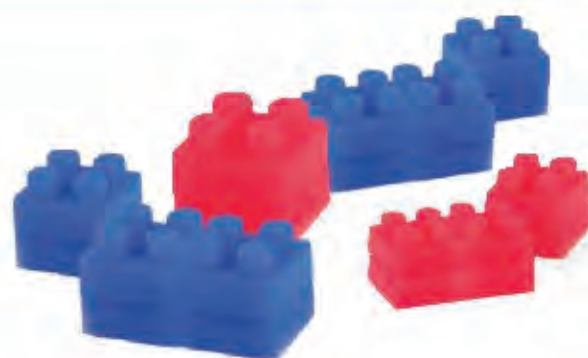
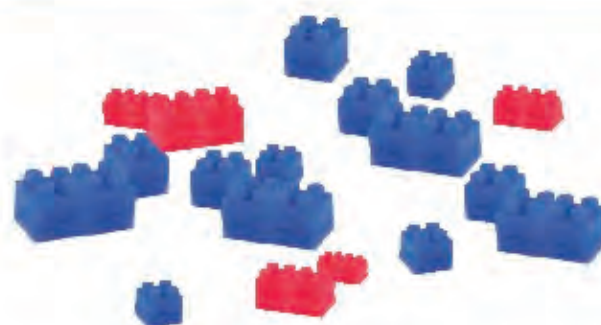


dobro je dobro graditi

# POPRAVKE ILI PREPRAVKA?

-analiza opcija razvoja lokalne samouprave u RS i FBiH-





**Studija je proizvod razvojne agencije Eda iz Banjaluke (za više informacija pogledati [www.edabl.org](http://www.edabl.org)). Pripremljena je od strane tima eksperata koji čine: prof. dr Zdravko Zlokapa, mr Aleksandar Draganić, mr Branislav Bijelić, Ranko Karapetrović i mr Zdravko Miović (vođa tima).**

**Banjaluka, maj 2008.**

**Studija je pripremljena uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH i Inicijative za reformu lokalne i javne uprave Instituta otvoreno društvo iz Budimpešte.**

## PREDGOVOR

Ova studija je pripremljena u okviru projekta *Razvoj i uvođenje modela višetipskih jedinica lokalne samouprave u BiH*, kojeg realizuje razvojna agencija Eda, uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH i Inicijative za reformu lokalne i javne uprave Instituta otvoreno društvo iz Budimpešte. Sam projekat je jedan od prioriteta *Strategije razvoja lokalne samouprave u BiH*, koju smo kreirali 2006. godine uz podršku vodećih gradova i opština, te uz konsenzus svih zainteresovanih učesnika iz javnog i nevladinog sektora.

Studija istražuje mogućnosti promjene osnovnog modela lokalne samouprave u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, kroz analizu raspoloživih opcija njene teritorijalne i funkcionalne reorganizacije. Osnovne opcije razvoja lokalne samouprave, koje su prethodno identifikovane kroz studije slučaja Danske, Slovenije, Hrvatske, Makedonije i BiH (objavljene u knjizi "Kocka do kocke: dobro je dobro graditi" 2007. godine), ovdje su ispitane sa aspekta mogućnosti i posljedica primjene u BiH. Obuhvaćene su samo izgledne opcije, koje imaju najjači oslonac u prošlim i sadašnjim konstelacijama.

Urađena analiza je kompleksna i cjelovita. Svaka od opcija "propuštena" je kroz prizmu prostorno-demografskih okolnosti, ekonomsko-finansijskih implikacija, socijalno-političkih procjena i, na kraju, neophodnih intervencija u pravnoj regulaciji. Procjena prihvatljivosti rješenja za ključne aktere izvedena je na osnovu anketiranja načelnika opština i poslanika u entitetskom parlamentu.

Studija je rezultat predanog rada interdisciplinarnog tima eksperata, koji pokrivaju različita područja ekspertize (od socijalno-političke sfere i ekonomsko-finansijskih analiza, do prostornog planiranja i normativne sfere), djeluju u različitim sektorima i različitim institucijama (od javnog, do privatnog i nevladinog sektora, od skupštinske administracije, preko fakulteta i zavoda do *think tank* organizacije). Ključni su doprinosi profesora Zdravka Zlokape (u pogledu metodologije, sintetizovanja pojedinačnih segmenata analize i, posebno, u najosjetljivijem, socijalno-političkom sloju analize), mr Aleksandra Draganića (u ekonomsko-finansijskom aspektu analize, te obradi i analizi rezultata anketiranja), mr Branislava Bijelića (u analizi i simulacijama prostorno-demografskih okolnosti) i Ranka Karapetrovića (u normativno-pravnom aspektu analize).

U dilemi da li da ponudimo obimniju i detaljniju verziju, kakva je pogodnija za stručnu javnost, ili sažetiju, kakvu preferira politička javnost i donosioci odluka, odlučili smo se za prvu varijantu. Ne zato što više cijenimo stručnu od političke javnosti (i jedna i druga su veoma važne), već zbog važnosti, težine i osjetljivosti problema koji je u fokusu analize. Prisjetimo se da je reforma opština u Engleskoj i Velsu odlagana skoro čitav vijek zbog nagoviještenog otpora građana, a da se iz istog razloga reforma lokalne samouprave u Švedskoj protekla skoro pola vijeka. To, naravno, nipošto ne znači da se zalažemo za odlaganje takve reforme kod nas. Stalo nam je do djelotvornih promjena, zasnovanih na ozbiljnim analizama. Ovdje se radi o jednoj takvoj analizi, koja preporučuje postepene promjene.

Banjaluka, maj 2008.

Zdravko Miović, vođa tima

## Sadržaj:

<b>SAŽETAK</b>	<b>5</b>
<b>UVOD</b>	<b>8</b>
<b>Istorijska pozadina</b>	<b>8</b>
<b>Ekonomska pozicija lokalne samouprave</b>	<b>9</b>
<b>Opšte opcije razvoja</b>	<b>12</b>
<b>Lokalna samouprava kao činilac razvoja</b>	<b>14</b>
<b>Razvojni trendovi</b>	<b>14</b>
<b>Problem u središtu analize</b>	<b>15</b>
<b>METODOLOŠKA OBJAŠNJENJA</b>	<b>17</b>
<b>Kompleksna analiza: koliko neophodna, toliko i teška</b>	<b>17</b>
<b>Kako mjeriti nemjerljivo?</b>	<b>20</b>
<b>Dvije napomene o stilu</b>	<b>23</b>
<b>POLICY OPCIJE</b>	<b>24</b>
<b>A) Status quo opcija</b>	<b>26</b>
Zadržavanje ogromnih teritorijalnih i demografskih razlika	26
Povećanje razlika u nivou razvijenosti	27
Produbljivanje negativnih društvenih i političkih trendova	31
I za status quo neophodna pravna nadogradnja	33
<b>B) Model „Male opštine“</b>	<b>36</b>
Od 142 do 348 opština	36
Znatna redukcija ekonomske moći i nadležnosti	36
Odgovara lokalnoj eliti i političkim partijama	41
Razdvajanje upravnog i samoupravnog djelokruga	43
<b>C) Model „Velike opštine“</b>	<b>46</b>
Od 142 do 97 opština	46
Najprihvatljivije sa ekonomskog aspekta	46
Smanjenje ekonomske i političke zavisnosti od entiteta i kantona	50
Bez značajnih izmjena zakonodavnih i institucionalnih rješenja	52
<b>D) Model „Zadrži i poboljšaj“</b>	<b>53</b>
Minimalne teritorijalne korekcije	53
Korekcije nadležnosti i intervencije u fiskalnoj sferi	53
Između prividnih i stvarnih promjena	55
Nova, suptilnija normativna rješenja	57
<b>Šta je prihvatljivo</b>	<b>59</b>
<b>DODATAK I: STAVOVI NAČELNIKA I POSLANIKA</b>	<b>60</b>
<b>DODATAK II: TABELE</b>	<b>75</b>

## SAŽETAK

Iako je reforma lokalne samouprave počela prije više od jedne decenije, donošenjem novih zakona o lokalnoj samoupravi (sada već davne 1991. god. u RS i 1995. god u FBiH), rezultati na ovom području još uvijek su prilično skromni. Svi drugi stubovi izgradnje stabilne države – stvaranje novih institucija, uvođenje vladavine zakona, ekonomske reforme i pogotovo povratak izbjeglica – dobijali su od domaćih vlada i od Evropske unije više sredstava i pažnje nego lokalna samouprava. Trebalo je da prođe desetak godina da se uvidi da su svi nosivi stubovi društva i države utemeljeni u opštinama i da nijedan od njih nije stabilan ako je tlo na kojem stoji nesigurno. Drugim riječima, pokazalo se da se ni ekonomski sistem ni centralne državne institucije ne mogu uspješno reformisati ukoliko se u skladu s njima ne reformiše i razvija i sistem lokalne samouprave.

Reforma lokalne samouprave se ipak odvija, zahvaljujući podršci pojedinačnih donatora, s jedne, i naporima lokalnih vlasti i nevladinog sektora, s druge strane. Što se tiče vlade(a), dosadašnje promjene su dobrim dijelom bile posljedica političkih mjera koje su se bavile drugim problemima i lokalnu samoupravu su doticale tek marginalno, izazivajući pri tome u opštinama različite poremećaje. Povlačenje međuentitetske linije, na primjer, uzgred je stvorilo desetinu patuljastih opština koje se ne uklapaju u postojeći model (u kojem dominiraju srednje i velike opštine), ekonomski su neodržive, a ne daju se ukinuti. Zbog nepredvidljivih posljedica koje donosi stihijski razvoj, potrebno je čim prije prići planiranju razvoja lokalnih zajednica. To planiranje mora da obuhvati dva institucionalna nivoa – entitetski i opštinski. Ovaj dokument bavi se samo prvim nivoom i izlaže različite opcije kojima razvoj lokalne samouprave može da krene.

Modeli razvoja zavise od postojećih institucionalnih i teritorijalnih struktura ali zavise i od stanja koje se projicira kao poželjno. Postojeće stanje pri tome se uzima kao izvor različitih ograničenja. Valja imati na umu da se ograničenja najčešće poimaju i tumače vrlo pristrasno: objektivno nepremostivom preprekom proglašava se ono što ne odgovara nekoj moćnoj društvenoj grupi ili, što je češći slučaj, što se ne uklapa u planove vladajuće političke opcije. U ovoj analizi uzete su u obzir sve ove okolnosti i odnosi moći, što je rezultiralo sužavanjem izbora mogućih policy opcija na sljedeće četiri, između kojih treba izabrati najdjelotvorniju, dakle

opciju koja odgovara, kako po kvalitetu, tako i po prihvatljivosti za najvažnije aktere od kojih zavisi njeno usvajanje i realizacija. Kompleksna, višeslojna analiza ovih opcija obuhvatila je prostorno-demografske okolnosti, ekonomsko-finansijske implikacije, socijalno-političke procjene i neohodne intervencije u pravnoj regulaciji.

1. Opcija „*status quo*“ podrazumijeva da se u sistemu lokalne samouprave ništa suštinski ne promijeni, da opstanu sve postojeće demografski, ekonomski i teritorijalno neujednačene opštine i da se sistem nastavi prilagođavati promjenama u okruženju reaktivnim i iznuđenim adaptacijama. Zadržava se postojeća monotipna struktura opština i postojeća zavisnost opština od centralnih državnih organa, a vjerovatno se smanjuje participacija građana.

2. Opcija „*male opštine*“ donijela bi teritorijalno i demografsko usitnjavanje postojećih opština (umjesto sadašnje 143 opštine u BiH bi bilo konstituisano oko 350 lokalnih zajednica), bitno smanjivanje njihovih nadležnosti i vjerovatno povećanje zavisnosti opština od viših nivoa vlasti koji bi preuzeli obavljanje dosadašnjih opštinskih poslova. Postoji mogućnost da u tako malim opštinama poraste participacija građana ali je vjerovatnija mogućnost da male opštine postanu plijen lokalnih mafija ili lokalnih stranačkih ekspozitura.

3. Opcija „*velike opštine*“ značila bi ukidanje malih i neodrživih opština i stvaranje demografski i ekonomski snažnih jedinica lokalne samouprave s povećanim brojem ovlaštenja i sa aparatom sposobnim da ih izvršava na zadovoljstvo građana. Provođenje ove opcije računa na tačnost teorije racionalnog izbora i na to da će javni interes uvijek prevagnuti nad egoističnim interesima pojedinih socijalnih grupa i opština – što uopšte nije sigurno.

4. Opcija „*zadrži i poboljšaj*“ ne bi se hvatala u koštac sa dubokim promjenama koje obično podrazumijevaju intenzivne sukobe s grupama i interesima koji se protive promjenama. Ova opcija preporučuje napredovanje sitnim koracima („*step by step*“). To znači da bi se, uz minimalne teritorijalne korekcije, promjene odnosile na prilagođavanje nadležnosti realnim mogućnostima opština, tj. predviđa se uvođenje politipske strukture opština (recimo gradske, obične i seoske) s odgovarajućim nadležnostima. U ovom modelu bi trebalo obezbijediti ko će obavljati oduzete nadležnosti u manjim opštinama, a u model bi trebalo ugraditi dodatne mehanizme nadzora i kontrole.

Stvar je političkog izbora i procjene koja je od ovih opcija najprihvatljivija, pri čemu treba imati na umu da politički izbor nije objektivniji već je u najvećoj mjeri interesno uslovljen i da

zavisi od odnosa moći. U sklopu ove policy analize izvršeno je i ispitivanje stavova i mišljenja dvije grupe ispitanika koji, prema teoriji institucionalizma, imaju odlučujući uticaj na ostvarivanje postojećeg modela lokalne samouprave i koji će presudno uticati na eventualno redizajniranje tog modela ili njegovu zamjenu nekim posve drugačijim. To su poslanici u entitetskim parlamentima i načelnici opština. Prvi donose zakone kojima se regulišu teritorijalna organizacija i lokalna samouprava, drugi te zakone primjenjuju i po njima žive. Kod obje grupe ispitanika uočava se sklonost da se postojeća teritorijalna i institucionalna rješenja prihvate kao trajna iako ne i kao dobra rješenja. Prag spremnosti na promjene u pogledu teritorijalne organizacije je nizak: blaga većina načelnika i skoro dvije trećine poslanika spremni su da prihvate samo minimalne teritorijalne korekcije. Istovremeno, više od tri četvrtine u obje grupe ispitanika prihvatilo bi nešto fleksibilniji pristup u pogledu obima nadležnosti, koji bi vodio prilagođavanju nadležnosti stvarnim kapacitetima i potrebama opština.



# I

## UVOD

### Istorijska pozadina

Lokalna samouprava, kao dio šireg političkog sistema, izložena je tokom posljednje decenije dubokim promjenama kao i cijelo bh društvo koje je prije petnaestak godina prihvatilo novu paradigmu razvoja posve drugačiju, čak suprotnu, od dotadašnje. Planska privreda zamijenjena je tržišnom i kompetitivnom ekonomijom, jednopartijsko uređenje nadomješteno je višepartijskim i pluralističkim političkim sistemom, a društveni odnosi u cjelini postali su manje rigidni i više relaksirani. U susretu sa visokorazvijenim kapitalističkim privredama pokazale su se sve ekonomske i političke slabosti socijalizma; svaka od zemalja u tranziciji rješavala je svoje probleme na svoj način ali u okviru jedinstvene - demokratsko-kapitalističke - paradigme modernizacije već primijenjene u mnogim razvijenim zemljama.

Jugoslovenski socijalizam - koji se kao *benevolentni totalitarizam* ponešto i razlikovao od tvrdokornog totalitarizma kakav je postojao u Istočnoj Evropi - ostavio je zemljama sljednicama bivše Jugoslavije, pa tako i Bosni i Hercegovini, u nasljeđe specifičan vid lokalne samouprave, tzv. *komunalni sistem*, zapravo oblik primjene integralnog samoupravljanja na lokalnom nivou. Lokalna samouprava je bila samo emanacija države pa su opštine u socijalističkoj BiH bile opterećene državnim poslovima i upravljanjem lokalnom privredom, svakako nauštrb obavljanja elementarnih komunalnih i drugih usluga koje opštine inače pružaju svojim građanima. Pošto je ideološki model komunalnog sistema predviđao da se na opštine-komune prenosi sve veći broj državnih funkcija, to je i opština bila zamišljena kao teritorijalno velika, demografski mnogoljudna, ekonomski zaokružena i kadrovski kapacitirana administrativna jedinica sposobna da obavlja mnoge nadležnosti.

U ostvarivanju ovoga modela nije se daleko stiglo osim u teritorijalnoj transformaciji opština koje su postepeno ukрупnjivane dok nisu postale – statistički posmatrano – najveće i najmnogoljudnije u Evropi.

Teritorijalna reorganizacija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini se od II svjetskog rata do 1992. godine kretala prema prostornom i demografskom ukрупnjavanju, da bi prije svega kao posljedica ratnih dešavanja i međuentitetskog razgraničenja u posljednjih 16 godina došlo do određenog prostornog i demografskog usitnjavanja. Sljedeća tabela pokazuje promjene u teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave u BiH u zadnjih 55 godina.

Tabela 1 - Razvoj teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (BiH) u periodu 1952 – 2007.

RAZVOJ TERITORIJALNE ORGANIZACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH) U PERIODU 1952 - 2007.					
GODINA	POVRŠINA BiH (km <sup>2</sup> )	BROJ STANOVNIKA BiH	BROJ OPŠTINA U BiH	PROSJEČNA POVRŠINA OPŠTINE U BiH (km <sup>2</sup> )	PROSJEČAN BROJ STANOVNIKA OPŠTINE U BiH
1952	51221*	2791000**	418	122,54	6677
1962	51197	3336000**	122	419,65	27344
1991	51197	4377033	109	469,70	40156
2007	51197	3873000	142	360,54	27275
* Površina BiH 1953. godine					
** Broj stanovnika sredinom godine - procjena					
IZVOR: Prostorno planska dokumentacija, autorove kalkulacije					

Iz tabele je vidljivo da je prosječna veličina opštine od 122.54 km<sup>2</sup> u 1952. godini narasla na 360.54 km<sup>2</sup> 2007. godine, odnosno prosječna veličina opštine se gotovo utrostručila. U demografskom pogledu, u istom periodu, prosječna opštine se učetverostručila.

Ekonomski i socijalni razvoj nije pratio ove prostorno-demografske promjene pa su jugoslovenske opštine ipak ostale među najnerazvijenijim i najsiromašnijim lokalnim zajednicama u Evropi.

## Ekonomska pozicija lokalne samouprave

Bosna i Hercegovina ne predstavlja tipičan primjer jednog cjelishodnog pristupa zadovoljenju potreba građana u smislu funkcionisanja javne ekonomije, a time i mehanizama koji ekonomske efekte određenih aktivnosti distribuiraju na veći broj građana. Razrušena nakon rata i mentalno osakaćena uslijed brojnih ideoloških neuspjeha prethodnog socijalističkog sistema, Bosna i Hercegovina je ušla u proces izgradnje vlasti i uprave koji je trebao da bude u funkciji njenih građana. Kako je iz rata izašla sa četiri nivoa vlasti (neki navode i pet s obzirom na postojanje *lex specialis* jedinica lokalne samouprave), problem finansiranja i stvaranje uravnoteženih ekonomskih cjelina izašao je u prvi plan.<sup>1</sup> Tako je i lokalna samouprava,

<sup>1</sup> Prema Samjuelsonu i Nordhausu državni rashodi (ali i državna kontrola) rastu brže od rasta ostalih ekonomskih aktivnosti u kriznim periodima –depresijama, ratovima ili brigama za društene probleme kao što je siromaštvo, te se

zaboravljena i zapuštena od strane donosilaca odluka na najvišem nivou (uključujući i međunarodne arbitre), ostala na repu dešavanja tokom stvaranja ekonomski jedinstvenog prostora, demokratske tržišne privrede, privatizacionih procesa, raspolaganja imovinom, itd.

Teritorijalna organizacija i konsekventna distribucija funkcija države i društva uveliko utiče i na ekonomski položaj određenog nivoa vlasti. Sa obzirom da BiH ima četiri nivoa vlasti (državni, entitetski, kantonalni – u entitetu FBiH i lokalni), nije ni iznenađujuća pozicija jedinica lokalne samouprave u ovim odnosima. Prema podacima u Tabeli 2 u dodatku, vidimo da je izdvajanje za opštine znatno manje u FBiH u odnosu na RS (2,27% u odnosu na 7,28% entitetskog bruto društvenog proizvoda). Istovremeno, izdvajanje za srednji nivo vlasti (entitetski i kantonalni nivo u FBiH, te entitetski nivo u RS) je niže u RS (16,83% entitetskog BDP-a) u odnosu na FBiH (20,26% entitetskog BDP-a). Podaci o izdvajanju za vanbudžetske fondove (penziono-invalidskog osiguranja, zapošljavanja, zdravstvenog osiguranja i dječije zaštite) su oprilike na identičnom nivou entitetskih BDP-a (13,12% u RS te 14% u FBiH).

Na strukturu potrošnje znatno utiče sistem finansiranja, zasnovan na kantonalnim propisima koji je uveliko korigovan novim Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH<sup>2</sup>.

	Kantoni									
	Bosansko-podrinjski	Herceg-bosanski	Herceg-neretvanski	Posavski	Sarajevski	Srednjo-bosanski	Tuzlanski	Unsko-sanski	Zapadno-hercegovacki	Zenicko-dobojski
Učešće opštinskih rashoda u kantonalnim rashodima	11,26%	23,94%	49,53%	12,79%	6,06%	23,49%	31,68%	26,81%	19,04%	11,10%
Izvor: Revizorski izvještaji; OMA; vlastiti proračuni										

Odnos kantona prema opštinskim vlastima u FBiH je vidljiv u Tabeli gore gdje se procenat potrošnje po opštinama kreće od 6,06% kantonalnih rashoda u Sarajevskom kantonu do 49,53% kantonalnih rashoda u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Ovako velike razlike u izdvajanjima za lokalnu samoupravu posljedica su ekonomske moći pojedinih kantona, neujednačenosti odnosa kantona prema jedinicama lokalne samouprave uprave i ogromnom diskrecionom pravu u prenosu nadležnosti i funkcija, a konsekventno tome i sredstava za njihovo

---

u tim slučajevima djelatnosti vlade šire. Nakon što se kriza završi, državna kontrola i potrošnja se nikada ne vraća na prethodni nivo.

<sup>2</sup> Prema Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, opštinama pripada 8,42% prihoda od indirektnih poreza FBiH, najmanje 28,5% prihoda od poreza na plate, naknade za korištenje i uređenje gradskog građevinskog zemljišta te druge naknade i takse u skladu sa lokalnim propisima

ispunjavanje. Struktura opštinskih prihoda je takva da je odnos poreskih i neporeskih prihoda u skoro jednakom omjeru 50:50.<sup>3</sup>

U Republici Srpskoj, jedinice lokalne samouprave imaju relativno dobru poziciju ako se posmatra pokazatelj u vidu učešća javne potrošnje na lokalnom nivou u odnosu na entitetski bruto društveni proizvod. Naime, ako se uzme ovaj pokazatelj, jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj su u boljem položaju nego jedinice u Sloveniji gdje se na lokalnom nivou troši 3,5 % BDP-a, Hrvatskoj (5,16 % BDP), Makedoniji (1,7 % BDP). Ovakva situacija je posljedica boljeg odnosa entitetskog nivoa prema lokalnom nivou kada je u pitanju odluka o pripadnosti prihoda.<sup>4</sup> Struktura prihoda jedinica lokalne samouprave u RS je takva da oko 2/3 prihoda jedinica lokalne samouprave dolazi od poreza (naročito je značajna komponenta indirektnih poreza) dok 1/3 otpada na neporeske prihode (uključujući grantove).<sup>5</sup> Struktura najvažnijih prihoda opština u RS i FBiH se vidi na grafikonima u dodatku.

Navedena analiza ekonomsko-finansijsko okvira u kojem funkcionišu dva sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (u Republici Srpskoj i Federaciji BiH) jako je bitna i za razmišljanje o tome do čega bi i u kom obliku dovela neka od mogućih policy opcija usklađivanja teritorijalne organizacije i obima nadležnosti jedinica lokalne samouprave i služice nam kao polazna osnova za analizu raspoložih opcija.

---

<sup>3</sup> Prema regresionoj analizi odnosa broja stanovnika i vrste opštinskih prihoda (izračunavanje koeficijenta determinacije), utvrđeno je da je 76,57% poreskih prihoda opštine objašnjeno sa brojem stanovnika, dok ostalo otpada na druge faktore (odnos kantona prema opštini u raspodjeli prihoda, te drugim neobjašnjenim faktorima).

<sup>4</sup> Prema Zakonu o budžetskom sistemu RS, opštinskim budžetima pripada: 24% prihoda od indirektnih poreza koji pripadaju RS, 25% poreza na dohodak građana, 70% naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, 70% naknada za korišćenje mineralnih sirovina, 30% oduzete imovinske koristi i sredstava dobijenih od prodaje predmeta iz nadležnosti Republičke tržišne inspekcije.

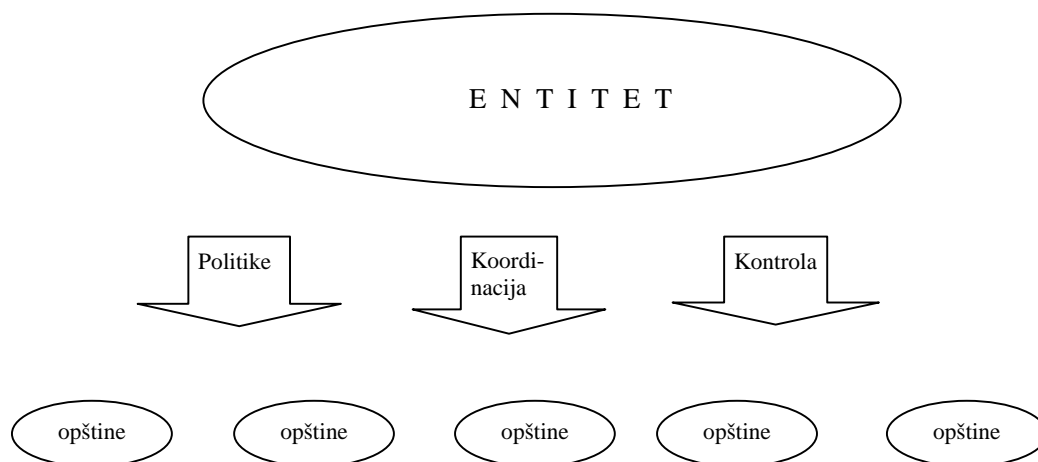
<sup>5</sup> Posebno značajna činjenica, koja je značajna za buduće razmišljanje o teritorijalnoj reorganizaciji opština u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini, ima pokazatelj koeficijenta determinacije vrste prihoda u odnosu na broj stanovnika. Prema podacima za RS, utvrđeno je da je 93% opštinskih poreskih prihoda objašnjeno sa brojem stanovnika, dok ostalo otpada na druge faktore. Ovo je naravno logično jer se porezi raspodjeljuju prema administrativnom porijeklu, sa izuzetkom raspodjele prihoda sa jedinstvenog računa, ali prema formuli gdje broj stanovnika ima značajan efekat na raspodjelu (70%).

## Opšte opcije razvoja

Sve ovo je potrebno imati na umu kada se razmatra savremeni model lokalne samouprave u BiH i kada se projicira budući razvoj bosanskohercegovačkih opština. Naime, od svih bivših jugoslovenskih republika BiH najsporije napreduje u postsocijalističkoj tranziciji i u približavanju zapadnoevropskim integracijama. Zbog toga ona mora da angažuje sve činioce koji joj mogu pomoći da ubrza svoj razvoj. Lokalna samouprava je jedan od onih socijalnih i političkih resursa koje je moguće angažovati u tu svrhu.

Sasvim ugrubo i pojednostavljeno može se kazati da pred Bosnom i Hercegovinom stoje dvije razvojne mogućnosti. Nijedna od njih ne isključuje sasvim ulogu centralne države niti eliminiše lokalnu samoupravu ali svaka u prvi plan stavlja druge činioce a zanemaruje ili manje naglašava ostale.

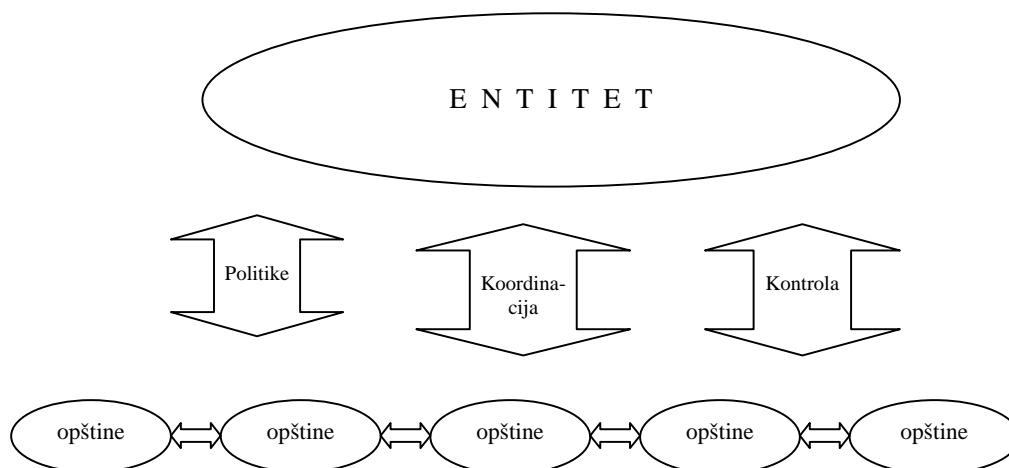
Po *prvoj opciji* razvoj se inicira, potiče, usmjerava, koordinira, nadzire i preusmjerava odozgo; centralni državni i entitetski organi imaju dominantnu ulogu u svim pitanjima, a u lokalnim zajednicama se samo izvršavaju strategije i politike smišljene u vrhu države.



Ovakav razvoj - izveden pod čvrstom rukom centralizovane države - nije istorijski rijedak slučaj iako se javlja u specifičnim prilikama i dobro se završava zahvaljujući pukom spletu sreće i slučajnih okolnosti. Zapadnoevropske zemlje su u XIX vijeku prošle kroz period tzv. prosvijećenog apsolutizma koji nije bio ništa drugo do li dirigirani i centralno usmjeravani razvoj, polovinom XX vijeka su Singapur, Hongkong, Japan, Južna Koreja i Tajvan svoje privrede razvili na ovakav način i u suštini bez liberalno shvaćene slobode, a Kina i danas istrajava na ovakvom modelu razvoja. Centralizovane i autoritarne države u Latinskoj Americi nisu imale sreću da se njihovi razvojni pokušaji završe tako sretno kao oni na Dalekom istoku. BiH je dugo provela u centralizovanom i planskom sistemu čiji je krajnji ishod taj da je i danas

jedna od najnerazvijenijih zemalja u Evropi. Iako ovu razvojnu opciju smatramo promašenom i malo vjerovatnom za BiH na početku 21. vijeka, mislimo da ni nju ne treba posve isključiti iz razmatranja. Uostalom, BiH sa instaliranim uredom OHR-a još uvijek se nalazi u situaciji da najviša vlast (iako ne državna vlast) donosi najvažnije odluke, određuje opšti smjer i ciljeve razvoja, a ponekad se miješa i u najkonkretnija zbivanja u lokalnim zajednicama. Smatramo, međutim, da takva konstelacija nije trajna iako to ne znači da ona mora biti zamijenjena nekom demokratskom alternativom.

*Druga razvojna opcija* pored uloge države uzima u obzir i sve druge društvene podsisteme pa razmatra i ulogu lokalnih zajednica u razvoju. Ovo zbog toga što se socijalni razvoj ne shvata samo pa ni isključivo kao ekonomski razvoj već kao višedimenzionalni proces u kojem ekonomski aspekti jesu važni (pogotovo u nerazvijenim i siromašnim zemljama kao što je naša) ali se unatoč tome razvojem ne može upravljati samo ekonomskim sredstvima. Lokalne zajednice mogu mnogo doprinijeti ovako shvaćenom razvoju. Njihova je zadaća da stvaraju povoljne uslove u kojima se odvijaju poslovne aktivnosti i u tome ih nikakva država ne može zamijeniti - iako slabo organizovana država može predstavljati veliku smetnju u slobodnijem angažovanju lokalnih zajednica.



