se posebnim zakonom o sticanju dobara reguliše ova materija na način da se jedinice lokalne samouprave pozicioniraju kao titulari državnog dijela kapitala u komunalnim preduzećima (sva preduzeća koja obavljaju djelatnosti od opštег interesa na lokalnom nivou).

Nalaz: Jedinice lokalne samouprave su u potpunosti isključene iz procesa privatizacije državnog kapitala u preduzećima Republike Srpske. Posljedično, akcije i udjeli po osnovu državne svojine (državni kapital) uključeni su u portfelj Akcijskog fonda RS koji, na osnovu toga, u ime i za račun Republike Srpske ostvaruje sva vlasnička prava. Takva situacija naročito se negativno odražava na funkcionisanje komunalnih djelatnosti, budući da se radi o djelatnostima od lokalnog značaja, a da opštine/gradovi, istovremeno, nemaju nikakve ingerencije u upravljanju komunalnim preduzećima.

Preporuka: Akcije u komunalnim preduzećima, računajući i akcije koje je stekla Republika Srpska u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima, prenijeti na jedinicu lokalne samouprave na čijoj teritoriji komunalno preduzeće ima sjedište.

4.1.1.18. Zakon o vodama

Vode su opšte dobro i pod posebnom su zaštitom Republike Srpske, kao sastavnog dijela Bosne i Hercegovine.

Javno vodno dobro čine svi segmenti vodnog dobra, kao što su: zemljische ćestice, vodni ili hidrotehnički objekti, rijeke i potoci sa definisanim morfološkim, geološkim i hidrološkim sadržajem, koji su do dana stupanja na snagu ovog zakona bili upisani u zemljischenim knjigama, odnosno katastru nepokretnosti kao javno vodno dobro od opšteg interesa ili su definisani u drugim dokumentima javnog karaktera, odnosno koji su na osnovu zakona postali državno vlasništvo.

Prethodno definisano vodno dobro u vlasništvu je Republike Srpske. Ovlašćenja upravljanja javnim vodnim dobrom u vlasništvu Republike Srpske vrše organi uprave, upravne organizacije ili nadležni subjekti sa javnim ovlašćenjima, u onom obimu i na način kako im je to ovim ili drugim zakonom ili drugim aktima nadležnog organa preneseno u nadležnost.

Vodni objekti s obzirom na njihovu namjenu su:

- a) Zaštitni vodni objekti u koje spadaju: nasipi, obaloutvrde, uređena korita-vodotoci, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane sa akumulacijama, ustave, retenzije, pumpne stanice za odbranu od poplava i drugi pripadajući objekti;
- b) objekti za zaštitu od erozija i bujica;
- c) vodni objekti za odvodnjavanje u koje spadaju: osnovna i detaljna odvodna kanalska mreža, pumpne stanice za odvodnjavanje, i drugi pripadajući objekti;
- d) vodni objekti za korištenje i iskorišćavanje voda:
 - osnovni objekti za vodosnabdijevanje stanovništva i industrije,
 - za navodnjavanje-akumulacije, dovodni kanali i tuneli, vodozahvatne građevine, pumpne stanice, ustave, dovodna i razvodna mreža i drugi pripadajući objekti,
 - za korištenje vodnih snaga - akumulacije, dovodni i odvodni tuneli i postrojenja i drugi pripadajući objekti i oprema,
 - za plovidbu-plovni putevi, prevodnice i ustave, drugi pripadajući objekti i oprema,
 - vještački ribnjaci, rekreativni bazeni i jezera, kao i objekti za kavezni uzgoj riba,
- e) vodni objekti za zaštitu voda od zagađivanja u koje spadaju: kolektori za prijem i transport otpadnih voda, uređaji za prečišćavanje otpadnih voda, odlagališta za otpadne materije i ispusti u prijemnik i drugi pripadajući objekti i oprema.

U slučajevima pod c), d) i e) pojedinim vodnim objektima mogu da upravljaju, pored Republičke agencije za vode, jedinice lokalne samouprave i javnih preduzeća, odnosno fizičko lice kao vlasnik objekta ili po posebnom zakonu osnovano i registrovano pravno

lice. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS i jedinica lokalne samouprave mogu propisati posebne mjere bezbjednosti za takve objekte.

Ovdje treba primijetiti da Zakon o vodama ne daje izvorno pravo jedinicama lokalne samouprave da upravljaju navedenim objektima, već to predviđa kao mogućnost, što znači da o tome treba da odluče viši nivoi vlasti.

Lokalna izvorišta voda za piće kaptirana i nekaptirana, koja bi uslijed izgradnje novih vodnih objekata za vodosnabdijevanje mogla ostati izvan upotrebe, moraju se zaštititi od uništavanja ili propadanja i redovno održavati u najnužnijem obimu zbog osiguranja njihove pogonske spremnosti za slučajeve ponovnog korištenja u vanrednim okolnostima. Za ove aktivnosti odgovorna je jedinica lokalne samouprave i lice koja upravlja novim vodnim objektom za vodosnabdijevanje i lokalnim izvorištem.

Preneseno pravo upravljanja na vodnim objektima, po ovom Zakonu, na javna preduzeća ili pravna lica registrovana za upravljanje melioracionim sistemima ili sistemima za zaštitu od bujica, obavljanje komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja, ili pravna lica registrovana za obavljanje komunalne djelatnosti za odvod i prečišćavanje otpadnih voda, ili druga pravna lica, ne isključuje odgovornost zakonskog korisnika, odnosno vlasnika tih objekata da se ti objekti održavaju u funkcionalnom stanju i koriste samo u skladu s njihovom prirodom i namjenom, izdatim vodopravnim aktima i drugim opštim aktima donesenim na osnovu ovog zakona. Pod korištenjem voda, u skladu sa odredbama ovog zakona, smatra se:

- a) zahvatanje, crpljenje i upotreba površinskih i podzemnih voda za različite namjene (snabdijevanje vodom za piće, sanitарne i tehnološke potrebe, navodnjavanje i drugo),
- b) korištenje vodnih snaga za proizvodnju električne energije i druge pogonske potrebe,
- c) korištenje vode za uzgoj ribe,
- d) korištenje vode za plovidbu,
- e) korištenje vode za sport, kupanje, rekreaciju i druge slične namjene.

Ministarstvo, u skladu sa odredbama ovog zakona, donosi pravilnike o graničnim vrijednostima zagađujućih materija u otpadnim vodama i drugim zahtjevima kada je u pitanju ispuštanje otpadnih voda u površinske vode, zemljište, javni kanalizacioni sistem, kao i za ostale opasne materije čije je ispuštanje u vodu, zemljište koje pripada vodnom dobru, šumsko i poljoprivredno zemljište zabranjeno.

Prije donošenja propisa iz stava 1. ovog člana, Ministarstvo će osigurati njegovu usaglašenost sa istim propisom drugog entiteta, kroz konsultacije pri njihovim donošenjima.

Jedinica lokalne samouprave može donijeti stroži propis iz stava 1. ovog člana za vode koje su u njenoj nadležnosti. Vodne katastre čine:

- a) katastar voda,
- b) katastar vodnog dobra i vodnih građevina,
- c) katastar uređenja i zaštite od štetnog djelovanja voda,

- d) katastar korištenja voda,
- e) katastar zaštite voda,
- f) katastar ostale vodne infrastrukture.

Katastar voda sadrži podatke o površinskim i podzemnim vodama. Vodni katastri sadrže statične i vremenski promjenljive podatke.

U vodnoj knjizi vodi se evidencija o izdatim vodnim smjernicama, vodnim saglasnostima, vodnim dozvolama i nalozima. Vodne knjige se sastoje od registra, zbirke isprava i tehničke dokumentacije. Vodne knjige vode organi nadležni za izdavanje vodnih akata.

Nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave za vode dužno je dostaviti kopije izdatih vodnih akata Agenciji za vode koja je mjesno nadležna na njenom području.

Kopije vodne knjige dostavljaju se kvartalno Ministarstvu i njima se rukuje u skladu sa posebnim propisom koji reguliše kancelarijsko poslovanje i čuvanje arhivske građe.

Ministarstvo, u skladu sa ovim i posebnim propisima, vodi registar koncesija na vodama i vodnom dobru u koji se unose podaci o pripremama koncesije od strane Ministarstva, odlukama nadležnih organa i ugovorima o koncesijama na vodama i vodnom dobru.

(2) Nezavisno od nadležnosti za dodjelu koncesija, organ koji dodjeljuje koncesiju dostaviće Ministarstvu kopiju dokumentacije o dodjeli koncesije.

Sredstva za obavljanje poslova i zadataka u skladu sa ovim zakonom, funkcionisanje i održavanje nekretnina i vodnih objekata od opšteg značaja, očuvanje vrijednosti izgrađenih vodnih objekata i sistema, preuzimanje mjera javnog investiranja i kapitalna izgradnja vodnih objekata, po ovom zakonu, obezbjeđuju se iz:

- a) posebnih vodnih naknada,
- b) prihoda po osnovu zakupa javnog vodnog dobra,
- c) opšteg dijela budžeta Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave,
- d) donacija.

Posebne vodne naknade iz tačke a) i osnovice za njihov obračun su:

- a) Naknada za zahvatanje površinskih i podzemnih voda. Osnovica za obračun je jedan kubni metar zahvaćene vode. Stopa koja se primjenjuje za obračun ove naknade može biti različita, na propisanoj stručnoj i naučnoj osnovi, zavisno od namjene i kvaliteta vode. Ova kategorija posebnih vodnih naknada obuhvata sljedeće vrste zahvatanja:
 - vode za piće za javno vodosnabdijevanje,
 - vode i mineralne vode koja se koristi za flaširanje vode,
 - vode za navodnjavanje,
 - vode za uzgoj ribe,
 - vode za industrijske procese, uključujući i termoelektrane,
 - vode za druge namjene i druge slučajeve namjene za ljudsku upotrebu.

- b) Naknade za proizvodnju električne energije dobijene korištenjem hidroenergije. Osnovica za obračun je 1 kwh (jedan kilovat čas) proizvedene električne energije.
- c) Naknade za zaštitu voda:
 - Naknada za zaštitu voda koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja koriste naftu ili naftne derivate. Osnovica za obračun je jedinica snage pogonskog agregata;
 - Naknada za ispuštanje otpadnih voda. Osnovica za obračun naknade je zagađenje izraženo preko EBS-a (ekvivalentni broj stanovnika);
 - Naknada za uzgoj ribe u kavezima potopljenim u površinskim vodama. Osnovica za obračun naknade je kilogram proizvedene ribe i stavljene u promet;
 - Naknada za upotrebu vještačkih đubriva i hemikalije za zaštitu biljaka. Osnovica za obračun naknade je kilogram proizvedenog ili uvezenog vještačkog đubriva ili hemikalije za zaštitu biljaka.
- d) Naknada za vađenje materijala iz vodotoka. Osnovica za obračun ove naknade je metar kubni izvađenog korisnog materijala.
- e) Naknada za zaštitu od voda:
 - Naknada za zaštitu od voda poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta koje je zaštićeno objektima za zaštitu od voda. Primjenjuju se definicije poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta usvojene u propisima o uređenju prostora. Osnovica za obračun ove naknade je hektar zaštićenog zemljišta, a za manje površine kvadratni metar. Stopa koja se primjenjuje za obračun ove naknade može biti različita zavisno od vrste branjene površine.
 - Naknada za zaštitu od voda stambenih, poslovnih i drugih objekata koji su zaštićeni objektima za zaštitu od voda. Primjenjuje se definicija koja je usvojena u propisima o uređenju prostora. Osnovica za obračun ove naknade je metar kvadratni objekta.

Navedene stope posebnih vodnih naknada propisuje Vlada, na prijedlog Ministarstva, osim za slučajeve predviđene u tački e), budući da te naknade predstavljaju prihod jedinice lokalne samouprave na čijem se prostoru to zemljište nalazi i, kao takve, propisuju se od te administracije.

Vodne naknade i prihode prikupljene po osnovu zakupa javnog vodnog dobra Ministarstvo prati za svaki oblasni riječni sliv posebno, a nadležni organ, sve ove naknade, osim onih pod tačkom c), alineja 1., 2. i 3. raspoređuje na sljedeći način:

- a) 70% na račun posebne namjene za vode,
- b) 30% na račun posebne namjene budžetu jedinice lokalne samouprave.

Naknade pod tačkom c), alineja 1., 2. i 3. nadležni organ raspoređuje na sljedeći način:

- a) 55% na račun posebne namjene za vode,

- b) 15% na račun posebne namjene za zaštitu životne sredine Republike Srpske i
- c) 30% na račun posebne namjene budžetu jedinice lokalne samouprave.

Navedena raspodjela sredstava može se promijeniti u odnosu na sredstva usmjerena jedinicama lokalne samouprave, a procjenu potrebe redifinisanja raspodjele svake dvije godine vrši Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Na prijedlog Ministarstva Vlada RS donosi posebnu odluku o usvojenoj raspodjeli vodnih naknada, pridržavajući se prethodno definisanih relativnih odnosa između pojedinih korisnika tih sredstava.

Nalaz: *Očigledno je da su, po ovom zakonu, jedinice lokalne samouprave pasivni potrošači navedenih sredstava i nemaju posebno efikasnih mehanizama da utiču na njihovu visinu i način obračuna.*

Preporuka: *Obezbijediti jedinici lokalne samouprave veće ingerencije u donošenju odluka o korištenju voda na njenoj teritoriji.*

4.1.1.19. Zakon o poljoprivrednom zemljištu

Ovim zakonom uređuju se: planiranje, zaštita, uređenje, korištenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, kao i druga pitanja od značaja za poljoprivredno zemljište kao dobro od opšteg interesa.

Poljoprivredno zemljište kao prirodno bogatstvo i dobro od opšteg interesa koristi se za poljoprivrednu proizvodnju i ne može se koristiti u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim ovim Zakonom.

Jedinice lokalne samouprave ne mogu utvrđivati opšti interes niti mogu svojim odlukama oslobađati od plaćanja dijela naknade koji njima pripada.

Ako jedinice lokalne samouprave, poljoprivredno zemljište kome je planskim aktom određena druga namjena, odnosno koje je proglašeno građevinskim – prodaju ili na drugi način dodjeljuju korisnicima kao građevinsko, obavezne su prije toga da plate naknadu za promjenu namjene.

Naknada za trajnu promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta utvrđuje se u visini katastarskog prihoda za to zemljište za tekuću godinu, uvećano za:

- a) 500 puta za I katastarsku klasu,
- b) 400 puta za II katastarsku klasu,
- c) 300 puta za III katastarsku klasu,
- d) 200 puta za IV katastarsku klasu,
- e) 100 puta za V, VI, VII i VIII katastarsku klasu.

Naknada za privremenu promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta utvrđuje se u iznosu od 50% od visine naknade za trajnu promjenu namjene.

Visinu ove naknade utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave u postupku po zahtjevu korisnika, odnosno investitora za izdavanje poljoprivredne saglasnosti.

Naplaćena naknada po osnovu promjene namjene poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe usmjerava se u odnosu 30% u budžet Republike Srpske, a 70% u budžet opštine na čijem se području nalazi zemljište.

Sredstva od naplaćene naknade mogu se koristiti samo za osposobljavanje za poljoprivrednu proizvodnju drugog neplodnog zemljišta ili melioracije poljoprivrednog zemljišta slabijeg kvaliteta, za izradu osnova zaštite, uređenja i korištenja poljoprivrednog zemljišta, ispitivanje plodnosti poljoprivrednog zemljišta kod poljoprivrednih domaćinstava prema programu jedinice lokalne samouprave, kao i za podsticanje integralne i organske proizvodnje.

Pašnjacima u svojini Republike upravljaju jedinice lokalne samouprave. Uslove u pogledu korištenja pašnjaka i visinu naknade utvrđuje Ministarstvo.

Sredstva od naknade za korištenje pašnjaka po osnovu ispaše stoke pripadaju jedinici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi pašnjak.

Ako se pašnjak nalazi na teritoriji dvije ili više opština, naknada za korištenje pašnjaka plaća se srazmjerno površini pašnjaka. Sredstva od zakupnine za zemljište u svojini Republike uplaćuju se u odnosu:

- a) 30% na račun budžeta Republike i
- b) 70% na račun budžeta jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište.

Sredstva ostvarena prodajom poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike posebna su vrsta prihoda, i to 70% budžeta jedinica lokalne samouprave na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi i 30% budžeta Republike.

Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike može se dati domaćem i stranom pravnom licu na period do 30 godina, u svrhu:

- a) biljne i stočarske proizvodnje i
- b) za dugogodišnje zasade.

Dodjela poljoprivrednog zemljišta na korištenje po osnovu koncesije vrši se u skladu sa Zakonom o koncesijama Republike Srpske i Pravilima Komisije za koncesije.

Vlada Republike Srpske, posredstvom koncesije, donosi odluku o dodjeli poljoprivrednog zemljišta pravnom licu na korištenje. Ova odredba može da izazove nesuglasice lokalnog i entitetskog nivoa vlasti, kada su u pitanju pašnjaci, budući da pravo upravljanja pripada jedinicama lokalne samouprave (član 49. stav 1.). S tim u vezi moglo bi se Zakonom o koncesijama predvidjeti da za pašnjake koncesiju dodjeljuju jedinice lokalne samouprave, uz iste nadležnosti Komisije za koncesije RS i istu proceduru koja važi za ostalo poljoprivredno zemljište.

Nalaz: Poljoprivredno zemljište je još jedan resurs na čije korištenje jedinice lokalne samouprave imaju veoma skroman uticaj. Jedinice lokalne samouprave ne mogu utvrđivati opšti interes niti mogu svojim odlukama oslobađati od plaćanja dijela naknade koji njima pripada. Zakonom je, istina, predviđeno da veći dio naknade za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem po svim osnovama (u pravilu 70%) predstavlja budžetski prihod jedinica lokalne samouprave, ali je u segmentu odlučivanja i kontrole uloga opština/gradova minorna.

Preporuka: Uskladiti Zakon o koncesijama sa ovim Zakonom i obezbijediti veće ingerencije opština/gradovima kod dojeljivanja koncesija na poljoprivredno zemljište. Najefikasnije bi bilo zakonsko rješenje po kojem bi se kao koncendent za poljoprivredno zemljište pojavljivala jedinica lokalne samouprave.

4.1.1.20. Zakon o šumama

Šume i šumska zemljišta su, zbog svojih opštekorisnih funkcija i privrednog značaja, dobro od opšteg interesa i uživaju posebnu brigu i zaštitu države.

Šumama i šumskim zemljištem u vlasništvu Republike Srbije upravlja i gazduje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Državne šume koje do donošenja ovog zakona nisu bile u sastavu šumskoprivrednih i van šumskoprivrednih područja ulaze u sastav šumskoprivrednih područja.

Industrijskim plantažama upravljuju i gazduju njihovi vlasnici u skladu sa odredbama ovog zakona.

Privatnim šumama upravljuju i gazduju njihovi vlasnici u skladu sa odredbama ovog zakona.

Državne šume se ne mogu otuđivati niti prevoditi u druge oblike svojine, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno. Izuzetno, promet šuma može se vršiti samo u postupku komasacije i zamjene.

Šume i šumska zemljišta u državnoj svojini ne mogu se davati u zakup, osim u izuzetnim slučajevima, ako se time obezbeđuje njegovo racionalno korištenje, pod uslovima određenim u opštem aktu preduzeća koje gazduje tim zemljištem. Šumsko zemljište u državnoj svojini dato u zakup, ne može se koristiti za izgradnju.

Državnim šumama i šumskim zemljištem obuhvaćenim šumskoprivrednim područjima u Republici Srbiji upravlja i gazduje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Šume i šumsko zemljište ne ulaze u imovinu Javnog preduzeća šumarstva i ne mogu biti predmet privatizacije.

Vlada Republike Srbije kontroliše ostvarivanje opšteg interesa kroz djelatnost Javnog preduzeća šumarstva, racionalnost njegovog poslovanja, namjenskog trošenja sredstava i njegov ukupan poslovni uspjeh.

Vlasnici privatnih šuma dužni su, na vrijednost neto posječene drvne mase u tekućoj godini, obračunate po tržišnim cijenama franko kamionski put uplatiti iznos od 10% na poseban račun opštine, za reprodukciju šuma.

Radi obezbeđenja materijalnih i drugih uslova za rekonstrukciju degradiranih i izdanačnih šuma i pošumljavanje goleti i krša (proširena reprodukcija šuma), kao i unapređenje opštetskorisnih funkcija šuma uvodi se posebna naknada.

Preduzeća i druga pravna lica koja na teritoriji Republike Srpske obavljaju privrednu djelatnost, plaćaju naknadu za korištenje opštetskorisnih funkcija, šuma u visini od 0,1% od poslovnog prihoda, na poseban račun Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Raspodjela sredstava proširene reprodukcije šuma, po korisnicima izvršiće se po kriterijumima koje će podzakonskim aktom utvrditi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Upravljači državnih šuma obavezni su da izdvajaju 10% finansijskih sredstava od vrijednosti prodatih šumskih drvnih sortimenata utvrđene po cijenama u šumi na panju u cjenovniku Javnog preduzeća šumarstva, za razvoj opštine sa koje potiču prodati sortimenti.

Nalaz: Koncept i ideja ovog Zakona nisu upitni sa aspekta pozicije lokalne samouprave. Ostaje jedino dilema da li je 10% finansijskih sredstava od vrijednosti prodatih šumskih drvnih sortimenata na prikazani način, dovoljno sa aspekta razvojnih potreba opština/gradova i troškova infrastrukture koja se koristi prilikom iskorišćavanja šuma, posebno onih kojima je šuma daleko najvažniji prirodni resurs.

Preporuka: U navedenom kontekstu moglo bi se razmisiliti o selektivnom pristupu i odrediti veći procenat naknade nerazvijenim opštinama na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija šuma.

4.1.1.21. Rezime analize zakonskog okvira u RS

Prema važećim propisima u Republici Srpskoj jedinice lokalne samouprave su odgovorne za funkcije koje su im date u nadležnost, ali istovremeno nisu vlasnici imovine koja im je potrebna za obavljanje tih nadležnosti. Obezbeđenje finansijskih i materijalnih prepostavki potrebnih za obavljanje funkcija jedinica lokalne samouprave, podrazumijeva njihov puni subjektivitet, a isti nije potpun bez imovinskopratne komponente, odnosno bez mogućnosti da jedinica lokalne samouprave bude titular prava svojine i drugih imovinskih prava na dobrima koje koristi.

Jedinica lokalne samouprave je pravno lice, a to znači da može da ima svoju imovinu. Imovinu kao skup imovinskih prava čine pravo svojine, ali i druga stvarna prava na stvarima i drugim dobrima na kojima ne može biti zasnovano pravo svojine, ali mogu prava uža od prava svojine. Stoga je potrebno izvršiti prenos imovine jedinicama

lokalne samouprave, potrebne za obavljanje funkcija iz njene nadležnosti, kao i imovine koja je finansirana i izgrađena sredstvima lokalne zajednice. Mada je Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave stupio na snagu 01. augusta 2006. godine, do danas nije bilo ozbiljnih pomaka da se obezbijedi njegova implementacija. Međutim, većina predstavnika opština, kao i stručne javnosti smatra da je Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave velikim dijelom neprovodiv. Prije svega to je rezultat i neusaglašenosti propisa koji tretiraju predmetnu oblast, mada se velikim dijelom postavlja i pitanje osnova za donošenje navedenog zakona i s tim u vezi pitanje ustavnih promjena.

Članom 3. Zakona o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, 4/93, 29/94, 31/94, 9/95, 8/96, 9/96) je regulisano da sredstva u društvenoj svojini svih pravnih lica čije je sjedište na teritoriji Republike Srpske, postaju po sili zakona državna svojina. Zakonom nije decidno utvrđeno da je titular navedene svojine Republika Srpska, mada se prema važećim propisima Republika Srpska pojavljuje kao vlasnik navedene imovine-akcija u dijelu utvrđenom Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 51/06, 1/07) i Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u bankama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/98). Republika Srpska je u prvoj fazi pretvorila društvenu u državnu svojinu, ukinula ograničenja vlasničkih prava na privatnoj imovini (zemljišni maksimum, maksimum poslovnog prostora u vlasništvu), a zatim pristupila privatizaciji državnog vlasništva u preduzećima i bankama.

Zakon o lokalnoj samoupravi otvorio je proces decentralizacije vlasti u Republici Srpskoj, te je veoma značajno da se putem normativne aktivnosti koja podrazumijeva reformu sektorskog zakonodavstva obezbijedi prenošenje ovlaštenja sa centralnog nivoa vlasti na lokalni nivo u cilju obezbjeđenja ostvarivanja poslova iz samostalnog djelokruga. Zakonom o lokalnoj samoupravi bilo je predviđeno da se zakoni i drugi propisi usklade sa odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana njegovog stupanja na snagu (do 26. novembra 2005. godine). Međutim, najvećim dijelom nisu izvršene izmjene ostalih zakona i propisa i njihovo usklađivanje sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, naročito ne u oblastima koje je Zakon utvrdio da se obavljaju u okviru samostalnih nadležnosti jedinice lokalne samouprave, gdje se prije svega misli na vršenje imovinsko-pravnih poslova, kao i u oblasti komunalnih djelatnosti.

Pitanje titulara prava svojine nameće i pitanje ovlaštenja za dodjelu na korištenje prirodnih resursa kroz politiku dodjele koncesije. Prema važećim propisima, s obzirom da su prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi u vlasništvu Republike, to je i isključivo ingerencija Republike, odnosno Vlade Republike Srpske da vrši dodjelu na korištenje prirodnih resursa, s tim što je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o koncesiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 91/06) predviđeno da se kao koncedent može pojavit resorno ministarstvo ili drugi ovlašteni organi, po ovlaštenju Vlade Republike Srpske.

Smatra se da su najpogodnije oblasti za koncesije infrastrukturni sektori koji imaju karakter prirodnih monopola kao što su putevi, željeznička infrastruktura, distribucija vode, distribucija električne energije, gasa i slično.

Činjenica je da su i strane direktnе investicije povezane sa poslovima koji su bazirani na mogućnostima korištenja prirodnih resursa, te da inostrane kompanije investiraju u kupovinu preduzeća koja proizvode na bazi raspoloživih prirodnih resursa (rude, metali, šumsko bogatstvo, nafta) sa kojima jedna država raspolaze. S tim u vezi postavlja se pitanje koje je poslove efikasnije i jeftinije prepustiti jedinicama lokalne samouprave, odnosno decentralizovati.

Na osnovu Dokumenta o politici dodjele koncesija delegirani su privredni sektori i industrijske grane pogodne za dodjelu koncesija domaćim i stranim licima. U realizaciji su projekti elektroenergetskog, mineralno-sirovinskog i poljoprivrednog karaktera. Poljoprivreda u privrednom razvoju Republike Srpske zauzima vodeće mjesto ispred svih ostalih sektora privrede.

U oblasti energetskog sektora utvrđeno je da male hidroelektrane najmanje ugrožavaju životnu sredinu, te da je veliki broj lokacija za izgradnju malih hidroelektrana na području nerazvijenih opština. Kroz dodatne koncesije u oblasti korištenja mineralnih sirovina, izgradnje malih hidroelektrana, kao i koncesije u oblasti poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva naglašeni su potencijalni investitori za investiranje u energetski sektor.

Kada je u pitanju saobraćaj, otvara se pitanje saobraćajne infrastrukture za koju je generalno data sljedeća ocjena stepena razvijenosti i stanja: svi vidovi saobraćajne infrastrukture su bili oštećeni, a neki su bili duži period van funkcije; saobraćajna mreža nije u potpunosti izgrađena i na nekim dionicama se ne pruža adekvatan nivo usluga; domaća tehnika, tehnologija i sistem upravljanja su na nižem nivou u odnosu na projek zemalja u EU, kao i dijela zemalja iz regiona; stepen bezbjednosti saobraćaja je među najnižim u Evropi, velikim dijelom zbog zastarjelosti i tehničke istrošenosti prevoznih sredstava i infrastrukture. Takođe je istaknuto da problem nije samo u investiranju, već i u restrukturisanju, harmonizaciji regulative i obezbjeđenju minimalnog kvaliteta transportnih usluga, koje nisu u skladu sa standardima zemalja EU. Drumski saobraćaj je najrazvijeniji vid saobraćaja u Republici Srpskoj, mjereno rasprostranjenosću saobraćajne infrastrukture, obimom prevoza roba i putnika i ukupnim tržišnim učešćem.

U oblasti rudarstva utvrđeno je da rudarska preduzeća koja se bave eksploatacijom mineralnih sirovina, treba da se više angažuju oko regulisanja koncesija i na istraživanju mineralnih sirovina. Time bi Republika Srpska dobila sredstva koncesione naknade, a preduzeća bi, postupkom dobijanja koncesije, definisala svoje stanje na pravnim osnovama.

U vezi navedenog postavlja se i pitanje prenosa određenih ovlaštenja na jedinice lokalne samouprave u pogledu dodjele koncesija za određene oblasti.

U oblasti turizma posebno je naglašena potreba razvijanja eko-turizama i investiranja u isti, s obzirom da taj vid turizma ne zahtijeva posebnu infrastrukturu, a u saglasnošću je sa svjetskim trendom očuvanja životne sredine.

Pružanje usluga je veoma važan dio aktivnosti lokalne uprave. Smisao postojanja lokalnih vlasti i javnih službi jeste u rješavanju problema građana. Sa aspekta građana većina javnih usluga se obezbeđuje i prima na lokalnom nivou, kao što su: socijalne službe, lokalno planiranje, stambena izgradnja, putevi, sanitarna služba, obrazovanje, biblioteka i slično.

Značajna je i aktuelna oblast komunalnih djelatnosti gdje je problem naročito izražen kroz proces privatizacije komunalnih preduzeća, koji je vrlo sporan. Komunalna preduzeća u RS osnovale su jedinice lokalne samouprave. U postupku privatizacije državnog kapitala ova preduzeća su, u najvećoj mjeri, transformisana i sad su organizovana kao javna komunalna preduzeća-akcionarska društva, kojima upravlja Vlada RS.

Na osnovu ovog prikaza najvažnijih zakonskih propisa u Republici Srpskoj koji se tiču lokalne samouprave, može se izvesti zaključak da suštinu problema u raspolaganju lokalnim resursima od strane opština/gradova čini neusklađenost propisa u oblastima imovinsko-pravnih, a naročito svojinskih odnosa.

Princip decentralizacije vlasti podrazumijeva da jedinice lokalne samouprave moraju imati u svojini imovinu neophodnu za obavljanje njenih nadležnosti, ali takođe i značajan stepen finansijskog suvereniteta. Adekvatno riješena vlasnička pozicija jedinica lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima nesumnjivo bi, između ostalog, uslovila i njihovu povećanu odgovornost i bolje materijalne prepostavke za obavljanje poslova iz vlastite nadležnosti.

4.1.2. Regulatorni okvir u Federaciji BiH

4.1.2.1. Ustav FBiH

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne tretira opštinu kao osnovnu teritorijalno-političku zajednicu, iako ona po svojoj prirodi to jeste. Umjesto da opština sama utvrdi svoje primarne specifične potrebe i obaveze, a na kanton prebací samo one nadležnosti koje su zajedničke svim lokalnim zajednicama u okviru kantona Federacije BiH nameće lokalnoj zajednici šta su njene potrebe, ne dajući joj šansu da ih sama izrazi, te da utvrdi pravce svog razvoja, u skladu sa specifičnostima koje samo ona može u potpunosti da izrazi.

Osim što u Glavi VI član 2. Ustava FBiH stoji "U opštini se ostvaruje lokalna samouprava" ne navode se, niti postoji namjera da se takšativno navedu, nadležnosti opštine.

S druge strane, vrlo precizno su podijeljene nadležnosti između Federacije i Kantona (Glava III). Ovdje se ukazuje samo na neke nadležnosti, koje bi, moglo da se obavljaju na nivou opštinske vlasti, kao i na odredbe Ustava koje upućuju na zaključak da se jedinicama lokalne samouprave delegiraju ili prenose nadležnosti od strane kantona.

Član 4. Ustava FBiH predviđa da "kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti", a sa aspekta potreba ovog rada naročito su interesantne nadležnosti pod tačkama (f), (g) i (j).

(f) *Donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata.* Po svojoj prirodi ovo je tipična nadležnost lokalne samouprave, jer opština, njeni organi i njeni građani, mogu najrealnije sagledati svoje stvarne potrebe i pravce urbanističkog i infrastrukturnog razvoja prostora na kojem žive.

(g) *Donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti.* Bez obzira što ova odredba nije sasvim jasna, konkurentska pozicija svake jedinice lokalne samouprave implicira i nadležnosti u stvaranju uslova za unapređenje lokalnog poslovanja. Osim toga svaka opština/grad za sebe najbolje može da prepozna vlastiti interes i utvrdi šta je to, u smislu poslovanja, najbolje za njen razvoj.

(j) *Provodenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite.* Ovo bi, po svojoj prirodi, trebala da bude isključiva nadležnost lokalne zajednice. Ranija iskustva na području FBiH, kada je socijalna politika bila u nadležnosti lokalne zajednice, ukazuju na daleko bolje rezultate u odnosu na sadašnje stanje, kada su ta pitanja u nadležnosti kantona. Zemlje u okruženju, a i Republika Srpska, socijalnu zaštitu realizuju preko centara socijalne zaštite na nivou lokalne zajednice.

Način na koji Ustav FBiH u Glavi V, član 2. definiše ovlašćenja kantona, najbolje ilustruje poziciju jedinica lokalne samouprave u odnosu na kantonalnu vlast. U tom smislu karakteristična su dva stava:

- "Svaki Kanton ovlašćen je da delegira ili prenese svoje nadležnosti na opštine na svojoj teritoriji ili na federalnu vlast" i
- "Svaki Kanton može delegirati svoje nadležnosti vezane za obrazovanje, kulturu, turizam, lokalno poslovanje i dobrotvorne aktivnosti...".

Ova dva stava ukazuju na činjenicu da jedino kanton ima diskreciono pravo da može sagledati probleme i potrebe lokalne zajednice i da odredi šta je to što joj odgovara. U uslovima jačanja demokratskih procesa i jačanja prava građana, ovakav pristup je dosta nerazumljiv, jer ne ostavlja prostor građanima lokalnih zajednica da direktnije utiču na donošenje odluka vezanih za život i boravak u mjestu stanovanja. Taksativno nabranjanje nadležnosti koje kanton može delegirati, samo je blagi pokušaj kompromisa i ne umanjuje značaj niti mijenja suštinu prethodno izrečene konstatacije.

Drugim riječima, umjesto da obavlja delegirane i prenesene poslove, jedinica lokalne samouprave bi trebala da ima izvorne ustavne nadležnosti i ovlašćenja, koja joj niko ne bi mogao osporavati.

Nalaz: *Analiza pokazuje da Ustav Federacije BiH ne tretira opština kao osnovnu teritorijalno-političku zajednicu, ne dajući joj šansu da sama izrazi svoje primarne specifične potrebe i obaveze, kao ni da utvrdi pravce svog razvoja, u skladu sa konkretnim lokalnim uslovima i razvojnim pretpostavkama, koje ona sama najbolje može da prepozna.*

Preporuka: *Isto kao i za Ustav RS.*

4.1.2.2. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH

Ovim Zakonom napravljen je najveći pomak u nastojanju da se definišu izvorna prava i obaveze jedinica lokalne samouprave u provođenju određenih nadležnosti.

U okviru Glave III, član 8, definisane su vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave, u koje posebno spadaju:

- osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;
- donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;
- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje;
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
- utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem;

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

Osim ukoliko zakon ne odredi da neku nadležnost treba smatrati povjerenom, nadležnost, ustanovljena ili predviđena zakonom, smatra se vlastitom nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Način na koji su definisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave implicira da su one, praktično, isključene iz aktivnosti koje se tiču privređivanja na lokalnom nivou ili stvaranja bilo kakve nove vrijednosti. Njene nadležnosti su isključivo pomoćne i sporedne i u funkciji kantona i Federacije, bez mogućnosti da utiču na sudbinu privredne razvijenosti opštine.

Jedna od najvažnijih odredbi ovog Zakona je u članu 32. koja upućuje da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlašćenja, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti. Ovakva odredba daje osnova za veću autonomiju lokalnih zajednica u obezbeđenju materijalnih resursa za servisiranje vlastitih ovlašćenja i nadležnosti.

O pribavljanju, korištenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave odlučuje Vijeće.

Nalaz: *Ovaj zakon daje osnova za veću autonomiju jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH, u obezbeđenju materijalnih resursa za servisiranje vlastitih nadležnosti i ovlašćenja. Međutim, način na koji su definisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave u ovom zakonu implicira da su one, praktično, isključene iz aktivnosti koje se tiču privređivanja na lokalnom nivou ili stvaranja bilo kakve nove vrijednosti. Njene nadležnosti su isključivo pomoćne i sporedne i u funkciji su kantona i Federacije BiH, bez mogućnosti da utiču na sudbinu vlastitog privrednog razvoja.*

Preporuka: Izmjenama Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH omogućiti opštinama/gradovima veće ingerencije u kreiranju vlastite razvojne politike.

4.1.2.3. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH

U ovoj oblasti opštine/gradovi u FBiH su u dosta podređenom položaju o čemu svjedoče propisani način donošenja prostornog plana i korištenja zemljišta na nivou Federacije.

U članu 5. Zakona navodi da "Planiranje u Federaciji osigurava Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, zakonodavni i izvršni organi kantona i službe za upravu jedinica lokalne samouprave donošenjem planskih dokumenata i drugih dokumenata i propisa određenih ovim Zakonom." Isti subjekti odgovorni su i za stručnu zasnovanost ovih dokumenata.

Planiranje na svim nivoima vlasti u Federaciji mora biti usklađeno sa posebnim propisima iz oblasti zaštite okoline, kulturno-istorijskog, graditeljskog i prirodnog naslijeđa, zemljišta, vazduha, šuma, voda, zdravlja, kao i zaštite energetskih,

rudarskih i industrijskih objekata, infrastrukturnih objekata i objekata veze, te zaštite sportskih, turističkih, namjenskih i sigurnosnih objekata i njihove infrastrukture.

Prostorni plan opštine radi se na osnovu Prostornog plana kantona i Programa mjera kantona, uz uvažavanje prirodnih, kulturno-historijskih i pejzažnih vrijednosti prostora opštine.

Program mjera i aktivnosti za provođenje plana u kratkoročnom periodu i Odluka o provođenju prostornog plana opštine sastavni su dijelovi plana. Prostorni plan opštine može da sadri i druge elemente od značaja za opštinu koji nisu u suprotnosti sa Prostornim planom kantona.

U članu 16. stav 2. nevedenog Zakona stoji: "Prije donošenja prostornog plana Kanton je dužan pribaviti mišljenje ministarstva".

U članu 34. stav 1. istog Zakona definisano je: "Korištenje zemljišta na nivou Federacije vrši se u skladu sa planskim dokumentima Federacije".

Osim što se nivo lokalne samouprave u navedenim članovima Zakona nigdje ne pominje, nije jasan ni pojam "*zemljište na nivou Federacije*", jer daje neograničena ovlašćenja Federaciji u smislu korištenja zemljišta. U članu 34. stav 5. alineja 4. ovog Zakona, utvrđuje se nadležnost Federacije i izvan granica urbanog područja, gdje Federacija ide u detalje i odobrava građenje stambenih i privrednih građevina poljoprivrednih proizvođača za potrebe poljoprivredne proizvodnje ili seoskog turizma, što je po svojoj prirodi od prvenstvenog interesa za lokalnu zajednicu.

Nalaz: Prethodna analiza pokazuje da su opštine/gradovi u FBiH u dosta podređenom položaju u ovoj oblasti, što je posebno naglašeno odredbama Zakona kojima su regulisani način donošenja prostornog plana i odlučivanje o korištenju zemljišta na nivou Federacije.

Preporuka: Budući da je opština osnovna organizaciona jedinica, treba predvidjeti obavezu kantona da u procesu donošenja prostornog plana zatraži saglasnost ili eventualno mišljenje kao slabiji oblik elementarnog pristanka opštine/grada na predloženi Prostorni plan kantona. Osim toga potrebno je jasno definisati pojam "*zemljište na nivou Federacije*" i iz njega isključiti ono zemljište koje je od prvenstvenog interesa za lokalnu zajednicu.

4.1.2.4. Zakon o zaštiti prirode

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način obnove, zaštite, očuvanja i održivog razvoja pejzaža, prirodnih područja, biljaka, životinja i njihovih staništa, minerala i fosila i drugih komponenti prirode na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, nadležnosti tijela koja vrše poslove zaštite prirode, planiranje zaštite prirode, opšte i posebne mjere za zaštitu prirode, informacijski sistem, nadzor, finansiranje zaštite prirode i kazne za prekršaje za pravna i fizička lica.

Poslove zaštite prirode iz nadležnosti Federacije BiH vrši Federalno ministarstvo prostornog uređenja i okoliša, a poslove zaštite prirode iz nadležnosti kantona vrši kantonalno ministarstvo nadležno za poslove okoliša. Ti poslovi uključuju i:

- davanje preporuka za određivanje zaštićenih područja;
- davanje prijedloga za proglašenje zaštićenih područja,
- davanje mišljenja i sudjelovanje u izradi i implementaciji Strategije za zaštitu prirode.

Očigledno je da jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnosti u ovoj oblasti, osim što su u obavezi, kao i svi drugi organi uprave, javnost, privredna društva i druga pravna lica, da obrate posebnu pažnju na održivi razvoj dok provode aktivnosti u korištenju obnovljivih i neobnovljivih izvora, u sprečavanju štete i opasnosti po zdravlje ljudi i smanjenju štete, opasnosti i opterećenju prirode.

Budući da se zaštićena područja uvijek nalaze na teritoriji konkretnog opštine/grada, bilo bi sasvim opravdano da u upravljanju i raspolaganju ovim resursom učestvuju i predstavnici lokalnih organa uprave i na taj način obezbijede da njegovo korištenje, između ostalog, bude i u funkciji razvoja lokalne zajednice.

4.1.2.5. Zakon o poljoprivrednom zemljištu

Jedinice lokalne samouprave gotovo u potpunosti su istisnute iz raspolaganja poljoprivrednim zemljištem koje je u državnoj svojini, kao i iz odlučivanja o njegovom korištenju.

Članom 9. Zakona regulisano je da Federalno ministarstvo daje saglasnost na plan prostornog uređenja kantona-županije, pri čemu se prostorni plan kantona-županije ne može provoditi ako za isti nije pribavljena saglasnost Federalnog ministarstva. Kantonalni - županijski organ uprave nadležan za poslove poljoprivrede daje saglasnost na planove prostornog uređenja za manje prostorne cjeline unutar kantona-županije (područje opštine, posebno područje, gradovi, naselja). Navedeni planovi prostornog uređenja ne mogu se provoditi ukoliko za iste nije pribavljena saglasnost kantonalno-županijskog organa uprave nadležnog za poslove poljoprivrede.

Jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnost ni kod promjene namjene poljoprivrednog zemljišta. Član 11. Zakona glasi:

"Poljoprivrednom zemljištu iz člana 8. stava 1. alineje 1. i 2. ovog zakona ne može se promijeniti namjena niti se može početi koristiti u nepoljoprivredne svrhe ako za to područje nije donesen plan prostornog uređenja kojim je tom zemljištu utvrđena druga namjena... Privremenu promjenu namjene utvrđuje urbanističkom saglasnošću organ nadležan za poslove prostornog uređenja uz saglasnost kantonalnog - županijskog organa uprave nadležnog za poslove poljoprivrede (poljoprivredna saglasnost)..."

Jedino mjesto u Zakonu gdje se pominju jedinice lokalne samouprave je u članu 60. Zakona, ali je i to fakultativno: "Do donošenja planova prostornog uređenja, korištenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe može se vršiti samo izuzetno, na osnovu odluke opštine odnosno kantona-županije."

Nalaz: Radi se o značajnom resursu na području jedinica lokalne samouprave, naročito sa aspekta organizovanja privrednog života i prostornog uređenja, pa je prirodno da opštine/gradovi imaju daleko veće ingerencije, naročito u pogledu raspolaganja ovim resursom. Trenutno su jedinice lokalne samouprave gotovo u potpunosti istisnute iz odlučivanja o raspolaganju ovim resursom.

Preporuka: Isto kao i za RS, a to znači da treba uskladiti Zakon o koncesijama sa ovim Zakonom i obezbijediti veće ingerencije opština/gradovima kod dodjeljivanja koncesija na poljoprivredno zemljište. Najefikasnije bi bilo zakonsko rješenje po kojem bi se kao koncendent za poljoprivredno zemljište pojavljivala jedinica lokalne samouprave.

4.1.2.6. Zakon o poticanju razvoja male privrede

Ovo je jedan od rijetkih zakona u kojem se pominje nadležnost jedinica lokalne samouprave, istina samo na jednom mjestu.

"Nosioci programiranja razvoja male privrede su pored ostalih i jedinice lokalne samouprave". (Glava II – Programiranje i realizovanje Programa razvoja; član 9. stav 1. alineja 4).

Problem ovakvog načina definisanja nadležnosti je u činjenici da se ne navodi bilo kakav osnov za pravo donošenja bilo kakvog podzakonskog akta na nivou lokalne samouprave, što je bitno ograničenje u njihovoj realizaciji.

Nalaz: Jedinice lokalne samouprave nisu u poziciji da podzakonskim aktima aktivnije utiču na razvoj male privrede na vlastitom području.

Preporuka: Izmjenama i dopunama ovog Zakona dati širi prostor jedinicama lokalne samouprave da, raznim podsticajnim mjerama, utiču na brži razvoj male privrede na vlastitom području.

4.1.2.7. Zakon o privatizaciji preduzeća

Ovim zakonom utvrđuju se opšta pravila privatizacije preduzeća u čijem se početnom bilansu pokaže:

- da u razlici između ukupne vrijednosti aktive i vrijednosti obaveza u skladu sa zakonom postoji kapital čiji vlasnik nije fizičko ili pravno lice,
- da nema trajnog kapitala.

Odobravanje i provođenje privatizacije, u skladu s ovim zakonom, vrše Agencija Federacije Bosne i Hercegovine za privatizaciju i agencije kantona-županija za

privatizaciju, osnovane posebnim zakonom. Izuzetno, odluku o metodama, rokovima i nadležnoj agenciji za privatizaciju preduzeća iz oblasti elektroprivrede, prometa i veza, osim cestovnog prevoza, vodoprivrede, eksploatacije ruda i šuma, javnog informisanja, igara na sreću i industrije naoružanja i vojne opreme, na prijedlog Agencije Federacije, donosi Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. Listu preduzeća, u tom slučaju, utvrđuje Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

Nalaz: *Slično kao i u RS, i u postupku privatizacije preduzeća u FBiH jedinice lokalne samouprave nemaju neke posebne nadležnosti, a cijeli postupak obavljaju agencije za privatizaciju na federalnom i kantonalnom nivou. U takvom postupku privatizacije takođe se došlo u situaciju da je vlasnik dijela kapitala u komunalnim preduzećima Federacija BiH, a ne jedinice lokalne samouprave, koje su, da paradoks bude veći, u ranijem sistemu bile osnivači tih preduzeća.*

Preporuka: *Akcije u komunalnim preduzećima, računajući i akcije koje je stekla Federacija BiH u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima, prenijeti na jedinicu lokalne samouprave na čijoj teritoriji komunalno preduzeće ima sjedište.*

4.1.2.8. Zakon o koncesijama

Ovaj zakon uopšte nije regulisao položaj opština/gradova u odnosu na koncesije, niti je predviđao prava i obaveze kantona ili opštine u odnosu na koncesiono dobro. Zbog takvog odnosa zakonodavca nastaju mnogi problemi za opštinu/grad na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro. Jedinica lokalne samouprave je ta koja trpi i po mogućnosti amortizuje nezadovoljstvo građana nametnutom koncesijom bez ikakve zakonske mogućnosti da utiče na dodjelu koncesije čija eksplotacija izaziva mnoštvo negativnih pojava na teritoriji predmetne opštine.

Poseban problem je dio koncesionih naknada koji bi trebao da pripadne opštini/gradu na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro. U određivanju ove naknade jedinice lokalne samouprave imaju veoma pasivnu ulogu i zavise od toga na koji način će se koncesija ugovoriti između koncesionara i concedenta (najčešće Vlada FBiH), a i kada se ugovori, postoji problem u njenoj naplati, što praksa svakodnevno potvrđuje (primjeri opština Glamoč, Grahovo i sl.).

