

Projekat  
«Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH  
od strane ključnih domaćih aktera»



**Analiza stanja lokalne uprave i samouprave**  
**u Bosni i Hercegovini**  
(nacrt)

Maj 2005.

## Sadržaj:

### Uvodne i metodološke napomene

### Pregled glavnih problema identifikovanih po segmentima analize

#### I ISTORIJSKI I SOCIJALNI BACKGROUND

1. Staro i „novo“
2. Vanjski faktor: država i opština
3. Unutrašnji faktor: opština – država u malom
4. Rat i opštinski autarkizam
5. Lokalna jedinica i lokalna zajednica
6. Neformalne grupe
7. Korupcija
8. Pregled najvažnijih problema

#### II PRAVNI OKVIR LOKALNE UPRAVE

1. Ustavna pozicija lokalne samouprave  
Postoje li ustavni modeli lokalne samouprave?
2. Zakonski koncept lokalne samouprave  
Teorija i Povelja  
Teorija i zakoni
3. Teritorijalna struktura
4. Struktura organa lokalne samouprave i njihov odnos sa državnim organima
5. Pregled najvažnijih problema

#### III DISTRIBUCIJA NADLEŽNOSTI I KLJUČNI PROBLEMI U FUNKCIONISANJU LOKALNE UPRAVE

1. Više i/ili manje centralizacije
2. Šta je propisano?
3. Primjena Povelje – lijek protiv centralizacije
4. Poređenje sa zahtjevima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi
5. Pregled najvažnijih problema

#### IV FINANSIRANJE LOKALNE UPRAVE I NJENA IMOVINA

1. Ne može bez novca
2. Malo vlastitih izvora
3. Stanje je pod (tuđom) kontrolom  
Ko utiče na visinu izvora  
Od koga zavisi efikasnost naplate prihoda
4. Šta su najvažniji izvori finansiranja, a šta donose reforme?  
Najznačajniji izvor finansiranja  
Šta donose reforme fiskalnog sistema?  
Upravljanje ostvarenim prihodima
5. Imovina lokalne uprave
6. Finansiranje opština i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
7. Pregled glavnih problema

#### V NAJVAŽNIJI, LJUDSKI RESURSI

1. Upravljanje ljudskim resursima kao novi koncept u javnoj upravi
2. Postoji li politika upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi u BiH?  
Velike razlike u normativnim rješenjima  
Ima li opštinska uprava institucionalnu podršku?

- Mogu li donatorski projekti biti zamjena za javnu politiku?
3. Stanje ljudskih resursa u lokalnoj upravi  
Malo mladih, a puno činovnika i zastarjelih znanja  
Višak i manjak zaposlenih  
U traganju za menadžerima u opštinskoj upravi  
Malo domaćih programa  
Šta muči velike centre, a šta male opštine  
Ko brine o ljudskim resursima u opštinskoj upravi
  4. Pregled najvažnijih problema

## **VI PRIMJENA PRINCIPA I MEHANIZAMA DOBRE UPRAVE**

1. Šta podrazumijeva dobra uprava
2. Kako izgleda dobra uprava na normativnom i reformskom planu  
Aktuelna zakonska rješenja  
Proces i programi reforme javne uprave u BiH  
Projekti podrške razvoju lokalne uprave
3. Ide li praksa lokalne uprave u BiH ispred normativnih i reformskih rješenja?  
Šta odlikuje najbolje  
Šta je sa ključnim planskim instrumentima  
Jaz između vodećih i ostalih  
Stanje se stalno mijenja
4. Poređenje stanja sa standardima Evropske unije
5. Pregled najvažnijih problema

## **VII UČEŠĆE GRAĐANA**

1. Aktivno učešće građana – suština lokalne demokratije
2. Pravni okvir za građansko učešće u odlučivanju  
Državni nivo  
Entiteti  
Kantoni F BiH  
Lokalni nivo (opštine i gradovi)
3. Kakvo je stvarno učešće građana «na terenu»
4. Prednosti i nedostaci aktuelnih politika i praksi učešća građana
5. Pregled glavnih problema

## **VIII INFORMATIZACIJA – KA ELEKTRONSKOJ UPRAVI**

1. Sa «pješačkog» na elektronsko poslovanje
2. Strateške pripreme obavljene, realizacija kasni
3. Kakvo je stanje informatizacije «na terenu»  
IT organizaciono skoro da ne postoji  
Nema dovoljno IT znanja  
Oprema – ko može, a ko hoće  
Malo pravih informacionih sistema  
Internet se rijetko koristi  
Ko zaostaje, ko napreduje, a ko je lider
4. Evropski standardi za e-upravu
5. Pregled najvažnijih problema

## **PRILOZI**

## Uvodne i metodološke napomene

Analiza koja slijedi predstavlja prvi, tekstualno najintenzivniji, dio projekta «Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini od strane ključnih domaćih aktera»<sup>1</sup>. Ovaj projekat, započet krajem 2004. godine, nastoji da ostvari sljedeće ciljeve:

- ⇒ Postavljanje kompleksa pitanja razvoja lokalne uprave i samouprave među prioritetna pitanja reforme javne uprave u BiH;
- ⇒ Kreiranje nedostajuće cjelovite, sistemski zasnovane i opšteprihvaćene strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH;
- ⇒ Stvaranje vodećeg jezgra ključnih domaćih aktera (vodećih<sup>2</sup> opštinskih uprava, nevladinih organizacija, domaćih praktičara i stručnjaka koji već prednjače u uvođenju principa dobre uprave) kao ključne snage za kreaciju i implementaciju strategije.
- ⇒ Uspostavljanje kvalitativno novog pristupa u politici i praksi kreiranja rješenja za lokalni nivo u BiH ("bottom up" umjesto "top-down").

Poseban cilj je osiguranje zvaničnog prihvatanja tako razvijene strategije od strane relevantnih domaćih i međunarodnih institucija.

Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH je, iz perspektive projekta, prvi važan, bolje rečeno temeljni, dokument u nizu<sup>3</sup>. Odmah nakon nje i iz nje, izvodi se SWOT analiza (analiza snaga, slabosti, prilika i prijetnji za razvoj lokalne uprave u BiH), kao most između sadašnjeg i željenog stanja. Na SWOT analizi izgrađuje se strateški plan razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH, sa vizijom razvoja i misijom, strateškim i operativnim ciljevima, te programima i projektima čija konsistentna implementacija treba da dovede do ostvarivanja zacrtanih strateških ciljeva i vizije razvoja. Potom će strateški plan biti pretočen u plan implementacije sa akcionim planom. Konačno, posebno će biti razvijen plan javnog zagovaranja i promocije strategije.

Smještena u takav kontekst, jasno je da će analiza stanja, po prirodi stvari, izgubiti ponešto od objektivnosti i neutralnosti, ili – neka nam bude dozvoljeno da kažemo direktnije – od posmatračke *pasivnosti* inače svojstvene analizi kao metodi. Ova analiza ne može nikako ostati pasivna, jer treba da posluži kao činjenična i idejna podloga za kreiranje strategije, s jedne strane, i jer je rezultat koncentrisanog timskog rada inače vrlo aktivnih učesnika zbivanja u «svijetu života» lokalne uprave i samouprave u BiH, s druge strane. Kako da bude «objektivna i neutralna» kad su njeni autori prije sve drugo nego pasivni posmatrači događaja u procesima promjena koje su itekako zahvatile lokalni nivo u BiH...

Kako je jednom rekao Peter Drucker, veliki učitelj menadžmenta, *nema ništa uzaludnije, a ni opasnije, nego tražiti ispravan odgovor na pogrešno postavljeno pitanje*. Kao najvažnija podloga za kreiranje strategije, analiza je usmjerena na dolaženje do pravih pitanja, na koje strategija tek treba da obezbijedi odgovore. Dakle, radi se o pokušaju dijagnoze stanja realizovanih (i nerealizovanih) mogućnosti jednog veoma kompleksnog fenomena, kakav je lokalna samouprava, u jednoj veoma specifičnoj zemlji, kakva je Bosna i Hercegovina, u jednom posebnom, haotičnom, prelaznom vremenu, manje-više poznatom kao tranzicija. Zato je odlikuje primjetna napetost, neuobičajena živost, otvorenost, čak nedovršenost, proistekli iz nastojanja da bude istovremeno

<sup>1</sup> Radi se o projektu iniciranom i tehnički vođenom od strane Agencije EDA iz Banje Luke, finansijski podržanom od strane Fonda otvoreno društvo BiH (Program lokalne uprave) i SDC / Intercooperation (Program razvoja opština).

<sup>2</sup> Pod vodećim opštinskim upravama podrazumijevaju se one koje prednjače u primjeni principa dobre uprave.

<sup>3</sup> Vremenski, predviđeno je da SWOT analiza bude završena u maju a strateški plan do oktobra 2005. godine, plan implementacije sa akcionim planom do proljeća 2006, kada treba da bude gotov i plan javnog zagovaranja i promocije strategije....

sveobuhvatna i sistematična, istraživački i problemski zapitana, podjednako zainteresovana za aktuelna konceptijska i normativna rješenja i praktično stanje «na terenu».