## Lokalna samouprava kao činilac razvoja

BiH je dugo bila posve izolovana zemlja i u velikoj mjeri je takva još uvijek. Otvaranje prema svijetu je, međutim, nužnost i tek tada će se u BiH osjetiti puni pritisak svjetskog tržišta i konkurencije. U borbi za opstanak slabašne domaće privrede moraće da se uključe svi resursi, a velik doprinos razvojnim naporima mogu dati upravo lokalne zajednice. Zapravo, samorazvoj lokalnih zajednica i njihovo nastojanje da svojim građanima pruže što viši nivo usluga, posredna su ali ogromna pomoć razvojnim naporima društva i svakog preduzeća pojedinačno. Ne radi se tu samo o stvaranju povoljne poslovne klime na području opštine i o podržavanju poslovnih i promotivnih inicijativa, niti samo o opremanju infrastrukturom koju će moći da koriste i potencijalni investitori, niti o stvaranju specijalnih privrednih zona - neke opštine nemaju čak ni uslova za tako nešto. Ali ono što sve opštine mogu jeste da modernizuju lokalnu upravu koja ne smije primoravati građane da svoje slobodno i radno vrijeme troše čekajući u redovima zbog trivijalnih administrativnih zavrzlama; da roditelje oslobode brige o djeci otvarajući jaslice i vrtiće gdje je to potrebno; da primarnu zdravstvenu zaštitu učine dostupnom svakom građaninu; da obezbijede pristojan nivo komunalnih usluga itd i tsl – ukratko da svojim žiteljima stvaraju takve uslove za život u kojima su oni zadovoljni kao građani i zbog toga bar djelimično relaksirani kao radnici.

Politički aspekti razvoja – stvaranje otvorenog i demokratskog društva – takođe imaju svoje ishodište u lokalnim zajednicama. Nemaju li građani slobode u svojim opštinama – neće je imati ni na višim nivoima državne organizacije. (Istina je da važi i obratno; međutim, u društvenim naukama postoji izreka da je „opština osnovna škola demokratije“, a sličnu sentenciju još niko nije izrekao na račun države koja ostaje sinonim za autoritarnu i hijerarhijsku organizaciju u principu nenaklonjenu slobodi i demokratiji.) Da bi se razvoj BH društva ubrzao i da bi svi aspekti razvoja – ekonomski, socijalni i kulturni – bili ravnomjerno zastupljeni odnosno da bi društveni razvoj bio ravnomjeran i uravnotežen – potrebno je u razvojne kalkulacije uključiti i sistem lokalne samouprave.

## Razvojni trendovi

Kojim pravcem će krenuti razvoj u nekoj zemlji neće se usuditi da prognozira nijedan analitičar koji odgovorno shvata svoj posao. U kovitlacu društvenih zbivanja uvijek se može desiti nešto što mijenja ili preusmjerava do tada predvidljive razvojne tokove. Ono s čim analitičari računaju jesu *razvojni trendovi* zasnovani na stabilnim i trajnim socijalnim strukturama. Razvoj je uvijek multivarijantan, a koja će varijabla prevagnuti u kritičnom trenutku ne može se sa sigurnošću predvidjeti. Uvođenje više varijabli u analizu drastično povećava broj mogućih ishoda, a predikcija zasnovana na malom broju varijabli isuviše je uopštena i rizična jer jedna promjena može u potpunosti preokrenuti razvojni trend i obezvrijediti predviđanje.

Policy analiza o razvoju lokalne samouprave u BiH treba da obuhvati najvjerojatnije opcije, odnosno da ukaže na trendove koji imaju najjači oslonac u prošlim i sadašnjim konstelacijama. Elementi koje policy analiza ne može prenebregnuti čak i kada ne može da ih kvantificira odnose se na:

- uticaj tradicije i navike na provođenje reformi u lokalnoj samoupravi,
- uticaj novih institucija i mjera (koji se ne može poistovjetiti sa brojem novih propisa),
- odnos centralnih organa prema lokalnoj samoupravi i
- ponašanje lokalnih elita prema vlastitim sredinama, prema centralnim organima i prema reformskim mjerama.

Lokalna samouprava je duboko ukorijenjena u tradiciji i u dobroj mjeri se održava na navikama iz prošlih vremena, čak i kada su pojedine institucije nestale ili su zamijenjene novim. Ranije analize su pokazale da su naše lokalne zajednice suštinski tradicionalističke, tj. zatvorene u sebe i konzervativne. Nemjerljivo je koliko ovaj tradicionalizam utiče na funkcionisanje lokalne samouprave ali je sigurno da se on ne smije zanemariti.

S druge strane, u lokalne zajednice prodire sve više novih institucija, one se modernizuju, dobrovoljno ili silom prilika otvaraju se prema svijetu, uvode elektronsku upravu i slične donedavno nezamislive inovacije i ti elementi promjene, benevolentno prihvaćeni na lokalnom nivou, djeluju kao zamajac daljeg razvoja.

Odnos centralnih organa prema lokalnoj samoupravi može presudno odrediti budući razvoj lokalnih zajednica. Na pr. prevlada li u državnim organima shvatanje da je razvoj lakše usmjeravati i kontrolisati ukoliko ga se vodi centralizovano, to može imati za posljedicu usvajanje propisa kojima se slabi autonomija lokalnih zajednica, smanjuje broj njihovih nadležnosti, reduciraju im se izvori prihoda itd.

I na kraju, kao važna varijabla može se pokazati odnos lokalnih elita prema vlastitoj opštini. Ukoliko su privredna i politička elita orijentisane lokalno i spremne da pariraju mjerama koje dolaze iz partijskih i državnih centrala – to znači postojanje lokalnog fronta voljnog da se suprotstavi pretjeranoj centralizaciji. Konfrontacija između centra i periferije ne mora biti otvorena i žestoka ali u malim zemljama kao što je BiH već i malo protivljenje politici centra može izazvati krizu i raskole.

## **Problem u središtu analize**

*Centralni problem* ove analize jeste razotkrivanje nekongruencije između normativnog modela lokalne samouprave izloženog u ustavu i zakonu s jedne strane i faktičkog modela koji postoji i funkcionira na osnovu odnosa moći i dominacije s druge strane. Pošto ova neusklađenost proizvodi teške disfunkcije i napetost u čitavom političkom sistemu, to se kao važan politički zahtjev postavlja potreba njenog uklanjanja. Iz ovako shvaćenog problema logično proizlazi *istraživački zadatak* koji se može iskazati kao traganje za optimalnim modelom lokalne



samouprave koji bi se mogao uspješno nadograditi na postojeću institucionalnu strukturu, a koji bi istovremeno predstavljao rješenje problema konstatovanih u aktuelnom modelu. Da bi se ovo traganje uspješno okončalo osnovni istraživački zadatak biće realizovan kroz sljedeće etapne zadatke:

- uočavanje razvojnih trendova
- izdvajanje onih razvojnih trendova za koje se opravdano može pretpostaviti da će izrasti u dominantne trendove
- iznalaženje mjera kojima se ti trendovi mogu ojačati i na taj način skratiti tranzicione muke lokalnih zajednica i ubrzati razvoj čitavog društva.

## II

# METODOLOŠKA OBJAŠNJENJA

### Kompleksna analiza: koliko neophodna, toliko i teška

Najčešće se, u pragmatičnom političkom djelovanju vlade, posebno na Balkanu i posebno u BiH, preskaču ozbiljne analize raspoloživih policy opcija. Sve se svede na praktičnu intervenciju u normativnoj sferi, na analizu i korekciju propisa kojima se reguliše problem koji je na dnevnom redu aktulnih vladinih poteza. Rjeđe se prije donošenja konačne odluke preduzimaju ekonomske analize i simulacije ekonomskih troškova i efekata do kojih primjena nekog rješenja može da dovede, iako zakonodavac propisuje obavezu uključivanja rezultata ekonomske analize troškova uvođenja rješenja u obrazloženje odluke<sup>6</sup>. A skoro nikada se ne analiziraju unaprijed demografske, socijalne, socijalno psihološke i političke posljedice vladinih poteza, odluka i zakona.

Zbog kompleksne prirode problema kojim se bavimo, ovdje moramo da primijenimo i kompleksnu, višeslojnu analizu, obuhvatajući prostorno-demografske okolnosti, ekonomsko-finansijske implikacije, socijalno-političke procjene i neohodne intervencije u pravnoj regulaciji. Pritom će normativna analiza biti uvijek na kraju, na svom pravom mjestu, jer forma norme dolazi nakon istraživanja i definisanja sadržaja koji se normativno oblikuje. Što se tiče ostalih slojeva analize, u ovom objašnjenju, a i kasnije u izvođenju, kretaćemo se od onoga što je lakše mjerljivo i metodološki manje sporno do onoga što je i teže i drugačije «mjerljivo», i gdje je metodološka pouzdanost skoro obrnuto proporcionalna dubini i obuhvatu u tretmanu problema.

Za prostorno-demografski sloj analize koristimo uobičajene **prostorno-planske kriterijume**, dakle kriterijume koji se koriste kod definisanja prostornih cjelina. Ti kriterijumi su sljedeći:

- Funkcionalne veze u prostoru i između naselja (radni migranti, obrazovanje, kultura, zdravstvo, uprava itd.);
- Postojeća opremljenost prostora i naselja tehničkom infrastrukturom (saobraćajna, energetska, hidrotehnička, telekomunikaciona, komunalna);

---

<sup>6</sup> Ministarstva i vlade u cjelini obično procjenjuju i u obrazloženju navode samo svoje, administrativne troškove, zanemarujući troškove koje će drugi akteri imati u uvođenju i realizaciji nekog rješenja. Tako se najčešće ne može govoriti o korektnoj ekonomskoj analizi.

- Postojeća opremljenost prostora i naselja društvenom infrastrukturom (javnim službama) kao što su objekti školstva, kulture, zdravstva, socijalnog staranja, komunalnih djelatnosti, uprave, sporta;
- Postojeća saobraćajna mreža, udaljenost od centara, dostupnost sadržaja (vremenska udaljenost);
- Broj stanovnika;
- Reljefne karakteristike prostora;
- Istorijski faktor (centralitet<sup>7</sup> i gravitaciona zona u prošlosti);

Svi ovi kriterijumi nemaju isti značaj. Tako se istorijski faktor ne može uzimati kao glavni kriterijum, jer je prostor dinamična kategorija.

Kod ekonomskog sloja analize stvari su malo komplikovanije. Suočavajući niz manje-više važnih i pogodnih ekonomskih kriterijuma i finansijskih aspekata bitnih za organizaciju lokalne samouprave, s jedne strane, sa statističkom aljkavošću i nepouzdanošću u pogledu raspoloživih podataka, s druge strane, odabrali smo kao najmanje loše rješenje korišćenje sljedećih kriterijuma:

- Ekonomsku održivost jedinica lokalne samouprave
- Ekonomsku efikasnost u pružanju lokalnih javnih usluga, i
- Ekonomsku održivost sistema lokalne samouprave.

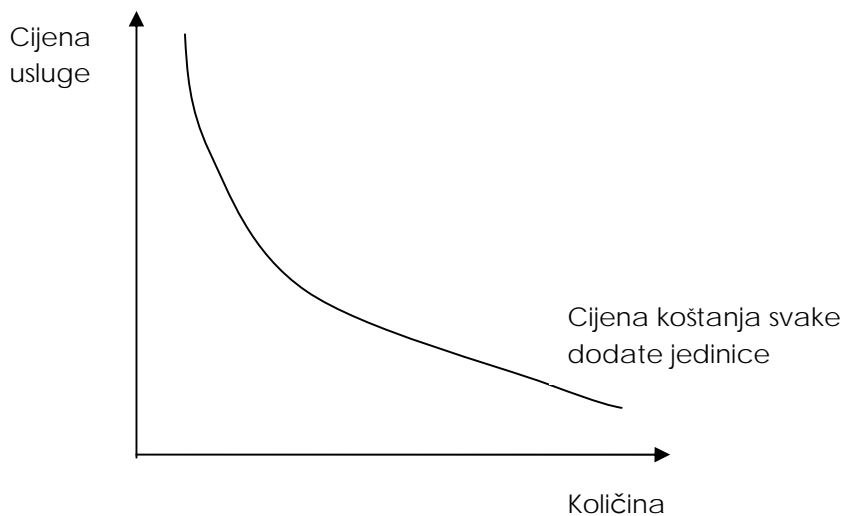
*Ekonomska održivost jedinica lokalne samouprave* podrazumijeva mogućnost da se uz raspoložive resurse ispune sve zakonom predviđene nadležnosti (regulatorne i uslužne) i zadovolje potrebe građana. Kako se obim nadležnosti kreće od usvajanja i realizacije planova i programa razvoja, preko regulisanja osnovnih ekonomsko-socijalnih aktivnosti do zaštite životne sredine i pojedinih funkcija u vezi sa zdravstvenom zaštitom i obrazovanjem, nemogućnost pojedinih jedinica lokalne samouprave da ispune zakonom predviđene poslove i zadovolje potrebe svojih građana ne treba da predstavlja neko iznenađenje. Analize različitih opština i analize budžeta i ekonomskih pokazatelja daju ubjedljiv argument da postoje ogromne horizontalne neusklađenosti između opština, koje se mogu djelimično otkloniti određenom rekompozicijom prostora, obima nadležnosti ili uvođenjem precizno definisanih mehanizama za izjednačavanje.

*Ekonomska efikasnost pružanja javnih usluga* predstavlja koncept po kojem se sve odluke donose sa stanovišta rezultata koje prave određeni inputi. Na primjer, da li će neko od navedenih rejšenja buduće teritorijalne organizacije (mala ili velika opština, jednoobrazne ili višetipske nadležnosti) imati efekte na pružanje javnih usluga prvenstveno zavisi od ekonomije obima i rentabilnosti date javne usluge. Efikasnost se zasniva na tome da je jedinična cijena pružene javne usluge ono što treba da determiniše organizacioni oblik pružaoca i „tržišta“ na kojem će se

---

<sup>7</sup> Pod centralitetom nekog naselja (centra) se podrazumijeva rezultat sume pojedinačnih funkcija tog naselja, prije svega funkcija u odnosu na okolni prostor (trgovina, saobraćaj, obrazovanje, zdravstvo, administracija itd.) .

pružati određena usluga. Efikasnost je u direktnoj vezi sa ekonomijom obima, koja kaže da svaka dodata jedinica smanjuje jediničnu cijenu koštanja proizvoda/usluge.



Dominatno monotipski oblik organizacije jedinica lokalne samouprave je u svojoj suštini sadržavao argument ekonomije obima (pružanje jeftinijih usluga uz data ulaganja) za sve usluge koje pruža lokalna uprava. To je značilo da se nastoji pronaći adekvatna teritorijalna organizacija i distribucija nadležnosti koja će uvažavati sve poslove koji bi bili povjereni lokalnoj samoupravi. Razlike koje su postojale među pojedinim opštinama i njihovim mogućnostima za zadovoljavanje potreba stanovništva za pojedinim uslugama država je pokušavala riješiti intenzivnim ulaganjima na osnovu klasifikacije razvijenosti/nerazvijenosti u cilju ujednačavanja pružanja datih javnih usluga na cijelom prostoru. U tome je imala više-manje uspjeha u zavisnosti od stanja stvari i mogućnosti da se pojedine jedinice lokalne samouprave nametnu kao prioritete. Međutim, u skorije vrijeme se počinje razmišljati o optimalnoj veličini za pojedine usluge. Ovaj argument je u direktnoj vezi sa postulatima škole javnog izbora u kojoj se tvrdi da je, ukoliko postoje obrasci ekonomije obima za pojedine usluge, potrebno da se izvrši funkcionalno povezivanje, regionalizacija ili partnerstvo sa nekom privatnom organizacijom koja istu uslugu pruža u više jedinica lokalne samouprave. Za pristalice javnog izbora<sup>8</sup> je to uvijek bolje nego da se izvrši aglomeracija jedinica lokalnih samouprava u kojima se sve usluge pružaju zajedno (razlog monopolističke neefikasnosti).

*Ekonomska održivost sistema lokalne samouprave* izražava njegovu robusnost, odnosno ocjenu homogenosti sveukupnog ekonomsko-finansijskog aspekta odgovarajućeg modela

<sup>8</sup> Analogija ove škole dolazi od razmišljanja o ekonomskom monopolu koji po definiciji «ubira rentu» dok se sama fragmentacija posmatra kao uvođenje perfektно konkurentnog ekonomskog modela koji utiče da jedinice lokalne (samo)uprave drže niske poreze, pružaju efikasnije usluge i dozvoljavaju individualcima (analogija potrošačima) da izraze svoje preferencije za različitim nivoima usluga i odluka jedinica lokalne samouprave na način da se što direktnije pitaju.

lokalne samouprave. Koristićemo mjeru standardne devijacije budžeta po glavi stanovnika za svaki/u od analiziranih modela/opcija. Ovaj pokazatelj pokazuje koliko je sveukupno odstupanje u pojedinačnim opštinama u odnosu na prosjek. Teorija i praksa ukazuju da je sistem održiviji ako je standardna devijacija niža, odnosno ako odstupanja od prosjeka nisu prevelika za pojedinačne slučajeve u okviru cijelog skupa, odnosno svih jedinica lokalne samouprave. Ogromne standardne devijacije ukazuju na potrebu za korekcijama sistema u okviru kojih se one javljaju jer se za pojedine dijelove sistema uvijek trebaju činiti određeni izuzeci od pravila koja determinišu cijeli sistem. Ovdje trebamo napomenuti da je stalna potreba za intervencijama u vezi sa izuzecima jedan od glavnih argumenata viših nivoa vlasti da se, pored kontrole zakonitosti, kao osnovne funkcije viših nivoa u odnosu na lokalnu samoupravu, javlja stalna želja za kontrolom svakodnevnih aktivnosti u jedinicama lokalne samouprave. Postojeća velika standardna devijacija u sistemima lokalne samouprave u RS i FBiH je pokazatelj neujednačenosti jedinica lokalne samouprave kako sa stanovišta teritorijalno-demografskog aspekta, tako i sa stanovišta ekonomsko-finansijskih mogućnosti u ispunjavanju uniformnih nadležnosti propisanih zakonima koji regulišu ovu oblast.

## **Kako mjeriti nemjerljivo?**

Kakve će socijalne, ekonomske, demografske, socijalno-psihološke, organizacione i političke potrebe izazvati administrativno-teritorijalne promjene možemo zamišljati samo u najgrubljim obrisima. Kako će reagovati ljudi, a kako njihove institucionalne i organizacione tvorevine – u ovom slučaju opštine - kada se u potpunosti promijeni njihova institucionalna okolina? Koliko će trajati njihovo prilagođavanje na nove uslove i da li će to biti tek pasivna adaptacija ili se mogu očekivati otpori i zahtjevi za promjenom novog pravnog okvira?

Može li se bar približno procijeniti kakve sve materijalne i ljudske troškove podrazumijeva jedna tako obimna i duboka socijalno-politička promjena koja bi značila djelimičnu ili potpunu promjenu opštinskih granica i samim tim zahtijevala određene promjene u ustaljenom ponašanju i navikama ljudi? I mogu li se uopšte iskalkulisati ljudski troškovi ovakvih društvenih perturbacija koje se odnose na sve građane budući da poslije njih nikada ne slijede sudski procesi u kojima se individualno utvrđuje koliko je „duševnih patnji i boli“ ko istrpio i ne ustanovljava se novčana satisfakcija za to? A da ta cijena ipak postoji potvrđuje nam i to što je reforma opština u Engleskoj i Velsu odlagana skoro čitav vijek zbog nagoviještenog otpora građana motivisanog „vezanošću za postojeće lokalno uređenje“. Nije li se iz istog razloga reforma lokalne samouprave u Švedskoj protekla skoro pola vijeka? S druge strane, slična golema društvena reforma nazvana „uvođenje komunalnog sistema“ u Jugoslaviji je izvedena za samo deset godina ali nijedno vrijedno sociološko istraživanje nije o njoj izvršeno ni prije ni poslije reforme.

Isti ovaj problem – provođenje administrativno-teritorijalnih reformi i predviđanje njihovih socijalno- psiholoških i političkih implikacija – mora se promotriti i iz drugog ugla: da li promjena prouzrokovana ukidanjem jednih opština i ustanovljavanjem drugih uopšte prouzrokuje bilo kakve psihološke posljedice na individualnoj razini ili se ljudi kreću kroz institucionalne mreže ne obazirući se na to kako se one mijenjaju, kako jedne iščezavaju a pojavljuju se druge? U ovu drugu mogućnost je teško povjerovati pošto institucionalni aranžmani direktno utiču na ponašanje ljudi, mijenjaju njihove navike i zahtijevaju od njih da ustanove nove obrasce ponašanja. Ali kako jedni institucionalni aranžmani utiču na druge? Jesu li prilagođavanja automatska i trenutna ili zahtijevaju određeno vrijeme i napor? Da li je Ogburnova teorija o „kulturnom zaostajanju“ još uvijek aktuelna? Ne treba zaboraviti da je ovaj poznati sociolog svoju teoriju formulisao radeći na nacionalnom izvještaju, dakle na jednom političkom referatu, o tome kako ubrzane tehničko-tehnološke promjene utiču na razne segmente američkog društva i kako im se ti dijelovi prilagođavaju<sup>9</sup>.

Sva ova pitanja povezana su s jednim od najtežih i najkontroverznijih problema društvenih nauka uopšte, a posebno sociologije i političkih nauka; radi se o još uvijek otvorenom problemu sposobnosti ovih nauka da razviju svoje prognostičke aspekte u tolikoj mjeri da se mogu nazivati naukama. Napori socijalnih znanosti da u prognostičkom pogledu pariraju egzaktnom predviđanju koje su tako uspješno primjenjivali prirodoslovci - pokazali su se posve neuspješni; moglo bi se reći da su od tridesetih godina prošlog vijeka ovi pokušaji napušteni, pogotovo otkako je u i prirodnim naukama postalo dominantno načelo neodređenosti. S razvojem teorije haosa koja je i u prirodnim naukama naglasak premjestila sa izvjesnosti i determinacije na neodređenost i slučajnost, u društvenim naukama se više i ne govori o predviđanju u smislu pouzdane predvidljivosti već o prediktabilnosti u smislu spoznaje određenih trendova.

Što vrijedi na makronivou društvene organizacije, čini se da ovaj put vrijedi i na mikronivou. Drugim riječima, kao što je nemoguće predviđati epohalne društvene promjene (u smislu smjene društveno-ekonomskih formacija) jednako je teško sa visokom izvjesnošću prognozirati kako će se ponašati opštine u okolnostima posve drugačijim od ovih u kojima sada funkcioniraju. Ni opštine, kao ni društva, nisu linearni sistemi čije se ponašanje može predvidjeti primjenom obrasca „ako → onda“. Opštine su kompleksni geografski, ekonomski, demografski i socijalno-politički sistemi sa vrlo različitim kapacitetima i resursima i mogu posve različito i posve nepredvidljivo da reaguju na iste normativno-institucionalne promjene.

U nekoj mjeri je predviđanje personalnih, grupnih i institucionalnih reakcija ipak moguće. U svim opštinama postoje identične ili vrlo slične organizacione i institucionalne strukture i to –

---

<sup>9</sup> Ogburnova teorija o kulturnom zaostajanju, koja se još naziva i teorijom bilijarske kugle, govori o tome da promjene u socijalnom sistemu mogu poticati iz bilo kojeg njegovog segmenta (iako najčešće potiču iz ekonomskog dijela društva) i šire se u ostale segmente po obrascu bilijarske kugle. Drugim riječima, promjene nastale u jednom dijelu društva prouzrokuju odgovarajuće promjene u drugim njegovim dijelovima. Međutim, prilagođavanje nije trenutno već dolazi do određenog, kraćeg ili dužeg, zaostajanja u adaptaciji pa socijalni sistem vrijeme neprilagodivosti provodi u stanju neravnoteže i društvenih potresa; nova ravnoteža i s njom socijalni mir uspostavlja se kada se svi podsistemi prilagode promjenama.

taj kruti i stabilni kostur koji relativno dobro poznajemo i koji je najvećim dijelom proizvod svjesnog napora ljudi i političkog inženjeringa – jeste ono na što računamo u našim prognozama; taj institucionalno-organizacioni okvir reaguje na „podražaje“ po propisanom i poznatom obrascu i u tom pogledu je veoma pouzdan. U tumačenju ponašanja građana najkorisnijom se pokazala teorija racionalnog izbora po kojoj građani učestvuju u kolektivnim akcijama samo ako su zajednički ciljevi koji se ostvaruju kolektivnim djelovanjem u pozitivnoj korelaciji s njihovim vlastitim interesima; šta više, teorija je dosljedna pa kaže da će građani izbjegavati da učestvuju čak i u onim kolektivnim akcijama od kojih očekuju i ličnu korist ako tu korist mogu da ostvare bez ličnog angažovanja i „švercujući se“ uz masovno učešće drugih.

Predviđanje se uvijek odnosi na budućnost koja nastupa kao posljedica promjena u sadašnjosti. Vrlo je lako predviđati u okolnostima u kojima nema promjena ili su one minimalne. Ali situacija u našim opštinama nije takva. One se mijenjaju vrlo dinamično, a sistem lokalne samouprave mora tim promjenama da se prilagodi, šta više treba da ih potiče i usmjerava. Naš specifičan problem jeste u načinu kako se promjene prihvataju i doživljavaju. U psihologiji je odavno primijećeno da se socijalne promjene mogu odvijati znatno brže nego što su ljudi u stanju da im se prilagode. Brze promjene izazivaju kod većine ljudi osjećaj nelagodnosti i otpora; mislimo da je taj osjećaj u našim opštinama i kod naših građana znatno jači nego što je to slučaj sa sredinama s kojima imamo običaj da se upoređujemo. Nemamo pouzdan odgovor na pitanje zašto je to tako ali pretpostavljamo da je to posljedica opšte društvene atmosfere koja je prožeta predmodernim vrijednostima i izrazito tradicionalistički orijentisana. Disolucija države u kojoj su svi punoljetni stanovnici naših opština rođeni još je u toku i to izaziva dodatne etničke i političke tenzije, povećava otpor promjenama i usporava razvoj jedinica lokalne samouprave.

Unatoč svemu tome, razvoj neumitno napreduje. U našim opštinama napredak se vidi na svakom koraku iako su tragovi razaranja i propadanja takođe vidljivi na sve strane. Na ovo upozoravamo zbog izrazito protivrječnih procesa koji se istovremeno odvijaju u našim opštinama; ti čudni i diverzificirani tokovi veoma otežavaju svaki pokušaj da se stvori jedinstven teorijski okvir koji bi omogućio da se objasni ono što se zbiva i koji bi omogućio da se stekne sigurniji uvid u ono što slijedi.

Naša analiza će se u najvećoj mjeri oslanjati na savremene teorije i metode društvenih nauka, a koristiće i rezultate iz političke prakse naše zemlje i iz prakse drugih zemalja; analiza će uvažavati tradiciju i iskustvo uz skeptičku distancu koja proizlazi iz činjenice da se nove političke i administrativne mjere provode u sredini drugačijoj od onih sredina čija su nam iskustva poznata, pa i drugačijoj od same sebe otprije dvadesetak godina.

To ne umanjuje potrebu za komparativnim pristupom. Naprotiv, komparativni pristup u ovom slučaju je onaj metod koji omogućuje da se naglase – ili bar pokušaju naglasiti – prognostički elementi. Pri tome treba biti veoma suzdržan u izvlačenju definitivnih zaključaka i cijelo vrijeme imati na umu da je reforma lokalne samouprave koja nam predstoji i čije implikacije pokušavamo da predvidimo – jedinstvena socijalna situacija bez uzora, odnosno da je vrijednost uzorā toliko ograničena da njihovo oponašanje mora biti ravno stvaranju novog originala.

## Dvije napomene o stilu

Na kraju ovoga uvoda potrebno je učiniti i dvije napomene o stilu.

Pisati analizu kojoj je glavni predmet budućnost – nezahvalan je i neizvjestan posao. Pošto nema načina da se s visokom sigurnošću predvide i opišu budući socijalni, ekonomski, politički i demografski procesi, uz svaku rečenicu koja se odnosi na tako neizvjesnu budućnost trebala bi da stoji neka ograda ili rezerva. Pošto bi to otežavalo i pisanje i čitanje i definitivno unakazilo tekst, preporučujemo čitaocu da uz svaku našu određitu tvrdnju sam doda priloge „vjerovatno“ ili „moguće“, pa će čitava analiza djelovati vjerodostojnije i realnije.

Drugo, ova analiza je stilski neujednačena. U njenoj pripremi i konačnom oblikovanju učestvovali su istraživači i autori različitih profila i različitih stilova. Umjesto da te stilske različitosti na kraju izgledimo i utegnemo u isto stilsko platno, odlučili smo da ih ostavimo vidljivim za čitaoce. Bez timskog rada stručnjaka različitih profila i pristupa nema analize ni rješenja kompleksnih problema. Zato pravi timski treba da ostane vidljiv i u finalnoj izvedbi. Ni čitaoci ovakvih studija nisu univerzalci. Zato i čitaocima-specijalistima treba ostaviti otvorenom priliku za takvu komunikaciju za tekstom na kakvu su navikli.



### III

## POLICY OPCIJE

Lokalna samouprava je vrlo vitalan socijalni (pod)sistem koji može da apsorbuje velike promjene. Stručnjaci su dugo vjerovali da je prostor neprilagodljiva kategorija i da postoje 'prirodne' cjeline koje su svojom geografijom, ekonomijom i istorijom predodređene da budu opštine. Teritorijalna struktura opština u nekim zemljama nije mijenjana stoljećima jer se računalo na 'prirodnu' vezanost ljudi za lokalno područje. Politika prostora se bitno promijenila tokom posljednjih decenija, a glavna promjena ogleda se u prilagođavanju prostora potrebama ljudskih zajednica.

Policy analiza treba da izloži potencijale nekoliko realno mogućih i ostvarljivih modela reorganizacije lokalne samouprave i pripadajućeg joj prostora. U ovoj fazi realizacije projekta mislimo da bi bilo plodotvorno usmjeriti pažnju istraživača na sljedeća četiri modela, pa na osnovu dobijenih rezultata tragati za drugim modelima ili razrađivati neku od varijanti:

**A) „Zadrži status quo“** Ovu opciju - da se ništa suštinski ne promijeni - valja uzeti sasvim ozbiljno u razmatranje iako sadašnja teritorijalna struktura lokalne samouprave nije logična niti funkcionalna (paralelno postojanje ogromnih i minijaturnih opština), iako jednostепенost nije uobičajena te iako monotipnost nije dobra u situaciji kada postoji velika nejednačenost među lokalnim jedinicama. U sociologiji je poznata sklonost socijalnih sistema da se što manje mijenjaju, pa opcija koja ne zvuči optimalno ipak može postati privlačna, pogotovo uzme li se u obzir želja političara da barataju poznatim i predvidljivim socijalnim mehanizmima. Analiza treba da ukaže na sve krajnje konsekvence koje mogu proisteći iz ovog modela koji već sada pokazuje svoje mnoge loše strane.

**B) „Model malih opština“** Neke republike bivše Jugoslavije su kao samostalне државе radikalno transformisale svoju lokalnu samoupravu svodeći njena ovlaštenja skoro na minimum, cijepajući prostor nekada velikih opština na desetine manjih i uvodeći politipsku organizaciju. Bude li se slijedio taj primjer, BiH bi trebala da se podijeli na 300-400 opština i 50-100 gradova, a policy analiza tek treba da ispita socijalno-političke, demografske, ekonomske i druge implikacije primjene ovog modela.