Nalaz: *Jedinice lokalne samouprave su, gotovo u potpunosti, isključene iz postupka dodjele koncesija u FBiH. S druge strane, ukoliko dođe do nezadovoljstva građana po pitanju dodjele koncesije, ono je, po pravilu, usmjereni prema predstavnicima lokalne vlasti. Osim toga, u određivanju koncesione naknade, jedinice lokalne samouprave imaju veoma pasivnu ulogu.*

Preporuka: *Kroz izmjene Zakona o koncesijama obezbijediti veće ingerencije opština/gradovima prilikom odlučivanja o dodjeli koncesija. Zakonom precizno odrediti situacije u kojima su jedinice lokalne samouprave concedenti.*

4.1.2.9. Zakon o vodama

Zakon o vodama na opštine/gradove prevaljuje ogromnu odgovornost u smislu zaštite okoline, što je veoma skupa aktivnost i zahtijeva ogromna budžetska sredstva koja jedinice lokalne samouprave nemaju. Na taj način dolazi do velikog rizika da se ova aktivnost zbog nedostatka potrebnih sredstava izvodi kampanjski i na način koji ne može u potpunosti udovoljiti propisima iz oblasti zaštite okoline.

Prema članu 7. stav 3. Zakona vodno dobro može biti u vlasništvu Federacije, kantona, grada, opštine, pravnog ili fizičkog lica. Način određivanja granice vodnog dobra propisuje Federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a granicu pojedinačnog vodnog dobra određuje Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva za površinske vode I kategorije, a za površinske vode II kategorije kantonalno ministarstvo nadležno za vode.

Zaštitni objekti - nasipi, obaloutvrde, uređena korita vodotoka, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane sa akumulacijama, ustave, retencije, crpne stanice za odbranu od poplava i drugi pripadajući objekti, kao i objekti za zaštitu od erozija i bujica, koji pripadaju površinskim vodama II kategorije i uređena korita u urbanim područjima na površinskim vodama I kategorije su u vlasništvu grada i opštine, ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno.

U vlasništvu lokalnih jedinica samouprave su i objekti za iskorištavanje voda za: vodosnabdijevanje (izuzev za opštu upotrebu voda: brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže sa odgovarajućom opremom, postrojenja za prečišćavanje vode za piće, rezervoari i cjevovodi i drugi pripadajući objekti), kao i objekti za zaštitu voda od zagađivanja (kolektori za prijem i transport otpadnih voda, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, ispusti u prijemnik i drugi pripadajući objekti i oprema).

Pravo upravljanja i korištenja vodnih objekata Federacija prenosi na nadležne agencije za vode iz člana 152. ovog Zakona u obimu i na način propisan ovim Zakonom ili drugim aktima Federacije.

Za analizu uticaja jedinica lokalne samouprave na raspolaganje ovim resursom posebno su indikativne odredbe člana 42. stav 5., člana 54. stav 3. i člana 164. stav 2. tačka 2. navedenog Zakona.

Član 42. stav 5. definiše povezanost planova upravljanja sa prostornim i drugim planovima na sljedeći način: "*Predlagač Nacrta prostornog plana Federacije, kantona, grada i opštine mora dobiti saglasnost federalnog ministra na Nacrt tog plana*".

U član 54. stav 3. govori se o *opštoj obavezi odvodnje i tretmana otpadnih voda*:

"Odluku o odvodnji otpadnih voda na području grada odnosno opštine donosi gradsko odnosno opštinsko vijeće. U slučaju da se istim sistemom javne odvodnje otpadnih voda odvodi voda sa područja više opština, odluku donosi organ određen propisom kantona".

Član 164. stav 2. tačka 2. bavi se pitanjima *uspostavljanja savjetodavnog vijeća*:

"Svaki kanton sa vodnog područja predstavlja najmanje jedan član. Ukupan broj predstavnika kantona utvrđuje se u skladu sa površinom i brojem stanovnika kantona, s tim da ukupan broj predstavnika kantona u Vijeću ne može biti manji od ukupnog broja predstavnika Vlade Federacije".

Citirane odredbe zakona upućuju na podređenost jedinica lokalne samouprave u odlučivanju o ovim pitanjima.

Nalaz: *Analiza ovog Zakona je pokazala da su jedinice lokalne samouprave u podređenom položaju u odlučivanju o pitanjima upravljanja vodama. Uopšte nije predviđeno da je predlagač plana obavezan tražiti saglasnost ili mišljenje opštine/grada u slučaju povezanosti Planova upravljanja vodama sa prostornim i drugim planovima, dakle nedostaje uzajamna povezanost i uticaj opštine/grada na sveobuhvatnost i kvalitet Plana upravljanja vodama.*

Preporuka: Izmjenama Zakona pojačati uticaj jedinica lokalne samouprave na upravljanje vodama.

4.1.2.10. Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata

Ovim zakonom utvrđuje se visina i način izdvajanja i usmjeravanja dijela prihoda preduzeća ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata, izgrađenih na potopljenim područjima u svrhu proizvodnje električne energije i pitke i industrijske vode.

Javno preduzeće i druga pravne lica koje ostvaruju prihod korištenjem hidroakumulacionog objekta izgrađenog na potopljenom području, dužni su po odredbama ovog zakona plaćati naknadu, u visini 0,005 KM po proizvedenom kilovatsatu (kWh) električne energije, odnosno 0,005 KM po utrošenom kubnom metru (m^3) vode.

Naknada se uplaćuje u budžet opštine ili grada na čijem je području izgrađen hidroakumulacioni objekat. Ako je hidroakumulacioni objekat izgrađen na području dvije ili više opština, sredstva ostvarena od naknade, raspoređuju se razmjerno površini potopljenoj hidroakumulacionim objektom.

Kontrolu obračuna, izdvajanja i uplate naknade vrši federalno Ministarstvo finansija.

Nalaz: *Zakon je kratko, vrlo precizno i jasno definisao pravo jedinica lokalne samouprave na naknadu po osnovu korištenja hidroakumulacionih objekata.*

Preporuka: Nisu potrebne izmjene Zakona.

4.1.2.11. Zakon o građevinskom zemljištu

Na području Federacije BiH, u oblasti upravljanja građevinskim zemljištem, opštine/gradovi igraju odlučujuću ulogu. Ovdje se još jednom potvrđuje teza da opštine kao lokalne zajednice imaju najbolji uvid u ovo područje, te je preovladalo mišljenje da će opština biti najefikasniji upravitelj građevinskog zemljišta.

Međutim, slično kao i u Republici Srpskoj, postoji opasnost da se, na osnovu ranijeg upisa u zemljišne knjige društvene svojine, kao vlasnici nad pojedinim parcelama upisuju zavodi za izgradnju ili neke druge institucije, koje su praktično u ime i za račun jedinica lokalne samouprave raspologale ovom imovinom za vrijeme bivše SFRJ. Isto tako prisutan je i problem upisa u zemljišne knjige, naročito kada je u pitanju zemljište koje je nekada bilo u svojini pravnih lica bivše SFRJ, a koja više ne postoje.

Nalaz: *Problemi sa kojima se susreću jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH po ovom pitanju u suštini su u procedurama, kod dokazivanja vlasništva nad parcelama. Osim toga, slično kao i u RS, izražen je problem pravnog sljedništva, naročito za pravna lica iz bivše SFRJ, koja više ne postoje, pa postoji realna opasnost da se, na osnovu ranijeg upisa u zemljišne knjige društvene svojine, kao vlasnici nad pojedinim parcelama upišu zavodi za izgradnju ili neke druge institucije, koje su praktično u ime i za račun jedinica lokalne samouprave, u bivšoj SFRJ, raspologale ovom imovinom.*

Preporuka: *Preispitati mogućnost da se imovinsko-pravni poslovi obavljaju u nadležnosti opština/gradova. Jasno definisati situacije u kojima su opštine/gradovi pravni sljednici svojine na nekretninama, vodeći naročito računa o nadležnostima i ovlašćenjima pojedinih institucija sistema u bivšoj SFRJ.*

Jedno od fundamentalnih pitanja koje treba zakonom riješiti je pitanje razdvajanja vlasništva nad zemljištem i objekata izgrađenih na njemu. Iako je kod privatizovanih preduzeća faktički uspostavljen vlasnički odnos prema izgrađenom građevinskom zemljištu, u Bosni i Hercegovini postoje ogromne površine izgrađenog građevinskog zemljišta čiji titular formalno pravno više ne postoji, a nije jasno ili nije određeno ko je pravni sljednik i ko ima pravo vlasništva i raspolaganja tom imovinom. Radi se o različitim pravnim licima u različitim periodima funkcionisanja bivše SFRJ.

Posebno je važno da se, u ovoj oblasti, usklade rješenja na cijelom prostoru BiH.

4.1.2.12. Zakon o poreskoj upravi

Poreska uprava FBiH vrši upravne i druge stručne poslove u oblasti javnih prihoda, utvrđenih ovim zakonom i drugim federalnim propisima.

Prema članu 9. zakona Poreska uprava je organizovana na dva nivoa: federalni i kantonalni, u kojima se jedinstveno primjenjuju poreski propisi, registar poreskih obveznika, informacioni sistem i sprovodi jedinstvena poreska politika.

U članu 15. ovog zakona navode se poslovi koji se obavljaju u ispostavama Poreske uprave:

- Prikupljanje, evidentiranje i obrada podataka bitnih za razrez poreza, doprinos, taksa i drugih javnih prihoda koje plaćaju pravne i fizičke osobe;
- Utvrđivanje poreskih obaveza po osnovu poreza na promet, poreza na dobit preduzeća, poreza građana i drugih poreza koje plaćaju pravne i fizičke osobe;
- Provjera ispravnosti poreskih prijava;
- Naplata poreza, doprinos i taksa;
- Kontrola poreskih obveznika;
- Skupljanje podataka;
- Praćenje i analiza poreskog sistema;
- Periodični i godišnji izvještaji i dr.

Budući da su u članovima 13. i 14. Zakona definisani poslovi koje obavljaju Središnji ured Poreske uprave i kantonalni uredi, opravdano se može pretpostaviti da se poslovi iz člana 15. Zakona mogu obavljati na lokalnom nivou.

Međutim, u Zakonu uloga, nadležnosti i ovlaštenje jedinica lokalne samouprave nisu preciznije definisana, osim što se u članu 18. Zakona navodi da „Ispostavom rukovodi načelnik ispostave, kojeg na prijedlog *općinskog načelnika* postavlja i razrješava direktor kantonalnog ureda.“

Nalaz: *Jedinice lokalne zajednice nemaju neke posebne ingerencije niti ovlaštenja u okviru ovog zakona.*

Preporuka: *S obzirom na pobrojane obaveze ispostava za koje se može slobodno pretpostaviti da su na lokalnom nivou, potrebno je obezbijediti veće ingerencije i učešće lokalnih jedinica u kontroli naplate i podjeli poreskih prihoda po ovom Zakonu.*

4.1.2.13. Zakon o šumama

Zbog prirode predmeta i cilja zakona o šumama i s obzirom da su šume od opšteg interesa, nemoguće je propisati nadležnost opštine u ovoj oblasti. Potrebni su ogromni materijalni i ljudski resursi da bi se udovoljilo zadacima proisteklim iz ovog zakona. Stoga, iako zaštita šuma pod ovakvim organizacionim uslovima propisanim zakonom ne može ni u kom slučaju biti efikasna u sadašnjoj situaciji je nemoguće propisati bilo kakvu nadležnost lokalne zajednice u ovoj oblasti.

Činjenica je, međutim, s druge strane, da se radi o važnom resursu u BiH i da bi jedinice lokalne samouprave trebale da budu obeštećene kroz koncesione naknade, ako ni zbog čega drugog, ono zbog činjenice da bi na taj način daleko veći broj građana imao koristi od ovog prirodnog bogatsva, u poređenju sa sadašnjim stanjem. Isto tako, sjećom i odvoženjem drvne mase, narušava se kvalitet lokalnih puteva, čije održavanje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i građana na tim prostorima, uz još neke druge uticaje na zaštitu čovjekove okoline (režim voda, flora i fauna, razvoj nekih grana privrede i sl.).

Nalaz: Na osnovu prethodne analize može se konstatovati da je nedovoljno sagledana problematika mesta i uloge jedinica lokalne samouprave u korištenju ovog resursa.

Preporuka: Slično kao i u RS, veliki kvalitativni pomak u ovoj oblasti mogao bi se postići selektivnim pristupom u određivanju većeg procenta naknade nerazvijenim opštinama na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija šuma.

4.1.2.14. Zakon o zaštiti okoliša

Jedinice lokalne samouprave gotovo u potpunosti su isključene iz ovog Zakona. Jedino se u zadnjem stavu člana 49. pominje mogućnost da "Skupština kantona može donijeti propis kojim će regulirati donošenje općinskih planova zaštite okoliša i njihov sadržaj." Inače nadležnosti po ovom Zakonu su podijeljene između resornih ministarstava na nivou Federacije BiH i kantona.

Lokalna agenda 21¹² ukazuje na potrebu održivog razvoja, definisanu kao "trošenje resursa na način da sadašnje generacije obezbijede uslove za održivi razvoj budućim generacijama". Princip održivog razvoja teško je ostvariti ako sama lokalna zajednica ne ukaže na pravce kojima će se razvijati zaštita prostora. Zaštita i unapređenje životne sredine prirodno je vezana za lokalni nivo, naročito u pogledu neposrednog odnosa građana prema vlastitoj životnoj sredini. Današnji način života u opštinama/gradovima, posebno sa aspekta podjele rada i zadataka, namjene zemljišta, prevoza, industrijske proizvodnje, poljoprivrede, potrošnje i zabave, te ostalih aspekata životnog standarda, čini građane suštinski odgovornima za mnoge probleme zaštite vlastite životne sredine. Mnoge projekcije dugoročnog rasta i razvoja ukazuju na činjenicu da sadašnji trend porasta potrošnje prirodnih resursa u industrijskim zemljama, uz očekivani porast broja stanovnika, definitivno vodi uništenju prirodnih bogatstava, sa svim negativnim implikacijama koje iz toga proizilaze.

Lokalna vlast najbliža je žarištima problema okoline i u neposrednom je kontaktu sa građanima, pa uvijek snosi dio odgovornosti s institucijama vlasti na svim nivoima za dobrobit ljudi i prirode.

Nalaz: Jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH su u potpuno podređenom položaju po pitanjima zaštite životne sredine.

Preporuka: Budući da je lokalna vlast uvijek najbliža ovoj problematici na vlastitom području, izmjenama i dopunama ovog zakona trebalo bi im obezbijediti ključnu ulogu u procesu mijenjanja načina života, proizvodnje, potrošnje i obrazaca uređenja prostora, u čemu je zaštita životne sredine od presudnog značaja.

¹² Dr Slobodan Milutinović. LOKALNA AGENDA 21. Uvod u planiranje održivog razvoja. www.skgo.org

4.1.2.15. Zakon o zaštiti zraka

Ovaj Zakon je samo još jedan primjer podcijjenjenosti uloge jedinica lokalne samouprave u upravljanju i odlučivanju o važnim resursima na vlastitom području. Čist vazduh jedan je od osnovnih elemenata zdrave i očuvane životne sredine, a opštine i gradovi u FBiH o tome veoma malo odlučuju.

U članu 4. stav 1. pomenutog Zakona stoji:

“Radi postizanja ciljeva ovog zakona, Federalno ministarstvo prostornog uređenja i okoliša i Kantonalna ministarstva nadležna za poslove okoliša dužni su koordinirati i uskladiti planove koji se tiču kvalitete zraka”.

Nadalje član 5. stav 2. istog Zakona glasi:

“Federalno ministarstvo i kantonalna ministarstva, svako iz svoje nadležnosti izrađuje listu područja na kojima se ne može locirati nijedan nov tačkasti izvor emisije, što se posebno odnosi na pogone i postrojenja, postrojenja sa sagorijevanjem i postrojenja za spaljivanje otpada”.

Naredni članovi ovog Zakona i definitivno potvrđuju inferiornu ulogu jedinica lokalne samouprave u FBiH po pitanju zaštite vazduha:

Član 26. stav 2.:

“Kantoni u aprilu svake godine objavljaju katastre emisija za zagađujuće materije zraka (uključujući i emisije iz prirodnih izvora) za prethodnu godinu za teritorij svakog kantona”.

Član 27. stav 3.:

“Kantoni mogu odrediti granične vrijednosti kvaliteta zraka niže od vrijednosti datih iz stava 1. ovog člana, zavisno od specifičnosti pojedinih područja”.

Član 29. stav 2.:

“Kanton u roku od dvije godine donosi Kantonalni akcioni plan zaštite kvaliteta zraka u oblastima u kojima su prekoračene granične vrijednosti kvaliteta zraka jedne ili više zagađujućih materija”.

Stav 5. istog člana:

“Kantoni mogu zabraniti korištenje određenih drumova za neke vrste vozila ukoliko se zagađivanje zraka koje je prouzrokovano drumskim saobraćajem ne može riješiti na drugi način”.

Nalaz: Zaštita vazduha je još jedan primjer podcijjenjenosti uloge jedinica lokalne samouprave u upravljanju i odlučivanju o važnim resursima na vlastitom području. Citirani članovi Zakona ukazuju na potpunu dominaciju entitetkih i kantonalnih organa u ovoj oblasti.

Preporuka: Veći uticaj jedinica lokalne samouprave u ovom području moguće je ostvariti na sljedeći način:

- U članu 4. Zakona potrebno je predvidjeti mišljenje ili saglasnost opštine čija lokacija s obzirom na smještaj zagađivača to zahtijeva;

- *U članu 5. potrebno je predvidjeti da lokalni organi samouprave izrade svoju listu područja koju će kantonalna ministarstva morati unijeti u svoju listu područja;*
- *U članu 26. predvidjeti prethodnu saglasnost opština;*
- *U članu 27. takođe predvidjeti prethodnu saglasnost opština imajući u vidu u, Zakonu navedenu, specifičnost pojedinih područja;*
- *U članu 29. predvidjeti aktivnu ulogu opština u izradi akcionog plana kvaliteta vazduha i predvidjeti obaveznu saradnju opština;*
- *U stavu 5. istog člana predvidjeti obaveznu saglasnost lokalne zajednice radi sprečavanja diskriminacije pojedinih opština.*

4.1.2.16. Zakon o prostornom uređenju

Prema članu 3. ovog Zakona, plansko uređenje prostora temelji se na načelima:

- Podijeljene nadležnosti između Federacije i Kantona;
- Ravnomjernog privrednog i društvenog razvoja prostora Federacije, uz njegovanje i razvijanje regionalnih prostornih odsobenosti;
- Zaštite prostora u skladu sa principima održivog razvoja;
- Zaštite integralnih vrijednosti prostora i zaštite i unapređenja stanja okoliša;
- Usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja od značaja za Federaciju;
- Usaglašenosti prostornog uređenja kantona sa prostornim uređenjem federacije i prostornog uređenja kantona međusobno;
- Usaglašenosti prostornih planova Federacije i Republike Srpske;
- Usaglašenosti prostornih planova Bosne i Hercegovine sa prostornim planovima susjednih država;
- Javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje, u skladu sa ovim i drugim posebnim propisima;
- Uspostavljanja sistema informacija o prostoru od značaja za Federaciju u svrhu planiranja, korištenja i zaštite prostora Federacije.

Očigledno je da već kod definisanja osnovnih principa planskog uređenja lokalna zajednica nije uopšte pomenuta kao njen značajan faktor, što je u suprotnosti sa ostalim alinejama ovog člana. Naime već u slijedećoj alineji pominje se princip ravnomjernog privrednog i društvenog prostora Federacije BiH. Kad je u pitanju ovaj princip treba istaći da je lokalna zajednica možda najbitniji faktor ravnomjernog razvoja. Iz dosadašnjeg iskustva je vidljivo da Federacija nema najbolje sposobnosti da sagleda bitne elemente ravnomjernog razvoja, budući da je po svom konceptu uveliko distancirana od razvojnih problema lokalne zajednice i ne može da ih cjelovito prepozna. Princip održivog razvoja nema efekta ako sama lokalna zajednica ne ukaže na pravce kojima će se razvijati zaštita prostora, a koji jedino mogu biti održivi. Opšte je poznata činjenica da zaštita i unapređenje životne sredine na lokalnom nivou dobija svoj puni smisao, da se ne pominje svijest građana o ovom problemu, koja svoj najjači izraz ima na lokalnom nivou. Princip usaglašavanja

interesa korisnika se primarno izvodi na lokalnom nivou gdje interesi jasno dolaze do izražaja i iskazuju potrebu za usaglašavanjem. Usaglašenost prostornog uređenja između Federacije i Kantona se ne može uspješno izvesti bez učešća lokalne zajednice. Ukoliko se to ne učini uvijek će biti spornih pitanja oko kojih će se trošiti materijalna sredstva i postojaće izvjesni antagonizam između lokalne zajednice i viših oblika teritorijalnog organizovanja.

Što se tiče usaglašenosti prostornih planova entiteta najvažnije je pitanje usaglašenosti prostornih planova rubnih opština kao bitnog segmenta usaglašavanja entitetskih prostornih planova. Ovo se isto može odnositi i na usaglašavanje sa prostornim planovima susjednih država gdje se kao prethodno pitanje mora rješavati utvrđivanje međudržavne granice. Kada je u pitanju ovaj problem u dosadašnjoj praksi Komisije za utvrđivanje granice se pokazalo da se posao ove Komisije ne može uraditi bez aktivnog učešća lokalne zajednice koja jedino zajedno sa lokalnom zajednicom u susjednoj državi može najpreciznije utvrditi graničnu liniju. Uspostavljanje sistema informacija od značaja za Federaciju bi moralo prepostaviti aktivnoučešće lokalne zajednice sa aspekta tačnosti ulaznih podataka.

Efikasnost i efektivnost prostornog uređenja Federacije BiH definisana je u članu 5. ovog Zakona, na sljedeći način:

"Učinkovitost prostornog uređenja Federacije osiguravaju Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Parlament) i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada), zakonodavni i izvršni organi kantona i službe za upravu jedinica lokalne samouprave donošenjem dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata i propisa određenih ovim zakonom.

Stručnu utemeljenost dokumenata iz stava 1. ovog člana osiguravaju federalni organi uprave, kantonalni organi uprave i službe za upravu jedinica lokalne samouprave, osnovani za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja, te pravna lica registrovana za izradu tih dokumenata."

Kada se sagleda cijeli kontekst ovog člana ne može, a da se ne primjeti da se službe za upravu jedinica lokalne samouprave shavataju kao produžena ruka Federacije i Kantona pogotovo ističući samo stručni, a ne i politički aspekt učešća lokalne zajednice.

U članu 9. stav 2. govori se o Prostornom planu Federacije BiH:

Prostorni plan Federacije sadrži politiku korištenja zemljišta i usmjerava razvoj funkcija i djelatnosti u prostoru Federacije koje su od zajedničkog interesa prostornim planom Federacije utvrđuju se područja od značaja za Federaciju, a, naročito: objekti i trase privredne (magistralne) infrastrukture od međunarodnog državnog i federalnog značaja kao i interesa dvaju ili više susjednih kantona (cestovna, vodoprivredna, energetska, telekomunikacijska i druga infrastruktura sa objektima).

Prostori i područja od značaja za Federaciju iz člana 16. ovog Zakona su objekti i područja graditeljskog ili prirodnog naslijeđa koje kao nacionalne spomenike utvrđi

Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika, u skladu sa Aneksom 8. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni Hercegovini.....

"Uz uvažavanje prirodnih, kulturno-istorijskih i pejsažnih prednosti, Prostorni plan Federacije utvrđuje osnovna načela prostornog uređenja, ciljeve prostornog razvoja, korištenje i namjenu prostora, a naročito:

- Osnovnu namjenu prostora i pojedinih područja Federacije;
- Građevine i koridore od značaja za Federaciju (zdravstvo, obrazovanje, nauka, sport, uprava, turizam, bankarstvo, usluge, snabdijevanje i sl.);
- Mjere zaštite okoliša, mjere za obnovu i sanaciju prostora, zaštitu graditeljskog i prirodnog naslijeda;
- Mjere zaštite od prirodnih i ljudskim djelovanjem izazvanih nepogoda i katastrofa i ratnih djelovanja za nivo Federacije;
- Način i obim iskorištavanja mineralnih sirovina;
- Obaveze u pogledu detaljnijeg planiranja uređenja prostora kantona..." (član 16. stav 3.).

U ovom stavu su tačno nabrojani principi koji bi se, u najvećem dijelu, trebali odnositi na lokalnu samoupravu i nije jasna namjera Federacije da se bez usaglašenosti sa lokalnom zajednicom bavi navedenim aktivnostima. Interesantno je da su navedene oblasti djelovanja veoma usko vezane za savkodnevne potrebe i interes građana, koji se najautentičnije izražavaju na lokalnom nivou. Naročito je interesantno pitanje infrastrukture gdje je na dispoziciju ostavljeno Federaciji da isključivo, u skladu sa svojim potrebama, prigrabi nadležnosti koje su od bitnog značaja za lokalnu zajednicu i bez kojih bi lokalna zajednica najviše izgledala kao produžena ruka viših organa vlasti. U pogledu načina i obima iskorištavanja mineralnih sirovina potrebno je naglasiti da bi lokalnim zajednicama trebalo dati više nadležnosti, a pogotovo obezbijediti uslove da imaju više materijalne koristi od njihovog korištenja.

Sumirajući ove principe koji regulišu nadležnost Federacije može se zaključiti da je to urađeno sa jasnom namjerom da se lokalne zajednice učine zavisnim od viših nivoa vlasti.

Dodatni argumenti za ovu tvrdnju sadržani su u članu 11. istog Zakona:

"Organi uprave nadležni za poslove prostornog uređenja na svim nivoima nadležnosti vode dokumentaciju potrebnu za praćenje stanja u prostoru, izradu i praćenje provedbe dokumenata prostornog uređenja. O stanju prostora na teritoriji Federacije i Kantona radi se, po isteku dvije godine od donošenja Prostornog plana Federacije, Izvještaj o stanju u prostoru. Izvještaj sadrži analizu provođenja dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata, ocjenu provedenih mjera i njihove efikasnosti na svrshishodno privređivanje prostorom, na zaštitu vrijednosti prostora i okoliša te druge elemente od značaja za prostorno uređenje."

Ovim članom je lokalna zajednica svedena na pukog izvršioca po nalogu Federacije bez ikakvog upliva u smislu ideja, inicijativa i predlaganja Federaciji i kantonu u smislu efikasnije implementacije dokumenta prostornog uređenja. Stanje na terenu je upravo

još gore. Lokalnim zajednicama nije data mogućnost naknade troškova praćenja stanja u prostoru i izvještavanja, iako su ovi poslovi zahtijevani od Federacije i ne postoji mogućnost da lokalna zajednica ima bilo kakvu korist od ovih aktivnosti. Kroz ove poslove stiče se utisak da Federacija na jedan način koristi lokalnu zajednicu kao izgovor ukoliko se pojave krupne greške u implementaciji dokumenata. Najteži dio posla je prebačen na lokalnu zajednicu koja, po pravilu, nema odgovarajući stručni kadar niti materijalne mogućnosti da izvršava navedene zadatke.

"Granice područja za koje se donosi urbanistički plan utvrđuju se Prostornim planom kantona odnosno dokumentom prostornog uređenja šireg područja." (član 20. stav 1.).

Primjetno je da lokalna zajednica nema nikakvog upliva na određivanje granice područja za koje se donosi urbanistički plan, što nije logično, jer ovaj zahvat bitno utiče na cjelokupni život lokalne zajednice i onemogućava je da urbanistički plan prilagodi svojim potrebama.

Član 29. – Usaglašavanje dokumenta prostornog uređenja takođe pokazuje svu nelogičnost zakonskog regulisanja ove materije.

"Dокумент prostornog uređenja užeg područja mora biti usaglašen sa dokumentom prostornog uređenja šireg područja, a u slučaju neusaglašenosti primjenjuje se dokument prostornog uređenja šireg područja."

Umjesto da se ide pravilnim načinom od nižih jedinica teritorijalnog organizovanja, koje će kroz ovaj proces iskazati svoje potrebe, ovdje se decidno kaže da dokument prostornog uređenja užeg područja mora biti usaglašen sa dokumentom šireg područja. Praktično ovdje se cijela piramida iskazivanja namjera i potreba postavlja obrnuto, sa pretpostavkom da viši organi teritorijalnog organizovanja nepogrešivo artikulišu interesu užeg područja, u ovom slučaju opština/gradova.

Regulisanje zahtjeva za izdavanje urbanističke saglasnosti u članu 39. ovog Zakona, još više potencira potčinjenost jedinica lokalne samouprave kantonalm i federalnim organima uprave:

"Zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti podnosi investitor ili vlasnik zemljišta federalnom organu uprave putem kantonalnog organa uprave odnosno gradske ili opštinske službe za upravu ili kantonalnom organu uprave, odnosno gradskoj ili opštinskoj službi za upravu nadležnim za poslove prostornog uređenja u zavisnosti od nivoa nadležnosti za donošenje rješenja."

U slučaju da se radi o prostoru od interesa za Federaciju opštinski organ uprave je samo njihov servis ili šalterska služba, a nadležnost lokalnih organa je vezana za zemljište koje ima veoma malu vrijednost i čija namjena je od minorne važnosti. Isto tako i parcelizacija građevinskog zemljišta (član 56.), regulisana je uz potpuno zanemarivanje interesa lokalne zajednice.

Stav 2. navedenog člana glasi: "Plan parcelacije za područje od značaja za Federaciju donosi organ kojeg svojim propisom odredi Vlada, a za ostala područja organ odnosno služba koje svojim propisom odredi kanton odnosno Grad."

Parcelizacija je veoma važna zbog toga što od nje zavisi namjena zemljišta, a to je autentičan interes lokalne zajednice.

Pozicija lokalne zajednice po pitanju prostornog uređenja nije ništa bolja ni u okviru propisa kantona. Zakon o prostornom uređenju kantona samo razrađuje principe i načine regulisanja oblasti prostornog uređenja bez namjere i mogućnosti da obezbijedi u ovoj oblasti značajnije učešće lokalne zajednice. Tako, primjera radi, Zakon o prostornom uređenju Kantona Sarajevo predviđa: "U cilju obezbeđenja rekreacionih funkcija, dokumentom prostornog uređenja se utvrđuju zelene i rekreacione površine". (član 9. stav 1.)

Objektivno ne postoji ni jedan razlog da se ovako uopšteno reguliše ova materija. Budući da se pod rekreacionom površinom kod nas najčešće porazumijevaju sportski tereni (iako to nije potpuna definicija), kanton Sarajevo pokušava da pod ovim nazivom utvrđuje površine koje će koristiti jedan sportski kolektiv (obično je to nekakav fudbalski klub) te pod ovim pojmom sebi obezbjeđuje nadležnost u domenu rekreacionih površina. Zelene i rekreacione površine su izraziti interes građana koji oni izražavaju kroz lokalnu zajednicu i neme nikakvog posebnog razloga da se kanton bavi ovim pitanjima.

Izрада i donošenje dokumenta prostornog uređenja u navedenom Zakonu regulisana je u članu 27. stav 2. na način da se dokument prostornog uređenja užeg područja usaglašava sa dokumentom prostornog uređenja šireg područja.

Tako se ponavlja situacija u kojoj veće teritorijalne jedinice svojim autoritetom disciplinuju lokalnu zajednicu u smislu usaglašavanja.

Nalaz: *Zakon je u svojim pojedinim odredbama pomalo kontradiktoran i nedorečen. Već kod definisanja osnovnih principa planskog uređenja lokalna zajednica nije uopšte pomenuta kao njen značajan faktor, iako se apostrofira princip ravnopravnog razvoja privrednog i društvenog prostora Federacije BiH. Nije ili ne bi trebalo da bude sporno da je lokalna zajednica možda najbitniji faktor ravnopravnog razvoja. Veoma je teško obezbijediti usaglašenost prostornog uređenja između Federacije i kantona, bez aktivnog učešća lokalne zajednice. Ukoliko ovo učešće izostane uvijek će biti spornih pitanja oko kojih će se, bespotrebno, trošiti određena materijalna sredstva, uz sasvim izvjesne antagonizme između lokalne zajednice i viših oblika teritorijalnog organizovanja.*

Preporuka: *Kroz izmjene Zakona obezbijediti veće ingerencije opština/gradovima u donošenju prostornih planova za Federaciju BiH i kantone, pri čemu bi jedinice lokalne samouprave odlučujući ulogu imale po pitanjima od izrazitog ineteresa za svoje građane (komunalna djelatnost, rekreacione i zelene površine, iskorištavanje mineralnih sirovina, poljoprivredno zemljište i sl.). Isto tako neophodno je obezbijediti*

veće nadležnosti i adekvatna materijalna sredstva za njihovo servisiranje u fazi implementacije prostornih planova.

4.1.2.17. Komunalna djelatnost

U Federaciji BiH zakoni o komunalnoj djelatnosti donose se na nivou kantona, sa sličnom problematikom kao i u Republici Srpskoj, kada je u pitanju objektivizacija cijena komunalnih proizvoda i usluga.

Način određivanja cijena komunalnih proizvoda i usluga u BiH predstavlja izuzetno složen problem, koji je naročito eskalirao prilikom uvođenja poreza na dodatu vrijednost, a ponovo aktuelizovan nakon najnovijih poskupljenja nafte i hrane.

Nalaz: *Komunalna djelatnost u Federaciji BiH je, na različite načine, regulisana kantonalnim zakonima, što građane ovog entiteta dovodi u neravnopravan položaj u korištenju komunalnih usluga.*

Preporuka: *U Federaciji BiH donijeti zakon o komunalnim djelostima na nivou entiteta, kako bi se obezbijedila ujednačena rješenja i definisali osnovni principi i standardi na njegovoj cijeloj teritoriji.*

4.1.2.18. Rezime analize pravnog okvira u FBiH

Prolazeći kroz zakonodavstvo Federacije BiH, može se zaključiti da su jedinice lokalne samouprave ogoljene do krajnjih granica, kako u pogledu nadležnosti, tako i u pogledu obezbjeđenja materijalnih i finansijskih sredstava za vršenje tih nadležnosti. Stiče se utisak da postoji jedan neravnopravan odnos u relaciji sa kantonima i Federacijom BiH. Na nivou FBiH su sve izvorne i značajne nadležnosti, kao i finansijska i materijalna sredstva za njihovo izvršenje. Što se tiče kantona, oni su samo jedna transmisija prema lokalnim jedinicama samouprave čiji je prevashodan zadatak da prate izvršenje federalnih zakona. Bez obzira na to što su nadležnosti kantona jedva dovoljne da izvrše transmisiju obaveza prema opština, oni su prigrabili i ono malo preostalih nadležnosti opština/gradova, od kojih su u mnogo boljem položaju, budući da imaju više izvornih prihoda kojima mogu podmirivati svoje obaveze.

Na nivou lokalnih zajednica svi problemi dobijaju punu specifičnu težinu i na nju se direktno odražavaju, kako u pogledu traženja adekvatnih rješenja, tako i u pogledu finansiranja. Prirodno je da bi iz lokalne zajednice trebale stizati sve inicijative ne samo u pogledu zakonskih rješavanja, nego i u pogledu svakodnevnih poboljšanja implementacije pozitivnih zakonskih propisa. Evidentno je da je pravni položaj lokalne zajednice takav da ona nije u mogućnosti da izvršava naloge federalnih i kantonalnih vlasti. U artikulisanju svojih interesa lokalna zajednica nailazi na niz neriješenih pitanja, jer su diskreciona prava federalnih i kantonalnih vlasti veoma velika. Zbog toga je potrebno, ukoliko se definišu njene nadležnosti, to učiniti što detaljnije, naročito u pogledu finansijskih sredstava koja nisu njen izvorni prihod. U ovom trenutku lokalne zajednice se mogu jedino osloniti na svoje izvorne prihode koji nisu

dovoljni ni za svakodnevni rad, a da ne pomislimo na neki veći uticaj na standard građana lokalne zajednice. Postoji niz zakona koji direktno utiču na funkcionisanje lokalne zajednice, međutim postoji malo zakonskih rješenja gdje je moguć povratni uticaj lokalne zajednice kako bi poboljšala svoj nezavidan položaj.

Sve aktivnosti na nivou BiH su u ovom momentu usmjereni na ispunjavanje uslova za pridruživanje EU. Jedan od najvažnijih zadataka je i usvajanje ACQUIS COMMUNAUTAIRE, koji sadrži direktive koje regulišu status lokalne zajednice. Budući da je harmonizacija pravnog sistema prioritetan zadatak za BiH, to će se veoma brzo pristupiti izmjenama pravnog sistema ka jačanju lokalne zajednice. Pravno nasljeđe EU nameće zadatak BiH i entitetima da usklade položaj lokalnih zajednica sa položajem istih u EU. Harmonizacija pravnog sistema će početi od zakonodavstva na nivou BIH, te će i propisi entiteta morati biti usklađeni sa harmoniziranim propisima. Povoljna je okolnost da je ovo prioritetan zadatak BiH i za očekivati je da veoma brzo otpočne proces jačanja lokalne zajednice kroz harmonizaciju pravnog sistema.

Pravno nasljeđe nudi minimum prava i obaveza lokalne zajednice, a to znači da se položaj lokalne zajednice može regulisati čak i na povoljniji način od načina na koji je to regulisano u EU.

4.2. Upravljanje lokalnim javnim ustanovama i preduzećima

Problemi u *upravljanju javnim preduzećima* izraženi su, najvećim dijelom, u obavljanju komunalnih djelatnosti.

Na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima, mogao bi se izvesti zaključak da jedinice lokalne samouprave u RS imaju potpunu regulatornu, kontrolnu i upravljačku funkciju u ovoj oblasti. Problem, međutim, predstavlja neusklađenost ovog Zakona sa Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima, prema kojem je Republika Srpska jedini vlasnik državnog kapitala u preduzećima, uključujući i komunalna. Ovakav pristup posljedica je Zakona o pretvaranju društvene u državnu svojinu, kada se, između ostalog, izgubilo izvorno pravno jedinica lokalne samouprave da upravljuju javnim preduzećima za obavljanje komunalnih djelatnosti. Ovo je još uvijek jedna od ključnih smetnji za poboljšanje efikasnosti i efektivnosti komunalnih preduzeća i uspostavljanje javno privatnog partnerstva (PPP) opštine/grada i privatnog sektora.

Komunalne djelatnosti spadaju u samostalne poslove jedinice lokalne samouprave, međutim istim upravlja Republika Srpska, dok su jedinice lokalne samouprave odgovorne za stanje u toj oblasti. Komunalna preduzeća u Republici Srpskoj privatizovana su tako da su se u sudskom registru i Registru kod Komisije za hartije od vrijednosti registrovala kao akcionarska društva sa akcionarskim kapitalom u kome je država vlasnik 65% akcija, dok su ostali akcionari: Fond za penziono i invalidsko osiguranje, Fond za restituciju i akcionari iz vaučer ponude. Znači, komunalna preduzeća rade i posluju kao akcionarska društva sa registrovanom djelatnošću od opšteg interesa za stanovništvo jedinice lokalne samouprave, pa se na njihov rad i poslovanje primjenjuju propisi koji regulišu oblast komunalne djelatnosti. S tim u vezi značajno je pristupiti usaglašavanju zakona koji tretiraju navedenu oblast, a to su u prvom redu: Zakon o komunalnim djelatnostima, Zakon o preduzećima, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javnim službama, Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave.

Kada je u pitanju upravljanje javnim ustanovama, problemi na lokalnom nivou najviše su vezani za njihovo finansiranje, a posljedično i za njihovu efikasnost i efektivnost. Posebno su izraženi problemi u oblasti kulture i sporta, gdje nisu do kraja raščišćeni vlasnički odnosi nad imovinom. Osim toga, najvećim brojem ovih ustanova upravlja entitetski ili kantonalni nivo vlasti, a načelnici i gradonačelnici opština/gradova su pod stalnim pritiskom javnosti da osiguraju sredstva za njihovo normalno funkcionisanje, što je problematično kako sa aspekta zakonske regulative, tako i sa aspekta planiranja budžetske potrošnje na lokalnom nivou (primjera radi u B. Luci je jedino Banski dvor u nadležnosti Grada, dok su sve ostale ustanove u oblasti kulture praktično u nadležnosti Republike Srpske). Naime, ustanove iz oblasti kulture i sporta građani više doživljavaju kao lokalne institucije, pa sve probleme u njihovom funkcionisanju, u pravilu, pripisuju lokalnim, a ne entitetskim ili kantonalnim vlastima.

Poseban problem je, što sadašnji način upravljanja otežava stavljanje ovih ustanova u funkciju razvoja jedinica lokalne samouprave, kako sa aspekta unapređenja kulturnih i

sportskih sadržaja, tako i sa aspekta kompletiranja turističke ponude i stvaranja njihovog imidža.

Zbog toga bi trebalo obezbijediti ili da većina ovih ustanova bude u nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili da se bar, za početak, definiše pravo jedinica lokalne samouprave da planiraju budžetska sredstva za sufinansiranje ovih ustanova, uz jasno definisanje njihovih obaveza prema opštini/gradu.

Problemi u ovoj oblasti na sličan način se ispoljavaju u Federaciji BiH, s tim što situaciju dodatno komplikuju odnosi kantonalnog i entitetskog nivoa vlasti, naročito u postupku privatizacije državnog kapitala. Ne ulazeći u sukob nadležnosti ovih nivoa vlasti, sa aspekta potreba ovog istraživanja važno je istaći da su i lokalne jedinice u Federaciji BiH takođe u potpuno podređenom položaju po pitanju upravljanja javnim preduzećima i ustanovama.

4.3. Finansiranje jedinica lokalne samouprave

Postojeća koncepcija finansiranja lokalne uprave u BiH se zasniva na stavu da lokalna zajednica treba da ima dovoljno sredstava za svoje funkcionisanje. Ovaj stav je sadržan u članu 66. *Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske* (Službeni glasnik RS broj 101/04, 42/05, 118/05) i članu 34. *Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH* (Službene novine FBiH broj 49/06), koji samo načelno tretiraju problematiku finansiranja jedinica lokalne samouprave. Postoji čitav niz entitetskih zakonskih propisa koji regulišu oblast finansiranja jedinica lokalne samouprave, polazeći od onih temeljnih, *Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske* (Službeni glasnik RS broj 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06), *Zakona o budžetima/proračunima Federacije BiH* (Službene novine FBiH broj 19/06), *Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH* (Službene novine broj 22/06), do onih koji tretiraju samo pojedine aspekte finansiranja.

Zakonom o budžetskom sistemu RS preciziran je način i omjer u kojem se javni prihodi dijele između budžeta Republike Srpske i budžeta opština i gradova. U FBiH je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda propisana raspodjela između Federacije BiH, kantona i jedinica lokalne samouprave, s tim što je kantonima ostavljena mogućnost da, u skladu sa sopstvenim opredjeljenjem, mogu povećati učešće lokalnih zajednica u raspodjeli određene vrste poreza.

S aspekta finansiranja jedinica lokalne samouprave, treba istaći da je postojeći fiskalni sistem, bez obzira o kojem entitetu je riječ, izrazito centralizovan, i ne ostavlja mogućnost lokalnim zajednicama da utiču na visinu ključnih izvora finansiranja, osim nekih lokalnih taksa i naknada. Lokalne zajednice nisu u poziciji da utiču na visinu stopa poreza, najmanje onih koji su predmet raspodjele sa višim nivoima vlasti, a čak ni onih koje je zakonodavac prepustio isključivo lokalnim zajednicama. Kriterije u raspodjeli zajedničkih poreza određuje viša instanca vlasti, koja istovremeno definiše i učešće pojedinih nivoa u raspodjeli, naplatu zajedničkih poreza i kontrolu primjene zakonskih propisa. Iako su entitetski Zakoni o lokalnim samoupravama, u dijelu u

kojem se govori o finansiranju jedinica lokalne samouprave, predviđeli mogućnost da lokalnim zajednicama pripadaju porezi za koje samostalno utvrđuju stopu u skladu sa zakonom¹³, ova praksa u BiH još uvijek nije zaživjela, iako je ona u mnogim zemljama uobičajena. Primjera radi, u Hrvatskoj su promjene u sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave išle u pravcu decentralizacije upravljanja i finansiranja dijela javnih potreba, uz istovremeno ustupanje dijela nedostajućih prihoda, kako bi se osiguralo njihovo finansiranje. Lokalnim zajednicama je od 2001. godine data mogućnost uvođenja novih opštinskih i gradskih poreza, te mogućnost da se za obveznike poreza na dohodak na njihovom području uvede prirez porezu na dohodak, i to različite visine, zavisno od toga da li je riječ o opštini, manjem ili većem gradu, ili o gradu Zagrebu¹⁴.

Ovako nametnuta pasivnost lokalnih zajednica u BiH u pogledu raspolaganja određenim javnim prihodima posljedično ih ograničava u upravljanju vlastitim razvojem, pa bi, po logici stvari, lokalne zajednice veći nivo autonomije trebale ostvarivati u ubiranju i raspolaganju neporeskim prihodima. Posmatrano s administrativne strane, to je zaista tako, međutim, traženje razvojne podrške u ovoj vrsti prihoda, kada se njihov udio u ukupnim prihodima oba entiteta već godinama kreće oko 30%, ne ostavlja mnogo prostora optimizmu. Ova činjenica posebno dobija na značaju u situaciji kada je dinamikom preraspodjele prihoda od indirektnih poreza u oba entiteta predviđeno smanjenje učešća "bogatijih" i povećanje učešća "siromašnjih" lokalnih zajednica. Cilj tako dizajniranog mehanizma je da se postigne ujednačavanje mogućnosti lokalnih zajednica da pruže svojim građanima kvalitetne javne usluge, uvažavajući disparitete u njihovoј ekonomskoj i društvenoj raznolikosti. Istraživanje rađeno u Federaciji BiH je pokazalo da sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza predstavlja šansu za usaglašavanje horizontalnih razlika, ali i signal opštinama da nužno moraju poboljšati prikupljanje vlastitih prihoda. Ovo će morati biti praćeno sa reformama u direktnom oporezivanju u FBiH (porez na platu i porez na imovinu) kako bi se lokalnim vlastima osiguralo što više prostora za prikupljanje vlastitih prihoda, a što je od posebne važnosti za opštine sa opadajućom stopom priliva indirektnih poreza¹⁵. Iako u Republici Srpskoj nisu identifikovana slična istraživanja, preporuke za Federaciju BiH djeluju logične i primjenljive i na Republiku Srpsku.

Struktura prihoda lokalnih zajednica u entitetima je predstavljena u narednim tabelama.

¹³ Član 66. Zakona o lokalnoj samoupravi RS i član 37. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH

¹⁴ Opštine mogu uvesti prirez do 10%, grad sa manje od 30,000 stanovnika može uvesti prirez do 12%, grad sa više od 30,000 stanovnika može uvesti prirez do 15%, grad Zagreb može uvesti prirez do 30%. Financiranje jedinica lokalne samouprave, Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut Zagreb, 2002.

¹⁵ Doprinos raspravi o mehanizmima fiskalnog izjednačavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine, Verzija br. 3, Emir Dervišević, april 2007.

Tabela 1. Struktura prihoda jedinica lokalne samouprave u RS

POZICIJA	2005. (KM)	%	2006. (KM)	%
Poreski prihodi	276,434,597.00	67%	317,200,975.35	65.5%
Porezi na dohodak i dobit preduzeća	602,455.00	0.1%	832,153.16	0.2%
Doprinosi za socijalno osiguranje	5,060.00	0.0%	7,881.00	0.0%
Porezi na lična primanja i prihode od samostalne djelatnosti	34,832,715.00	8.4%	44,053,032.63	9.1%
Porezi na imovinu	34,270,568.00	8.3%	19,782,054.30	4.1%
Porezi na promet proizvoda i usluga	202,618,363.00	48.9%	251,041,253.87	51.8%
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	11.00	0.0%	27.00	0.0%
Ostali porezi	4,105,425.00	1.0%	1,484,573.39	0.3%
Neporeski prihodi	123,229,533.00	30%	137,348,791.42	28.3%
Prihodi od preduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	16,506,176.00	4.0%	18,561,466.81	3.8%
Naknade i takse i prihodi od pružanja javnih usluga	97,433,580.00	23.5%	108,648,532.61	22.4%
Novčane kazne	493,300.00	0.1%	242,876.00	0.1%
Ostali neporeski prihodi	8,796,477.00	2.1%	9,895,916.00	2.0%
Kapitalni dobici	1,395,501.00	0.3%	2,625,815.00	0.5%
Tekuće i kapitalne pomoći	11,848,532.00	2.9%	26,255,215.65	5.4%
Primljene otplate datih zajmova i povrata učešća u kapitalu	1,489,984.00	0.4%	1,102,115.00	0.2%
UKUPNO:	414,398,147.00	100%	484,532,912.42	100%

Izvor: Ministarstvo finansija RS

Tabela 2. Struktura prihoda jedinica lokalne samouprave u FBiH

POZICIJA	2005. (KM)	%	2006. (KM)	%
Poreski prihodi	211,349,622	46%	275,467,120	49%
Porezi na dobit pojedinaca i preduzeća	12,512,556	3%	11,976,675	2%
Doprinosi za socijalnu zaštitu	796,849	0%	252,972	0%
Porezi na plaće i radnu snagu	29,607,967	7%	37,758,370	7%
Porezi na imovinu	50,614,589	11%	51,015,827	9%
Domaci porezi na dobra i usluge	98,155,802	22%	25,581,840	5%
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	6,117	0%	2,832,458	1%
Prihodi od indirektnih poreza	10,638,968	2%	137,356,042	24%
Ostali porezi	9,016,774	2%	8,692,936	2%
Neporeski prihodi	160,604,536	35%	182,580,131	32%
Prihodi od poduzetnickih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	71,057,751	16%	77,051,006	14%
Naknade i takse i prihodi od pružanja javnih usluga	88,794,504	20%	104,591,401	18%
Novčane kazne	747,557	0%	933,823	0%
Prihodi od carina	4,724	0%	3,901	0%
Kapitalni primici	10,322,751	2%	15,101,158	3%
Potpore (grantovi)	72,553,047	16%	92,269,928	16%
Primljene otplate danih zajmova i povrata učešća u kapitalu	153,697	0%	655,735	0%
Prihodi iz budžeta	0	0%	5,436	0%
UKUPNO:	454,983,653	100%	566,079,508	100%

Izvor: Ministarstvo financija FBiH

Najznačajniji prihod lokalnih zajednica u oba entiteta u posmatranom periodu predstavlja porez na promet proizvoda i usluga/PDV, koji se u RS kretao oko 50%, a u Federaciji BiH ispod 30%. Posmatrani period je bio prekretnica za lokalne zajednice u BiH, jer su sa uvođenjem PDV-a ustanovljeni objektivni kriteriji raspodjele, odnosno pripadnosti ove vrste prihoda nižim jedinicama vlasti, a kroz smanjenje poreske evazije cilj je osigurati dovoljno sredstava za finansiranje njihovih osnovnih funkcija.