Analiza kreće iz prošlosti, ocrtavajući relevantni istorijski i socijalni background, i stiže do «budućnosti koja je već počela», registrujući prve znakove elektronske uprave. Osam glavnih aspekata, ili dijelova analize, su fizički poredani jedan do drugog, a misaono međuzavisni i isprepleteni, obuhvatajući:

- ✗ Istorijski i socijalni background,
- ✗ Pravni okvir lokalne samouprave,
- ✗ Distribuciju nadležnosti i ključne probleme u funkcionisanju lokalne uprave,
- ✗ Finansiranje i imovinu lokalne uprave,
- ✗ Najvažnije, ljudske resurse,
- ✗ Primjenu principa i mehanizama dobre uprave na lokalnom nivou,
- ✗ Učešće građana u poslovima lokalne samouprave, i
- ✗ Informatizaciju lokalne uprave.

U prva dva dijela, koja u cjelini predstavljaju doprinos profesora Zdravka Zlokape, analizirane su najvažnije karakteristike lokalne samouprave u BiH kao normativne konstrukcije, iza koje stoji «svijet ideja» njenih kreatora, ali i skup realnih socijalnih i političkih odnosa koji se uspostavljaju između njenih dijelova i organa i između članova lokalne zajednice. Zato je ovdje znalački kombinovan analitički i deskriptivni pristup. Analitički pristup, uz pretežnu upotrebu socioloških metoda, omogućio je da sagledamo ključne koncepte lokalne samouprave u dinamičkoj perspektivi i u različitim konstelacijama moći. Deskriptivne metode poslužile su ocrtavanju opšteg pristupa poimanju lokalne samouprave u BiH i njenog normativnog modela, onako kako je izložen u ključnim pravnim aktima, te dinamičkom istraživanju njene strukture i elemenata od kojih je sačinjena.

U trećem dijelu analize, koji predstavlja zajednički rezultat dvojice praktičara, Ranka Karapetrovića i Elmira Srkalovića, priroda same stvari (otvorenih «vrućih» pitanja distribucije nadležnosti i sukoba između teoretski poželjne decentralizacije i aktuelne centralizacije) diktirala je izabranu perspektivu i metodu analize – demonstraciju niza stvarnih primjera (ma koliko ponekad izgledali fantastično) i činjenica iz života «sada i ovdje», kako bi se u prvi plan iznijele protivrječnosti i ograničenja postojećeg modela distribucije nadležnosti, ali i ogromna odstupanja od modela za koji se zalaže Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Od vještine analize (mada ni toga nije nedostajalo) ovdje je bila važnija percepcija – dakle kako čitavu stvar vide oni koji svakodnevno moraju da razrješavaju probleme «kvadrature kruga» u lokalnoj upravi u BiH.

U četvrtom dijelu analize, koji predstavlja doprinos Milenka Krajišnika, brojke govore same za sebe. Izvršena je detaljna, kvantitativna i kvalitativna analiza izvora finansiranja, prihoda i rashoda opština u oba entiteta, učešća prihoda opština u ukupnim prihodima entiteta, te analiza mogućih uticaja aktuelne fiskalne reforme na finansiranje opština. Znatno više kvalitativno nego kvantitativno, otvorena su i pitanja prenosa «otuđene» imovine opštinama.

Posljednja četiri dijela analize slijede sličan metodološki obrazac: prvo se konceptijski obrazlažu stvari koje će se analizirati (jer se radi o relativno novim konceptima za naše prilike), onda se analizira u kojoj mjeri i kako su te stvari normativno regulisane u BiH (aktuelne politike), da bi se prešlo na analizu stanja «na terenu», dakle na aktuelne prakse, sa identifikacijom opština koje prednjače u pogledu kvalitetnih rješenja, inovacija, itd. Tako se peti dio analize (zajednički rad Steve Pucara i Zdravka Miovića) bavi ljudskim resursima, šesti dio (zajednički prilog Zdravka Miovića i Željka Varuneka) primjenom principa i mehanizama dobre uprave na lokalnom nivou u BiH, dok sedmi dio, u prilogu Igora Stojanovića, izdvaja i posebno obrađuje učešće građana u lokalnoj samoupravi. Još jedna karakteristika dobre uprave – informatizacija i elektronska uprava – izdvojena je u poseban segment analize (prilog Steve Pucara), kako bi se naglasio presudan uticaj intenzivnog razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija na daljnji razvoj lokalne uprave.

Svaki dio analize nastoji usporediti sadašnje stanje lokalne uprave i samouprave u BiH (na normativnom i na praktičnom planu) sa evropskim standardima, izloženim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i razrađenim u nizu opšteprihvaćenih dokumenata i metodologija. Time se ocrtavaju približne dimenzije jaza između stanja kakvo ono sada jeste i stanja kakvo treba da bude, ako želimo da i u području lokalne uprave i samouprave postanemo dio evropske zajednice.

Svaki dio analize završava svojevrsnim rezimiranjem najvažnijih problema otkrivenih tokom analize. Pregled identifikovanih najvažnijih problema prikazan je na početku analize, kao neka vrsta rezimea nalaza. Kako je već na prvi pogled vidljivo, ne radi se o izolovanim, međusobno nezavisnim problemima, već o sistemu problema koje karakterišu snažne interakcije. Ovako izdvojeni i jasnije prikazani, ovi spletovi problema poslužiće kao podloga za završnu SWOT analizu (analizu snaga, slabosti, prilika i prijetnji za razvoj lokalne uprave i samouprave u BiH), i, konačno, za definisanje ključnih strateških pitanja, čijim će se rješavanjem baviti strateški dokument.

Zbog izrazito kratkog vremena za izradu analize (praktično su samo tri mjeseca stajala na raspolaganju timu eksperata i praktičara), pretežno su korišteni raspoloživi sekundarni izvori podataka. Zato za neka važna pitanja, koja su ovdje tek načeta, tek predstoje ozbiljna, dubinska istraživanja.

Veoma je važno istaći da je analiza u cjelini, bez obzira na jasnu identifikaciju autora koji su presudno doprinijeli uobličavanju pojedinih segmenata, rezultat njihove intenzivne saradnje i timskog rada. Svi članovi ekspertnog tima su, uz stručnost, strpljivost, otvorenost i međusobno dopunjavanje u analizi, pokazali tako rijedak i tako neophodan entuzijazam, svojstven ljudima koji su naučili da se nose sa izazovima.

Konačnom profilisanju i kvalitetu analize, u svim njenih segmentima, itekako je doprinio mali, odabrani tim eksperata-recezenata (Ljubiša Marković, Brankica Radulović i Fadil Šero), koji su strpljivo, kritički i sistematično pregledali prve verzije analize i dali čitav niz konceptijskih i detaljnih sugestija za korekcije i poboljšanja. Po ostvarenom doprinosu i po uloženom entuzijazmu, oni predstavljaju nedjeljiv dio autorskog tima.

Nadamo se da će analiza biti zanimljiva i inspirativna i onim čitaocima koji je budu posmatrali izvan konteksta projekta «Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera». Da je rađena izvan tog konteksta, vjerovatno bi neke konstatacije i ocjene bile saopštene na blaži, više diplomatski, ali i manje akciono orijentisan način.

U Banjoj Luci, 2. 5. 2005. godine,

Zdravko Miović, vođa projekta

## Pregled glavnih problema, identifikovanih po segmentima analize

### I – Istorijski i socijalni background:

- ◊ Kulturno nasljeđe je u mnogo čemu inkompatibilno sa savremenim demokratskim promjenama koje su u toku; procesi kulturne adaptacije su u principu spori, pa se sa disonancijama ove vrste mora računati kao s dugoročnim problemom;
- ◊ Tradicionalno shvatanje lokalne samouprave kao „produžene ruke države“;
- ◊ Decenijsko ideološko zamagljivanje odnosa u opštini i davanje opštini zadataka koje ona ne može da vrši (upravljanje privredom, kadrovska politika u lokalnim preduzećima i sl.);
- ◊ Autarhične tendencije u opštinama, sklonost ka zatvaranju i samodovoljnosti, naročito pojačana tokom posljednjeg rata kada su opštine bile ostavljene same sebi i prisiljene oslanjati se samo na lokalne snage;
- ◊ Postojanje etabliranih formalnih i neformalnih elita u opštinama koje pokušavaju da sačuvaju svoj povoljan položaj;
- ◊ Razgranati mehanizmi korupcije u koje je uključen i dio lokalnih vlasti, zbog čega lokalno stanovništvo izražava vrlo visoko nepovjerenje prema svim nivoima vlasti, pa i onom lokalnom.

### II – Pravni okvir lokalne samouprave:

- ◊ U BiH ne postoje specijalizovane institucije koje bi se naučno i stručno bavile proučavanjem lokalne samouprave, koje bi prenosile strana iskustva i prilagođavale ih lokalnim uslovima i koje bi državi predlagale mjere za poboljšavanje ovog segmenta političkog sistema; Postoji samo jedan stručni časopis koji se bavi ovim pitanjima;
- ◊ Ne postoji adekvatan pa čak ni ujednačen tretman lokalne samouprave u pravnom sistemu BiH – neki pravni akti i ne spominju lokalnu samoupravu, neki je spominju samo usput i površno, neki propisi bitni za lokalnu samoupravu još nisu ni doneseni, itd.
- ◊ Ne postoji jasno i snažno političko opredjeljenje u prilog razvijanja lokalne samouprave kao „škole demokratije“;
- ◊ Ni u teoriji, ni u političkim niti pravnim dokumentima nije definisan jasan i primjenljiv model lokalne samouprave kompatibilan s evropskom paradigmom izloženom u Povelji o lokalnoj samoupravi;
- ◊ Teritorijalna struktura lokalne samouprave je vrlo neujednačena: kraj patuljastih postoje ogromne opštine, a sve imaju iste nadležnosti;
- ◊ Ogromne su razlike u stepenu urbanizacije i infrastrukturne opremljenosti pojedinih opština, a ne postoje razlike u pravnom statusu (gradske, seoske i sl.).