**C) „Model velikih opština“** Velika opština podrazumijeva ne samo veliki teritorij već i veliki broj stanovnika i velika ovlaštenja. Pošto je homogenost bitna odlika svakog planski stvorenog modela, i u ovom slučaju se podrazumijeva da se odstupanja između opština minimalna, što znači da bi bilo potrebno vršiti ujednačavanja i znatne promjene u odnosu na postojeće stanje. Ovaj tzv. skandinavski model lokalne samouprave najbliži je ranije

postojećem modelu komunalnog sistema, izuzme li se aktivna uloga opštine u upravljanju lokalnom privredom.

**D) „Model 'Zadrži i poboljšaj“** Socijalni sistemi su inertni, a političari ne vole velike promjene jer su one izleti u nepoznato i nepredvidljivo. Zbog toga vrlo prihvatljivo izgleda model koji bi u suštini zadržao postojeći teritorijalni raspored opština (koji je, uostalom, već etabliran i na izvjestan način prihvaćen od državnih vlasti, a iznutra poduprt interesima lokalnih elita) ali bi uveo politipsku organizaciju; to bi omogućilo da se opštinske nadležnosti i organizacija usklade s njihovom veličinom i ekonomsko-demografskim potencijalima, a zahtijevalo bi minimum institucionalnih i organizacionih promjena. Iako dubina, obim i cijena socijalno-političkih preinaka ne mogu biti jedini kriteriji prihvatljivosti nekog modela, mogu bitno uticati na opredjeljivanje političara pri izboru neke od ponuđenih opcija.

Svaka od ovih opcija analizirana je naizmjeničnim uključivanjem već naglašenih aspekata: prostorno-demografskih okolnosti, ekonomsko-finansijskih implikacija, socijalno-političkih procjena i neophodnih intervencija u pravnoj regulaciji.

Nakon analize svake od opcija, biće uključeni i stavovi ključnih aktera (prije svega načelnika opština i poslanika u parlamentima entiteta) kako bi se «ispipala» prihvatljivost opcija i tek onda preporučilo rješenje koje posjeduje odgovarajući balans kvaliteta i prihvatljivosti.

## **A) Status quo opcija**

### **Zadržavanje ogromnih teritorijalnih i demografskih razlika**

Zadržavanje postojećeg stanja teritorijalne organizacije lokalne samouprave uslovalo bi dalje egzistiranje 30 prostorno i demografski malih opština, od koji većina ne posjeduje osnovnu privrednu, tehničku i društvenu infrastrukturu za normalno funkcionisanje.

Osnovnu karakteristiku sadašnjeg stanja teritorijalne organizacije lokalne samouprave sa prostornog i demografskog aspekta predstavlja izraziti nesklad u teritorijalnoj i demografskoj veličini jedinica lokalne samouprave. Ovaj nesklad je prvenstveno rezultat ratnih dešavanja, odnosno utvrđivanja međuentitetske linije razgraničenja koja je podijelila mnogobrojne opštine u Bosni i Hercegovini, pri čemu su nastale nove opštine, u većini slučajeva manje površine i sa manjim brojem stanovnika. Ukupan broj ovako nastalih pograničnih opština na međuentitetskoj liniji razgraničenja (entitetskoj granici) u BiH iznosi 30 opština. Od tog broja 18 opština je u RS, a 12 u Federaciji BiH.

Sve se jasno vidi iz konkretnih primjera. Ako se u obzir uzmu opštine čija se površina nije promijenila u periodu 1992 - 2007. godina (nisu presječene entitetskom granicom), razlika između najveće i najmanje jedinice lokalne samouprave u RS u prostornom i demografskom pogledu je iznosila 4.45 odnosno 21.85 puta (Banja Luka – Čajniče). S druge strane, 2007. godine najveća razlika u prostornoj veličini opština iznosi 43.07 puta (Banja Luka – Istočna Ilidža), a u demografskoj veličini čak 6343.7 puta (Banja Luka – Istočni Drvar)! U oba slučaja na strani suprotnoj od Banja Luke kao prostorno najvećoj i najmnogoljudnijoj opštini RS nalaze se pogranično - entitetske opštine: Istočna Ilidža i Istočni Drvar.

Prostorni odnos najmanje i najveće cjelovite opštine u današnjoj Federaciji BiH prije 1992. godine je iznosio 13.59 puta (Livno – Breza), a demografski odnos 33.65 puta (Zenica – Neum). Godine 2007. te razlike su se i u prostornom i u demografskom pogledu uvećale. Tako odnos površine najveće i najmanje opštine u FBiH (Mostar i Doboj – jug) iznosi 115.63 puta, a demografski odnos između najmnogoljudnije opštine u Federaciji - Tuzle i populaciono najmanje opštine u Federaciji BiH – Ravno je 202.74 puta!

Inače, pogranično - entitetske opštine u čitavoj BiH u većini slučajeva karakteriše mala prostorna i demografska veličina (s tim u vezi niska gustina naseljenosti, osim u slučaju Istočne Ilidže), kao i nizak nivo društveno – ekonomske razvijenosti. Tako npr. od 18 ovakvih opština u RS, po rang – listi razvijenosti opština za 2007. i 2008. godinu (Službeni glasnik RS 81/07), čak 16 opština pripada kategoriji nerazvijenih i izrazito nerazvijenih opština. U ovih 16 opština nema gradskih naselja, prisutna je slaba opremljenost tehničkom infrastrukturom i javnim službama, a lokalnu upravljačku strukturu karakteriše nepovoljna obrazovna struktura, kao i ispodprosječna opremljenost računarskom tehnikom. Može se pretpostaviti da su slične odlike prisutne i u 12 pogranično - entitetskih opština Federacije BiH.

## Povećanje razlika u nivou razvijenosti

Posmatrano sa ekonomsko-finansijskog aspekata, može se konstatovati da će zadržavanje postojećeg stanja u vezi sa teritorijalnom organizacijom i obimom nadležnosti dovesti do povećanja razlika u nivou razvijenosti unutar i između jedinica lokalne samouprave. Ovdje ne posmatramo samo mikroekonomske cjeline u vidu pojedinih opština već sveukupnu teritoriju i neophodnost ravnomjernog ekonomskog, političkog, socijalnog i svakog drugog razvoja. Posmatrajući geografsku strukturu najnerazvijenih opština, vidimo da su one obično na rubovima entiteta, geografski udaljene od gradskih centara, te sa izuzetno nepristupačnim terenom za razvijanje bilo kakve smislene infrastrukture (za zadovoljavanje potreba kritične mase stanovništva). Pa ipak, ove teritorijalne jedinice postoje i neophodno je u vezi s tim razmišljati o mogućim konsekvencama.

U cilju boljeg razumijevanja *ekonomske održivosti ovih opština*, neophodno je da se osvrnemo na strukturu bruto društvenog proizvoda (BDP) u zemlji i načina na koji se on stvara. Prema podacima Svjetske banke, 14,2% BDP-a stvara se u poljoprivredi, 30,8% u industriji a 55% uslugama. Uvažavajući datu strukturu, a u vezi sa već navedenim nepovoljnim geografskim (ali i demografskim) položajem, postavlja se pitanje da li i u kom obimu male, nedovoljno razvijene opštine mogu biti ekonomski održive sa stanovišta postojeće snage i potrebe izvršavanja svih zakonom predviđenih nadležnosti na svojoj teritoriji. Kako u već navedenim opštinama nije zabilježena značajna industrija što zbog istorijskih faktora što zbog nedostatka radne snage (osim drvoprerađivačke koja se temelji na iskorištavanju prirodnih sirovina i izvozu bez značajne prerade), te kako usluge ne mogu da se razvijaju jer su mala tržišta za tako nešto, jedini izvor prihoda je u iskorištavanju prirodnih resursa i zemljišta. Međutim, čak i prirodno-geografski položaj te klimatsko-meteorološki uslovi ne idu na ruku ovim malim, nedovoljno razvijenim opštinama u cilju razvoja ovog sektora privredne aktivnosti. Navedeni podaci su neophodni za razumijevanje jer se na ekonomskoj snazi temelji i fiskalni kapacitet opština, odnosno finansijska mogućnost za razvoj određenog prostora i njegova ekonomska održivost. Da je ovo tačno, pokazuje i primjer opština Kupres, Istočni Drvar i Istočni Mostar u Republici Srpskoj, gdje prihodi svih građana u vidu lokalnih poreza (na potrošnju, imovinu i lična primanja, te administrativne i komunalne takse) nisu ni blizu dovoljnih da zadovolje tekuće administrativne troškove (plate zaposlenih i materijalne troškove) u opštini a da ne govorimo o daljem razvoju. Prema svim analizama<sup>10</sup>, ove opštine su neodržive u ekonomsko-finansijskog pogledu, jer su troškovi funkcionisanja nekoliko puta veći od poreskih prihoda. Ekonomska održivost ovih opština zasniva se na naknadama za korištenje prirodnih resursa, koje se u odnosu 70:30 dijele sa entitetom, kao i relativno velikom učešću tekućih i kapitalnih transfera od strane

---

<sup>10</sup> Pogledati Tabelu 3 u dodatku sa budžetima svih opština u Republici Srpskoj za 2006. godinu

entiteta<sup>11</sup> namjenjenim za nesmetan rad administracije, bez značajnijih ulaganja u infrastrukturu. Slična situacija je i u FBiH kada se radi o kantonima u kojima postoje opštine koje su nastale povlačenjem međuentitetske linije i koje nikako da pronađu put ka ekonomskoj održivosti. Ostale opštine su održive sa ekonomsko-finansijskog stanovišta ali uz izražene nejednakosti u ispunjavanju pojedinih nadležnosti i zadovoljavanje potreba stanovništva na tim prostorima.

Da bismo razumjeli specifičnosti stanja postojećih razlika između opština, naročito sa stanovišta *ispunjavanja nadležnosti i pružanja javnih usluga*, odlučili smo se da prethodno navedene opštine samo spomenemo kao primjere dok ćemo se detaljno osvrnuti na funkcionisanje pet malih<sup>12</sup> (do 5.000 stanovnika) i pet velikih opština (regionalnih centara)<sup>13</sup> u RS, dok ćemo se za Federaciju BiH samo osvrnuti na činjenice koje značajno odstupaju od stvari u Republici Srpskoj.

Prema podacima budžeta opština za 2005. i 2006. godinu (Vidi Tabelu 4 u dodatku), budžetski rashodi za male i velike opštine po glavi stanovnika ne odstupaju značajno. Prema analizi opštinskih budžeta i aktuelnih praksi, vidi se da država transferima pokušava da ujednači opštinske budžete (po glavi stanovnika) jer se fiskalni kapacitet opština uveliko bazira na broju stanovnika pa veće i bogatije opštine ubiraju više sredstava od indirektnih poreza, te poreza na lična primanja i imovinu (što predstavlja oko 70% sveukupnih opštinskih prihoda) od malih i pretežno nerazvijenih opština. Međutim, ono što je indikativno je činjenica da se većina ovih transfera koristi za funkcionisanje administracije (plate i druge administrativne troškove). Naime, prema analizi budžeta može se primijetiti da se za plate i nadoknade za odbornike kao i troškove redovnog funkcionisanja administracije (gorivo, struja, komunalne usluge, itd.) troši od 50-80 % budžeta u malim opštinama, ako se izuzmu kapitalni grantovi od strane nekog višeg nivoa vlasti ili iz inostranstva. Za razliku od njih, u velikim opštinama je situacija drugačija te se za plate i nadoknade i troškove redovnog funkcionisanja administracije ne izdvaja više od 40% raspoloživog budžeta, mada postoje izuzeci i kod ovih opština.

Najveće razlike u mogućnostima opština se vide u strukturi raspoređenih rashoda u opštinskim budžetima. Iako se nadležnosti opština predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi u RS obuhvataju i socijalnu zaštitu (obezbjeđenje uslova za održavanje, izgradnju, dogradnju i opremanje objekata ustanova društvene brige o djeci i omladini; donošenje opštinskog programa razvoja socijalne zaštite i podsticanje razvoja socijalno zaštitnih programa u opštini; stvaranje uslove za kvalitetno pružanje socijalnih usluga svojim građanima te obezbjeđenje sredstva za isplatu prava utvrđenih zakonom) u malim opštinama su ovi poslovi uglavnom zanemareni zbog nedostatka sredstava. Prema funkcionalnoj strukturi rashoda u budžetima u tabeli dole, vidimo da male opštine izdvajaju svega 1-5% svog budžeta na socijalnu zaštitu, dok se ta brojka kod velikih

---

<sup>11</sup> Tekući transferi predstavljaju grantove koji se daju od strane višeg nivoa uslijed neophodnosti ispunjavanja pojedinih nadležnosti i funkcionisanja administracije, kao i pomoć za nerazvijene. Kapitalni transferi su iznosi koji se daju opštinama za izgradnju objekata infrastrukture (škole, vodovodi, putevi, itd.)

<sup>12</sup> Ovdje smo se odlučili za opštine Berkovići, Jezero, Istočni Stari Grad, Osmaci i Trnovo

<sup>13</sup> Banja Luka, Doboje, Prijedor, Bijeljina i Trebinje

opština kreće do čak 15-20%. Slično je i sa izdvajanjem za obrazovanje, zdravstvo i rekreaciju, kulturu i religiju. Uslijed neophodnosti funkcionisanja administracije i izvršavanja brojnih prenesenih državnih poslova te velike zastupljenosti administrativnih troškova u budžetu, male opštine nemaju mogućnosti da se posvete ovim poslovima (što zbog materijalnih, što zbog ljudskih resursa). Osim izdvajanja za troškove administracije, male opštine najviše izdvajaju za održavanje, rekonstrukciju i skromnu izgradnju komunalne i putne infrastrukture, što im ne ostavlja prostora za razvoj tzv. socijalne infrastrukture koju je zakonodavac dao u nadležnosti svim opštinama. A socijalna infrastruktura je osnova za dalji razvoj određenog prostora.

Funkcionalna struktura rashoda u budžetima opština za 2006. godinu										
	Male opštine					Velike opštine				
	Berkovići	Jezero	Istočni Stari Grad	Osmaci	Trnovo	Banja Luka	Bijeljina	Prijedor	Doboj	Trebinje
Opšte javne usluge	64,05%	52,61%	40,98%	95,06%	58,49%	83,05%	22,69%	13,98%	30,93%	26,94%
Obrana	0,00%	0,00%	0,00%	0,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,67%	0,00%
Javni red i sigurnost	0,00%	0,00%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,46%	2,79%	2,50%
Ekonomski poslovi	5,43%	39,90%	0,00%	0,00%	0,00%	3,84%	9,30%	13,54%	11,97%	33,75%
Zaštita čovjekove okoline	0,00%	0,00%	10,32%	0,00%	0,00%	0,00%	1,43%	0,04%	0,00%	6,57%
Stambeni i zajednički poslovi	23,28%	0,15%	39,11%	0,00%	36,28%	0,00%	37,49%	47,43%	13,45%	4,37%
Zdravstvo	0,00%	0,02%	0,70%	0,35%	0,48%	0,62%	3,49%	0,53%	0,74%	1,04%
Rekreacija, kultura i religija	0,86%	1,94%	2,68%	0,31%	2,76%	0,00%	9,45%	4,69%	13,68%	9,57%
Obrazovanje	4,92%	0,66%	0,40%	0,20%	0,35%	8,90%	9,74%	9,47%	7,19%	5,45%
Socijalna zaštita	1,46%	4,73%	5,77%	3,44%	1,65%	3,58%	6,40%	7,80%	18,58%	9,83%
Izvor: Opštinski budžeti za 2006. godinu (izvršenje)										
NAPOMENA: Pojedine opštine ne raščlanjuju sve rashode po funkcijama unutar budžeta tako da se pojavljuju odstupanja (npr. U Banja Luci se zaštita čovjekove okoline, rekreacija, religija i kultura, stambeni i zajednički poslovi te odbrana i sigurnost i javni red i mir podvode pod zajednički „imenitelj“ u vidu klasifikovanih opštih javnih usluga)										

Posmatrajući *efikasnost u pružanju javnih usluga*, možemo primjetiti da je sadašnja situacija u vezi sa jedinicama lokalne samouprave veoma loša. I dok je ekonomija obima dominirala u logici monotipske opštine i postojanju istih funkcija i nadležnosti na lokalnom nivou, sve opštine nisu u stanju ispunjavati ih na isti način. Treba napomenuti da odluke o prenosu određenih funkcija viših nivoa treba da bude rukovođene potrebom pružanja određenih javnih usluga prema jedinstvenim standardima na cijelom teritoriju, uz obezbjeđivanje sredstava za njihovo sprovođenje. Problemi se javljaju u obezbjeđenju svih javnih usluga na relaciji centar-

periferija, kao i kod opština koje su pretežno ruralne i demografski male i u okviru kojih se problemi u vezi sa obezbjeđenjem infrastrukture (vodovoda, kanalizacije, puteva, rasvjete, itd.) multipliciraju.

Veliki problem za održavanje sadašnje situacije u vezi sa teritorijalnom organizacijom i strukturom nadležnosti predstavlja (ne)ujednačavanje *kapaciteta* jedinica lokalne samouprave odnosno ujednačavanja na način na koji se to sada radi. Naime, svi pokazatelji, uslijed nemogućnosti zakonodavca da objektivizirane priđe problemu identifikacije opština kojima je neophodna pomoć u realizaciji zakonom predviđenih nadležnosti, se posmatraju *per capita*. To u slučajevima gdje se uključuje razvoj određenog prostora i vršenje određenih funkcija bez obzira na ekonomsku opravdanost predstavlja veliki problem. Posmatrajući recimo pokazatelj budžet po stanovniku, ne može se ne uzeti u obzir da prema ovom pokazatelju recimo opštine Istočni Drvar ili Drinić Petrovac imaju bolje performanse od Grada Banje Luke ili neke relativno urbanizovane (i gušće naseljene) opštine. Paradoks se javlja što se za objektivizirane kriterijume koriste već objektivizirani podaci te se ujednačavanje svodi na zadovoljavanje osnovnih potreba opštine (uglavnom manifestovanih u administrativnim troškovima) dok se samo ispunjavanje funkcija predviđenih zakonom stavilo u drugi plan. Tako se na primjer koriste i stope (ne)zaposlenosti, broj vozila, broj ljekara, broj telefonskih priključaka, dužina magistralnih i regionalnih puteva, na šta lokalna samouprava nema mogućnosti niti sredstava da utiče, niti su to stvari koje su u njenoj nadležnosti. Ako su ovi kriterijumi i bili validni u slučajevima nekadašnjih velikih opština, onda se za današnje stanje moraju pronaći adekvatniji mehanizmi za utvrđivanje stanja u pojedinim opštinama.

Da bismo pokazali neujednačenost koja postoji sa stanovišta aktuelnog sistema (ali i mogućih alternativa transformacije) lokalne samouprave u RS pokušaćemo da posmatramo već navedeni „objektivizirani“ kriterijum u vidu budžeta po glavi stanovnika u kontekstu cjelokupnog sistema lokalne samouprave. Što se tiče *ekonomske održivosti sistema lokalne samouprave* u cjelini, sadašnja situacija može se ocijeniti kao priložno loša. Prema podacima o budžetima opština za 2006. godinu (nakon izvršenog ujednačavanja od strane entitetske vlasti sa tekućim i kapitalnim transferima)<sup>14</sup>, standardna devijacija budžeta po glavi stanovnika u postojećem sistemu teritorijalne organizacije u Republici Srpskoj iznosi 1399,66. Uprošteno, ovaj pokazatelj pokazuje koliko budžet po glavi stanovnika po opštinama odstupa od prosjeka (koji iznosi 574,9 KM *per capita* za sve opštine). Primjetno je da je ovako velika standardna devijacija od sistema prisutna uslijed postojanja pojedinih malih opština (demografski ispražnjenih) kojima država transferima podiže budžet po glavi stanovnika u mnogostruko većem iznosu nego što je karakteristično za prosječnu opštinu. Ovo je ujedno i jedan od glavnih argumenata, kao što smo već naveli, za pretjerano mješanje u lokalne poslove od strane viših nivoa iako bi jedina njihova zadaća trebala da bude kontrola zakonitosti rada jedinica lokalne samouprave.

Kao što smo već naveli, na sistem lokalne samouprave u FBiH ćemo se osvrnuti u vezi sa pojedinim stvarima koje su različite u odnosu na RS. U slučaju postojećeg stanja, to je odnos

---

<sup>14</sup> Vidi Tabelu 3 u dodatku

kantonalnog nivoa prema jedinicama lokalne samouprave. Prema podacima koji su navedeni u uvodu, udio opštinskih rashoda u kantonalnim rashodima uveliko se razlikuje od kantona do kantona. Kako u distribuciji funkcija i poslova od strane kantonalnog nivoa, mimo komunalnih poslova koji su po pravilu lokalni, postoji značajno odstupanje, jako je teško analizirati efekte postojećeg sistema lokalne samouprave sa ekonomsko-finansijskog aspekta. Ono što FBiH razlikuje od RS je činjenica da opštine od viših nivoa dobijaju značajna sredstva po osnovu naknade na osnovu cesta i korišćenja naftnih derivata, koje kasnije koriste za unapređenje putne infrastrukture te da su viši nivoi izuzetno prisutni u izgradnji/rekonstrukciji vodovodne/kanalizacione infrastrukture u nerazvijenim i malim opštinama. Ovakvim ponašanjem viših nivoa vlasti u FBiH, lokalna samouprava je u podređenom položaju jer diskreciono pravo viših nivoa determiniše i ekonomsko-finansijsku poziciju lokalne samouprave.

## **Produblјivanje negativnih društvenih i političkih trendova**

*Zadrži status quo* je opcija koja se ne može izbjeći u analizi čak i kada njena realizacija izgleda posve nevjerovatna – kao što je to u ovom slučaju. Teško je povjerovati da sistem lokalne samouprave ostane ovakav kakav jeste i pored svih kritika koje se upućuju na račun njegovog funkcionisanja i naročito na račun njegove teritorijalne komponente, a opet je to, kao što ćemo vidjeti, sasvim realna mogućnost. Izložićemo prvo u kakvom stanju se nalazi lokalna samouprava, a potom ćemo izložiti implikacije koje zadržavanje takvog stanja podrazumijeva.

Lokalna samouprava je, kao što je već rečeno, monotipska, što znači da postoji samo jedna vrsta lokalnih jedinica i sve one imaju ista ovlaštenja<sup>15</sup>. Nelogičnost ovakvog pravnog statusa lokalnih jedinica je u tome što se opštine između sebe toliko razlikuju – po veličini teritorije i njenoj geografskoj konfiguraciji, po broju stanovnika, po ekonomskoj snazi, po kadrovskim resursima kojima raspolažu – da se kōsi s elementarnom logikom namjenjivati im istu ulogu i dodjeljivati im iste nadležnosti. To mora imati za posljedicu da opštine svoje nadležnosti realizuju u različitom stepenu, pošto država nije razvila dovoljno efikasne mehanizme da izvrši ujednačavanje i na svakom dijelu svoje teritorije omogući građanima da u istom ili bar približnom stepenu ostvaruju svoja prava i dobijaju isti kvalitet i obim javnih usluga. Kako sada stvari stoje, država zakonom propisuje šta će opštine da rade, a one od toga urade onoliko koliko im njihove mogućnosti dozvoljavaju. Jedino najsiromašnijim i najnerazvijenijim opštinama država namiri sredstva koja su im potrebna da zakonske nadležnosti izvrše u minimalnom obimu.

Posljedice ovakvog stanja su brojne i ispoljavaju se na različite načine:

- *Na ekonomskom planu* razlike između opština se povećavaju; iako na cijelom državnom području postoji - mjereno statističkim prosjekom - opšti ekonomski napredak, bogate i razvijene opštine se razvijaju brže od onih koje su i ranije bile nerazvijene i siromašne.

---

<sup>15</sup> Normativno i zakonski postoje dvije vrste lokalnih jedinica – opštine i gradovi – ali pošto su izjednačene u nadležnostima i pravnom statusu govorimo o jednoj vrsti jedinica lokalne samouprave.



Izuzetak predstavljaju opštine koje zahvaljujući izuzetno visokim stopama razvoja lokalne privrede nadoknađuju dugogodišnje zaostajanje.

- *Na demografskom planu* dolazi do drastičnih poremećaja: neke opštine doslovno demografski umiru dok druge bujaju. To je dobrim dijelom posljedica rata ali posljedica kojoj su dodatni zamah dali postratni razvojni trendovi.
- *Na socijalno-psihološkom planu* najuočljivija posljedica neujednačenog razvoja lokalnih jedinica jeste nezadovoljstvo građana slabim kvalitetom javnih usluga. To je nezadovoljstvo veće u provinciji i siromašnim sredinama u kojima građani često nemaju ni ono što se smatra nužnim dijelom civiliziranog života: tekuću vodu, struju, dostupne komunalne i druge javne usluge.
- *Na političkom planu* posljedice opisanog stanja lokalne samouprave ogledaju se u skoro nepostojećoj horizontalnoj kooperaciji (saradnja između opština) i u skoro isključivoj posvećenosti opština entitetskoj odnosno kantonalnoj vlasti, bilo da sa njom saraduju kao što rade nerazvijene opštine ili da se s njom spore i sukobljavaju, što često čine razvijene opštine koje smatraju da ih viši nivo vlasti ograničava u bržem razvoju.
- U političke aspekte ubrajamo i to kakve posljedice sadašnji model lokalne samouprave proizvodi u odnosu na *društvenu elitu*, ali ćemo - zbog njegovog značaja - ovaj aspekt posebno razmatrati. Za ovu priliku pojam elite ćemo analitički razložiti na lokalnu i državnu elitu, jer nam se čini da one različito reaguju na sadašnju konstelaciju. Pod *lokalnom elitom* podrazumijevamo objedinjeno lokalnu privrednu i političku elitu. S druge strane, pod *državnom elitom* podrazumijevamo ne samo visoke državne i političke funkcionere već i one krupne privrednike, preduzimače, bankare i poslovne ljude čiji se poslovi ne odvijaju u jednoj opštini već na teritoriji cijele države i čiji su interesi drugačiji od interesa lokalnih biznismena. Lokalne elite su nezadovoljne sadašnjim stanjem u opštinama i još nezadovoljnije svojim položajem. Svoje opštine one smatraju svojim životnim ali i neprikosnovenim poslovnim prostorom; zato smatraju da u dobijanju lokalnih poslova moraju uživati prioritet, pa ih dolazak drugih preduzeća ljuti. S druge strane, državnoj eliti sadašnji model lokalne samouprave odgovara:
  - centraliziran je i jednostavan za upravljanje,
  - ponaša se u velikoj mjeri predvidljivo,
  - omogućuje im da nesmetano djeluju na čitavom području entiteta tj. da imaju nesmetan pristup svakoj opštini i njenim resursima
  - što im onda omogućuje da presudno kontrolišu pojedine opštine.

Ostane li u lokalnoj samoupravi stanje na duži rok nepromijenjeno, svi uočeni negativni trendovi će se produbljivati. Istini za volju, neki od tih trendova će se, kao što ćemo vidjeti, pogoršavati pod svim okolnostima ali neki – kao što su frustriranost i nezadovoljstvo građana pa i ekonomski razvoj – mogu biti znatno ublaženi ako se promijeni aktuelni model lokalne samoupravne koji generira nejednakost i frustracije.

Zašto je opcija *Zadrži status quo* moguća iako je očito društveno štetna i sa stanovišta građana nepoželjna, odnosno zašto bi se moglo desiti da sadašnji model lokalne samouprave doživi samo prividne promjene i da faktički ostane isti?

Odgovor na ovo pitanje mora uzeti u obzir odnose moći koji će ga presudno determinisati. Prevedeno na jezik političke prakseologije, radi se o tome ko će odlučivati o izboru budućeg modela lokalne samouprave. Sva dosadašnja iskustva pokazuju da će donosilac odluke nastojati da kao najbolje rješenje prikaže onaj model koji samom donosiocu odluke najviše odgovara.

Zašto bi vlada, kao organ koji presudno utiče na ovu odluku, bila zainteresovana da unatoč kritikama i nezadovoljstvu građana zadrži postojeći model lokalne samouprave sa svim njegovim nedostacima i manama?

Odgovor na ovo pitanje takođe proizlazi iz odnosa moći (što je racionalni aspekt ovog problema) ali je dopunjen i nekim teško objašnjivim razlozima (što je iracionalni aspekt problema) kao što je sklonost vlasti da zadržava poznate i provjerene institucije i da se ne upušta u promjene sve dok nije na to prisiljena. Ovoj inertnosti vlasti u našem slučaju mogu efikasno da se suprotstave samo energični zahtjevi EU da se pojedini segmenti političkog sistema usklade sa pravnim poretkom EU što znači uvođenje čitavog niza novih institucija, novih pravila i običaja.

## I za status quo neophodna pravna nadogradnja

Opcija *Zadrži status quo* predstavlja nastavak aktuelne politike u vezi sa postojećom teritorijalnom organizacijom, ali i većim dijelom nadležnosti koje ima lokalna samouprava.

Prema sadašnjem stanju, RS ima 63 jedinice lokalne samouprave (61 opštinu i gradove Banja Luka i Istočno Sarajevo). Sve jedinice lokalne samouprave imaju iste nadležnosti koje su regulisane Zakonom o lokalnoj samoupravi RS, s tim da je status Banje Luke kao grada uređen posebnim zakonom. Federacija BiH ima 80 jedinica lokalne samouprave (78 opština i gradove Mostar i Sarajevo). Ono što ugrožava postojeći pravni poredak je činjenica da pojedine opštine nisu u stanju da izvršavaju zakonom povjerene nadležnosti, te da u praksi funkcioniše tzv. višetipski model organizacije jedinica lokalne samouprave sa malim brojem onih koji su u stanju da izvrše sve nadležnosti sa raspoloživim ljudskim i materijalnim resursima.

Čak i za institucionalizaciju faktičkog stanja bilo bi neophodno da se izvrše određene promjene Zakona o lokalnoj samoupravi. Naime, brojne demografski<sup>16</sup> male i nerazvijene jedinice lokalne samouprave nisu u mogućnosti da izvršavaju sve zakonom povjerene poslove<sup>17</sup>. Na primjer, jako je teško očekivati da opštine kao Istočni Drvar, Kupres ili Istočni Mostar imaju kapaciteta za pružanje kvalitetnih administrativnih usluga (izdavanje dozvola za građenje,

<sup>16</sup> Opštine do 1000 stanovnika

<sup>17</sup> Glavni argumenti se pronalaze u nedostatku racionalnosti za organizovanje pružanja određenih usluga, lošem kvalitetu, nedostatku adekvatnih kadrova

inspekcijski nadzor i sl.). S tim u vezi, kao moguća nadogradnja se pretpostavlja redefinisane nadležnosti i stvaranje sistema upravnog djelokruga za pojedine nadležnosti (izdavanje pojedinih dozvola i odobrenja) koji bi obično bili smješteni u većoj i razvijenijoj susjednoj opštini, odnosno opštini na koju se mala naslanja, i koja po pravilu ima više kapaciteta i potencijala (ljudskog i finansijskog) za izvršavanje određenih poslova.

Promjene bi se takođe trebale dešavati i u vezi sa velikim jedinicama lokalne samouprave, kao što je npr. Banja Luka. Položaj Banje Luke kao grada predstavlja veliko ograničenje za razvoj cijele teritorije koja obuhvata 1236 km<sup>2</sup>. Da bi se čitava ova ogromna teritorija ravnomjernije razvijala bilo bi potrebno stvoriti više opština u okviru Grada ili stvoriti više distrikta kao načina podjele upravnog djelokruga na više organizacionih jedinica. Pod ovim podrazumijevamo stvaranje više upravnih organizacionih jedinica na području Grada, koje bi bile u stanju da zadovolje postojeće potrebe. Kao jedan od primjera za ovakav potez, interesantno je analizirati gradove Istočno Sarajevo u RS i Sarajevo u FBiH, kao gradove sa više opština u svom sastavu.

Navedena rješenja impliciraju da je neophodno da se razdvoji upravno područje od samoupravnog i da se utvrdi šta je to najniža uprava, dok se samoupravni djelokrug (u koji spadaju planiranje prostora, komunalne usluge, izgradnja objekata, itd. – generalno - poboljšanje kvaliteta života) ne bi značajno mijenjao. Ovim bi se, recimo, rubna područja u koja spadaju male opštine značajno rasteretila administracije, što bi im omogućilo da svoja sredstva iskoriste za razvoj.