Drugi po veličini prihod predstavljaju naknade i takse, i prihodi po osnovu pružanja javnih usluga stanovništvu, koji imaju poseban značaj, jer se između ostalih radi o prihodima koji se prikupljaju po osnovu resursa koji se nalaze na području lokalnih zajednica (gradsko građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume). U posmatranom periodu se uočava trend smanjenja ove vrste prihoda u oba BiH entiteta, što je posebno karakteristično za opštine i gradove u Federaciji BiH koje se osjećaju "razvlašteno" u odnosu na kanton, kada je u pitanju raspolaganje resursima koji se nalaze na teritoriji lokalnih zajednica i njihova adekvatna valorizacija u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja.

Porez na imovinu je, kao izvorni i apsolutni prihod lokalnih zajednica, izuzetno značajan za finansiranje lokalnih zajednica, iako u strukturi ukupnih prihoda ima

simbolično učešće. Zbog centralizovanog načina prikupljanja direktnih poreza, lokalne zajednice nemaju mnogo mogućnosti da kontrolišu ili utiču na prikupljanje ove vrste poreza, pa je i ova vrsta poreza bilježila smanjenje u analiziranom periodu. Inicijative od strane lokalnih zajednica se odnose na uvođenje mehanizama kojim bi se svi obveznici primorali na ažurno prijavljivanje i plaćanje poreza na imovinu, s obzirom da je njegov potencijal do danas izuzetno slabo iskorišten.

Iz svega navedenog proizilazi da bi, kroz reformu sistema direktnog oporezivanja u oba entiteta (porez na platu i porez na imovinu), lokalnim vlastima trebalo osigurati što više prostora za prikupljanje vlastitih prihoda, a što je od posebne važnosti za opštine sa opadajućom stopom priliva indirektnih poreza.

4.4. Ključni nalazi analize političkog i pravnog okvira

Na osnovu analiza pravnog i političkog okvira lokalne samouprave u BiH, uvida u stanje i korištenje lokalnih resursa i imovine, iskustava zemalja u okruženju sa razvijenom lokalnom samoupravom, moguće je izvući sledeće zaključke:

- Zakon o lokalnoj samoupravi u RS, odnosno Zakon o principima lokalne samouprave u FBIH otvorili su proces decentralizacije u BiH;
- Opravdanost prenosa vlasništva i većih ingerencija u raspolaganju lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave vezana je se za nekoliko momenata:
 - Zbog decentralizacije koja je u toku, lokalne samouprave imaju zadatak da pružaju sve veći broj usluga uz ograničena finansijska sredstva.
 - Imovina lokalnih samouprava često je vrlo velika u poređenju sa prihodima i izdacima godišnjeg budžeta, što znači da bi se njihovi budžetski prihodi mogli znatno povećati;
 - Lokalne samouprave obično imaju mnogo veću slobodu izbora u upravljanju svojom imovinom, nego u upravljanju svojim drugim prihodima; povećanje lokalnih poreza i naknada politički je osjetljiv proces dok je poboljšanje finansijskog stanja lokalne samouprave, kroz bolje upravljanje imovinom, mnogo manje politički zahtjevno i rizično;
- Jedinice lokalne samouprave su odgovorne za funkcije koje su im date u nadležnost, ali istovremeno nisu vlasnici imovine koja im je potrebna za obavljanje tih nadležnosti;
- Generalni problem zakonskog okvira u BiH odnosi se na međusobnu neusklađenost propisa koji tretiraju ista pitanja, kao i propisa koji se donose na različitim hijerarhijskim nivoima. Misli se prvenstveno na nepostojanje podzakonskih akata, koliziju zakonskih odredaba u različitim zakonima, neusaglašenost entitetskih i kantonalnih zakona, neusaglašenost rokova i procedura itd.;
- Nedostaje puni subjektivitet lokalnih jedinica sa stanovišta imovinsko-pravne komponente (opštinska svojina kao temeljni oblik svojine po Ustavu);

- Jedinica lokalne samouprave je pravno lice, a to znači da može da ima svoju imovinu;
- Suštinu problema u raspolaganju lokalnim resursima od strane opština/gradova čini neusklađenost propisa u oblastima imovinsko-pravnih, a naročito vlasničkih odnosa;
- Lokalne zajednice u BIH ne raspolažu bazama podataka o imovini i lokalnim resursima na njihovoj teritoriji, što je posljedica pomenutih imovinsko-pravnih, vlasničkih odnosa, preklapanja nadležnosti između lokalnih, kantonalnih i entitetskih vlasti, a djelimično i nedostatka kapaciteta, naročito u manjim i nerazvijenijim lokalnim zajednicama;
- Lokalne zajednice u BIH karakteriše visok nivo zavisnosti od prihoda koji im se transferišu sa viših nivoa vlasti, i nemaju mogućnosti da utiču na visinu ključnih izvora finansiranja, osim na neke lokalne takse i naknade. Kriterije u raspodjeli zajedničkih poreza određuje viša instanca vlasti, koja istovremeno definiše i učešće pojedinih nivoa u raspodjeli, naplatu zajedničkih poreza i kontrolu primjene zakonskih propisa;
- Lokalne zajednice nemaju ni mogućnosti da kontrolišu ili utiču na prikupljanje onih poreza koji predstavljaju njihove izvorne prihode i koji im u potpunosti pripadaju, kao što je slučaj sa porezom na imovinu. Lokalne zajednice imaju veći interes i motiv za efikasniju naplatu ovog poreza, ali za to nemaju nadležnosti;
- Lokalne zajednice nemaju nadležnosti nad dodjelom koncesija. Koncedenti nemaju praksu da traže saglasnost ili mišljenje lokalnih zajedница, odnosno nedostaje partnerski odnos između davaoca koncesije i lokalne zajednice na kojoj se predmet koncesije nalazi. Posljedice ovakve prakse su zanemarivanje razvojnih prioriteta lokalnih zajednica i neusklađenost sa njihovim postojećim prostorno-planskim, razvojnim i strateškim dokumentima;
- Prihodi koje lokalne zajednice ostvaruju po osnovu eksploatacije prirodnih resursa su zanemarljivi, neredovno se uplaćuju u lokalne budžete i lokalne zajednice nemaju uvida u prikupljanje i raspodjelu ovih sredstava;
- Komunalna infrastruktura nije u vlasništvu lokalnih jedinica i one imaju ograničen ili skoro nikakav uticaj na pružanje komunalnih usluga. S druge strane, jedinice lokalne samouprave su bile osnivači komunalnih preduzeća i zadržana je percepcija građana da su isključivo lokalne vlasti odgovorne za pružanje tih usluga. Pored toga, mnogi objekti komunalne infrastrukture su izgrađeni samodoprinosom lokalnih zajednica, a danas je njihov status uglavnom ne definisan.

5. RASPOLAGANJE LOKALNIM RESURSIMA U FUNKCIJI LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

Jedan od veoma važnih elemenata potrebnih za efikasno upravljanje lokalnim resursima je postojanje adekvatne baze podataka o tim resursima i imovini na teritoriji opština. U tom smislu, jedna od intencija ovog istraživanja bila je da se dođe do nekih, makar i najosnovnijih podataka o resursima i imovini opština. Cilj koji se namjeravao ostvariti bio je da se formira baza podataka koja bi sadržavala resurse i imovinu kojom raspolaže opštine i koju mogu da koriste za projektovanje vlastitog razvoja.

Nažalost, situacija u Bosni i Hercegovini je daleko od povoljne kada je postojanje takvih baza podataka u pitanju. Opštine u BiH, bez obzira na stepen razvijenosti, veličinu, pripadnost entitetu ili kantonu, organizovanost opštinske uprave, broj stanovnika ili neke druge karakteristike, *uopšte ne raspolažu registrima imovine i resursa koji se nalaze na njihovoj teritoriji i u njihovom vlasništvu.*

Tokom rada je uočeno mnoštvo problema koji sprečavaju da se uspostave kvalitetni registri resursa i imovine u vlasništvu opština. Najveći dio ovih problema se odnosi na zakonske pretpostavke koje se odnose na nedefinisani ulogu opština u smislu titulara svojine nad određenim resursima ili imovinom. Čak i opštine koje pokušavaju da naprave inventuru resursa i imovine suočavaju se sa problemom kako popisati imovinu koja nije u njihovom vlasništvu, a za čije funkcije snose odgovornost pred građanima.

Međutim, jedan od uočenih problema predstavlja i pasivnost opština, kada je u pitanju odgovornost za vlastiti razvoj¹⁶. Stoga, polazeći od realnih problema na terenu (nedefinisanih opštinskog vlasništva, nepostojanja registara resursa i imovine, zakonskih ograničenja i nedovoljnih opštinskih kapaciteta), moralo se nužno odstupiti od inicijalne i dobro zamišljene namjere projekta da se uspostave sveobuhvatne baze podataka o resursima i imovini jedinica lokalne uprave. To je prepoznato i kao jedan od ključnih rizika projekta, koji, u ovom slučaju, nije mogao biti prevaziđen isključivo angažovanjem resursa namijenjenih ovom projektu. Uspostavljanje kvalitetnih registara resursa i imovine značajno prevazilazi mogućnosti ovog projekta, te je preporuka da bi u budućnosti jedna od prioritetnih aktivnosti trebala biti usmjerena ka postizanju ovog cilja.

¹⁶ Svega 57 od ukupno 142 opštine u BiH je izrazilo spremnost da se kroz ovaj projekat aktivno angažuje na rješavanju problema vezanih za raspolaganje resursima i imovinom (37.9% iz FBiH, odnosno 42.8% iz RS). Od ovih 57 opština, samo 26 ih je dostavilo popunjene upitnike (23.8% iz RS, i 13.9% iz FBiH).

5.2. Stvarno stanje korištenja resursa na području lokalnih zajednica

Analize rađene u sklopu projekta Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH, i drugim projektima, pokazale su da lokalne jedinice ne raspolažu potrebnim resursima za obavljanje funkcija koje im pripadaju. Imovina, kao materijalni resurs potreban za vršenje funkcija lokalnih jedinica, često nije uopšte ili je djelimično u njihovom vlasništvu. Isto tako, osim gradskog građevinskog zemljišta, lokalne jedinice formalno i praktično nemaju uticaja na raspolaganje resursima koji se nalaze na njihovoj teritoriji, tako da po tom osnovu ostvaruju simbolične prihode, a ne mogu ih koristiti za rješavanje razvojnih problema. Naprotiv, vrlo često trpe direktne štete koje nastaju eksploatacijom tih resursa. Ovi problemi su identifikovani kao osnovna prepreka za održiv lokalni razvoj zajednica u BiH¹⁷.

Ovaj stav je potvrđen i istraživanjem koje je provedeno u dvadeset šest lokalnih zajednica u BiH, anketiranih za potrebe ovog istraživanja. Ovim putem su se nastojale prikupiti detaljnije informacije o stvarnom stanju korištenja ključnih prirodnih i materijalnih resursa na teritoriji lokalnih zajednica, imajući u vidu, s jedne strane, potrebu lokalnih zajednica da eksploatišu navedene resurse u funkciji sopstvenog razvoja, i s druge strane definisani zakonski okvir i poziciju lokalne zajednice unutar njega.

5.1.1. Građevinsko zemljište

Zakoni o gradskom građevinskom zemljištu u RS i FBIH su dali određeni nivo autonomije jedinicama lokalne samouprave u smislu upravljanja i raspolaganja gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini. Većina anketiranih opština je saglasna da ima dominantan uticaj nad raspolaganjem ovim resursom, s obzirom da zakonodavac favorizuje opštine kao najefikasnije upravitelje ovog resursa. Međutim, ono što brine je činjenica da su evidencije (zemljišne knjige, katastri) iz različitih razloga nepotpune i neusklađene.

Neriješeni imovinsko-pravni odnosi su imenovani kao generalni problem svih anketiranih opština, bez obzira na njihovu pripadnost entitetu ili kantonu. Unazad nekoliko decenija, promjene vlasničkih odnosa nad zemljištem nisu blagovremeno evidentirane (prema nekim mišljenjima, zemljišne knjige su samo 5% usklađene sa stvarnim stanjem), što otežava upravljanje građevinskim zemljištem i prolongira procedure rješavanja imovinsko-pravnih odnosa. Pitanje koje se logično nameće je kako u tom slučaju opština može uopšte štititi javnu imovinu od usurpacije, ako je vlasništvo registrovano na nekom privatnom licu. Među sagovornicima iz lokalnih uprava preovladava mišljenje da bi imovinsko-pravne poslove trebalo prenijeti na lokalne zajednice, jer bi se na taj način lakše uspostavile ažurne i kvalitetne evidencije.

¹⁷ Iskustva partnerskih opština MDP-a, diskusija na sastanku Međuopštinske savjetodavne grupe, 28.03.2006.

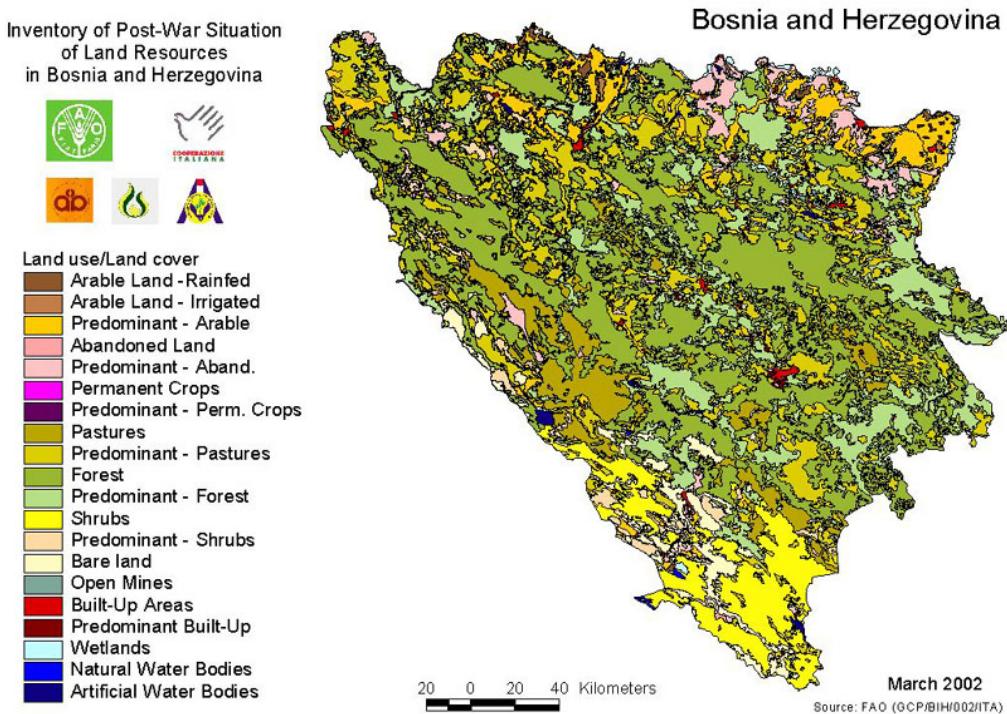
Određen broj opština u BiH je nastao potpisivanjem Dejtonskog sporazuma, te nisu naslijedile adekvatne ili čak nikakve evidencije (npr. Osmaci, Petrovo). Uočeno je da neke opštine nemaju jasno razgraničenje između izgrađenog i neizgrađenog građevinskog zemljišta, što zamagljuje sliku o tome kako njima uopšte upravljaju i kako obračunavaju propisane naknade (Stari Grad Sarajevo, Busovača, Bihać, Kozarska Dubica). U opštini Bosanski Brod dio opštinske evidencije je uništen tokom rata.

5.1.2. Poljoprivredno zemljište

Anketirane opštine raspolažu daleko ažurnijim podacima kada je u pitanju poljoprivredno zemljište, bilo da se radi o državnom ili privatnom vlasništvu. Međutim, opštine su daleko više sputane u korištenju i raspolaganju ovim resursom, iz razloga što većina povjerenih poslova podliježe provjeri i mišljenju nadležnog ministarstva¹⁸. Poseban problem predstavlja odobravanje koncesija na poljoprivredno zemljište nad kojim opštine nemaju nikakvog uticaja, niti nadležni organ traži mišljenje opština prilikom njihovog odobravanja. Situacija kada država ne prepoznaje interes da da zemljište na korištenje, a opština nema zakonskih mogućnosti da to uradi sama, ne ostavlja opštinama dovoljno prostora da ga koriste za podsticanje sopstvenog razvoja.

¹⁸ *Srednjoročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora u Federaciji BiH (2006-2010), koju je sačinilo Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva 2006.godine, samo jednom pominje općine i to u tački 10.6.5.(Veće uvažavanje općina u upravljanju) gdje konstatuje „da za razliku od RS, u Federaciji BiH zakonskom regulativom nisu date neke značajnije upravne nadležnosti općinama. To je stanje koje bi trebalo poboljšavati jer:*

- *općine su te koje su najdirektnije zainteresovane za pokretanje resursa na svojim područjima, i*
- *općinske uprave su one koje su najbliže poljoprivrednicima i ukupnom seoskom stanovništvu.“*



Karta korištenja zemljišta u BiH¹⁹

Interesantan je primjer opštine Kozarska Dubica, u kojoj se događa da se najkvalitetnije poljoprivredno zemljište daje pod koncesiju za npr. vađenje šljunka, čime se ono trajno uništava, a opština nema mehanizama da spriječi ovakav odnos viših instanci vlasti prema lokalnim resursima.

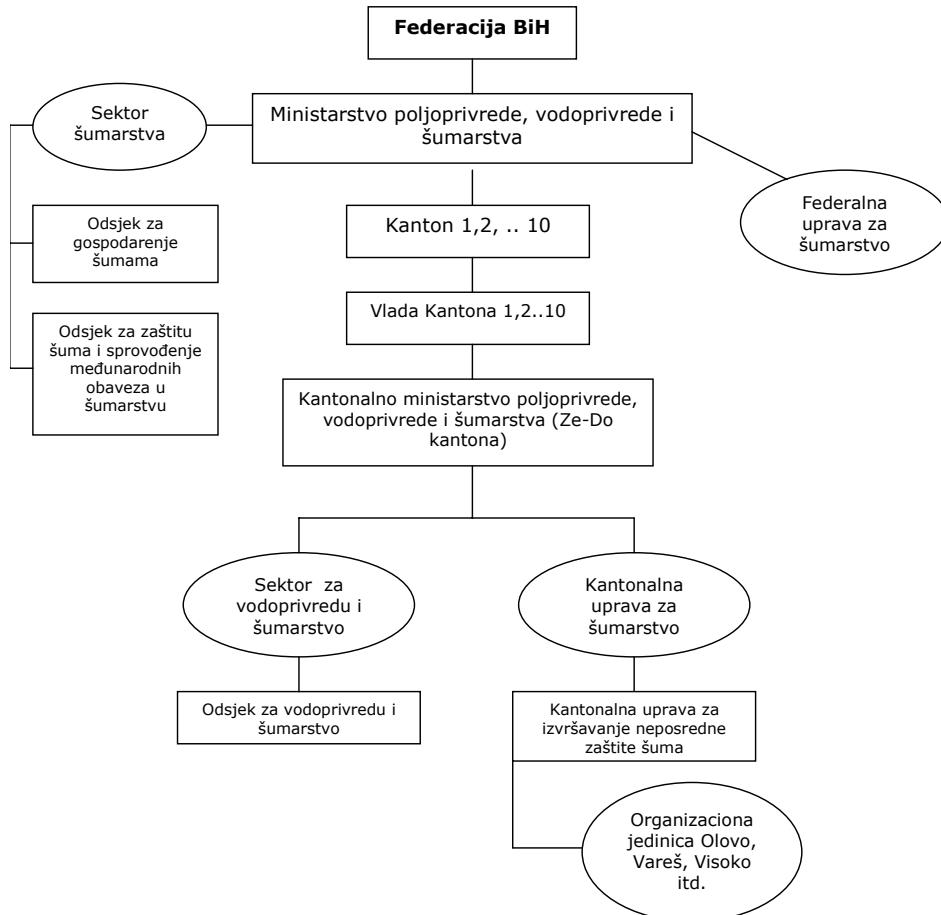
Opštine oba entiteta su kao poseban problem istakle promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta. U Federaciji BiH, upravljanje ovim resursom je na kantonalmom nivou, što znači da lokalne zajednice nemaju uticaja na davanje saglasnosti na promjenu namjene, te da su često odluke kantonalnih vlasti u raskoraku sa stvarnim stanjem na terenu. Ilustrativen je primjer Gradačca u kojem se odavno urbanizovane zone u središtu opštine (određene prostornim planom) u evidenciji kantona tretiraju kao poljoprivredna zemljišta za čiju promjenu namjene se insistira na plaćanju propisanih naknada. Slična situacija je uočena i u lokalnim zajednicama u Republici Srpskoj.

5.1.3. Šume

Kada je riječ o vlasništvu i upravljanju šumskim resursima na području oba entiteta, situacija je prilično jasna. U Republici Srpskoj pravo korištenja i eksploracije je

¹⁹ Preuzeto sa web stranice projekta „Participatory Land Use Development Project (PLUD) u BiH“, www.plud.ba

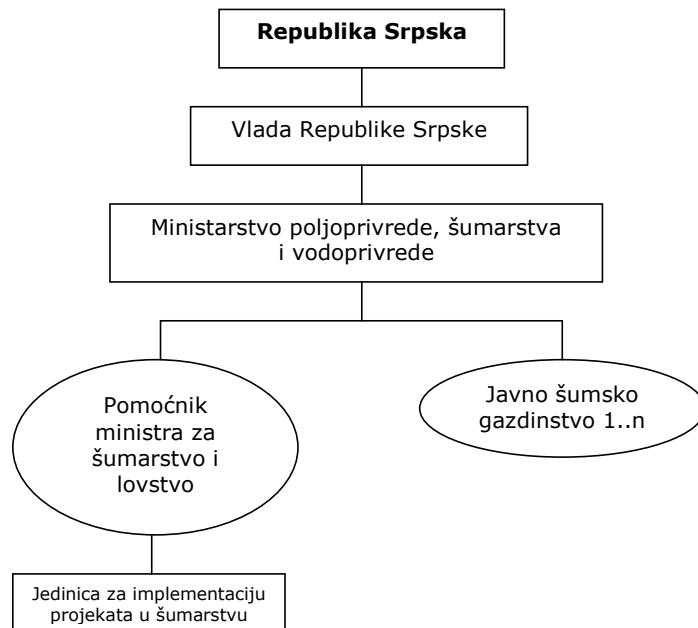
povjerenio JP šumarstva "Šume Republike Srpske", dok je u FBiH većina ovlasti u šumarstvu prenesena na kantone koji, u većem ili manjem intenzitetu, primjenjuju odredbe federalnog Zakona o šumama. Jedinice lokalne samouprave nemaju ovlasti u upravljanju niti raspolaganju šumama u državnoj svojini.



Struktura sektora šumarstva u Federaciji BiH²⁰

U Federaciji BiH je čak i upravljanje privatnim šumama u nadležnosti kantona, što stvara dodatne probleme vlasnicima privatnih šuma, koji moraju tražiti dozvolu sa kantonalnog nivoa da bi sjekli čak i minimalne količine drveta za sopstvene potrebe.

²⁰ Po ustavnim rješenjima kantoni su odgovorni za upravljanje prirodnim resursima i njihovo korištenje, pa su nad njima uspostavljeni odgovarajući, ali ne i uniformni nivoi upravljanja. Kada je u pitanju poljoprivreda, vodoprivreda i šumarstvo, u njih šest nad ovim resursima ingerencije imaju odgovarajuća kantonalna ministarstva. U ostala četiri kantona te obaveze smještene su u okvir ministarstva privrede i kao takve date su odjeljenjima tih ministarstava ili sektorima. Po takvom dvojnom uspostavljanju upravljanja ovim resursima slijedi da su kantoni koji imaju ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede: Posavski, Tuzlanski, Srednjobosanski, Unsko-sanski, Zeničko-dobojski i Hercegbosanski.



Struktura sektora šumarstva u Republici Srpskoj

Činjenica je da su šume jedan od najznačajnijih prirodnih resursa BiH, i da je njihova eksploatacija, s jedne strane, nerijetko način rješavanja gorućih ekonomskih i socijalnih problema lokalnih zajednica, dok s druge strane, često lokalnim zajednicama uzrokuje veće štete nego koristi: oštećenja lokalnih puteva i infrastrukture, negativan uticaj na režim voda, floru i faunu, buka. U tom smislu se uočava veći interes lokalnih zajednica da učestvuju u upravljanju šumskim resursima, što im trenutna zakonska regulativa onemogućava.

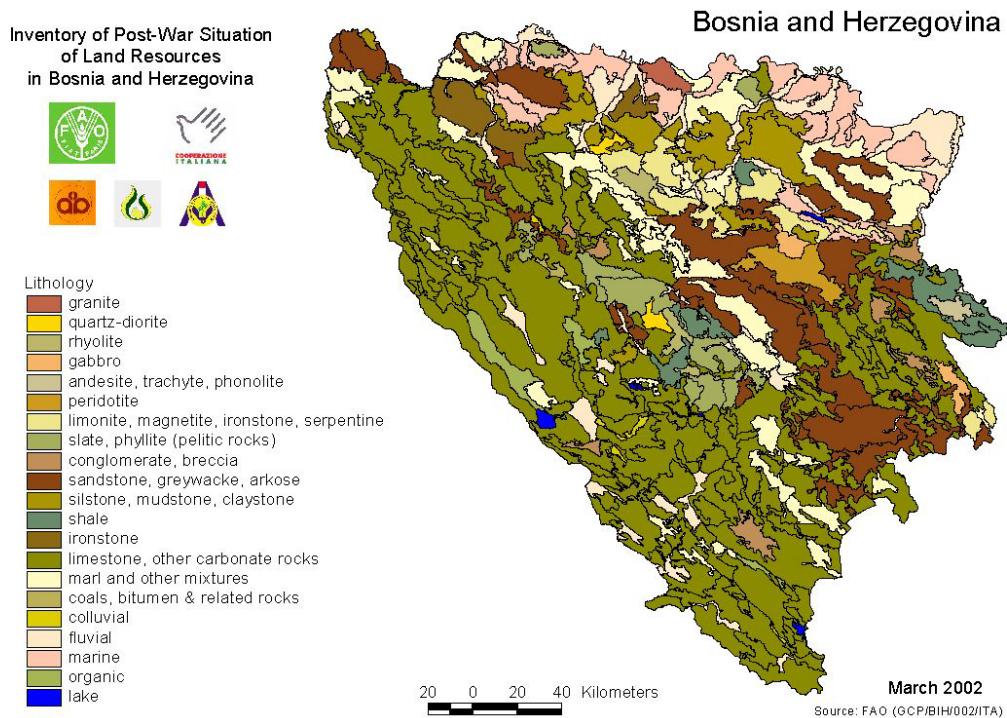
5.1.4. Mineralna bogatstva

U Republici Srpskoj nadležnost za dodjelu koncesija za eksploataciju mineralnih bogatstava je na entitetskom nivou, dok je u Federaciji BiH nadležnost na kantonalm nivou. Zakoni o koncesijama na entitetskim i kantonalm nivoima nisu predviđeli značajniju ulogu opština u procesu dodjele koncesija, što ih stavlja u podređen položaj, kada je u pitanju eksploatacija resursa na njihovoj teritoriji.

Drugim riječima, često se dešava da koncedent dodijeli koncesiju za iskorištavanje mineralnih resursa na teritoriji neke opštine, bez bilo kakvog znanja ili konsultacija sa lokalnom upravom. Ukoliko je lokalna zajednica definisala prioritete u svom razvoju, koji nisu u skladu sa politikom dodjele koncesija nadležnih organa, ona je ta koja amortizuje nezadovoljstvo građana i trpi posljedice nametnutih rješenja.

S druge strane, u nekim opštinama, resursi se ne iskorištavaju jer viši nivoi vlasti ne prepoznaju opšti interes, a oglušuju se o inicijative koje dolaze od strane lokalnih

zajednica. U tom smislu su ilustrativni primjeri Zvornika, gdje je lokalna zajednica više puta inicirala pitanje dodjele koncesije za eksploataciju kvarca na svom području, ali se do danas ništa nije uradilo po tom pitanju, ili Bihaća, koji raspolaže jednim od najvećih nalazišta gipsa, nad kojim nema nadležnosti, a kantonalne vlasti ne dozvoljavaju čak ni vršenje geoloških istraživanja, jer nije definisan položaj u odnosu na Nacionalni park, koji je tek u procesu formiranja.



Karta mineralnog sastava tla u BiH²¹

Anketirane lokalne zajednice su zauzele stav da je nedostatak partnerskog odnosa između nadležnog tijela za dodjelu koncesija i lokalnih zajednica ključni problem u ovoj oblasti. Sugestije idu u pravcu ugrađivanja pojedinih zakonskih odredbi u važeće entitetske i kantonalne Zakone o koncesijama koje bi osigurale značajnije učešće jedinica lokalne samouprave u procesu dodjele koncesija.

5.1.5. Vodoprivredni resursi

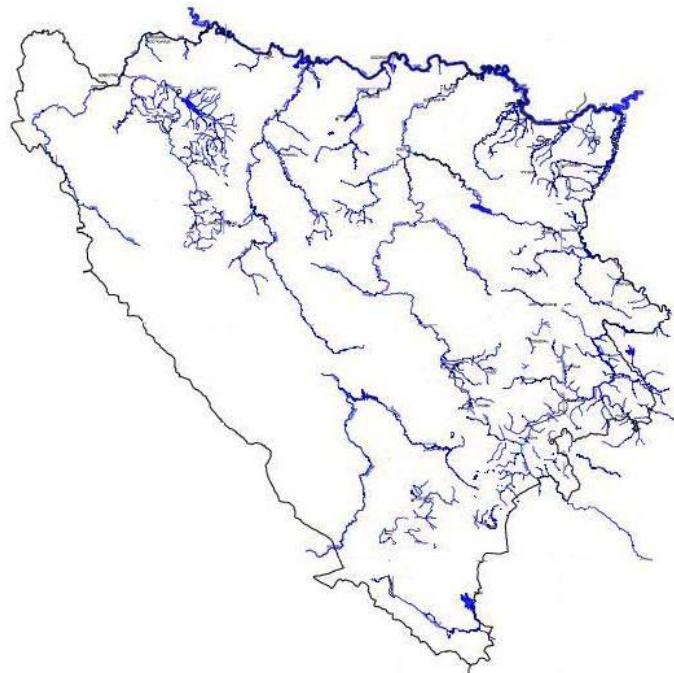
Vode su opšte dobro i kao takve su pod posebnom zaštitom države, entiteta, kantona i lokalnih zajednica. Zakon o vodama u RS ne daje izvorno pravo jedinicama lokalne samouprave da upravljaju vodnim objektima, već to predviđa kao mogućnost, što znači da o tome treba da odluče viši nivoi vlasti. U RS jedinice lokalne samouprave su

²¹ Preuzeto sa web stranice projekta „Participatory Land Use Development Project (PLUD) u BiH“, www.plud.ba

pasivni potrošači naknada po osnovu korištenja vode, koje su određene zakonom i nemaju posebno efikasnih mehanizama da utiču na njihovu visinu i način obračuna.

Zakon o vodama u FBiH na opštine, odnosno gradove prevaljuje ogromnu odgovornost u smislu zaštite okoline, što je veoma skupa aktivnost i zahtijeva ogromna budžetska sredstva koja jedinice lokalne samouprave nemaju. Na taj način dolazi do velikog rizika da se ova aktivnost, zbog nedostatka finansijskih sredstava izvodi na način koji ne može u potpunosti udovoljiti propisima iz oblasti zaštite okoline.

Prema mišljenjima sagovornika u anketiranim opštinama, najveći problemi lokalnih zajednica, kada je riječ o vodnim resursima, se odnose na nedovoljnu uključenost opština i nemogućnost uticaja na odobravanje koncesija od strane entitetskih ili kantonalnih vlasti. Ovakvom praksom u raspolaganju vodnim resursima se potrebe lokalnih zajednica stavljaju u drugi plan, odnosno ne postoji dovoljna usklađenost između planova lokalnih zajednica i viših instanci vlasti, čime se dokazuje ranije ponovljena tvrdnja da je pitanje koncesija jedno od ključnih problema koji opterećuje lokalne zajednice u BiH.



Karta reljefne hidrografije BiH

Ovu konstataciju potvrđuje nekoliko konkretnih primjera. Na području opštine Doboј od strane Komisije za koncesije je dodijeljeno sedam koncesija za izgradnju mini hidrocentrala, a opština Doboј nije imala nikakav uvid u to, niti su one predviđene Prostornim planom opštine. Slično je i u opštini Gacko gdje su dodijeljene tri koncesije bez znanja opštine, iako je plan opštine bio da se sa konkretnog izvorišta riješi pitanje vodosnabdijevanja (koje bi trebalo imati prioritet). U Federaciji BiH kantonalne vlasti

upravljuju vodnim resursima, dok samo rijetke opštine uspijevaju da se izbore za veći uticaj na korištenje voda na svom području (primjer opštine Konjic, koja se izborila da na svom području daje koncesije za mini hidrocentrale).

5.1.6. Zaštićena područja

Nadležnosti za upravljanje zaštićenim područjima su na entitetskom, odnosno kantonalnom nivou. S obzirom na multifunkcionalne vrijednosti zaštićenih područja, brojno je i raznovrsno zakonodavstvo koje uređuje ovu oblast. Međutim, nedostatak i u jednom i u drugom zakonodavstvu je nedovoljna međusektorska usaglašenost i nedostatak podzakonskih akata koji bi operacionalizovali provođenje zakona.

Lokalne zajednice nemaju nadležnosti u upravljanju nacionalnim parkovima i drugim zaštićenim područjima, te se njihova uloga svodi na pasivne posmatrače neracionalnog raspolaganja ovim resursom.

5.1.7. Komunalna infrastruktura

Pitanje upravljanja komunalnom infrastrukturom je goruće pitanje svih lokalnih zajednica u BiH. Zakonom o komunalnim djelatnostima u RS obavljanje komunalnih djelatnosti je regulisano na zadovoljavajući način s aspekta interesa jedinica lokalne samouprave. Problem je, međutim, što drugi zakoni nisu usklađeni sa odredbama ovog zakona (posebno Zakon o privatizaciji državnog kapitala), pa u praksi dolazi do preklapanja ili nerazumijevanja nadležnosti lokalnog i viših nivoa vlasti. Sa privatizacijom komunalnih preduzeća u RS, lokalne zajednice su izgubile uticaj na kvalitet pružanja ovih vrsta usluga stanovništvu. Istovremeno, one su prinuđene da amortizuju njihovo nezadovoljstvo, jer je zadržana percepcija da su lokalni organi vlasti i dalje zaduženi za obezbjeđenje ove vrste usluga. Komunalna infrastruktura koja se nalazi u evidencijama komunalnih preduzeća bila je predmet privatizacije, iako se lokalne zajednice u sudskim registrima još uvijek vode kao osnivači tih preduzeća.

U Federaciji BiH su iskustva, od kantona do kantona, različita. U nekim kantonima, lokalne zajednice su zadržale, kroz različite mehanizme, uticaj na vršenje određenih komunalnih usluga (npr. Travnik, Bihać), dok u drugim kantonima ističu neregulisano pitanje osnivača i vlasnika nad komunalnim objektima i ograničen uticaj na vršenje ovih usluga.

Pored toga, mnogi objekti komunalne infrastrukture u oba entiteta izgrađeni su iz samodoprinosa lokalnog stanovništva, a nisu u vlasništvu lokalnih samouprava.

Zajednički stav svih lokalnih zajednica je da objekte izgrađene iz samodoprinosa, kao i komunalnu infrastrukturu čiji su osnivači lokalne zajednice ili se tiče isključivo lokalnih zajednica, trebaju biti vraćeni na lokalne zajednice, jer one jedine imaju interes i obavezu da obezbijede njihovo kvalitetno funkcionisanje.

5.2. Procjena ekonomskih gubitaka opština

Jedna od ideja projekta bila je da se napravi procjena gubitaka koje opštine trpe uslijed neadekvatnog upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima. Nije sporno da se sve opštine u BiH, bez obzira na pripadnost entitetu ili kantonu, susreću s brojnim gubicima i problemima u raspolaganju lokalnim resursima. S ciljem da se dođe do makar grube procjene o kojim i kolikim gubicima se radi, pokušalo se prikupiti odgovarajuće podatke iz opštinskih administracija o prirodnim i izgrađenim resursima, neiskorištenim kapacitetima i potencijalima, pojedinačnim slučajevima potencijalnih investicija itd., kako bi se dobile procjene koliki bi to gubici bili. Međutim, kao što je naglašeno i ranije, postojao je veliki broj prepreka da se dođe do takvih podataka.

Pored već spomenute činjenice da opštine u BiH ne raspolažu registrima imovine i resursa koji se nalaze na njihovoј teritoriji i u njihovom vlasništvu, većina opština nema ni adekvatne procjene ostvarenih gubitaka (ili neostvarenih prihoda). Stoga je opredjeljenje istraživačkog tima projekta bilo da se na nekoliko opština koje bi bile izabrane u uzorak pokuša napraviti okvirna procjena gubitaka koji se ostvare na godišnjem nivou.

U skladu s tim opredjeljenjem, tim je identifikovao šest opština, po tri iz oba entiteta Bosne i Hercegovine koji su poslužili kao uzorak. Izabrane su opštine Banjaluka, Gacko i Kozarska Dubica iz Republike Srpske te Konjic, Kakanj i Bihać iz Federacije BiH.

Sve opštine koje su izabrane u uzorak su takođe suočene sa istim problemima kao i ostale opštine BiH. I u ovim opštinama je veoma teško bilo napraviti procjene izgubljenih koristi i prihoda koje se ne ostvaruju uslijed neadekvatnog upravljanja i neraspolaganja lokalnim resursima. Velikim dijelom je to zbog činjenice da postojeća praksa upravljanja, raspolaganja i korištenja lokalnih resursa traje već godinama (da ne kažemo i decenijama), pa je veoma teško izmjeriti i procijeniti efekte ovakvog upravljanja. Pored toga, teško je precizno procijeniti koje bi sve pozitivne efekte po razvoj opštine imala neka investicija koja je trebala da se ostvari prije nekoliko godina, a nije.

U svim izabranim opštinama je obrađen po najmanje jedan konkretan slučaj koji je ocijenjen kao najvažniji ili jedan od najvažnijih za razvoj konkretne opštine. Obrađeni slučajevi su izabrani i predstavljeni u saradnji sa predstavnicima opštine, pri čemu se vodilo računa da najbolje oslikavaju opterećenost i probleme opštine da se bori i izbori za vlastiti razvoj.

Svi navedeni slučajevi su obrađeni u skladu sa opredjeljenjima i nalazima prve faze projekta, tiču se najaktuuelnijih uočenih pitanja, a u skladu su i sa identifikovanim prioritetima i ciljevima opštinskih razvojnih planova.

Prioriteti koji su uočeni kroz rad na prvoj fazi projekta, a koji su identifikovani kao strateški i važni za sve opštine u BiH tiču se sledeća tri pitanja:

- (a) zemljište (građevinsko i poljoprivredno),
- (b) koncesije,
- (c) komunalna infrastruktura i preduzeća.

U skladu sa ovako definisanim prioritetima su izabrani i obrađeni slučajevi.

5.2.1. Građevinsko zemljište

Građevinsko zemljište je identifikovano kao jedan od gorućih problema svih opština, posebno kao jedan od elemenata kojim se mogu privući strani ulagači. Kao takav predstavlja, svakako, značajan resurs svake opštine. Interesantan slučaj vezan za građevinsko zemljište je obrađen u opštini Kozarska Dubica (vidi okvir 1.)

Okvir 1. Opština Kozarska Dubica – borba za investitora

Opština Kozarska Dubica je podržala projekat zainteresovanog investitora za izgradnju fabrike za proizvodnju kvalitetnog supstrata faze III za proizvodnju pečurki. **Zahtjev za podršku programu investitoru su podnijeli početkom decembra 2006. godine** putem Lokalne agencije za razvoj. Opština je prepoznala svoj interes u ovom projektu, s obzirom na planove investitora da u fabrići direktno zaposli 30 radnika, kao i preko 300 kooperanata uzgajivača pečurki u gljivarama na području čitave RS. Vrijednost investicije je u prvoj godini procijenjena na 8,5 miliona evra. Istovremeno, projekat bi dao značajan doprinos i razvoju drugih djelatnosti koje su vezane za proizvodnju potrebnih sirovina za proizvodnju supstrata, a koje nije moguće obezbijediti na području jedne opštine. Pored fabrike investitor namjerava izgraditi i pristanište, luku za otpremu i dopremu sirovina i gotovih proizvoda, te je u tom pravcu zatražio podršku programu kroz dodjelu odgovarajućeg ostalog građevinskog zemljišta u blizini plovнog puta pored rijeke Save bez naknade, kao i podršku u vidu plaćanja samo osnovnih taksi.

Predstavnici opštine su preduzeli niz konkretnih inicijativa kako bi se što prije započelo sa realizacijom projekta:

- Upućen je zahtjev Vladi RS, odnosno Ministarstvu za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu i Ministarstvu za ekonomski odnose i koordinaciju da se projektu pruži podrška u skladu sa Zakonom o stranim ulaganjima, jer se u okviru Zakona o građevinskom zemljištu (SG RS 112/06.) i Zakona o eksproprijaciji (SG RS 112/06.) nisu mogla naći brza i adekvatna rješenja.
- Međutim, kako je stav ministarstava bio da se rješenja moraju naći u okviru pozitivnih zakonskih propisa, uključujući po potrebi i njihovu izmjenu, na inicijativu opštine, donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji (posebno članovi 3. i 15.), kojima je predviđena mogućnost eksproprijacije, pored stambene, i za izgradnju poslovnih objekata.
- Opština je usvojila Plan parcelacije za izgradnju poslovno-stambenog kompleksa i donosi Odluku o određivanju tog zemljišta kao ostalog građevinskog zemljišta, čime su stvoreni uslovi za pokretanje postupka za utvrđivanje opštег interesa.
- Opština pokreće postupak za donošenje odluke o utvrđivanju opštег interesa, a koju Vlada RS donosi 12.07.2007.
- Opština je zatražila od Vlade RS da utvrdi da će opština Kozarska Dubica sa investitorom zaključiti kupoprodajni ugovor bez licitacije, što je odbijeno, jer nije u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji.
- Opština kod Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove PJ K.Dubica pokreće postupak eksproprijacije.
- Opština inicira izmjene i dopune sledećih Zakona:
 - Izmjene i dopune Zakona o građevinskom zemljištu (član 15. i 16.)
 - Dopunu Zakona o prometu nepokretnosti (član 16.)
 - Dopunu Zakona o poljoprivrednom zemljištu (član 77a)
- Inicijativa je rezultovala donošenjem Zakona o dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (član

36.)

- U skladu sa Zakonom o eksproprijaciji (član 25.), opština se kao korisnik eksproprijacije suočila sa obavezom da sa vlasnikom nekretnine pokuša sporazumno riješiti pitanje sticanja vlasništva. Međutim, u postupku se javio problem svojstven svim opštinama u BiH, a to je neusklađenost evidencije katastarskog operata i stanja po zemljišnoj knjizi (u katastarskom operatu se kompleks tretira kao poljoprivredno zemljište u državnoj svojini, dok u zemljišnim knjigama nije uknjižena državna svojina).
- Predmetne nekretnine su potpuno eksproprijsane u korist opštine Kozarska Dubica, nakon čega je raspisan konkurs za prodaju ostalog građevinskog zemljišta u državnoj svojini posredstvom licitacije. Bez obzira na činjenicu da su namjere investitora bile poznate ne samo na području opštine nego i šire, opština je morala sprovesti postupak licitacije (a da bi se provela, bilo je neophodno da učestvuje najmanje tri ponuđača), koja je uspješno završena u prvom pokušaju (a da nije, postupak bi se prolongirao minimalno dva mjeseca).
- Opština Kozarska Dubica i investitor su **Ugovor o prodaji predmetnog zemljišta zaključili sredinom decembra 2007. godine**, dakle, nakon više od godinu dana od dana kada se investitor obratio sa zahtjevom i namjerom stranog ulaganja na području opštine.

Da je početkom 2007. godine riješeno pitanje imovinsko-pravnih odnosa na predloženoj lokaciji, sa gradnjom se moglo započeti početkom proljeća 2007. godine. Propuštene koristi za opštinu, kako direktnе tako i indirektnе, su mnogostruke. Pored inicijalnog višemilionskog ulaganja u uređenje zemljišta, poboljšanje infrastrukture, izgradnju objekta, te angažovanje dobavljača, propuštena je šansa da se u proizvodnji obezbijedi zaposlenje za 30 radnika. Do 2012. godine bila bi razvijena mreža od 20-30 kooperanata, koji bi zaposljavali približno 300 radnika. Poljoprivredni proizvođači bi kroz realizaciju sklopjenih predugovora sa investitorom o isporuci sirovina za proizvodnju supstrata obezbijedili tržište, što bi dovelo do značajnijeg razvoja poljoprivredne proizvodnje.

Treba napomenuti i činjenicu da dugotrajne i komplikovane procedure, koje ponekad zbog sporosti javne administracije ili sopstvene nelogičnosti i protivrječnosti, izazivaju kod investitora sumnju da opština bespotrebno odgovara, sa namjerom da postigne veću kupoprodajnu cijenu, što u ovom slučaju nikako nije bio njen interes.

Saradnik na izradi studije slučaja:

Ilijan Tadić, diplomirani pravnik, šef odsjeka za imovinsko-pravne poslove opštine Kozarska Dubica

Gornji primjer iz Kozarske Dubice najbolje govori o izgubljenom vremenu, energiji i novcu uslijed neusaglašenosti propisa, procedura itd. Opštine, sa ciljem da privuku strane ulagače, prinuđene su da se snalaze na različite načine. Jedna od preporuka koje proizilaze iz gornjeg slučaja proizilazi upravo iz potrebe da čitav proces stranih ulaganja bude regulisan na kvalitetniji način.

Ta preporuka se odnosi na potrebu da se u Zakonu o stranim ulaganjima propiše određeni vid pružanja podrške značajnijim stranim ulaganjima, na taj način što će se utvrditi koja ulaganja predstavljaju značajnija strana ulaganja (prema vrijednosti ulaganja, broju zaposlenih radnika i slično).

Strani ulagač treba sa zahtjevom da se obrati Ministarstvu za ekonomski odnose i koordinaciju koje, nakon obavezno pribavljenog mišljenja opštine, donosi odluku o podsticanju stranog ulaganja. U okviru toga, treba uskladiti i sve ostale propise, između kojih i propise koji regulišu upravljanje i promet građevinskim zemljištem.

Slične probleme sa građevinskim zemljištem identifikovala je i Administrativna služba Grada Banjaluka. Pokušaji da se riješe pitanja upravljanja gradskim građevinskim zemljištem počeli su kroz unaprijeđenje izdavanja građevinskih dozvola i formiranje Centra za dozvole, na način kako je to opisano u okviru 2.