### III – Distribucija nadležnosti i ključni problemi u funkcionisanju lokalne uprave i samouprave:

- ◊ Težnja ka centralizaciji što većeg broja ovlaštenja u rukama entitetskih (RS) ili kantonalnih organa (FBiH) osnovno je obilježje odnosa između lokalnih i centralnih vlasti; preokretanje ovog odnosa u korist decentralističkih tendencija je *conditio sine qua non* daljeg razvoja lokalne samouprave;
- ◊ Postoji neusklađenost između formalnih ovlaštenja i onoga što jedinice lokalne samouprave stvarno rade; naime, opštine često preuzimaju poslove koje državni organi ne mogu ili neće da rade, a da preuzimanje poslova i odgovornosti nije praćeno i odgovarajućim sredstvima (briga oko raseljenih lica i oko povratnika, briga oko porodica poginulih boraca i sl.);

- ❖ Primjena Evropske povelje je djelimična i selektivna; najbolji lijek protiv deformacija lokalne samouprave je dosljedna primjena Povelje koja uvažava lokalne tradicije i specifičnosti;
- ❖ U pogledu privredne razvijenosti postoje ogromne razlike između opština, a to povlači za sobom i različit nivo ostvarivanja prava građana u njima;
- ❖ Problem monotipske opštine – sve opštine, bez obzira na velike međusobne razlike (u pogledu potreba, sposobnosti, stanovništva, veličine, razvijenosti...) imaju jedinstveno definisane nadležnosti – za jedne to predstavlja ograničenje, a za druge teret...

#### **IV – Finansiranje i imovina:**

- ❖ Načelne postavke koje garantuju raspoloživost dovoljnih sredstava za izvršavanje obaveza i zadataka na opštinskom nivou nisu adekvatno normativno razrađene ni realizovane;
- ❖ Izrazit disparitet između finansijskih sposobnosti opština i odgovornosti i potreba koje pred njih postavljaju građani;
- ❖ Imovina koja je potrebna opštinama za obavljanje funkcija nije u njihovom vlasništvu i njome se ne upravlja dovoljno efikasno;
- ❖ Niko još ni ne razmišlja (a kamoli da nešto čini) o stvarnoj fiskalnoj decentralizaciji, karakterističnoj za procese tranzicije i reformi;
- ❖ Velika je neizvjesnost u pogledu raspodjele PDV-a, koji će zamijeniti porez na promet kao najvažniji izvor finansiranja opštinskih budžeta;
- ❖ Niska je efikasnost naplate prihoda koji pripadaju opštini;
- ❖ Nisu razrađeni mehanizmi fiskalnog izjednačavanja, kako bi se usluge mogle pružati efikasno i u opštinama koje imaju slabu poresku osnovu, ili koje imaju velike potrebe za određenom vrstom usluga;
- ❖ Još nema praksi uvođenja lokalnih poreza, o čijem uvođenju, visini i naplati bi vodila računa lokalna uprava.

#### **V – Najvažniji, ljudski resursi:**

- ❖ Nema jedinstvene, jasne i konsistentne domaće politike upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi (veoma različita normativna rješenja između entiteta i potpuno oslanjanje na donatorske projekte i inicijative)
- ❖ Slaba institucionalna podrška upravljanju ljudskim resursima (nedovoljan obuhvat i kapacitet tek uspostavljenih agencija za državnu službu u FBiH, opštinska uprava u RS prepuštena sama sebi);
- ❖ Aktuelna normativna rješenja ne omogućavaju zapošljavanje i adekvatno nagrađivanje kvalitetnog osoblja u lokalnoj upravi;
- ❖ Nema odgovarajuće obrazovne infrastrukture ni programa stručnog usavršavanja koji bi kontinuirano pratili potrebe lokalne uprave; nedostatak programa i institucija za prekvalifikaciju osoblja u lokalnoj upravi;
- ❖ Nepovoljna starosna struktura zaposlenih u lokalnoj upravi, višak zaposlenih sa zastarjelim znanjima i vještinama, birokratskim mentalitetom i činovničkim pristupom;
- ❖ Manjak kvalitetnog osoblja i savremenih znanja ključnih za usvajanje evropskih standarda i uključivanje u informatičko društvo;
- ❖ Ogroman nedostatak menadžerskih znanja i vještina u opštinskoj upravi;
- ❖ Nedostatak internih sistema vrednovanja radnog doprinosa i promocije zaposlenih u opštinskoj upravi;
- ❖ Pretjerana politizacija ozbiljno dovodi u pitanje profesionalizam opštinske uprave;
- ❖ Nema specijalizovanih jedinica ni specijalista za upravljanje ljudskim resursima u opštinskim upravama.



## VI – Primjena principa i mehanizama dobre uprave:

- ◊ Nema obuhvatne, jasne i konsistentne domaće javne politike u vezi sa promocijom i uvođenjem principa i mehanizama dobre uprave:
  - Odsustvo bilo kakvog normativnog regulisanja niza ključnih principa dobre uprave (korisničke orijentacije, efektivnosti, efikasnosti, kvaliteta);
  - Nedostatak domaćeg vlasništva i liderstva u kreiranju i sprovođenju reforme javne uprave – prepuštanje ključnih pitanja vezanih za reforme javne uprave donatorskim projektima i strancima;
  - Kašnjenje u ostvarenju procesa reformi javne uprave;
- ◊ Zanemarenost lokalnog nivoa u aktuelnom programu reforme javne uprave u BiH:
  - Dominira top-down (naredbodavna linija, odozgo-prema dole) pristup u kreiranju i sprovođenju reforme javne uprave - prioritet je uspostavljanje funkcionalne države, a potpuno je zanemareno uspostavljanje funkcionalne opštine (nivoa na kojem se ostvaruje najveći dio potreba građana);
  - Zanemariva uloga predstavnika lokalne uprave u procesu reforme;
- ◊ Generalno negativna percepcija stanja uprave u BiH na svim nivoima u pogledu svih principa dobre uprave;
- ◊ Nepovjerenje građana u lokalnu upravu, uzrokovano negativnom percepcijom korumpiranosti opštinskih službenika;
- ◊ Nedostatak kvalitetne „meke“ infrastrukture“ i instrumenata za razvoj opština i opštinske uprave:
  - Nedovoljna pokrivenost opština razvojnim, prostornim, urbanističkim i regulacionim planovima, uz izražene probleme neažurnosti, hijerarhijske neusklađenosti planova i nedovoljno kvalitetne podrške urbanističkih zavoda i projektnih biroa;
  - Veoma ograničeni fiskalni i administrativni instrumenti kojima opštinske uprave mogu uticati na razvoj opština;
  - Nedostatak stručnjaka, timova i organizacija za bavljenje razvojem na opštinskom nivou;
- ◊ Jaz između malog broja vodećih opštinskih uprava (koje odlikuje visok nivo primjene informacionih tehnologija i uvođenje sistema upravljanja kvalitetom) i većine još uvijek naglašeno birokratskih sredina (sa slabim vođenjem i rezultatima, niskim nivoom primjene IT, vrlo oskudnim resursima...);
- ◊ Praksa politizacije svega i svačega i na lokalnom nivou često ugrožava profesionalizam opštinske uprave.

## VII – Učešće građana:

- ◊ Pravna regulativa u oblasti direktnog učešća građana u procesima odlučivanja nije međusobno usaglašena i harmonizovana (postoje razlike u kvalitetu i kvantitetu odredaba koje uređuju razne aspekte učešća građana u procesu donošenja odluka);
- ◊ Preveliko je 'diskreciono pravo' odlučivanja vlasti o pitanjima uključivanja građana u donošenje odluka (primjer: malobrojna su pravno definisana društvena pitanja o kojima se obavezno provodi javna rasprava);
- ◊ Ne postoji normiran protokol provođenja i vrednovanja javnih rasprava (na lokalnom nivou prisutni su različiti načini organizovanja i provođenja javnih rasprava čija je efikasnost i suština upitna);
- ◊ Favorizuje se posredni oblik građanskog učešća u odlučivanju unutar pravnog okvira, a neposredni zanemaruje (u odsustvu pravnih garancija neposrednog učešća rijetki su primjeri u praksi lokalnih vlasti da uključuju građane više nego što su obavezni zakonom);

- ❖ Zastarjela su postojeća rješenja građanskog učešća u odlučivanju na lokalnom nivou koja su garantovana pravnim okvirom (statuti opština uglavnom predviđaju referendum, zbor građana i rijetko građansku inicijativu);
- ❖ Nedovoljna je transparentnost rada lokalnih vlasti, uglavnom ograničena na informisanje javnosti o donesenim odlukama, a ne i na segment planiranja odluka;
- ❖ Nepovjerenje građana prema lokalnoj upravi usljed postojeće korupcije u radu vlasti, te nedovoljne informisanosti;
- ❖ Nerazvijen odnos civilnog sektora i lokalnih vlasti (rijetki su primjeri partnerstva i saradnje);
- ❖ Mjesne zajednice uglavnom ne funkcionišu;
- ❖ Građani su nedovoljno edukovani o potrebi i načinima učešća u lokalnom odlučivanju, što doprinosi trendu opadanja interesa za učešće.