Način na koji bi se moglo intervenisati u ovaj oblasti djelimično je moguće riješiti donošenjem zakona o posebnoj državnoj brizi, gdje bi se male, rubne i nerazvijene teritorijalne jedinice mogle staviti u poseban položaj u odnosu na ostatak jedinica lokalne samouprave, sa razdvajanjem upravnog i samoupravnog djelokruga.

Poseban problem odnosi se na regionalni nivo u vezi s kojim se postavlja pitanje da li ovaj srednji nivo vlasti treba vezivati za lokalnu samoupravu (kao drugi stepen samouprave) ili ga konstituisati kao dio državne uprave, odnosno regionalne državne uprave. Od načina definisanja djelokruga, zavisio bi i položaj koji bi taj nivo imao. Ovo je svakako značajno za Republiku Srpsku, koja za razliku od Federacije BiH nema srednjeg nivoa<sup>18</sup>.

U ostalim (posebnim) zakonima ne bi bilo velikih intervencija, ako bi se dobro definisali zakoni o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi. Pojedini zakoni, kao što je na primjer zakon o budžetskom sistemu zahtijevao bi izmjene sa stanovišta uravnoteženja finansiranja onih organa koji bi pored postojećih nadležnosti dobili i poslove koje su do izmjena radile pojedine jedinice lokalne samouprave. Slične intervencije bi pretrpjeli i zakoni o upravnom postupku, državnim službenicima, itd.

U okviru opcije *Zadrži status quo* posebno mjesto u nadogradnji postojećeg sistema treba imati mjesna zajednica kao najčešće korišten i do sada najuspješniji oblik učešća građana u

---

<sup>18</sup> Prema rješenjima u FBiH, kantonalni nivo je nivo državne uprave u čijoj je i nadležnosti regulisanje pitanja u vezi sa lokalnom samoupravom (donošenje zakona) i brojnim oblastima u vezi sa njome

donošenju odluka. Danas je položaj mjesne zajednice u BiH različito pravno uređen. Ona je u Republici Srpskoj definisana kao neobavezan oblik učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou i nema status pravnog lica. U Federaciji BiH mjesna zajednica je definisana kao obavezan oblik mjesne samouprave uz mogućnost da joj se povjere poslovi iz izvornog djelokruga lokalne samouprave; u Federaciji mjesna zajednica ima status pravnog lica, čime je faktički uspostavljena kao jedan nivo lokalne samouprave (mjesna samouprava) u ovom entitetu. Aktuelnim ustavnim promjenama, a i izmjenama u Zakonu o lokalnoj samoupravi RS, već se razmatraju promjene statusa lokalne samouprave u Republici Srpskoj u vezi sa mogućim (re)definisanjem statusa mjesne zajednice (od učešća građana ka mjesnoj samoupravi).

## **B) Model „Male opštine“**

### **Od 142 do 348 opština**

Jedno od najznačajnijih polazišta za konkretno teritorijalno definisanje, kako modela malih opština tako i modela velikih opština u RS mogao bi biti koncept sistema centara RS dat u Prostornom planu Republike Srpske (PP RS) do 2015. godine, jer se na sistem centara naslanjaju gravitacione prostorne cjeline.

Na osnovu koncepta sistema centara, na području RS bi se mogle izdvojiti ukupno 154 opštine (definisana ukupno 154 centra), ako se primjeni model usitnjavanja tj. model malih opština. Prosječna veličina takve male opštine bi bila oko 160 km<sup>2</sup> i brojala bi prosječno oko 8554 stanovnika.

Zbog obima posla, detaljna prostorno – demografska simulacija je urađena samo za jednu mezoregiju u Republici Srpskoj - mezoregiju Prijedor (definisana po PP RS). U okviru ove mezoregije je izdvojeno 18 malih opština: Budimlić Japra, Donja Kozica, Oštra Luka, Krupa na Uni, Dobrljin, Donji Agići, Novi Grad, Svodna, Kostajnica, Draksenić, Knežica, Kozarska Dubica, Brežičani, Busnovi, Kozarac, Ljubija, Omarska i Prijedor (Tabela 5a). Pored toga, za čitavu teritoriju RS je urađena kategorizacija malih opština prema dva kriterijuma – površina i stanovništvo (Tabele 5b i 5c).

Nažalost, nedostatak Prostornog plana Federacije BiH i analogno tome koncepta sistema centara Federacije BiH, u velikoj mjeri onemogućava konkretizaciju modela malih opština odnosno velikih opština u FBiH, a na taj način i u cjelokupnoj BiH.

Definisanje sistema centara je bilo moguće uraditi jedino za kantone u FBiH koji imaju usvojene prostorne planove: Srednjobosanski kanton, Tuzlanski kanton i Kanton Sarajevo. Od ova tri kantona zbog obima posla su izabrana dva kantona za koje je urađena analiza sistema centara – Srednjobosanski i Tuzlanski kanton.

Primjena modela malih opština dovela bi do stvaranja 31 opštine u Srednjobosanskom kantonu, odnosno do stvaranja 39 opština na teritoriji Tuzlanskog kantona.

Gruba procjena zasnovana na kombinovanju prostornog i demografskog principa i trendova u RS i dva kantona različitih prostornih karakteristika u FBiH ukazuje na potencijalno egzistiranje 348 opština u cjelokupnoj BiH u slučaju primjene modela malih opština. Za ostatak simulacija u vezi sa mogućim usitnjavanjem prema prostorno-demografskom aspektu pogledati Tabele 5 u dodatku (Tabele 5d-5g).

### **Znatna redukcija ekonomske moći i nadležnosti**

Ako bi se vlasti odlučile za koncept malih opština, onda bi se trebale analizirati pojedine nadležnosti koje su imale (ali i koje bi imale) takve opštine. Naime, prema nadležnostima

navedenim u sadašnjem Zakonu o lokalnoj samoupravi i analizi ostvarenja pojedinih nadležnosti (zasnovanoj na analizi budžeta i na razgovoru sa pojedinim predstavnicima rukovodstva opština) primjetno je da bi bila potrebna značajna redukcija nadležnosti (u prvom redu onih koje se odnose na regulatorne poslove), ali i drugačiji pogleda na obezbjeđivanje javnih dobara (vodovoda, kanalizacije, odvoza smeća, protivpožarne zaštite, itd). Čak i sada, male opštine imaju problema kadrovske prirode u vezi sa mogućnostima kreiranja i sprovođenja razvojnih, prostornih, urbanističkih i sprovedbenih planova, poslovima inspekcijskog nadzora, te upravljanja i raspolaganja opštinskom imovinom. Prema analizi pet malih opština u prethodnoj sekciji, vidljivo je da se nadležnosti u vezi sa socijalnom zaštitom, obrazovanjem, zdravstvom, te kulturom, rekreacijom i sportom moraju drugačije realizovati ukoliko bi došlo do teritorijalnog usitnjavanja opština.

Ukoliko bi se kreirale manje opštine, pojavile bi se značajne razlike između opština koje su urbanizovane (urbana jezgra sadašnjih opština) i opština koje su ruralne<sup>19</sup>. Pojavu ovih vidljivih razlika (za razliku od sadašnjeg stanja gdje imamo urbanizovano jezgro i ruralnu periferiju u većini opština) trebala bi pratiti kodifikacija koja bi uzela u obzir poslove koje seoske i gradske opštine mogu da obavljaju. Osim toga, male opštine bi morale da izdvajaju procentualno veća sredstva za troškove administracije (iako je pretpostavka da bi administracije u ovakvim opštinama bile manje). To bi dovelo do manjeg izdvajanja za kapitalne projekte i javne usluge, čime bi se čitav sistem doveo u pitanje. Takodje bi se pojavljivale velike razlike u broju stanovnika i njihovom prostornom rasporedu što bi uveliko determinisalo razlike u sprovođenju određenih nadležnosti, kako sa stanovišta funkcionalnosti, tako i sa stanovišta ekonomske opravdanosti. Naime, ukoliko se u zakonu (ali što je najvažnije i u viđenju zakonodavca) ne bi favorizovala saradnja u izvršavanju komunalnih usluga i određenih poslova, onda bi došlo do ekstenzivnog rasipanja oskudnih resursa nauštrb lokalnog razvoja određenog prostora.

Prema analizi onih opština koje bi prema analizi prostorno-demografskog aspekta spadale u red malih (Petrovo, Pelagićevo), odnosno onih koje bi imale prosječno oko 8554 stanovnika i prostirale se na oko 160 km<sup>2</sup>, primjetno je da bi se takve opštine teško nosile sa izvršavanjem postojećih nadležnosti. Naime, obje opštine raspolazu sa sličnim budžetima (oko 1,5 miliona KM u 2006. godini) i više od polovine budžeta ide na administrativne troškove opštine (plate i materijalne troškove). Kad se od ovog iznosa oduzmu tekuće pomoći pojedincima i nevladinim organizacijama (u iznosu od otprilike 1/3 budžeta), na kapitalne investicije (u okviru kojih se nalazi izdvajanje za puteve, vodovod, kanalizaciju, javnu rasvjetu, itd.) jedva da odlazi 20% opštinskog budžeta što u apsolutnom iznosu predstavlja jako malo. Ovo potvrđuju i analize budžeta malih opština iz prethodne sekcije *Zadrži status quo* - da se javna dobra u vidu obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, te kulture, rekreacije i sporta jako teško finansiraju iz budžeta malih opština.

Sa stanovišta prihodovne strane, najvažniji opštinski prihod predstavljaju indirektni porezi koji su za ove opštine bile u iznosu od 50-70% za 2006. godinu (kad se izuzmu transferi višeg

---

<sup>19</sup> Prema podacima Svjetske banke, oko 57% ukupnog stanovništva u BiH živi na selu.

nivoa vlasti). Ovakve opštine imaju jako male prihode od poreza na imovinu. Takođe jako je nizak nivo opštinskih prihoda od poreza na lična primanja jer je veliki broj stanovnika zaposlen na područjima drugih opština, na čijoj se teritoriji taj prihod ostvaruje.

U cilju što realnije analize odnosa koji bi se uspostavili stvaranjem malih opština, izvršena je simulacija teritorijalnog usitnjavanja opštine Prijedor (sa sadašnjih 85076 stanovnika i površine od 834 km<sup>2</sup>) na opštine Prijedor (355,71 km<sup>2</sup> i 58714 stanovnika), Kozarac (106,9 km<sup>2</sup> i 8315 stanovnika), Omarska (264,12 km<sup>2</sup> i 13229 stanovnika) i Ljubija (107,32 km<sup>2</sup> i 3818 stanovnika). Imajući u vidu činjenicu da je najvažniji opštinski prihod – prihod od indirektnih poreza i uvažavajući koeficijente raspodjele koji će biti operativni za 5 godina (na osnovu površine, broja stanovnika i broja učenika), primjetno je da bi sve novostvorene opštine bile ekonomski održive (vidi Tabelu 6c dole). Ono što je jako bitno napomenuti kada se radi o maloj opštini je veličina administracije i obim nadležnosti koje bi imala ovakva opština.

Tabela 6c – Podjela opštine Prijedor na manje opštine

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Kozarac</b>	1.565.779	3.131.558	8315	376,62
<b>Ljubija</b>	831.349	1.187.641	3818	311,06
<b>Omarska</b>	2.672.624	3.818.034	13229	288,61
<b>Prijedor</b>	12.706.275	29.549.478	58714	503,28
Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Prijedor i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)				

Takođe su urađene i simulacije za radikalno usitnjavanje opštine Prijedor koja bi najvjerojatnije uslijedila ukoliko bi se kriterijumi za dobijanje statusa opštine postavili dosta relaksirano te stanovništvo na određenim lokalitetima zatražilo status jedinice lokalne samouprave (vidi Tabelu dole). S obzirom na već navedene prihode koje će jedinica lokalne samouprave imati od indirektnih poreza, motivi za usitnjavanje će svakako postojati jer čak i sredine sa 2000-3000 stanovnika imaju ekonomsku računicu za dobijanje statusa lokalne samouprave jer dobijaju značajna sredstva za izdvajanja u lokalnu infrastrukturu.

Tabela 6b - Podjela opštine Prijedor na manje opštine – usitnjena podjela

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Brežićani</b>	749.933	1.071.333	3469	308,83
<b>Busnovi</b>	746.415	1.066.307	3479	306,50
<b>Čela (Petrovo)</b>	554.314	791.877	2907	272,40
<b>Donji Orlovci</b>	778.071	1.111.530	4190	265,28
<b>Hambarine</b>	548.872	784.103	3028	258,95
<b>Kozarac</b>	1.565.779	2.236.827	8315	269,01
<b>Lamovita</b>	700.156	1.000.223	3212	311,40
<b>Ljubija</b>	831.349	1.187.641	3818	311,06
<b>Omarska</b>	1.226.053	1.751.504	6538	267,90
<b>Prijedor</b>	9.627.868	22.390.391	42.996	520,76
<b>Rasavci</b>	447.381	639.115	2.125	300,76
Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Prijedor i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)				

Simulacije prema kriterijumima koji su navedeni u Prostornom planu Republike Srpske do 2015. godine su urađene za mezo-regiju Prijedor (vidi Tabelu 6a u dodatku). Prema ovom scenariju, u RS bi se stvorile 154 opštine koje bi imale od nekoliko stotina do nekoliko desetina hiljada stanovnika (4 bi čak imale preko 50.000 stanovnika). Za ovakav model je karakteristično da bi se za čak oko 100 opština administracija trebala organizovati u saradnji sa većim administrativnim centrima jer bi ekonomski bilo neisplativo da opštine ispod 5000 stanovnika formiraju upravu u punom kapacitetu. Ovo potvrđuju podaci iz Tabela 4 u dodatku za najvažnije pokazatelje za male i velike opštine. Naime, posmatrajući podatke o funkcionalnoj strukturi budžeta za 2005. i 2006. godinu, vidljivo je da male opštine troše značajno manje od velikih opština (prema kriterijumu potrošnje po glavi stanovnika) za stambene poslove i zajedničku potrošnju, u okviru kojih se svedeni komunalni poslovi. S obzirom na nepostojanje komunalne infrastrukture, te ogromne administrativne troškove koji opterećuju ove sredine, jako je bitno voditi računa o kriterijumima za formiranje lokalne administracije prilikom eventualne primjene modela malih opština. Pri tome se ne smiju zaboraviti ekonomske implikacije pružanja određenih javnih dobara i usluga na sasvim nov način. Naime, država bi trebala uspostaviti standarde za usluge odnosno motivisati opštine da se udružuju oko određenih infrastrukturnih projekata (vodosnabdijevanje, stvaranje ili proširivanje kanalizacione mreže, stvaranje zajedničkih tijela).



Što se tiče Federacije BiH, simulacija usitnjavanja je urađena na primjeru opštine Tešanj (vidi Tabelu 6e dole). Zaključci koji su izvedeni za usitnjavanje u RS mogu se primijeniti i na Federaciju BiH, vodeći računa o činjenici da srednji nivo vlasti (kantoni) ima veliko diskreciono pravo u utvrđivanju količine prihoda koje će transferisati opštinama. Formirane opštine bi bile ekonomski održive ali bi pojedini administrativni poslovi morali da se rade na drugačiji način. Pretpostavka je da bi usitnjavanje vodilo slabljenju ekonomsko-finansijske pozicije opština ako se posmatra cijeli sistem lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Da bi usitnjavanje u FBiH vodilo ka slabljenju pozicije opština govore i već navedeni podaci o razlikama između kantona (u vidu učešća opštinskih rashoda u kantonalnim rashodima); vidljivo je da u kantonima u kojima postoje velike opštine/gradovi budžeti tih opština imaju veće učešće u rashodima kantona nego što je to slučaj u kantonima koji imaju manje opštine/gradove. Izuzetak je kanton Sarajevo ali zbog same priroda odnosa koji vladaju u ovom kantonu (kanton=grad=sarajevske opštine).

Tabela 6e - Podjela opštine Tešanj na manje opštine

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Jelah</b>	1.730.489	4.326.223	16833	257,01
<b>Kardagije</b>	273.480	455.800	2668	170,84
<b>Lepenica</b>	812.976	1.354.960	7900	171,51
<b>Tešanj</b>	1.507.084	4.566.921	14599	312,82
Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Tešanj i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)				

Prema pokazateljima ekonomsko-finansijske održivosti cijelog sistema lokalne samouprave na osnovu standardne devijacije sistema modela malih jedinica lokalne samouprave, treba napomenuti da utvrđivanje u ovom trenutku nije moguće jer ne postoje egzaktni podaci o projektovanom budžetu po glavi stanovnika za sve 154 opštine u RS. Međutim, ukoliko bismo uzeli standardnu devijaciju za mezo-regiju Prijedor koja iznosi 118,05 (na osnovu prosjeka od 393,84 KM budžetskih prihoda po glavi stanovnika), vidljivo je da je sistem malih opština robusniji od sadašnjeg stanja gdje standardna devijacija iznosi 1399. Svakako da bi ovaj pokazatelj porastao jer sa uključenjem ostalih opština iz drugih regiona sa nižom/višom ekonomskom aktivnošću i poreskim prihodima rastu i regionalne razlike koje doprinose rastu standardne devijacije, ali sigurno ne više od situacije u kojoj se sada nalazi sistem lokalne samouprave.

## Odgovara lokalnoj eliti i političkim partijama

*Model malih opština* nije nam nepoznat: poznajemo ga iz naše vlastite istorije i iz okruženja. Male opštine su dominirale u sistemu lokalne samouprave BiH sve do 60-tih godina prošlog vijeka kada su, s uvođenjem komunalnog sistema, zamijenjene mnogostruko većim jedinicama. Kao što se vidi iz tabele 1, BiH je 1952. god. imala 418 opština s prosječnom površinom od 122km<sup>2</sup> i s oko 6.500 stanovnika. Republike bivše Jugoslavije s kojima smo se i do sada upoređivali, Slovenija i Hrvatska, u to su vrijeme imale po \_\_\_ odnosno \_\_\_ opština. Danas ove dvije države imaju otprilike isti broj opština kao prije pola vijeka, što znači da su se faktički vratile na raniju administrativno-teritorijalnu podjelu. Primijenimo li metodom analogije ovo zapažanje na BiH, to bi značilo da bi u RS primjena modela malih opština dovela do postojanja oko 190 opština, dok bi ih u Federaciji BiH bilo oko 200. Prostorni plan RS, primjenjujući sistem centara, predviđa 154 centra-opštine budući da uzima u obzir demografska praznjenja određenih područja.

Uvođenje *modela malih opština* treba razmotriti iz nekoliko uglova. Ekonomski i prostorno-demografski aspekti već su razmatrani; ovdje nas zanima šta bi takva transformacija značila u političkom i socijalno-psihološkom smislu i koje su društvene snage za nju zainteresovane; u metodološkom smislu potrebno je odgovoriti na pitanje da li primjena ovog modela može da slijedi savremeni slovenački i hrvatski primjer, da li možemo učiti iz vlastite prošlosti ili je u primjeni ovoga modela potrebno uspostaviti sasvim novu paradigmu i nju slijediti.

Razmotrimo prvo *političke implikacije* modela malih opština.

Još od najstarijih vremena politička doktrina smatra da su male zajednice prijatnije za život, lakše za upravljanje i pogodnije za razvoj demokratije. Ljudi se lakše saživljavaju sa sredinom u kojoj poznaju većinu žitelja s kojima mogu da uspostave neposredne i bliske odnose. Participiranje u političkom životu takve zajednice jednostavno je, a svi su javni poslovi transparentni. Građani se lakše odlučuju za aktivni angažman pošto se politički život vrti oko malog broja pitanja o kojima oni mogu sasvim kompetentno da odlučuju. Pošto bi lokalna tijela imala posve uzak krug nadležnosti, sve javne funkcije bi mogle biti počasne, a kolektivna tijela bi bila lako i brzo smjenjiva kao i inokosni organi.

Ipak, nije sve u vezi s malim opštinama tako idilično; kao što može biti mjesto vrlo ugodno za život zbog prijatnih interpersonalnih odnosa, mali socijalni prostor može biti zamka u kojoj će propasti sve prednosti svojstvene malim grupama. Ova analiza mora realno ukazati na takve opasnosti. Opština o kojoj govorimo nije idealna – to je bosanska opština, što znači da je provincijalna; siromašna je i nerazvijena ekonomski a još više duhovno; sebi je okrenuta i ksenofobična; podložna je podjelama svake vrste - duboko etnički i konfesionalno raskoljena, partijski podijeljena, posvađana lokalnim intrigama i porodičnim mržnjama.

Tri su osnovna politička i socijalno-psihološka razloga koji ne preporučuju model malih opština u BiH.

1. Malu opštinu je lako „okupirati“ bez nekog većeg otpora: dobro organizovana lokalna mafija, ili lokalno odjeljene političke partije ili jedna jaka porodica s razgranatim vezama može zaposjesti sva važna mjesta u opštini i napraviti od nje privatni posjed, monopolizirati sve poslove i ugušiti svaku opoziciju. Nimalo bezazlenija varijanta stavljanja lokalne zajednice pod potpunu kontrolu jednog čovjeka može se desiti u opštinama u kojima se načelnik „odmetne“ i vodi vlastitu politiku bez ikakve saradnje sa skupštinom, troši budžet po vlastitom nahođenju, prima i otpušta službenike... Ove opasnosti nisu izmišljene ni predimenzionirane pošto su se slične stvari već dešavale i u većim opštinama. Po našem mišljenju mizanscena za tako nešto već je postavljena u svakoj opštini Bosne i Hercegovine. Neposredni izbor načelnika od strane građana ojačao je poziciju prvog čovjeka opštine, naročito u odnosu na lokalnu skupštinu koja je ranije bila ta koja je iz svojih redova birala načelnika i smjenjivala ga po istoj proceduri. U maloj opštini načelnik može da se nametne kao dominantan činilac; ako je uz to bez moralnih skrupula – može nanijeti veliku štetu opštini i građanima.

2. Naše lokalne zajednice opterećuju iracionalni strahovi i njima vlada prošlost. Izborni zakon je samo jedan od izvora opasnosti za male opštine. Pad pod diktaturu bez najmanjeg otpora ima u našim opštinama još jedan čvrst osnov: dubok, reklo bi se praiskonski strah naroda od svake vlasti – državne i lokalne. Svaka je vlast, iznose građani u ispitivanjima javnog mnijenja, pa i opštinska vlast - loša, pokvarena i sebična, zapostavlja građane i brine se o sebi, zloćudna je i osvetoljubiva. Čak je i prethodna, komunistička, vlast, koja je sebe nazivala narodnom i samoupravnom, bila takva i navikla je ljude da ne vjeruju nijednoj vlasti. Zato je dobro biti na vlasti i biti vlast ali nije dobro imati bilo kakvog posla s njom ako si samo običan građanin.

3. Male opštine podrazumijevaju postojanje vladavine prava u državi i uređenih političkih odnosa u društvu, dobru državnu i lokalnu administraciju i nezavisnu javnost. U bh opštinama ništa od svega toga još ne postoji, a najlošije stvar stoji s medijima i nezavisnom javnošću; u bh opštinama ne izlaze štampani mediji posvećeni isključivo lokalnim pitanjima i u dogledno vrijeme takve organizovane javnosti neće biti u lokalnim zajednicama. Lokalne radio-stanice, ako i postoje, emituju isključivo muziku i reklame, što čine i lokalne televizije. Ako su mediji psi-čuvvari demokratije, ovi u BiH uopšte nemaju zube.

Smanjivanje opština ne znači samo smanjivanje njihove teritorije i broja stanovnika već, kao što je rečeno u ekonomskom dijelu analize, i bitno redukovanje njihovih ekonomskih i kadrovskih potencijala. To znači da bi takve - male - opštine, morale da se odreknu svih onih nadležnosti koje podrazumijevaju primjenu ekonomije obima. Dalja implikacija ljuštenja nadležnosti s male opštine jeste u tome da te nadležnosti neko ipak mora da obavlja. U tom pogledu moguća su dva rješenja:

- uvođenje drugog nivoa lokalne samouprave koji bi preuzeo one nadležnosti koje male opštine ne mogu da obavljaju ili je njihovo obavljanje neisplativo na malom prostoru, ili
- osnivanje novih državnih organa koji bi obavljali istu zadaću umjesto samoupravnih organa.

Bez obzira za koje se rješenje odlučili, uvođenje srednjeg nivoa vlasti koji bi posredovao između opština i države, čini se neizbježno. Valja upozoriti da srednji nivo po pravilu pokazuje tendenciju da postepeno preuzima sve više nadležnosti od opština, da ih nastoji u potpunosti razvlastiti, da kadrovski „prazni“ opštine privlačeći kvalitetnije administratore boljim platama i kreativnijim poslom te da se postavlja prema opštinama naredbodavno i blokira svaku njihovu inicijativu.

Kome odgovara prelazak na model malih opština? Primijenimo li istu logiku kao kod prethodnog modela, ponovićemo analizu distribucije moći. S tog stanovišta posmatrano, model malih opština pogoduje najviše načelnicima budućih opština i lokalnoj eliti – čak i ako se ne ostvare naša najernja predviđanja. Čini nam se, međutim, da bi ovaj model odgovarao i državnoj, u prvom redu političkoj i partijskoj eliti. Rekli smo već da postojanje velikog broja malih opština zahtijeva uvođenje drugog nivoa lokalne samouprave. Ako se to ne uradi, slijedi centralizacija u kojoj središnji državni organi dobijaju na značaju jer se ovlaštenja i sredstva centralizuju. Da bi si obezbijedila uticaj na raspodjelu opštinskih sredstava, centralna državna vlast može dugo, ako treba i decenijama, da sabotira uvođenje drugog stepena lokalne samouprave (kao što je uradila državna vlast u Sloveniji u kojoj se o regionima još uvijek samo „razgovara“ već petnaest godina). Što se tiče političkih partija, one mogu biti čak veoma zainteresovane za prihvatanje modela malih opština. Postojanje velikog broja opština daje šansu svim partijama, čak i onim najmanjim i najbeznačajnijim, da ponegdje pobijede na lokalnim izborima i na taj način dobiju „svoju opštinu“ i „svog načelnika“ što im povećava politički značaj i predstavlja dobar kanal za lobiranje.

## **Razdvajanje upravnog i samoupravnog djelokruga**

Usitnjavanje postojećih jedinica lokalne samouprave treba posmatrati kao dio šireg konteksta stvaranja višestepene lokalne uprave, odnosno stvaranja velikih i malih jedinica lokalne uprave (gradova i opština). S tim u vezi treba napomenuti da se predloženim amandmanima na Ustav Republike Srpske, koji se odnose na izmjenu brisanog člana 101.a) utvrđuje „da su jedinice lokalne samouprave opštine i gradovi“. Ovakvim rješenjima nisu precizirani samo gradovi Banja Luka i Istočno Sarajevo, koji su navedeni u okviru ustavnih rješenja, već „status grada mogu steći i druge opštine, u skladu sa zakonom“. Zakoni na koje bi se opštine mogle pozivati u okviru sticanja statusa grada bili bi revidirani *Zakon o lokalnoj samoupravi* i *Zakon o teritorijalnoj organizaciji*, u kojima bi se utvrdili kriterijumi za sticanje statusa grada. Prema ovom rješenju, male opštine ne bi mogle imati iste nadležnosti kao i velike.

Usitnjavanje jedinica lokalnih samouprava nužno bi zahtijevalo da se razdvoji upravni od samoupravnog djelokruga, jer male opštine (na primjer neke postojeće mjesne zajednice ili grupe mjesnih zajednica koje bi formirale opštinu) ne bi sposobne da preuzmu sve upravne funkcije. S obzirom na minijaturnu veličinu te ekonomske i kadrovske mogućnosti novostvorenih opština, jako je veliko pitanje koje bi se to funkcije mogle realizovati u ovakvom organizacionom obliku lokalne samouprave. U prilog tome govore i negativne konsekvence teritorijalnog usitnjavanja u Hrvatskoj i Sloveniji, ali i odgovor koji je u Sloveniji podrazumijevao razdvajanje upravnog (58 upravnih jedinica) od samoupravnog djelokruga (212 lokalnih samouprava). U ovakvoj maloj jedinici lokalne samouprave odlučuje manji broj ljudi, ali je svakako obim sredstava na veoma niskom nivou te je opština ekonomski slaba. Kao što je pokazala ekonomska analiza, najveći dio svojih budžeta male opštine bi davale na pokrivanje troškova vlastite administracije, a tek manji dio na kapitalna ulaganja i razvoj javne infrastrukture.

Uvođenje *modela malih opština* zahtijevalo bi više intervencija u postojećoj legislativi i to kako u zakonima koji neposredno regulišu ovu oblast (Zakon o teritorijalnoj organizaciji i Zakon o lokalnoj samoupravi), tako i u mnogim drugim zakonima koji se ove oblasti dotiču tek marginalno. Novim zakonskim rješenjima, npr. zakonom o upravnim jedinicama, trebalo bi razgraničiti šta radi upravna jedinica, a šta jedinice lokalne samouprave. Takođe bi bilo potrebno promijeniti Zakon o vladi i ministarstvima zbog osnivanja upravnih jedinica kao oblika državne vlasti, Zakon o državnim službenicima, Zakon o upravnim postupku itd.

Takođe bi trebalo predvidjeti zakone/mehanizme za usitnjavanje, odnosno postupke i kriterijume prema kojima se formira jedinica lokalne samouprave ali i mjerila na osnovu kojih bi se nešto proglasilo lokalnom upravom (geografski, demografski, društveno-politički i drugi kriterijumi).

Jako značajno pitanje koje se ovdje nameće jeste stvaranje drugog stepena lokalne samouprave, odnosno nivoa koji bi pokrivaio oblasti iz samoupravnog djelokruga koje male jedinice ne bi bile u stanju da samostalno izvršavaju. Ovaj nivo vlasti bi svakako morao pronaći svoje mjesto u onom dijelu ustava u kojem se regulišu ova pitanja. Regionalni nivo je nužan kako zbog samog rješenja, tako i zbog neophodnog aspekta decentralizacije vlasti na nižem nivou (pr. nivo okruga u Srbiji, koji je u potpunosti u funkciji republičke vlasti ili neki drugi oblik za koji bi se birali predstavnici). Najznačajnije je utvrditi koje su to nadležnosti koje bi imale smisla da budu na drugom stepenu lokalne samouprave. Kao rješenje se nameću one nadležnosti za koje nema potrebe da se realizuju na lokalnom nivou kao što su posebni vidovi upravnog nadzora i inspekcija (npr. inspekcija izuzev komunalne policije) ili slično. Primjeri za ovakav vid organizacije poslova mogu se pronaći u zdravstvu, privrednim komorama, statistici, djelimično PIO, zavodi za zapošljavanje.

Postoji mogućnost čak i da se ne razdvaja upravni od samoupravnog djelokruga, što bi podrazumijevalo da se tačno precizira šta koji nivo ili šta bi koja grupa opština mogla da obavlja. Na primjer u Španiji, opštine do 1000 stanovnika imaju određene nadležnosti prema zakonu, pa do 5000 stanovnika, itd. U Španiji opštine sa 20.000 stanovnika imaju mogućnost obrazovanja komunalnog preduzeća dok manje koriste prednosti formiranja regionalnog preduzeća

(zajedničko za par opština). Takođe, bolnice se organizuju za prostor koji pokriva 50.000 stanovnika. Sam po sebi ovaj model bi bio jako komplikovan, za razliku od razdvajanja upravnog i samoupravnog. U okviru njega bi se pojavio problem finansiranja pojedinih nadležnosti, odnosno, kod modela malih opština bez razdvajanja upravnog i samoupravnog djelokruga trebalo bi se jasno definisati koliko košta koja nadležnost.