Okvir 2. Grad Banja Luka – Upravljanje građevinskim zemljištem - unapređenje procesa izdavanja dozvola

Kao partnerska opština u okviru GAP projekta, Grad Banja Luka je, u skladu sa Programom mjera i aktivnosti Odjeljenja za prostorno uređenje za prevazilaženje problema velikog broja neriješenih predmeta, preuzeo sledeće aktivnosti:

- Reorganizacija Odjeljenja - formirani su Odsjek za dokumentaciju, Odsjek za urbanizam, Odsjek za građevinske i upotreбne dozvole),
- Formiran Centar za dozvole,
- Povećan broj zaposlenih radnika.

U okviru Odsjeka za dokumentaciju vrši se elektronska obrada i praćenje toka dokumenata, formiranje digitalne baze prostorno-planske dokumentacije, te formiranje digitalne baze zakonske i druge regulative koja se nalazi u zajedničkom domenu i dostupna je svim zaposlenima u Odjeljenju.

U saradnji sa Urbanističkim zavodom RS, Grad Banja Luka je napravio Pilot projekat zoning plana za područje Revizije regulacionog plana centralnog područja Grada Banja Luka.

Do septembra 2007. godine, baza podataka prostorno-planske dokumentacije sadrži 64 regulaciona plana u digitalnoj formi, što je procentualno iznosilo oko 45%.

Zatim je uslijedio nastavak započetih aktivnosti u saradnji sa GAP-om, što je podrazumijevalo sledeće:

- Tehničko unapređenje (hardversko i softversko) i korištenje GIS softvera u procesima planiranja i izdavanja dozvola i njihova integracija u CSC sistem za elektronsko praćenje toka dokumenata
- Obuka zaposlenih
- Povezivanje mreže eksternih subjekata – Ugovor za pristup DKP potpisani između Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove i Grada Banja Luka
- Otvaranje Centra za dozvole
- Pripremanje planske dokumentacije po principu zoninga.

Do formiranja Centra za dozvole, problemi koji su se javljali u procesu izdavanja dozvole se mogu sumirati na sledeći način:

- Mali broj zaposlenih na rješavanju predmeta,
- Prosječan broj zaprimljenih predmeta godišnje je iznosio 7600,
- Broj zahtjeva po referentu je cca 423,
- Neusklađenost zakonom regulisanih rokova za obradu zahtjeva i vremena potrebnog za obradu,
- Potrebno je previše preliminarnih informacija,
- Prevelik broj uključenih spoljnih agencija u proceduri ,
- Kontradiktorni zahtjevi i uslovi,
- Troškovi i naknade nepredvidivi i previsoki,
- Neusklađena zakonska regulativa,
- Visok stepen subjektivizma u rješavanjima.

Posljedice ovakvih problema u procesu izdavanja dozvola su sledeće:

- Odustajanje investitora od gradnje,
- Povećana bespravna gradnja,
- Nepredvidive investicije,
- Neplanski urbani razvoj u oblasti infrastrukture,
- Narušen javni interes ishitrenim odlukama,
- Narušavanje kvaliteta prirodnih resursa,
- Izgubljeni budžetski prihodi,
- Nepovjerenje građana.

Formiranjem Centra za dozvole nastojala se unaprijediti efikasnost u procesu izdavanja dozvola, kroz veću efikasnost u procesima, eliminisanje nepotrebnih i dupliranih aktivnosti, efikasniju razmjenu podataka i posljedično stvaranje podsticajnog ambijenta za investiranje. Centar za dozvole je otvoren 9. maja 2007. godine.

Reorganizacijom odjeljenja, instaliranjem GIS softvera i digitalizacijom podataka, došlo se do znatne uštede vremena u procesu rada i finansijskih sredstava. Poboljšanja u upravljanju i praćenju predmeta su konkretno vezana za sledeće:

1. Smanjenje prosječnog broja radnih sati koja se utroše za obradu predmeta

Prethodno stanje (prosječno vrijeme utrošeno na rješavanje zahtjeva u Odjeljenju za prostorno uređenje metodom slučajnog uzorka): 131 DAN

- Rješenje o urbanističkoj saglasnosti:
 - Investitor pravno lice – 94 dana,
 - Investitor fizičko lice – 112 dana
- Rješenje o odobrenju za građenje:
 - Investitor pravno lice – 83 dana
 - Investitor fizičko lice:
 - Riješeni imovinsko pravni odnosi – 30 dana
 - Vršen prekid zbog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa – 435 dana

2. Smanjenje prosječnog broja radnih dana u kojima predmet čeka na obradu

U periodu od 01.01.2007. do 31.03.2007. godine procenat riješenosti predmeta je iznosio 87.75% (u tom tromjesečju je ukupno zaprimljen 1951 predmet, a riješeno je 1712), dok je u periodu 01.04.2007. – 30.06.2007. godine ostvaren procenat riješenosti od 124.30% (odnosno, u tom tromjesečju je zaprimljeno 2228 predmeta, a riješeno 2762 predmeta. Drugim riječima, pored svih zaprimljenih iz tog tromjesečja, riješen je i dio zaprimljenih a neriješenih predmeta iz ranijeg perioda).

3. Smanjenje prosječnog broja radnih dana za građane u prikupljanju neophodnih priloga uz zahtjev.

Prethodno stanje: da bi pribavili obavezne priloge uz zahtjev (Vodovod, Toplana, Telekom Srpske, Ministarstvo unutrašnjih poslova/CJB Banja Luka, Elektrokraina) građanima je bio minimalno potreban:

- 61 radni dan
- Prosječno 441.30 KM plus troškovi posjeta tim institucijama dok se pribavi 5 saglasnosti
- Dodatnih 12 priloga da bi građani kompletirali zahtjev za dozvolu.

Izvor:

Odsjek za dokumentaciju u Odjeljenju za prostorno uređenje Administrativne službe Grada Banjaluka

S obzirom na primjer Banjaluke, vidi se da je potencijalom investitoru potrebno prosječno 30 dana za dobijanje rješenja o odobrenju za građenje, u slučaju da su imovinsko-pravni odnosi na konkretnoj parceli (ili parcelama) riješeni i raščišćeni. U slučaju da imovinsko-pravni odnosi nisu riješeni, za isto rješenje potencijalnom investitoru je potrebno 435 dana.

Može se reći da je gornji primjer Grada Banjaluke jedan od pozitivnih primjera suočavanja opštinskih službi sa problemima koji se ukazuju. Međutim, očigledno je da imovinsko-pravni odnosi predstavljaju glavni problem svih opština u raspolaganju i upravljanju građevinskim zemljištem.

5.2.2. Koncesije i druge naknade

U opštini Kakanj identifikovano je nekoliko veoma važnih problema koji se tiču upravljanja lokalnim resursima, a otišlo se i korak dalje pa su učinjene i određene procjene gubitaka koji se ostvaruju po tom osnovu. Prema tim procjenama opština Kakanj po osnovu neraspolaganja, nepotpunog raspolaganja lokalnim prirodnim resursima ili uslijed njihovog neaktiviranja gubi veoma značajne prihode. Na godišnjem nivou te procjene se kreću kao što slijedi:

	Opis	Iznos (KM)
1.	Gubici po osnovu koncesija za eksploataciju uglja (100% iznosa) <i>(Podatak je iskazan na osnovu godišnje proizvodnje RMU Kakanj od oko 1.100.000 tona uglja godišnje i iznosa koncesione naknade od 0.80 KM po toni uglja, koja je u primjeni u drugim rudnicima)</i>	880.000
2.	Gubici po osnovu neostvarene razlike za aktivne koncesije (50% iznosa) <i>(Podatak je iskazan na osnovu naplaćene naknade za koncesije u 2007.godini, dok je preostali iznos prihod Kantona)</i>	255.518
3.	Gubici po osnovu naknade za ekološku zaštitu <i>(Izvor podataka je CETEOR-ova studija, a odnosi se na naknade zagađivača i to TE Kakanj, Tvornica cementa Kakanj, RMU Kakanj, JP Grijanje Kakanj)</i>	3.534.307
4.	Gubici za neiskorištenu koncesionu naknadu i druge prihode za dvije mini hidroelektrane do 5 MW	200.000
5.	Naknada za sjeću šume šumsko-privrednog preduzeća za područje opštine Kakanj	100.000
6.	Naknada za korištenje termalnih voda za banju Tičići <i>(Posebnu i mnogo veću štetu od iznosa same naknade predstavljaju gubici zbog nezaposlenosti, kao i gubici ostalih prihoda koji nisu izvorni prihodi opštine – vidjeti više u okviru Opština Kakanj – neiskorišteno prirodno bogatstvo – izvori tople vode Tičići)</i>	30.000
7.	Građevinsko zemljište kao potencijal u unaprijeđenju razvoja <i>(Opština Kakanj raspolaže sa građevinskim zemljištem u površini od 2.947 ha i na njemu je dozvoljena gradnja. To se odnosi na urbana područja i na građevinska zemljišta izvan urbanih područja. Procjena je da je izgrađeno oko 30% navedenog zemljišta te da se raspolaže sa 2.062 ha površine. Tretman građevinskog zemljišta u zoni rudnih polja i potencijalni gubici zbog njegovog neiskorištanja trebaju biti predmetom posebne analize i procjene jer na istim nije dozvoljena gradnja.)</i>	?

Kao što se vidi, u opštini Kakanj je identifikovano i procijenjeno nekoliko veoma visokih stavki neostvarenih prihoda uslijed neupravljanja vlastitim resursima. Oni u zbiru dostižu iznos od oko 5 miliona KM na godišnjem nivou, bez procjene gubitaka vezanih za građevinsko zemljište koji zahtijevaju posebnu analizu.

U narednom okviru (Okvir 3. Opština Kakanj) vidi se kolike negativne efekte opština Kakanj trpi, direktno ili indirektno, po osnovu neiskorištenog prirodnog bogatstva.

Okvir 3. Opština Kakanj – neiskorišteno prirodno bogatstvo - izvori tople vode Tičići

Na više lokaliteta u opštini Kakanj postoje izvori termomineralne vode. Izvorišta ovih voda evidentirana su na lokalitetima Kraljeva Sutjeska, Bićer, Donja Papratnica, Sidica, Tičići, Radići, Hrasno i Ribnica. Posebno je interesantan lokalitet Tičići, na putnom pravcu prema Zenici. Procjena je da su geološke zalihe vode na ovom lokalitetu oko $3.600.000\text{ m}^3/\text{god}$, a eksploatabilne oko $1.800.000\text{ m}^3/\text{god}$. Bušenja koja su vršena na lokalitetu Tičići ustvrdila su da je na dubini od 80 metara temperatura vode dostigla 56°C . U prošlom stoljeću po pitanju iskorištavanja termomineralnih izvorišta na lokalitetu Tičići preduzete su mnoge aktivnosti i pripremne radnje kako bi se ovo prirodno blago iskoristilo za opštedsruštveni razvoj opštine i šire društvene zajednice. Međutim, mnoge od ovih aktivnosti su prekinula protekla ratna zbivanja, tako da se nije sve uspjelo dovesti do faze izgradnje.

U poslijeratnom periodu na iniciranje opštinskih struktura ponovno je pokrenuto pitanje iskorištavanja ovih izvorišta. Ostvarena je saradnja lokalnih i kantonalnih vlasti. Ispred općine za sve radnje bilo je zaduženo javno preduzeće „EKOGRADNJA“ Kakanj, a ispred kantonalnih vlasti nadležno Ministarstvo za prostorno uređenje, promet i komunikacije i zaštitu okoline te Ministarstvo za poljoprivrednu, šumarstvo i vodoprivrednu. Rezultat zajedničke saradnje bila je studija prema kojoj je predviđena dislokacija termomineralnih voda iz Tičića u Bilješevu. Usvajanjem i verifikovanjem pomenute studije od nadležnih kantonalnih i lokalnih organa pristupilo se donošenju Odluke o zabrani gradnje na lokalitetu u Bilješevu. Sljedeći korak je bila izrada regulacionog plana za lokalitet Bilješevu. Međutim, došlo je do neodobravanja lokalnog stanovništva u Tičićima da se voda cjevovodnim sistemom vodi do Bilješeva, jer se na taj način ugrožavaju njihove potencijalne mogućnosti za razvoj (izgradnja sportsko-rekreativnog i ugostiteljskog objekta koji predstavlja potencijalnu mogućnost za upošljavanje).

Takođe, nastao je i problem koji se tiče načina finansiranja izrade regulacionog plana. Naime, lokalne vlasti su tražile da nadležno Kantonalno ministarstvo finansira izradu regulacionog plana, dok su kantonalne vlasti to odbijale i negirale.

Najveće neslaganje leži u nepravednoj raspodjeli koncesione naknade između Kantona i Opštine. Naime, opština Kakanj je jedna od industrijski najopterećenijih u BiH. U Kakanju djeluje nekoliko kamenoloma koji plaćaju koncesionu naknadu koja se dijeli između opštine i kantona u omjeru 50:50. Odnos raspodjele koncesione naknade sve do 21.02.2005. godine bio je 80% u korist Općine. Međutim, tada je Kantonalna Vlada donijela **Odluku o načinu rasporeda i korištenje finansijskih sredstava prikupljenih po osnovu naknade od koncesija** (koju je donijela na prijedlog Ministarstva za privrednu i Ministarstva za poljoprivrednu, šumarstvo i vodoprivrednu na 65. sjednici, održanoj dana 21.02.2005. godine), kojom se prihod dijeli između opštine i kantona u omjeru od 50:50. Od tada su mnoge aktivnosti obustavljene i cijeli proces je u fazi mirovanja. Proces je u fazi mirovanja i iz još jednog razloga a to je činjenica da još uvjek nije jasno precizirana trasa koridora 5C na ovom lokalitetu i pristupna regionalna saobraćajnica na pravcu Kakanj – Bilješevu – Zenica.

Svakako, jedan od ključnih problema neiskorištenosti ovog prirodnog bogatstva je i presložen administrativni aparat ali i nedovoljna saradnja lokalnih sa kantonalnim vlastima. Ova (ne)saradnja je u ovom periodu dodatno otežana činjenicom što su na vlasti suprotstavljene političke opcije u Opštini Kakanj i Kantonalnoj Vladi i Skupštini. Stoga se mnoga pitanja i bez potrebe nastoje politizirati i prebaciti lopticu sa jednog organa na drugi ili sa jednog nivoa vlasti na drugi.

Prema „**Studiji o istraživanjima termalnih, mineralnih i termomineralnih voda na području općine Kakanj**“ koju je radio Građevinski fakultet Univerziteta u Sarajevu u 2004. godini (broj: 10-305/04 od 18.11.2004. godine) urađena je i procjena visine investicije kao i procjena prihoda na godišnjem nivou. Prema pomenutoj Studiji planirana je izgradnja:

- motel sa 25 dvokrevetnih soba,
- restoran sa 110 mesta,
- parking sa 104 mesta,
- bazeni sa ukupno 1.600 m^2 ukupne površine,
- stanica za gorivo sa ukupno 8 stubova,
- trgovacko poslovni centar sa ukupno 1.500 m^2 površine,
- sportski centar sa ukupno 5.000 m^2 površine,
- centar za proizvodnju hrane 28.500 m^2 površine.

U narednoj tabeli dat je prikaz procjene troškova eksploatacije izvorišta i izgradnje komponenti centra

(prema pomenutoj Studiji):

Broj	Stavka	Troškovi (KM)
1.	Troškovi bušenja i ispitivanja	60.000,00
2.	Troškovi ugradnje rezervoara sa bunarima	650.000,00
3.	Troškovi povezivanja izvorišta sa podstanicom u Bilješevu	2.500.000,00
4.	Troškovi projektovanja	35.000,00
5.	Troškovi pribavljanja dozvola	7.000,00
Ukupni troškovi eksploatacije		3.252.000,00
1	Troškovi izgradnje i uređenja motela	2.300.000,00
2	Troškovi izgradnje i uređenja bazena	600.000,00
3	Troškovi izgradnje i uređenja trgovačkog centra	3.000.000,00
4	Troškovi izgradnje i uređenja staklenika	2.300.000,00
5	Troškovi izgradnje i uređenja sportskih terena	2.500.000,00
6	Troškovi izgradnje i uređenja stanice za gorivo	900.000,00
7	Ukupni troškovi izgradnje i uređenja komponenti	11.600.000,00
8	Troškovi projektovanja i pribavljanja građevinske dozvole (1,5 %)	174.000,00
9	Troškovi otkupa zemljišta (10 %)	1.160.000,00
10	Troškovi izgradnje i uređenja komunalne infrastrukture (15 %)	1.740.000,00
11	Troškovi rezerve za nepredviđene radove (15 %)	1.740.000,00
Ukupni troškovi izgradnje		16.414.000,00

Prostim sabiranjem troškova iz tabele, prema gore pomenutoj studiji, dolazi se do procijenjenog gubitka investiranja od **19.666.000 KM**. Takođe, studija je procijenila i potencijalne prihode centra na godišnjem nivou, što je prikazano u narednoj tabeli:

Broj	Komponenta	Gosti i kilogrami	Jedinična vrijednost (KM)	Ukupan godišnji prihod KM)
1.	Motel	10.950	50,00	547.500,00
2.	Restoran	127.750	15,00	1.916.250,00
3.	Bazeni	91.250	5,00	456.250,00
4.	Stanica za gorivo	91.250	50,00	4.562.500,00
5.	Trgovački centar	182.500	30,00	5.457.000,00
6.	Sportski centar	91.250	8,00	730.000,00
7.	Staklenik (Paradajz i krastavac)	487.000	1,50	730.500,00
8.	Staklenik (Paprika)	52.000	2,00	105.000,00
Ukupno				14.523.000,00

Dalje, u pogledu neostvarene investicije gubitak je i najmanje 50% (ili u ranijem slučaju 80%) ukupne koncesione naknade koja se plaća svake godine. Zatim, gubitak (ili neostvareni dobitak za opštinu) su i svi porezi koji se odnose na redovno poslovanje privrednog društva (PDV, porezi na dobit, svi doprinosi koji se vezuju za plaće uposlenika). Uzimajući sve ove pokazatelje sigurno je da su opštini uskraćeni prihodi koji sežu i na stotine hiljada konvertibilnih maraka godišnje.

Opština Kakanj vidi gubitke i u potencijalnim novim radnim mjestima koja uslijed svega ipak nisu otvorena. Zasigurno je da bi jedan objekat reprezentativnog karaktera, kako je navedeno u studiji, mogao upošljavati i stotinu radnika, a pored uposlenika u redovno poslovanje jednog takvog privrednog društva bili bi uključeni i mnogi kooperanti.

Saradnici na izradi studije slučaja opštine Kakanj:

Eldin Mijoč, diplomirani pravnik, zaposlen u JP Vodokom Kakanj,

Ferid Trako, dipl.ecc., Služba za poduzetništvo, društvene djelatnosti, eko zaštitu i inspekcijske poslove Opštine Kakanj,

Berbić Džihad, dipl.ecc., pomoćnik načelnika za finansije, Opština Kakanj

Navedeni slučaj iz opštine Kakanj je očigledan primjer neiskorištenosti prirodnog resursa. Svakako, jedan od ključnih problema neiskorištenosti ovog prirodnog bogatstva je i presložen administrativni aparat ali i nedovoljna saradnja lokalnih sa kantonalnim vlastima, a kao posljedica toga se javlja sporo rješavanje mnogih pitanja. Problem je i komunikacija po pojedinim pitanjima između lokalnih vlasti sa jedne, i Kantonalnih ili Federalnih vlasti sa druge strane zbog već pomenutih razloga.

Zakon o koncesijama donesen je na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj 40/02). Isti zakon u dijelu prelaznih i završnih odredaba, u članu 40, dao je rok Kantonima da za 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donesu Kantonalne zakone koji će tretirati predmetnu oblast. Donošenjem zakona na Kantonalnom nivou ostavlja se mogućnost da Kantoni pojedina pitanja regulišu na sebi svojstvene načine, a sve u skladu sa Federalnim zakonom. To u suštini znači da se i način raspodjele koncesione naknade može različito dijeliti u pojedinim kantonima između Kantonalnih i lokalnih vlasti.

Stoga, u smislu rješenja ovog problema, nameće se *preporuka da je potrebno u Federalnom zakonu navesti koji je to omjer raspodjele koncesione naknade između lokalnih i kantonalnih vlasti, i taj omjer bi trebao svakako ići u korist opština, jer je opština ta koja je direktno pogodena bilo kojim aktivnostima koncesionara.*

Što se tiče koncesija, može se istaći i pozitivan primjer koji doprinosi jačanju pozicije lokalne samouprave po pitanju davanja koncesija, a odnosi se na usvojene izmjene i dopune Zakona o koncesijama (Službene novine Federacije BiH, broj 61/06) kojim je za davanje koncesije potrebna prethodna saglasnost opštinskog vijeća lokalne zajednice na čijem području se dodjeljuje koncesija.

Još jedan pozitivan primjer koji se tiče dodjele koncesija u Federaciji BiH odnosi se na opštinu Konjic, i prikazan je u narednom okviru (Okvir 4. Opština Konjic). Naime, zahvaljujući upornim i dugotrajnim zalaganjima opštinskog rukovodstva opštine Konjic, važan lokalni resurs – vode, je stavljen u funkciju lokalnog razvoja. Tako opština Konjic danas sama dodjeljuje koncesije na mini hidroelektrane (do 5 MW) i po tom osnovu očekuje značajne prilive sredstava u budućem periodu.

Okvir 4. Opština Konjic – veće ingerencije u raspolaganju lokalnim resursima

Prije nego što je opštini Konjic bila data mogućnost da dodjeljuje koncesije na mini elektrane, opština se suočavala sa sledećim problemima:

- Nepostojanje Strategije razvoja iskorištenja hidropotencijala na području opštine Konjic;
- Nepostojanje studija iskorištenja hidropotencijala na području opštine Konjic da bi se moglo pristupiti raspisivanju tendera za dodjelu koncesija;
- Nadležnost za dodjelu koncesija za MHE snage do 5 MW prema Zakonu o koncesijama je pripadala kantonu;
- Parlament Federacije BiH nije definisao način prihvatanja proizvedene električne energije sa MHE u prenosni distributivni elektro sistem;
- Parlament Federacije nije definisao garantovanu otkupnu cijenu proizvedene električne energije sa MHE;
- Mala zainteresovanost potencijalnih investitora za ulaganje u ovu vrstu projekata.

S obzirom na izražen interes lokalne zajednice da ima odlučujući uticaj kada je u pitanju raspolaganje prirodnim resursima na svom području, Opština preduzima sledeće aktivnosti na lokalnom nivou.

- Izrađena je i usvojena Strategija razvoja iskorištenja hidropotencijala na području opštine Konjic na opštinskom vijeću Konjic;
- Pripremljena je Studija iskorištenja hidropotencijala na rijekama Trešanica, Bijela, Neretvica sa pritokama, Ljuta sa pritokama i Kraljuščica;
- Dobijena je saglasnost Vlade HNK da postupak dodjele koncesija na izgradnji MHE preuzme opština Konjic na svom području
- Na opštinskom vijeću je formirana komisija za dodjelu koncesija na izgradnji MHE u skladu sa postojećim Zakonom o koncesijama;

Parlament Federacije BiH je donio zakon kojim je JP „Elektroprivreda“ BiH obavezna da proizvedenu energiju sa MHE preuzme u svoj distributivni sistem i da proizvođačima plaća garantovanu otkupnu cijenu proizvedene električne energije sa MHE u iznosu od 7,74 pf/kWh. Komisija za koncesije je raspisala tender i donijela odluke o izboru najpovoljnijih investitora za izgradnju MHE prema ranije definisanim studijskim rješenjima. Istovremeno, došlo je do nagle zainteresovanosti investitora za ulaganje u ovu vrstu postrojenja, nakon donošenih zaključaka Kyoto konferencije koja se odnosi na globalno zagrijavanje.

Opština Konjic je dodijelila koncesije za izgradnju 39 MHE, te na osnovu procenata od proizvedene električne energije, koji se kreću u rasponu od 1,2 do 18 %, nakon puštanja u pogon svih postrojenja, opština će ostvarivati budžetske prihode od cca 1,600,000 KM godišnje.

Ukupna investiciona vrijednost svih postrojenja je cca 250 miliona KM, te u fazi izgradnje mnogobrojne domaće građevinske firme će izvoditi znatan dio radova. U periodu eksploatacije (s obzirom na koncesioni period od 30 godina) obezbijediće se posao za određeni broj radnika na održavanju. Nakon isteka koncesionog perioda od 30 godina sva postrojenja prelaze (prema D.B.O.T metodi dodjele koncesija) u vlasništvo opštine Konjic, što znači da će opština ostvarivati prihode od cca 20 miliona KM na bazi proizvedene električne energije prema sadašnjim cijenama električne energije

Opština Konjic je zainteresovana za izgradnju velikih hidroelektrana u gornjem toku rijeke Neretve, prevashodno vodeći računa o zaštiti lokalnih interesa. Bez obzira što je nadležnost za dodjelu koncesija za ova postrojenja na Federaciji BiH, opština Konjic se izborila da federalni Parlament doneše zakon da se ne može dodjeliti koncesija za izgradnju ovih hidroelektrana bez saglasnosti opštinskog vijeća Konjic. Takođe je definisano da u radu federalne komisije da dodjeli koncesija na području opštine Konjic kao pridruženi članovi obavezno učestvuju i dva predstavnika opštine Konjic.

Opština Konjic je zainteresovana i za projekte pakovanja pitke vode, s tim da odluku o dodjeli koncesija pored HN kantonalnog Ministarstva vodoprivrede, svoje mišljenje daje opština Konjic.

Isto tako, preporuke opštine Konjic prema HNK-u, kada su u pitanju dodjele koncesije na eksploataciji šljunka, ruda, poljoprivrednog zemljišta i šuma, jesu da konačan stav o dodjeli koncesija treba da donosi opština Konjic.

Saradnik na izradi studije slučaja:

Vahid Alibegović, pomoćnik načelnika za privredu i finansije, Opština Konjic

Kao što se vidi iz gornjeg primjera, opština Konjic je do kraja 2007. godine izdala ukupno 39 koncesija na mini hidroelektrane, i očekuje značajan priliv sredstava kada sve koncesije budu realizovane.

Međutim, i na ovom pozitivnom primjeru se može uočiti izgubljena dobit lokalne zajednice. Ona se ogleda kroz izgubljeno vrijeme, koje je prošlo do dodjeljivanja koncesije jer je cijelokupna procedura dobijanja navedenih odluka i saglasnosti za dodjelu koncesija od strane opštine potrajala nekoliko godina. Kada je pokrenut kompletan proces očekivalo se da će on trajati mnogo kraće, i da će se prvi koncesionari pojavitи mnogo ranije. Međutim, procedura je potrajala mnogo duže nego

što se očekivalo. Procijenjeno je da su izgubljene tri do četiri godine iskorištavanja koncesionih dobara upravo zbog nemogućnosti opštine da dodijeli koncesiju. Prve mini hidroelektrane tek u poslednjih nekoliko mjeseci (u vrijeme izrade ovog projekta) kreću sa realizacijom, iako je to bilo predviđeno da se desi prije nekoliko godina.

Ovdje treba istaći da je i ovaj slučaj, iako pozitivan, samo pojedinačni slučaj jednog kantona (HN) i jednog koncesionog dobra. Naime, u ostalim kantonima u Federaciji BiH nema sličnih primjera, a čak i u istom, HN kantonu, sve ostale koncesije su i dalje ostale kao nadležnost kantonalnog nivoa vlasti (koncesije na vađenje šljunka, ribnjake itd.). U tim oblastima se problemi dodjele koncesija i dalje veoma sporo rješavaju i nema pomaka na bolje.

Opština Bihać, u Unsko-Sanskom kantonu, takođe ima problema sa dodjeljivanjem koncesije, a raspolaze sa zaista značajnim prirodnim resursom. O tome govori Okvir 5. Opština Bihać, koji slijedi u nastavku.

Okvir 5. Opština Bihać– najveće nalazište gipsa u Evropi

*Eksplotacija gipsa na području opštine Bihać, odnosno na ležištu „Brešćić“ kod Kulen Vakufa se vrši od 1983. godine, a eksplotaciju obavlja d.d. „Rudnici gipsa“ Donji Vakuf. Ovo ležište je dobro povezano putnim i željezničkim komunikacijama. Najблиža željeznička stanica je u Kulen Vakufu, udaljena oko 3 km. Saobraćajne prilike su dobre za cijelu gipsanu zonu Orašac-Kulen Vakuf. Nadmorska visna produktivnog terena iznosi od 300 m u dolini Une do 500 m, a ležišta se nalaze obično na visini 350-450 m. Detaljna geološka istraživanja na ležištu "Brešćić" izvršena su 1979.godine. Ovom prilikom bušenjem je istražen samo jedan manji dio ležišta i to samo do nivoa rijeke Une. Sve izvedene bušotine ostale su u gipsu, te nikada nije dokazana stvarna debljina gipsanih naslaga, a pogotovo anhidritskih. Sadržaj gipsa (CaSO_4) u rudi kreće se od 96-98 %, što ga uvrštava u veoma kvalitetne. Ispitivanje kvaliteta vršeno je i 1990.godine u odgovarajućem institutu firme "Igman" Tuzla i u preduzeću za proizvodnju i preradu gipsa "Komar" Donji Vakuf. Ispitivanje je izvršeno na uzorcima gipsa i anhidrita iz istražnih bušotina izvedenih na ležištu "Brešćić" kod Kulen Vakufa. Prema dosadašnjim rezultatima, debljina gipsanih naslaga kreće se od 32-40 m. Ispod ove metraže obično započinje anhidrit koji se pruža po dubini još više stotina metara. Na području Orašac - Kulen Vakuf gips se javlja kontinuirano na cijeloj toj dužini od 10 km, pa bi se na osnovu toga, kao i rezultata dosadašnjih istraživanja, ovdje moglo dokazati više stotina miliona tona bilansnih rezervi gipsa. **U cijeloj gipsnoj zoni, na oko 20 km može se računati sa još preko jedne milijarde tona gipsa što je uvrštava u najveće ležište gipsa u Evropi.***

Rješenjem Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije utvrđene su geološke rezerve gipsa u ležištu "Brešćić" kod Kulen Vakufa i to:

A – kategorije	1.075.000 t
B – kategorije	2.500.000 t
C1 – kategorije	3.471.000 t
Ukupno:	7.045.000 t

Domen primjene: u građevinarstvu, za proizvodnju cementa.

Rješenjem Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije obnovljeno je odobrenje za eksplotaciju gipsa privrednom društvu „Rudnici gipsa“ d.d. Donji Vakuf na eksplotacionom polju "Brešćić" Kulen Vakuf kod Bihaća. Odlokom Vlade Unsko-sanskog kantona privrednom društvu "Rudnici gipsa" d.d. Donji Vakuf dodijeljena je koncesija na istraživanje i eksplotaciju gipsa na ležištu "Brešćić" Donji Vakuf, na period od 10 godina.

Za istraživanje i eksplotaciju gipsa opštini Bihać i USK-a se obratila firma „Lafarge“ iz Francuske, koja je zainteresirana da pored rudnika gipsa investira i u prerađivačke kapacitete gipsanih ploča koje se koriste u građevinarstvu. Predviđa se zapošljavanje 200 osoba različitih profila. Takođe, za istraživanje i

eksploataciju gipsa općini Bihać i USK-a se obratila firma „Fassa“ S.p.A. Bartolo iz Italije. Zona interesa ove firme se nalazi na potezu Bukvarine-Jankovića glavica, kako bi se izbjeglo preklapanje sa zonama interesa firme „Lafarge“.

Istovremeno, federalni nivo vlasti je donio Odluku o osnivanju Parka prirode bez ikakve obaveze kompenziranja izgubljenih finansijskih sredstava stanovništvu i lokalnoj zajednici, ne uzimajući u obzir izgubljene prihode koji se mogu ostvariti iz hidroenergetskih potencijala i iskorištanja rudnih resursa.

Nakon pismenog obraćanja firme „Lafarge“ iz Francuske 2006. godine za istraživanje i eksploataciju na području općine Bihać, opštinski načelnik je pismeno urgirao kod federalnih organa vlasti da izdaju Rješenje za istražne radove kojim će se dokazati rezerve gipsa. Kantonalni nivo vlasti je bio vezan za rješavanje prethodnog pitanja koje je trebalo riješiti federalno ministarstvo energije, rудarstva i industrije. Nakon intenzivne pismene korespondencije i javnog zagovaranja od strane predstavnika opštine Bihać, posebno prilikom posjete ambasadora Francuske koji se interesovao u kojoj je fazi rješavanje zahtjeva firme „Lafarge“, konačno, 2008. godine, firma „Lafarge“ je dobila Rješenje Federalne vlade za istražne radove i uskoro se očekuje njihov početak.

U periodu od 2002. god. do 31.12.2007. godine za dodijeljenu koncesiju za eksploataciju gipsa na području općine Bihać Rudnik gipsa d.d. Donji Vakuf je uplatio:

Budžet kantona	65.596,00
Budžet opštine Bihać	98.394,00

Rudnik gipsa d.d. Donji Vakuf u prosjeku je uplaćivao godišnje oko 20,000 KM na osnovu koncesionog ugovora i eksploatisanih količina gipsa. Imajući u vidu planove firme „Lafarge“ i njihovu veličinu, može se zaključiti da bi opština Bihać imala godišnje prihode u stotinama hiljada konvertibilnih maraka, samo na osnovu koncesionih prava koja se regulišu koncesionim ugovorom. U pismu namjere, firma „Lafarge“ je izrazila spremnost da investira u finalizaciju proizvodnje, odnosno pokretanje proizvodnje gipsanih ploča namijenjenih za građevinarstvo. Planirana proizvodnja bi zaposlila oko 200 ljudi različitih struka, te bi se angažovao i koristio domaći željeznički saobraćaj, električna energija i drugi inputi u procesu proizvodnje.

Iz svega prethodno iznesenog može se zaključiti da je opština Bihać u dvogodišnjem periodu, koliko je proteklo od izražavanja namjere firme „Lafarge“ do odobrenja vršenja istražnih radova, ostala uskraćena u svom budžetu za stotine hiljada konvertibilnih maraka direktnih prihoda, te za još veće indirektne prihode koji bi se ostvarili kroz zapošljavanje građana i angažovanje domaćih inputa u procesu proizvodnje.

Odlučivanje o koncesionim pravima se vrši na kantonalm i federalnom nivou i lokalna zajednica ne može uticati na povećanje efikasnosti i efektivnosti u postupku rješavanja dodjele koncesionih prava. Ovo pitanje bi trebalo sistematski ugraditi u Zakon kako bi se povećala efikasnost i efektivnost u interesu lokalne zajednice u skladu sa Poveljom Evropske Unije o lokalnoj samoupravi. Pošto bi se sredstva uplaćena po osnovu koncesionih ugovora trebala reinvestirati u nova geološka istraživanja i obezbjeđenje novih investicionih projekata, procenat koji se dodjeljuje opštinama trebao bi biti znatno viši od 60 %, što bi trebalo ugraditi u Zakon.

Saradnik na izradi studije slučaja:

Damir Đug, dipl.ecc., savjetnik za razvoj, Opština Bihać

Kao što se iz gornjeg primjera vidi, opština Bihać, iako raspolaže značajnim resursom (u širim, evropskim razmjerama), nije ostvarila gotovo nikakve koristi od njega. Direktna izgubljena dobit se mjeri stotinama hiljada konvertibilnih maraka na godišnjem nivou, dok su indirektne dobiti, kroz povećano zapošljavanje, neuplaćene poreze, doprinose itd., još i veće i u ovom trenutku ih je veoma teško objektivno procijeniti.

Kao preporuka iz gornjeg primjera se i ovdje nameće povećanje efikasnosti prilikom rješavanja dodjele koncesionih prava kao i pravilniji omjer raspodjele koncesione naknade u korist opštine koja i trpi najveće štete.

S druge strane, primjer opštine Gacko u Republici Srpskoj takođe govori o iskorištanju lokalnog prirodnog resursa. Međutim, u opštini Gacko se suočavaju sa drugim tipom problema. Naime, lokalni prirodni resurs je odavno u upotrebi i na račun opštine redovno se uplaćuju odgovarajuća sredstva po osnovu iskorištanja ovog lokalnog resursa. Međutim, uočeni problem je potpuno drugačije prirode – kako iskoristiti prikupljena sredstva za vlastiti razvoj, imajući u vidu postojeću zakonsku regulativu?

Ovaj problem opisan je detaljnije u narednom okviru (Okvir 6. Opština Gacko – nemogućnost slobodnog raspolaganja budžetskim sredstvima):

Okvir 6. Opština Gacko – nemogućnost slobodnog raspolaganja budžetskim sredstvima (sredstva od naknade za korištenje prirodnih resursa)

Opština Gacko je jedna od lokalnih zajednica koja ostvaruje znatna sredstva po osnovu naknada za korištenje prirodnih resursa, odnosno rente. Ova sredstva učestvuju u ukupnim budžetskim sredstvima sa 45-50%. Međutim, opština ne raspolaže slobodno ovim sredstvima jer je njihovo trošenje uslovljeno Zakonom o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije (SG RS 85/03).

Naime, članom 10. pomenutog Zakona propisano je da se sredstva ostvarena po osnovu rente mogu trošiti za "istraživanje i izgradnju alternativnih privrednih kapaciteta putem stimulativnog kreditiranja", a najmanje 70% od ukupnih sredstava koja se uplate po ovom osnovu. Ovakvo zakonsko rješenje je u suprotnosti sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srbije (SG RS 96/03), koji je krovni zakon u oblasti finansiranja jedinica lokalne samouprave.

U članu 4. pomenutog Zakona propisano je da se budžetska sredstva koriste za finansiranje funkcionalisanja budžetskih korisnika, za izvršavanje njihovih zadataka i ostale namjene koje su u skladu sa Ustavom Republike Srbije, te zakonskim aktima i propisima lokalnih organa vlasti (opština i gradova). Osim što opština ograničava pravo na slobodno trošenje ovih sredstava, a u skladu sa strategijom razvoja opštine i njenim planovima razvoja, primjena ovakvog zakonskog propisa dovodi do direktnih i indirektnih gubitaka i to po više osnova.

Naime, opština Gacko ova sredstva planira iskoristiti u svršishodnije projekte koji su joj prijeko potrebni, kao što su:

- Izrada primarnih infrastrukturnih objekata (vodovod, kanalizacija, toplovod, lokalni putevi i sl.), a koji su u funkciji privrednog razvoja i zapošljavanja.

Zbog primjene Zakona o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije, opština nailazi na sledeće probleme:

- a. Ima višak sredstava (nema dovoljne potražnje za kreditima) po osnovu stimulativnog kreditiranja, koja iz godine u godinu ostaju neiskorišćena;
- b. Nema dovoljno sredstava za izgradnju primarnih infrastrukturnih objekata, pa je primorana odlagati njihovu izgradnju ili se kreditno zaduživati kod banke pod nepovoljnim kamatnim stopama.

Kada ne bi bilo pomenutih zakonskih ograničenja opština bi uravnotežila potrebe i bez problema i kreditnog zaduženja uspješno rješila ova dva problema.

Opština Gacko je za poslednje 3 godine naplatila po osnovu rente 12,752,685.27 KM. Od naplaćene rente po ovom osnovu (70%) potrebno je izdvojiti 8,926,879.70 KM, a utrošeno je, u skladu sa Odlukom SO-e, i putem banaka (kreditno) plasirano krajnjim korisnicima 3,531,499.32 KM. Jasno se vidi da je ostalo neutrošeno 5,395,380 KM. Od ovih sredstava opština nije imala nikakve koristi (neiskorišćena sredstva), osim kamate koju plaća banka i koja je simbolična (0.5% na godišnjem nivou).

Efekti ovako utrošenih sredstava su simbolični i fiktivni. Po osnovu podignutih kredita (20,000.00 KM za

jedno radno mjesto) sa evidencije Zavoda za zapošljavanje brisano je oko 260 lica. Na prvi pogled rezultat je dobar, jer je zaposlenje našlo 260 nezaposlenih. Daljom analizom podataka dođe se do sledećeg: većina ovih lica su žene i poljoprivrednici koji su se prijavili Zavodu za zapošljavanje upravo da bi stekli uslove da podignu kredit (uslov: 6 mjeseci nezaposleni) i prijavili su se prvi put iako su starosne dobi preko 50 godina.

Odmah nakon donošenja Zakona o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije, opština Gacko je preduzela niz aktivnosti da bi došlo do izmjene i dopune Zakona. U saradnji sa drugim opštinama koje imaju iste probleme i uz pomoć Zajednice gradova i opština, te poslanika Narodne skupštine Republike Srpske,inicirali smo izmjenu ovog Zakona u smislu da opštine, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu RS, slobodno raspolažu sa ovim sredstvima i troše ih u skladu sa prioritetima i ciljevima vlastitog razvoja.

Ova inicijativa za izmjenu Zakona o naknadama se tokom 2006. godine našla na dnevnom redu Narodne skupštine Republike Srpske. Međutim, zbog problema tadašnje Vlade i obezbjeđenja skupštinske većine, sjednica je odložena, a kasnije formirana Vlada ovaj problem nije uputila u skupštinsku raspravu. Opština Gacko, Zajednica opština istočne Hercegovine i savez opština i gradova RS i dalje insistiraju na promjeni ovog zakonskog propisa koji bi donio višestruke koristi ovim opštinama.

Opština Gacko nema riješene primarne infrastrukturne objekte, kao što su: vodovod, kanalizacija, toplovod, gradska zaobilaznica. Svi ovi projekti su od ogromnog značaja za dalji razvoj opštine i predstavljaju prijeku potrebu svih građana. Projekat koji ima prioritet je vodosnabdijevanje. Naime, sadašnji kapacitet vodovoda ni izbliza ne zadovoljava potrebe građana. U toku ljeta vodu ima samo $\frac{1}{4}$ građana priključenih na vodovodnu mrežu.

U cilju rješavanja ovog problema opština je 2000. godine uradila (izvedbeni) projekat vodosnabdijevanja. "IVA CONSULTING" iz Beograda je uradila projekat snabdijevanja vodom iz akumulacionog jezera Klinje, kapaciteta 100l/sec. Ovim projektom trajno bi se riješio problem vodosnabdijevanja stanovnika gatačke opštine. Vrijednost projekta je 2,000,000 KM. Problem predstavljaju finansijska sredstva za implementaciju projekta kojih u budžetu opštine Gacko nema sve dok ne dođe do izmjene Zakona o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije. Alternativa postoji u kreditnom zaduženju opštine pod poslovnih banaka, ali po vrlo nepovoljnoj kamatnoj stopi (8-10% na godišnjem nivou). Ali da bi se opština kreditno zadužila kod poslovnih banaka za iznos potrebnih sredstava za ovaj projekat (cca 2,000,000 KM) postoje dva ozbiljna problema.

Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske u članu 54. je propisano sledeće: "opštine i gradovi se mogu zadužiti do 10% ostvarenih izdvojenih prihoda u prethodnoj fiskalnoj godini", što znači da bi opština Gacko (prosječno ostvareni izvorni prihodi 4,000,000 KM) morala da se u najmanje 5 godina zadužuje kod banke da bi završila ovaj projekat, što višestruko poskupljuje njegovu izgradnju. Naime, kamate i znatan porast cijena radova i opreme ovaj projekat bi učinili tokom 5 godina skupljim za 50-60%. Za svo vrijeme trajanja izgradnje projekta građani i privreda bi trpili posljedice nedovoljnog vodosnabdijevanja. Drugi problem bi predstavljala nemogućnost raspisivanja javnog tendera za ovako fazno izvođenje radova (svake godine novi tender i novi izvođač).

Pored jasno izraženih gubitaka po osnovu različitih kamatnih stopa (0.5% godišnje na neangažovana sredstva opštine koja čekaju neiskorištena i 8-10% kamate na kreditno zaduženje kod poslovne banke), te pored gubitaka izazvanog porastom cijena (godišnja inflacija) opština ima gubitke i uslijed neostvarene dobiti.

Da je opština Gacko 2005. godine od naplaćene rente u iznosu od 4,548,137.47 KM utrošila 30% za stimulativne kredite, odnosno 1,364,441.20 KM, a ostatak od 3,183,696.27 KM u infrastrukturne projekte, ostvarila bi višestruku korist, i to:

- Izdvojila bi 2,000,000 KM za projekat vodosnabdijevanja i završila ga do kraja godine, vlastitim sredstvima, bez kamatnog opterećenja i bez poskupljenja projekta,
- Ostao bi manji dio neiskorišćenih sredstava (oko 250,000 KM), odnosno 1,364,441.20 KM minus 1,115,000 KM koliko je utrošeno u 2005. godini.
- Ostvarila bi tokom 2006. i 2007. godine prihod od prodaje vode i dobijenim novcem finansirala druge projekte.

Naime, kapacitet (fabrika vode) ovog projekta je 100l/sec. To znači da bi vodovod obezbijedio godišnje 3,153,600 m³ vode, a što prema sadašnjoj cijeni vode od 0.7 KM/m³ iznosi 2,207,502KM. Za dvije godine ukupan prihod projekta bi iznosio 4,415,040 KM. Ako uzmemo da je čista dobit samo 20%, znači da je

procijenjeni gubitak 883,000 KM, samo po osnovu neostvarene dobiti, što bi sa gubicima po osnovu razlike u kamatnim stopama iznosila cca 1,000,000 KM, a što predstavlja 50% vrijednosti projekta koji je uzet kao primjer.

Sa sigurnošću se može potvrditi da je gubitak opštine Gacko po osnovu ovog problema 25% na godišnjem nivou. Ako smo konstatovali da je za poslednje 3 godine renta uplaćena u iznosu od 12,752,685.27 KM, onda 70% iznosi 8,926,879.70 KM, a utrošena sredstva samo 3,531,499.32 KM, pa neangažovana sredstva iznose 5,395,380 KM i stopa gubitka od 25% iznosi 1,348,845 KM.

Znači, opština Gacko je zbog lošeg zakonskog rješenja pretrpjela štetu (za period 2005-2007.) u iznosu od 1,348,845 KM. Ovo su samo direktni gubici budžeta, a u obzir treba uzeti i štete građana i privrede nastale uslijed nedovoljnog snabdijevanja vodom. Znači, svake godine opština pretrpi gubitak jednog kapitalnog projekta vrijednog 449,615 KM (1,348,845 KM:3 = 449,615 KM).

Ovaj problem postajeće vremenom sve veći i teži i neangažovana sredstva će se uvećavati iz mjeseca u mjesec, jer su sredstva utrošena na kreditnoj osnovi i ponovno se vraćaju u revolving masu. Ukoliko se nastave dalja izdvajanja iz budžeta po ovom osnovu i sredstva prispjela od anuiteta već povučenih kredita, beskorisno će se uvećavati na računima i neće služiti ničemu, a za otprilike 2 sljedeće godine bila bi veća od ukupnog budžeta opštine.

Tako će u nepovrat otići propuštena šansa da se ova sredstva plasiraju u prioritetne infrastrukturne projekte koji bi obezbijedili 50 radnih mjesta po svakom projektu (na izgradnji projekta) i stalno zaposlilo od 30 do 40 radnika.

Saradnik na izradi studije slučaja:

Dragan Papović, načelnik Odjeljenja za privrodu, finansije i društvene djelatnosti Opštine Gacko

Ključna dilema prethodnog primjera je da li se infrastruktura tretira kao "privredni kapacitet", da li je ona funkciji privrednog razvoja ili ne? Infrastruktura sigurno čini veoma važan faktor lokalnog razvoja, i o tome je bilo govora i ranije. Ono što je interesantno za prethodni primjer je da je očigledno da problem nedostatka sredstava (na koji se žele sve opštine u BiH, i siromašne i bogate) nije uvijek slučaj.

U opštini Gacko sredstva postoje, gomilaju se godinama, ali je problem postojećeg zakonskog okvira uspostavljenog za trošenje tih sredstava. S jedne strane, nema izgrađene adekvatne infrastrukture, dok s druge strane, postoje sredstva za stimulisanje razvoja koja se ne mogu plasirati uslijed nedostatka tražnje za njima. Tražnje za tim sredstvima nema, između ostalog, i zato što nema izgrađene kvalitetne infrastrukture, kao jednog od osnovnih preduslova za razvoj.

5.2.3. Komunalna infrastruktura

Komunalna infrastruktura i komunalna preduzeća su jedan od faktora kvalitetnijeg života i pitanje upravljanja komunalnom infrastrukturom je jedno od ključnih pitanja svih lokalnih zajednica u BiH.

U Federaciji BiH su iskustva, od kantona do kantona, različita. U nekim kantonima, lokalne zajednice su zadržale, kroz različite mehanizme, uticaj na vršenje određenih komunalnih usluga (npr. Travnik, Bihać), dok u drugim kantonima ističu neregulisano pitanje osnivača i vlasnika nad komunalnim objektima i ograničen uticaj na vršenje ovih usluga.

Primjer opštine Bihać govori o upravljanju komunalnim preduzećima i predstavljen je u sledećem okviru (Okvir 7. Opština Bihać – upravljanje komunalnim preduzećima).