### **VIII – Informatizacija – ka elektronskoj upravi:**

- ❖ Zanemarivanje opštinskog nivoa uprave u strateškim dokumentima za razvoj informatičkog društva i elektronske uprave u BiH (ako se bude čekalo da opštinska uprava «dođe na red», ko zna koliko to može potrajati);
- ❖ Kašnjenje u realizaciji strateških dokumenata za razvoj elektronske uprave i usvajanju zakonodavstva u ovoj oblasti;
- ❖ Aktuelna normativna rješenja za lokalnu upravu i samoupravu ne uzimaju u obzir intenzivan razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i koncept e-uprave kao ključni razvojni trend i priliku;
- ❖ Nedostatak informatičkih radnih mjesta i organizacionih jedinica u opštinama;
- ❖ Nedostatak informatičkih stručnjaka i informaciono-komunikacionih znanja u opštinskoj upravi, nizak nivo informatičke pismenosti u nizu opština u BiH;
- ❖ Nedostatak standarda u pogledu IT opreme i programske podrške za lokalnu upravu;
- ❖ Slaba informatička opremljenost niza opštinskih uprava u BiH;
- ❖ Postojeći informacioni sistemi najčešće zasnovani na nedovoljnoj i neujednačenoj programskoj podršci i ad hoc pristupu;
- ❖ Veliki jaz između opština koje prednjače u uvođenju elektronske uprave i opština koje zaostaju;
- ❖ Horizontalno i vertikalno umreženje između institucija je još uvijek zanemarivo;
- ❖ Nedovoljno korištenje Interneta kao izvora informacija, s jedne, i kao jeftinog i efikasnog kanala za komunikaciju sa korisnicima (e-mail, web stranica, web portal), s druge strane.

# I

## ISTORIJSKI I SOCIJALNI BACKGROUND

### 1. Staro i „novo“

Zbog boljeg razumijevanja sadašnjeg stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini ne treba ići u daleku prošlost tokom koje su se na ovim prostorima izmijenile tri različite države – Otomanska i Austro-Ugarska imperija i Jugoslavija, te različiti politički i pravni režimi pod kojima se oblikovao sistem lokalne samouprave. To svakako ne znači da prošlost, čak i ona daleka, nema značaja za predmet naše rasprave pošto je svaka od pomenutih država ostavila duboke tragove u materijalnoj i duhovnoj kulturi ovdašnjih naroda; na te ćemo relikte na odgovarajućim mjestima ovoga rada skrenuti pažnju. Na sadašnji sistem lokalne samouprave najdublji trag su – ipak - ostavili komunistički režim i njegov koncept vlasti. Aktuelni koncept lokalne samouprave još uvijek nosi vidna obilježja komunističkog modela, koji je novim propisima stavljen van snage još prije desetak godina, na samom početku procesa tranzicije.

S urušavanjem socijalističkog uređenja počeo je da se urušava i komunalni sistem koji je postojao punih pola vijeka kao komunistički supstitut lokalne samouprave. Kasnije ćemo šire objasniti sintagmu „komunalni sistem“; ovdje je važno da primijetimo da je raspadanje socijalističkih institucija kao što su planska privreda i monistički politički sistem bilo praćeno uvođenjem njihovih demokratskih zamjena - tržištem i pluralističkim političkim odnosima. Svakako da je uvođenje novih institucija i stvaranje novih organizacija išlo tegobno i sporo, ali na političkom planu nije bilo velikih nedoumica – ni u zemljama koje su uvezile nove institucije, niti u onima koje su, kao stare demokratije, izvezile liberalni pluralizam i pomagale bivšim socijalističkim zemljama da instaliraju demokratske odnose. Činilo se prirodnim da se stare ekonomske i političke strukture zamijene novima, i činilo se očiglednim koji novi oblici trebaju zamijeniti stare. Na teorijskom planu je bilo nešto više opreza iako će, u atmosferi opšteg optimizma zbog konačne pobjede liberalne demokratije diljem svijeta, neki teoretičari otići tako daleko da proglase „kraj istorije“ (Fukuyama); ushićenje zbog konačnog sloma autoritarnih režima zasjenilo je naučni oprez i skepsu.

Iako se činilo da će od svih segmenata starog političkog sistema biti najjednostavnije demontirati komunalni sistem i zamijeniti ga klasičnom lokalnom samoupravom, praksa nije opravdala očekivanja. Teškoće tranzicije koje Bosna i Hercegovina nije mogla da izbjegne na globalnom planu – multiplicirale su se na lokalnom nivou. Izgledalo je prirodno da se demokratija najlakše začne i ojača u malim zajednicama kao što su opštine. Međutim, obnova demokratije je u lokalnim jedinicama tekla jednako sporo i tegobno kao i u širim teritorijalnim sistemima. Bilo je očito da je tranzicija i ovdje zapela na istom problemu kao i na višim nivoima društvene organizacije: izvršena je zamjena institucija – ali s tim nije automatski došlo do suštinske promjene u sadržaju i načinu njihovog rada. U sistem lokalne samouprave ugrađene su demokratske forme ali se ovaj dio političkog sistema ipak nije suštinski demokratizovao. Lokalna samouprava je ostala nerazvijena, u vanjskim odnosima zavisna od države, a u unutrašnjim oslonjena na neformalnu moć – sve kao što je i prije bilo, s tim da je u nekim aspektima došlo i do znatnog pogoršanja. Očito je da neke „moćne sile“ drže lokalnu samoupravu u stanju „zamrznutog razvoja“ i da imobiliziraju sve napore uložene u modernizaciju ovog subsistema.

O kakvim se „moćnim silama“ radi? U radu poput ovoga ne možemo se zadovoljiti samo snažnim ali metaforički neodređenim i analitički nepotkrijepljenim izrazima. Pošto lokalnu samoupravu u ovom radu shvatamo kao jedan od (relativno samostalnih) podsistema političkog sistema, činioce koji bitno determinišu funkcionisanje lokalne samouprave možemo, u skladu s izabranim pristupom, iz analitičkih razloga podijeliti na vanjske i unutrašnje. Ovdje ćemo u najkraćim crtama izložiti djelovanje onih egzogenih i endogenih činilaca koji po našem mišljenju imaju najveću snagu i koji u najvećoj mjeri određuju ponašanje lokalnog subsistema; njihova detaljna elaboracija slijedi u kasnijim poglavljima.

## **2. Vanjski faktor: država i opština**

Najvažniji egzogeni činilac koji već decenijama presudno determinišu funkcionisanje lokalne samouprave jeste država. U sistemskom smislu, najvažniju okolinu za svaku opštinu ponaosob ne predstavljaju druge opštine već država. Pošto bi sa ekonomskog i političkog stanovišta bilo racionalno i logično da su opštine prevashodno okrenute svojim građanima a u vanjskoj komunikaciji jedna drugoj, može se postojeće stanje njihove isključive orijentacije prema državi označiti kao neprirodno i nametnuto. Država snažno privlači opštine snagom svoje političke i ekonomske moći pa i danas sprečava da se demokratizuju davno uspostavljeni i petrificirani strukturalni odnosi.

Dominacija države nad lokalnom samoupravom ne mora imati ideološke korjene, ali je kod nas dovedena do kraja zahvaljujući decenijskoj dominaciji jednog ideološkog projekta – komunalnog sistema. Socijalizam je inkorporirao lokalnu samoupravu u državu, napravio je od lokalne samouprave sastavni dio totalitarne države, učinio ju je najnižim izvršnim pogonom u državnoj mašineriji. Vremenom je to postalo „prirodno stanje“, a državnim organima je prešlo u naviku da izvršavanje znatnog dijela državnih poslova „povjeravaju“ opštinama s obrazloženjem da se na taj način vrši podružavanje politike i da se socijaliziraju državni poslovi. Istraživanja rađena osamdesetih godina prošlog vijeka pokazala su da je prenesenih poslova bilo toliko da su sačinjavali 60% do 70% ukupnog opštinskog posla. Prenosjenje državnih ovlaštenja na lokalne organe imalo je još jednu, vrlo bitnu, posljedicu: opština se prema građanima sve više pojavljivala kao država; dakle, ne kao javni servis nego kao prinuda i kao prijetnja.

Država nije opštinu shvatala čak ni kao svoju „produženu ruku“, već kao svoj vlastiti organ. To nije pisalo u zakonu, ali se ispoljavalo u dvostrukoj odgovornosti opštinskog načelnika, u pravu državnih organa da kontrolišu zakonitost i svrsishodnost svih odluka donesenih na lokalnom nivou itd. Opisani način shvatanja lokalne samouprave nije se mnogo promijenio ni s uvođenjem demokratskih institucija. Nova vlast i nove institucije bile su impregnirane starim duhom koji se prenosio preko starih struktura i preko stare političke elite koja se zadržala i na državnom i na lokalnom nivou.

## **3. Unutrašnji faktor: opština – država u malom**

A šta je to iznutra podržavalo opisane centralističke odnose? U opštinama su morali djelovati i neki endogeni činioци koji su iznutra slabili prirodne težnje opština ka što većoj autonomiji. Čini nam se da su nastojanja države nailazila na slab otpor jer su bila u skladu s jednom opštom tendencijom: opština ne samo da je bila podržavljena – ona je bila postala država u malom. To je učinjeno proširivanjem njenih nadležnosti na područja koja tradicionalno ne pripadaju lokalnoj samoupravi, u prvom redu na područje privrede. Od uvođenja komunističke vlasti, država je bila

odgovorna za razvoj i funkcionisanje privrede. Sva su državna preduzeća bila kategorizirana na ona saveznog, republičkog ili opštinskog značaja i svaki politički nivo se brinuo za „svoja“ preduzeća. Ta „briga“ nije bila samo formalna i nije se svodila na povremene političke rasprave o stanju u pojedinim preduzećima. Država je u svakom preduzeću imala svog „povjerenika“, tj. imenovala je direktora preduzeća koji je za realizaciju državnih planova bio odgovoran nadležnom državnom organu.