## **C) Model „Velike opštine“**

### **Od 142 do 97 opština**

U slučaju primjene modela velikih opština na teritoriji RS, a opet na osnovu koncepta sistema centara RS datog u Prostornom planu RS do 2015. god, teritorija RS bi imala 47 opština (definisano 47 centara entitetskog, regionalnog, subregionalnog i primarnog lokalnog ranga). Prosječna veličina takve velike, ukupnjene opštine bi bila oko 525 km<sup>2</sup> i imala bi prosječno oko 28029 stanovnika. Konkretni podaci o takvim ukupnjenim opštinama RS dati su u Tabeli 7a u dodatku.

Zbog ranije navedenog ograničenja (nedostatka Prostornog plana FBiH) i za ovaj model teritorijalne i demografske simulacije izvršene su za dva kantona koja već posjeduju svoje prostorne planove. Primjena modela velikih opština na teritoriji Srednjobosanskog kantona uslovlila bi stvaranje 9 opština. Što se tiče Tuzlanskog kantona, primjena modela velikih opština takođe bi dovela do stvaranja 9 opština – Banovići, Gračanica, Gradačac, Kalesija, Kladanj, Lukavac, Srebrenik, Tuzla i Živinice (Tabela 7b u dodatku).

Gruba procjena zasnovana na kombinovanju prostornog i demografskog principa i trendu u RS i dva kantona različitih prostornih karakteristika u FBiH ukazuje na potencijalno egzistiranje 97 opština u BiH u slučaju primjene modela velikih opština. Za pojedine uvećane opštine prema prostorno-demografskim kriterijumima vidjeti tabele 7 c – 7 e u dodatku.

### **Najprihvatljivije sa ekonomskog aspekta**

Koncept velikih opština je najprihvatljiviji sa ekonomsko-finansijskog aspekta jer su u sam koncept ugrađene ekonomska logika o opadajućim troškovima, ekonomija obima kao i određena vrsta ekonomske zaokruženosti u pružanju javnih usluga.

Prema ekonomskom konceptu, svaki dodatni potrošač utiče na smanjivanje cijene usluga koje pruža opština jer se sa proizvodnjom dodatnih jedinica smanjuju troškovi svake dodatne jedinice (do nivoa iskorištenosti kapaciteta). Ovaj koncept, koji je nekada dominirao komunalnim sistemom u bivšoj Jugoslaviji, pretpostavljao je postojanje prostorno i demografski relativno velike opštine u sklopu koje su opštinska komunalna preduzeća pružala usluge velikom broju potrošača. Uslov veličine ostaje i u novim uslovima, drugim riječima sam koncept je prihvatljiv ako se posmatra ekonomsko-demografski aspekt, gdje veći broj klijenata utiče na nižu cijenu i organizovaniji pristup rješavanje problema.

Uzimajući u obzir prostorno-demografski aspekt analize, koncept velikih opština bi obuhvatao ukupnjavanje i spajanje pojedinih opština s tim da bi se na prostoru Republike Srpske

nalazilo 47 opština<sup>20</sup> koje bi prosječno imale po 28029 stanovnika i koje bi se prostirale na oko 525 km<sup>2</sup>. Ako za primjer jedne ovako uprosječne opštine uzmemo opštine koje površinom i brojem stanovnika odgovaraju datom modelu (Srbac, Modriča) onda vidimo da je postojanje ovakvih opština ekonomski održivo. Naime, prema podacima za 2006. godinu, administrativni troškovi (plate i nadoknade i materijalni troškovi) su iznosili oko 1/3 ukupnog budžeta dok su izdvajanja za kapitalne troškove i tekuće pomoći bila ravnomjerno distribuisana. Kad ove relativne pokazatelje uzmemo u apsolutnim iznosima, onda je to značajan iznos koji ide na izvršavanje nadležnosti i zadovoljavanje potreba građana.

Ono što svakako predstavlja problem jeste činjenica da se, uz data ograničenja, javljaju velike razlike između „velikih“ opština te da se u velikim opštinama ne rješavaju problemi zbog kojih se u sadašnjoj monotipskoj teritorijalnoj organizaciji jedinica lokalne samouprave ne zadovoljavaju potrebe na jednak način na cijelom prostoru Republike Srpske i Bosne i Hercegovine. Da bi se ovo provjerilo izvršena je simulacija ukрупnjavanja opština Prijedor i Zvornik. Prijedoru je virtualno pripojen veći dio opštine Oštra Luka, a Zvornik je spojen s opštinom Osmaci<sup>21</sup>. Ako posmatramo ukрупnjenu opštinu Prijedor, ona će imati površinu od 976,27 km<sup>2</sup> i oko 87125 stanovnika. Ukрупnjena opština Zvornik ima 452,6 km<sup>2</sup> i oko 61647 stanovnika. Čak i na prvi pogled vidljive su razlike u demografskom potencijalu koji uveliko determiniše raspoloživo finansiranje opštine ali i zadovoljavanje potreba građana. Samo funkcionisanje administracije ne bi bilo upitno, ali njena dekoncentracija (sa obzirom na prostor koji obuhvata), kao i pružanje javnih i komunalnih usluga svim građanima opštine, govori o pojedinim problemima sa kojim bi se suočavale velike opštine, naročito u odnosu prema „periferiji“. Iako je pokazatelj o budžetu po glavi stanovnika uravnotežen, opština Prijedor imala bi 50% više sredstava za razvoj infrastrukture na duplo većem prostoru u odnosu na opštinu Zvornik.

Tabela 8c/d – Uvećane opštine Prijedor i Zvornik (ekonomsko-finansijski aspekt)

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Prijedor</b>	18.549.003	43.137.217	87125	495,12
<b>Zvornik</b>	13.722.059	29.830.562	61600	484,26
Izvor: Opštinski budžet (vlastite kalkulacije)				

<sup>20</sup> Na osnovu koncepcije mreže naselja iz Prostornog plana Republike Srpske

<sup>21</sup> Vidjeti tabele u dodatku ove sekcije i tabele u dijelu prostorno-demografske analize.



U cilju razmatranja posljedica ukрупnjavanja na ekonomsko-finansijski položaj opštine, urađene su simulacije projekcije opštinskih prihoda i za ukрупnjavanje opštine Tešanj, za Tuzlanski kanton, te za svih 47 opština, koliko bi ih bilo u RS ukoliko bi se išlo na ukрупnjavanje prema kriterijumima Prostornog plana Republike Srpske do 2015. godine (vidi Tabele 8 u dodatku).

Prema podacima za velike opštine u RS (na osnovu simulacije prihoda od indirektnih poreza i prema strukturi opštinskih prihoda iz 2006. godine) vidljivo je da bi sve opštine raspolagale sa velikom količinom sredstava. Budžet po glavi stanovnika bi se kretao od 367,11<sup>22</sup> KM koliko bi iznosio u Laktašima do 1470,28 KM u opštini Kalinovik. Pojedine opštine i gradovi kao što su Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Zvornik, Prijedor, Istočno Sarajevo i Trebinje bi raspolagale budžetima od nekoliko desetina miliona KM kojim bi mogle da unaprijede realizaciju postojećih nadležnosti te da eventualno preuzmu nove kao što su finansiranje osnovnog obrazovanja, finansiranje regionalnih puteva i slično.

Velike opštine (prema demografskom kriterijumu) po pravilu su ekonomski održive u pružanju komunalnih i regulatornih usluga svojim građanima, ali na ograničenom „urbanizovanom“ prostoru. Naime, velika opština sa određenim urbanizovanim jezgrom predstavlja dobru osnovu za razvoj infrastrukture jer više stanovnika znači više prikupljenih poreza i naknada, a samim tim i mogućnosti za zadovoljavanje potreba građana na njihovom prostoru. Prema podacima o budžetima opština, tokom nekoliko posljednjih godina velike opštine (prema demografskom kriterijumu) po pravilu više izdvajaju za razvoj infrastrukture i za usluge, dok ujedno manje izdvajaju za administrativne troškove. Ekonomija obima se najviše ispoljava kod pružanja administrativnih usluga jer se jedinični troškovi njihovog pružanja uveliko smanjuju sa brojem korisnika usluga. Velike opštine imaju dosta korisnika ovih usluga, a razvoj njihovog pružanja u posljednje vrijeme, naročito kreiranjem šalter sala, utiče da se ove usluge pružaju efikasnije nego ranije.

Problemi koji su se pojavljivali i koji se pojavljuju u pružanju komunalnih usluga javljaju se prilikom susreta sa prostornim aspektom teritorijalne organizacije opština. Naime, urbani centri velikih opština obično imaju zadovoljavajući nivo komunalnih usluga za razliku od periferije gdje samo pojedini centri imaju tu sreću da su opskrbljeni vodovodom, kvalitetnim putevima, rasvjetom i odvozom smeća. Presudnu ulogu u realizaciji pojedinih projekata razvoja periferije imali su mjesna zajednica i institut samodoprinos, kao i odnos opštine prema svojim mjesnim zajednicama. Opština je u svojim odlukama davala u nadležnost komunalnim preduzećima određene poslove na svojoj teritoriji, što je ujedno predstavljalo i ograničavajući faktor za razvoj infrastrukture na periferiji.

Ono što se redovno pokazuje kao problem kod sadašnjih opština klasifikovanih kao „velike“ je izdvajanje sredstava za infrastrukturu i pružanje javnih dobara stanovništvu u

---

<sup>22</sup> Ove razlike ne ukazuju na loš ekonomski položaj opštine Laktaši već na novi način raspodjele indirektnih poreza i strukturu opštinskih prihoda u odnosu na broj stanovnika.

„perifernim“ mjesnim zajednicama. Naime, zakonski okvir i statuti opština obično ne pružaju mogućnost planiranja investicija u infrastrukturu po mjesnim zajednicama i pod velikim je diskrecionim pravom opštine i njenog rukovodstva. Sa obzirom da budžet donose skupštine na prijedlog načelnika, mjesne zajednice koje su „deklarisane“ politički kao skupštinska većina uglavnom mogu očekivati da će određeni dio infrastrukturnih izdvajanja završiti na prostoru njihove mjesne zajednice. Istovremeno, mjesne zajednice bez adekvatne političke podrške i one sa slabim rukovodstvom ne mogu očekivati ozbiljan pristup opštine rješavanju njihovih infrastrukturnih problema.

Kao mjeru robusnosti odnosno ekonomske održivosti *modela velikih opština* korišćićemo ponovo mjeru standardne devijacije budžeta po glavi stanovnika. Prema podacima simulacije za 47 opština u RS u vezi sa njihovim budžetima na osnovu podataka za 2006. godinu (nakon izvršenog ujednačavanja od strane entitetske vlasti sa tekućim i kapitalnim transferima), standardna devijacija budžeta po glavi stanovnika u iznosila bi 187. Kao što je već navedeno, ovaj pokazatelj pokazuje koliko budžet po glavi stanovnika po opštinama odstupa od prosjeka *per capita* za sve opštine). Posmatrajući ovaj pokazatelj u odnosu na sadašnje stanje, vidimo da bi koncept velikih opština ujednačio ekonomsku snagu opština za izvršavanje zakonom preuzetih nadležnosti, ali i eventualno preuzimanje novih. Naime, pokazatelj standardne devijacije za velike opštine je 7,5 puta niži od pokazatelja za postojeće stanje što govori o nepostojanju značajnih razlika u ekonomsko-finansijskoj snazi opština za izvršavanje poslova iz nadležnosti lokalne samouprave.

U Federaciji BiH simulirali smo ukрупnjavanje za opštine iz Tuzlanskog kantona. Naime, ukрупnjavanje u ovom kantonu bi značilo ukidanje opština Čelić, Doboj Istok, Sapna i Teočak te drugačiju raspodjelu prihoda za postojećih 9 opština (vidi Tabelu 8b u dodatku). Naime, postojeća raspodjela prihoda bi bila korigovana u slučaju opštine Gračanica koja bi prema kriterijumu stanovništva (imala bi preko 60.000 stanovnika) dobila koeficijent 1.2, te zajedno sa Tuzlom ušla u grupu velikih opština. Prema zakonu o raspodjeli prihoda u FBiH, velike opštine (opštine preko 60.000 stanovnika) dobijaju veći dio indirektnih poreza. Takođe, za pretpostaviti je da bi se pregovaračka uloga sa stanovišta raspodjele ostalih funkcija i poslova a time i raspoloživih sredstava poboljšala u ovom kantonu.

Za ilustraciju ekonomske robusnosti *modela lokalne samouprave*, na vodimo da bi standardna devijacija budžeta po glavi stanovnika u Tuzlanskom kantonu iznosila svega 11,89. Ovo je posljedica izuzetno ujednačene teritorijalno-demografske strukture i nivoa razvoja unutar samog kantona.

## Smanjenje ekonomske i političke zavisnosti od entiteta i kantona

*Model velikih opština* je nastao kao posljedica potrebe da se lokalna samouprava racionalizuje i podvede pod zakonitosti ekonomije obima. Ovaj model je nastao u Skandinaviji i nije se širio dalje po Evropi koja je u suštini ostala vjerna konceptu opština kao teritorijalno, demografski i ekonomski malih jedinica; disfunkcionalnosti do kojih dovodi veličina lokalnih jedinica u Evropi su rješavane uvođenjem drugog i trećeg stepena lokalne samouprave. To je komplikovalo organizaciju države i poskupljivalo upravne poslove, ali većina evropskih država do danas to nije smatrala dovoljnim razlogom da uđe u radikalniju reformu lokalne samouprave. Ekonomski problemi koji proizlaze iz vrlo razuđenog upravnog aparata i činjenica da se lokalna uprava pokazivala kao najneracionalniji dio uprave, posljednjih dvadesetak godina naveli su mnoge države u svijetu i u Evropi da primjenom tzv. *novog javnog menadžmenta* (NPM – New Public Management) pokušaju da racionalizuju javnu potrošnju i smanje troškove uprave. To je dalo izvjesne rezultate, a jedan od njih ogleda se u povećanju opština pošto je uvođenje menadžerskih odnosa u lokalnu samoupravu odmah ukazalo na problem njihove veličine. Racionalno ekonomsko poslovanje zasnovano na profitu i vođeno interesima kapitala učinilo je ono čemu se lokalna samouprava vjekovima uspješno odupirala.

Rekli smo već da je komunalni sistem u nekadašnjoj Jugoslaviji po svemu sudeći bio inspiriran sličnim načelima racionalnosti i efikasnosti. Pošto je komunalni sistem uveden zakonom 1950. god., zemlja je za desetak godina radikalno transformisala formalnu organizaciju lokalne samouprave i šezdesetih godina prošlog vijeka osvanula sa najvećom opštinom u Evropi. U suštini, takvu opštinu BiH ima i danas; čak ni nelogično povučena linija međuentitetskog razdvajanja 1995. god. nije bitno narušila princip velike opštine. Kao što pokazuje tabela ispod, jedna trećina opština u RS veća je od 500 km<sup>2</sup>, a polovina opština je veća od 300 km<sup>2</sup>. Slična je situacija i u FBiH. Desetine patuljastih opština koje postoje u oba entiteta zauzimaju samo oko 3% bh teritorije, u njima živi oko 3% stanovništva države, a budžeti svih ovih opština sabrani zajedno – iznose jedva nekoliko miliona KM.

Tabela 9 - Opštine u RS po veličini teritorije

Opis	Razredi	Ukupno
Opštine s površinom do 200 km <sup>2</sup>	10 (do 100km <sup>2</sup> ) 10 (od 100 do 200km <sup>2</sup> )	20
Opštine s površinom od 200 do 500km <sup>2</sup>	9 (od 200 do 300km <sup>2</sup> ) 7 (od 300 do 400km <sup>2</sup> ) 5 (od 400 do 500km <sup>2</sup> )	21
Opštine s površinom većom od 500km <sup>2</sup>	5 (od 500 do 600 km <sup>2</sup> ) 6 (od 600 do 700 km <sup>2</sup> ) 3 (od 700 do 800km <sup>2</sup> ) 4 (od 800 do 900km <sup>2</sup> ) 0 (od 900 do 1000km <sup>2</sup> ) 3 (veće od 1000km <sup>2</sup> )	21

Realizacija *modela velikih opština* podrazumijevala bi znatnije zahvate u sadašnju strukturu lokalnih jedinica. Iako se potpuna jednakost u veličini lokalnih jedinica ne može postići, model zahtijeva njihovu što veću ujednačenost. To bi u najmanju ruku zahtijevalo ukidanje najmanjih, ekonomski neodrživih opština i transformaciju onih najvećih, u skladu sa kriterijima prevashodno motiviranim ekonomskom i upravnom racionalnošću.

Prelazak na ovaj model bi doveo do znatnih političkih i socijalnih promjena. Mogao bi se zadržati princip monotipske lokalne samouprave jer bi sve opštine sada mogle izvršavati svoje nadležnosti. Kao što su pokazali rezultati ekonomskih simulacija, opštinske nadležnosti bi uz to mogle da se izvršavaju znatno kvalitetnije zbog povećanih opštinskih prihoda. To bi za posljedicu imalo povećano zadovoljstvo građana opštinskim servisima i u dužem vremenskom periodu vjerovatno bi vratilo povjerenje građana u političke institucije, lokalne i državne. Štaviše, krug izvornih opštinskih nadležnosti mogao bi se postepeno proširivati, zavisno od brzine razvoja lokalnih jedinica. Na taj način entitetski organi rasteretili bi se operativnih poslova i mogli bi u većoj mjeri da se posvete razradi strategija razvoja i javnom menadžmentu. Uvođenje drugog stepena lokalne samouprave vjerovatno ne bi bilo potrebno jer bi se broj opština smanjio, pa bi regije – na čijem formiranju EU insistira – mogle predstavljati tek oblike koordinacije nekih zajedničkih aktivnosti opština. Da bi se naglasila nezavisnost lokalne samouprave od državne vlasti i da bi se i formalno razdvojili njihovi poslovi i nadležnosti, poželjno bi bilo na nivou entiteta formirati agenciju ili direkciju za lokalnu samoupravu koja bi preuzela one poslove koje sada obavlja ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu.

U distribuciji moći došlo bi do još većih promjena i sve bi one išle u prilog lokalnoj samoupravi. Međutim, ne treba pretjeravati u pridavanju značaja tim promjenama. Ma kako velike i snažne bile opštine i ma koliko njihovi lideri bili samosvjesni – opštine ne mogu parirati državi, a lokalna elita ne može parirati državnoj u moći i uticaju. Ono što je bitno jeste da bi ovaj model omogućio da se opštine izvuku iz sadašnje potpune ekonomske i političke ovisnosti od države, pa bi se moglo reći da bi uvođenje ovog modela donijelo najviše dobrobiti građanima kroz poboljšanje kvaliteta lokalnih usluga. Mislimo da povećanje participacije građana nije realno očekivati; uostalom, ovdje se pod lokalnom samoupravom podrazumijeva ono značenje tog koncepta koje on ima u Evropskoj povelji o lokanoj samoupravi, a koje naglašava pravo i sposobnost lokalnih organa da upravljaju određenim dijelom javnih poslova na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Prema tome, kada kažemo da se s uvođenjem *modela velikih opština* može očekivati podizanje kvaliteta lokalne samouprave, onda to znači veću osposobljenost lokalnih organa za njihove upravljačke i regulatorne funkcije, smanjivanje stope korupcije, uspostavljanje mehanizama pravne države na lokalnom nivou i slično, a ne povećano učešće građana u donošenju odluka i formulisanju javnih politika. Iskustva drugih zemalja pokazuju da participacija građana opada s povećanjem političke zajednice i s apstraktnošću ciljeva o kojima treba odlučivati. Pa i višedecenijsko iskustvo komunalnog sistema potvrđuje ovu tezu.

*Model velikih opština* ima očigledne velike prednosti pred drugim razmatranim modelima. Međutim, pošto bi velike opštine ugrozile sadašnju konstelaciju i osjećaj superiornosti i dominacije razvijen kod državne elite, uvođenje modela velikih opština je malo vjerovatno.

## **Bez značajnih izmjena zakonodavnih i institucionalnih rješenja**

Posmatrajući posljedice *modela velikih opština* iz normativno-pravnog aspekta, može se konstatovati da se značajne izmjene zakonodavstva i institucionalnih rješenja ne bi desile, za razliku od već navedenog usitnjavanja. Sadašnja ustavna rješenja, nadograđena već započetim izmjenama, predstavljala bi zadovoljavajući pravni okvir za *model velike opštine*. Za rješenja u vezi sa ukрупnjavanjem, najvažnije bi bilo da se utvrde tačni standardi šta je to optimalna opština, odnosno šta je to minimum ispod kojeg se ne bi trebalo ići. Kriterijumi, odnosno standardi, koji bi se utvrdili za postojanje jedinice lokalne samouprave trebali bi biti dovoljno dobro precizirani jer je ukidanje nečijih prava - a pogotovo ukidanje institucija s višegodišnjom tradicijom - prevashodno političko i veoma osjetljivo pitanje. Ukidanje jedinica lokalne samouprave trebalo bi biti praćeno i stvaranjem određenih oblika mjesnih samouprava, kao nižeg vida samouprave, sa tačno definisanim pravima i odgovornostima. Naime, u *modelu velikih opština* mjesne zajednice kao vid učešća građana u donošenju odluka, dobile bi novi položaj u vidu neke vrsne mjesne samouprave i širi vid ovlasti u obavljanju poslova (samoupravnog djelokruga) na lokalnom nivou, koje bi im zakon povjerio, a koje bi se odnosile na poboljšanje kvaliteta života.

Ekonomska argumentacija *modela velikih opština* naglašava aspekte ekonomije obima i ekonomske racionalnosti; politološka analiza ukazuje na poboljšanje upravljačke i regulatorne sposobnosti lokalnih organa i na dizanje kvaliteta javnih usluga na viši nivo. Glavna pravna i upravna argumentacija za stvaranje *velikih opština* nalazi se u racionalizaciji upravnog djelokruga njegovim dodjeljivanjem većim, kadrovski bolje kapacitiranim opštinama i njegovim vezivanjem za centre (uz insistiranje na efikasnosti), dok bi samoupravni djelokrug u jednom dijelu moga preći na mjesnu samoupravu.

Najvažniji pravni akti koji bi zahtijevali izmjenu nalaze se u osnovnim zakonima koji regulišu područje lokalne samouprave, odnosno u zakonima o teritorijalnoj organizaciji i zakonima o lokalnoj samoupravi.

## D) Model „Zadrži i poboljšaj“

### Minimalne teritorijalne korekcije

Prostorni plan Republike Srpske daje elemente i za model „zadrži i poboljšaj“. Primjena kriterijuma poput broja stanovnika, gustine naseljenosti, privrednog potencijala, opremljenosti tehničkom i društvenom infrastrukturom ukazuje da tri sadašnje opštine u RS ne ispunjavaju minimalne uslove za postojanje, a to su opštine Istočni Drvar, Istočni Mostar i Kupres i da je shodno tome potrebno njihovo priključivanje (pripajanje) susjednim većim opštinama – Drinić-Petrovac ili Ribnik, Nevesinje odnosno Šipovo.

Korišćenje kriterijuma kao i u slučaju RS - broj stanovnika, gustina naseljenosti, privredni potencijal, opremljenost tehničkom i društvenom infrastrukturom (sa modifikovanim vrijednostima) – za model „zadrži i poboljšaj“ na području FBiH, uslovilo bi ukidanje pet opština koje bi se pripojile susjednim većim opštinama. Tako bi se sadašnja opština Dobretići pripojila susjednoj opštini Jajce, sadašnje opštine Foča – Ustikolina i Pale – Prača opštini Goražde, postojeća opština Ravno susjednoj opštini Neum, a postojeća opština Trnovo opštini Hadžići.

Tako bi primjena modela „zadrži i poboljšaj“ u teritorijalnom smislu vjerovatno značila smanjenje broja opština u BiH sa 142 na 134 opštine.

### Korekcije nadležnosti i intervencije u fiskalnoj sferi

Sa obzirom na osjetljivost teme kojom se bavi ovaj rad te razmatranja tek minimalnih teritorijalnih korekcija sa redukcijom pojedinih nadležnosti, na kraju ćemo se osvrnuti na model „zadrži i poboljšaj“. U teritorijalnom smislu, ova opcija podrazumjeva ukidanje najmanje tri opštine (Istočni Mostar, Istočni Drvar i Kupres). Na osnovu ovoga je uradjena simulacija prihoda pripajanja navedenih opština opštinama Nevesinje, Ribnik i Šipovo (vidi Tabelu 10 u dodatku), a na osnovu podataka po opštinama iz 2006. godine bez ulaženja u novu raspodjelu indirektnih poreza koja je bila osnov za simulacije u modelima male i velike opštine. Iako postoje određene razlike o kojima smo govorili u prethodnim sekcijama, naročito u odnosima urbanizovana – ruralna područja, te u odnosima demografski male i velike opštine, neujednačenost koja se manifestovala u opciji *status quo* bila bi djelimično smanjena.

Prema ovom modelu, situacija nakon teritorijalnih korekcija, a u vezi sa sadašnjim ekonomsko-finansijskim stanjem opština, morala bi biti nadopunjena određenim korekcijama u obimu nadležnosti barem za one demografski male, pretežno ruralne opštine kojih u Republici Srpskoj ima 16. I ovdje bi se trebali posmatrati kriterijumi u vezi sa brojem stanovnika tako da npr. pojedine opštine ispod 5000 stanovnika ne bi imale obavezu da vrše određene upravne i administrativne poslove, na koje prema analizi budžeta ide najveći dio njihovih budžeta. Umjesto

toga bi se sredstva mogla iskoristiti za razvoj lokalne infrastrukture i pružanje komunalnih usluga i javnih dobara u znatno većem obimu nego sada.

Pojedinim demografski velikim opštinama koje raspolažu velikom količinom sredstava, kao što je Grad Banja Luka, novim zakonskim rješenjima bi trebala biti ostavljena mogućnost izvršavanja i drugih nadležnosti za koje bi bili zainteresovani, a koje su sada u nadležnosti entiteta. Ovo se u dobroj mjeri odnosi na transport, puteve, zdravstvenu zaštitu, itd.

U cilju poboljšanja kvaliteta života na prostoru cijele teritorije opština u okviru modela *zadrži i poboljšaj*, poseban aspekt predstavlja institucionalizacija „periferije“ u velikim opštinama. Naime, ovdje se prvenstveno misli na institucionalizaciju trošenja sredstava na javne i komunalne usluge, kao i stambene i zajedničke poslove, na prostoru cijele teritorije opštine, a ne samo u urbanim jezgrima. Ovo bi se moglo postići izmjenama u Zakonu o lokalnoj samoupravi i u Zakonu o budžetskom sistemu; tim bi se izmjenama zakona određeni iznosi sredstava (npr. za kapitalne investicije ili infrastrukturne projekte) vezivali za mjesne zajednice prema određenim učešćima i parametrima (npr. površina, broj stanovnika, broj određenih kategorija stanovnika kao što su penzioneri ili djeca itd). S obzirom da bi ovakvim rješenjem moglo doći do fragmentacije sredstava potrebnih za veće infrastrukturne projekte, rješenje bi moglo da se u startu planira prema „cash pull“ konceptu<sup>23</sup>.

Treba napomenuti da se sa minimalnim teritorijalnim korekcijama, mjera robusnosti u vidu standardne devijacije modela poboljšala sa 1399 koliko je iznosila u modelu „*status quo*“ na 702,5 koliko iznosi u ovom modelu (model *zadrži i poboljšaj*). Sa ukрупnjavanjem opština i stvaranjem „održivijih“ pretpostavki za razvoj, smanjuje se diskrecija države u potrebi stalnog nadzora nad sprovođenjem prenesenih poslova te se daje veća mogućnost razvoja samouprave.

Pojedine korekcije bi se odnosile i na zakone o porezima na imovinu i porezima na lična primanja kao izvornih prihoda opštine. S obzirom na činjenicu da je aktuelnim zakonskim rješenjima ruralno područje oslobođeno od plaćanja od poreza na imovinu, trebao bi se razmotriti obuhvat cjelokupne imovine u poresku osnovicu. To će djelimično biti moguće sa primjenom novog zakona o porezu na imovinu, čija se primjena planira s 2010. godinom kada će opštinske skupštine dobiti mogućnost utvrđivanja poreske stope u rasponu od 0,05 do 0,5 % od tržišne vrijednosti imovine (njene procjene). Ovime bi se unekoliko poboljšao položaj onih jedinica lokalne samouprave na čijem se prostoru nalazi veliki broj stanovnika u ruralnim područjima i koje sada ne plaćaju porez na imovinu (koju ujedno ni ne koriste).

Što se tiče poreza na lična primanja, najznačajniji pomak bi mogao biti ostvaren sa poboljšanjima u identifikaciji zaposlenog sa stanovišta opštine na kojoj prebiva i opštine na kojoj ostvaruje prihod. Naime, veliki broj osoba koje imaju prebivalište u malim, ruralnim opštinama su zaposleni u drugim opštinama, te se porez na lična primanja uplaćuje tamo gdje su zaposleni. Slično je i sa primanjima od samostalne djelatnosti (koje su još karakterističnije jer male i

---

<sup>23</sup> Ovaj koncept predviđa mogućnost korištenja sredstava različitih subjekata prema zajednički usaglašenim prioritetima tako da pojedini subjekti imaju mogućnost veće potrošnje danas zbog prioriteta realizacije u odnosu na sutra kada će drugi koristiti njihova sredstva. Ono što je bitno ovdje jeste činjenica da subjekti znaju koliki im se „kolač“ oduzima radi realizacije prioriteta kod drugih.

nerazvijene opštine ne izdaju sve potrebne dokumente neophodne za registraciju pa se ljudi odlučuju za registraciju u mjestima u kojima su ovi poslovi dostupni). Tako na primjer u opštini Istočni Mostar, opštini za koju smo rekli da bi u ovom modelu bila ukinuta, opštinski budžet ostvaruje samo 100 KM po osnovu poreza na lično primanje. Ovo je paradoksalno jer implicira da se na području opštine ostvario prihod od samo 1000 KM te da vjerovatno niko od zaposlenih ili skupštinskih odbornika u opštini, a sa prebivalištem u njoj, nije imao nikakvih prihoda.

Što se tiče Federacije BiH, model *zadrži i poboljšaj* predviđa minimalne teritorijalne korekcije u vidu pripajanja sadašnjih opština Dobretić (opštini Jajce), Foča-Utikolina i Pale-Prača (opštini Goražde), Trnovo (opštini Hadžići) i Ravno (opštini Neum). Ovime bi se koliko toliko uravnotežila prostorno-demografska situacija, kao i sam ekonomsko-finansijski položaj opština. Naime, na osnovu podataka o opštinama koje su navedene kao one koje bi se pripojile drugima vidljivo je da su, kao i za opštine u RS, postojeći izvorni prihodi nedovoljni za pokrivanje administrativnih troškova. Sa smanjenjem na 74 opštine u FBiH porasla bi i pregovaračka sposobnost opština u odnosu na kanton jer upravo činjenica da pojedine opštine nisu u stanju da se samofinansiraju dijelom daju za pravo kantonima da pojedine funkcije/nadležnosti lokalne samouprave a time i finansijska sredstva ne prebacuju na opštinski nivo. Bitna determinanta koja se odnosi na model „zadrži i poboljšaj“ odnosi se i na odnos opštinskog i federalnog nivoa. Analizom strukture federalnog budžeta primijećeno je da pojedine opštine redovno dobijaju grantove za razvoj komunalne i putne infrastrukture bez jasnih kriterijuma zašto se to čini. Ova praksa trebala bi biti institucionalizovana da bi se smanjilo diskreciono pravo i indicije da opštine u kojima su na vlasti one partije koje participiraju na višem nivou dobijaju više sredstava, bez obzira na prioritete i pravce razvoja.

## **Između prividnih i stvarnih promjena**

Kao što i sam njegov naziv kaže, model *zadrži i poboljšaj* polazi od evolucionog pristupa i po tome se bitno razlikuje od *modela malih i velikih opština* koji usvajaju mnogo radikalniji pristup transformaciji lokalne samouprave. Postepenost razvoja je možda najveća vrlina ovog modela iako on kod stručnjaka vjerovatno neće naići na dobar prijem jer je kontinuitet sa modelom *status quo* više nego očigledan. Stručnjaci su psihološki orijentisani na rezultat i očekuju od jednog policy modela da ponudi efikasno rješenje problema. Pošto stanje u lokalnoj samoupravi nije dobro, fingiranje promjena neće dovesti do poboljšanja; a model *zadrži i poboljšaj* može se operacionalizovati tako da više glumi promjene nego što ih stvarno uvodi.