Okvir 7. Opština Bihać – upravljanje komunalnim preduzećima

U opštini Bihać su osnovana i rade slijedeća komunalna preduzeća:

- JAVNO KOMUNALNO PREDUZEĆE „KOMRAD“ d.o.o. BIHAĆ
- JAVNO PREDUZEĆE „VODOVOD“ d.o.o. BIHAĆ

J.K.P. „KOMRAD“ d.o.o. Bihać u svome sastavu ima organizacione jedinice:

- P.J. Prikupljanje i odvoz komunalnog otpada
- P.J. Javna higijena i zelenilo
- P.J. Parkiralište i pauk
- P.J. Pogrebna djelatnost
- P.J. Tržnice i pijace

J.P. „VODOVOD“ d.o.o. Bihać u svome sastavu ima:

- Tehnički sektor
- Služba za distribuciju vode
- Služba za održavanje vodovoda i kanalizacija
- Tehnička služba za pripremu i razvoj
- Služba mehanizacije
- Ekonomski sektor
- Pravna služba
- Finansijsko računovodstvena služba
- Servis za korisnike

Osnivač komunalnih preduzeća na nivou opštine Bihać je Opština Bihać, odnosno Opštinsko vijeće Opštine Bihać, pa je vlasnička struktura 100% opštinska.

Opština ima dominantan uticaj na upravljanje – rukovođenje ovim preduzećima. Uticaj na upravljanje/rukovođenje komunalnim preduzećima ima na osnovu Zakona o javnim preduzećima, kao i na osnovu Statuta preduzeća koje je usvojilo opštinsko vijeće.

Opština imenuje članove organa upravljanja (Skupština, Nadzorni odbor), usvaja godišnji izvještaj o poslovanju, te daje saglasnost na trogodišnji plan poslovanja.

Opština Bihać nije direktno dodjeljivala finansijska sredstva komunalnim preduzećima. Finansijskim sredstvima budžeta opštine Bihać finansirana je izgradnja komunalne infrastrukture, koja je nakon izgradnje predana na upravljanje i održavanje komunalnim preduzećima.

Poslovanje komunalnih preduzeća opterećuje opšti pristup da je komunalna usluga socijalna kategorija. Sredstva koja se osiguravaju za poslovanje i pružanje usluga ne pokrivaju operativne troškove, a naročito ne omogućuju proširenje obima i poboljšanje kvaliteta za što su potrebna značajna finansijska sredstva. Istovremeno, oprema i građevine komunalnih preduzeća amortizovana su preko 50%, što zahtijeva povećane troškove održavanja.

Za funkcionisanje komunalnih preduzeća, kao pružalaca usluga od javnog interesa, poseban problem predstavljaju slijedeće odredbe Zakona o komunalnoj djelatnosti, s obzirom da su nenaplaćena potraživanja J.P. "Vodovod" d.o.o. Bihać dostigla 50% kapitala:

1. Zakon o komunalnoj djelatnosti (Sl. Glasnik USK-a br. 8/05) reguliše da je isključena mogućnost prestanka pružanja komunalnih usluga korisnicima koji ne plaćaju komunalne usluge.
2. Zakonom je postupak utuženja korisnika komunalnih usluga za neplaćene usluge izjednačen sa ostalim postupcima, tako da je ogroman broj neriješenih predmeta, a troškovi utuženja i sudskih taksi opterećuju poslovanje preduzeća.

Saradnik na izradi studije slučaja:

Damir Đug, dipl.ecc., savjetnik za razvoj, Opština Bihać

Sa privatizacijom komunalnih preduzeća u Republici Srpskoj, lokalne zajednice su izgubile uticaj na kvalitet pružanja ovih vrsta usluga stanovništvu. Istovremeno, one su prinuđene da amortizuju njihovo nezadovoljstvo, jer je zadržana percepcija da su

lokalni organi vlasti i dalje zaduženi za obezbeđenje ove vrste usluga. Komunalna infrastruktura koja se nalazi u evidencijama komunalnih preduzeća bila je predmet privatizacije, iako se lokalne zajednice u sudske registre još uvijek vode kao osnivači tih preduzeća.

Poznato je da se već godinama rješava neriješeno pitanje centralnog grijanja u Gradu Banjaluci. Naime, preduzeće Toplana Banjaluka je u državnom vlasništvu i Grad Banjaluka nema mehanizam da utiče na upravljanje ovim kapacitetom. S druge strane, građani Banjaluke zahtijevaju da centralno grijanje bude riješeno na zadovoljavajući način i redovno se obraćaju Gradskoj upravi Grada Banjaluke, smatrajući je odgovornom za loš kvalitet grijanja, neredovnu isporuku itd.

Usljed problema u funkcionisanju grijanja, nezadovoljni građani sve više odbijaju da plaćaju tako lošu uslugu grijanja te Gradska toplana ostaje bez dijela redovnih priliva sredstava od naplate. Sa svoje strane, Grad Banjaluka ne može da učini gotovo ništa, osim što kroz socijalna davanja i slične vrste pomoći pokušava da dio duga plati umjesto ugroženih socijalnih grupa (penzioneri, socijalni slučajevi itd.), ili da kroz neke druge vidove davanja pokuša da bar privremeno "pomogne" Toplani da zadrži funkcioniranje i smanji stepen nenaplaćenih potraživanja. Drugim riječima, i dalje se, iz godine u godinu, gomilaju dugovi koje nikao ne riješava i odlaže se rješenje problema.

6. NOVI MODEL UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA LOKALNIM RESURSIMA

Programi i projekti kojima se rješavaju problemi efikasnog i efektivnog raspolaganja materijalnim resursima i infrastrukturom daju snažan impuls ostvarivanju strateških i prioritetnih ciljeva razvoja svake lokalne zajednice, naročito u pogledu stvaranja ugodnog ambijenta za investiranje i rad. U tom pravcu, realna su i opravdana očekivanja da će se uspješnom realizacijom ovog Projekta dati snažan impuls daljim istraživanjima u okviru projekta „Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH“, kao i doprinos jačanju razvojnih potencijala lokalnih zajednica.

Za planiranje strateškog razvoja lokalnih jedinica posebno je važna tema uspostavljanja dugoročne saradnje između predstavnika privatnog kapitala i javnog sektora na konkretnim projektima razvoja fizičke infrastrukture. To mogu da budu projekti osnivanja lokalnih preduzeća u oblasti komunalne infrastrukture, razvoj lokalnog saobraćaja, izgradnja i održavanje lokalnih puteva, izgradnja institucija od javnog značaja (škole, bolnice, ambulante i dr.), izgradnja gasovodne mreže, vodovoda i slično. U tom kontekstu izuzetno je važno uspostaviti adekvatan i jasan svojinski odnos prema imovini u lokalnim zajednicama, jer je to "uslov svih uslova" za ulazak u javno-privatno partnerstvo na lokalnom nivou.

Izvjesno je da, za navedene i druge slične aktivnosti, treba učiniti nekoliko koraka, kako bi se jasno razgraničile funkcije i nadležnosti lokalnih i viših nivoa vlasti, a lokalne jedinice dovele u situaciju da daleko više i snažnije utiču na regulisanje i korištenje materijalnih resursa na svom području, u skladu sa vlastitim razvojnim potrebama, što upravo i čini okosnicu istraživanja u ovom projektu. Model bi trebao da unaprijedi postojeći zakonski okvir ali, što je još važnije, da opštine/gradove učini stvarnim vlasnicima koji efikasno raspolažu lokalnim resursima u finansiranju svojih izvornih nadležnosti i podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja. U suštini, model će dati pune efekte pod uslovom da se do kraja učine sljedeći koraci:

- prilagođavanje regulatornog okvira kroz izmjene i harmonizaciju ustavnog i zakonskog okvira u dijelu koji se odnosi na raspolaganje i vlasništvo nad lokalnim resursima;
- prenos vlasništva nad imovinom na jedinice lokalne samouprave, u skladu sa prenesenim nadležnostima i ovlašćenjima;
- stavljanje tih resursa u funkciju razvoja i zadovoljenja potreba građana.

Promjena regulatornog okvira, sama po sebi, ne rješava, do kraja, pitanje raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima. Prema principu "izvedivosti" koristi od ovog modela građani mogu da osjete tek nakon što se u potpunosti realizuju sve tri navedena koraka.

Imovinu jedinica lokalne samouprave, u navedenom smislu, treba da čine: prava na nepokretnim i pokretnim stvarima, hartije od vrednosti i druga imovinska prava.

6.1. Model

Na osnovu prikaza analize oba ustava i najvažnijih zakonskih propisa u Republici Srpskoj i Federaciji BiH koji su vezani za raspolaganje resursima od strane jedinica lokalne samouprave, može se izvesti zaključak da suštinu problema čini neusklađenost propisa u oblastima imovinsko-pravnih, a naročito vlasničkih odnosa. Neriješeni imovinsko-pravni odnosi su imenovani kao generalni problem svih anketiranih opština, bez obzira na njihovu pripadnost entitetu ili kantonu. Unazad nekoliko decenija, promjene vlasničkih odnosa nad zemljištem nisu blagovremeno evidentirane (prema nekim mišljenjima, zemljišne knjige su samo 5% usklađene sa stvarnim stanjem), što otežava upravljanje građevinskim zemljištem i prolongira procedure rješavanja imovinsko-pravnih odnosa. Pitanje koje se logično nameće je kako u tom slučaju opština/grad može uopšte da štiti javnu imovinu od usurpacije, ako je vlasništvo registrovano na nekom drugom licu. Među sagovornicima iz lokalnih uprava preovladava mišljenje da bi imovinsko-pravne poslove trebalo prenijeti na lokalne zajednice, jer bi se na taj način lakše uspostavile ažurne i kvalitetne evidencije.

Treba izbjegći zamku društvene svojine iz vremena bivše SFRJ, kada je bilo sasvim svejedno na koga je upisano vlasništvo nad društvenom imovinom, pa su, po tom osnovu, kao vlasnici nekretnina jedinica lokalne samouprave u zemljišne knjige upisivane institucije koje su, u stvari, pružale uslugu vođenja evidencija i za to dobijale novčanu naknadu.

Princip decentralizacije vlasti podrazumijeva da jedinice lokalne samouprave moraju imati u vlasništvu imovinu neophodnu za obavljanje njenih nadležnosti, ali takođe i značajan stepen finansijskog suvereniteta. Adekvatno riješena vlasnička pozicija jedinica lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima nesumnjivo bi, između ostalog, uslovila i njihovu povećanu odgovornost i bolje materijalne pretpostavke za obavljanje poslova iz vlastite nadležnosti.

Zajednički stav svih lokalnih zajednica je da objekte izgrađene iz samodoprinosa, kao i komunalnu infrastrukturu čiji su osnivači lokalne zajednice ili se tiče isključivo lokalnih zajednica, trebaju biti vraćeni na lokalne zajednice, jer one jedine imaju interes i obavezu da obezbijede njihovo kvalitetno funkcionisanje.

Novi pristup lokalnom razvoju zasniva se na postavci da nova lokalna samouprava podrazumijeva aktivan pristup građana i njihovu participaciju u upravljanju lokalnim razvojem i poslovima, na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Na osnovu izvršene analize postojećeg pravnog okvira, prirode pojedinih resursa, iskustava evropskih zemalja u tranziciji i stanja u raspolaganju lokalnim resursima na prostorima Bosne i Hercegovine, date se određene preporuke koje su korištene pri kreiranju modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima u našoj zemlji:

- (a) Budući da pitanja vlasničkih odnosa zadiru u suštinu problema u BiH, neophodno je ostvariti politički konsenzus svih ključnih aktera koji će biti uključeni u proces.

To je moguće učiniti na način da se pitanje promjene vlasništva postavi u kontekst opšte strategije decentralizacije i tako obezbijedi široka politička i društvena podrška.

- (b) Za prenos imovine u opštinsko vlasništvo uporište moraju dobiti u Ustavu i sistemskim zakonima. Posebno je važno da se, u okviru, reforme Ustava u Bosni i Hercegovini, Republici Srpskoj i Federaciji BiH, jasno odredi *temelj vlasništva jedinica lokalne samouprave*, te da se posebnim zakonima navedu ili definišu upravni postupci i metode implementacije prenosa imovine.
- (c) Stvarni prenos imovine može započeti i prije nego što se definiše zahtijevani pravni okvir. Ukoliko su osnovna *pravila određena* te ukoliko postoji neophodan *politički konsenzus*, mnogi neregulisani problemi se mogu riješiti u praksi.
- (d) Donošenje i implementacija zakonskih rješenja treba da započne donošenjem valjanog pravnog akta o tome šta će biti predmet prenosa vlasništva i raspolaganja lokalnim resursima. To se, prije svega, odnosi na *vode i prirodne resurse, zemljište, javne površine, šume, uslužna preduzeća, gradsku infrastrukturu i slično*.
- (e) Jedno od fundamentalnih pitanja koje treba zakonom riješiti je pitanje razdvajanja vlasništva nad zemljištem i objekata izgrađenih na njemu. Iako je kod privatizovanih preduzeća faktički uspostavljen vlasnički odnos prema izgrađenom građevinskom zemljištu, u Bosni i Hercegovini postoje ogromne površine izgrađenog građevinskog zemljišta čiji titular formalno pravno više ne postoji, a nije jasno ili nije određeno ko je pravni sljednik i ko ima pravo vlasništva i raspolaganja tom imovinom. Radi se o različitim pravnim licima u različitim periodima funkcionisanja bivše SFRJ.
- (f) Prenos vlasništva nad imovinom na lokalne jedinice ne treba vršiti prije uspostavljanja jasnih organizacionih struktura za upravljanje tom imovinom. Iskustva većine zemalja Centralne i Istočne Evrope pokazuju da su fiskalne reforme i decentralizacija doveli do većeg nivoa autonomije kada je u pitanju raspolaganje resursima jedinica lokalnih samouprava. Brz povrat imovine mnoge je gradove i opštine suočio sa novim poteškoćama vezanim za *efikasno upravljanje lokalnim resursima*.
- (g) Zbog uslova provođenja reformi u cijeloj BiH, kao i činjenice da se zadire u vlasničke odnose i nadležnosti na različitim nivoima vlasti, potrebno je veoma oprezno pristupiti kreiranju novog modela upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima, kako bi se odmah u početku izbjegle nepotrebne tenzije. *Pilot opštine/gradovi ili eksperimenti* mogu pomoći u dizajniranju nacrta glavnog procesa i provjere izvodljivosti koncepta prenosa.

- (h) Istrajati na zagovaranju cijelog procesa. Mnoge reforme u BiH nisu dale očekivane efekte zbog nedostatka adekvatnog pristupa u njihovom zagovaranju. Zainteresovane lokalne samouprave, savezi opština i gradova, ministarstva, uslužna preduzeća i javnost treba da budu informisani o osnovnim principima i pravnim procesima prenosa imovine.
- (i) Poseban problem u raspolaganju lokalnim resursima vezan je za činjenicu da jedinice lokalne samouprave u BiH uopšte ne raspolažu registrima imovine i resursa koji se nalaze na njihovoj teritoriji i u njihovom vlasništvu. Preporuka je da se odmah pristupi uspostavljanju ovih evidencija, kako bi se preostali lokalni resursi zaštitili od daljeg propadanja i neadekvatnog korištenja.

Predloženi model povezuje vlasništvo nad lokalnim resursima sa novom ulogom i odgovornošću jedinica lokalne samouprave koje one dobijaju u upravljanju lokalnim razvojem i lokalnim poslovima, na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a sve to u ambijentu nove političke kulture i razvijenog civilnog društva kojima se teži na prostorima Bosne i Hercegovine. Shodno tome, model je dizajniran tako da uzima u obzir zahtjeve stvarne decentralizacije koji se manifestuju potrebom nove teritorijalne i funkcionalne organizacije lokalne samouprave u BiH entitetima. Model predviđa izmjene i harmonizaciju normativnog okvira u BiH sa ciljem prenosa vlasništva nad lokalnim resursima te preporuke za efikasno upravljanje ovim resursima od strane jedinica lokalne samouprave.

Model se zasniva na nekoliko bitnih principa:

1. Viši životni standard za građane lokalnih zajednica;
2. Prenos imovine mora da bude usklađen sa prenosom nadležnosti i ovlašćenja;
3. Izvedivost modela.

Prvi princip ukazuje na razloge zbog kojih se mijenjaju način raspolaganja i vlasništvo nad lokalnim resursima. Novi model ima smisla samo pod uslovom da istinski doprinese boljem životu građana na području lokalnih zajednica. S tim u vezi postoji i velika odgovornost u kreiranju i implementaciji modela, a posebno je važno stvarati povoljan politički ambijent za njegovu implementaciju.

Drugi princip uspostavlja uzročno-posljedičnu vezu između nadležnosti i imovine, što znači da u okviru teritorijalne organizacije, bazirane na višetipskim jedinicama lokalne samouprave, nadležnosti i ovlašćenja ne bi bila ista za sve opštine/gradove. Shodno tome razlikovali bi se obim i struktura imovine koja bi bila prenesena na pojedine jedinice lokalne samouprave.

Treći princip podrazumijeva izvedivost modela, odnosno rješenja koja su primjenjiva u praksi i koja obuhvataju sve aktivnosti od promjene regulativnog okvira do potpune

implementacije modela i djelovanja cjelokupnog sistema, na način da građani lokalnih zajednica osjete poboljšanje vlastitog životnog standarda po tom osnovu.

Novi model upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima odnosi se na sljedeće oblasti:

- (a) zemljište (građevinsko i poljoprivredno),
- (b) koncesije i
- (c) komunalnu infrastrukturu i preduzeća.

Podrazumijeva se da ovo nisu jedine oblasti u kojima postoje lokalni resursi, ali su, prema mišljenju predstavnika jedinica lokalne samouprave, za njih najznačajniji. Osim toga, u ovim oblastima je moguće ostvariti i najznačajnije efekte u smislu poboljšanja položaja opština/gradova u raspolaganju i vlasništvu nad lokalnim resursima.

Model se sastoji od:

1. izmjena i harmonizacija regulatornog okvira i
2. preporuka za efikasno upravljanje lokalnim resursima.

Izmjenom i harmonizacijom regulatornog okvira obuhvaćena su sljedeća pravna akta:

- (a) Ustav RS
- (b) Ustav FBiH
- (c) Zakon o lokalnoj samoupravi RS
- (d) Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH
- (e) Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske
- (f) Zakon o građevinskom zemljištu u FBiH
- (g) Zakon o poljoprivrednom zemljištu RS
- (h) Zakon o poljoprivrednom zemljištu u FBiH
- (i) Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH
- (j) Zakon o prostornom uređenju u FBiH
- (k) Zakon o koncesijama u RS
- (l) Zakon o koncesijama u FBiH
- (m) Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije u RS
- (n) Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata u FBiH
- (o) Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom
- (p) Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave u RS
- (q) Zakon o stvarnim pravima (novi zakon koji bi trebalo usvojiti u oba entiteta).

Model podrazumijeva tri grupe promjena zakonske regulative u entitetima:

- (a) izmjene u ustavu;
- (b) harmonizaciju, izmjene i dopune postojećih zakona i
- (c) usvajanje novih zakona.

Izmjenama, dopunama i harmonizacijom navedenih zakona bila bi stvorena adekvatna osnova za regulisanje upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima od strane opština/gradova. Sve druge propise, koji se tiču ove materije, trebalo bi uskladiti sa navedenim pravnim aktima, uvažavajući, pri tome načelo da su navedeni zakoni **lex specialis** svim drugim propisima u ovoj oblasti.

Drugi dio modela odnosi se na preporuke za organizaciju upravljanja lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave u smislu definisanja vizije, misije i ciljeva modela organizacije, kao i neophodnih aktivnosti u njegovom kreiranju.

Suštinu novog modela čini nova pozicija jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju određenih imovinskih prava i odgovornosti za razvoj i zadovoljenje potreba građana. Model podrazumijeva da su jedinice lokalne samouprave:

- (a) samostalne u vršenju imovinskih prava;
- (b) ograničene jedino zakonom u pogledu imovinskih prava;
- (c) opredijeljene da u vršenju imovinskih prava postupaju kao dobri domaćini, vodeći računa o javnom interesu, na način kojim se obezbeđuje javnost.

U suštini, kreiranje i uvođenje novog modela upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima na prostorima BiH ima za pretpostavku:

1. Definisanje svojine jedinica lokalne samouprave kao ustavne materije i promjene u prethodno navedenim zakonima u oba entiteta;
2. Ospozobljavanje jedinica lokalne samouprave za upravljanje i raspolaganje lokalnim resursima (model, način, pitanje kapaciteta oštine/grada i slično);
3. Promjene u regulativi koja se odnosi na fiskalne prihode, u smislu jačanja kontrolne uloge jedinica lokalne samouprave u prikupljanju direktnih poreza i
4. Zagovaranje i implementaciju novog modela.

Najveću teškoću, u ovom trenutku, predstavlja nepostojanje preciznih registara lokalnih resursa na nivou opština/gradova, što je i osnovna pretpostavka implementacije ovog modela. U svrhu rješavanja ovog problema neophodno je ustanoviti zakonsku obavezu jedinica lokalne samouprave da uspostave registre lokalne imovine, odnosno lokalnih resursa, budući da se jedino u slučaju postojanja takvih registara može govoriti o primjeni „drugog principa“ tj. o usklađivanju prenosa nadležnosti i imovine na lokalni nivo.

6.2. Definisanje svojinskog odnosa

Uvažavajući teritorijalnu i političku organizaciju BiH i činjenicu da se ona zasniva na postojanju dva entiteta, kreiranje novog modela upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima trebalo bi započeti izmjenama Ustava RS i Ustava FBiH u pravcu definisanja opštinske/gradske svojine kao izvornog oblika svojine. Radi se o potrebi stvaranja ustavnih pretpostavki za neprikosnoveno pravo jedinica lokalne samouprave da

posjeduju i raspolažu određenom imovinom u skladu sa odredbama ovog najvišeg zakonskog akta. Navedena odredba mogla bi da glasi:

**„ Jedinice lokalne samouprave imaju svoju imovinu.
Imovinom jedinica lokalne samouprave upravljaju njeni organi, u skladu sa zakonom.“**

U narednom članu ustava precizira bi se odnos prema resursima:

„Prirodna bogatstva, nekretnine i stvari od naročitog privrednog, kulturnog i istorijskog značaja, za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa, nalaze se u državnoj ili opštinskoj/gradskoj svojini.

Poljoprivredno i građevinsko zemljište nalazi se u svojini jedinica lokalne samouprave.“

Ostale odredbe Ustava koje se tiču svojine trebalo bi uskladiti sa ovim izmjenama. Osim navedenog, bilo bi dobro da se nadležnosti i ovlašćenja jedinica lokalne samouprave definišu na isti način u ustavima oba entiteta, budući da se njima najdirektnije utiče na prava građana u lokalnim zajednicama.

Isto tako, preporuka je da se u jednom zakonu (npr. Zakonu o stvarnim pravima) detaljnije razrade uslovi i ostali aspekti vlasništva jedinica lokalne samouprave, a da se adekvatne izmjene učine u svim zakonima koji tretiraju pokretnu i nepokretnu imovinu nad kojom se utvrđuje vlasništvo opština i gradova.

Obrazloženje:

Jasna i nedvosmislena odredba Ustava RS i Ustava FBiH o „svojini jedinica lokalne samouprave“, značila bi definitivno uspostavljanje izvornog oblika opštinske/gradske svojine, garantovanog ustavnim rješenjima, što bi eliminisalo mogućnost arbitriranja i odlučivanja po tom osnovu od strane bilo koje vlasti. Uspostavljanjem izvornog oblika svojine jedinica lokalne samouprave bila bi stvorena jedna od osnovnih prepostavki za povećanje njihove odgovornosti za vlastiti razvoj. Jedinica lokalne samouprave bi i dalje obavljala određene delegirane i prenesene poslove od strane viših organa vlasti, ali bi imala i svoje izvorne ustavne nadležnosti i ovlašćenja, koja joj niko ne bi mogao osporavati. Poljoprivredno i gradsko građevinsko zemljište su posebno naglašeni iz razloga što predstavljaju resurse od kojih bi najveću korist trebala da ima lokalna zajednica na čijoj se teritoriji isti nalaze. Važno je napomenuti da ova odredba ustava ne narušava mogućnost entiteta da sa nivoa republičke vlasti utiču na razvoj i korištenje navedenih resursa, budući da kroz prostorne planove postavljaju određene razvojne okvire i limite za njihovo korištenje i raspolaganje.

Iako postojeća rješenja, naročito u Ustavu RS, nude osnovu za prepoznavanje ustavnih mogućnosti opštinske svojine, bilo bi mnogo bolje da se pitanje svojine jedinica lokalne samouprave eksplicitno, jasno i nedvosmisleno definiše kao ustavna materija na navedeni način, koji bi bio isti za oba entiteta.

6.3. Raspolaganje lokalnim resursima

Novi položaj jedinica lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima zasniva se na izmjenama cijelog seta zakona koji, na različite načine regulišu ovu materiju, sa posebnim akcentom na njihovoj potpunoj harmonizaciji.

Radi lakšeg praćenja predloženih promjena zakoni iz oba entiteta su, u okviru ovog modela, grupisani prema materiji koju regulišu.

(a) Zakon o lokalnoj samoupravi RS i Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH

Analiza je pokazala da ova dva zakona predstavljaju značajan pomak na prostorima Bosne i Hercegovine u definisanju izvornih prava i obaveza jedinica lokalne samouprave u provođenju određenih nadležnosti. To, međutim, ne znači da nema prostora za njihovu dalju dogradnju, naročito u pogledu usklađivanja sa eventualno usvojenim izmjenama ustava u oba entiteta i odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Jedinicama lokalne samouprave treba obezbijediti:²²

- pravo raspolaganja imovinom;
- pravo da se samostalno upravlja prihodima;
- pravo da se uključuju u preduzetničke aktivnosti (ali pod uslovom da se izbjegavaju konflikti sa njenim drugim aktivnostima, te da javni interes bude glavni cilj).

Ovo je minimum prava ispod kojeg ne bi trebalo pozicionirati jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Republika Srpska. Zakon o lokalnoj samoupravi u RS uredio je neka osnovna pitanja koja se odnose na imovinu i finansiranje jedinica lokalne samouprave, pa ne zahtijeva posebne intervencije, budući da daje sasvim dovoljno prostora za razvoj i jačanje lokalne samouprave u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Promjene treba učiniti u drugom pravcu, kako bi odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi zaživjele u praksi. S tim u vezi, posebno je važno donošenje novog *Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske*, kojim bi se prevazišli uočeni problemi značajnih neujednačenosti teritorija i drugih elemenata opština (seoske, gradske, male, velike, ekonomski nerazvijene, razvijene i dr.) u pogledu broja stanovnika, finansijskih i drugih resursa. Preciznije, neophodno je prevazići postojeći sistem jednosegnog (monotipske) lokalne samouprave.

²² Na sličan način definisana su i prava jedinica lokalne samouprave u Mađarskoj, u dijelu Zakona o lokalnoj samoupravi, koji se odnosi na "Prava lokalnih samouprava".

Isto tako važno je harmonizovati ostale zakone u RS koji, u različitom obimu, regulišu raspolaganje resursima, poštujući eventualno usvojene izmjene Ustava RS i odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi.

Federacija BiH. Već je istaknuto da je materija lokalne samouprave u Federaciji BiH, kroz Zakon o principima lokalne samouprave, regulisana na sličan način kao i u RS. Problemi koji postoje u FBiH više su vezani za položaj opština/gradova u odnosu na više organe vlasti (kanton, entitet), a poseban problem je što je lokalni nivo praktično isključen iz aktivnosti koje se tiču privređivanja na lokalnom nivou ili stvaranja bilo kakve nove vrijednosti.

Rješenje ovog i drugih problema jedinica lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima slično je kao i u RS: neophodno je harmonizovati ostale zakone u FBiH koji, u različitom obimu, regulišu raspolaganje resursima, poštujući eventualno usvojene izmjene Ustava FBiH i odredbe Zakona o principima lokalne samouprave.

Obrazloženje:

Model ne predviđa izmjene zakona o lokalnoj samoupravi iz razloga što su postojeće odredbe u oba entiteta zadovoljavajuće. Ostaje problem harmonizacije ostalih zakona, čije odredbe ometaju dosljednu primjenu Zakona o lokalnoj samoupravi u RS i Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH.

Preporuka je da se u ova dva zakona principi i obim nadležnosti jedinica lokalne samouprave definišu na isti način, čime bi bile stvorene osnovne prepostavke za ujednačavanje položaja građana u cijeloj BiH.

(b) Zakon o građevinskom zemljištu RS i Zakon o građevinskom zemljištu Federacije BiH

Izmjene zakona o građevinskom zemljištu mogu se izvesti alternativno, u zavisnosti od usvojenih izmjena Ustava RS i Ustava FBiH.

Alternativa 1. – Izmjene Ustava RS i Ustava FBiH.

Ukoliko nadležni parlamenti usvoje izmjene ustava u entitetima, na način kako je to predloženo u ovom modelu, jedinice lokalne samouprave bi postale vlasnici građevinskog zemljišta, sa svim vlasničkim pravima koji iz toga proizilaze.

Uvođenje opštinske svojine kao izvornog-ustavnog prava, zahtijeva izmjene i dopune Zakona o građevinskom zemljištu RS i Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH, kojim bi bili definisani slučajevi u kojima jedinica lokalne samouprave može da stekne svojinu nad građevinskim zemljištem. S tim u vezi interesantna su neka rješenja koja su, u vidu teksta prijedloga Zakona o imovini lokalne samouprave,

ponuđena u Srbiji. Posebno su interesantne odredbe kojima bi trebalo regulisati pravo svojine jedinica lokalne samouprave na građevinsko zemljište.

Citat iz teksta prijedloga navedenog Zakona:

Član 6.

(1) Jedinica lokalne samouprave stiče pravo svojine na objektu koji je na dan stupanja ovog zakona na snagu u državnoj svojini, na kome ima pravo korištenja ili ga faktički koristi, odnosno upotrebljava u celosti ili pretežno.

(2) Ako objekat faktički ne koristi ona jedinica lokalne samouprave kojoj pripada pravo korištenja, pravo svojine pripada onoj koja ima pravo korištenja.

(3) Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana, jedinica lokalne samouprave ne stiče pravo svojine na objektu, ako pravo korištenja ima javno preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno ako ga faktički koristi u celosti ili pretežno, kao ni na imovini koja čini osnovni kapital javnih preduzeća, odnosno ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Član 7.

(1) Jedinica lokalne samouprave ima pravo da stekne pravo svojine na građevinskom zemljištu na kome se nalazi objekat iz člana 6. ovog zakona, kao i na građevinskom zemljištu koje je izuzeto iz poseda ranijeg vlasnika u korist jedinice lokalne samouprave, a nije ustupljeno trećem licu radi privođenja nameni.

(2) Jedinica lokalne samouprave stiče pravo svojine iz stava 1. ovog člana, na način predviđen čl. 8.-10. ovog zakona.

Član 8.

(1) Jedinica lokalne samouprave ima pravo da stekne pravo svojine na građevinskom zemljištu koje je, na dan stupanja na snagu ovog zakona, u javnim registrima upisano kao društvena svojina, a kao korisnik je označena jedinica lokalne samouprave.

(2) Jedinica lokalne samouprave ima pravo da u slučaju iz stava 1. ovog člana, po postupku predviđenim ovim zakonom zahteva izmenu upisa.

Član 9.

(1) Jedinica lokalne samouprave ima pravo da, pod uslovima iz člana 7. ovog zakona, stekne pravo svojine na građevinskom zemljištu koje je na dan stupanja na snagu ovog zakona upisano u javnom registru kao svojina Republike Srbije.

(2) Pravo svojine na građevinskom zemljištu iz stava 1. ovog člana jedinica lokalne samouprave stiče na način i po postupku predviđenim ovim zakonom.

Član 10.

Na područjima na kojima nisu uspostavljeni javni registri nepokretnosti u koje se može upisati pravo svojine na građevinskom zemljištu, jedinica lokalne samouprave ima pravo da joj građevinsko zemljište pripadne u svojinu pod uslovima predviđenim članom 7., a na način predviđen članom 21. ovog zakona.

(1) Jedinica lokalne samouprave ima pravo da, pod uslovima iz člana 7. ovog zakona, stekne pravo svojine na građevinskom zemljištu koje je na dan stupanja na snagu ovog zakona upisano u javnom registru kao svojina Republike Srbije.

(2) Pravo svojine na građevinskom zemljištu iz stava 1. ovog člana jedinica lokalne samouprave stiče na način i po postupku predviđenim ovim zakonom.

Navedena rješenja u potpunosti bi se mogla primijeniti u zakonodavnem okviru oba entiteta, budući da je BiH bila u sastavu bivše SFRJ i da su, u pogledu svojine,

primjenjivani isti propisi kao i na teritoriji Srbije. Pri tome treba imati u vidu različite sisteme u kojima bi se ta rješenja primjenjivala, što znači da bi postupke i procedure trebalo prilagoditi pravnom okviru Republike Srpske i Federacije BiH.

Alternativa 2. – Postojeći ustavni okvir

Ukoliko nadležni parlamenti zadrže postojeći ustavni okvir, moguće je postići određena poboljšanja u raspolaganju građevinskim zemljištem od strane jedinica lokalne samouprave kroz izmjene i dopune postojećih zakona.

Republika Srpska

Poboljšanja u Republici Srpskoj, u navedenom smislu, moguća su kroz izmjene i dopune Zakona o građevinskom zemljištu i Zakona o prometu nepokretnosti, na način kako je to predloženo u nastavku.

(A) Izmjena i dopuna Zakona o građevinskom zemljištu i to tako da se:

- u članu 15. doda novi stav 2. koji treba da glasi: „Izuzetno, od odredbe prethodnog stava, skupština opštine, odnosno skupština grada može građevinsko zemljište u državnoj svojini unijeti kao svoj udio u preduzeće radi podsticanja programa domaćih i stranih ulaganja koji će obezbjediti zapošljavanje najmanje 30 novih radnika“;

- u članu 16. u stavu 1. dodati novu tačku v) koja treba da glasi: „v) poslovnih objekata domaćih i stranih ulagača u kojima će se zaposliti najmanje 30 novih radnika, a koji projekti dobiju podršku Vlade Republike Srpske i skupštine opštine, odnosno skupštine grada“, a da dosadašnje tačke v), g) i d) postanu tačke g), d) i đ).

(B) Dopuna Zakona o prometu nepokretnosti („Sl. list SR BiH“, br. 38/78 i „Sl.glasnik Republike Srpske“, br. 29/94), a za koji se može lako uočiti da je anahron i da su mnoge njegove odredbe prevaziđene novonastalim društvenim odnosima, tako da je predložena izmjena člana 16. tako da se, kao šesta, doda nova alineja koja treba da glasi: „- za podsticanje domaćih i stranih ulaganja kroz programe koji će osigurati zapošljavanje najmanje 30 novih radnika“.

(C) Dopuna člana 45. Zakona o građevinskom zemljištu: U tački (1) dodaje se drugi stav: „Izuzetno pravo iz prethodnog stava na zemljištu preduzeća iz člana 8. Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima (Sl. glasnik RS 24/98)“ ostvaruje jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji se to zemljište nalazi.“

Federacija BiH

U Zakonu o građevinskom zemljištu Federacije BiH izmjene i dopune bi bile izvršene u članu 45. na isti način kao i kod izmjena i dopuna članova 15. i 16. Zakona o građevinskom zemljištu RS.

Obrazloženje:

Alternativa 1.

Ovaj pristup podrazumijeva cjelovito sagledavanje i rješavanje položaja jedinica lokalne samouprave u pogledu svojine nad građevinskim zemljištem. Posebno bi trebalo pažljivo definisati postupke i procedure oko prenosa državne svojine nad građevinskim zemljištem u svojinu jedinica lokalne samouprave.

Alternativa 2.

Navedenim izmjenama i dopunama u članovima 15. i 16. Zakona o građevinskom zemljištu RS i članu 45. Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH značajno bi se poboljšalo privlačenje investicija u privredne kapacitete, jer bi bilo moguće izbjegći komplikovanu i nedovoljno efikasnu proceduru licitacija.

Dopunom člana 45. Zakona o građevinskom zemljištu RS izbjegla bi se situacija da privatizovana preduzeća postaju vlasnici nekretnina koje nisu plaćene u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima. Ujedno bi jedinice lokalne samouprave dobile značajne resurse za planiranje vlastitog prostornog i privrednog razvoja.

(c) Zakon o poljoprivrednom zemljištu RS i Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH

Republika Srpska

U cilju poboljšanja položaja jedinica lokalne samouprave u upravljanju i raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini neohodno je izvršiti sljedeće izmjene Zakona o poljoprivrednom zemljištu RS:

- Obezbijediti uvođenje svojine jedinica lokalne samouprave nad ovim resursom, a koji nije u privatom vlasništvu. S tim u vezi, na svim mjestima u Zakonu na kojima se govori o „svojini Republike Srpske“, treba da stoji „u svojini jedinice lokalne samouprave“.
- Rješiti i pitanje pravnog sljedništva nad ovim resursom, tako da se u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu iza člana 77 dodati novi član 77a, koji treba da glasi: „Stupanjem na snagu ovog zakona, po sili Zakona, poljoprivredno zemljište na kojem su pravo raspolaganja, upravljanja ili korištenja imali društveno-pravni, odnosno državno-pravni subjekti koji su prestali postojati, prenosi se u državnu svojinu sa pravom raspolaganja jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se to zemljište nalazi.“
- Umjesto Vlade RS, odluku o dodjeli poljoprivrednog zemljišta na koncesiju treba da donosi jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi poljoprivredno zemljište (član 71. tačka 3).

Federacija BiH

Jedinice lokalne samouprave gotovo u potpunosti su istisnute iz raspolaganja poljoprivrednim zemljištem koje je u državnoj svojini, kao i iz odlučivanja o njegovom korištenju. Rješenje ovog problema je u izmjenama Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH, na isti način kao što je predloženo za RS, a po pitanjima svojine, koncesija i pravnog sljedništva za zemljište u svojini društveno-pravnih ili državno-pravnih subjekata koji više ne postoje.

Osim toga, izmjenama Zakona trebalo bi obezbijediti i sljedeće:

- da se sredstva od promjene namjene poljoprivrednog zemljišta, u određenom procentu, idu direktno u korist jedinica lokalne samouprave sa kojih su prikupljena. Sadašnja praksa je da se sredstva uplaćuju kantonu, a onda kanton, na osnovu nejasnih kriterija, dodjeljuje sredstva opštinama za kandidovane projekte.
- da jedinice lokalne samouprave odlučujuće utiču na promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, u okvirima koje postavlja FBiH, odnosno kanton.

Obrazloženje:

Navedenim izmjenama izvršilo bi se usklađivanje Zakona o poljoprivrednom zemljištu u oba entiteta sa promjenama u Ustavu RS i Ustavu FBiH, prema kojima bi ovaj resurs trebao da bude svojina jedinica lokalne samouprave. Time bi se stvorili osnovni preduslovi za novu ulogu jedinica lokalne samouprave u upravljanju i raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini.

Isto tako, predloženim izmjenama Zakona bilo bi riješeno i pitanje pravnog sljedništva za poljoprivredno zemljište koje se nalazi u vlasništvu društveno-pravnih ili državno-pravnih subjekata, koji više ne postoje.

Nakon navedenih, logična je i izmjena Zakona u dijelu u kojem se govori o koncesijama, na način da jedinice lokalne samouprave odlučuju o dodjeli zemljišta na koncesije, a u skladu sa postavljenim okvirima od strane entitetske (u FBiH i kantonalne) vlasti .

(d) Zakon o koncesijama RS i Zakon o koncesijama FBiH

U propisima o koncesijama najdirektnije se može uticati na položaj jedinica lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima, kako po pitanju odlučivanja tako i po pitanju naknada za korištenje resursa. Osim toga, propise o koncesijama treba uskladiti sa ostalim propisima koji se tiču upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima, a naročito vezano za obavljanje komunalnih djelatnosti.

U nastavku se predlažu promjene zakona u koncesijama u oba entiteta, uz dosljedno praćenje predloženih izmjena u pogledu svojine jedinica lokalne samouprave.

Republika Srpska

Predlažu se sljedeće izmjene Zakona o koncesijama RS:

- Predvidjeti da odluku o dodjeli koncesija može donijeti i lokalna zajednica za određene vrste resursa (korištenje poljoprivrednog zemljišta, mini elektrane do 5 MW, komunalna infrastruktura i sl.) uz određeni oblik saglasnosti Vlade RS (član 6. Zakona o koncesijama);
- Predvidjeti da u Komisiji za koncesije obavezno budu imenovan član/članovi iz jednice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi koncesiono dobro (pozitivno iskustvo FBiH po ovom pitanju).

Federacija BiH

Primjer opštine Konjic je način na koji treba rješavati poziciju lokalne zajednice u pogledu dodjele koncesija, bez obzira kojem kantonu pripada. Slično kao i u Republici Srpskoj, izmjene Zakona o koncesijama u Federaciji BiH treba da se kreću u pravcu:

- Većih nadležnosti jedinica lokalne samouprave u dodjeli koncesija za mini hidro-elektrane do 5 MW, poljoprivredno zemljište, komunalnu infrastrukturu i slično. Budući da su članom 6. precizno propisani slučajevi kada koncesije dodjeljuje Vlada FBiH i da su to zaista slučajevi kada koncesije treba dodjeljivati sa tog nivoa vlasti, slijedi da bi preraspodjelu nadležnosti u dodjeljivanju koncesija trebalo izvršiti između kantona i lokalnih zajednica;
- Predvidjeti da Vlada FBiH ili kantonalna vlada ne može donijeti odluku o dodjeli koncesija bez saglasnosti nekog organa na nivou lokalnih zajednica;
- Raspodjela prihoda od koncesija je različita po kantonima, uglavnom u korist kantona. Trebalo bi predvidjeti da većina sredstava pripada opštinama (možda kao u RS, 70:30 u korist opština) i to regulisati ovim zakonom.

Zakon o dopunama Zakona o koncesijama (SG FBIH 61/06) je već predvio saglasnost općinskog vijeća prilikom dodjele koncesija koja je u nadležnosti kantona, što je dalo dosta dobre rezultate s aspekta realizacije opštег interesa u raspolaganju određenim resursima.

Obrazloženje:

Izmjenama i dopunama zakona o koncesijama u oba entiteta bili bi stvorenii uslovi za adekvatnije raspolaganje lokalnim resursima od strane jedinica lokalne samouprave, sa većim šansama da to bude u korist građana u lokalnim zajednicama. U tom kontekstu treba očekivati veću odgovornost lokalne administracije prema lokalnim resursima, a time i povoljniji ambijent za održivi razvoj. Takođe nije zanemariv ni materijalni momenat, izražen kroz veće prihode jedinica lokalne samouprave po osnovu korištenja lokalnih resursa, a time i jačanje njihovog budžetskog kapaciteta sa servisiranjem nadležnosti i ovlašćenja prema građanima.

U prijedlozima za izmjene propisa o koncesijama, umjesto kategorije „mišljenje jedinica lokalne samouprave“ uvodi se kategorija „saglasnosti“, kao imperativna zakonska kategorija, iz razloga što se „mišljenje“, iako zakonom priznato pravo lokalnih zajednica, u praksi ne primjenjuje i više se uzima kao „neobavezujuće“ za donosioca odluke o koncesiji.

Poseban problem je dio koncesionih naknada koji bi trebao da pripadne opštini/gradu na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro. U određivanju ove naknade jedinice lokalne samouprave imaju veoma pasivnu ulogu i zavise od toga na koji način će se koncesija ugovoriti između koncesionara i koncedenta (najčešće vlade entiteta), a i kada se ugovori, postoji problem u njenoj naplati. To je još jedan razlog za veće nadležnosti jedinica lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima putem koncesija.

Preraspodjelu nadležnosti u dodjeli koncesija između jedinica lokalne samouprave i kantona u Federaciji BiH treba urediti u okviru Zakona o koncesijama u FBiH, a ne na nivou kantonalnih zakona, kako bi se postigla ujednačena rješenja na cijeloj teritoriji. Korak dalje su ista rješenja u oba entiteta, budući da bi se time postigla ujednačena rješenja na cijeloj teritoriji BiH, što bi potencijalnim investitorima olakšalo praćenje legislative iz ove oblasti i omogućilo jednostavniji proces donošenja odluka.

(e) Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije u RS

Republika Srpska

Kada je u pitanju Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije u RS, jedina primjedba sa nivoa jedinica lokalne samouprave vezana je za raspodjelu prikupljenih sredstava, odnosno za raskorak između njihovih razvojnih potreba i propisanog načina trošenja sredstava.

Prijedlog za rješenje ovog problema je u izmjeni člana 10. stav 2. alineja Zakona na način da se briše „70%“ i na taj način dâ veća sloboda lokalnim zajednicama da same određuju kako će raspolažati ovim sredstvima u skladu sa sopstvenim prioritetima, a ne onima koje im nameće zakon.

Alternativno, mogao bi da bude propisan obrnut odnos trošenja ovih sredstava, npr. 70% za infrastrukturu, a 30% za stimulisanje privrednog razvoja kroz odobravanje kredita.

Federacija BiH

U Federaciji BiH nije bilo primjedbi na Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata u FBiH.

(f) Komunalna preduzeća

Problemi u oblasti komunalnih djelatnosti vezani su za postupak privatizacije državnog kapitala u preduzećima, u oba entiteta, budući da se kao vlasnik u komunalnim

preduzećima pojavljuju entiteti, a ne jedinice lokalne samouprave. Takva situacija izuzetno otežava poslovanje ovih preduzeća i onemogućava jedinice lokalne samouprave da preduzimaju efikasne mjere u stvaranju materijalnih, kadrovskih i drugih pretpostavki za pružanje, što je moguće kvalitetnijih, komunalnih usluga svojim građanima.

Republika Srpska

Vlasništvo entiteta u komunalnim preduzećima u Republici Srpskoj u suprotnosti je sa odredbom člana 2. Zakona o komunalnim djelatnostima (Sl. Glasnik RS broj 11/95), u kojem su propisane djelatnosti od opšteg društvenog interesa koje se obavljaju na nivou jedinica lokalne samouprave.

Rješenje ovog problema je u izmjeni Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave, na način da se akcije u komunalnim preduzećima, koje glase na Republiku Srpsku, prenesu na jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi konkretno preduzeće.

Neophodno je uraditi sljedeće izmjene i dopune Zakona:

- U članu 2. stav 1. dodaje se alineja 2. koja glasi: „Akcije u komunalnim preduzećima sa sjedištem na njenoj teritoriji, računajući i akcije koje je stekla Republika Srpska u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima“. Alineja 2. postaje alineja 3.;
- U članu 3. dodaje se tačka 6. koja glasi: „Akcije u smislu ovog zakona su vlasnički udjeli jedinica lokalne samouprave u preduzećima koje je ista stekla ulaganjem kapitala i vlasnički udjeli u komunalnim preduzećima sa sjedištem na njenoj teritoriji koje je Republika Srpska stekla u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima“;
- Dodaje se član 7a koji glasi: „Svojina Republike Srpske nad akcijama u komunalnom preduzeću prenosi se u svojinu jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi sjedište tog preduzeća“.

Federacija BiH

U Federaciji BiH bi, na sličan način, trebalo riješiti ovaj problem, s tim da u FBiH ne postoji Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave ili neki drugi, po smislu i sadržaju, sličan zakon. Zbog toga bi ovaj problem trebalo riješiti dopunom člana 3. Zakona o privatizaciji preduzeća („Službene novine Federacije BiH“, br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04, 44/04 i 42/06) na sljedeći način:

- Dodaje se novi stav koji glasi: „Svojina Federacije BiH nad akcijama u komunalnom preduzeću, koja je stečena u postupku privatizacije preduzeća, prenosi se u svojinu jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi sjedište tog preduzeća“.

Osim toga, u cilju kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti i zaštite životnog standarda građana, trebalo bi raditi na donošenju jedinstvenog zakona o komunalnim djelatnostima na nivou Federacije BiH. Na taj način bio bi stvoren okvir za ujednačavanje principa i standarda za obavljanje ovih djelatnosti, a time i ujednačavanje položaja građana FBiH po pitanju konzumiranja komunalnih proizvoda i usluga.

Obrazloženje:

Navedenim izmjenama i dopunama zakona u oba entiteta bio bi riješen dugogodišnji problem upravljanja komunalnim preduzećima, koji je proizšao iz pretvaranja društvene u državnu svojinu i, kasnije, projekta privatizacije. Predložene izmjene i dopune korisne su sa više aspekata, a po značaju se naročito izdvajaju sljedeći:

- jedinice lokalne samouprave bi, kao suvlasnici, učestvovale, u radu skupštine akcionara i birale organe upravljanja komunalnih preduzeća, što bi im omogućilo da direktno rješavaju nagomilane probleme u ovoj oblasti;
- bili bi stvoreni uslovi za intenziviranje investicionih ulaganja, bilo od strane budžeta jedinica lokalne samouprave, bilo kroz partnerstvo sa privatnim kapitalom;
- načelnici i gradonačelnici bi, zajedno sa svojim saradnicima, preuzeли potpunu odgovornost prema građanima za pružanje komunalnih usluga na lokalnom nivou.