Uvodjenje radničkog samoupravljanja i radničkih savjeta samo je malo promijenilo ovaj paternalistički odnos koji je postao još izrazitiji s uvođenjem vijeća udruženog rada kao posebnog skupštinskog doma. Ta je struktura ustanovljena već na opštinskom nivou pa je skupština opštine raspravljala o proizvodnim planovima svojih preduzeća i o njihovom izvršavanju, a opštinska kadrovska komisija je postavljala i smjenjivala rukovodeće kadrove u privredi. Vremenom se to razvilo u pravu opsesiju i dovelo do stvaranja opštinske privrede, opštinske političke elite, opštinskog „društva“ koje je kontrolisala opštinska „država“ – malog, zatvorenog i sebi okrenutog društva pritisnutog malom, opakom i prema gore odgovornom državom.

#### **4. Rat i opštinski autarkizam**

Razaranje svih ovih lokalnih struktura i duboko ukorijenjenih navika, stvaranih decenijama i duboko sraslih s lokalnim tradicijama, nije moglo da se izvrši preko noći i tako jednostavno kao što je relativno lako i brzo bila izvršena zamjena institucionalnih i organizacionih aranžmana. Osim toga, demokratska tranzicija je u BiH bila usporena zbog rata; rat je sam po sebi nasilnički i autoritaran i logično što je na područjima zahvaćenim ratom došlo do jačanja nedemokratskih i centralističkih tendencija. Posmatrano iz ugla lokalne samouprave, rat je doveo do sociološki vrlo zanimljive i posve neistražene konstelacije – omogućio je uspon posve suprotnih socijalnih trendova: s jedne strane doveo je do visoke centralizacije i direktne vezanosti opština za državne organe; s druge strane omogućio je visoku samostalnost opština u svim poslovima koji državu nisu zanimali.

Tako su u svim opštinama bila stvorena ratna predsjedništva ili krizni štabovi čiji je zadatak bio da sve snage u opštini mobilišu za potrebe rata; to nisu bili dislocirani državni organi iako su bili od strane države imenovani, ali su ipak u potpunosti bili podređeni državnim organima, s njima su saradivali i njima podnosili izvještaje. Paralelno s ovim organima i dalje su u opštinama postojali organi lokalne samouprave koji su se bavili poslovima iz svog djelokruga. Nesumnjivo je da su u odnosu između ovih organa uvijek dominirali oni prvi jer su oni prenosili naređenja viših nivoa i kreirali politiku za niže nivoe društvene organizacije. Zapravo još uvijek ne znamo kako je taj sistem stvarno funkcionisao jer još nema posebnih studija o tom periodu. Sigurno je da je generisao ogromnu moć iako je funkcionisao krajnje netransparentno i balkanski aljkavo pošto ratna predsjedništva nisu javno objavljivala mnogo svojih dokumenata; ta je moć bila izvan bilo kakve demokratske kontrole, bila je mistična i zastrašujuća, a poticala je više iz neformalnih nego iz formalnih i legalnih izvora.

Iako su ratna predsjedništva ukinuta vrlo brzo poslije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, ipak su mnoge lokalne zajednice još dugo pratile u ratu zacrtane trendove i više se povinovale uticajima neformalne moći nego što su se odazivale na impulse iz formalnih kanala. Naime, ono što predstavlja bitnu osobinu sistema vlasti u bh opštinama tokom rata jeste paralelno postojanje formalnog i neformalnog sistema vlasti, pri čemu je onaj neformalni često bio uticajnije od formalnog i čak određivao kako će funkcionisati formalna vlast.

## 5. Lokalna jedinica i lokalna zajednica

Funkcionisanje savremene lokalne samouprave nemoguće je razumjeti ako se u analizu ne uvede i odnos između lokalne jedinice i lokalne zajednice. Lokalne jedinice su u našem slučaju *opštine*, a pod tim se izrazom podrazumijevaju formalne strukture o kojima smo govorili u prethodnom tekstu i čije ćemo odnose podrobno izložiti u sljedećoj glavi.

Svaka opština, kao što smo već rekli, osim institucionalne strukture predstavlja i pravi socijalni mikrokosmos, lokalnu zajednicu koja funkcioniše djelimično u okviru formalne opštinske strukture, a djelimično izvan nje. Lokalna jedinica i lokalna zajednica nisu identične ali su tako tijesno povezane da se ne mogu istraživati niti u potpunosti razumjeti jedna bez druge; njihovo razdvajanje je moguće samo iz analitičkih razloga.

I lokalna jedinica i lokalna zajednica funkcionišu kao dinamički sistemi moći koji mogu da se djelimično preklapaju, mogu da sarađuju ili konkurišu jedan drugom. *Opština* pri tome funkcioniše kao tipičan birokratski sistem s definisanim ulogama i statusima, izrazito hijerarhijskom strukturom, s monocentričnom distribucijom moći i sa subordinacijom kao dominantnim načinom uređivanja unutrašnjih odnosa. Paralelno s ovako uređenim odnosima u formalnoj strukturi, *lokalna zajednica* teži poliarhijskom strukturiranju, demokratski je orijentisana i ima policentričnu distribuciju moći.

Odnos između ova dva sistema je takav da formalna struktura opštine u većini aspekata dominira nad disperziranom socijalnom strukturom lokalne zajednice. Djelimično je to logično i očekivano – formalne birokratske strukture imaju mnoge prednosti nad neformalnim, demokratskim i *ad hoc* strukturama. Međutim, dominacija opštine nad lokalnom zajednicom djelimično je posljedica ranijih, komunističkih vremena kada je državni sistem u potpunosti gospodario nad političkim i socijalnim sistemom koji su uzvraćali pasivnom rezistencijom kao jedino mogućim oblikom otpora. Na to smo mislili kada smo u ranijem tekstu rekli da se u komunalnom sistemu opština bila pretvorila u državu i prema građanima nastupala isključivo u toj ulozi.

Sada, kada su s propašću monističkog sistema nestali raniji oblici potčinjavanja, mogle su se očekivati promjene i ovdje, u prirodi odnosa između formalne opštinske strukture i onoga što se obično zove „civilno društvo“; bilo bi logično da se oba sistema demokratizuju i da klasični sistem moći, monistički i oligarhijski, bude zamijenjen korporativističkim u kojem se opštinske i državne službe, strukovne organizacije, NVO sektor i drugi oblici organizovanja civilnog društva pojavljuju u jednoj ne hijerarhijski već matrično organizovanoj strukturi. Moglo se očekivati da i na lokalnom nivou dođe do uspostave pluralističkog sistema, kao što je prije toga bilo učinjeno na ravni globalnog društva.

To se, međutim, nije desilo. Vjerovatno je uzrok tome usklađeno djelovanje vanjskih i unutrašnjih činilaca o kojima je već bilo riječi, a kojima nikako nije stalo do suštinske promjene postojećih odnosa.

## 6. Neformalne grupe

Ali čini nam se da postoji još jedna „moćna snaga“ koja djeluje sinhronizovano s prve dvije i tako pojačava efekat opštinskog zatvaranja. To je sistem neformalne moći za koji smo već konstatovali da postoji u svim našim opštinama i da je u mnogima on presudni društveni činilac koji određuje smjer i brzinu opštinskog razvoja.

Istraživanja rađena krajem 80-tih godina prošlog vijeka pokazala su da u svim našim opštinama postoji akumulirana golema neformalna moć koja se ispoljavala kroz izrazitu dominaciju rođačkih i teritorijalnih klanova u vođenju svih lokalnih poslova. U svakoj je opštini, pored formalne političke strukture funkcionisao paralelni sistem neformalne moći sastavljen od lokalne privredno-političke elite čvrsto između sebe povezane direktnim i pobočnim rodbinskim vezama i ponekad još jačim zavičajnim sponama. U većini opština se decenijama vrtjela svojevrsna kadrovska vrteška: isti je krug ljudi kružio s jedne funkcije na drugu, a sve je formalno bilo pokriveno odlukama lokalne kadrovske komisije. Ta formalna struktura djelimično se poklapala s onom neformalnom jer su se postepeno u opštinama stvorile porodične političke dinastije: članovi partijskog komiteta povezivali su se krvno među sobom i s članovima privredne elite, pa su sjednice opštinskih komiteta ponekad ličile na proširena porodična okupljanja.

Tokom rata i tranzicije ova struktura nije srušena već je ojačana svježom krvlju: istrošene dinastije zamijenjene su novima, oslabljeni porodični klanovi povukli su se pred naletom agresivnih ratnih profitera i drugih grupa koje su tokom rata na razne sumnjive načine došle do ogromnog bogatstva koje u tranziciji žele da uvećaju i legalizuju. U izvjesnom smislu nova je struktura komplikovanija od one koja je postojala u prethodnom jednopartijskom sistemu: u borbu oko realokacije moći sada se uključuje više političkih partija, lobija i interesnih grupa pa se balans – neophodan za funkcionisanje lokalnog sistema – uspostavlja poslije zakulisnih političkih igara, intriga i zavjera.

U nekim je opštinama ova neformalna struktura posve potisnula formalnu; te su opštine postale pravi nedodirljivi zabran pojedinih „jakih ljudi“; tamo je i državna policija pod njihovom kontrolom, tužilaštva su godinama imobilizirana, a sudovi nisu radili. Ove ekstremne lokalne autarkije ne bi mogle postojati bez dobrih veza i podrške u državnim organima i partijskim centralama. Tako se i neformalna struktura stavlja u funkciju jačanja centralističkih tendencija, dok s druge strane njeno djelovanje gura opštine u samotnjaštvo i izolaciju.