S druge strane, odnosi moći u društvu su takvi da se vjerovatno ne može očekivati nikakav dublji zahvat u postojeće konstelacije, pa ni u lokalnu samoupravu. Mislimo da će biti uspjeh ako se u provođenju ovoga modela naglasak stavi na drugi dio sintagme (*poboljšaj*), a ne ostane na prvom dijelju (*zadrži*). Međutim, nedavni neuspješni pokušaj Vlade RS da ukine dvije male i neodržive opštine pokazao je najmanje tri stvari:



- da Vlada nije voljna ulaziti ni u kakve, pa ni najmanje, sukobe zbog reforme lokalne samouprave,
- da u političkom sistemu Republike Srpske postoji snažan otpor bilo kakvim promjenama, pa i onima koje očigledno idu u prilog opštem dobru; interesi posebnih grupa u našem društvu imaju toliku snagu da mogu inhibirati svaku mjeru koju ocijene opasnom po sebe, i
- da u političkom procesu vlada više drži do interesa posebnih grupa nego što je responzivna na potrebe građana.

Pored ove opšte negativne konotacije koju sadrži, a koja je više posljedica opšte društvene atmosfere nego njegovih strukturalnih nedostataka, *model zadrži i poboljšaj* će ipak doprinijeti boljem funkcionisanju lokalne samouprave ukoliko iz aktuelnog modela ukloni najgrublje disfunkcije. Radi se o potrebi da se konačno odustane od monotipski uređene lokalne samouprave koja generira probleme. Najteži od njih se ogleda u tome što su zakonski normirani odnosi postepeno zamijenjeni faktičkim odnosima, pa se u praksi ustoličio model lokalne samouprave zasnovan na diskrecionim pravima i neformalnoj moći. Kako je do toga došlo?

Kao što smo već rekli, danas opštine izvršavaju one nadležnosti za koje imaju dovoljno sredstava i za koje opštinsko rukovodstvo ocijeni da imaju prioritet. To je neumitna logika koja proizlazi iz monotipne kategorizacije opština u situaciji hroničnog nedostatka sredstava. Ali ovakvo ponašanje dovodi siromašne i nerazvijene opštine u zavisnost od centralne vlasti koja u potpunosti finansira njihov budžet i diskreciono im dodjeljuje sredstva za razvoj i kapitalna ulaganja. Tako se stvara sistem klijentističkih veza između centralne (entitetske ili kantonalne) vlasti i lokalnih vlasti. Drugim riječima i prevedeno na jezik odnosa moći, onaj ko kontroliše centralne organe i budžet ima mogućnost da kontroliše i sve lokalne zajednice koje zavise od centralnih sredstava. Zbog toga je moguće da neka opština bude sistematski uskraćivana za bilo kakva znatnija razvojna ulaganja, da je zaobilaze značajne cestovne i željezničke trase i da njeni žitelji - pa čak i daleki budući naraštaji - ispaštaju zbog osvetoljubivosti onih koji kontrolišu centralne resurse. Do toga može doći u slučaju nekongruentnosti između partijske pripadnosti centralne vlasti i partijskog opredjeljenja nekog lokalnog rukovodstva.

Uvođenje višetipskog modela lokalne samouprave omogućilo bi da se nerazvijenim i siromašnim opštinama odredi sužen krug izvornih nadležnosti, a da ostale nadležnosti potrebne za normalan život ljudi u tim opštinama preuzme neposredno država, posebno za to formirane organizacije ili susjedne razvijenije opštine. Tako bi se smanjila zavisnost nerazvijenih opština od dobre volje centralnih organa pošto bi obavljanje određenih nadležnosti za te organe sada postala zakonska obaveza.

Sa visokom izvjesnošću može se računati da bi opštine s redefinisanim krugom nadležnosti bolje izvršavale suženi krug svojih ovlaštenja nego što je to slučaj sada kada one rasipaju svoje snage i resurse na veliki broj poslova.

Veliki nedostatak modela *zadrži i poboljšaj* jeste u opasnosti da se sadašnji odnosi samo produže pod mimikrijom uvođenja novog modela. Čini se da bi ovaj model mogao vlastima biti

najprivlačnij upravo zbog toga što stvara privid razvoja, a suštinski omogućuje da se decenijama ništa ne promijeni. Razvoj će, kao što smo ranije kazali, neumitno ići svojim tokom. Opštine će vremenom ekonomski jačati jer će im postepeno uvođenje novog načina finansiranja ostavljati sve veći dio društvenog proizvoda. Ono što mi pokušavamo uraditi jeste podsticanje tih spontanih kretanja kako bi se razvoj lokalnih zajednica ubrzao i neki istorijski procesi skratili na najmanju moguću mjeru.

## **Nova, suptilnija normativna rješenja**

Model *zadrži i poboljšaj* predstavlja uvažavanje stvarnog stanja i pokušaj unapređenja aktuelnih odnosa u ovoj oblasti. Ne bi zahtijevao neke značajne korekcije sa stanovišta ustavnih rješenja, ukoliko bi se radilo o stvaranju samo jednostepene lokalne samouprave.

Uvođenje višetipskog modela podsjeća na opciju unaprijeđenog *modela status quo*. Za primjenu ovog rješenja trebalo bi posmatrati modele organizacije jedinica lokalne samouprave u zemljama koje primjenjuju ovakav model i prilagoditi ga domaćim specifičnostima. Sam model zahtijeva precizno definisanje nadležnosti svakog oblika (tipa) lokalne zajednice. Kriterijumi se trebaju zasnivati na određenim jasno definisanim principima u vezi sa prostorno-demografskim, teritorijalnim, društvenim i ekonomsko-finansijskim aspektom. Veoma je bitno utvrditi šta se sa višetipskim modelom može postići. U ovom obliku se može govoriti o kasnijim politikama unapređenja pojedinih nerazvijenih i demografski ispražnjenih područja (npr. zakonima o oblastima od posebne državnog interesa gdje bi se fokus stavio na male ruralne opštine)<sup>24</sup>.

U okviru ovoga modela trebalo bi kombinovati ukрупnjavanje i usitnjavanje i prilagođavanje nekom stanju na terenu. Ako bi se išlo na višetipski model trebalo bi definisati (normativno i pravno) sljedeće kategorije: mala (ruralna) opština, normalna (urbana) opština i gradovi. Slična rješenja se pronalaze i u zakonodavstvima (odnosno njihovoj kombinaciji) u Hrvatskoj i Sloveniji.

Sistem kriterijuma i procedura mora biti definisan zakonima o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi u cilju dodjele statusa za svaku od predviđenih kategorija. Na primjer, zakon o lokalnoj samoupravi pod urbanom opštinom podrazumijeva onu opštinu koja na svom teritoriju ima određen broj stanovnika, određeni broj zaposlenih u tercijarnom sektoru (usluge i administracija) i određene vrsta ustanova (biblioteka, sistem školskih ustanova, zdravstvene ustanove, itd.).

Kao i kod ostalih područja, u okviru ovoga modela poseban fokus se treba staviti na nadležnosti mjesnih zajednica kao dominantnog oblika učešća građana u Bosni i Hercegovini.

---

<sup>24</sup> Ovdje se svakako država treba odrediti da li se demografski ispražnjena područja trebaju naseljavati ili se prostor treba koristiti za razvoj pojedinih djelatnosti gdje bi radnici dolazili da rade a vikendom se vraćali u svoje matične opštine koje pružaju sve pogodnosti njima i njihovim porodicama (zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i druge aspekte kvalitetnog življenja). U pojedinim ruralnim opštinama jako je teško razmišljati o (javnim) investicijama u svu neophodnu infrastrukturu koja je potrebna za normalne uslove življenja.

Kod urbanih opština i gradova, mjesna zajednica bi mogla dobiti određeni status (sa jasno definisanim pravima i obavezama).

Osim promjena u osnovnim zakonima (zakona o lokalnoj samoupravi i zakona o teritorijalnoj organizaciji), višetipski model bi zahtijevao izmjene aktuelnih mehanizama finansiranja (zakon o budžetskom sistemu) i posebne zakone za pojedine nadležnosti koje bi bile u okviru pojedinih kategorija lokalne samouprave (putevi, obrazovanje, zdravstvo, itd.).

## Šta je prihvatljivo

Dobri stručnjaci i praktičari znaju da najkvalitetnija rješenja često nisu i najdjelotvornija, jer efektivnost (djelotvornost) nekog rješenja ne zavisi samo od njegovog kvaliteta, već i od njegove prihvatljivosti za ključne aktere, kako one koji odlučuju, tako i one koji nose teret primjene. Zato se koristi čak i formula ( $ER = KR \times PR$ ), koja kaže da efektivnost rješenja (ER) predstavlja proizvod ( $\times$ ) kvaliteta rješenja (KR) i njegove prihvatljivosti (PR). Znak množenja naprosto znači da, ako je bilo kvalitet bilo prihvatljivost rješenja jednaka nuli, onda neće biti ni efekata od njegove primjene. Ako je za stručnjake kvalitet rješenja najvažniji, u politici je obrnuto: faktor prihvatljivosti najčešće je presudan.

Za potrebe ove studije, ispitivana je prihvatljivost rješenja za poslanike u entitetskim parlamentima, koji donose zakone kojima se reguliše teritorijalna organizacija i lokalna samouprava, i za načelnike opština, koji te zakone primjenjuju i s njima i po njima žive svaki dan (detaljna analiza rezultata anketiranja data je u Dodatku I ove studije). Ovdje su prikazani samo rezultati anketiranja za Republiku Srpsku, gdje broj popunjenih upitnika (36 načelnika ili 58% i 43 poslanika ili 52%) predstavlja dobru osnovu za vjerodostojno zaključivanje.

Uz uočljivu sklonost da se ne ide ni u kakve radikalnije promjene stanja, kod obje kategorije može se prilično jasno ustanoviti prag prihvatljivosti rješenja. Uz nešto više rizika procjene, analizom i uspoređivanjem odgovora obje kategorije ispitanika, može se ustanoviti vjerovatni scenario dešavanja:

- I načelnici i poslanici pokazuju spremnost za prihvatanje opcije koja podrazumijeva samo minimalne teritorijalne korekcije, rješenje koje je praktično znatno više na strani zadržavanja postojećeg stanja nego njegove promjene. Ova opcija je u dovoljnoj mjeri prihvatljiva i za demografski male, i za srednje i za velike opštine.

- U pogledu definisanja obima nadležnosti, i jedna i druga kategorija ispitanika preferira fleksibilniji pristup u odnosu na sadašnje, kruto monotipsko rješenje, prema kojem sve opštine imaju iste nadležnosti. Znatna većina načelnika i relativna većina poslanika spremna je da prihvati opciju razlikovanja obaveznih i fakultativnih nadležnosti, koje se dodjeljuju opštinama u skladu sa njihovim kapacitetima. I ova opcija je u dovoljnoj mjeri prihvatljiva i za demografski male, i za srednje i za velike opštine. Problem nedostatka kapaciteta u nizu opština postaće uočljiviji i zahtijevaće odgovarajući tretman.

- Znatna većina načelnika zalagaće se za decentralizaciju, u nešto manjoj mjeri i veoma fokusirano u pogledu prenosa nadležnosti (imovinsko-pravni poslovi i katastar) i u većoj mjeri u pogledu fiskalne decentralizacije. Načelnici će tražiti više resursa (i nadležnosti) za svoje opštine, a poslanici neće biti spremni na takvu preraspodjelu, pogotovo kad se radi o preraspodjeli sredstava.

# DODATAK I: STAVOVI NAČELNIKA I POSLANIKA

## ISPITIVANJE STAVOVA I MIŠLJENJA

### NAČELNIKA OPŠTINA U RS I POSLANIKA U NARODNOJ SKUPŠTINI RS O PITANJIMA TERITORIJALNO-ADMINISTRATIVNE PODJELE I LOKALNE SAMOUPRAVE

U sklopu ove policy analize izvršeno je i ispitivanje stavova i mišljenja dvije grupe ispitanika koji, prema teoriji institucionalizma, imaju odlučujući uticaj na ostvarivanje postojećeg modela lokalne samouprave i koji će presudno uticati na eventualno redizajniranje tog modela ili njegovu zamjenu nekim posve drugačijim. To su poslanici u entitetskim parlamentima i načelnici opština. Prvi donose zakone kojima se regulišu teritorijalna organizacija i lokalna samouprava, drugi te zakone primjenjuju i po njima žive. Anketiranje je izvršeno tako što je svim načelnicima opština u oba entiteta BiH i svim poslanicima u Parlamentu FBiH i u Narodnoj skupštini RS dostavljena knjiga „Kocka do kocke-dobro je dobro graditi“ u kojoj se nalazio anketni listić (vidi u prilogu), kao i pismo u vezi sa popunjavanjem anketnog listića. Anketni listić je obuhvatao ispitivanje stavova u vezi sa:

- Teritorijalnom organizacijom opština
- Obimom nadležnosti opština
- Nadležnostima koje sada obavljaju entiteti a koje bi opštine željele da dobiju od entiteta
- Nadležnostima kojih bi se opštine rado otarasile ili prepustile nekom drugom
- Glavnim problemima u vezi sa izvršavanjem nadležnosti
- Odnosom entiteta prema opštinama.

Ovdje iznosimo samo rezultate koji se odnose na Republiku Srpsku, pošto smo iz Federacije BiH dobili premalo popunjenih upitnika da bi to moglo poslužiti za vjerodostojno zaključivanje o mjeranim pojavama. Ovi rezultati, dakle, obuhvataju obrađene odgovore 36 načelnika (58%) i 43 poslanika (52%) u RS.

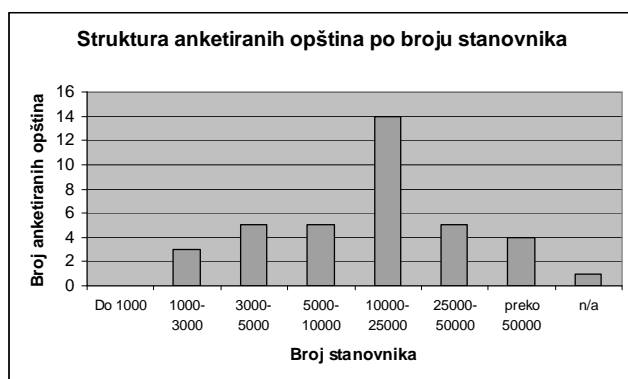
Osnovni nalazi anketnog ispitivanja upućuju na postojanje sljedećih orijentacija jače ili slabije izraženih u obe grupe ispitanika:

- Sklonost da se postojeća teritorijalna i institucionalna rješenja prihvate kao trajna iako ne i kao dobra rješenja
- Snažno izražena svijest da su odnosi između entitetske i opštinske vlasti isuviše centralizirani i ne tako jako izražena sklonost da se pristupi povjeravanju većeg broja nadležnosti opštinama
- Spoznaja da opštine raspolažu skromnim materijalnim i kadrovskim resursima i da je to značajan činilac koji ograničava njihovu poduzetnost.

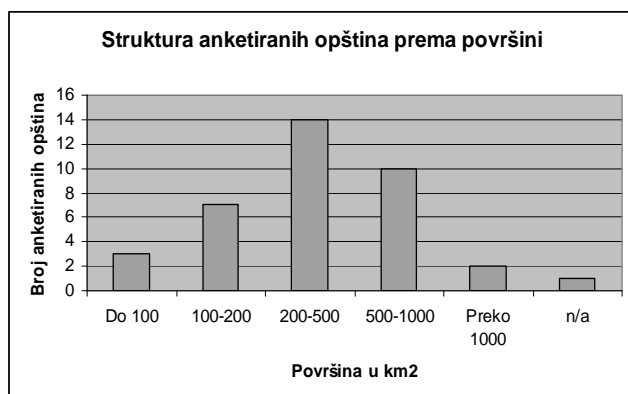
## Rezultati ankete namijenjene načelnicima opština u RS

### Karakteristike opština iz kojih potiču ispitanici

Demografska struktura opština iz kojih potiču anketirani načelnici u skladu je sa postojećom strukturom opština u sistemu lokalne samouprave u Republici Srpskoj, osim kad se radi o izrazito malim opštinama (do 1000 stanovnika) – od kojih nije dobijen niti jedan odgovor (takvih opština u RS ima 4 – Istočni Drvar, Istočni Mostar, Kupres i Petrovac Drinić). Njihovo neočitavanje u vezi sa preferencijama koje je anketa nastojala da obuhvati se može tumačiti na različite načine zbog činjenice da je u proteklom periodu bilo zahtjeva za njihovim ukidanjem („ne talasaj“, nerazumijevanje sadržine, strah od posljedica, nekooperacija zbog prethodnih loših iskustava itd).

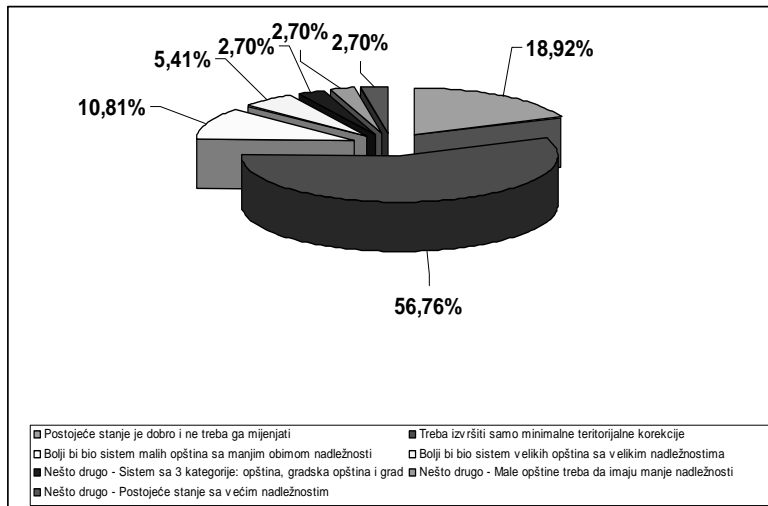


Teritorijalna struktura opština anketiranih načelnika vidi se na slici dole. Naime, 3 načelnika dolaze iz opština koje imaju površinu do 100 km<sup>2</sup>, 7 načelnika je iz opština s površinom od 100 do 200 km<sup>2</sup>, 14 načelnika je iz opština s površinom od 200 do 500 km<sup>2</sup>, 10 načelnika je iz opština s površinom od 500 do 1000 km<sup>2</sup>, a 2 opštine imaju površinu preko 1000 km<sup>2</sup>.



## Stavovi o postojećoj teritorijalnoj organizaciji

Stavovi ispitanika (načelnika) u vezi sa teritorijalnom organizacijom vide se na slici dole. Prema podacima ankete, oko 2/3 anketiranih smatra da je postojeće rješenje dobro i/ili da treba pristupiti samo minimalnim teritorijalnim korekcijama.



Ako bismo gore navedene podatke posmatrali kroz prizmu demografskog ili prostornog aspekta, rezultati ankete se vide u sljedeće 2 tabele.

Mišljenje o postojećoj teritorijalnoj organizaciji	Broj stanovnika								UKUPNO
	Do 1000	1000-3000	3000-5000	5000-10000	10000-25000	25000-50000	preko 50000	n/a	
Postojeće stanje je dobro i ne treba ga mijenjati		1	3	1	1			1	7
Treba izvršiti samo minimalne teritorijalne korekcije	0	1	1	4	7	5	3		21
Bolji bi bio sistem malih opština sa manjim obimom nadležnosti		1			3				4
Bolji bi bio sistem velikih opština sa velikim nadležnostima					2				2
Nešto drugo - Sistem sa 3 kategorije: opština, gradska opština i grad			1						1
Nešto drugo - Male opštine treba da imaju manje nadležnosti							1		1
Nešto drugo - Postojeće stanje sa većim nadležnostim					1				1
<b>UKUPNO</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

Ako posmatramo strukturu odgovora iz opština prema broju stanovnika, vidimo da se načelnici u malim opštinama uglavnom opredjeljuju za odgovore-rješenja koja bitno ne mijenjaju njihov položaj. Naime, ako posmatramo opštine do 10000 stanovnika, u 5 od 13 anketiranih opština smatra se da je postojeće stanje dobro i da ga ne treba mijenjati, dok se u 6 od 13 smatra da treba izvršiti samo minimalne teritorijalne promjene. Značajno je da načelnik jedne demografski male opštine (opština u rangu od 1000-

3000 stanovnika) smatra da bi bolji bio sistem malih opština sa manjim obimom nadležnosti, dok je načelnik jedne opštine koja spada u grupu od 3000-5000 stanovnika iznio stav da je neophodno modifikovati sistem lokalne samouprave na način da se razlikuju 3 kategorije: opština, gradska opština i grad. Sistem velikih opština sa velikim nadležnostima preferiraju samo 2 opštine koje spadaju u grupu sa brojem stanovnika od 10.000 – 25.000.

Mišljenje o postojećoj teritorijalnoj organizaciji	Površina u km <sup>2</sup>						UKUPNO
	Do 100	100-200	200-500	500-1000	Preko 1000	n/a	
Postojeće stanje je dobro i ne treba ga mijenjati	1		4	1		1	7
Treba izvršiti samo minimalne teritorijalne korekcije	1	5	8	7			21
Bolji bi bio sistem malih opština sa manjim obimom nadležnosti	1	1	1		1		4
Bolji bi bio sistem velikih opština sa velikim nadležnostima				2			2
Nešto drugo - Sistem sa 3 kategorije: opština, gradska opština i grad			1				1
Nešto drugo - Male opštine treba da imaju manje nadležnosti					1		1
Nešto drugo - Postojeće stanje sa većim nadležnostim		1					1
<b>UKUPNO</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

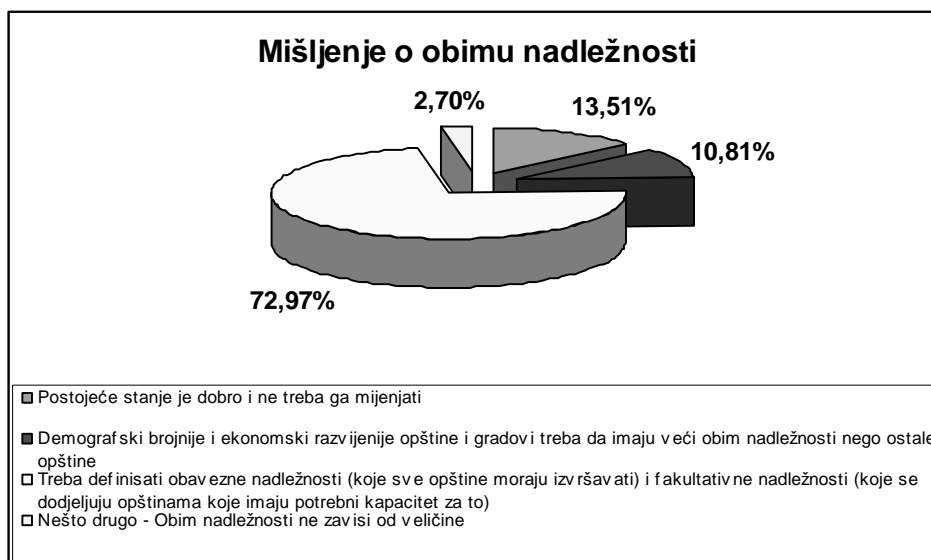
Što se tiče prostornog aspekta, rezultati su slični kao i kad se radi o demografskom aspektu. Naime, načelnici prostorno malih i srednjih opština smatraju da je postojeće stanje dobro, da treba izvršiti samo minimalne teritorijalne korekcije te da bi bio dobar sistem malih opština sa manjim obimom nadležnosti. Kod načelnika teritorijalno velikih opština (površina od 500-1000 km<sup>2</sup>) pojavljuje se i opcija sistema velikih opština sa velikim nadležnostima, dok načelnik jedne velike opštine smatra da bi manje opštine trebale imati manje nadležnosti (višetipski model).

### Mišljenje o obimu nadležnosti

Prema rezultatima ankete, najveći broj anketiranih načelnika (72,97%) smatra da je potrebno definisati obavezne i fakultativne nadležnosti<sup>25</sup>, dok 13,51% smatra da je postojeće stanje u vezi sa obimom nadležnosti dobro te ga ne treba mijenjati. 10,81% anketiranih načelnika smatra da demografski snažnije i ekonomski razvijene opštine i gradovi treba da imaju veći obim nadležnosti nego ostale opštine.

<sup>25</sup> Ovdje trebamo napomenuti da, iako je upitnik bio eksplicitan u datom odgovoru, postoji mogućnost da su ispitanici pogrešno razumjeli ono šta je podrazumjevano pod definisanjem obaveznih i fakultativnih nadležnosti





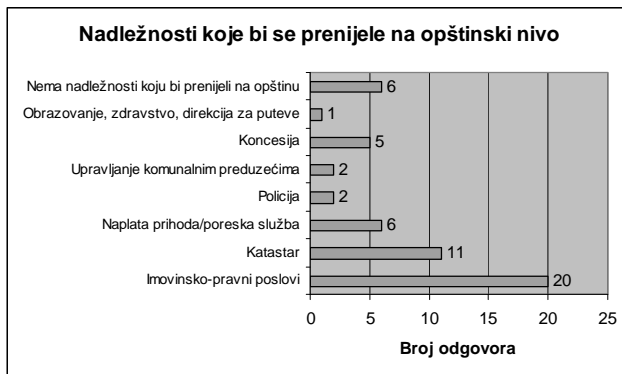
Sljedeća tabela ukazuje na veze između demografske veličine opština iz kojih potiču naši ispitanici i njihovih odgovora o opštinskim nadležnostima:

Mišljenje o obimu nadležnosti	Broj stanovnika								UKUPNO
	Do 1000	1000-3000	3000-5000	5000-10000	10000-25000	25000-50000	preko 50000	n/a	
Postojeće stanje je dobro i ne treba ga mijenjati		1		1	2		1		5
Demografski brojnije i ekonomski razvijenije opštine i gradovi treba da imaju veći obim nadležnosti nego ostale opštine				1	1		2		4
Treba definisati obavezne nadležnosti (koje sve opštine moraju izvršavati) i fakultativne nadležnosti (koje se dodjeljuju opštinama koje imaju potrebni kapacitet za to)		2	4	3	11	5	1	1	27
Nešto drugo - Obim nadležnosti ne zavisi od veličine			1						1
<b>UKUPNO</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

### Entitetske nadležnosti koje bi opštine željele da dobiju

Pitanje „*Ima li neka nadležnost koja trenutno spada u entitetsku nadležnost, a koja po Vašem mišljenju treba biti prenesena na opštinski nivo?*“ uneseno je u anketu da ukaže na realnu mjeru centralizma u odnosima između entiteta i lokalnih vlasti. Rezultati koji se mogu vidjeti u tabeli dole ukazuju da samo 16,22% anketiranih načelnika (njih 6) ne bi prenijeli neku od nadležnosti sa entitetskog nivoa na opštinski nivo. Istovremeno, njih 83,78% bi prenijelo jednu ili više nadležnosti, dok se struktura frekvencija odgovora u vezi sa željenim nadležnostima vidi na slici dole. 20 anketiranih načelnika (54,05) bi prenijelo imovinsko-pravne poslove, 11 njih (29,73%) bi prenijelo katastar dok bi njih 6 (16,22%) željelo da ima kontrolu nad naplatom poreskih prihoda i poreskom službom. Pored toga, odgovori ukazuju da bi pojedini

opštinski načelnici željeli da imaju nadležnosti u vezi sa koncesijama, te upravljanjem komunalnim preduzećima i policijom.



Ako posmatramo odgovore načelnika prema demografskom kriterijumu (vidi tabelu dole), nema značajnijih odstupanja od već navedenih odgovora osim u slučajevima opština koje imaju do 10.000 stanovnika kao i opština koje spadaju u grupu sa brojem stanovnika od 25.000-50.000. Naime, najveći broj opština koje bi željeli da imaju veću kontrolu nad koncesijama odnosi se na grupe opština do 10.000 stanovnika (čak 4 od 5 koje su dale ovaj odgovor) te bi u 2 opštine koje spadaju u grupu od 25000-50000 stanovnika željele da imaju više nadležnosti u vezi sa lokalnim policijskim poslovima.

Nadležnosti koje bi prenijeli na opštinu	Broj stanovnika							UKUPNO	
	Do 1000	1000-3000	3000-5000	5000-10000	10000-25000	25000-50000	preko 50000		n/a
Imovinsko-pravni poslovi		1	1	2	3	11	2		20
Katastar			2	1	2	5	1		11
Naplata prihoda/poreska služba			1			4	1		6
Policija						2			2
Upravljanje komunalnim preduzećima					1	1			2
Koncesija			2	2	1				5
Obrazovanje, zdravstvo, direkcija za puteve		1							1
Nema nadležnosti koju bi prenijeli na opštinu		1	1		1	1	1	1	6

### Nadležnosti koje bi opštine prenijele na entitetski nivo

Kada posmatramo odgovore ispitanika u vezi sa pitanjem “Ima li neka nadležnost ili grupa nadležnosti koja trenutno pripada opštinskom nivou, a trebalo bi, po Vašem mišljenju, biti prenesena na entitetski nivo?” vidimo da najveći broj njih, čak 64,86% (24), smatra da nema nadležnosti ili grupe nadležnosti koje bi prenijeli na entitet. Značajna je činjenica da se 11 anketiranih načelnika (njih 29,73%) slaže sa prenosom socijalne zaštite na nivo entiteta, dok se po jedan odgovor odnosi na prenos nadležnosti u vezi sa protivpožarnom zaštitom, naplatom prihoda, te nadležnostima u vezi sa predškolskim obrazovanjem (vidi Grafikon dole).

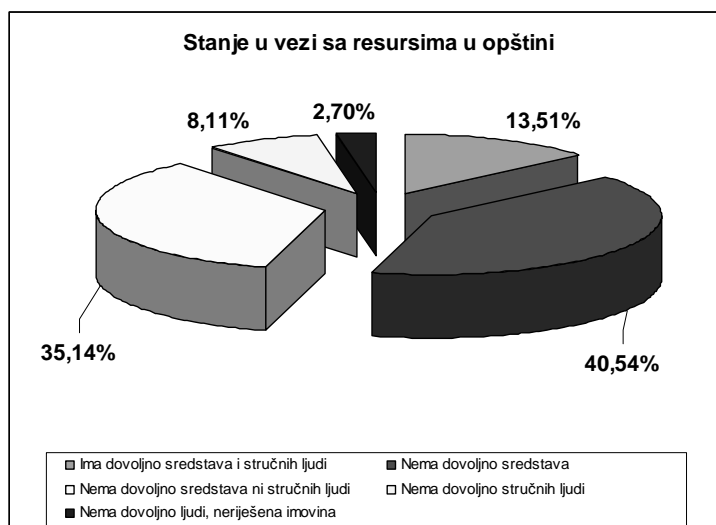


Ako posmatramo odgovore načelnika prema demografskom kriterijumu (vidi tabelu dole), nema značajnijih odstupanja od već navedenih odgovora osim kod načelnika iz grupa koje imaju od 5000-10000 stanovnika te preko 50000 stanovnika koji nisu naveli probleme u vezi sa izvršavanjem nadležnosti u vezi sa socijalnom zaštitom.

Nadležnosti koje bi prenijeli sa opštine na entitet	Broj stanovnika							n/a	UKUPNO
	Do 1000	1000-3000	3000-5000	5000-10000	10000-25000	25000-50000	preko 50000		
Predškolsko obrazovanje			1						1
Socijalna zaštita		1	3		5	2			11
Protivpožarna zaštita						1			1
Naplata prihoda			1						1
Nema nadležnosti koju bi prenijeli na entitet		1	2	5	9	2	4	1	24

## Resursi i obavljanje nadležnosti

Kada posmatramo odgovore ispitanika u vezi sa pitanjem o raspoloživim resursima neophodnim za kvalitetno obavljanje nadležnosti, možemo primijetiti da najveći broj anketiranih opštinskih načelnika (njih čak 40,54%) smatra da nema dovoljno sredstava, dok 35,14% njih smatra da nema dovoljno sredstava ni stručnih ljudi. Svega 13,51% anketiranih je odgovorilo da ima dovoljno sredstava i stručnih ljudi, dok 8,11% smatra da nema dovoljno stručnih ljudi. Načelnik jedne opštine (2,7%) je naveo da pored nedostatka stručnih ljudi ima problem sa neriješenom imovinom.