Donošenjem jedinstvenog zakona o komunalnim djelatnostima u Federaciji BiH izbjegle bi se postojeće razlike i diskriminacija građana u konzumiraju komunalnih proizvoda i usluga, što proizilazi iz donošenja zakona o komunalnim djelatnostima na nivou kantona.

Posebno je važno izvršiti objektivizaciju cijena komunalnih usluga u BiH, u smislu njihove visine i načina formiranja.

(g) Zakon o stvarnim pravima

Imajući u vidu veliki broj zakona, u oba entiteta, u kojima je regulisana materija raspolaganja lokalnim resursima, na različit način i u različitom obimu, bilo bi dobro da se, zakonom o stvarnim pravima, jednoobrazno reguliše pravo svojine, u skladu sa predloženim promjenama ustava. Na taj način bi se, između ostalog, efikasno i nedvosmisleno regulisala pozicija jedinice lokalne samouprave u pogledu svojine i stvorila čvrsta osnova za njihovu veću participaciju u upravljanju i raspolaganju lokalnim resursima.

Radi se o zakonu kojim bi se uredilo sticanje, korištenje, raspolaganje, zaštita i prestanak prava svojine, drugih stvarnih prava i državine. Pri tome bi se pod stvarnim pravima podrazumijevalo: pravo svojine, pravo građenja, založno pravo, zemljišni dug, pravo stvarne i lične službenosti i pravo stvarnog tereta.

Posebno bi bilo važno da se odredbe ovog zakona, koje se odnose na pravo svojine, shodno primjenjuju na sva druga stvarna prava, osim u slučajevima kada to nije moguće zbog njihove pravne prirode.

Posebno mjesto u ovom zakonu trebala bi da nađu upravo opšta i javna dobra, kao i dobra od opšteg interesa. Opštim dobrima smatraju se vazduh, voda u rijekama, izvorima, jezerima i moru. Javna dobra su stvari koje su po zakonu namijenjene da služe svima pod jednakim uslovima, kao što su: javni putevi, ulice, trgovi i drugo.

Predmetom svojine i drugih stvarnih prava mogu da postanu rudna bogatstva, vode, divljač, ribe i drugi slobodni dijelovi prirode, kada se zahvate ili odvoje od svoga ležišta ili staništa na osnovu dozvole ili koncesije nadležnog organa.

Predmetom prava svojine i drugih stvarnih prava mogu da budu i dobra od opšteg interesa koja nisu opšta dobra, kao što su građevinska zemljišta, poljoprivredna zemljišta, šume i šumska zemljišta, zaštićeni dijelovi prirode, biljni i životinjski svijet, stvari od kulturnog, istorijskog i ekološkog značaja.

6.4. Uloga jedinica lokalne samouprave u prikupljanju direktnih poreza

Prihod od poreza na imovinu pripada jedinicama lokalne samouprave u 100%-om iznosu, s tim da iste nisu u mogućnosti da vrše kontrolu njegove naplate. S tim u vezi, prisutno je masovno izbjegavanje plaćanja ovog poreza od strane poreskih obveznika, a poreske uprave, u oba entiteta, nisu na zadovoljavajući način riješile ovaj problem. Rješenje navedenog problema moglo bi se tražiti kroz prenos ovlašćenja poreske uprave na jedinice lokalne samouprave po pitanju kontrole naplate poreza na imovinu.

Primjera radi u **Republici Srpskoj** bi se, u Zakonu o poreskoj upravi (Sl. Glasnik RS broj 51/01), mogle izvršiti sljedeće izmjene i dopune:

- U članu 26. dodati tačku 20. koja glasi: „prenesu nadležnosti i ovlašćenja na jedinice lokalne samouprave“;
- U članu 81. dodati tačku 8. koja glasi: „Jedinice lokalne samouprave kontrolišu naplatu poreza na imovinu i pokreću prinudnu naplatu protiv obveznika koji ne izvršavaju svoju obavezu, u skladu sa odredbama ovog zakona.“

U Federaciji BiH bi, na sličan način, u odgovarajućim zakonima, trebalo omogućiti jedinicama lokalne samouprave da vrše kontrolu naplate poreza na imovinu i pokreću prinudnu naplatu protiv obveznika koji ne izmiruju svoje obaveze.

7. UPRAVLJANJE LOKALNIM RESURSIMA OD STRANE LOKALNIH JEDINICA

Upravljanje lokalnim resursima predstavlja transparentan, efikasan i prema građanstvu orijentisan proces održavanja i stvaranja vrijednosti kroz povećanje prihoda, kontrolu izdataka, upravljanje rizicima, zadovoljenje regulative i osiguranje adekvatnog fizičkog održavanja imovine lokalnih zajednica.

Izrada novog modela upravljanja lokalnim resursima vezuje se za novu ulogu jedinica lokalne samouprave i njihove veće nadležnosti u toj oblasti. Da bi se izbjegla zamka neadekvatnog upravljanja lokalnim resursima nakon prebacivanja nadležnosti i ovlašćenja sa viših nivoa državne vlasti na opštine/gradove, neophodno je prethodno vrlo precizno razraditi mogući organizacioni oblik upravljanja, s krajnjim ciljem da se resursima raspolaze u korist građana lokalne zajednice.

Osnovu za izradu navedenog modela čine sljedeći koraci:

- definisanje vizije,
- definisanje misije i
- utvrđivanje ciljeva.

U tu svrhu neophodno je:

1. Izvršiti analizu postojećeg stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima;
2. Utvrditi prioritete za poboljšavanje stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima;
3. Definisati konkretne akcije poboljšanja stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima;
4. Kreirati i uvesti novi model upravljanja lokalnim resursima.

Definisanje vizije

Budući da vizija predstavlja viđenje budućnosti kao i prihvaćeno vjerovanje i sistem vrijednosti, čijim artikulisanjem lider želi da pridobije sljedbenike u pokretanju i realizaciji svojih aktivnosti, u konkretnom slučaju kreiranja novog modela upravljanja lokalnim resursima, vizija bi trebala da sadrži neke bitne elemente kao što su: *doprinos povećanju opšteg i zajedničkog dobra; zakonito, ekonomično, efektivno i efikasno upravljanje lokalnim resursima; uspostavljanje novog sistema vrijednosti i slično.*

Definisanje misije

Misija unapređenja procesa upravljanja lokalnim resurima i formiranja optimalnog upravljačkog modela sastojala bi se u "*Predviđanju potreba i ispunjavanju zahtjeva korisnika lokalnih resursa uz organizovano, racionalno i javno upravljanje i raspolaganje lokalnim resursima.*"

Utvrđivanje ciljeva

Konkretizacija definisane vizije i misije će se obezbijediti kroz:

1. Osnovni cilj;
2. Podciljeve i
3. Mjere i aktivnosti.

Osnovni cilj koji ujedno predstavlja i konkretizaciju prethodno definisane vizije i misije je:

"Kreiranje i uvođenje novog organizacionog modela
upravljanja resursima na lokalnom nivou".

Osnovni cilj moguće je realizovati kroz nekoliko operativnih ciljeva, kao što su:

1. Obezbeđenje ključnog učešća lokalnih zajednica u raspolaganju lokalnim resursima preuzimanjem vlasništva, de facto i de jure (stvarno i formalno-pravno), nad imovinom koja je neophodna za obavljanje osnovnih funkcija lokalnih zajednica;
2. Racionalnije i bolje upravljanje i raspolaganje lokalnim resursima;
3. Povećanje ostvarenja prihoda lokalnih zajednica;
4. Rješavanje razvojnih problema lokalnih zajednica;
5. Obezbeđenje značajnog učešća lokalnih zajednica u regulisanju obavljanja različitih djelatnosti naročito u sferi obima i dinamike korištenja prirodnih resursa i upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Za svaki od navedenih operativnih ciljeva treba predvidjeti mjere i aktivnosti koje bi doprinijele njihovoj realizaciji. Generalno, kreiranju novog modela upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima snažno može da doprine:

1. Stvaranje tima eksperata koji bi se dugoročno bavio ovom problematikom;
2. Korištenje prilagođenih iskustava zemalja u regionu koje su postigle pozitivne rezultate;
3. Prihvatanje novog modela od strane kreatora politika i donosioca odluka u BiH.

7.1. Analiza postojećeg stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima

Sagledavanje stanja upravljanja lokalnim resursima zahtjeva njihovo rasčlanjivanje na osnovne grupe koje će biti analizirane. Riječ je o sljedećim osnovnim grupama lokalnih resursa:

1. Poljoprivredno zemljište u privatnoj i društvenoj svojini;
2. Gradsko građevinsko zemljište;
3. Šume;
4. Mineralna bogatstva;
5. Hidropotencijal;
6. Nacionalni parkovi, zaštićene zone i ostali turistički resursi;
7. Infrastruktura;

8. Privredne nekretnine van funkcije.

Na osnovu provedenog istraživanja na uzorku opština i gradova u BiH (Doboj, Gacko, Banja Luka, Zvornik, Laktaši, Bihać, Gradačac, Kakanj i Travnik), uočeni su ključni problemi sa kojima se suočavaju lokalne zajednice prilikom upravljanja lokalnim resursima u oba entiteta kao i problemi karakteristični za svaki entitet posebno, a koji su rezultat različite organizacije lokalne vlasti u njima.

Zajedički problemi sa kojima se suočavaju lokalne zajednice u oba entiteta su:

1. Lokalnim zajednicama su date prevelike obaveze a premala ovlaštenja, odnosno, lokalna zajednica snosi krajnju odgovornost prema građanima a većina ovlaštenja nije u njihovoj ingerenciji;
2. Problem koncesija u smislu da su federalni i kantonalni nivo u FBiH odnosno entitetski nivo vlasti u RS nadležni za davanje koncesija na koje opština/grad nema nikakav uticaj;
3. Neuređene evidencije, zemljišne knjige i katastri koji usložnjavaju i komplikuju bilo kakve aktivnosti u vezi sa nekretninama;
4. Neriješeni imovinsko-pravni odnosi;
5. Komunalna infrastruktura i objekti koji su izgrađeni iz samodoprinosu građana nisu vraćeni opštinama u vlasništvo;
6. Nedostatak podzakonskih akata kojima bi se adekvatnije regulisala obaveza plaćanja naknade i njena visina od strane zagađivača okoline a na ime saniranja prouzrokovane ekološke štete. Sadašnji prihod po osnovu naknade zagađivača ostvaruje kanton (u FBiH) tj. Entitet (u RS) dok opštine nemaju mehanizam da ubiru sredstva potrebna za saniranje šteta nastalih po ovom osnovu.

U FBiH uočeni su slijedeći specifični problemi i to:

1. Kanton zadržava najveći dio finansijskih sredstava. Problemi vezani za zadržavanje većeg dijela finansijskih sredstava se odnosi na:
 - Neadekvatnu raspodjelu prihoda od koncesija između kantona i opštine gdje kanton zadržava veći iznos sredstava u odnosu na opštinu na čijoj se teritoriji odvijaju sve aktivnosti;
 - Prihode od promjene namjene poljoprivrednog zemljišta koji pripadaju kantonu koji za istu daje saglasnost, a opštini se sredstva vraćaju preko kandidovanja projekata ali ni približno onoliko koliko se po ovom osnovu prikupi sredstava na nivou opštine;
 - Vodoprivrednu naknadu koja se ubire od strane kantona a opština ne može da utiče na korištenje voda na svom području;
 - Prihod od boravišne takse se dijeli između kantona (80%) i FBiH (20%)²³;
 - Naknadu za izgradnju skloništa koju ubire kanton a ne opština na čijoj teritoriji se sklonište gradi²⁴;

²³ Ovakva raspodjela prihoda od boravišne takse definisana je odredbama Zakona o turističkim zajednicama na koje su učesnici radionice dali primjedbe

²⁴ Zakonom o skloništima predviđeno je izdvajanje 1% od predračunske vrijednosti skloništa kao naknada za izgradnju skloništa. Ovaj prihod pripada kantonu. Građani i subjekti koji žele da grade ove objekte su

2. Opština doživljava kanton kao glavnog "kočničara" promjenama i reformi, uglavnom zbog prevelike administracije, tromosti sistema kao i velikih troškova finansiranja;
3. Veliki problem komunikacije između opštinskih, kantonalnih i entitetske vlasti zbog prevelikog administrativnog aparata;
4. Neriješeno i nedefinisano vlasništvo nad imovinom koja se nalazi na teritoriji opštine (vlasništvo nad prirodnim resursima je prebačeno na kantone dok opština nema gotovo nikakvog uticaja na njihovo korištenje i upravljanje, nije regulisano vlasništvo nad nekim objektima (npr. objekti bivše JNA i sl.) zbog čega opština ne može uticati na njihovo korištenje, ne može ih rekonstruisati ili njima raspolažati na neki drugi način);
5. Legislativna neusklađenost i preveliki broj propisa donesenih kako na federalnom tako i na kantonalnom nivou, a koji regulišu oblast prostornog uređenja što stvara veliki problem u njihovom praćenju.

U RS su uočeni slijedeći specifični problemi i to:

1. Nepostojanje transparentnog i pouzdanog popisa imovine;
2. Problem zapošljavanja u organima lokalne uprave je evidentan u većini lokalnih zajedница jer opštinske komisije utvrđuju redoslijed kandidata, a da nisu dovoljno upoznate sa procedurama zapošljavanja u organima uprave;
3. Neusklađenost Zakona o građeviskom zemljištu, Zakona o stimulisanju malih i srednjih preduzeća, Zakona o eksproprijaciji i Zakona o poljoprivrednom zemljištu;
4. Univerzalna visina rente za prirodne pogodnosti bez obzira na razvijenost opštine i atraktivnost prostora za gradnju;
5. Provodenje poreskih zakona i propisa u smislu neadekvatne kontrole naplate prihoda od strane poreske uprave, a koji pripadaju opštini (npr. porez na imovinu).

Navedeno govori da se lokalni nivo vlasti suočava sa ozbiljnim problemima upravljanja lokalnim resursima sa kojim se očigledno, svaka lokalna zajednica, pojedinačno, ne može samostalno "nositi".

Da bi se ovi krupni problemi riješili, mora postojati politički koncenzus na entitskom nivou koji bi dao osnovu za niz aktivnosti koje će lokalna zajednica morati pokrenuti da bi izašla iz sadašnje "šah-mat" pozicije.

7.2. Prioriteti za poboljšanje stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima

Iz sagledanog postojećeg stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima u BiH jasan je i nesporan osnovni prioritet, a to je:

nezadovoljni kako zbog prevelikog iznosa dažbine a svoje nezadovoljstvo ispoljavaju prema opštini u kojoj obezbjeđuju svu neophodnu dokumentaciju za gradnju.

"Stvarni i formalno-pravni prenos vlasništva nad imovinom na lokalne zajednice koja je neophodna za obavljanje njenih osnovnih funkcija".

Bez stvarnog prenosa vlasništva nad imovinom na lokalne zajednice, iluzorno je uopšte pričati o funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji i unapređenju upravljačkog procesa u oblasti lokalnih resursa. Riječ je o "aksiomu koji se ne dokazuje" i koji predstavlja polaznu, osnovnu prepostavku procesa formiranja novog modela upravljanja lokalnim resursima u BiH.

Iako je u RS stvorena formalno-pravna osnova²⁵ da se izvrši prenos imovine u državnoj svojini na jedinice lokalne samouprave do stvarnog prenosa imovine po vertikalnoj strukturi vlasti nije došlo.

Takođe, prema važećim propisima koji uređuju oblast lokalne samouprave, lokalne zajednice su, sa jedne strane, odgovorne za funkcije koje su im date u nadležnost, a sa druge opet, nisu vlasnici imovine koja im je potreba za obavljanje datih nadležnosti.

Puni subjektivitet lokalnih zajednica se ne može ostvariti bez obezbjeđenja materijalnih i finansijskih prepostavki potrebnih za obavljanje njenih funkcija. Imovinska komponenta je jedna od najvažnijih prepostavki za ostvarenje potpunog subjektiviteta jedinica lokalne samouprave.

Pored nužnosti ostvarenja prava prenosa imovine sa državnog na lokalni nivo, potrebno je odgovoriti i na neka praktična pitanja u vezi sa prenosom imovine.

Ključno je pitanje da li lokalne zajednice žele ulagati i koliko u održavanje i popravak imovine koja će vjerovatno biti prenesena u njeno vlasništvo? Žele li lokalne zajednice podjednako ulagati u imovinu koja je njihovo vlasništvo i u imovinu koja će im vjerovatno, prije ili kasnije, biti prenesena u vlasništvo ili će prednos dati ulaganju u postojeću vlastitu imovinu?

Logično je da će proritet sigurno dobiti jedinice imovine koje su u vlasništvu lokalnih zajednica ili one koje će u doglednoj budućnosti ostati u njenom vlasništvu ili one koje će se prodati i za koje će prodajna cijena biti znatno veća ako se učine određeni popravci i ulaganja.

7.3. Mjere za poboljšanje stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima

Pod prepostavkom da se postigne politički konsenzus u smislu oživotvorenja postavljenog prioriteta, niz je konkretnih mjera koje se mogu poduzeti u cilju

²⁵ Narodna skupština RS je 2006.godine donijela Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja na jedinice lokalne samouprave kojim se utvrđuje imovina jedinica lokalne samouprave, prenos imovine u državnoj svojini na jedinice lokalne samouprave, upis imovine u javnen registre o evidenciji o nekretninama, preuzimanje i predaja u posjed jedinici lokalne samouprave, a radi izvršavanja osnovnih funkcija jedinice lokalne samouprave.

poboljšanja stvarnog stanja u oblasti upravljanja lokalnim resursima i čija implementacija nužno ne mora "čekati" ostvarenje postavljenog prioriteta.

Mjere predstavljaju osnov i za formiranje modela upravljanja lokalnim resursima koji se neće moći konkretnizovati, ako se iste ne realizuju. To su:

- 1. Formiranje odjeljenja za upravljanje lokalnim resursima.** Suština ove mjere je da se, kroz centralizaciju, odgovornost za upravljanje lokalnim resursima prenese na novoformirano odjeljenje i njene rukovodice.
- 2. Utvrđivanje strateške uloge lokalnih resursa u ostvarivanju funkcionalnih ciljeva lokalnih zajednica.** Ovaj proces bi se trebao provesti na lokalnom nivou vlasti uz detaljnu javnu raspravu i politički koncenzus. Svrha je da se postigne veća efikasnost u pružanju usluga gradske administracije, povećanje prihoda budžeta opštine/grada radi finansiranja osnovnih zadataka lokalnih zajednica, poboljšanje kulturnog života lokalnih zajednica, bolji fizički izgled opštine/grada i slično, a sve u funkciji zadovoljenja potreba građana kao krajnjih korisnika usluga koje pruža lokalna zajednica.
- 3. Klasifikacija imovine u skladu sa njenim odnosom prema zadacima lokalnih zajednica.** Finansijska politika, odgovornost i odluke lokalnih zajednica u vezi sa konkretnom imovinom trebala bi se zasnivati na njenoj namjeni i načinu korištenja.
- 4. Izrada baze podataka o imovini.** Proces upravljanja lokalnim resursima se mora oslanjati na tačne i pouzdane podatke.
- 5. Implementacija prakse upravljanja lokalnim resursima na način upravljanja portfeljima.** Nakon što se utvrde ciljevi i formira organizacija (npr. odjeljenje za upravljanje lokalnim resursima), mora se sprovesti proces upravljanja lokalnim resursima koji podrazumijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva kroz praćenje dnevnih i mjesecnih rezultata imovine kao i kroz planiranje i izvršavanje dugoročnih strategija.

7.4. Kreiranje i uvođenje novog organizacionog modela upravljanja lokalnim resursima

Novi organizacioni model upravljanja lokalnim resursima uvodi novi sistemski pristup povećanju efikasnosti i efektivnosti upotrebe imovine koja je u vlasništvu ili je data na korištenje lokalnim zajednicama. Upotrebom multidisciplinarnog pristupa u upravljanju imovinom, model bi trebao da rezultira poboljšanjima kako u sferi povećanja prihoda u budžetima lokalnih zajednica tako i poboljšanju kvaliteta pružanja usluga građanima, stvarajući, pri tome, osnov za ubrzani privredni razvoj lokalne samouprave.

Pod prepostavkom da lokalne zajednice implementiraju prethodno definisane mjere, predloženi model upravljanja lokalnim resursima bi se sastojao od sljedećih aktivnosti:

1. Uvođenje baze podataka (sistem inventure) za svaku jedinicu imovine lokalne zajednice;
2. Klasifikacija imovine i formulisanje finansijske politike u skladu sa klasifikacijom;
3. Procjena imovine;
4. Izrada operativnih izvještaja za svaku jedinicu imovine;
5. Izvještavanje o imovini;
6. Konsolidacija upravljanja lokalnim resursima;
7. Izrada plana za upravljanje lokalnim resursima.

Aktivnost 1.

Uvođenje baze podataka (sistem inventure) za svaku jedinicu imovine lokalne samouprave

Često postoji puno "protivargumenata" datih od strane lokalnih zajednica a koji su vezani za proces uvođenja baze podataka (sistem inventure) za svaku jedinicu imovine lokalne samouprave. Najčešći "protivargument" je da sprovođenje sveobuhvatnog i ispravnog popisa zahtjeva puno vremena i značajna izdvajanja finansijskih sredstava, što dodatno opterećuje ograničene resurse lokalne samouprave. Ali sa druge strane, sveobuhvatan popis imovine će poslužiti kao osnov za efikasno i efektivno upravljanje lokalnim resursima, koje će rezultirati krajnjim rezultatom-boljim i intenzivnjim korištenjem imovine, smanjenjem troškova koji nastaju u vezi sa imovinom i povećanim prihodima po osnovu imovine lokalnih zajednica-što može nadoknaditi troškove popisa imovine.

Bez formirane tačne, pouzdane i transparentne baze podataka u kojoj će biti sadržan popis imovine lokalnih zajednica, ne može se uspostaviti ni efikasan i efektivan sistem upravljanja lokalnim resursima. Između ostalog, detaljna baza podataka omogućiće lokalnim zajednicama:

1. Nadzor i analizu lokalnih resursa i njihovih portfelja;
2. Razvoj i primjenu strateškog plana za upravljanje različitim vrstama imovine jedinica lokalne samouprave.

Faktori koji dodatno pojačavaju značaj popisa imovine su:

1. Kvalitetna briga o lokalnim resursima zahtjeva prikupljanje podataka i kontrolu;
2. U nekim slučajevima postoji zakonska obaveza prikupljanja podataka²⁶;

²⁶ Članom 128. Zakona o uređenju prostora ('Službeni glasnik RS', broj 84/02) predviđeno je da Služba dokumentacije u opštini prikuplja, sređuje i obrađuje naročito slijedeće podatke i dokumentaciju:

- geodetski (situacioni) plan,
- prostorne, urbanističke, regulacione i druge planove,
- normativne akte iz oblasti prostornog uređenja,
- podatke iz katastra zemljišta odnosno kataстра nekretnina, katastra zgrada, saobraćajnica, nadzemnih i podzemnih instalacija,
- registar opštinskog fonda građevinskog zemljišta,
- katastar izvorišta voda sa kvalitativnim i kvantitativnim obilježjima,
- registar zaštićenih područja, spomenika kulture i prirodnih rijetkosti,

3. Unapređenje odgovornosti lokalnih zajednica i transparentnost u radu sa njenom imovinom.

Popis imovine treba da:

- (a) bude stvaran, odnosno zasnovan na stvarnom stanju;
- (b) sadrži matične, fizičke, finansijske i računovodstvene podatke.

Postupak primjene popisa imovine je vrlo obiman zadatak, pogotovo ako se uzme u obzir količina podataka koje treba prikupiti za svaku jedinicu imovine, broj jedinica imovine i nepostojanje centralnog izvora podataka. Takođe, ne treba zanemariti ni činjenicu da su lica koja bi bila nadležna za ovaj posao, već zaokupljena svojim postojećim radnim zadacima, te bi ovo za njih bio dodatni posao. Osim toga, postojeće baze podataka su nepotpune i, manje ili više, netačne, uz izražen problem pristupa podacima. Rješavanje ovog problema tražiće dosta vremena i finansijskih izdvajanja, ako lokalne zajednice zaista budu htjele da naprave kvalitetnu bazu podataka koja će biti transparentna i pouzdana za upotrebu.

Bez obzira na navedene krupne probleme, popis imovine je prvi korak u procesu unapređenja procesa upravljanja lokalnim resursima. Što prije lokalne zajednice shvate njegovu važnost i hitnost, prije će pristupiti njegovoj realizaciji i na taj način se prije približiti realizaciji postavljenog cilja – efikasnom i efektivnom upravljanju lokalnim resursima²⁷.

Ključ uspjeha je posvetiti se konkretnom poslu popisa imovine i postizanju napretka, a ne pričati i težiti savršenstvu, a konkretno ništa ne činiti da se to savršenstvo dostigne.

Da bi se izvršio efikasan i efektivan popis imovine nužno je identifikovati imovinu koja će biti, sa aspekta vlasništva, prenesena sa državnog na lokalni nivo. S tim u vezi biće neophodno:

- pripremiti popise imovine za prenos - odrediti i posebno popisati imovinu za prenos i drugu imovinu tamo gdje prava vlasništva lokalnih zajednica nisu jasna;
- izraditi i odobriti strategiju koja će racionalno smanjiti dalja ulaganja lokalnih zajednica u imovinu koja nije u njenom vlasništvu ni pod njenim nadzorom;

-
- sistematsku evidenciju o pojavama ugrožavanja životne sredine,
 - registre naselja, namjene prostora i površina, ulica i kućnih brojeva, statističkih krugova i sl.
 - odgovarajuće osnove i planove, ali i izvode iz njih,
 - tehničku dokumentaciju za građenje građevine i gerađevinskih cijelina,
 - inženjersko-geološku kartu, sa podacima o ispitivanju tla i mikroseizmičkom rejonizacijom,
 - podatke o ugroženosti od elementarnih nepogoda,
 - statističke, kartografske, analitičke, planske i druge informacije od značaja za planiranje prostora.

²⁷ Da kvalitetan popis imovine nije nemoguće sprovesti, govori primjer Grada Varaždina koji se, među prvim gradovima/opštinama u Hrvatskoj, upustio u implementaciju popisa imovine a sve u cilju formiranja efektivnog i efikasnog modela upravljanja lokalnim resursima. Tako, za godinu dana evidentirano je više od 740 jedinica imovine. Jednostavan postupak prikupljanja tih podataka doveo je do važnih spoznaja o trenutno slabom korištenju nekih jedinica imovine, o imovini koja stvara male prihode, o davanju atraktivnih poslovnih prostora na korištenje nevladinim organizacijama koje za iste plaćaju malu zakupninu ili je uopšte ne plaćaju, a rijetko koriste prostor, te o drugim okolnostima koje pružaju brze i relativno lage mogućnosti za povećanje finansijskog učinka portfelja imovine.

- godišnje pregledati i odobriti budžetske izdatke za svaku iduću godinu u vezi sa takvom imovinom, i to pojedinačno - po jedinici sporne imovine;
- osigurati usklađenost između imovinskog prava i bilansa u kojima se ta imovina knjiži.

Da bi se navedene aktivnosti uspješno realizovale neophodno je:

1. Izraditi "Priručnik za inventuru imovine jedinica lokalne uprave i samouprave" i započeti prikupljanje podataka u skladu s istim;
2. Započeti s imovinom i portfeljima koji daju najbolje i najlošije rezultate;
3. Uključiti poseban dio o imovini koja nije u vlasništvu ili pod kontrolom lokalnih zajednica, ali ih one finansiraju;
4. Razviti novu ili preuređiti postojeću softversku bazu za održavanje tih podataka.

A k t i v n o s t 2.

Klasifikacija imovine i formulisanje finansijske politike u skladu sa klasifikacijom

Ako se posmatra uloga i ciljevi lokalne samouprave kao vlasnika imovine (nekretnina), ista bi se mogla podijeliti na tradicionalnu i netradicionalnu.

Tradisionalna uloga lokalne samouprave uključuje ponudu odgovarajućeg broja jedinica imovine za javna dobra i usluge po najnižoj cijeni, u poređenju sa alternativnim dogоворима, uključujući i pružaoce usluga iz privatnog sektora.

Netradicionalna uloga lokalne samouprave uključuje podršku lokalnom privrednom razvoju i ostvarivanje prihoda iz alternativnih izvora.

Lokalne zajednice u BiH su sada odgovorne za široki krug funkcija (prostorno i urbanističko planiranje, komunalne usluge, briga o djeci, socijalna zaštita, itd). Prema tim funkcijama, imovina potrebna za njihovo ispunjavanje može se podijeliti u tri grupe:

1. Obavezna imovina - imovina za koju je odgovorna lokalna samouprava po određenom zakonu;
2. Diskreciona imovina - dobrovoljno podržana iz društvenih, političkih i drugih razloga;
3. Višak imovine ili imovina za ostvarenje prihoda.

U direktnoj vezi sa klasifikacijom imovine je i proces formulisanja finansijskih načela i ciljeva za svaku klasifikovanu grupu imovine.

Primjera radi, **efikasnost obavezne imovine** bi se mogla poboljšati:

- (a) Povećanjem optimizacije namjene korištenja objekata, postavljanjem zahtjeva da odjeljenja lokalne samouprave opravdaju tražnju za tim objektom;
- (b) Svođenjem tekućih troškova na najmanju moguću mjeru;

- (c) Poznavanjem najbolje namjene imovine i izradom cost-benefit analize, kako bi se opravdala namjena određene imovine za potrebe lokalne samouprave.

Efikasnost diskrecione imovine trebala bi se optimizovati:

- (a) Analizom stvarnih troškova kako bi se olakšalo donošenje najboljih odluka;
- (b) Stvaranjem programskih alternativa radi što većeg smanjenja direktnih i indirektnih subvencija²⁸ u vezi sa imovinom. S tim u vezi posebno bi bilo značajno razmotriti slijedeće mjere:
- Postići da korisnici ili njihovi donatori sami održavaju imovinu,
 - Podsticati korisnike ili njihove donatore da daju u zakup nekorištene dijelove prostora ili područja drugim komercijalnim ili neprofitnim pravnim licima, te tačno izvještavati vlasnika o ostvarenim neto prihodima i u skladu sa tim prilagoditi subvencije,
 - Uspostaviti jasne ugovorne odnose sa korisnicima koji ugovaraju međusobne obaveze za održavanje imovine i raspodjelu troškova i prihoda,
 - Pratiti namjenu i korištenje kako bi se osiguralo da neiskorišteni prostor bude dodijeljen ozbiljnim korisnicima,
 - Urediti da više grupa korisnika dijeli objekat.

Moguća situacija je da lokalne zajednice mogu imati previše imovine koja je namijenjena za obavljanje njenih osnovnih ili diskrecionih funkcija. U tom kontekstu, optimalno bi bilo:

1. Dati nekretnine u zakup uz najbolju namjenu radi stvaranja tekućih prihoda;
2. Povremeno ocijenjivati rezultate u smislu praćenja ostvarenja prihoda kod tih nekretnina pomoću alternativnih investicionih kriterijuma;
3. Sprovoditi selektivna kapitalna ulaganja radi povećanja prihoda;
4. Prodati nekretnine koje ne daju dovoljno dobre rezultate, kako bi se ostvarili jednokratni prihodi;
5. Smanjiti troškove održavanja i obaveze ako se ona ne može dati u zakup ni prodati.

Treba naglasiti da prema važećem zakonskom okviru, ne postoji obaveza podnošenja ovakve klasifikacije kao ni odluka o upravljanju imovinom, na razmatranje i usvajanje skupštinama lokalnih zajednica. Riječ je o pitanjima koja su od najviše strateške važnosti za svaku lokalnu samoupravu, jer će kratkoročno i dugoročno uticati na njene građane²⁹. Zbog toga bi bilo dobro da se klasifikacija izradi i podnese lokalnim

²⁸ Direktne subvencije-donacije gotovine primaocu.

Indirektne subvencije-negotovinske koristi koje mogu biti date npr. u obliku smanjenja najamnine, upotrebe prostora na lokaciji bolje kvalitete od one kakva je primaocu potrebna ili druge negotovinske koristi.

²⁹ Praktičan primjer uspješne primjene verifikacije klasifikacije imovine od strane lokalnih skupština je primjer Grada Varaždina. Administrativna odjeljenja lokalne uprave Grada Varaždina su izradili privremenu klasifikaciju i prezentovali je gradskoj skupštini u februaru 2002.godine. U skladu sa raspravom koja je uslijedila, klasifikacija je revidovana i odluke vezane za upravljanje imovinom sada se donose u skladu sa realnim ciljevima za nabavku, upotrebu i raspolažanje imovinom iz portfelja Grada Varaždina.

skupštinama na raspravu i usvajanje te da se paralelno pokrene inicijativa izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi koja bi navedenu proceduru utvrdila kao obaveznu.

Da bi se navedene aktivnosti sprovele nužno je:

- (a) Izraditi nacrt klasifikacije sve imovine, podijeljne na tri grupe:
 - obaveznu,
 - diskpcionu
 - onu koja stvara prihod.
- (b) Formulisati načela i ciljeve za svaku grupu imovine;
- (c) Uvesti standarde za "potrošnju imovine" za one subjekte kojima lokalna samouprava daje finansijsku podršku;
- (d) Na sjednicama lokalnih skupština potvrditi klasifikaciju i finansijska načela kao dio sveobuhvatnog plana upravljanja lokalnim resursima;
- (e) Pokrenuti inicijativu izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi koje bi formalno-pravno verifikovale ovu proceduru.

A k t i v n o s t 3. Procjena imovine

Ključno pitanje za proces upravljanja lokalnim resursima je određivanje odgovarajućih vrijednosti za različite vrste imovine koje su u vlasništvu lokalne zajednice. Posmatrano u globalu, postoje dvije velike grupe imovine, koja se nalazi u vlasništvu lokalnih zajednica:

1. Imovina koja se može prodati (barem potencijalno) i
2. Imovina koja ne može biti predmet prodaje prema bilo kakvim racionalnim pretpostavkama (npr. mostovi, lokalna putna mreža i sl.).

Za imovinu koja se može prodati, poznavanje njene tržišne vrijednosti ključ je praćenja i kontrole rezultata. Kao dio procesa upravljanja imovinom, finansijski se rezultati svake pojedinačne jedinice imovine ocjenjuju prema njenoj tržišnoj vrijednosti.

Za jedinice imovine lokalne samouprave koje se ne mogu otuđiti, savremeni pristup za procjenu je tzv. cijena vijeka trajanja, koja se sastoji od cijene izgradnje i troškova održavanja i popravaka imovine za vrijeme njenog vijeka trajanja.

Važno je shvatiti da računovodstvena vrijednost jedinica imovine ima ograničeno značenje u procesu donošenja racionalnih odluka u upravljanju imovinom. U svakom slučaju, računovodstvena vrijednost imovine, po pravilu nije povezana sa trenutnom tržišnom vrijednošću osim ako nije tek nedavno plaćena. Računovodstvena vrijednost ne predstavlja ni cijenu vijeka trajanja.

Sadašnja se praksa u ocjeni vrijednosti zasniva na tri osnovne metode procjene ili pristupa za procjenu tržišne vrijednosti, od kojih se svaki upotrebljava onoliko koliko su dostupni vjerodostojni, valjani i bitni podaci. To su:

1. *Metod troška* koji je utemeljen na procjenama zamjenskog troška. Npr. ovaj pristup tržišnoj vrijednosti zemljišta dodaje procjenu troškova građenja uključujući i troškove projektovanja.
2. *Metod poređenja prodaja*. Njim se jednostavno odgovara na pitanje: "Kakvu su prodajnu cijenu postigle slične jedinice imovine kada su bile ponuđene tržištu?"
3. *Metod kapitalizacije dohotka*. U svom najjednostavnijem obliku, ovaj pristup se koristi formulom: vrijednost = tok novca/očekivana stopa povrata.

Svaki od ovih metoda je – samo metod. Procjena predstavlja ocjenu vrijednosti, a ne utvrđivanje, zasnovanu na svim bitnim podacima.

Važno je naglasiti da se stvarna vrijednost utvrđuje na tržištu, kada kupci i prodavci dogovaraju konkretnu transakciju.

Različite vrste imovine mogu zahtijevati naglasak na samo jedno ili dva metoda procjene. Na primjer:

- a) Neiznajmljeni stanovi ili kuće
Vjerovatno je najbolji metod poređenje prodaje. Metod troška bi takođe mogao biti koristan, ali bi se kod starijih jedinica imovine moglo dogoditi da zahtijeva prevelika prilagođavanja.
- b) Zakup poslovnih prostora
Metod kapitalizacije dohotka i metod poređenja prodaje. Metod troška bi bio pogodan samo za novije jedinice imovine.
- c) Neizgrađeno zemljište
Metod poređenja prodaje jedini je praktičan metod jer nema prihoda koji bi se mogao kapitalizovati kao ni bilo kakve građevine.

Najvažnije metodološko pitanje u vezi sa procjenom jedinica imovine lokalnih zajednica je uvođenje u propise i praksu lokalne samouprave pojma tržišne vrijednosti imovine onako kako je taj pojam shvaćen u međunarodnoj praksi i u privatnom sektoru.

Problem sadašnje prakse da se neke lokalne zajednice koriste nestandardnim definicijama tržišne vrijednosti što rezultira potcenjivanjem vrijednosti koja je sadržana u jedinicama imovine lokalne samouprave.

Drugo bitno pitanje koje se veže za postupak procjene imovine je određivanje prioriteta među imovinom koja se procjenjuje.

U sklopu upravljanja lokalnim resursima, procjena imovine u državnom vlasništvu je zbog određenih problema vrlo težak zadatak jer:

1. Sva javna imovina nema tržišni potencijal ili uporedive prodaje u privatnom sektoru;
2. Brojna imovina ima socijalnu vrijednost koju je teško količinski odrediti;
3. Vrijednost javne imovine zavisi od primjenjene klasifikacije i postojećih ograničenja;
4. Standardi za procjenu javne imovine teško se uvode i održavaju;

5. Procjena je skup proces, posebno kada sudski vještaci izrađuju dobro dokumentovane izvještaje o procjeni.

Zato bi odjeljenje koje je odgovorno za upravljanje lokalnim resursima trebalo usvojiti strategiju u vezi sa procjenom imovine, kvalifikacijama procjenitelja i posebnim situacijama kada je procjena potrebna.

Da bi se izvršila adekvatna procjena imovine lokalnih zajednica nužno je:

- (a) Odrediti jedinice nekretnine koje se mogu (barem potencijalno) prodati te izvršitu procjenu njihove vrijednosti;
- (b) Započeti sistemsku procjenu imovine počevši od pilot procjena izabralih jedinica imovine koje se čine potencijalno najunosnijim ili, suprotno, najproblematičnjim i najskupljim za lokalne zajednice;
- (c) Prije bilo kakve prodaje jedinice imovine lokalnih zajednica, nužno je naručiti nezavisnu procjenu;
- (d) Pripremiti se za procjenu troškova vijeka trajanja imovine koja se ne može otuđiti;
- (e) Pripremiti se za procjenu poslovnih interesa lokalnih zajednica u različitim preduzećima.

A k t i v n o s t 4. **Izrada operativnih izvještaja za svaku jedinicu imovine**

Svrha operativnih izvještaja je ocijeniti finansijske rezultate jedinica imovine i odrediti problematične jedinice imovine radi definisanja i sprovođenja korektivnih mjera.

Problem u BiH je što se u lokalnim zajednicama podaci o finansijskim rezultatima ne prikupljanju po osnovu pojedinačne imovine. Umjesto toga, podaci se prikupljaju i prezentuju kumulativno što je prihvatljivo sa računovodstvenog aspekta, ali ne i sa aspekta efikasnog upravljanja lokalnim resursima. Zbog toga je za lokalne zajednice od pripritetne važnosti uvođenje i stalno korištenje obrazaca za operativne izvještaje za svaku jedinicu imovine.

U svrhu upravljanja lokalnim resursima, tipični operativni izvještaji treba da se sastoje od sažetog pregleda prihoda i rashoda. Korisno je napraviti izvještaj tako da se stvarni rezultati mogu analitički uporediti sa planiranim budžetskim stavkama, kao i sa rezultatima iz prethodnih perioda.

Tipičan izvještaj trebao bi da sadrži dve kolone sa podacima o rezultatima iz tekućeg mjeseca i podacima o kumulativnim rezultatima za godinu na dan. U tako jednostavnom obliku on ne obuhvata gore navedena poređenja, a takva komparacija zahtjeva samo jednostavno dodavanje kolona sa tim podacima.

Da bi se sprovela ova aktivnost nužno je:

- (a) sistemski upotrebljavati operativne izvještaje za svu imovinu;

- (b) u operativne izvještaje uključiti sve bitne prihode i izdatke za svaku jedinicu imovine, uz posebno navedene troškove upravljanja;
- (c) upotrebljavati softverske aplikacije za upravljanje imovinom;
- (d) pripremiti godišnji finansijski plan za svaku jedinicu imovine, te vršiti redovno poređenje i analizu stvarnih i planiranih efekata upravljanja imovinom.

A k t i v n o s t 5. Izvještavanje o imovini

Izvještavanje o imovini podrazumijeva uvođenje i testiranje godišnjeg izvještaja o imovini lokalnih zajednica.

Postavlja se pitanje šta je suština ovog godišnjeg izvještaja?

Njegova osnovna svrha i cilj je da pruži dovoljno informacija kako bi se zadovoljile potrebe građana kao krajnjih korisnika usluga koje pruža lokalna samouprava, s tim da zaposlene u odjeljenju za upravljanje lokalnim resursima ne treba opterećavati prezentovanjem manje važnih detaljnih informacija. Navedena svrha proizilazi iz načelnog pravila izvještavanja koje glasi: "Izvještaj treba da pruži sve informacije, ali samo one koje su potrebne licima kojima se izvještaj daje."

Cilj nije izraditi opširan izvještaj. Cilj je licima koja donose odluke omogućiti dobru informisanost, radi donošenja dobrih odluka i radi omogućavanja drugim ključnim tijelima, kao što su građani, da budu sigurni da su te odluke donesene na inteligentan i korekstan način.

Da bi se definisala forma godišnjeg izvještaja o imovini koji bi zadovoljio gore navedene kriterijume nužno je odgovoriti na slijedeća pitanja:

1. Zašto je izvještaj neophodan?
2. Kome bi izvještaj bio namijenjen i upućen ili ko bi trebao imati pristup izvještaju?
3. Koje su informacije potrebne za sačinjavanje izvještaja?
4. Koja praktična ograničenja treba postaviti u smislu količine informacija o kojima se izvještava? Koji je potrebni nivo detalja?
5. Koje se vrste informacija sa vremenom mijenjaju? Koje informacije ostaju nepromijenjene?

Ova i još neka pitanja mogu poslužiti kao dobra osnova za kreiranje navedenog izvještaja.

A k t i v n o s t 6.

Konsolidacija upravljanja lokalnim resursima

Upravljanje imovinom u lokalnim zajednicama u BiH je podijeljeno u većini slučajeva u dva ili tri odjeljenja (odjeljenje za prostorno uređenje, odjeljenje za privredu i razvoj i sl.), s tim da ni jedno odjeljenje nema potpunu sliku stvarne situacije.

U cilju poboljšanja upravljanja lokalnim resursima nužno je organizovati odjeljenje ili neki drugi organizacioni oblik za upravljanje lokalnim resursima, koje bi bilo odgovorno za:

- (a) izradu i primjenu strategije, programa i konkretnih aktivnosti u vezi sa vlasništvom nad imovinom lokalne samouprave;
- (b) organizovanje i prikupljanje svih informacija potrebnih za racionalno upravljanje imovinom, uključujući finansijske informacije o imovini i portfeljima;
- (c) izradu planova za poboljšanje finansijskog stanja pojedinačne imovine i portfelja;
- (d) pripremanje redovnih izvještaja o vlasništvu nad imovinom lokalne samouprave i njenim rezultatima;
- (e) provjeravanje i usvajanje godišnjih obračuna koje odjeljenje priprema za jedinice imovine;
- (f) praćenje održavanja imovine;
- (g) izradu planova kapitalnih ulaganja;
- (h) davanje preporuka za prodaju viška imovine i izvršavanje odobrenih prodaja;
- (i) pregled mjesecnih izvještaja o prihodu svake jedinice imovine i sl.

Suština centralizacije upravljanja lokalnim resursima proizilazi iz potrebe da na jednom mjestu postoji potpuna direktna odgovornost za imovinu, za sve aspekte finansijskih rezultata imovine, te za očuvanje i povećanje vrijednosti te imovine.

Gornja granica ovlaštenja treba da definiše iznos u KM u sklopu koga odjeljenje može odlučivati u vezi sa kapitalnim transakcijama, a takođe i onaj iznos iznad gornje granice za koji je potrebno tražiti saglasnost skupštine lokalnih zajednica.

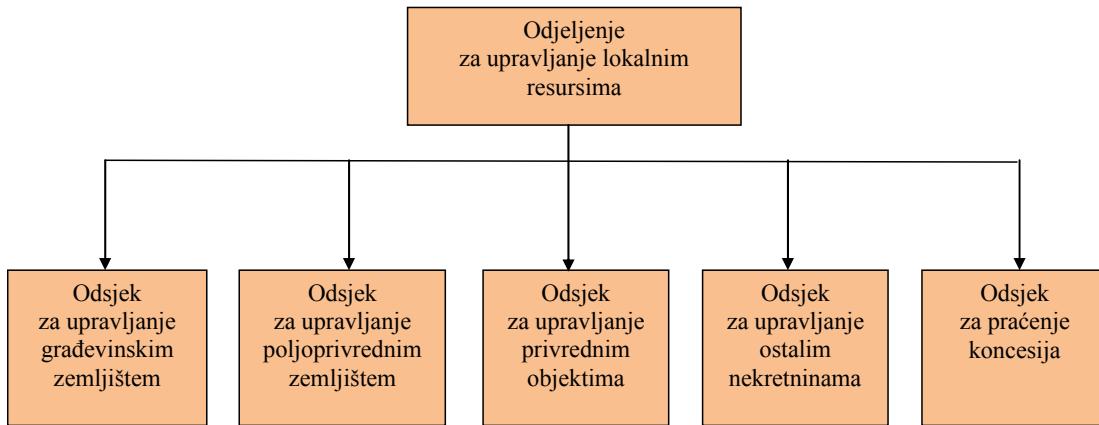
Novoformirano odjeljenje bi se trebalo maksimalno koristiti postojećim uslugama lokalne samouprave, ali i privatnog sektora. Npr. odjeljenje za privredu i razvoj, odjeljenje za finanisije i odjeljenje za komunalnu djelatnost i dalje bi pružali određene usluge, ali prema uputsvima odjeljenja za upravljanje lokalnim resursima. Takođe, odjeljenje za upravljanje lokalnim resursima bi bilo odgovorno za čuvanje svih podataka o svakoj jedinici imovine koja se nalazi u vlasništvu ili pod nadzorom lokalne samouprave s tim da bi se godišnje u sažetom obliku informisala lokalna skupština o stanju i postignutim rezultatima.

U zavisnosti od načina klasifikacije lokalnih resursa kojim bi novoformirano odjeljenje trebalo upravljati moguće su različite opcije njegove organizacione strukture. U nastavku je dat kratak prikaz dva moguća pristupa.

(Opcija 1.)

Ako je kriterijum za utvrđivanje organizacione strukture odjeljenja za upravljanje lokalnim resursima, vrsta lokalnog resursa, onda bi ona mogla da se formira na slijedeći način:

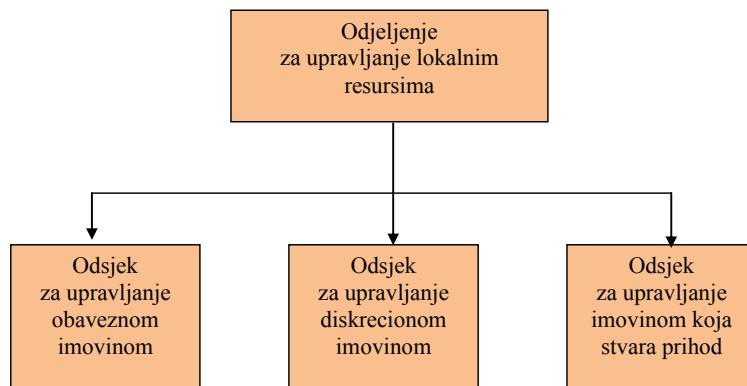
Organizaciona struktura odjeljenja za upravljanje lokalnim resursima



(Opcija 2.)

Prema funkcijama čija je realizacija u nadležnosti lokalnih zajednica, imovina lokalnih zajednica je kategorizovana u tri grupe: obaveznu, diskrecionu i imovinu koja stvara prihod. U skladu sa ovom kategorizacijom, moguće je formirati i organizacionu strukturu novoformiranog odjeljenja.