## **7. Korupcija**

Primjeri opština koje su potpuno potpale pod vlast organizovanih neformalnih grupa nesumnjivo su ekstremni i rijetki. Ono što je masovna i uobičajena pojava u našim opštinama jeste povezanost neformalnih grupa s vrlo raširenom pojavom korupcije. Sva istraživanja javnog mnijenja rađena posljednjih godina (UNDP, Transparency International i sl.) ukazuju da je korupcija toliko uhvatila maha da je premrežila i sapela čitavo društvo, u nekim opštinama u tolikoj mjeri da to onemogućuje njihovo normalno funkcionisanje.

Pri tome se uopšte ne radi o onim masovnim i najvidljivijim oblicima korupcije koji su svima poznati i vidljivi i koji najviše ljute građane - o podmićivanju javnih službenika da bi se ubrzalo dobijanje kakve službene isprave, o darivanju ljekara da bolje pripaze na nekog pacijenta, o plaćanju umanjenih saobraćajnih kazni bez priznanica isl. - već o korupciji koja se odnosi na mali broj uticajnih ljudi u opštinama: na načelnike i rukovodioce pojedinih službi, ali i na čitav lokalni tehnokratski i politokratski sloj. Visoko pozicionirani lokalni funkcioneri mogu da pojedincima i preduzećima naprave razne usluge čija se vrijednost ponekad mjeri milionskim iznosima, što znači da su za jednak iznos oštećeni javni interesi: mogu da im pomognu u pobjeđivanju na opštinskim tenderima iako nije u pitanju najbolja ponuda, mogu da im dodijele opštinsko građevinsko zemljište pod izuzetno povoljnim uslovima, mogu im dati opštinsku imovinu na korištenje uz smiješno malu naknadu, mogu im pogrešno obračunati opštinske naknade omogućavajući im tako ogromne uštede i istovremeno oštećujući opštinski budžet itd.

Zloupotreba službenih ovlaštenja i položaja u opštinama od strane lokalnih funkcionera je sve češća, ili se bar sve više takvih slučajeva otkriva. Činjenica da se u kriminal upuštaju ljudi koji su do izbora na političke pozicije važili za poštene i ugledne, ne može se objašnjavati samo individualno-psihološkim ili moralnim razlozima. Iz ugla ove analize zanimljivo je objašnjenje koje u istraživanju ovih socijalnih disfunkcija traga za njihovim sistemskim uzrocima.

S dosta uvjerljivosti može se tvrditi da je povećanju kriminala i korupcije na lokalnom nivou u znatnoj mjeri doprinijelo uvođenje novih institucija bez odgovarajuće kulturne i organizacijske pripreme. Na primjer, zamjenjivanje kolektivnog upravljanja u opštinama inokosnim upravljanjem destabiliziralo je dotadašnju distribuciju moći na lokalnom nivou. Uvođenje funkcije načelnika uticalo je na promjenu odnosa snaga unutar opštinskog rukovodstva tako da je centar moći sa skupštine opštine premješten na načelnika i uzak krug njegovih najbližih saradnika; pošto ova realokacija moći nije bila praćena i uspostavljanjem efikasnih mehanizama nadzora i kontrole to je kod lokalnih upravljača stvorilo osjećaj nedodirljivosti; i neke od njih navelo da se ogriješe o zakon i moral.



## 8. Pregled najvažnijih problema

Analiza je pokazala da se najveći problemi koncentrišu oko sljedećih pitanja:

- ◇ Kulturno nasljeđe je u mnogo čemu inkompatibilno sa savremenim demokratskim promjenama koje su u toku; procesi kulturne adaptacije su u principu spori, pa se sa disonancijama ove vrste mora računati kao s dugoročnim problemom;
- ◇ Tradicionalno shvatanje lokalne samouprave kao „produžene ruke države“;
- ◇ Decenijsko ideološko zamagljivanje odnosa u opštini i davanje opštini zadataka koje ona ne može da vrši (upravljanje privredom, kadrovska politika u lokalnim preduzećima i sl.);
- ◇ Autarhične tendencije u opštinama, sklonost ka zatvaranju i samodovoljnosti, naročito pojačana tokom posljednjeg rata kada su opštine bile ostavljene same sebi i prisiljene oslanjati se samo na lokalne snage;
- ◇ Postojanje etabliranih formalnih i neformalnih elita u opštinama koje pokušavaju da sačuvaju svoj povoljan položaj;
- ◇ Razgranati mehanizmi korupcije u koje je uključen i dio lokalnih vlasti, zbog čega lokalno stanovništvo izražava vrlo visoko nepovjerenje prema svim nivoima vlasti, pa i onom lokalnom.

## II

# PRAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE

### 1. Ustavna pozicija lokalne samouprave

Ustav BiH ne spominje lokalnu samoupravu niti jednom riječju pa se, prema tome, uopšte ne bavi njome. Izostavljanje ovog segmenta političkog sistema iz najvišeg pravnog akta države vjerovatno je posljedica nastojanja ustavotvorca da državne nadležnosti reducira na najmanji mogući broj kako bi smanjio strah etničkih skupina od pretjeranog državnog centralizma. Vrlo decentralizovana država sa malim brojem nadležnosti trebala je da svim etničkim grupama otvori što širi prostor za etničku samoupravu; eksplicitni i nedvosmisleni mehanizmi zaštite, takođe etnički zasnovani, trebali su da ubijede manje etničke grupe kako njihova ravnopravnost neće biti ugrožena bez obzira na broj pripadnika pojedinih naroda. Ovi mehanizmi postoje na vrhu državne piramide, ali su usidreni i na dnu političkog sistema – u opštinama: one su entitetskim ustavom i zakonom obavezne da konkretnim mjerama obezbijede provođenje principa nacionalne ravnopravnosti.

Lokalna samouprava je, dakle, izvan ingerencija centralne državne vlasti. Time se ni najmanje ne umanjuje društveni i politički značaj ovog dijela političkog sistema; znatno prije pisanja Ustava BiH već je postojala Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, pa je bilo logično za pretpostaviti da će i BiH potpisati ovu povelju i tako se obavezati da njena načela provede kroz svoje zakonodavstvo. Tako je i bilo: BiH je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 12. 07. 2002. godine. Ratifikacija je bila posljedica obaveza preuzetih prijemom BiH u članstvo Savjeta Evrope aprila 2002. god.; BiH se, između ostalog, obavezala da će u toku naredne dvije godine od prijema provesti Povelju o lokalnoj samoupravi. A ni Evropska povelja ne insistira da odredbe o lokalnoj samoupravi budu ugrađene u ustave država potpisnica: u čl. 2 utvrđena je obaveza potpisnica da princip lokalne samouprave ustanove zakonom i, gdje je to moguće – ustavom.

Pošto je Ustav BiH jednom opštom odredbom (generalna klauzula nadležnosti) sva ovlaštenja koja izričito nisu povjerena državi prepustio nadležnosti entiteta, to podrazumijeva da je u toj grupi i lokalna samouprava – ona se, naime, ne nalazi među onih 10 nadležnosti rezervisanih za državu BiH. S druge strane, ustavi entiteta sadrže odredbe o lokalnoj samoupravi, ali ne u tolikoj mjeri i sadržinski ne tako bogate da bi se moglo reći da ustavi konstituišu cjelovit model lokalne samouprave. To od ustava, uostalom, ne treba ni očekivati. Zadaća je najvišeg pravnog akta da uspostavi određene institucije, garantuje prava i slobode i stvori mehanizme njihove zaštite. U pogledu lokalne samouprave ustavi entiteta sadrže i više od toga. Oba ova dokumenta polaze od vrlo sličnog, ako ne identičnog shvatanja lokalne samouprave – svode je na privjesak državne strukture i ne daju joj onu samostalnost i samoupravnost koju ona sadrži već u svom nazivu.

Upravo razvojni put Ustava Republike Srpske otkriva protivrječan odnos ustavotvorca prema ovom segmentu političkog sistema. Vjerovatno inspirisan očiglednom istinom da je lokalna samouprava osnovna škola demokratije, ustavotvorac joj je u prvoj važećoj verziji ustava iz 1992. god. posvetio istinski demokratski nadahnute redove u čak 14 članova. Vrhunac je nesumnjivo bilo pravo predlaganja zakona koje su po Ustavu imale sve opštine. Prvim izmjenama ustava ovo je pravo bez ikakvog obrazloženja ukinuto (zamijenjeno je pravom opština da pokreću inicijativu, što

je velika razlika u odnosu na pravo predlaganja zakona), a kasnijim mijenjanjem najvišeg pravnog akta zemlje lokalna samouprava je svedena na sadašnja dva člana i dvije „istinski demokratski nadahnute“ i posve bezopasne ustavne fraze. Lokalna samouprava je gubila na političkom značaju kako se smanjivao broj članova Ustava koji su joj bili posvećeni. To je svakako samo slučajna podudarnost pošto lokalna samouprava u Republici Srpskoj nikada nije imala neki poseban politički značaj, čak i dok joj je Ustav posvećivao više pažnje.

Ustav RS je tokom vremena pretrpio čitav niz promjena koje su ostavile nedirnutim rijetko koji njegov član. Ali i poslije svih izmjena i redukcija, u najvišem pravnom aktu Republike Srpske ostale su neke ključne odredbe čija bi dosljedna operacionalizacija bitno povećala političku težinu lokalne samouprave.