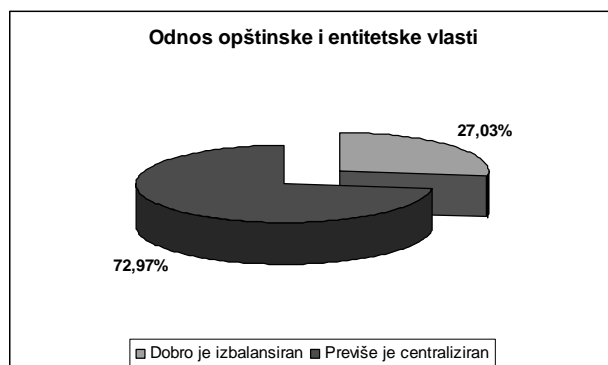


Podaci u vezi sa resursima neophodnim za ispunjavanjem nadležnosti, prema veličini opštine (na osnovu broja stanovnika), ukazuju da svi načelnici malih opština (opštine od 1000-3000 stanovnika) smatraju da nemaju dovoljno sredstava. Ovi odgovori su malo čudni s obzirom da u svim drugim grupama opština postoji barem jedan odgovor gdje načelnici smatraju da nemaju niti dovoljno ljudi niti dovoljno sredstava za izvršenje nadležnosti. Istovremeno, načelnici samo 2 opštine ispod 10000 stanovnika, dva načelnika iz grupe od 10000-25000 te jedan načelnik iz opštine preko 50000 stanovnika smatraju da imaju dovoljno sredstava i stručnih ljudi.

Mišljenje o stanju u vezi sa resursima neophodnim za ispunjavanje nadležnosti									
	Broj stanovnika								UKUPNO
	Do 1000	1000-3000	3000-5000	5000-10000	10000-25000	25000-50000	preko 50000	n/a	
Ima dovoljno sredstava i stručnih ljudi				2	2		1		5
Nema dovoljno sredstava		3	2	2	3	3	2		15
Nema dovoljno sredstava ni stručnih ljudi			3	1	6	1	1	1	13
Nema dovoljno stručnih ljudi					2	1			3
Nema dovoljno ljudi, neriješena imovina					1				1
<b>UKUPNO</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

### Ocjena odnosa opštinske i entitetske vlasti

Posljednje pitanje koje je bilo predmet ispitivanja opštinskih načelnika odnosi se na odnos između opštinske i entitetske vlasti (centraliziran, decentraliziran, dobro izbalansiran). Prema odgovorima ispitanika, samo 10 anketiranih načelnika (27,03%) smatra da je odnos dobro izbalansiran dok ostali (njih 27 odnosno 72,97%) ili eksplicitno navode da je centraliziran ili njihovi odgovori ukazuju na tako nešto (vidi grafikon i tabelu dole).



Interesantna činjenica koja se vidi u vezi sa stavovima načelnika oko odnosa opštinske i entitetske vlasti i veličine opštine odnosi se na to da svi načelnici u opštinama ispod 10.000 stanovnika ovaj odnos smatraju centraliziranim (ili ukazuje na to). Ovo je značajno zbog toga što upravo manje opštine u velikoj mjeri zavise od transfera s viših nivoa s obzirom na nedostatnost poreskih prihoda sa kojim se one suočavaju.

Mišljenje o obimu nadležnosti	Broj stanovnika								UKUPNO
	Do 1000	1000-3000	3000-5000	5000-10000	10000-25000	25000-50000	preko 50000	n/a	
Dobro je izbalansiran					5	2	2	1	10
Previše je centraliziran		2	5	5	9	2	1		24
Nešto drugo - Nije dovoljno izbalansiran							1		1
Nešto drugo - Loš iz političkih razloga						1			1
Nešto drugo - Više saradnje iz oblasti lokalne samouprave		1							1
<b>UKUPNO</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

Zanimljivo je i to da 8 od 10 načelnika koji su izjavili da je odnos izbalansiran potiče iz iste političke opcije kao i vlast na entitetskom nivou. Istovremeno, 95,24% (20 od 21) anketiranih načelnika koji ne pripadaju istoj političkoj opciji kao vlast na entitetskom nivou smatra da je odnos centraliziran, ili njihovi odgovori ukazuju na ovakav odnos. Čak 46,67% anketiranih načelnika koji pripadaju istoj političkoj opciji kao i vlast na entitetskom nivou smatraju da je odnos između entitetske i opštinske vlasti centraliziran.

Odnos opštinske i entitetske vlasti	Odnos prema entitetskoj vlasti			UKUPNO
	Pozicija	Opozicija	n/a	
Dobro je izbalansiran	8	1	1	10
Previše je centraliziran	7	20		27
<b>UKUPNO</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>37</b>



## Rezultati ankete namijenjene poslanicima Narodne skupštine RS

### Stavovi o postojećoj teritorijalnoj organizaciji

Stavovi ispitanika (poslanika) u vezi sa teritorijalnom organizacijom vide se u tabeli dole. Prema podacima ankete, oko 65% anketiranih (njih 28) smatra da treba pristupiti samo minimalnim teritorijalnim korekcijama. Istovremeno, 2 poslanika (4.65%) smatraju da je postojeće stanje dobro, te da ga ne treba mijenjati. Sistem malih opština sa manjim obimom nadležnosti preferira 16,28% (7) poslanika dok sistem velikih opština sa velikim nadležnostima preferira 4 poslanika (9,30%). Ostali (2 poslanika) su naveli da bi Grad Banja Luka trebao da bude grad sa više opština te da je neophodno napraviti sistem i sa malim i sa velikim opštinama.

Mišljenje o teritorijalnoj organizaciji	Broj odgovora	%
Postojeće stanje je dobro i ne treba ga mijenjati	2	4,65%
Treba izvršiti samo minimalne teritorijalne korekcije	28	65,12%
Bolji bi bio sistem malih opština sa manjim obimom nadležnosti	7	16,28%
Bolji bi bio sistem velikih opština sa velikim nadležnostima	4	9,30%
Ostalo	2	4,65%
<b>UKUPNO</b>	<b>43</b>	<b>100,00%</b>

### Mišljenje o obimu nadležnosti

Prema podacima anketiranih poslanika, najveći broj (46,51 % odnosno njih 20) smatra da je neophodno definisati obavezne i fakultativne nadležnosti<sup>26</sup> dok 34,88% (15) smatra da demografski brojnije i ekonomski razvijene opštine i gradovi treba da imaju veći obim nadležnosti nego ostale opštine. 6 poslanika (13.95%) smatra da je postojeće stanje dobro i da ga ne treba mijenjati dok su 2 poslanika (OSTALO) navele odgovore u kojem navode da male opštine ne mogu izvršavati sve nadležnosti te da opštinama treba dodijeliti neke sadašnje entitetske nadležnosti.

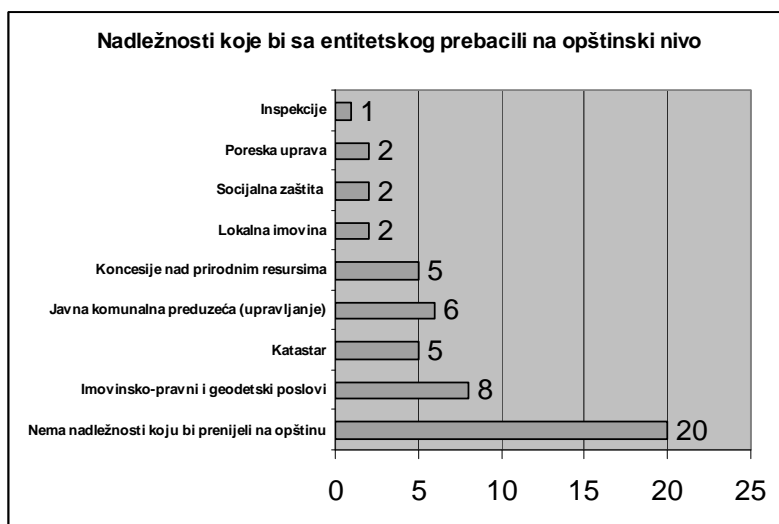
Mišljenje o obimu nadležnosti	Broj odgovora	%
Postojeće stanje je dobro i ne treba ga mijenjati	6	13,95%
Demografski brojnije i ekonomski razvijene opštine i gradovi treba da imaju veći obim nadležnosti nego ostale opštine	15	34,88%
Treba definisati obavezne nadležnosti (koje sve opštine moraju izvršavati) i fakultativne nadležnosti (koje se dodjeljuju opštinama koje imaju potrebni kapacitet za to)	20	46,51%
Ostalo	2	4,65%
<b>UKUPNO</b>	<b>43</b>	<b>100,00%</b>

<sup>26</sup> Ovdje trebamo napomenuti da, iako je upitnik bio eksplicitan u datom odgovoru, postoji mogućnost da su ispitanici pogrešno razumjeli ono šta je podrazumjevano pod definisanjem obaveznih i fakultativnih nadležnosti

## Entitetske nadležnosti za koje poslanici smatraju da treba da se povjere opštinama

Odgovori na pitanje „*Ima li neka nadležnost koja trenutno spada u entitetsku nadležnost, a koja po Vašem mišljenju treba biti prenesena na opštinski nivo?*“ govore nam o orijentaciji poslanika ka centralizaciji odnosno decentralizaciji političkog sistema.

Rezultati koji se mogu vidjeti na slici i tabeli dole ukazuju da samo 46,51% anketiranih poslanika (njih 20) ne bi prenijeli neku od nadležnosti sa entitetskog na opštinski nivo. 8 poslanika (18,60%) bi prenijelo nadležnosti u vezi sa imovinsko-pravnim i geodetskim poslovima dok bi 5 poslanika (11,63%) prenijelo poslove katastra. 6 poslanika (13,95%) bi u nadležnost opština željeli da prebace upravljanje nad javnim komunalnim preduzećima na lokalnom nivou dok bi njih 5 željelo da opština ima određenih nadležnosti nad koncesijama nad prirodnim resursima. Pojedini poslanici smatraju da opštine treba da imaju nadležnosti nad lokalnom imovinom (2), poreskom upravom (2), socijalnom zaštitom (2) te inspekcijama (1).

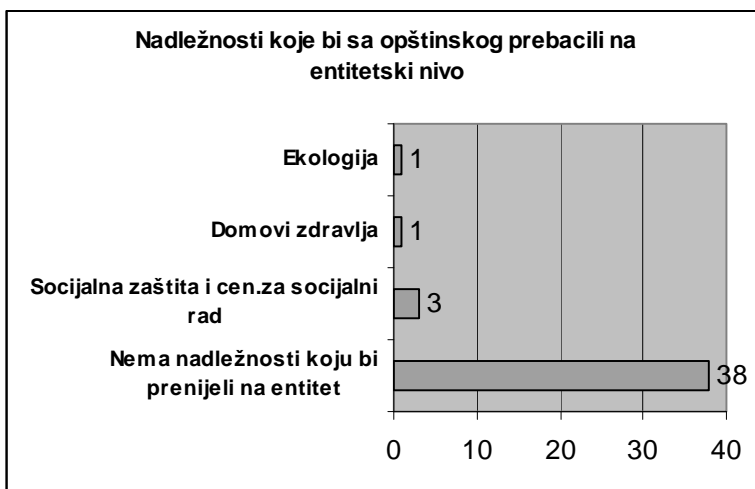


Nadležnosti koje bi sa entitetskog nivoa prenijeli na opštinu	Broj odgovora	%
Nema nadležnosti koju bi prenijeli na opštinu	20	46,51%
Imovinsko-pravni i geodetski poslovi	8	18,60%
Katastar	5	11,63%
Javna komunalna preduzeća (upravljanje)	6	13,95%
Koncesije nad prirodnim resursima	5	11,63%
Lokalna imovina	2	4,65%
Socijalna zaštita	2	4,65%
Poreska uprava	2	4,65%
Inspekcije	1	2,33%



## Opštinske nadležnosti koje bi poslanici prenijeli na nivo entiteta

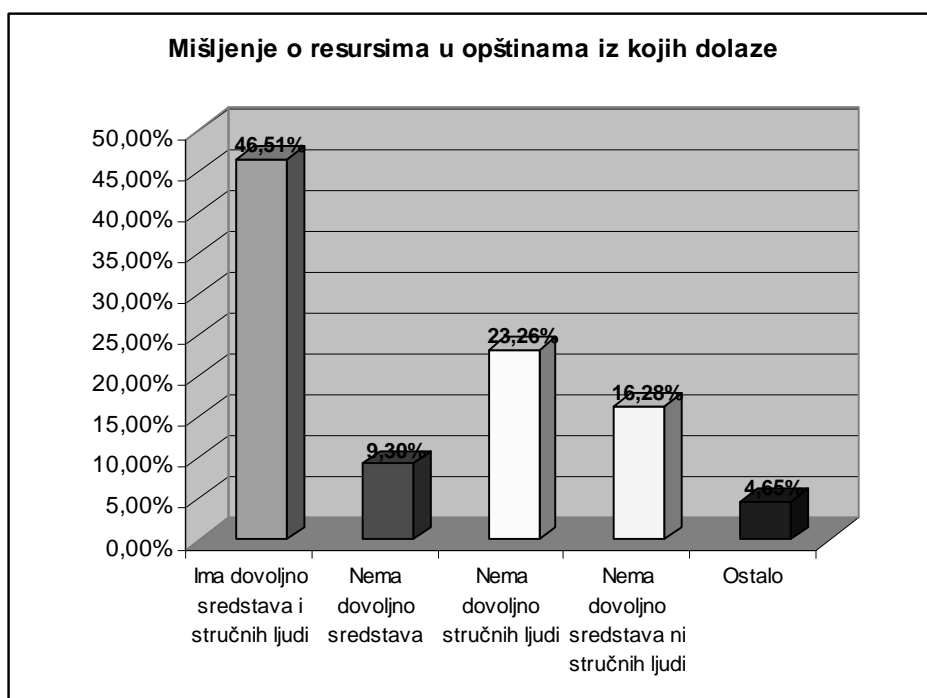
Kada posmatramo odgovore ispitanika u vezi sa pitanjem “Ima li neka nadležnost ili grupa nadležnosti koja trenutno pripada opštinskom nivou, a trebalo bi, po Vašem mišljenju, biti prenesena na entitetski nivo?” vidimo da najveći broj njih, čak 88,37 % (38), smatra da nema nadležnosti ili grupe nadležnosti koje bi prenijeli na entitet. Svega 3 poslanika (6,98%) smatraju da socijalna zaštita i centri za socijalni rad treba da budu u nadležnosti entiteta dok po jedan poslanik smatra da je na nivo entiteta potrebno prebaciti poslove u vezi sa ekologijom te nadležnost nad domovima zdravlja.



Nadležnosti koje bi sa opštinskog nivoa prenijeli na entitetski	Broj odgovora	%
Nema nadležnosti koju bi prenijeli na entitet	38	88,37%
Socijalna zaštita i cen.za socijalni rad	3	6,98%
Domovi zdravlja	1	2,33%
Ekologija	1	2,33%

## Resursi i obavljanje nadležnosti

Kada posmatramo odgovore ispitanika u vezi sa pitanjem o raspoloživim resursima neophodnim za kvalitetno obavljanje nadležnosti (Vidi sliku i tabelu dole), možemo primijetiti da najveći broj anketiranih poslanika (njih 20 odnosno 46,51 %) smatra da opštine iz kojih one dolaze imaju dovoljno sredstava i stručnih ljudi. 23,26% (10) poslanika smatra da opštine nemaju dovoljno ljudi dok njih 7 (16,20%) smatra da nemaju dovoljno sredstava niti stručnih ljudi. Svega 9,30% anketiranih je odgovorilo da opštine iz kojih dolaze nemaju dovoljno sredstava. Odgovori 2 poslanika (4,65%) su se odnosili na neravnopravnost u raspoređivanju sredstava i nepostojanje adekvatnih stručnih ljudi prema nacionalnoj zastupljenosti definisane zakonom.

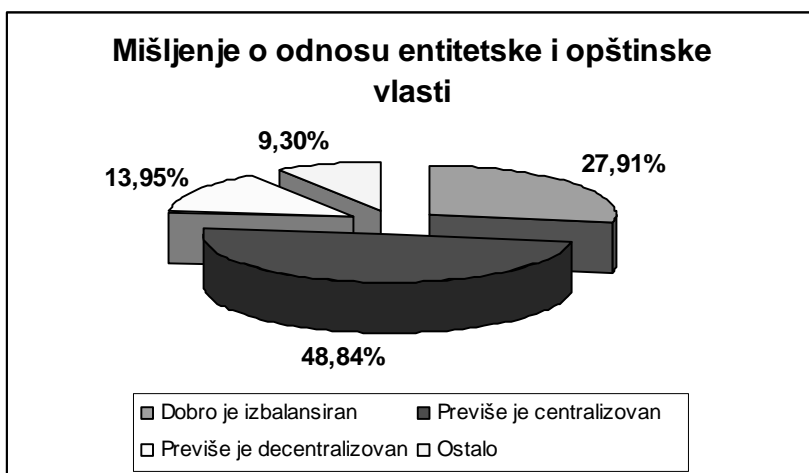


Mišljenje o raspoloživosti potrebnih sredstava i stručnih ljudi	Broj odgovora	%
Ima dovoljno sredstava i stručnih ljudi	20	46,51%
Nema dovoljno sredstava	4	9,30%
Nema dovoljno stručnih ljudi	10	23,26%
Nema dovoljno sredstava ni stručnih ljudi	7	16,28%
Ostalo	2	4,65%
<b>UKUPNO</b>	<b>43</b>	<b>100,00%</b>

## Ocjena odnosa opštinske i entitetske vlasti

Posljednje pitanje koje je bilo predmet ispitivanja poslanika odnosilo se na odnos između opštinske i entitetske vlasti (centraliziran, decentraliziran, dobro izbalansiran). 48,84 % anketiranih poslanika (njih 21) naveli su da je odnos između opštinske i entitetske vlasti centralizovan dok je njih 27,91% (12) navelo da je odnos izbalansiran. Interesantna je činjenica da je čak 6 poslanika navelo da je odnos decentraliziran te da su to uglavnom poslanici koji pripadaju političkoj opciji koja drži vlast na entitetskom nivou. 4 poslanika (9,30%) su naveli odgovore u kojima su iznijeli sljedeće primjedbe koje ukazuju na centralizaciju, ali posredno:

1. Odnos je ispolitizovan – mjera je politika a ne zakon
2. Netransparentan rad entitetskih institucija u vezi sa opštinama
3. Potrebno je ojačati lokalnu vlast
4. Odnos zavisi od političke opcije na nivou entiteta.



Odnos između opštinske i entitetske vlasti		
	Broj odgovora	%
Dobro je izbalansiran	12	27,91%
Previše je centralizovan	21	48,84%
Previše je decentralizovan	6	13,95%
Ostalo	4	9,30%
<b>UKUPNO</b>	<b>43</b>	<b>100,00%</b>

## DODATAK II: TABELE

Tabela 1 -Razvoj teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (BiH) u periodu 1952 – 2007.

RAZVOJ TERITORIJALNE ORGANIZACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH) U PERIODU 1952 - 2007.					
GODINA	POVRŠINA BiH (km <sup>2</sup> )	BROJ STANOVNIKA BiH	BROJ OPŠTINA U BiH	PROSJEČNA POVRŠINA OPŠTINE U BiH (km <sup>2</sup> )	PROSJEČAN BROJ STANOVNIKA OPŠTINE U BiH
1952	51221*	2791000**	418	122,54	6677
1962	51197	3336000**	122	419,65	27344
1991	51197	4377033	109	469,70	40156
2007	51197	3873000	142	360,54	27275
*Površina BiH 1953. godine					
**Broj stanovnika sredinom godine - procjena					

Tabela 2 – Ekonomska pozicija lokalne samouprave u BiH sa aspekta javne potrošnje i prihoda/rashoda

	u % BDP BiH	u % BDP RS	u % BDP FBiH
Opštine u FBiH	1,56%	-	2,27%
Opštine u RS	2,73%	7,28%	-
Ukupno opštine u BiH	4,29%	-	-
Kantoni u FBiH	8,49%	-	12,34%
Entitet FBiH	5,45%	-	7,92%
Fondovi FBiH	9,64%	-	14,00%
Entitet RS	6,31%	16,83%	-
Fondovi RS	4,92%	13,12%	-
BiH nivo	4,84%	-	-
Brčko Distrikt	0,98%	2,61%	-
<b>UKUPNO</b>	<b>45%</b>	<b>39,84%</b>	<b>36,53%</b>
Izvor: Podaci o javnoj potrošnji za 2006.godinu za sve nivoe vlasti (DEP, Ministarstva finansija, OMA)			

Tabela 3 - Status quo (opštinski prihodi, stanovništvo u Republici Srpskoj)

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika			PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
BAŃJA LUKA	58.996.032	137.340.218	224.647	611,36	32	PETROVO	783.137	1.624.943	12.044	134,92
BERKOVIĆI	292.005	845.732	2.799	302,16	33	PRJEDOR	9.948.073	28.633.860	98.570	290,49
BIJELJINA	17.971.569	33.648.105	109.211	308,10	34	PRŃJAVOR	6.457.288	12.066.378	49.821	242,19
BILEĆA	1.988.730	5.941.782	12.282	483,78	35	RIBNIK	1.028.653	2.290.953	9.008	254,32
BRATUNAC	2.084.210	3.427.265	23.006	148,97	36	ROGATICA	2.032.973	4.038.945	14.850	271,98
ČAJNIĆE	528.706	1.345.786	5.311	253,40	37	RUDO	1.002.107	3.995.622	9.801	407,67
ČELINAC	1.898.031	4.698.639	17.536	267,94	38	SOKOLAC	1.906.880	4.220.677	17.449	241,89
DERVENTA	4.886.656	10.336.283	42.747	241,80	39	SRBAC	2.371.433	18.024.323	24.739	728,58
DOBOJ	9.755.615	20.326.182	80.464	252,61	40	FOĆA	2.663.438	5.717.987	25.489	224,33
DRINIĆ-PETROVAC	263.247	1.046.993	189	5539,65	41	SREBRENICA	1.895.819	4.008.984	21.879	183,23
GACKO	2.933.321	9.034.073	10.300	877,09	42	ISTOĆNA ILIDŽA	1.869.273	6.699.793	16.754	399,89
GRADIŠKA	6.663.019	19.207.054	61.440	312,61	43	KOSTAJNICA	769.831	1.505.052	7.874	191,14
HAN PLESNAK	1.106.079	2.348.448	4.902	479,08	44	BROD	2.716.530	5.331.384	20.424	261,04
JEZERO	194.670	548.118	1.316	416,50	45	ISTOĆNI DRVAR	221.216	623.273	62	10052,79
KALINOVIK	548.615	1.125.725	4.871	231,11	46	NOVO GORAŽDE	486.675	2.172.150	3.095	701,83
KNEŽEVO	1.137.049	4.389.646	12.278	357,52	47	ISTOĆNI MOSTAR	39.819	198.323	794	249,78
KOTOR VAROŠ	2.030.761	5.091.445	20.025	254,25	48	ISTOĆNO NOVO SARAJEVO	1.541.874	5.884.221	9.129	644,56
KOZARSKA DUBICA	4.112.401	8.325.876	34.916	238,45	49	DONJI ŽABAR	1.336.143	1.692.586	2.912	581,25
KRUPA NA UNI	207.943	465.977	1.949	239,09	50	OŠTRA LUKA	683.557	1.343.926	3.319	404,92
KUPRES	55.304	256.173	483	530,38	51	ISTOĆNI STARI GRAD	234.489	1.004.561	3.185	315,40
LAKTAŠI	11.246.610	19.801.447	40.311	491,22	52	ŠAMAC	2.636.892	5.774.010	23.339	247,40
LOPARE	1.539.662	2.516.260	16.983	148,16	53	ŠEKOVIĆI	856.105	1.514.808	10.167	148,99
LjUBINJE	860.529	1.323.978	4.258	310,94	54	ŠIPOVO	1.234.384	2.430.249	10.585	229,59
MILIĆI	1.577.268	4.355.033	10.214	426,38	55	TESLIĆ	5.072.477	9.691.401	49.021	197,70
MODRIĆA	3.995.157	7.536.531	28.581	263,69	56	TREBIŃJE	4.422.103	18.498.373	31.299	591,02
MRKONJIĆ GRAD	2.592.649	9.406.227	20.004	470,22	57	TRNOVO	183.609	839.651	2.594	323,69
NEVESINJE	2.019.700	4.594.909	18.955	242,41	58	UGLJEVIK	2.336.038	8.505.063	17.005	500,15
NOVI GRAD	3.603.605	7.339.284	31.144	235,66	59	VIŠEGRAD	1.853.788	7.243.427	19.419	373,01
OSMACI	625.684	1.440.685	4.807	299,71	60	VLAŠENICA	1.698.937	2.599.652	20.437	127,20
PALE	3.349.207	7.808.239	26.959	289,63	61	VUKOSAVLJE	309.702	612.371	5.454	112,28
PELAGIĆEVO	831.771	1.513.148	6.435	235,14	62	ZVORNIK	5.992.735	13.016.966	51.688	251,84

Izvor: opštinski budžeti, Ministarstvo finansija RS, vlastite kalkulacije

**Tabele 4– Funkcionalni rashodi budžeta i najvažniji pokazatelji za 5 velikih i 5 malih opština u Republici Srpskoj**

	Banjaluka		Bijeljina		Prijedor		Doboj		Trebinje	
	Rashodi prema funkcionalnoj klasifikaciji									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Opšte javne usluge	93.265.467	114.065.000	6.365.865	7.636.421	2.651.624	4.002.584	5.257.784	6.287.400	2.982.665	4.983.390
Odbrana					16.621	19.127	78.903	135.860		
Javni red i sigurnost					573.329	703.616	570.303	567.960	257.667	461.733
Ekonomski poslovi		5.276.496	2.614.032	3.128.390	3.216.409	3.877.643	3.012.901	2.432.664	1.784.563	6.242.398
Zaštita čovjekove okoline			662.000	480.324	7.179	12.203	9.550		989.938	1.215.187
Stambeni i zajednički poslovi			10.776.219	12.616.083	3.968.069	13.580.642	4.307.053	2.733.831	426.572	809.105
Zdravstvo		851.289	747.820	1.175.042	141.256	151.629	9.500	150.200	150.000	192.250
Rekreacija, kultura i religija			3.039.913	3.179.153	1.242.435	1.341.593	1.977.545	2.780.604	1.164.428	1.769.585
Obrazovanje	11.319.734	12.225.550	3.347.087	3.278.192	1.994.022	2.712.409	1.165.211	1.461.840	379.628	1.007.256
Socijalna zaštita	7.113.600	4.921.883	2.712.271	2.154.500	1.803.826	2.232.414	3.914.127	3.775.823	1.375.986	1.817.469
ukupno	111.698.801	137.340.218	30.265.207	33.648.105	15.614.770	28.633.860	20.302.877	20.326.182	9.511.447	18.498.373
	Struktura rashoda (po glavi stanovnika)									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Opšte javne usluge	415,16	507,75	58,29	69,92	26,85	40,53	65,34	78,14	95,30	159,22
Odbrana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	0,19	0,98	1,69	0,00	0,00
Javni red i sigurnost	0,00	0,00	0,00	0,00	5,81	7,13	7,09	7,06	8,23	14,75
Ekonomski poslovi	0,00	23,49	23,94	28,65	32,57	39,27	37,44	30,23	57,02	199,44
Zaštita čovjekove okoline	0,00	0,00	6,06	4,40	0,07	0,12	0,12	0,00	31,63	38,83
Stambeni i zajednički poslovi	0,00	0,00	98,67	115,52	40,18	137,53	53,53	33,98	13,63	25,85
Zdravstvo	0,00	3,79	6,85	10,76	1,43	1,54	0,12	1,87	4,79	6,14
Rekreacija, kultura i religija	0,00	0,00	27,84	29,11	12,58	13,59	24,58	34,56	37,20	56,54
Obrazovanje	50,39	54,42	30,65	30,02	20,19	27,47	14,48	18,17	12,13	32,18
Socijalna zaštita	31,67	21,91	24,84	19,73	18,27	22,61	48,64	46,93	43,96	58,07
Ukupno	497,22	611,36	277,13	308,10	158,12	289,96	252,32	252,61	303,89	591,02
	Prihodi, rashodi, finansiranje (izvod iz opštinskih budžeta)									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Poreski prihodi	80.900.154	85.667.944	24.127.808	26.324.751	14.706.325	16.740.246	13.015.228	14.212.568	6.030.262	6.940.677
PDV	57.193.154	66.889.337	17.377.132	20.651.628	11.363.457	13.055.750	8.956.230	10.559.160	4.146.981	4.910.335
Porez na imovinu	13.987.775	6.344.579	3.736.096	2.087.143	1.445.410	1.125.804	2.015.605	1.028.482	732.686	588.370
Porez na lična primanja	9.527.335	12.285.489	2.879.475	3.352.318	1.852.238	2.493.218	1.974.215	2.561.483	1.143.966	1.431.924
Neporeski prihodi	35.036.463	42.326.650	6.501.676	6.585.362	4.436.198	6.003.903	7.324.878	6.396.692	6.000.416	6.548.591
Tekuće u kapitalne pomoći	243.939	338.640	186.102	645.407	432.085	559.228	203.063	112.791	187.348	335.110
Plate i nadoknade	15.828.623	18.571.846	5.857.860	6.886.312	4.660.175	5.429.500	4.023.432	4.788.864	2.203.838	2.820.406
Tekući troškovi	77.901.481	96.280.486	22.807.463	23.701.893	14.499.789	20.069.719	12.682.193	13.734.103	7.023.077	10.536.803
Kapitalni troškovi	33.750.020	41.049.032	7.454.744	9.942.912	497.941	7.964.141	7.620.684	6.592.079	1.190.870	3.382.347
Kredit	1.301.920	1.263.747	7.409	192.906	0	7.000.000	0	0	262.621	296.893
	Prihodi, rashodi, finansiranje (po glavi stanovnika)									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Poreski prihodi	360,12	381,34	220,93	241,04	149,20	169,83	161,75	176,63	192,67	221,75
PDV	254,59	297,75	159,12	189,10	115,28	132,45	111,31	131,23	132,50	156,88
Porez na imovinu	62,27	28,24	34,21	19,11	14,66	11,42	25,05	12,78	23,41	18,80
Porez na lična primanja	42,41	54,69	26,37	30,70	18,79	25,29	24,54	31,83	36,55	45,75
Neporeski prihodi	155,96	188,41	59,53	60,30	45,01	60,91	91,03	79,50	191,71	209,23