Organizaciona struktura odjeljenja za upravljanje lokalnim resursima



A k t i v n o s t 7.

Izrada plana za upravljanje lokalnim resursima

Plan upravljanja imovinom omogućuje izradu i sprovođenje dugoročne politike i opravdava, u vezi sa njom, preduzete mjere. On ukazuje da se lokalne zajednice u procesu upravljanja lokalnim resursima susreću sa mnogo većim i kompleksnijim problemima od onih kojim su se postojjeća odjeljenja u lokalnoj upravi do sada bavila. Upravljanje lokalnim resursima nije samo osiguranje operativnog održavanja i popravak opštinskih/gradskih nekretnina, nego i donošenje razvojnih i socijalno opravdanih odluka o njihovoj preraspodjeli, prenamjeni ili prodaji. Plan bi trebao da razmotri i neka kompleksna pitanja o poslovnim aktivnostima lokalne samouprave i njenom stepenu vlasništava u nekim preduzećima.

S tim u vezi plan treba imati nekoliko glavnih dijelova:

- (a) Formulisanje ciljeva i načela upravljanja lokalnim resursima;
- (b) Određivanje kompletног inventara i knjigovodstva cjelokupne imovine u svrhu upravljanja lokalnim resursima;
- (c) Klasifikacija svih stavki imovine u tri funkcionalne kategorije (obavezna, diskreciona i imovina za stvaranje prihoda) te formulisanje finansijskih ciljeva i strategije upravljanja svakom kategorijom;
- (d) Odrediti koje propise lokalna samouprava treba donekle izmijeniti radi poboljšanja upravljanja lokalnim resursima, te predložiti izmjene;
- (e) Popis konkretnih mјera za grupe imovine i za jedinicu imovine, kad god je to potrebno;
- (f) Ako je potrebno, predlaganje organizacijske promjene u upravljanju imovinom;
- (g) Realan mehanizam i rokove provođenja plana upravljanja lokalnim resursima, lokalne zajednice bi trebale povremeno provjeravati radi mјerenja napretka, osiguravanja njegove stalne doslijednosti i eventualnog ažuriranja.

Treba naglasiti i to da izrada plana upravljanja lokalnim resursima nije razlog zbog kojeg bi se odgodio početak sprovođenja dobre prakse upravljanja lokalnim resursima. Podaci se mogu prikupljati i organizovati, a smišljene odluke o upravljanju imovinom mogu se donositi u kontekstu postojećih zakona i propisa.

8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Težište u ovom radu bilo je na prepoznavanju nekih bitnih momenata, koji bi mogli da budu od odlučujućeg značaja za kreiranje i uvođenje novog modela učešća lokalnih jedinica u raspolaganju lokalnim resursima kroz preuzimanje vlasništva nad imovinom, neophodnom za obavljanje funkcija lokalnih jedinica i ostvarivanje značajnog učešća u upravljanju i raspolaganju materijalnim resursima koji se nalaze u lokalnoj zajednici.

Postojeći sistem raspolaganja lokalnim resursima u BiH značajno ograničava prava jedinica lokalne samouprave da koriste lokalne resurse prema principu "dobre uprave" i poboljšaju kvalitet života u lokalnoj zajednici po tom osnovu. Izuzetno restriktivna prava raspolaganja imovinom (dabit, prodaja, prenos, uspostavljanje hipoteke, davanje pod zakup, uspostavljanje javno-privatnog partnerstva i sl.) ograničavaju kapacitet lokalne zajednice da investira u lokalni ekonomski razvoj i infrastrukturu i umanjuje materijalnu osnovu za servisiranje dodijeljenih nadležnosti i ovlašćenja.

Predloženi novi model raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima u Bosni i Hercegovini upravo je pokušaj da se trasira kvalitetan put rješavanja ove, očigledno, veoma složene problematike. Njegove osnovne karakteristike su:

- u osnovi modela je rješavanje svojinskih i imovinsko-pravnih odnosa, sa težištem na raspolaganje i vlasništvo nad lokalnim resursima,
- osnovni princip modela je da „Prenos imovine na lokalnu samoupravu treba uskladiti sa prenosom nadležnosti i ovlaštenja“;
- model je dizajniran tako da uzima u obzir zahtjeve stvarne decentralizacije koji se manifestuju potrebom nove teritorijalne i funkcionalne organizacije lokalne samouprave u BiH entitetima,
- model se sastoji od „izmjena i harmonizacija regulatornog okvira“ i „preporuka za efikasno upravljanje lokalnim resursima“,
- novi model upravljanja i raspolaganja lokalnim resursima odnosi se na:
(a) zemljište (građevinsko i poljoprivredno), (b) koncesije i (c) komunalnu infrastrukturu i preduzeća,
- model podrazumijeva tri grupe promjena zakonske regulative u entitetima: (a) izmjene u ustavu, (b) harmonizaciju, izmjene i dopune postojećih zakona i (c) usvajanje novih zakona, s tim da bi sve druge propise, koji se tiču ove materije, trebalo uskladiti sa navedenim pravnim aktima, uvažavajući, pri tome načelo da su navedeni zakoni **lex specialis** svim drugim propisima u ovoj oblasti,
- model podrazumijeva da su jedinice lokalne samouprave: (a) samostalne u vršenju imovinskih prava, (b) ograničene jedino zakonom u pogledu imovinskih prava i (c) opredijeljene da u vršenju imovinskih prava postupaju kao dobri domaćini, vodeći računa o javnom interesu, na način kojim se obezbeđuje javnost,

- model predviđa izmjene i harmonizaciju normativnog okvira u BiH sa ciljem prenosa vlasništva nad lokalnim resursima te preporuke za efikasno upravljanje ovim resursima od strane jedinica lokalne samouprave.
- model povezuje vlasništvo nad lokalnim resursima sa novom ulogom i odgovornošću jedinica lokalne samouprave koje one dobijaju u upravljanju lokalnim razvojem i lokalnim poslovima, na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

U cilju kvalitetne implementacije predloženog modela neophodno je paralelno voditi određene aktivnosti, koje bi se mogle grupisati u nekoliko programa:

- Kreiranje baze podataka o lokalnim resursima i procjena njihove vrijednosti;
- Analiza pravnog naslijeđa EU u smislu harmonizovanja našeg pravnog sistema sa krajnjim ciljem poboljšanja položaja lokalnih jedinica;
- Rješavanje problema upravljanja imovinom na nivou jedinica lokalne samouprave;
- Priprema za izmjene i dopune zakona u smislu ojačavanja položaja lokalne zajednice;
- Priprema nacrta izmjena i dopuna zakona koji će u saglasnosti sa provedenim analizama biti potrebni u prvoj fazi ojačavanja lokalne zajednice;
- Zagovaranje i usvajanje predloženih poboljšanja u ovoj oblasti;
- Usklađivanje podzakonskih akata i procedura;
- Analiza efekata novog modela raspolaganja lokalnim resursima i njegova dogradnja.

Ovakvim pristupom obezbijedili bi se sljedeći efekti:

- (a) Uspostavljena baza podataka o lokalnim resursima;
- (b) Razvijen i prihvaćen sistem kriterijuma za distribuciju prava raspolaganja i upravljanja lokalnim resursima;
- (c) Jasni postupci i procedure za normativno i praktično uvođenje novih rješenja;
- (d) Prenesena imovina u vlasništvo lokalnim jedinicama u skladu sa zakonom dodijeljenim nadležnostima;
- (e) Efikasniji i efektivniji razvoj lokalnih zajednica na osnovu efikasnog korištenja raspoloživih resursa;
- (f) Ojačani razvojni kapaciteti jedinica lokalne samouprave;
- (g) Stvorene pretpostavke za realnu procjenu i izbor modela uspostavljanja održivih jedinica lokalne samouprave koje mogu da servisiraju dodijeljene nadležnosti i ovlašćenja;
- (h) Rasterećenje entitetskih vlasti u vršenju određenih funkcija od lokalnog značaja.

Pri tome je od posebnog značaja zagovaranje cijelog procesa u svim njegovim fazama i postizanje punog političkog konsenzusa svih aktera uključenih u proces.

Radi se o dugoročnom i politički dosta osjetljivom procesu, ali bi pozitivni efekti koji se očekuju u podizanju životnog standarda građana po ovom osnovu trebali da budu najobjektivnija ocjena i potvrda njegove opravdanosti.

PRILOG 1.

**Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i
infrastrukture na području lokalne jedinice**

Na osnovu prethodnog prikaza osnovnih odredbi ključnih zakona u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, koji regulišu ovu materiju, može se izvesti komparativna analiza nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice. Analiza je pokazala da se nadležnosti i problemi u jedinicama lokalne samouprave u raspolaganju lokalnim resursima, zbog različite teritorijalne organizacije, razlikuju u dva Entiteta, ali i da ima dosta sličnosti, naročito u pogledu onih nadležnosti i ovlašćenja, koja bi, po svojoj prirodi trebalo da pripadaju opštinama/gradovima. Zbog toga smo se opredijelili da veću pažnju posvetimo zajedničkim problemima za oba Entiteta i damo određeni model raspolaganja lokalnim resursima, s preporukama za njegovu implementaciju.

Nadležnosti opštine/grada

Ustav

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
1) Donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun; 2) Uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti; 3) Uređuje i obezbeđuje korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; 4) Stara se o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; 5) Stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima; 6) Izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine; 7) Obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje; 8) Obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine.	Ne tretira opštinu kao osnovnu teritorijalno-političku zajednicu, iako ona po svojoj prirodi to jeste. Ne navode se, niti postoji namjera da se taksativno navedu, nadležnosti opštine/grada.	U FBiH vrlo precizno su podijeljene nadležnosti između Federacije i Kantona.

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o lokalnoj samoupravi u RS - Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<p>Oblasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • urbanističko planiranje i građenje; • stambeno-komunalna djelatnost; • kultura; • socijalna zaštita; • društvena briga o djeci; • sport i fizička kultura; • turizam i ugostiteljstvo; • zanatstvo i trgovina; • zaštita prirodnih dobara i životne sredine i • zaštite građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda. <p>Poslovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - usvajanje programa razvoja opštine; - usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova - donošenje budžeta i završnog računa budžeta; - uređenje i obezbeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; - organizovanje komunalne policije; - poslovi inspekcijskog nadzora; - upravljanje i raspolaganje imovinom opštine; - obrazovanje opštinskih organa, organizacija i službi i uređenje njihove organizacije; - vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko pravnih poslova; - naplata, kontrola naplate i prinudna naplata izvornih prihoda opštine; - poslovi pravnog zastupanja opštine i obezbeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa; - obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline; - uređenje i obezbeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toploće energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje groblja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih 	<ul style="list-style-type: none"> - osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom; - donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave; - donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje; - utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline; - donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje; - utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje; - utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara; - utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem; - utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave; - utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjelu sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja; - upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: <ul style="list-style-type: none"> o vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, o prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, o održavanje javne čistoće, o gradska groblja, o lokalni putevi i mostovi o ulična rasvjeta, o javna parkirališta, o parkovi; - organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prevoza; - utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja; - osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja; - osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta; - ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te 	<p>U oba Entiteta izraženi su problemi neusklađenosti ovih zakona sa drugim zakonima koji se odnose na pojedine oblasti, što ometa jedinice lokalne samouprave da efikasno i efektivno provode, u ovim zakonima, definisane nadležnosti.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

<p>površina;</p> <ul style="list-style-type: none">- osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje;- uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine.	<p>osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;</p> <ul style="list-style-type: none">- analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja;- organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;- uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;- donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;- raspisivanje referenduma za područje jedinice lokalne samouprave;- raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;- preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;- osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;- osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;- poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;- organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;- uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;- zaštita životinja.
--	--

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o građevinskom zemljištu

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - upravljanje i raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini na način i pod uslovima predviđenim zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona. Izgradnja gradova i naselja gradskog karaktera na gradskom građevinskom zemljištu i ostalom građevinskom zemljištu obavlja se u skladu sa regulacionim planom ili prostorno-planskom i urbanističkom dokumentacijom (do doношења regulacionog plana) i smatra se da je u opštem interesu. - otkup građevinskog zemljišta i njegovo unošenje u rezervni fond zemljišta. - staranje o uređivanju gradskog građevinskog zemljišta u skladu sa zakonom. Radi obezbjeđenja uslova za realizaciju te nadležnosti, može da osnuje preduzeće ili drugu organizaciju ili da vršenje ovih poslova obezbjedi na drugi način u skladu sa zakonom. - određivanje gradskog građevinskog zemljišta. - raspolaganje neizgrađenim gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini, na način da ga prodaje posredstvom licitacije ili daje u zamjenu fizičkim i pravnim licima, radi izgradnje trajnih građevina u skladu sa regulacionim planom ili ga daje u zakup radi izgradnje privremenih građevina. - utvrđivanje naknade za prodato gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini neposrednom pogodbom, naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za prirodne pogodnosti (jednokratna renta) i naknade za trajno korištenje gradskog građevinskog zemljišta (trajna renta) prema osnovima i mjerilima propisanim zakonom. 	<ul style="list-style-type: none"> - upravljanje i raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini na način i pod uslovima predviđenim zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona - uređenje gradskog građevinskog zemljišta u državnoj svojini do privođenja namjeni. Ovu nadležnost opština može povjeriti privrednom društvu ili drugom pravnom licu koje ispunjava uslove za obavljanje tih poslova u skladu sa važećim zakonom. - određivanje gradsko građevinsko zemljište uz saglasnost nadležnog Ministarstva. - dodjeljivanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini fizičkim i pravnim licima na korištenje radi izgradnje trajnih građevina u skladu sa prostornim planom. - izuzimanje gradskog građevinskog zemljišta u privatnoj svojini u postupku eksproprijacije. - odlučivanje o uslovima i načinu dodjele gradskog građevinskog zemljišta na korištenje radi građenja, kao i o postupku i kriterijumima za određivanje prava prvenstva na konkursu, odnosno neposredne pogodbe, - utvrđivanje naknade za dodijeljeno gradsko građevinsko zemljište, naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta i naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta prema osnovama i mjerilima propisanim zakonom i odlukom opštinskog vijeća. - utvrđivanje prosječne konačne građevinske cijene za svaku godinu, koja služi kao osnovica za izračunavanje visine rente. - odlučuje o osnovama i mjerilima na osnovu kojih se utvrđuje visina naknade u zavisnosti od pogodnosti koje određeno zemljište pruža korisniku: obima i stepena izgrađenosti i uređenosti i položaja zemljišta u naselju, opremljenosti zemljišta komunalnim građevinama i instalacijama, saobraćajne povezanosti, vrste i kapaciteta objekata za svakodnevno i periodično snabdijevanje, stepena pokrivenosti naselja objektima za zdravstvo, obrazovanje i kulturu i prirodnih uslova korištenja zemljišta. 	<p>Zakoni u oba Entiteta daju dosta široka ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave u raspolaganju građevinskim zemljištem.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o koncesijama

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - koncedent po ovlašćenju Vlade RS i zaključivanje ugovora o koncesiji. 	<ul style="list-style-type: none"> - položaj opština/gradova u odnosu na koncesije nije regulisan, niti su predviđena prava opštine u odnosu na koncesiono dobro. 	<p>Problemi u ovoj oblasti slični su u oba Entiteta. Jedinica lokalne samouprave je ta koja trpi i po mogućnosti amortizuje nezadovoljstvo građana nametnutom koncesijom bez ikakve zakonske mogućnosti da utiče na dodjelu koncesije čija eksplotacija može da izazove mnoštvo negativnih pojava na teritoriji predmetne opštine.</p> <p>Poseban problem je dio koncesionalnih naknada koji bi trebao da pripadne opštini/gradu na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro. U određivanju ove naknade jedinice lokalne samouprave imaju veoma pasivnu ulogu i zavise od toga na koji način će se koncesija ugovoriti između koncesionara i koncedenta (najčešće entitetske vlade), a i kada se ugovori, postoji problem u njenoj naplati, što praksa svakodnevno potvrđuje</p> <p>Posebno je pitanje usklađenost zakona o koncesijama i zakona o komunalnim djelatnostima, koja bi trebala da obezbijedi jedinicama lokalne samouprave izvorno zakonsko pravo da daju na koncesiju bar komunalnu infrastrukturu. Isto tako bi se propisima o stvarnim pravima mogla precizirati vlasnička pozicija jedinica lokalne samouprave prema svim nekretninama i dozvoliti im da njima samostalno raspolažu. Pravo entitetskih vlada da odlučuju o "koncedentu" nosi u sebi opasnost diskriminatorskog pristupa prema pojedinim jedinicama lokalne samouprave.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o vodama

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<p>Pored Republičke agencije za vode RS, jedinice lokalne samouprave mogu da upravljaju pojedinim vodnim objektima, kao što su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vodni objekti za odvodnjavanje u koje spadaju: osnovna i detaljna odvodna kanalska mreža, pumpne stanice za odvodnjavanje i drugi pripadajući objekti; - vodni objekti za korištenje i iskorišćavanje voda: osnovni objekti za vodosnabdijevanje stanovništva i industrije, objekti za navodnjavanje-akumulacije, dovodni kanali i tuneli, vodozahvatne građevine, pumpne stanice, ustave, dovodna i razvodna mreža i drugi pripadajući objekti, objekti za korištenje vodnih snaga akumulacije, dovodni i odvodni tuneli i postrojenja i drugi pripadajući objekti i oprema, plovni putevi, prevodnice i ustave, drugi pripadajući objekti i oprema, vještački ribnjaci, rekreacioni bazeni i jezera, kao i objekti za kavezni uzgoj riba; - vodni objekti za zaštitu voda od zagađivanja u koje spadaju: kolektori za prijem i transport otpadnih voda, uređaji za prečišćavanje otpadnih voda, odlagališta za otpadne materije i ispusti u prijemnik i drugi pripadajući objekti i oprema. - lokalna izvorišta voda za piće kaptirana i nekaptirana, koja bi uslijed izgradnje novih vodnih objekata za vodosnabdijevanje mogla ostati izvan upotrebe, moraju se zaštititi od uništavanja ili propadanja i redovno održavati u najnužnijem obimu zbog osiguranja njihove pogonske spremnosti za slučajeve ponovnog korištenja u vanrednim okolnostima. Za ove aktivnosti odgovorna je jedinica lokalne samouprave i lice koje upravlja novim vodnim objektom za vodosnabdijevanje i lokalnim izvorишtem. - jedinica lokalne samouprave može donijeti stroži propis za vode koje su u njenoj nadležnosti; - dostavljanje kopije izdatih vodnih akata Agenciji za vode koja je mjesno nadležna na njenom području; - utvrđivanje naknada za zaštitu od voda: naknada za zaštitu od voda poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta koje je zaštićeno objektima za zaštitu od voda i naknada za zaštitu od voda stambenih, poslovnih i drugih objekata koji su zaštićeni objektima za zaštitu od voda; 	<ul style="list-style-type: none"> - vodno dobro može biti u vlasništvu grada/opštine, na način propisan Zakonom; - u vlasništvu opštine/grada su i: <ul style="list-style-type: none"> o zaštitni objekti: nasipi, obaloutvrde, uređena korita vodotoka, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane sa akumulacijama, ustave, retenzije, crpne stanice za odbranu od poplava i drugi pripadajući objekti; o objekti za zaštitu od erozija i bujica, koji pripadaju površinskim vodama II kategorije i uređena korita u urbanim područjima na površinskim vodama I kategorije su u vlasništvu grada i opštine, ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno; o objekti za iskorišćavanje voda za: vodosnabdijevanje (izuzev za opštu upotrebu voda: brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže sa odgovarajućom opremom, postrojenja za prečišćavanje vode za piće, rezervoari i cjevovodi i drugi pripadajući objekti); o objekti za zaštitu voda od zagađivanja (kolektori za prijem i transport otpadnih voda, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, ispusti u prijemnik i drugi pripadajući objekti i oprema). - odlučivanje o odvodnji otpadnih voda na području grada odnosno opštine; 	<p>Zakon o vodama u RS ne daje izvorno pravo jedinicama lokalne samouprave da upravljaju navedenim objektima, već to predviđa kao mogućnost, što znači da o tome treba da odluče viši nivoi vlasti. U RS jedinice lokalne samouprave su pasivni potrošači naknada po osnovu korištenja vode, koje su određene Zakonom i nemaju posebno efikasnih mehanizama da utiču na njihovu visinu i način obračuna.</p> <p>Zakon o vodama u FBiH na opštine/gradove prevalejuće ogromnu odgovornost u smislu zaštite okoline, što je veoma skupa aktivnost i zahtijeva ogromna budžetska sredstva koja jedinice lokalne samouprave nemaju. Na taj način dolazi do velikog rizika da se ova aktivnost zbog nedostatka potrebnih sredstava izvodi kampanjski i na način koji ne može u potpunosti udovoljiti propisima iz oblasti zaštite okoline.</p> <p>Osim toga, nedostaje uzajamna povezanost i uticaj opštine/grada na sveobuhvatnost i kvalitet Plana upravljanja vodama.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o uređenju prostora u RS - Zakon o prostornom uređenju u FBiH

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - utvrđivanje i ostvarivanje politike uređenja prostora donošenjem i sprovođenjem odgovarajućih planova, odnosno drugih akata i mjera, u skladu sa Ustavom i zakonom utvrđenim nadležnostima; - donošenje planova za koje je to određeno ovim zakonom, a mogu propisati obaveznost donošenja i drugih planova; - donosi prostorni plan područja i prostorni plan opštine; - donosi urbanistički plan opštine; - donosi regulacioni plan i idejno rješenje regulacionog plana; - izdaje odobrenje za građenje, izuzev za građevine i radove iz člana 75. stav 2. ovog Zakona, kada odobrenje za građenje izdaje Ministarstvo. 	<p>Zakon je zasnovan na principu podijeljene nadležnosti između Federacije i Kantona, što znači da su jedinice lokalne samouprave gotovo u potpunosti isključene i samo obavljaju neke tehničke poslove.</p> <p>Prema članu 24. stav 4. Zakona nosilac pripreme za izradu dokumenta prostornog uređenja, za čije je donošenje nadležan kanton, Grad ili opština utvrđuje se kantonalnim zakonom.</p>	<p>Odredba Zakona u članu 22. prema kojoj "Jedinice lokalne samouprave donose i druge dokumente prostornog uređenja, u skladu sa Ustavom Federacije, ovim zakonom i Zakonom o prostornom uređenju kantona" dosta je nejasna, budući da ne definiše izvorno pravo i nadležnosti opština u oblasti prostornog uređenja i dovodi ih u poziciju da viši nivoi vlasti odlučuju o njihovim ingerencijama.</p> <p>Pozicija lokalne zajednice po pitanju prostornog uređenja nije ništa bolja ni u okviru propisa kantona. Zakon o prostornom uređenju kantona samo razrađuje principe i načine reguliranja oblasti prostornog uređenja bez namjere i mogućnosti da obezbijedi u ovoj oblasti značajnije učešće lokalne zajednice.</p>

Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima RS - Zakon o privatizaciji preduzeća u FBiH

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
Jedinice lokalne samouprave nemaju ingerencije u privatizaciji državnog kapitala u preduzećima.	Jedinice lokalne samouprave nemaju ingerencije u privatizaciji preduzeća.	<p>Zakon o privatizaciji državnog kapitala u RS praktično se odnosi na akcije i udjele koji se nalaze u portfelju Akcijskog fonda, kao i na državni kapital u preduzećima koja se još nisu konstituisala kao društva kapitala. U tom kontekstu, sa aspekta jedinica lokalne samouprave ništa ne bi bilo sporno, da se kao jedini titular državnog kapitala ne pojavljuje Republika Srpska, a kao jedini ovlašćeni prodavac Investiciono-razvojna banka RS. Tako se i za privatizaciju državnog kapitala u preduzećima u oblasti vodosnabdijevanja (član 6. tačka 1.) predviđaju posebni privatizacioni programi koje donosi Vlada RS, uz saglasnost Narodne skupštine RS, što upućuje na zaključak da se opština/grad ne može pojaviti u ulozi vlasnika i odlučivati o raspolažanju ovim akcijama ili udjelima. Ovaj problem nije riješen ni Zakonom o utvrđivanju i prenosu prava raspolažanja imovinom na jedinice lokalne samouprave.</p> <p>Položaj jedinica lokalne samouprave u FBiH je, po ovom pitanju, identičan. Nadležne institucije za privatizaciju preduzeća su federalna i kantonalne agencije za privatizaciju, s tim što u pojedinim slučajevima, navedenim u Zakonu, odlučuje Parlament FBiH.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o poljoprivrednom zemljištu

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - Jedinice lokalne samouprave ne mogu utvrđivati opšti interes niti mogu svojim odlukama oslobađati od plaćanja dijela naknade koji njima pripada; - Ako jedinice lokalne samouprave, poljoprivredno zemljište kome je planskim aktom određena druga namjena, odnosno koje je proglašeno građevinskim – prodaju ili na drugi način dodjeljuju korisnicima kao građevinsko, obavezne su prije toga da plate naknadu za promjenu namjene. - Pašnjacima u svojini Republike Srpske upravljaju jedinice lokalne samouprave. 	<p>Jedinice lokalne samouprave u potpunosti su zapostavljene u ovoj oblasti o čemu svjedoče propisani način donošenja prostornog plana i korištenja zemljišta na nivou Federacije.</p>	<p>Vlada Republike Srpske, posredstvom koncesije, donosi odluku o dodjeli poljoprivrednog zemljišta pravnom licu na korištenje. Ova odredba može da izazove nesuglasice lokalnog i entitetskog nivoa vlasti, kada su u pitanju pašnjaci, budući da pravo upravljanja pripada jedinicama lokalne samouprave (član 49. stav 1.). S tim u vezi moglo bi se Zakonom o koncesijama predviđjeti da za pašnjake koncesiju dodjeljuju jedinice lokalne samouprave, uz iste nadležnosti Komisije za koncesije RS i istu proceduru koja važi za ostalo poljoprivredno zemljište.</p> <p>Kada je u pitanju poljoprivredno zemljište u FBiH, radi se o značajnom resursu na području jedinica lokalne samouprave, naročito sa aspekta organizovanja privrednog života i prostornog uređenja, pa je prirodno da opštine/gradovi imaju daleko veće ingerencije, naročito u pogledu raspolažanja ovim resursom.</p>

Zakon o šumama

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - Jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnosti u ovoj oblasti. - Upravljači državnih šuma obavezni su da izdvajaju 10% finansijskih sredstava od vrijednosti prodatih šumskih drvnih sortimenata utvrđene po cijenama u šumi na parju u cjenovniku Javnog preduzeća šumarstva, za razvoj opštine sa koje potiču prodati sortimenti. 	<p>Jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnosti u ovoj oblasti.</p>	<p>Radi se o važnom resursu u BiH i jedinice lokalne samouprave bi trebale da budu adekvatno obeštećene kroz koncesione naknade, ako ni zbog čega drugog, ono zbog činjenice da bi na taj način daleko veći broj gradjana imao koristi od ovog prirodnog bogatsva, u poređenju sa sadnjim stanjem. Isto tako, sjećom i odvoženjem drvne mase, narušava se kvalitet lokalnih puteva, čije održavanje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i gradjana na tim prostorima, uz još neke druge uticaje na zaštitu čovjekove okoline (režim voda, flora i fauna, razvoj nekih grana privrede i sl.).</p> <p>Sve su tu argumenti koji ukazuju na potrebu vrlo pažljivog sagledavanja mesta i uloge lokalnih jedinica u korištenju ovog resursa.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o zaštiti životne sredine u RS - Zakon o zaštiti okoliša u FBiH

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - izdavanje ekološke dozvole na način propisan odredbama ovog zakona kao i odredbama drugih propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine; - učešće u postupcima izdavanja dozvola za djelatnosti koje imaju direktni uticaj na životnu sredinu; - priprema i donošenje programa zaštite životne sredine u periodu od šest godina u skladu sa republičkim strateškim planom. Lokalni programi zaštite životne sredine sadrže dugoročne mjere i aktivnosti zaštite životne sredine, koji su od interesa i u nadležnosti opštine, odnosno grada, naročito za sljedeće oblasti: <ul style="list-style-type: none"> o zaštitni objekti: nasipi, obaloutvrde, uređena korita vodotoka, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane sa akumulacijama, ustave, retencije, crpne stanice za odbranu od poplava i drugi pripadajući objekti; o čistoća životne sredine na toj lokaciji, o drenaža bujičnih voda, o tretiranje, prikupljanje, drenaža i precišćavanje kanalizacije na teritoriji grada, o tretiranje otpada na teritoriji grada, o zaštita od buke, vibracije i zagađenosti vazduha nastale kao rezultat aktivnosti javnosti i javnih usluga, npr. ugostiteljstva, opštinskih postrojenja, velerednjaka, o organizovanje lokalnog transporta, o snabdjevanje vodom za piće, o lokalno upravljanje energijom, o upravljanje zelenim površinama i lokalnim prirodnim zaštićenim područjima. 	<p>Jedinice lokalne samouprave u potpunosti su zapostavljene u ovoj oblasti, a nadležnosti su na nivou Entiteta i kantona u okviru resornih ministarstava. Samo se na jednom mjestu, u članu 49. Zakona pominje mogućnost da skupština kantona može donijeti propis kojim će regulisati donošenje opštinskih planova zaštite okoline i njihov sadržaj</p>	<p>Očigledno je da su nadležnosti jedinica lokalne samoupravne u ovoj oblasti u RS dosta velike i opravdano se postavlja pitanje njihovih materijalnih mogućnosti i kadrovskih potencijala da kvalitetno odgovore svim obavezama. Zakonom je predviđeno formiranje Fonda za zaštitu životne sredine na nivou RS, dok je pitanje finansiranja ovih aktivnosti na lokalnom nivou prepušteno jedinicama lokalne samouprave da ga same rješavaju. Postavlja se pitanje "Kako kvalitetno finansirati ovu obavezu na lokalnom nivou?"</p> <p>U FBiH problem je što opštine/gradovi nemaju gotovo nikakvih ingerencija ni mogućnosti da značajnije utiču na odlučivanje u ovoj oblasti.</p> <p>Primjera radi, kada je u pitanju Zakon o zaštiti zraka veći uticaj jedinica lokalne samouprave moguće je ostvariti na sljedeći način:</p> <ul style="list-style-type: none"> - u članu 4. Zakona o zaštiti zraka potrebno je predvidjeti mišljenje ili saglasnot opštine čija lokacija s obzirom na smještaj zagadživača to zahtijeva; - u članu 5. potrebno je predvidjeti da lokalni organi samouprave izrade svoju listu područja koju će kantonalna ministarstva morati unijeti u svoju listu područja; - u članu 26. predvidjeti prethodnu saglasnost opština; - u članu 27. takođe predvidjeti prethodnu saglasnost opština imajući u vidu u, Zakonu navedenu, specifičnost pojedinih područja; - u članu 29. predvidjeti aktivnu ulogu opština u izradi akcionog plana kvaliteta vazduha i predvidjeti obaveznu saradnju opština; - u stavu 5. istog člana predvidjeti obaveznu saglasnost lokalne zajednice radi sprečavanja diskriminacije pojedinih opština. <p>Slične ingerencije mogle bi se generalno obezbijediti i u Zakonu o zaštiti okoliša, a to znači i u zaštiti voda i zemljišta. Posebno treba imati u vidu činjenicu da se prema Lokalnoj agendi 21 održivi razvoj treba obezbijediti na lokalnom nivou, što upućuje na zaključak da bi jedinicama lokalne samouprave trebalo obezbijediti određene nadležnosti u ovoj oblasti i sredstva za njihovo finansiranje.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o nacionalnim parkovima u RS - Zakon o zaštiti prirode u FBiH

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
Jedinice lokalne samouprave nemaju nikakve nadležnosti.	Jedinice lokalne samouprave u potpunosti su zapostavljene u ovoj oblasti.	Jedinice lokalne samouprave nemaju neke naročite (nikakve) nadležnosti u pogledu donošenja odluka o proglašenju nacionalnih parkova, kao ni neke posebne prihode. Eventualna korist opština/gradova mogla bi se vezati za dio boravišne takse od noćenja turista na njihovom području. Budući da se zaštićena područja uvijek nalaze na teritoriji konkretnе opštine/grada, bilo bi sasvim opravdano da u upravljanju i raspolažanju ovim resursom učestvuju i predstavnici lokalnih organa uprave i na taj način obezbijede da njegovo korištenje, između ostalog, bude i u funkciji razvoja lokalne zajednice.

Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizv. električne energije

Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda preduzeća ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<p>Prema ovom Zakonu sredstva ostvarena od naknada za korištenja hidroakumulacionih objekata izgrađenih na zauzetom zemljištu, u svrhu proizvodnje električne energije u hidroelektranama i korištenje prirodnih neobnovljivih resursa (ugalj), u svrhu proizvodnje električne energije u termoelektranama, predstavljaju prihod opština/gradova. Navedena sredstva vode se na posebnom računu budžeta opština i koriste se namjenski za:</p> <ul style="list-style-type: none"> - istraživanje i izgradnju alternativnih privrednih kapaciteta putem stimulativnog kreditiranja u skladu sa planom i programom razvoja koji usvaja skupština opštine, a najmanje 70% od ukupnih sredstava koja se uplate po ovom osnovu; - izgradnju primarnih infrastrukturnih objekata (vodovodi, kanalizacija, toplovođi, lokalni putevi i sl.) koji su u funkciji privrednog razvoja i zapošljavanja - kontrolu zaštite životne sredine (ekologija). 	<p>Sredstva ostvarena od naknada za korištenje hidroakumulacionih objekata na potopljenom području predstavljaju prihod opština/gradova.</p>	<p>Jačanje materijalne osnove jedinica lokalne samouprave u RS, u ovom slučaju, vezana je za maksimalno korištenje prirodnih resursa za proizvodnju električne energije, u okvirima koje definiju komercijalni potencijal i standardi zaštite životne sredine.</p> <p>Zakon u FBiH bavi se hidroakumulacionim objektima kao resursom na potopljenom zemljištu, a naplatu naknade vezuje za kWh proizvedene električne energije i m³ potrošene vode za piće ili industrijske vode.</p> <p>Poseban problem, u oba Entiteta, predstavlja činjenica da su jedinice lokalne samouprave veoma malo uključene u donošenje odluke o izgradnji elektroenergetskih kapaciteta.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o privatizaciji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža u RS

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - prodaja nekretnina koje nemaju nosioca prava raspolaganja ili je on nepoznat, u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. - donošenje programa kojim utvrđuje visinu novčanih sredstava ostvarenih prodajom nekretnina na području opštine, odnosno grada, a koja se koriste za finansiranje obaveza opština, odnosno gradova iz čl. 53. i 54. Zakona o privatizaciji državnih stanova ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 11/00, 18/01, 35/01, 47/02, 65/03, 3/04 i 70/04). 		<p>Prema Zakonu u RS ukoliko ne proda nekretnine u roku od dvije godine od dana njegovog stupanja na snagu, opština/grad je dužna te nekretnine prenijeti u Fond stanovanja RS. (Bilo bi bolje da se na nivou opštine/grada riješi način raspolaganja ovom imovinom.</p>

Zakon o rudarstvu u RS

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - eksploatacija pijeska i šljunka, kao i mineralnih sirovina iz pozajmišta (kamena) bez naknade za svoje potrebe (pravljenje i nasipanje lokalnih puteva, a u skladu s odredbama ovog zakona i uz prethodno pribavljenu saglasnost resornog ministarstva). 	-	<p>U postupku odlučivanja u dodjeli koncesije za korištenje rudnog blaga jedinice lokalne samouprave nemaju neke naročite ingerencije. Posebno je loša pozicija opštine/grada u pogledu određivanja visine koncesione naknade, tako da njihov prihod, po tom osnovu praktično zavisi od rezultata kojeg u provođenju tenderskog ili drugog postupka dodjele koncesije ostvari Vlada RS, odnosno resorno ministarstvo. Positivna strana ovog Zakona, sa aspekta interesa jedinica lokalne samouprave, je što predviđa da se 70% koncesione naknade uplaćuje u korist budžeta opštine/grada na čijoj teritoriji se vrši iskorišćavanje rudnog bogatstva. Jedinice lokalne samouprave su, međutim, ograničene u pogledu raspolaganja tim sredstvima, budući da je njihova namjena precizno definisana Zakonom. Na nivou FBiH ne postoji zakon o rudarstvu, ali je požaj jedinica lokalne samouprave u ovoj oblasti identičan položaju istih u RS.</p>

Zakon o ribarstvu u RS

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - utvrđuje ribarsko područje po pribavljenoj saglasnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Aktom o utvrđivanju ribarskog područja utvrđuju se njegove granice i namjena (privredni, privredno-sportski ili sportsko-turistički ribolov); - vodi ribarski katastar prema uputstvu za vođenje katastra. 		<p>Prihodi po osnovu naknada za korištenje ribarskog područja pripadaju isključivo Ministarstvu, dok su jedinice lokalne samouprave stavljene u poziciju da imaju dosta obaveza po ovom Zakonu, a prihodi im zavise od naplaćenih kazni. Najmanje što bi trebalo učiniti je da jedinice lokalne samouprave participiraju u naknadama za korištenje ribarskog područja, bar u visini troškova koje imaju vezano za njegovo utvrđivanje i vođenje ribarskog kataстра. U tom slučaju sredstva od naplaćenih kazni bila bi usmjeravana na oticanjanje šteta nastalih nezakonitim radnjama za koje se kazne izriču.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o komunalnim djelatnostima

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<ul style="list-style-type: none"> - utvrđivanje djelatnosti od posebnog društvenog interesa i drugih komunalnih djelatnosti, osim onih propisanih zakonom, ako su iste nezamjenjiv uslov života i rada građana, preduzeća ili rada drugih organizacija; - osnivanje javnih komunalnih preduzeća radi obavljanja komunalnih djelatnosti; - odlučivanje o povjeravanju komunalnih djelatnosti drugim preduzećima; - davaocu komunalne usluge na upravljanje i održavanje, komunalne objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje. - bliže određivanje djelatnosti koju obavlja javno preduzeće, uslova pod kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda, odnosno obavljanje usluga, prava i obaveza osnivača u upravljanju javnim preduzećem, način obrazovanja cijena proizvoda i usluga, kao i uslova pod kojim javno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom preduzeću; - utvrđivanje jedinice mjere i propisivanje načina obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga; - propisivanje obaveze plaćanja komunalne naknade za korištenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje; - odlučivanje o osnova i mjerila na osnovu kojih se utvrđuje visina naknade u zavisnosti od stepena opremljenosti naselja komunalnim objektima i uređajima zajedničke komunalne potrošnje i kvaliteta i standarda komunalnih proizvoda i usluga. <p>Komunalna naknada određuje se prema jedinici izgrađene korisne površine (m^2) za stambeni, poslovni i pomoći prostor i objekte društvenog standarda. Visina komunalne naknade utvrđuje se rešenjem opštinskog organa uprave nadležnog za komunalne poslove.</p>	-	<p>Zakon o komunalnim djelatnostima u RS definije obavljanje komunalnih djelatnosti na zadovoljavajući način, sa aspekta interesa jedinice lokalne samouprave. Problem je, međutim, što drugi zakoni nisu usklađeni sa odredbama ovog Zakona (posebno Zakon o privatizaciji državnog kapitala), pa u praksi dolazi do preklapanja ili nerazumijevanja nadležnosti lokalnog i viših nivoa vlasti.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolažanja imovinom na jedinice lokalne samouprave

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
<p>Prenos prava raspolažanja nepokretnostima na jedinice lokalne samouprave, a koje čine:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zgrade i zemljište na kojima jedinica lokalne samouprave stiče pravo svojine po osnovu: <ul style="list-style-type: none"> - gradnje iz vlastitih sredstava; - gradnje iz samodoprinos građana iz jedinice lokalne samouprave, - pravnog posla; - odluke sudova ili drugog državnog organa; 2) zemljište i zgrade u svojini pravnih lica, udruženja, bivših društveno-političkih organizacija i drugih subjekata čiji titular je nepoznat, niti postoji pravni sljedbenik; 3) zemljište i zgrade u kojima se obavlja predškolska, osnovna i srednjoškolska vaspitno-obrazovna djelatnost, 4) zemljište i zgrade namjenjene za kulturu i sportske aktivnosti, ukolikonemaju svog titulara; 5) groblja ukoliko na njima nisu nosioci prava svojine vjerske zajednice ili drugi subjekti; 6) nekretnine na kojima se fizičko lice jednostranom izjavom volje odreklo prava svojine; 7) drugi objekti koji služe za zadovoljenje opštih potreba građana jedinice lokalne samouprave čiju je izgradnju finansira jedinica lokalne samouprave iz svog budžeta ili putem samodoprinos građana ili na drugi način; 8) na vještačkim jezerima koja je iz vlastitih sredstava gradila jedinica lokalne samouprave i 9) nekretnine na kojima jedinica lokalne samouprave stiče pravo svojine po drugom zakonu. <p>Komunalnu infrastrukturu u dijelu u kome je Republika Srpska titular prava raspolažanja i dobra u opštjoj upotrebi jedinice lokalne samouprave čine:</p> <ol style="list-style-type: none"> a.1. vodovod (objekti koji služe za proizvodnju i isporuku vode i vodovodna mreža do mjernog instrumenta uključujući i mjerni instrument); a.2. kanalizacija (kanalizaciona mreža - do zajedničkog priključka); a.3. toplana (toplotni uređaji za proizvodnju i distribuciju toplotne energije, a.4. toplovodna mreža od mjernog - instrumenta do krajnjeg korisnika; b.1. javni parkovi u gradovima i naseljima, trgovci, ulice, lokalni putevi, javna rasvjeta, sanitарne deponije komunalnog i drugog otpada i gasovod; c. drugi objekti čiju izgradnju je finansirala jedinica lokalne samouprave. 	-	<p>Zakon je u najvećem dijelu neprovodiv zbog svoje neusklađenosti sa drugim zakonima. Njegov ključni nedostatak je što ne definiše pravo vlasništva nad preduzećima u čijim bilansima se nalazi navedena imovina, tako da se vlasnik akcijskog kapitala koji nije privatizovan (u pravilu 65% ukupnog kapitala preduzeća) i dalje pojavljuje Republika Srpska, a ne opština/grad. S druge strane veliki dio navedene imovine ne nalazi se u vlasništvu Republike Srpske, već u vlasništvu pojedinih preduzeća i ustanova, pa je samim tim upitna mogućnost provođenja Zakona u dijelu prenosa imovine na jedinice lokalne samouprave od strane sudova po službenoj dužnosti.</p>

Prilog 1: Nadležnosti lokalne uprave u regulisanju korištenja resursa i infrastrukture na području lokalne jedinice

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
Otkad je donesen 2003. godine, ovaj Zakon sprečava jedinice lokalne samouprave u RS da adekvatno planiraju prostorni razvoj i uređenje zemljišta, budući da se respektabilne površine objekata i zemljišta svrstavaju u ovu kategoriju nekretnina.	-	Visoki predstavnik za BiH nametnuo je ovaj Zakon sa namjerom da zabrani direktni ili indirektni prenos vlasništva nad nepokretnom imovinom koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. godine potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, kao i nepokretnom imovinom na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. god, a koja se na dan donošenja Zakona smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije ili organa u Republici Srpskoj.

Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH

Republika Srpska	Federacija BiH	Napomena
	Jedinice lokalne samouprave su u dosta podređenom položaju u ovoj oblasti.	U FBiH bi trebalo predvidjeti obavezu kantona da u procesu donošenja prostornog plana zatraži saglasnost ili eventualno mišljenje kao slabiji oblik elementarnog pristanka opštine na predloženi Prostorni plan kantona. Osim toga pojam " zemljište na nivou Federacije " potrebno je jasno definisati i iz njega isključiti ono zemljište koje je od prvenstvenog interesa za lokalnu zajednicu. Ovdje je posebno važno isključiti sukob nadležnosti i probleme do kojih može doći u raspolaganju građevinskim zemljištem.

PRILOG 2.
Studije slučajeva

S ciljem boljeg upoznavanja sa stanjem resursa, imovine i infrastrukture, te njihovim korištenjem i problemima, izabrane su jedinice lokalne samouprave čija su iskustva u raspolaganju lokalnim resursima dragocjena. Osnovna ideja je da se kroz direktni dubinski intervju sa izabranim predstavnicima opštinskih administracija razmotre ključni problemi u raspolaganju i upravljanju resursima i imovinom na teritoriji opštine.

Na radionice koje su organizovane u izabranim opštinama pozvano je nekoliko ključnih osoba iz opštinske administracije čiji djelokrug rada ima najviše dodira sa predmetom projekta, i čije iskustvo u radu na terenu može dodatno doprinijeti boljem razumijevanju problema. Jedan od ciljeva ovih dubinskih intervjuja je bilo prikupljanje takvih iskustava, kao i prikupljanje sugestija za prevazilaženje uočenih problema.

Izabrano je više opština koje su bile predmet posjete i detaljnije analize. Opštine su izabrane prema više različitih kriterija:

- Kapacitet opštinske administracije da prepozna probleme i ograničenja nametnuta zakonskom regulativom,
- Ravnomjerna zastupljenost opština iz oba entiteta zbog različite teritorijalne organizacije,
- Dobra iskustva lokalne samouprave (Gradačac),
- Izražena spremnost od strane opštinske administracije za učestvovanjem u projektu,
- Saradnja pri popunjavanju upitnika,
- Uključenost opština u slične projekte (MDP projekat),
- Glavni gradovi kantona,
- Veličina opština i broj stanovnika,
- Bogatstvo prirodnim resursima.

Služeći se navedenim kriterijima izabrane su opštine prikazane u narednoj tabeli. Navedenim lokalnim upravama su poslani dopisi naslovjeni na načelnike, u kojima je ukratko objašnjena svrha projekta, teme za razgovor, te ključno osoblje koje bi bilo poželjno da prisustvuje radionicici.

Obavljeni su razgovori sa ključnim osobama lokalne administracije zaduženim za privredu, finansije, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove, kao i sa drugim osobljem iz opštinskih administracija koje je bilo prisutno na radionicama.

Kakanj

Opšti zaključak učesnika je da su lokalnim zajednicama date prevelike obaveze, a premala ovlašćenja, odnosno, lokalna zajednica snosi odgovornost pred građanima, a većina ovlašćenja je prebačena na kanton, koji zadržava najveći dio finansijskih sredstava. Opština doživljava kanton kao kočničara promjena i reformi, uglavnom zbog prevelike administracije, trossosti sistema, kao i velikih troškova finansiranja. Pored toga, kao ključni problem karakteristični za opštini se ističu:

- Nezadovoljavajući odnos prilikom *raspodjele prihoda od koncesija* između kantona i opštine. Smatra se da bi trebalo ovaj omjer pomjeriti više u korist opštine, jer se na njenoj teritoriji odvijaju sve aktivnosti.
- Nedostatak podzakonskih akata koji se tiče *plaćanja zagađivača*, kojih na teritoriji opštine ima mnogo, a većina prihoda po tom osnovu se uplaćuje kantonu, dok opština nema mehanizam da ubire sredstva potrebna za saniranje nastalih šteta po okolinu.
- *Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta* – prihodi pripadaju kantonu, za promjenu namjene je neophodna saglasnost kantona. Opštini se sredstva vraćaju preko kandidovanja projekata, ali ni približno u obimu u kojem su prikupljena na nivou opštine.

Konjic

Opšti zaključak svih učesnika radionice je da su prevelike nadležnosti date kantonalnim nivoima vlasti a premale opštinskim vlastima, bez obzira o kojem kantonu se radi. Vlasništvo nad prirodnim resursima je prebačeno na kantone, a opština nema gotovo nikakvog uticaja na njihovo korištenje i upravljanje.

Ključni problemi, karakteristični za ovu opštini su:

- *Kantonalne vlasti upravljaju vodnim resursima*, koji su karakteristični za ovu opštini, ubiru vodoprivredne naknade, a opština ne može da utiče na korištenje voda na svom području. Pozitivan primjer predstavlja činjenica da se opština izborila za dozvolu da ona daje koncesije za izgradnju mini hidrocentrala na svom području,
- *Šumske resurse* su takođe u vlasništvu i nadležnosti kantona. Upravljanje privatnim šumama je takođe u nadležnosti kantona. Ovo je poseban problem, jer vlasnici privatnih šuma moraju tražiti dozvole sa kantonalnog nivoa da bi mogli npr. sjeći minimalnu količinu drva za vlastiti ogrev, što im stvara dodatne probleme (transportni troškovi za odlazak u sjedište kantona, čekanje itd.).
- Primjedbe na *Zakon o turističkim zajednicama*, prema kojem 80% prihoda od boravišne takse pripada budžetu kantona, i 20% budžetu Federacije BiH,
- Propisima nije adekvatno definisano *vlasništvo nad nekim objektima*, kao što su objekti bivše JNA, objekti komunalne infrastrukture itd. Iz tog razloga

opština ne može uticati na njihovo korištenje, ne može ih rekonstruisati, a oni su na teritoriji opštine i često se pojavljuju problemi u vezi sa njima. Pored toga, istaknuta je preporuka da se objekti koji su izgrađeni samodoprinosima vrate opštinama u vlasništvo.