U jednom od svojih prvih članova Ustav RS svrstava lokalnu samoupravu u same temelje na kojima počiva ustavno uređenje zemlje (čl. 5); lokalna samouprava je stavljena uz bok onim osnovnim institucijama na kojima su usidrene sve moderne demokratije i koje Ustav proglašava temeljem ustavnog uređenja. Zaštita ljudskih sloboda i prava, vladavina prava, višepartijski sistem, podjela vlasti, tržišna privreda, slobodni izbori, socijalna pravda i zaštita prava manjina zaista su temelj bez kojeg je nemoguća izgradnja stabilnih svih ostalih društvenih odnosa. Svrstati ovdje i lokalnu samoupravu znači dodijeliti joj izuzetan značaj u izgradnji demokratije.

Ustav Republike Srpske sadrži još jednu zvučnu frazu o lokalnoj samoupravi: u dijelu Ustava koji govori o pravima i dužnostima Republike, prava jedinica lokalne samouprave su proglašena onom granicom koju državni organi ne smiju preći, odnosno onom granicom od koje počinju prava države. Time su jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj dobile status kakav nemaju u mnogim drugim ustavima. Većina ustava, naime, osim što konstituiše lokalnu samoupravu kao dio političkog sistema, obično sadrži još samo normu da se lokalna samouprava uređuje zakonom.

Osim ovih članova posvećenih lokalnoj samoupravi, Ustav RS sadrži još samo jedan član koji govori o opštini. Dok su prethodna dva člana formulisani kao ustavna načela pa su i prilično apstraktnog značenja, ovaj posvećen opštini je isuviše konkretan za ustavni dokument. U ovom članu se, s preciznošću svojstvenom zakonima a ne ustavima, nabrajaju poslovi koje opština obavlja. To su isključivo lokalni i komunalni poslovi, čime je napravljen zaokret u odnosu na ranije, vrlo široke nadležnosti opštine u privredi i kadrovskoj politici. Ali i sada je zadržana obaveza opštine da „izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini“, čime je ostavljena mogućnost da država ponovo pretvori opštinu u svoju ekspozituru.

Ustav Federacije BiH u potpunosti izražava potrebu da se odnosi između etničkih zajednica izbalansiraju od vrha do dna društvene strukture. Federacija ima 10 kantona pri čijem je formiranju bio presudan etnički kriterij, iako Zakon o federalnim jedinicama – kantonima navodi više mjerila koja treba uzeti u obzir prilikom njihovog formiranja. Nacionalni kriterij se proteže do opština, pošto Ustav Federacije nalaže kantonima da „svoje obaveze izvršavaju vodeći računa o nacionalnoj strukturi stanovništva u svakoj opštini“ (član V.1.1.b), a svaku opštinu obavezuje da u vršenju svojih nadležnosti vodi računa o nacionalnoj strukturi svoga stanovništva (član VI.1.b).

U Ustavu nije rečeno u čijoj je nadležnosti lokalna samouprava – federalnoj ili kantonalnoj, pošto je Ustav nijednom nivou vlasti nije eksplicitno dodijelio, pa je najlogičnije zaključiti da „zakonsko uređivanje lokalne samouprave spada i u zajedničku nadležnost FBiH i kantona (kao pravo utvrđivanja politike i donošenja zakona’), kao i u nadležnost kantona (kao nadležnost ’koja nije izričito povjerena federalnoj vlasti’)“. No, ima ovdje nešto što zbunjuje: iako briga o lokalnoj samoupravi nije dodijeljena kantonima, njima je izričito u nadležnost povjereno obavljanje poslova koji su *per definitionem* poslovi lokalne samouprave: kultura, turizam, lokalno poslovanje, briga o lokalnom zemljištu, komunalne djelatnosti... Po Ustavu, kantoni ove poslove mogu, a u nekim

slučajevima i moraju da prenesu opštinama, iz čega proizlazi da u Federaciji opštine svoje samoupravne nadležnosti obavljaju kao prenesene. Ovo jeste možda paradoksalno ali ne bi bilo pogubno za lokalnu samoupravu da uz povjeravanje nadležnosti ne ide i pravo kontrole njihovog obavljanja. Pošto opštine imaju mali broj originernih nadležnosti (koje obavljaju potpuno samostalno i bez prava kantonalnih organa da se miješaju u njihovo vršenje), a veliki broj prenesenih ovlaštenja – proizlazi da većinu svojih poslova opštine obavljaju pod punom i striktnom kontrolom odozgo; time je povećana njihova zavisnost od viših nivoa odlučivanja i u sistem lokalne samouprave uvedena pretjerana centralizacija koja ovaj dio političkog sistema direktno vezuje za državne teritorijalne forme.

Ustavi kantona ne pomažu mnogo pri analizi lokalne samouprave. Oni uglavnom doslovno preuzimaju ono što o opštinskim vlastima piše u Ustavu Federacije. Drugim putem je išao jedino ustavotvorac Tuzlanskog kantona koje je poglavlju o opštinama i lokalnoj samoupravi posvetio znatniju pažnju razrađujući rješenja iz Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi.

### **Postoje li ustavni modeli lokalne samouprave?**

Iz ovoga pregleda ustavnih rješenja može se zaključiti da Ustav RS ne sadrži ono što bi se moglo nazvati modelom lokalne samouprave, a da su elementi takvog modela sadržani u Ustavu Federacije BiH u krajnje reduciranom obliku. Ustav RS se u najvećoj mjeri ograničava na to da normira ovaj nivo vlasti na najopštiji način – na nivou ustavnih principa: iako samo implicitno propisuje obaveznost postojanja lokalne samouprave, ugrađuje je u temelje ustavnog uređenja i uspostavlja je kao granicu ovlaštenja države, ali ne obezbjeđuje mehanizme koji će garantovati ostvarivanje takve ustavne pozicije lokalne samouprave. Ovaj se ustav u jednom svom članu bavi i opštinom, ali ne uspostavlja eksplicitnu vezu između opštine i lokalne samouprave, čak ne propisuje da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini. Ustavom su propisane nadležnosti opštine i to je uglavnom ono što se svugdje u svijetu smatra djelokrugom lokalne samouprave. Ipak, čini se da ovaj ustavni član ima prevashodnu namjenu da obezbijedi obavezu opštine da „izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini“; otuda naš utisak da ovaj ustav – posve u skladu s nasljeđem komunalnog sistema – i dalje tretira lokalnu samoupravu kao mikro-državnu funkciju, a da one krasne fraze o njenom temeljnom položaju predstavljaju samo štukaturu koja prikriva pravo lice demokratije u ovom entitetu.

Ustav Federacije BiH i ustavi njenih entiteta su nedvosmisleni u utvrđivanju lokalne samouprave kao obaveznog dijela političkog sistema. Ustav Federacije BiH sadrži elemente modela lokalne samouprave u smislu da određuje mjesto i način njenog ostvarivanja, njenu strukturu i odnos prema kantonalnim i državnim vlastima. Zanimljivo je da ovaj Ustav ne predviđa mogućnost povjeravanja opštinama izvršenja entitetskih zakona, ali obavezuje kantone da određene nadležnosti iz svog djelokruga prenesu na opštine. Tako bi se moglo reći da ustav obezbjeđuje opštinama relativno nezavisnu poziciju u odnosu na državu ali ih istovremeno čini veoma zavisnim od kantona. Iz opštinske pozicije gledano, njima je zapravo posve svejedno od koga će zavisiti; bitno je da je narušena njihova autonomija.

Kao što su i drugi autori već primijetili, ni ustavi kantona ne donose nešto bitno novo u odnosu na Ustav Federacije – bar kada je lokalna samouprava u pitanju; oni sadrže uglavnom „prepisane odgovarajuće odredbe Ustava Federacije BiH“. Iako su ponekad previše uopštene a drugi puta opet previše detaljne, ustavne norme nisu smetnja da se zakonom propiše realna, tj. provediva i funkcionalna struktura lokalne samouprave. Ustavne norme svojom širinom i neodređenošću možda ostavljaju previše prostora zakonodavcu ali ustavotvorac drugačije skoro da i ne može da postupi: pošto se socijalne i političke okolnosti u tranzicionim zemljama vrlo brzo

mijenjaju, usklađivanje socijalnih struktura ne može se vršiti ustavom već pravnim normama nižim od ustavnih – zakonima, statutima, pravilnicima i poslovnicima.

Svim ustavotvorcima u BiH moraju da se zamjere bar dvije stvari: prva je ta da u najvišim pravnim aktima ostavljaju isuviše pravnih praznina koje niži nivoi vlasti potom popunjavaju neadekvatnim propisima. Drugi propust ustavotvoraca odnosi se na nedosljednost - ako ustavno dobro normiraju neki problem, ne obezbijede mehanizme za provođenje ustavnih rješenja. Ove se primjedbe u najvećoj mjeri odnose na garantovanje autonomije lokalne samouprave, na obezbjeđivanje stabilnih izvora iz kojih se ona finansira i, posebno u Federaciji, na nedosljedno izvršenu decentralizaciju koja se zaustavila na kantonima.

## 2. Zakonski koncept lokalne samouprave

Osnovni pravni okvir za funkcionisanje lokalne samouprave predstavljaju zakoni o lokalnoj samoupravi – onaj u RS, u Federaciji i odgovarajući kantonalni zakoni, ali i još čitav niz drugih zakona u kojima su regulisani pojedini aspekti lokalne samouprave – najkraći spisak bi obuhvatio bar dvadesetak zakona bez kojih lokalna samouprava ne bi mogla funkcionisati. Ovdje ćemo se najviše baviti osnovnim propisima, tj. onim zakonima kojima se uspostavljaju temeljni strukturalni odnosi u lokalnoj samoupravi, pošto ostali separati ove studije sadrže detaljne analize pojedinih područja lokalne samouprave (finansije, distribucija nadležnosti, transparentnost, korisnička orijentacija itd).