Tekuće u kapitalne pomoći	1,09	1,51	1,70	5,91	4,38	5,67	2,52	1,40	5,99	10,71
Plate i nadoknade	70,46	82,67	53,64	63,06	47,28	55,08	50,00	59,52	70,41	90,11
Tekući troškovi	346,77	428,59	208,84	217,03	147,10	203,61	157,61	170,69	224,39	336,65
Kapitalni troškovi	150,24	182,73	68,26	91,04	5,05	80,80	94,71	81,93	38,05	108,07
Kredit	5,80	5,63	0,07	1,77	0,00	71,02	0,00	0,00	8,39	9,49
<b>Prihodi, rashodi, finansiranje (prema učešću u budžetu)</b>										
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Poreski prihodi	72,43%	62,38%	79,72%	78,24%	94,18%	58,46%	64,11%	69,92%	63,40%	37,52%
PDV	51,20%	48,70%	57,42%	61,38%	72,77%	45,60%	44,11%	51,95%	43,60%	26,54%
Porez na imovinu	12,52%	4,62%	12,34%	6,20%	9,26%	3,93%	9,93%	5,06%	7,70%	3,18%
Porez na lična primanja	8,53%	8,95%	9,51%	9,96%	11,86%	8,71%	9,72%	12,60%	12,03%	7,74%
Neporeski prihodi	31,37%	30,82%	21,48%	19,57%	28,41%	20,97%	36,08%	31,47%	63,09%	35,40%
Tekuće u kapitalne pomoći	0,22%	0,25%	0,61%	1,92%	2,77%	1,95%	1,00%	0,55%	1,97%	1,81%
Plate i nadoknade	14,17%	13,52%	19,36%	20,47%	29,84%	18,96%	19,82%	23,56%	23,17%	15,25%
Tekući troškovi	69,74%	70,10%	75,36%	70,44%	92,86%	70,09%	62,47%	67,57%	73,84%	56,96%
Kapitalni troškovi	30,22%	29,89%	24,63%	29,55%	3,19%	27,81%	37,53%	32,43%	12,52%	18,28%
Kredit	1,17%	0,92%	0,02%	0,57%	0,00%	24,45%	0,00%	0,00%	2,76%	1,60%
Izvor: Budžeti opština za 2005. i 2006. godinu (izvršenje budžeta)										
<b>Napomena:</b> Pojedine opštine ne raščlanjuju sve rashode po funkcijama unutar budžeta tako da se pojavljuju odstupanja (npr. U Banja Luci se zaštita čovjekove okoline, rekreacija, religija i kultura, stambeni i zajednički poslovi te odbrana i sigurnost i javni red i mir podvode pod zajednički „imitelj“ u vidu klasifikovanih opštih javnih usluga)										

	Berkovići		Jezero		Istočni Stari Grad		Osmaci		Trnovo	
	Rashodi prema funkcionalnoj klasifikaciji									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Opšte javne usluge	384.025	541.681	189.382	252.829	417.880	411.713	1.641.529	1.369.479	500.611	491.090
Obrana								9.247		
Javni red i sigurnost					1.537	408				
Ekonomski poslovi	50.506	45.925	178.517	191.751						
Zaštita čovjekove okoline					114.728	103.713				
Stambeni i zajednički poslovi	805.794	196.882	17.240	726	500	392.871			70.046	304.606
Zdravstvo			423	74	6.430	7.000	4.928	5.064	2.000	4.000
Rekreacija, kultura i religija	3.245	7.238	7.824	9.300	14.600	26.900	2.200	4.534	17.459	23.149
Obrazovanje	69.456	41.652	1.276	3.191	4.460	4.034	3.191	2.824	25.397	2.940
Socijalna zaštita	4.371	12.354	10.818	22.713	33.989	57.922	38.933	49.537	13.449	13.866
ukupno	<b>1.317.397</b>	<b>845.732</b>	<b>405.480</b>	<b>480.584</b>	<b>594.124</b>	<b>1.004.561</b>	<b>1.690.781</b>	<b>1.440.685</b>	<b>628.962</b>	<b>839.651</b>
	Struktura rashoda (po glavi stanovnika)									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Opšte javne usluge	137,20	193,53	143,91	192,12	131,20	129,27	341,49	284,89	192,99	189,32
Obrana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,92	0,00	0,00
Javni red i sigurnost	0,00	0,00	0,00	0,00	0,48	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00
Ekonomski poslovi	18,04	16,41	135,65	145,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zaštita čovjekove okoline	0,00	0,00	0,00	0,00	36,02	32,56	0,00	0,00	0,00	0,00
Stambeni i zajednički poslovi	287,89	70,34	13,10	0,55	0,16	123,35	0,00	0,00	27,00	117,43
Zdravstvo	0,00	0,00	0,32	0,06	2,02	2,20	1,03	1,05	0,77	1,54
Rekreacija, kultura i religija	1,16	2,59	5,95	7,07	4,58	8,45	0,46	0,94	6,73	8,92
Obrazovanje	24,81	14,88	0,97	2,42	1,40	1,27	0,66	0,59	9,79	1,13
Socijalna zaštita	1,56	4,41	8,22	17,26	10,67	18,19	8,10	10,31	5,18	5,35
ukupno	<b>470,67</b>	<b>302,16</b>	<b>308,12</b>	<b>365,19</b>	<b>186,54</b>	<b>315,40</b>	<b>351,73</b>	<b>299,71</b>	<b>242,47</b>	<b>323,69</b>
	Prihodi, rashodi, finansiranje (izvod iz opštinskih budžeta)									
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Poreski prihodi	294.168	352.515	163.101	222.439	246.647	306.626	491.046	707.478	274.265	273.121
PDV	253.950	307.366	142.065	201.508	197.711	254.330	439.419	646.180	181.465	201.576
Porez na imovinu	12.740	8.564	7.257	5.341	7.436	5.167	4.543	6.367	55.027	26.478
Porez na lična primanja	27.372	36.546	13.779	15.566	41.257	47.015	45.743	52.293	37.643	44.958
Neporeski prihodi	760.626	104.391	162.732	161.179	166.601	190.973	85.360	59.650	181.035	252.483
Tekuće u kapitalne pomoći	75.000	189.340	92.000	101.741	233.526	348.725	925.604	382.837	253.001	232.914
Plate i nadoknade	220.079	236.451	160.584	212.389	200.235	250.553	318.133	380.120	250.843	330.187
Tekući troškovi	499.689	544.510	226.963	288.833	586.390	605.673	642.627	781.477	543.161	535.045
Kapitalni troškovi	817.708	301.222	178.517	191.751	7.734	398.888	1.048.154	659.208	85.801	304.606
Kredit	50.000	200.000	0	0	0	190.000	0	99.048	0	0
	Prihodi, rashodi, finansiranje (po glavi stanovnika)									
Struktura (po glavi stanov)	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Poreski prihodi	105,10	125,94	123,94	169,03	77,44	96,27	102,15	147,18	105,73	105,29
PDV	90,73	109,81	107,95	153,12	62,08	79,85	91,41	134,42	69,96	77,71
Porez na imovinu	4,55	3,06	5,51	4,06	2,33	1,62	0,95	1,32	21,21	10,21
Porez na lična primanja	9,78	13,06	10,47	11,83	12,95	14,76	9,52	10,88	14,51	17,33
Neporeski prihodi	271,75	37,30	123,66	122,48	52,31	59,96	17,76	12,41	69,79	97,33



Tekuće u kapitalne pomoći	26,80	67,65	69,91	77,31	73,32	109,49	192,55	79,64	97,53	89,79
Plate i nadoknade	78,63	84,48	122,02	161,39	62,87	78,67	66,18	79,08	96,70	127,29
Tekući troškovi	178,52	194,54	172,46	219,48	184,11	190,16	133,69	162,57	209,39	206,26
Kapitalni troškovi	292,14	107,62	135,65	145,71	2,43	125,24	218,05	137,14	33,08	117,43
Kredit	17,86	71,45	0,00	0,00	0,00	59,65	0,00	20,60	0,00	0,00
<b>Prihodi, rashodi, finansiranje (prema učešću u budžetu)</b>										
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Poreski prihodi	22,33%	41,68%	40,22%	46,29%	41,51%	30,52%	28,97%	49,11%	43,61%	32,53%
PDV	19,28%	36,34%	35,04%	41,93%	33,28%	25,32%	25,93%	44,85%	28,85%	24,01%
Porez na imovinu	0,97%	1,01%	1,79%	1,11%	1,25%	0,51%	0,27%	0,44%	8,75%	3,15%
Porez na lična primanja	2,08%	4,32%	3,40%	3,24%	6,94%	4,68%	2,70%	3,63%	5,98%	5,35%
Neporeski prihodi	57,74%	12,34%	40,13%	33,54%	28,04%	19,01%	5,04%	4,14%	28,78%	30,07%
Tekuće u kapitalne pomoći	5,69%	22,39%	22,69%	21,17%	39,31%	34,71%	54,61%	26,57%	40,23%	27,74%
Plate i nadoknade	16,71%	27,96%	39,60%	44,19%	33,70%	24,94%	18,77%	26,38%	39,88%	39,32%
Tekući troškovi	37,93%	64,38%	55,97%	60,10%	98,70%	60,29%	37,92%	54,24%	86,36%	63,72%
Kapitalni troškovi	62,07%	35,62%	44,03%	39,90%	1,30%	39,71%	61,85%	45,76%	13,64%	36,28%
Kredit	3,80%	23,65%	0,00%	0,00%	0,00%	18,91%	0,00%	6,88%	0,00%	0,00%
Izvor: Budžeti opština za 2005. i 2006. godinu (izvršenje budžeta)										

### Tabele 5 – Usitnjavanje opština (prostorno demografski aspekt)

Tabela 5a. Podjela mezoregije Prijedor na manje opštine

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Budimlić Japra	63.94	620	52	13	9.70
Donja Kozica	63.86	680	61	6	10.65
Oštra Luka	78.43	2700	280	8	34.43
Krupa na Uni	95.06	1500	130	12	15.78
Dobrljin	72.71	3700	333	9	50.89
Donji Agići	154.83	4200	345	14	27.13
Novi Grad	108.53	17000	1550	12	156.64
Svodna	134.31	4600	405	13	34.25
Kostajnica	86.23	5800	457	12	67.26
Draksenić	116.60	2850	219	8	24.44
Knežica	129.24	4500	300	19	34.82
Kozarska Dubica	261.14	20150	1612	34	77.16
Brežičani	94.64	3469	289	8	36.65
Busnovi	91.97	3479	290	4	37.83
Kozarac	106.83	8315	756	8	77.83
Ljubija	107.25	3818	347	12	35.60
Omarska	171.98	9750	886	9	56.69
Prijedor	260.85	55246	5052	30	211.79
<b>UKUPNO</b>	<b>2198.41</b>	<b>152377</b>	<b>13364</b>	<b>231</b>	<b>69.31</b>
* Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.					
** Procjena broja učenika u osnovnim školama.					

Tabela 5b - Kategorizacija malih opština RS (izdvojenih na osnovu PP RS) prema površini teritorije

<b>KATEGORIZACIJA MALIH OPŠTINA RS PREMA POVRŠINI TERITORIJE</b>	
<b>Kategorija površine (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Broj opština</b>
0 - 50	17
50 - 100	50
100 - 200	42
200 - 300	26
300 - 500	14
> 500	5
<b>UKUPNO</b>	<b>154</b>

Tabela 5c - Kategorizacija malih opština RS (izdvojenih na osnovu PP RS) prema broju stanovnika

<b>KATEGORIZACIJA MALIH OPŠTINA RS PREMA BROJU STANOVNIKA</b>	
<b>Kategorija broja stanovnika</b>	<b>Broj opština</b>
0 - 100	2
100 - 500	7
500 - 1000	9
1000 - 2000	15
2000 - 5000	63
5000 - 10000	25
10000 - 20000	19
20000 - 50000	10
> 50000	4
<b>UKUPNO</b>	<b>154</b>

Tabela 5d - Podjela opštine Prijedor na manje opštine – usitnjena podjela

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Brežičani	94.70	3469	289	8	36.63
Busnovi	92.03	3479	290	4	37.80
Ćela (Petrovo)	40.95	2907	264	4	70.99
Donji Orlovci	48.20	4190	419	5	86.93
Hambarine	27.88	3028	275	5	108.61
Kozarac	106.90	8315	756	8	77.78
Lamovita	90.68	3212	292	3	35.42
Ljubija	107.32	3818	347	12	35.58
Omarska	81.41	6538	594	6	80.31
Prijedor	92.19	42996	3901	10	466.38
Rasavci	51.79	2125	193	6	41.03
<b>UKUPNO</b>	<b>834.05</b>	<b>84077</b>	<b>7620</b>	<b>71</b>	<b>100.81</b>
*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.					
**Procjena broja učenika u osnovnim školama.					

Tabela 5e - Podjela opštine Prijedor na manje opštine

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Kozarac	106.9	8315	831	8	77.78
Ljubija	107.32	3818	381	12	35.58
Omarska	264.12	13229	1400	13	50.09
Prijedor	355.71	58715	5008	38	165.06
<b>UKUPNO</b>	<b>834.05</b>	<b>84077</b>	<b>7620</b>	<b>71</b>	<b>100.81</b>
*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.					
**Procjena broja učenika u osnovnim školama.					

Tabela 5f - Podjela opštine Gacko na manje opštine

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Avtovac	216.19	2119	191	23	9.80
Fojnica	121.82	367	31	9	3.01
Gacko	389.32	7014	994	39	18.02
<b>UKUPNO</b>	<b>727.33</b>	<b>9500</b>	<b>1216</b>	<b>71</b>	<b>13.06</b>
<b>*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.</b>					

Tabela 5g - Podjela opštine Tešanj na manje opštine

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Jelah	60.24	16833	2441	20	279.43
Karadaglije	23.26	2668	368	5	114.70
Lepenica	55.27	7900	1138	6	142.93
Tešanj	26.5	14599	2117	12	550.91
<b>UKUPNO</b>	<b>165.27</b>	<b>42000</b>	<b>6064</b>	<b>43</b>	<b>254.13</b>
<b>*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.</b>					
<b>**Procjena na osnovu starosne strukture stanovništva.</b>					

## Tabele 6 – Usitnjavanje opština (ekonomsko-finansijski aspekt)

6a - Podjela mezoregije Prijedor na manje opštine (opštinski prihodi, budžet, stanovništvo)

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Budimlić Japra</b>	224.768	321.098	620	517,90
<b>Donja Kozica</b>	234.424	334.891	680	492,49
<b>Oštra Luka</b>	592.805	846.864	2700	313,65
<b>Krupa na Uni</b>	428.705	996.987	1500	664,66
<b>Dobrljin</b>	745.261	1.064.659	3700	287,75
<b>Donji Agići</b>	985.498	1.407.855	4200	335,20
<b>Novi Grad</b>	3.691.134	8.584.032	17000	504,94
<b>Svodna</b>	1.011.292	1.444.703	4600	314,07
<b>Kostajnica</b>	1.335.071	3.104.816	5800	535,31
<b>Draksenić</b>	690.995	987.136	2850	346,36
<b>Knežica</b>	985.158	1.407.368	4500	312,75
<b>Kozarska Dubica</b>	4.187.137	9.737.528	20150	<b>483,25</b>
<b>Brežićani</b>	749.819	1.071.170	3469	308,78
<b>Busnovi</b>	746.306	1.066.151	3479	306,45
<b>Kozarac</b>	1.565.651	2.236.644	8315	268,99
<b>Ljubija</b>	831.220	1.187.457	3818	311,02
<b>Omarska</b>	1.926.002	2.751.431	9750	282,20
<b>Prijedor</b>	11.956.192	27.805.098	55246	503,30

Izvor: opštinski budžeti (vlastite kalkulacije)

Tabela 6b - Podjela opštine Prijedor na manje opštine – usitnjena podjela

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
Brežićani	749.933	1.071.333	3469	308,83
Busnovi	746.415	1.066.307	3479	306,50
Čela (Petrovo)	554.314	791.877	2907	272,40
Donji Orlovci	778.071	1.111.530	4190	265,28
Hambarine	548.872	784.103	3028	258,95
Kozarac	1.565.779	2.236.827	8315	269,01
Lamovita	700.156	1.000.223	3212	311,40
Ljubija	831.349	1.187.641	3818	311,06
Omarska	1.226.053	1.751.504	6538	267,90
Prijedor	9.627.868	22.390.391	42.996	520,76
Rasavci	447.381	639.115	2.125	300,76

Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Prijedor i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)

Tabela 6c - Podjela opštine Prijedor na manje opštine

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Kozarac</b>	1.565.779	3.131.558	8315	376,62
<b>Ljubija</b>	831.349	1.187.641	3818	311,06
<b>Omarska</b>	2.672.624	3.818.034	13229	288,61
<b>Prijedor</b>	12.706.275	29.549.478	58714	503,28
Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Prijedor i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)				

Tabela 6d - Podjela opštine Gacko na manje opštine

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Avtovac</b>	763.686	1.090.980	2119	514,86
<b>Fojnica</b>	295.109	421.585	367	1148,73
<b>Gacko</b>	2.201.385	5.119.499	7014	729,90
Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Gacko i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)				

Tabela 6e - Podjela opštine Tešanj na manje opštine

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Jelah</b>	1.730.489	4.326.223	16833	257,01
<b>Kardagije</b>	273.480	455.800	2668	170,84
<b>Lepenica</b>	812.976	1.354.960	7900	171,51
<b>Tešanj</b>	1.507.084	4.566.921	14599	312,82
Izvor: Projekcije na osnovu budžeta opštine Tešanj i učešća prihoda sa obzirom na stepen urbanizovanosti (vlastite kalkulacije)				

## Tabele 7 - Ukрупnjavanje opština (prostorno demografski aspekt)

Tabela 7a - Uvećane (velike) opštine RS (izdvojene na osnovu PP RS)

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
BANJA LUKA	1239.05	201600	17040	54	162.71
BIJELJINA	736.15	110000	10326	60	149.43
BILEĆA	906.16	14500	1637	82	16.00
BRATUNAC	294.10	18500	1725	50	62.90
VIŠEGRAD	450.91	14000	1092	163	31.05
VLAŠENICA	217.80	12000	1053	38	55.10
GACKO	731.42	9500	1216	71	12.99
GRADIŠKA	764.29	54000	5240	68	70.65
DERVENTA	516.57	30510	2756	57	59.06
DOBOJ	811.70	77000	7083	87	94.86
ZVORNIK	452.58	61600	5684	79	136.11
KALINOVIK	680.48	2600	173	71	3.82
KNEŽEVO	325.97	11500	1355	21	35.28
KOZARSKA DUBICA	506.98	27500	2131	61	54.24
KOTOR VAROŠ	554.73	19500	2262	43	35.15
LAKTAŠI	388.43	41000	3731	37	105.55
LOPARE	299.51	14000	1256	36	46.74
LJUBINJE	342.97	4000	406	21	11.66
MILIĆI	277.11	9000	933	54	32.48
MODRIČA	409.98	31800	3003	39	77.56
MRKONJIĆ GRAD	1458.30	30233	2698	91	20.73
NEVESINJE	966.68	14080	1415	60	14.57
NOVI GRAD	565.44	31000	2763	60	54.82
PALE	571.01	23397	2233	82	40.97
PELAGIĆEVO	161.22	8600	821	20	53.34
PETROVO	113.56	8500	616	8	74.85
PRIJEDOR	1039.76	88077	8013	98	84.71
PRNJAVOR	630.71	41000	4103	63	65.01
ROGATICA	718.99	14100	1261	158	19.61
RUDO	344.02	8000	709	89	23.25
SOKOLAC	676.03	14003	1317	101	20.71
SREBRENICA	531.96	7500	599	81	14.10
SRBAC	454.56	19500	1803	39	42.90
FOČA	1116.38	20300	1882	100	18.18
ISTOČNO SARAJEVO	67.12	24100	2262	15	359.06
KOSTAJNICA	86.23	5800	457	12	67.26
BROD	231.02	15500	1376	23	67.09
TESLIĆ	844.35	45000	4476	55	53.30
TREBINJE	863.14	34000	3046	150	39.39
TRNOVO	112.68	2000	182	26	17.75
UGLJEVIK	170.31	16500	1658	24	96.88
HAN PLESNAK	343.92	4000	370	26	11.63
ČAJNIČE	322.87	5100	567	62	15.80
ČELINAC	364.03	17800	1963	30	48.90
ŠAMAC	172.22	17000	1761	20	98.71
ŠEKOVIĆI	242.83	8500	883	38	35.00
ŠIPOVO	589.78	12300	1139	50	20.86
<b>UKUPNO</b>	<b>24666</b>	<b>1300000</b>	<b>120475</b>	<b>2773</b>	<b>52.70</b>

\*Broj stanovnika korigovan na osnovu broja učenika u osnovnim školama i podataka iz razvojnih dokumenata.  
\*\*Procjena na osnovu statistike obrazovanja i starosne strukture stanovništva.



Tabela 7b - Uvećane (velike) opštine Tuzlanskog kantona (izdvojene na osnovu PP TK)

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
BANOVIĆI	185.00	24500	2850	132.43
GRAČANICA	257.00	60600	7310	235.80
GRADAČAC	218.00	42000	4850	192.66
KALESIJA	348.00	54400	6920	156.32
KLADANJ	331.00	13500	1750	40.79
LUKAVAC	337.00	48000	5100	142.43
SREBRENİK	248.00	41000	5000	165.32
TUZLA	434.00	142700	14250	328.80
ŽIVINICE	291.00	59000	7800	202.75
UKUPNO	2649	485700	55830	183.35

\*Broj stanovnika procenjen na osnovu broja birača.  
\*\*Procjena na osnovu starosne strukture stanovništva i podataka iz razvojnih dokumenata.

Tabela 7c - Uvećana opština Prijedor

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Prijedor	976.27	87125	7961	98	89.24

\*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.  
\*\*Procjena broja učenika u osnovnim školama.

Tabela 7d – Uvećana opština Zvornik

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Zvornik	452.60	61647	5211 (5000)	89	136.21

\*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.  
\*\*Procjena ukupnog školoobaveznog kontigenta stanovništva u opštini

Tabela 7e – Uvećana opština Tešanj

OPŠTINA	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika 2006. god.*	Broj učenika u osnovnim školama 2006. god. - kraj školske godine**	Broj naselja	Gustina naseljenosti 2006. god. (st / km <sup>2</sup> )
Tešanj	218.11	52387	7230	57	240.19

\*Procjena na osnovu broja birača i broja učenika u osnovnim školama.  
\*\*Procjena na osnovu starosne strukture stanovništva

## Tabele 8 – Ukрупnjavanje opština (ekonomsko-finansijski aspekt)

Tabela 8a - Uvećane (velike) opštine RS (izdvojene na osnovu PP RS)

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika		PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika		
1	BANJA LUKA	46.858.578	108.973.438	201600	540,54	25	PELAGIĆEVO	1.906.091	3.465.621	8600	402,98
2	BIJELJINA	24.530.444	46.283.857	110000	420,76	26	PETROVO	1.912.177	3.983.702	8500	468,67
3	BILEĆA	4.801.876	11.167.154	14500	770,15	27	PRIJEDOR	20.859.222	41.718.444	88077	473,66
4	BRATUNAC	4.317.929	7.078.572	18500	382,63	28	PRNJAVOR	9.641.105	17.853.898	41000	435,46
5	VIŠEGRAD	3.827.291	9.568.229	14000	683,44	29	ROGATICA	4.329.133	8.658.267	14100	614,06
6	VLASENICA	2.981.593	4.587.066	12000	382,26	30	RUDO	2.333.709	5.427.231	8000	678,40
7	GACKO	3.502.068	8.144.344	9500	857,30	31	SOKOLAC	4.328.149	9.618.110	14003	686,86
8	GRADIŠKA	12.816.124	29.804.940	54000	551,94	32	SREBRENICA	2.791.869	5.940.146	7500	792,02
9	DERVENTA	7.538.885	16.040.182	30510	525,74	33	SRBAC	4.877.817	11.343.760	19500	581,73
10	DOBOJ	18.039.854	37.583.030	77000	488,09	34	FOČA	6.564.158	13.966.293	20300	687,99
11	ZVORNIK	13.722.059	29.830.562	61600	484,26	35	ISTOČNO SARAJEVO	5.543.005	18.476.684	24100	766,67
12	KALINOVIK	1.873.132	3.822.717	2600	1470,28	36	KOSTAJNICA	1.472.042	2.886.357	5800	497,65
13	KNEŽEVO	3.008.704	6.996.985	11500	608,43	37	BROD	3.652.429	7.161.625	15500	462,04
14	KOZARSKA DUBICA	6.484.805	13.234.295	27500	481,25	38	TESLIĆ	10.978.859	21.113.190	45000	469,18
15	KOTOR VAROŠ	5.022.181	12.555.453	19500	643,87	39	TREBINJE	9.084.572	22.711.430	34000	667,98
16	LAKTAŠI	8.345.549	14.641.315	41000	357,11	40	TRNOVO	589.950	1.474.876	2000	737,44
17	LOPARE	3.455.367	5.664.536	14000	404,61	41	UGLJEVIK	3.817.150	9.542.874	16500	578,36
18	LJUBINJE	1.508.090	2.320.138	4000	580,03	42	HAN PIJESAK	1.513.974	3.221.220	4000	805,31
19	MILIĆI	2.463.481	5.729.025	9000	636,56	43	ČAJNIĆE	1.708.724	4.271.810	5100	837,61
20	MODRIČA	7.337.259	13.843.884	31800	435,34	44	ČELINAC	4.320.098	10.800.245	17800	606,76
21	MRKONJIĆ GRAD	9.029.806	20.999.549	30233	694,59	45	ŠAMAC	3.864.379	8.400.825	17000	494,17
22	NEVESINJE	4.913.418	11.166.859	14080	793,10	46	ŠEKOVIĆI	2.216.082	3.887.862	8500	457,40
23	NOVI GRAD	7.574.427	15.458.014	31000	498,65	47	ŠIPOVO	3.741.936	7.337.129	12300	596,51
24	PALE	6.129.178	14.253.902	23397	609,22						

Izvor: opštinski budžeti za 2006. godinu, vlastite kalkulacije

Tabela 8b - Uvećane (velike) opštine Tuzlanskog kantona (izdvojene na osnovu PP TK)

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
Banovići	2.428.065	5.170.663	24500	211,05
Gračanica	6.762.746	14.401.542	60600	237,65
Gradačac	4.063.948	8.654.341	42000	206,06
Kalesija	5.478.313	11.666.288	54400	214,45
Kladanj	1.479.452	3.150.553	13500	233,37
Lukavac	4.599.359	9.794.520	48000	204,05
Srebrenik	4.081.156	8.690.986	41000	211,98
Tuzla	15.071.701	32.095.795	142700	224,92
Živinice	5.887.576	12.537.830	59000	212,51
Izvor: opštinski budžeti (vlastite kalkulacije)				

Tabela 8c - Uvećana opština Prijedor

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Prijedor</b>	18.549.003	43.137.217	87125	495,12
Izvor: Opštinski budžet (vlastite kalkulacije)				

Tabela 8d - Uvećana opština Zvornik

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Zvornik</b>	13.722.059	29.830.562	61600	484,26
Izvor: Opštinski budžet (vlastite kalkulacije)				

Tabela 8e - Uvećana opština Tešanj

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
<b>Tešanj</b>	5.267.567	15.962.326	52387	304,70
Izvor: Opštinski budžet (vlastite kalkulacije)				

**Tabela 9 - Opštine u Republici Srpskoj po veličini teritorije**

Opis	Razredi	Ukupno
Opštine s površinom do 200 km <sup>2</sup>	10 (do 100km <sup>2</sup> ) 10 (od 100 do 200km <sup>2</sup> )	20
Opštine s površinom od 200 do 500km <sup>2</sup>	9 (od 200 do 300km <sup>2</sup> ) 7 (od 300 do 400km <sup>2</sup> ) 5 (od 400 do 500km <sup>2</sup> )	21
Opštine s površinom većom od 500km <sup>2</sup>	5 (od 500 do 600 km <sup>2</sup> ) 6 (od 600 do 700 km <sup>2</sup> ) 3 (od 700 do 800km <sup>2</sup> ) 4 (od 800 do 900km <sup>2</sup> ) 0 (od 900 do 1000km <sup>2</sup> ) 3 (veće od 1000km <sup>2</sup> )	21

**Tabela 10 - Zadrž i poboljšaj u RS (ukidanje opština Istočni Drvar, Kupres i Istočni Mostar)**

	PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika		PDV	Budžet	Broj stanovnika	Budžet po glavi stanovnika
1	BANJA LUKA	58.996.032	137.340.218	224.647	611,36	PETROVO	783.137		
					31		1.624.943	12.044	134,92
2	BERKOVIĆI	292.005	845.732	2.799	302,16	PRIJEDOR	9.948.073		
					32		28.633.860	98.570	290,49
3	BIJELJINA	17.971.569	33.648.105	109.211	308,10	PRNJAVOR	6.457.288		
					33		12.066.378	49.821	242,19
4	BILEĆA	1.988.730	5.941.782	12.282	483,78	RIBNIK	1.249.869		
					34		2.914.226	9.070	321,30
5	BRATUNAC	2.084.210	3.427.265	23.006	148,97	ROGATICA	2.032.973		
					35		4.038.945	14.850	271,98
6	ČAJNIČE	528.706	1.345.786	5.311	253,40	RUDO	1.002.107		
					36		3.995.622	9.801	407,67
7	ČELINAC	1.898.031	4.698.639	17.536	267,94	SOKOLAC	1.906.880		
					37		4.220.677	17.449	241,89
8	DERVENTA	4.886.656	10.336.283	42.747	241,80	SRBAC	2.371.433		
					38		18.024.323	24.739	728,58
9	DOBOJ	9.755.615	20.326.182	80.464	252,61	FOČA	2.663.438		
					39		5.717.987	25.489	224,33
10	DRINIĆ-PETROVAC	263.247	1.046.993	189	5539,65	SREBRENICA	1.895.819		
					40		4.008.984	21.879	183,23
11	GACKO	2.933.321	9.034.073	10.300	877,09	ISTOČNA ILIDŽA	1.869.273		
					41		6.699.793	16.754	399,89
12	GRADIŠKA	6.663.019	19.207.054	61.440	312,61	KOSTAJNICA	769.831		
					42		1.505.052	7.874	191,14
13	HAN PUJESAK	1.106.079	2.348.448	4.902	479,08	BROD	2.716.530		
					43		5.331.384	20.424	261,04
14	JEZERO	194.670	548.118	1.316	416,50	NOVO GORAŽDE	486.675		
					44		2.172.150	3.095	701,83
15	KALINOVIK	548.615	1.125.725	4.871	231,11	ISTOČNO NOVO SARAJEVO	1.541.874		
					45		5.884.221	9.129	644,56
16	KNEŽEVO	1.137.049	4.389.646	12.278	357,52	DONJI ŽABAR	1.336.143		
					46		1.692.586	2.912	581,25
17	KOTOR VAROŠ	2.030.761	5.091.445	20.025	254,25	OŠTRA LUKA	683.557		
					47		1.343.926	3.319	404,92
18	KOZARSKA DUBICA	4.112.401	8.325.876	34.916	238,45	ISTOČNI STARI GRAD	234.489		
					48		1.004.561	3.185	315,40
19	KRUPA NA UNI	207.943	465.977	1.949	239,09	ŠAMAC	2.636.892		
					49		5.774.010	23.339	247,40
20	LAKTAŠI	11.246.610	19.801.447	40.311	491,21	SEKOVIĆI	856.105		
					50		1.514.808	10.167	148,99
21	LOPARE	1.539.662	2.516.260	16.983	148,16	ŠIPOVO	1.289.688		
					51		2.686.422	11.068	242,72
22	LJUBINJE	860.529	1.323.978	4.258	310,94	TESLIĆ	5.072.477		
					52		9.691.401	49.021	197,70
23	MILIĆI	1.577.268	4.355.033	10.214	426,38	TREBINJE	4.422.103		
					53		18.498.373	31.299	591,02
24	MODRIČA	3.995.157	7.536.531	28.581	263,69	TRNOVO	183.609		
					54		839.651	2.594	323,69
25	MRKONJIĆ GRAD	2.592.649	9.406.227	20.004	470,22	UGLJEVIK	2.336.038		
					55		8.505.063	17.005	500,15
26	NEVESINJE	2.059.519	4.793.232	19.749	242,71	VIŠEGRAD	1.853.788		
					56		7.243.427	19.419	373,01
27	NOVI GRAD	3.603.605	7.339.284	31.144	235,66	VLAŠENICA	1.698.937		
					57		2.599.652	20.437	127,20
28	OSMACI	625.684	1.440.685	4.807	299,71	VUKOSAVLJE	309.702		
					58		612.371	5.454	112,28
29	PALE	3.349.207	7.808.239	26.959	289,63	ZVORNIK	5.992.735		
					59		13.016.966	51.688	251,84
30	PELAGIĆEVO	831.771	1.513.148	6.435	235,14				
					60				

Izvor: Opštinski budžeti za 2006 (vlastite kalkulacije)