Gacko

Generalne primjedbe uočene od strane ove opštine se odnose na činjenice da lokalne zajednice nemaju uvid i uticaj na ono što se dešava na njihovoj teritoriji. One nisu imale nikakav uvid ni u proces privatizacije, nisu imale uvid šta se nalazi u bilansima preduzeća, odnosno šta se kupuje i prodaje. Drugim riječima, neka imovina od značaja za opštinu se našla u bilansima preduzeća i kao takva bila predmet privatizacije, a nakon privatizacije opština nema nikakvog instrumenta da utiče na njen adekvatno korištenje. Niko ne može bolje znati šta je odgovarajuća upotreba resursa nego ljudi koji tu žive.

Ključni problemi karakteristični za ovu opštinu su:

- Problemi oko *dodjele koncesija* - Komisija za koncesije je dodijelila 3 koncesije na izvorištu Jabučnica bez znanja opštine, odnosno niko ih nije ni konsultovao vezano za plan da se sa tog izvorišta riješe pitanja vodosnabdijevanja (koje po zakonu ima prioritet). S druge strane, država treba da raspisuje koncesije za poljoprivredno zemljište, kojim sada niko ne raspolaze, a opština ne može zbog zakonskih propisa da raspolaze i upravlja tim zemljištem. Državu ne interesuje, a opštini su po zakonu svezane ruke,
- Problem karakterističan za ovu opštinu je vezan *Zakon o rudarstvu*, odnosno, član 63. je zacementirao namjenu sredstava koja pripada opštinama (70% koncesione naknade), a trebala bi opština sama da odlučuje. Dešava se da uslijed tako definisane raspodjele sredstava, za određene namjene postoji manjak sredstava, a višak potreba, dok za druge ima višak sredstava, a manjak interesovanja.
- *Popis imovine* nije urađen, veliki problem je i kako ga uraditi, jer imovina nije adekvatno uknjižavana (još uvijek se vodi na privatnim licima, Zakon o pretvaranju društvene u državnu svojinu – ništa nije upisano u knjige. Zakon OHR-a takođe stvara velike probleme, jer su ulagali u kasarne, koje nisu njihovo vlasništvo, itd.).
- *Komunalna infrastruktura* je u državnoj svojini i trebalo bi je pod hitno vratiti na lokalne zajednice.

Doboj

Opšti zaključak učesnika je da su lokalnim zajednicama date prevelike obaveze, a premala ovlašćenja i nedovoljni izvori finansiranja za ispunjavanje tih obaveza.

Ključni problemi karakteristični za ovu opština su:

- *Pitanje koncesija* je jedno od veoma važnih pitanja u kojima bi trebalo da se uključi i opština. Na teritoriji opštine Doboj je, od strane Komisije za koncesije, dodijeljeno ukupno sedam koncesija za izgradnju mini-hidroelektrana, a opština Doboj nije imala nikakav uvid u to. Hidroelektrane nisu uključene ni u prostorni plan opštine. Smatra se da bi trebalo obavezno tražiti mišljenje lokalne zajednice kada se dodjeljuju koncesije na njenoj teritoriji.
- Veliki problem u radu opštinskoj upravi predstavlja ogroman broj *neriješenih imovinsko-pravnih odnosa* na teritoriji opštine. To dodatno usložnjava i komplikuje efikasno korištenje resursa i kapaciteta koji u ovom trenutku nisu dovoljno iskorišteni.
- Trenutno ne postoji sistematska *inventura resursa i imovine* na teritoriji opštine, ali je u toku taj proces, koji treba da se provede u više faza. Sačinjeni su i operativni planovi za početne korake i kreće se sa njihovom realizacijom.
- Istiće se *problem javnih komunalnih preduzeća*, odnosno vlasništva nad njihovom imovinom, upravljanjem i funkcionisanjem. Lokalna uprava nije uključena na adekvatan način, a pred građanima snosi veliku odgovornost ukoliko nešto ne funkcioniše. Na teritoriji opštine postoji i problem bivših kasarni JNA koje nisu adekvatno iskorištene, zbog nedefinisanih nadležnosti.

Gradačac

Opšti zaključak svih učesnika radionice je da su prevelike nadležnosti date kantonalnim nivoima vlasti a premale opštinskim vlastima, bez obzira o kojem kantonu se radi. Lokalnim vlastima su prenesene samo određene nadležnosti koje nije pratio odgovarajući prenos izvora finansiranja. Pored toga, uslijed ogromne administracije postoji veliki problem u komunikaciji između opštinskih, kantonalnih i entitetskih vlasti.

Ključni problemi, karakteristični za ovu opština su:

- Jedan od najvećih problema jeste *neriješeno i nedefinisano vlasništvo i nadležnosti nad imovinom* koja se nalazi na teritoriji opštine. Vlasništvo nad prirodnim resursima je prebačeno na kantone, a opština nema gotovo nikakvog uticaja na njihovo korištenje i upravljanje. Propisima nije adekvatno definisano ni vlasništvo nad nekim objektima, kao što su npr. objekti bivše JNA, objekti komunalne infrastrukture itd. Iz tog razloga opština ne može uticati na njihovo korištenje, ne može ih rekonstruisati, a oni su na teritoriji opštine i često se pojavljuju problemi u vezi sa njima

- Poseban problem su *koncesije*, na koje lokalna vlast nema nikakvog uticaja. Federalni i kantonalni nivo su nadležni za davanje koncesija, koje često nisu precizno ni definisane.
- Veliki problemi nastaju u *oblasti prostornog uređenja opštine*. Naime, postoji jako mnogo zakona koji se tiču ove oblasti. Postoje entitetski zakoni, zatim kantonalni, koji se naknadno usklađuju sa entitetskim, zatim brojne izmjene jednih ili drugih, pa ponovna usklađivanja itd. Sve ovo rezultira ogromnim brojem zakona i izmjena koje je teško pratiti.
- Poseban problem je *Zakon o skloništima*, prema kojem se 1% (ranije čak 2%) od predračunske vrijednosti objekta mora uplatiti za izgradnju skloništa. Ova sredstva idu na nivo kantona, a opština nema ništa od tih sredstava. Građani i subjekti koji žele da grade su nezadovoljni pretjeranom visinom tih dažbina, i svoje nezadovoljstvo ispoljavaju prema opštini u kojoj vade potrebne dokumente za gradnju. Pored toga, mnogi subjekti se, uslijed visine tih sredstava, odlučuju za tzv. divlju gradnju, što opštini stvara još veće probleme.

Zvornik

Opšti zaključak učesnika je da su lokalnim zajednicama date prevelike obaveze, a premala ovlašćenja i nedovoljni izvori finansiranja za ispunjavanje tih obaveza. Prema mišljenju svih učesnika u radionici, ključni problem predstavljaju neriješeni i nedefinisani imovinsko-pravni odnosi. Inventar imovine postoji u nekom najmanjem obimu i treba ga pod hitno uraditi. Međutim, ključno pitanje je kako ga napraviti kada se ne zna ko je vlasnik te imovine.

Karakteristični problemi za ovu opština su sledeći:

- Istaknuti su problemi sa postrojenjima *Fabrike glinice Birač*, za koje se smatra da nanose više štete opštini nego koristi. Problem je velikog *zagadživanja* koje ta fabrika prouzrokuje, a opština ne dobija sredstva za saniranje i obeštećenje (na nekim područjima se više ne mogu uzgajati određene poljoprivredne kulture). Pitanje je i inspekcijskih službi koje treba da prekontrolišu da li se redovno uplaćuju ekološke takse itd.
- Istaknuto je i pitanje *naknade za potopljeno zemljište* koje je opština pokrenula u razgovorima sa predstavnicima Elektroprivrede Srbije (koja je vlasnik elektrane koja je potopila zemljište oko rijeke Drine). Predstavnici EPS su saglasni da treba da plate naknadu ali je to stvar međudržavnog sporazuma i opština Zvornik još uvijek nema nikakvih sredstava po toj osnovi, a sva šteta je na njenoj teritoriji (primjer opštine Višegrad, koja dobija značajna sredstva po istoj osnovi od Elektroprivrede Republike Srpske),
- Preporuka je da sva *javna preduzeća i imovina* koja služi toj svrsi bude pod ingerencijama opštine. Primjer: Zvornik-stan, preduzeće koje obezbjeđuje

grijanje za opštinu Zvornik (jedina opština koja ima sistem plina), je u nadležnosti države.

- *Komunalna infrastruktura* je knjižena kao vlasništvo države, koja se njome ne bavi, ne upravlja na adekvatan način, a problemi, kada se pojave, ostaju opštini na rješavanje.
- Problem *zapošljavanja u organima lokalne uprave* – redoslijed kandidata utvrđuju izabrane opštinske komisije koje nisu dovoljno upoznate ni sa procedurama za zapošljavanje u organima uprave, često su komisije formirane po političkom a ne po profesionalnom osnovu. U tom smislu treba korigovati Zakon o lokalnoj samoupravi. Slično je i sa načelnicima pojedinih stručnih odjeljenja u lokalnoj upravi, jer se i oni imenuju po političkoj a ne stručnoj osnovi, a na tim mjestima je od ključne važnosti da bude prisutna stručna i kvalifikovana osoba.

Kozarska/Bosanska Dubica

Opšti zaključak učesnika je da su opština date samo obaveze, a nemaju ovlašćenja i nedovoljni su izvori finansiranja za ispunjavanje tih obaveza. Komunalna preduzeća i komunalna infrastruktura nisu u nadležnosti opštine, a problemi, kada se pojave, ostaju opštini na rješavanje. Uspostavljanje javnih evidencija, katastra i zemljišnih knjiga je takođe problematično, odnosno postoji ogromna neusklađenost između njih. Smatra se da je u katastarskoj evidenciji usklađeno oko 95% imovine sa stvarnim stanjem na terenu (što nije loše), dok je u zemljišnim knjigama to samo 5%. Ovo stvara ogromne probleme kod regulisanja imovinsko-pravnih odnosa.

Istaknuti karakteristični problemi za ovu opštinu su sledeći:

- Posebno je istaknuta *neusklađenost nekoliko zakona*: Zakona o građevinskom zemljištu, Zakona o stimulisanju malih i srednjih preduzeća, Zakona o eksproprijaciji i Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Primjer: postoji zainteresovani investitor koji želi da otvori proizvodni pogon, uz uslov da se obezbijedi adekvatna lokacija, u smislu pristupa puteva, komunikacija itd. Opština po Zakonu o stimulisanju MSP (član 6.) može dati zemljište u zakup itd., ali se to kosi sa drugim Zakonima (o građ.zemljištu, o poljoprivrednom zemljištu, o eksproprijaciji). Opština je sa svoje strane pronašla odgovarajuću lokaciju, ulaže velike napore da se riješe regulatorni problemi, ali oni nisu u njenoj nadležnosti. Proteklo je gotovo godinu dana, a da investitor još uvijek ne može početi bilo šta raditi, upravo zbog neusklađenosti zakona koji otežavaju i usporavaju cjelokupan proces.
- Dodatni problem je i *određivanje rente za prirodne pogodnosti*, koja je ista kao u Banjaluci, pa kada je opština umanjila, radi stimulisanja gradnje, dobije primjedbu revizije javnog sektora da se odriče svojih prihoda. Međutim, postavlja se pitanje zašto bi neko gradio u Kozarskoj Dubici kada po istim uslovima može da gradi u Banjaluci, na mnogo atraktivnijem prostoru.

- Pitanje *Zakona o koncesijama* – opština nema nikakvog načina da upravlja svojim resursima, da utiče na davanje koncesija itd. Vlada RS je donijela odluku o davanju poljoprivrednog zemljišta na koncesiju bez ikakvog saznanja i uvažavanja opštine. Npr. gotovo 4000 hektara poljoprivrednog zemljišta, u koje je opština ulagala u izgradnju puteva, infrastrukture itd. dato je na koncesiju bez znanja opštine, po jako niskim, gotovo bagatelnim cijenama. Opština i dalje mora da ulaže u tu infrastrukturu i snosi teret, a korisnik koncesije nema nikakvu obavezu prema tome.
- Pitanje vađenja šljunka, takođe je *pitanje dodjele koncesije* u ovoj opštini. Radi se o najkvalitetnijem poljoprivrednom zemljištu, koje je dodijeljeno na koncesiju za vađenje šljunka. Vađenjem šljunka ovo zemljište se trajno uništava, a sve radi ostvarivanja kratkoročne i veoma niske koristi koju ubira korisnik koncesije, dok generacije koje dolaze ostaju uskraćene za dugoročne koristi koje bi donijelo to zemljište.
- Pitanje *šumskog bogatstva* – na teritoriji opštine, kao i drugih susjednih opština, postoje velika prostranstvo pod šumama koje gravitiraju opštini Kozarska Dubica. Veliki dio šume je dostupan za iskorištavanje samo preko puteva i komunikacija koje idu preko opština Kozarska Dubica, a naknade se uplaćuju onim opštinama na čijim je teritorijama ta šuma. Opština ima štete ali nema izvore za njihovo saniranje.
- Veliki problem je i *pitanje legalizacije bespravno izgrađenih objekata*, što bi bio značajan prihod za opštini. Pitanje je da li su npr. povratnici oslobođeni plaćanja dažbina za to, s obzirom na zabranu OHR-a da se bilo ko može osloboditi od plaćanja. Isto tako je i sa izbjeglim i raseljenim licima. Mnogi građani, zbog niske ekonomske moći, izbjegavaju plaćanja naknada, odlučuju se za gradnju bez dozvola, što povlači za sobom još više problema (nema uknjižbe itd.).

Banjalučka

Opšti zaključak učesnika radionice je da su opštinama date samo obaveze, a nemaju dovoljno ovlašćenja i izvora finansiranja za ispunjavanje tih obaveza. Komunalna preduzeća i komunalna infrastruktura nisu u nadležnosti opštine, a problemi, kada se pojave, ostaju opštini na rješavanje. Istaknuti karakteristični problemi za ovu opštinu su sledeći:

- Najveći gradski resurs je gradsko građevinsko zemljište. Međutim, najveći problemi se pojavljuju kod rješavanja *imovinsko-pravnih odnosa*. Velika je neusklađenost između stvarnog stanja i zemljišnih knjiga i katastra. Velike probleme opštine ima u slučajevima kad treba da obezbijedi zemljište za neku novu investiciju, zbog dugih procedura, zatim obaveze licitacije itd. Pored toga, postoje problemi i kod određivanja građevinske rente, zatim visokih *naknada za promjenu namjene* odnosno pretvaranje poljoprivrednog u

građevinsko zemljište, zatim neusklađenosti evidencija (dogodi se da je prostor u centru grada kategorisan kao poljoprivredno zemljište, iako je davno urbanizovan) itd. Smatra se da bi bilo bolje da se imovinsko-pravni odnosi vrate na nivo opština, jer bi se tako lakše i brže uspostavile kvalitetne i ažurne evidencije.

- Usljed neusklađenosti evidencija nemoguće je uraditi ni kvalitetan *popis imovine i resursa* kojima raspolaže Grad Banjaluka.
- Provođenje *poreskih zakona i propisa* nije dobro, odnosno nema dovoljno osposobljenosti kod poreskih službi i organa, nema prekršajnih prijava protiv onih koji ne prijavljuju poreze itd. Prihodi na imovinu – nema stvarne evidencije poreskih obveznika, tj. svodi se na dobrovoljnost obveznika da prijave. Dalje, isti porezi su u Banjaluci i bilo kojem drugom mjestu, a Banjaluka, zbog toga što je sjedište republičkih institucija, ima mnogo veće troškove koje treba da podmiri iz ovih sredstava.
- *Komunalne naknade* – pitanje kolizije dva zakona – o građevinskom zemljištu i o porezima, tj. ove naknade se ne tretiraju kao porez pa ih poreska uprava i ne ubire, pa se dešava da je ogroman iznos neplaćenih naknada.
- Grad trpi *posljedice loše obavljene privatizacije*, jer mnogi radnici usljed privatizacije ostaju bez posla, pa se pojavljuju kao socijalno ugrožene kategorije koje su direktno na teretu gradskog budžeta.
- Pozitivna stvar je da je Skupština Grada Banjaluka donijela odluku o *legalizaciji bespravno izgrađenih objekata*, koja je početak rješavanja nagomilanih problema u ovoj oblasti.

Bihać

Opšti zaključak svih učesnika radionice je da su prevelike nadležnosti date kantonalnim nivoima vlasti a premale opštinskim vlastima, bez obzira o kojem kantonu se radi. Lokalnim vlastima su prenesene samo određene nadležnosti koje nije pratio odgovarajući prenos izvora finansiranja. Pored toga, usljed ogromne administracije postoji veliki problem u komunikaciji između opštinskih, kantonalnih i entitetskih vlasti.

Istaknuti karakteristični problemi za ovu opštinu su sljedeći:

- Najveći i ključni resursi opštine Bihać su *šumsko bogatstvo i voda, te poljoprivredno zemljište*. Međutim, usljed nedefinisanih prioriteta na višem nivou, u smislu stimulisanja razvoja na bazi definisanih ključnih resursa i njihovog iskorištavanja, došlo je i do devastacije tih resursa (i šumskog bogatstva, i rijeke Une i poljoprivrednog zemljišta).
- Riječni sliv Une je devastiran bespravnom gradnjom, a to je sve rezultat *neadekvatne zakonske regulative*, koja je usljed mnoštva propusta,

nedefinisanih nadležnosti, nedostatka podzakonskih akata itd. stvorila mogućnosti za zloupotrebe.

- Ogroman problem predstavljaju *neuređene evidencije, zemljišne knjige i katastri* koji usložnjavaju i komplikuju bilo kakve aktivnosti u vezi sa nekretninama.
- Usljed neusklađenosti evidencija nemoguće je uraditi ni kvalitetan *popis imovine i resursa* kojima raspolaže opština.
- Problem oko projekta Una – nacionalni park – odnosi se velikim dijelom i na pitanja zemljišta, imovinsko-pravnih odnosa itd., što ovaj resurs čini i dalje neiskorištenim.
- Problemi oko projekta *Gata* – termalna voda, prirodno bogatstvo, koji predstavlja izuzetan resurs na teritoriji opštine – ali nije adekvatno iskorišten. Dio problema je imovinsko-pravne prirode, zemljište je davno eksproprijirano, ali sve to nije provedeno u knjigama. Pored toga, provedena su neka istraživanja vode, napravljene su i bušotine koje su pokazale izuzetne potencijale veoma kvalitetne vode. Međutim, postavlja se pitanje nadležnosti i vlasništva, jer se nekada vodilo na Domu zdravlja, pa je zatim osnovano liječilište, a danas se na toj lokaciji nalazi kantonalni centar za rehabilitaciju.
- Veliki problem je i sa jednim od najvećih *nalazišta gipsa* u Evropi, koje postoji na teritoriji opštine, a koje uopšte nije iskorišteno. Opština nema nadležnosti, sve su na kantonalmnom nivou, pa ne može ništa ni pokrenuti.
- Pozitivna stvar je da opština ulaže određene napore na povećanju neporeskih prihoda, što rezultira u njihovom porastu poslednjih godina. Opština je takođe pokrenula i *legalizaciju bespravno izgrađenih objekata*, koja je u toku, a to je početak rješavanja nagomilanih problema u ovoj oblasti.
- *Zakon o principima lokalne samouprave* nije loš, prema mišljenjima sagovornika. Međutim, on je propisao da FBiH i kantoni moraju uskladiti svoje zakone i propise sa njim ali to nije urađeno ni do danas.

Travnik

Opšti zaključak učesnika je da su lokalnim zajednicama date prevelike obaveze, a premala ovlašćenja, odnosno, lokalna zajednica snosi odgovornost pred građanima, a većina ovlašćenja je prebačena na kanton, koji zadržava najveći dio finansijskih sredstava..

Pored toga, kao ključni problem karakteristični za opštinu se ističu:

- Jedan od resursa opštine Travnik jesu *turistički kapaciteti* (Vlašić, Babanovac, stari grad, istorijski objekti itd.) ali po postojećem Zakonu o turizmu ne mogu se formirati opštinske turističke zajednice. Tu se očekuje da će izmjenama

ovog zakona koje su u toku doći do nešto bolje pozicije, jer se predviđa promjena u tom smislu.

- *Zakon o koncesijama* – opština nema nikakvih ovlašćenja, samo može dati mišljenje a kanton ima ovlašćenje za odobrenje koncesije na teritoriji opštine.
- Neke obaveze se prebacuju na opštinu ali nema nikakvih sredstava za njihovo servisiranje. Npr. izdavanje odobrenja za registraciju malih preduzeća, trgovina i poljoprivrednih proizvođača je prebačeno na opštinu, zbog administracije, ali su sve takse i dalje na kantonalnom nivou.
- Ogroman problem predstavljaju *neuređene evidencije*, zemljišne knjige i katastri koji usložnjavaju i komplikuju bilo kakve aktivnosti u vezi sa nekretninama.
- Veliki problemi se uočavaju u *mnoštvu propisa*, na različitim nivoima vlasti, od opštinskog preko kantonalnog do federalnog i državnog, koji se često ne usklađuju redovno, pa je problem funkcionisanja i administriranja pojedinih oblasti. Pored toga, ističe se problem *pasivnosti kantonalnih vlasti* da se riješe neki problemi koji su od gorućeg značaja za lokalnu zajednicu, a lokalna zajednica nema ovlaštenje niti instrumente da ih rješava. Opština doživljava kanton kao kočničara promjena i reformi, uglavnom zbog prevelike administracije, tromosti sistema, kao i velikih troškova finansiranja
- Pozitivni primjeri se vide u inicijativama koje su pokrenute od strane opštine a tiču se usvajanja strateških dokumenata za razvoj – Strategije razvoja opštine Travnik do 2010. i Prostorni plan opštine Travnik.

PRILOG 3.

Opštine koje su izrazile spremnost da učestvuju u projektu

Red. br.	Opština/Grad	Entitet
1	Berkovići	RS
2	Bosanski Brod	RS
3	Zvornik	RS
4	Konjic	FBiH
5	Modriča	RS
6	Maglaj	FBiH
7	Čelinac	RS
8	Prijedor	RS
9	Stari Grad Sarajevo	FBiH
10	Bratunac	RS
11	Banja Luka	RS
12	Teslić	RS
13	Laktaši	RS
14	Kakanj	FBiH
15	Vlasenica	RS
16	Novi Grad	RS
17	Grahovo	FBiH
18	Srbac	RS
19	Prnjavor	RS
20	Hadžići	FBiH
21	Foča	RS
22	Petrovo	RS
23	Bihać	FBiH
24	Ključ	FBiH
25	Vareš	FBiH
26	Sarajevo Centar	FBiH
27	Ribnik	RS
28	Bosanska Krupa	FBiH
29	Gradačac	FBiH
30	Živinice	FBiH
31	Bužim	FBiH
32	Doboj Istok	FBiH
33	Šekovići	RS
34	Istočna Ilidža	RS
35	Krupa na Uni	RS
36	Sokolac	RS
37	Kotor Varoš	RS
38	Osmaci	RS
39	Cazin	FBiH

Red. br.	Opština/Grad	Entitet
40	Teočak	FBiH
41	Dobretići	FBiH
42	Žepče	FBiH
43	Vitez	FBiH
44	Busovača	FBiH
45	Novi Grad Sarajevo	FBiH
46	Usora	FBiH
47	Kozarska Dubica	RS
48	Doboj	RS
49	Zenica	FBiH
50	Gacko	RS
51	Lopare	RS
52	Velika Kladuša	FBiH
53	Lukavac	FBiH
54	Zavidovići	FBiH
55	Banovići	FBiH
56	Neum	FBiH
57	Stolac	FBiH

PRILOG 4.

**Pregled relevantnih zakona u oblasti vlasništva i raspolaganja
lokalnim resursima u BiH**

REPUBLIKA SRPSKA

1. Ustav RS
2. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/04, 42/05 i 118/05)
 - *Smjernice o unapređenju ekonomičnosti rada administrativne službe jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, broj: 89/05)*
 - *Pravila za dodjelu novčanih sredstava iz granta za nerazvijene i izrazito nerazvijene opštine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 95/05)*
 - *Pravila o ocjeni rada službenika jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 95/05)*
 - *Kodeks ponašanja službenika jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 32/05 i 65/05)*
Standard obuke i stručnog usavršavanja službenika u jedinici lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 56/05)
 - *Program polaganja stručnog ispita za rad u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 56/05)*
 - *Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti službenika jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 32/05)*
3. Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 70/06)
4. Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima („Službeni list SFRJ“, broj: 6/80 i 36/90) i Sl.glasnik Republike Srpske, broj: 38/03)
5. Zakon o prometu nepokretnosti („Službeni list SR BiH“, broj: 38/78, 4/89, 29/90, 22/91, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 29/94)
6. Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 4/93, 29/94, 31/94, 9/95, 8/96, 9/96)
 - *Odluka Ustavnog suda RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 9/95, 19/95) član 3 Zakona nije u skladu sa Ustavom RS*
 - *Odluka Ustavnog suda RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/98)-član 3a i 3b („i drugim pravnim licima) nije u skladu sa Ustavom RS*
7. Zakon o investiranju javnih sredstava („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 97/04)
 - *Pravilnik o izvještavanju o izvršenim investicijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 51/05)*
 - *Pravilnik o politici investiranja u 2006. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 38/06)*
8. Zakon o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja iz budžeta gradova i opština na području Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 64/05)
9. Zakon o porezima na imovinu („Službeni glasnik RS“, broj: 51/01)
 - *Uredba za primjenu Zakona o porezu na imovinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 30/02)*

10. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 51/06, 1/07)
11. Zakon o reviziji privatizacije državnog kapitala u preduzećima i bankama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 33/06)
12. Zakon o komunalnoj policiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 85/03)
13. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 96/03, 14/04, 34/06 i 128/06)
14. Zakon o privremenoj zabrani raspolažanja državnom imovinom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 32/05, 32/06, 100/06)- Visoki predstavnik za BiH
15. Zakon o eksproprijaciji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 112/06, 37/07)
16. Zakon o premeru i katastru nepokretnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 34/06)
17. Zakon o fondu za upravljanje nekretninama i potraživanjima u vlasništvu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 56/06)
18. Zakon o registrovanim zalogama na pokretnim stvarima i članskim udelima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 18/99, 16/00, 52/01)
19. Zakon o fondu za denacionalizaciju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 3/98)
20. Zakon o održavanju premjera i katastra zemljišta („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 19/96) -(prestale da važe odredbe čl.6. i 7.-stupanjem na snagu Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti)
21. Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 34/06)
22. Zakon o finansiranju poslova premjera i uspostavljanja katastra nepokretnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/07)
23. Zakon o zemljišnim knjigama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 67/03, 46/04 i 109/05)
 - *Pravilnik o postupanju u zemljišnoknjizičnim stvarima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 105/03)*
 - *Pravilnik o elektronskom vođenju zemljišnih knjiga („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 105/03)*
24. Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 112/06)
 - *Pravilnik o postupku prodaje neposrednom pogodbom neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta u državnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 14/07)*
 - *Pravilnik o postupku javnog nadmetanja za prodaju građevinskog zemljišta u državnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 14/07)*
25. Zakon o usurpaciji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 70/06)
26. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 11/95, 18/95 i 51/02)
27. Zakon o uređenju prostora („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 19/96, 25/96, 10/98, 53/02, 55/02, 64/02, Prečišćen tekst 84/02, 14/03 i 112/06)

- *Uredba o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 55/05)*
- 28. Zakon o nacionalnim parkovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 21/96 i 74/05)
 - *Pravilnik o uslovima i kriterijumima za finansiranje nacionalnih parkova iz Budžeta Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 22/06)*
- 29. Zakon o privatizaciji državnih stanova („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 11/00, 20/00, 35/01, 65/03, 3/04, 70/04, 2/05, 67/05, 118/05, 70/06)
 - *Uredba o postupku javne prodaje poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža u državnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 3/05)*
 - *Pravilnik o uspostavljanju i vođenju knjige uloženih ugovora o prodaji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 60/05)*
 - *Odluka Ustavnog suda RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 117/06)- član 7 stav 4 nije u saglasnosti sa Ustavom RS*
- 30. Zakon o Fondu stanovanja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 11/00, 56/06)
- 31. Zakon o održavanju stambenih zgrada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/02, 65/03) - član 42 ovog zakona- prestaju da važe odredbe člana 63. Zakona o privatizaciji državnih stanova
 - *Odluka Ustavnog suda RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 75/05)- član 21 alineja 10 Zakona o održavanju stambenih zgrada nije u saglasnosti sa Ustavom RS*
- 32. Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/02)
- 33. Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/02)
- 34. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/02, 119/05 - Prečišćen tekst- 28/07)
- 35. Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/02)
- 36. Zakon o zaštiti voda („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/02)
- 37. Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/02)
- 38. Zakon o privatizaciji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 98/04)
 - *Uredba o postupku prodaje poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža u državnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 75/05)*
 - *Pravilnik o uspostavljanju i vođenju knjige uloženih ugovora o prodaji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 60/05)*
- 39. Zakon o rudarstvu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 10/95, 18/95, 10/98, 63/02, Prečišćeni tekst 107/05)
 - *12 propisa SRBiH i 39 propisa SFRJ i 2 pravilnika Republike Srpske koji se odnose na zaštitu na radu*
 - *Pravilnik o utvrđivanju uslova i načina eksploatacije šljunka, pijeska i lomljenog kamena („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 5/04)*

- *Pravilnik o načinu utvrđivanja koncesione naknade za korištenje mineralnih sirovina („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 5/03, 59/05)*
- 40. Zakon o geološkim istraživanjima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 51/04)
- 41. Zakon o električnoj energiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 66/02, 29/03, 86/03 i 111/04)
 - *Odluka o utvrđivanju Prijedloga akcionog plana Republike Srpske za prestruktuiranje i privatizaciju elektroenergetskog sistema u BiH sa Akcionim planom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 66/02 i 13/03)*
 - *Odluka za utvrđivanje kriterija za izbor i imenovanje članova Regulatorne komisije za energiju RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 39/03 i 43/03)*
 - *Odluka o regulatornoj naknadi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 41/04)*
 - *Statut Regulatorne komisije za električnu energiju RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 41/04)*
 - *Poslovnik o radu Regulatorne komisije za električnu energiju RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 41/04)*
 - *Odluka o regulatornoj naknadi („Službeni glasnik RS“, broj: 23/05)*
 - *Pravilnik za izdavanje dozvola i saglasnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 52/05)*
 - *Pravilnik o Tarifnoj metodologiji i tarifnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 61/05)*
 - *Pravilnik o javnim raspravama i rješavanju sporova i žalbi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 71/05)*
 - *Odluka o usvajanju elektroenergetskog bilansa Republike Srpske za period 2006-2008 godine*
 - *Odluka o tarifnim stavovima za nekvalifikovane kupce električne energije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 27/06)*
 - *Rješenje za utvrđivanje cijene električne energije na pragu elektrane („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 27/06)*
 - *Odluka o Tarifnom sistemu za prodaju električne energije u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 28/06 i 40/06)*
 - *Odluka o utvrđivanju Tarifnih stavova za korisnike distributivnih sistema u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 28/06)*
 - *Zaključak u vezi sa obračunom kamata na potraživanja po osnovu isporučene električne energije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 44/06)*
 - *Opšti uslovi za isporuku i snadbjevanje električnom energijom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 66/06)*
 - *Pravilnik o sticanju statusa kvalifikovanog kupca („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 88/06)*
 - *Odluka o osnivanju Javnog osnovnog preduzeća za gasifikaciju Republike Srpske „Srpski gas“ („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 29/06)*
- 42. Zakon o naknadama za korištenje privrednih resursa u svrhu proizvodnje električne energije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 85/03)
- 43. Zakon o zanatsko-preduzetničkoj djelatnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/02, 39/03, 97/04, 34/06)
- 44. Zakon o podsticanju razvoja malih i srednjih preduzeća („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 64/02, 34/06)

45. Zakon o preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 24/98, 62/02, 66/02, 38/03, 97/04 i 34/06)
46. Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 75/04)
 - *Uputstvo i smjernice o načinu postupanja predstavnika državnog kapitala i Fonda za restituciju u postupku usklađivanja statuta preduzeća sa Zakonom o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, broj: 110/04, 33/05)*
47. Zakon o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 25/02 i 91/06)
 - *Poslovnik o radu Komisije za koncesije Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 77/04)*
 - *Odluka o objavlјivanju javnog poziva za prikupljanje samoinicijativnih ponuda za dodjelu koncesije u 2005/2006 godini, za izgradnju malih hidroelektrana snage 5 MW („Službeni glasnik RS“, broj: 68/05 i 111/05)*
 - *Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 103/05)*
 - *Dokument o politici dodjele koncesija („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 31/06)*
 - *Pravilnik o registru koncesija („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 108/06)*
48. Zakon o poljoprivredi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 70/06 i 20/07)
 - *Uredba o upisu u Registar poljoprivrednih gazdinstava („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 11/07)*
49. Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 93/06)
50. Zakon o zemljoradničkim zadругama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 39/03)
51. Zakon o protivgradnoj zaštiti („Službeni glasnik RS“, broj: 18/99)
52. Zakon o ribarstvu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 4/02)
53. Zakon o lovstvu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 4/02)
 - *Pravilnik o načinu, uslovima i postupku davanja lovišta na gazdovanje („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 11/02)*
54. Zakon o obezbeđenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 43/02 i 44/02)
 - *Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja u poljoprivredi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 31/07)*
55. Zakon o šumama („Službeni glasnik RS“, broj: 66/03, 53/05 i 91/06)
 - *Uputstvo o proceduri i načinu utroška sredstava prikupljenih po osnovu vraćanja kredita od hitnog projekta šumarstva BiH za Republiku Srpsku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 106/03)*
 - *Pravilnik o monitoringu zdravstvenog stanja šuma („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 12/04)*
 - *Uputstvo o obrojčavanju pločicama šumskih drvnih sortimenata („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 72/05)*
 - *Odluka o formiranju šumskoprivednih područja u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/05)*
 - *Uredba o knjigovodstvenom evidentiranju investicija u šumarstvu i izgrađenih šumskih kamionskih puteva („Sl.gI.RS“, broj: 25/06)*
 - *Pravilnik o minimalnim uslovima koje moraju ispunjavati izvođači radova u*

šumarstvu- Prečišćeni tekst („Sl.gI.RS“, broj: 26/06)

- Uredba o izmjeni Uredbe o izradi godišnjih planova gazdovanja šumama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 13/07)
- Odluka o izmjeni Odluke o formiranju šumsko-privrednih područja u RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 10/07)

56. Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/06)

- Odluka o utvrđivanji granica oblasnih riječnih slivova, (distrikta) i slivova na teritoriji Republike Srpske, (Službeni glasnik Republike Srpske broj:98/06),
- Naredba o glavnem operativnom planu odbrane od poplava za 2007. godinu, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 5/07),
- Uredba o klasifikaciji voda i kategorizaciji vodotoka (Službeni glasnik Republike Srpske broj 42/01),
- Uputstvo o postupku i rokovima obračunavanja i plaćanja opštih i posebnih vodoprivrednih naknada (Službeni glasnik Republike Srpske broj 27/01),
- Pravilnik o uslovima ispuštanja otpadnih voda u javnu kanalizaciju, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 44/01),
- Pravilnik o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske vode, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 44/01),
- Pravilnik o načinu i metodama određivanja stepena zagađenosti otpadnih voda kao osnovice za utvrđivanje vodoprivreden naknade, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 44/01),
- Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati vodoprivredne laboratorije kao pravna lica ili u okviru pravnih lica koje vrše određenu vrstu ispitivanja
- površinskih, podzemnih i otpadnih voda, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 44/01),
- Pravilnik o tretmanu i odvodnji otpadnih voda za područja gradova i naselja gdje nema javne kanalizacije (Službeni glasnik Republike Srpske broj 68/01),
- Pravilnik o mjerama zaštite, načinu određivanja i održavanja zona i pojaseva sanitарне zaštite, područja na kojima se nalaze izvorišta, kao i vodnih objekata i voda namjenjenih ljudskoj upotrebi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 7/03),
- Pravilnik o načinu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 9/00),
- Odluka o visini vodoprivrednih naknada, (Službeni glasnik Republike Srpske broj 55/01, 49/02 i dr.)

57. Zakon o javnim putevima („Službeni glasnik RS“, broj: 3/04 i 51/04)

- Pravilnik o održavanju javnih puteva i objekata („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 23/05)
- Uredba o regulisanju visine naknade za vanredne prevoze na putevima RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/06)
- Uredba o regulisanju visine naknade za korištenje zemljišta koje pripada putu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/06)
- Uredba o regulisanju visine naknade za postavljanje natpisa u putnom i zaštitnom pojasu puta („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/06)
- Uredba o regulisanju visine naknade za lokaciju i izgradnju objekta u zaštitnom pojasu puta koji se priključuje na javni put („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/06)
- Odluka o osnivanju Javnog preduzeća „Autoputevi Republike Srpske“(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 111/06)

- *Odluka o primjeni smjernica za projektovanje, građenje, održavanje i nadzor na putevima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 111/06)*
 - *Odluka o visini godišnje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 117/06)*
58. Zakon o telekomunikacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 19/96, 71/02, 64/06)
59. Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 4/00, 26/01, 85/03, 49/04, 109/05, 2/06)
60. Zakon o željeznicama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 58/01, 110/03)
61. Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju željezničkog saobraćaja od interesa za Republiku Srpsku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 34/06)
62. Zakon o administrativnim taksama i naknadama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 73/06)
63. Zakon o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja iz budžeta gradova i opština na području Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 64/05)
64. Zakon o stranim ulaganjima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 25/02, 24/04)
65. Zakon o trezoru („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/05)
66. Zakon o unutrašnjoj plovidbi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 58/01, 33/06)
67. Zakon o trgovini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/96, 25/96, 52/01, 37/06)
68. Zakon o turizmu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 55/03)
 - *Pravilnik o kriterijumima za raspodjelu novčane pomoći za razvoj turizma („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 57/05)*
 - *Pravilnik o kriterijumima, načinu i postupku određivanja kategorije turističkog mjesto („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 73/06)*
69. Zakon o ugostiteljstvu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 3/04, 37/06)
70. Zakon o boravišnoj taksi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/05)
71. Zakon o javnim službama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 17/92, 11/93, 21/96)
72. Zakon o osnovnoj školi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 38/04, 62/04)
73. Zakon o srednjoj školi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 38/04, 62/04)
74. Zakon o visokom obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 85/06)
75. Zakon o kulturnim dobrima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 11/95)
 - *Pravilnik o finansiranju javnih potreba u kulturi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/05)*
76. Zakon o sportu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 4/02, 66/03)
77. Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 18/99, 23/99, 58/01, 62/02)

78. Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 5/93, 15/96, 110/03)
79. Zakon o dječijoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 15/96, 10/98, 26/01, Prečišćen tekst 4/02)
80. Zakon o prenosu i rješavanju neriješenih zahtjeva za povrat stanova u posjed u društvenom vlasništvu ili nekretnina u privatnom vlasništvu podnesenih Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglice („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 3/04, 34/04)
81. Zakon o javnom redu i miru („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/07)
82. Zakon o zaštiti od požara („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/95, 16/02, 2/05)
83. Zakon o civilnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 26/02, 39/03)
84. Zakon o bibliotečkoj djelatnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 52/01, 39/03)
85. Zakon o izdavačkoj djelatnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 46/04)
86. Zakon o muzejskoj djelatnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 35/99)
87. Zakon o pozorišnoj djelatnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 25/02)
88. Zakon o učeničkom i studentskom standardu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 18/94)
89. Zakon o učeničkom standardu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 93/06)

FEDERACIJA BOSNE i HERCEGOVINE:

1. Zakon o Vladi BiH (Sl. novine 2/06, 8/06)
2. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH (Sl. novine Federacije BiH 2/06)
3. Zakon o doprinosima (Sl. novine Federacije BiH 17/06, 1/02, 16/01, 37/01, 35/98)
4. Zakon o poticanju razvoja male privrede (Sl. novine Federacije BiH 19/06)
5. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH (Sl. novine Federacije BiH 22/06, 37/03, 54/01, 32/98, 26/96)
6. Zakon o privatizaciji preduzeća (Sl. novine Federacije BiH 42/06, 28/04, 44/04, 27/02, 33/02, 61/01, 32/00, 45/00, 27/97, 8/96)
7. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (Sl. novine Federacije BiH 49/06)
8. Zakon o koncesijama (Sl. novine Federacije BiH 61/06, 40/02)
9. Zakon o vodama (Sl. novine Federacije BiH 70/06, 18/98)
10. Zakon o javnim preduzećima u FBiH (Sl. novine Federacije BiH 8/05)
11. Zakon o obrtu (Sl. novine Federacije BiH 11/05, 27/03, 52/02)
12. Zakon o registraciji poslovnih subjekata u FBiH (Sl. novine Federacije BiH 27/05, 68/05)
13. Zakon o građevinskom zemljištu FBiH (Sl. novine Federacije BiH 67/05)
14. Zakon o privrednim društvima (Sl. novine Federacije BiH 68/05, 29/03, 02/02, 23/99)
15. Zakon o inspekcijama u FBiH (Sl. novine Federacije BiH 69/05)
16. Zakon o poreskoj upravi FBiH (Sl. novine Federacije BiH 28/04, 32/00, 18/96)
17. Zakon o slobodnim zonama (Sl. novine Federacije BiH 37/04)
18. Zakon o šumama (Sl. novine Federacije BiH 37/04, 29/03, 20/02)
19. Zakon o investiranju javnih sredstava (Sl. novine Federacije BiH 77/04)
20. Zakon o turističkim zajednicama i unapređenju turizma u BiH (Sl. novine Federacije BiH 28/03, 19/96)
21. Zakon o turističko-ugostiteljskoj djelatnosti (Sl. novine Federacije BiH 28/03, 19/96)
22. Zakon o upravljanju otpadom (Sl. novine Federacije BiH 33/03)
23. Zakon o zaštiti zraka (Sl. novine Federacije BiH 33/03)
24. Zakon o zaštiti voda (Sl. novine Federacije BiH 33/03)
25. Zakon o zaštiti okoliša (Sl. novine Federacije BiH 33/03)
26. Zakon o zaštiti prirode (Sl. novine Federacije BiH 33/03)
27. Zakon o Fondu za zaštitu okoliša FBiH (Sl. novine Federacije BiH 33/03)

28. Zakon o izdvajanju i usmjeravanju dijela prihoda ostvarenog korištenjem hidroakumulacionih objekata (Sl. novine Federacije BiH 44/02)
29. Zakon o prostornom uređenju (Sl. novine Federacije BiH 52/02)
30. Zakon o građenju (Sl. novine Federacije BiH 55/02)
31. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Sl. novine Federacije BiH 1/98)

Literatura

Bertović Hrvoje, Kaganova Olga, Rutledge John; "Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne/područne (regionalne) samouprave"; (2004); Zagreb: The Urban Institute: Savez Udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske.

Biancalani Riccardo, Brown Douglas, Dewit Paul, Clementi Sylvia, Ljuša Melisa; "Učešće u razvoju načina korištenja zemljišta na općinskom nivou u BiH/Priručnik"; (2004); Projekat GCP/BiH/002/ITA "Inventar stanja zemljišnih resursa u Bosni i Hercegovini u poslijeratnom periodu"; FAO; Sarajevo.

Bublin Mehmed; "Pregled poslijeratne situacije zemljišnih resursa u BiH"; (2004) FAO Office Sarajevo. Projekat: GCP/BiH/002/ITA; Sarajevo.

Dervišević Emir; "Doprinos raspravi o mehanizmima fiskalnog izjednačavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine"; (2006 – 2007); Fond Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u BiH; Verzija br. 3.

Kaganova Olga, McKellar James, Peterson George; "Managing Government Property Assets: International Experiences"; (2006); Urban Institute Press.

Kremenović Ostoja; „Menadžment lokalne samouprave”; (2004); Grafomark Laktaši. Banja Luka.

Kremenović Ostoja; „Propisi o ličnom statusu građanina u BiH”; (2004); Grafomark Laktaši. Banja Luka.

Kugler William R., Ramić Senka, Kopajtich-Škrlec Nives; „Analiza funkcionalnih zadaća lokalne samouprave i preporuke za daljnju decentralizaciju-Nacrt”; (2006); Savez Udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske, USAUD/Croatia.

Lenić Brankica; "Bosnia and Herzegovina on the Path to Fiscal Equalization"; (2007); LGI OSI Budapest: The Fiscal Decentralisation Initiative for Central and Eastern Europe.

Milutinović Slobodan; "Lokalna agenda 21 / Uvod u planiranje održivog razvoja"; www.skgo.org.

Miović Zdravko; „Kako do dobre uprave/Vodič za opštinske uprave u BiH”; (2004); EDA Banja Luka.

Miović Zdravko; „Vozimo li „na ljeru”?/Kako se ostvaruju strategije LER-a u BiH”; (2007); EDA Banja Luka; Originalna verzija studije objavljena u knjizi „Talk is Cheap: Turning Local Economic Development Strategies into Reality in Transition Countries”; Budimpešta.

Mušec Marija, Pigey Juliane; „Usklađenost hrvatskoga zakonodavnog okvira s europskom poveljom o lokalnoj samoupravi”; USAID-The Urban Institute.

Péteri Gábor; "Fiscal Equalization in South Eastern Europe"; (2006); Published in Budapest by Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe;

Péteri Gábor; "From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe"; (2003); Study prepared under a joint project of the Serbia Local Government Reform Program, funded by USAID and LGI OSI Budapest.

Savanović Sara, Miović Zdravko; „Upravljanje finansijskim i ljudskim resursima”; (2007); EDA Banja Luka.

Swianiewicz Paweł; "Foundations of Fiscal Decentralization – Benchmarking Guide for Countries in Transition"; (2003); LGI-OSI Budapest.

Zlokapa Zdravko i grupa autora; „Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH”; (2006); EDA Banja Luka.

Zlokapa Zdravko, Draganić Aleksandar, Bijelić Branislav, Miović Zdravko, Karapetrović Ranko; „Popravke ili prepravka?/Analiza opcija razvoja lokalne samouprave u RS i FbiH”; (2008); EDA Banja Luka.

Zlokapa Zdravko, Milinković Dragan, Ploštajner Zlata, Kopajtich-Škrlec Nives, Angelov Goran; „Kocka do kocke-dobro je dobro graditi/Modeli organizacije lokalne samouprave”; (2007); EDA Banja Luka.

Young Eóin, Lisa Quinn; "Writing Effective Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe"; (2002); LGI OSI Budapest.

„Evropska gradska povelja”; (1992); Savjet Evropske stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE). Strazbur, www.prostor.cg.yu/INTEGRACIJE/.

"Governance structures in BiH – capacity, ownership, EU integration, functioning state"; (2007); Foreign Policy Initiative BH.

„Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”; www.bbnet.org.yu/blnet/yug/povelja.htm.

„Model zakona o imovini lokalne samouprave sa komentarom”; (2004); Centar za javnu i lokalnu upravu - PALGO CENTAR. Beograd.

„Nacrt Zakona o imovini lokalne samouprave”; (2005); Stalna konferencija gradova i opština i Centar za javnu i lokalnu upravu (PALGO Centar), Beograd.

„Participatory Land Use Development Project (PLUD) u BiH”. www.plud.ba

„Proces izgradnje strategije/Korištenje metodologije dobre prakse EU za pomoć u izradi vaše strategije razvoja”; EU RED – Projekt Evropske unije za regionalni ekonomski razvoj u BiH. <http://www.eured-bih.org/ba/publications.htm>.

„Prostorni plan Republike Srpske do 2015. Godine”; www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Vlada/Documents/ProstorniPlan.pdf.

„Upravljanje imovinom u vlasništvu gradske uprave”; (2006); Časopis „Novosti” broj 5. Izdavač „The Urban Institute – ugovorni partner USAID. Zagreb.

„Uvođenje principa i mehanizama transparentne, efikasne i korisnički orijentisane lokalne uprave u BiH”; (2002); EDA Banja Luka.

„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Republike Hrvatske”; NN 33/01.

„Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Slovenije”; Službeni listovi br.72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 70/00, 6/94, 45/94, 20/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 59/59).

„Ekonomski decentralizacija i lokalna samouprava”; (2004); Sveučilište u Rijeci – Ekonomski fakultet Rijeka, Cleveland State University, USAID, Urban Institute.

“Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus”; (2005); UNDP Bratislava.

“Izvještaj br. 36156-BiH: “Bosna i Hercegovina: Obračun sa fiskalnim izazovima i jačanje perspektiva za rast/Pregled javne potrošnje i institucija”; (2006); Dokument Svjetske banke. Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje Region Evrope i srednje Azije