Kao što se iz ranijeg teksta vidi, ustavi su u teorijskom pogledu neutralni – oni o lokalnoj samoupravi sadrže samo osnovne naznake iz kojih se ne može rekonstruisati teorijski model koji je poslužio kao inspiracija ustavnih normi i čijoj realizaciji ustavotvorac teži. Sa zakonima o lokalnoj samoupravi stvar stoji znatno drugačije: oni, ako ništa drugo, u osnovnim odredbama sadrže definicije osnovnih pojmova, a pravne definicije uvijek imaju teorijsku dimenziju ili su inspirisane određenim teorijskim stavovima. Zbog toga ćemo prvo izložiti koncept lokalne samouprave onako kako se on da rekonstruisati iz teksta zakona, potom ćemo potražiti korjene njegove teorijske ili političke inspiracije, a zatim izložiti kako su zakoni riješili osnovna pitanja koja se postavljaju pred svaki sistem lokalne uprave.

### Teorija i Povelja

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske sadrži jednu teorijsku nedosljednost koja se manje ili više vidljivo provlači kroz ovaj cijeli normativni proizvod. Isti problem postoji i u zakonodavstvu Federacije BiH: u ovom entitetu problem se ispoljava u tome što federalni Zakon o osnovama lokalne samouprave i kantonalni zakoni počivaju na različitim konceptima lokalne samouprave, pa to u čitav ovaj podsistem političkog sistema unosi istu onu napetost koja se osjeti u Republici Srpskoj. O čemu se radi?

Objašnjavanje ovog problema potrebno je započeti izlaganjem koncepta lokalne samouprave koji je sadržan u Evropskoj povelji, pošto je taj dokument referentni okvir kojem mora težiti i čije standarde mora ispuniti i bosanskohercegovačko zakonodavstvo ako BiH želi dobiti imprimatur za ulazak u Evropu. Samom pojmu lokalne samouprave posvećen je 3. član Povelje koji se upravo tako i zove ("Koncept lokalne samouprave") i koji ćemo citirati *in extenso* da bismo u što većoj mjeri izbjegli mogućnost krive interpretacije:

„1. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2. Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem savjeta ili skupština. sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (savjeti, odnosno skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kojem smislu derogirati zborove građana, referendumne ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju - tamo gdje su oni predviđeni statutom.“

Povelja očito polazi od institucionalnog shvatanja lokalne samouprave ili bar u njenom viđenju ovog dijela političkog sistema institucije vlasti su u prvom planu. Istina, institucije koje djeluju „u granicama zakona“ i „u interesu lokalnog stanovništva“. Institucije se formiraju demokratski („na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava“) i same će se pridržavati demokratskih procedura i neće „ni u kojem smislu derogirati ... bilo koji ... oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju“ tamo gdje je neposredno učešće građana predviđeno statutom. Ovo implicira da su moguće i jedinice lokalne samouprave čiji statuti ne predviđaju neposredno učešće građana u odlučivanju, tj. takve jedinice u kojima je lokalna samouprava isključivo predstavnička.

Drugim riječima, Povelja definiše lokalnu samoupravu kao mrežu javnih tijela demokratski izabranih i nadležnih da u skladu s demokratskim procedurama regulišu određene dijelove javnih poslova i da upravljaju njima. Povelja pri tome uzima u obzir i osnovni demokratski princip o pravu građana da učestvuju u vođenju javnih poslova; Povelja zapravo polazi od ovoga principa i zato je on ugrađen u njenu preambulu. Međutim, sam koncept lokalne samouprave je institucionalni, iako institucije ne smiju zasjeniti oblike neposredne demokratije tamo gdje oni postoje.

## **Teorija i zakoni**

Pogledajmo sada kakav je koncept lokalne samouprave ugrađen u bosansko-hercegovačko zakonodavstvo.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske je u velikoj mjeri napisan tako da zadovoljava evropsko poimanje lokalne samouprave, ali u pogledu osnovnog koncepta polazi od shvatanja drugačijeg od onoga izloženog u Evropskoj povelji. Član 2. ovoga Zakona pokušava da kombinuje dva pristupa, ali je iz poretka elemenata u definiciji jasno čemu se daje prioritet: „Lokalna samouprava je pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva.“

Ova definicija shvata lokalnu samoupravu u dvostrukom značenju: prvo kao kolektivno pravo građana i tek potom kao pravo i sposobnost lokalnih organa da regulišu i upravljaju javnim poslovima iz svoje nadležnosti a u interesu lokalnih stanovnika. Logička nedosljednost ovoga shvatanja ogleda se u tome što se ovo pravo – pravo na lokalnu samoupravu – ne nalazi u onom poglavlju Ustava RS koje je posvećeno slobodama i pravima, a nema ga ni u međunarodnim katalozima ljudskih prava. Lokalna samouprava shvaćena kao ljudsko pravo mogla bi se podvesti pod pravo na učestvovanje u javnom životu onako kako je formulisano u članu 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima ili u članu 25. PGP. Ali ni u jednom od ovih međunarodnih instrumenata ne eksplicira se pravo na lokalnu samoupravu ni kao individualno ni kao kolektivno pravo.

Osim spomenute logičke nedosljednosti, ovakvo shvatanje lokalne samouprave ima i veliku formalnu manu koja se ogleda u tome da nije usklađeno s konceptom lokalne samouprave izloženim u Evropskoj povelji. Ovaj prigovor je važan zbog toga što je s ulaskom u Savjet Evrope BiH prihvatila obavezu da svoje zakone uskladi s Poveljom. A Povelja, kao što smo vidjeli, u prvi plan stavlja ono shvatanje lokalne samouprave koje u Zakonu RS predstavlja njenu drugu i, reklo bi se, manje važnu, dimenziju. U Povelji je, dakle, dominantno ono što je nama manje važno, a nama je najvažnije ono što Povelja spominje samo u preambuli. Pa čak i tamo se lokalna samouprava ne stipulira kao ljudsko pravo već se kaže da se Povelja donosi „imajući u vidu to da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama-članicama Savjeta Evrope“ i da je Savjet Evrope uvjeren „da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou“.

Sa zakonodavstvom Federacije BiH stvar je još malo komplikovanija. Zakon o osnovama lokalne samouprave vidljivo odražava dvojnost zakonodavca koji je razapet između shvatanja lokalne samouprave kao građanskog prava i drugačijeg shvatanja izloženog u Evropskoj povelji. Rješenje je nađeno u tome da se prihvate oba koncepta, s tim da je onaj koji je po mišljenju zakonodavca važniji – a to je tradicionalno jugoslovensko shvatanje lokalne samouprave kao ljudskog prava – stavljen na prvo mjesto, što je poredak obrnut od onoga u Evropskoj povelji. Zanimljivo je da se u samoj zakonskoj formulaciji i ne spominje neposredno učešće građana u javnim poslovima, ali se ipak govori o lokalnoj samoupravi kao ljudskom pravu. Zapravo je teorijska pozadina ovog zakona vrlo konfuzna, pa ćemo oba člana u kojima se iznosi koncept lokalne samouprave citirati u cijelosti:

#### „Član 3.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana da preko neposredno izabranih organa učestvuju u vođenju javnih poslova, osiguranju uslova za život i rad i zaštitu i unapređenju njihovih zajedničkih interesa.

#### Član 4.

Lokalna samouprava je pravo, obaveza i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulira i upravlja određenim javnim poslovima u skladu sa interesima lokalnog stanovništva, a na osnovu lične odgovornosti.“

Zakonodavac je poslije člana 3. posve usvojio shvatanje iz Povelje i to do te mjere da neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju spominje samo u članu 15. kojim ovo pravo uvodi i u članu 18., u kojem obavezuje kantonalnog zakonodavca da ovo i druga pitanja bliže uredi svojim zakonom.

Ako je kod federalnog zakonodavca i bilo nekih dvoumica čemu dati prioritet – institucijama ili ljudima – kantonalni zakoni ne izražavaju takve dvojbe. U njima, istina, nema definicija s teorijskim značenjima, ali se iz tretmana pojedinih aspekata lokalne samouprave vidi kakvo je teorijsko shvatanje u pozadini. Stav kantonalnih zakonodavaca najočiglednije dolazi do izražaja u poglavljima koja se odnose na nadzor i zaštitu lokalne samouprave, a najčešće se upravo tako i zovu. Ponekad je teorijska inspiracija zakonodavca sasvim jasna, kao u slučaju Tuzlanskog kantona čiji zakon ima poglavlje „Zaštita prava građana na lokalnu samoupravu“, što samo po sebi dovoljno govori. No, i ostali kantonalni zakoni ništa manje od tuzlanskog usvajaju shvatanje lokalne samouprave kao ljudskog prava, a u tome idu čak tako daleko da uopšte ne sadrže odredbe o tome kako se opštinski organi mogu zaštititi u slučaju da kanton ili država svojim propisima povređuju njihova prava. Drugim riječima, predviđa se zaštita prava građana na lokalnu samoupravu, ali ne i zaštita lokalne samouprave same.

### 3. Teritorijalna struktura

Naprijed je već rečeno da je Bosna i Hercegovina iz socijalističkog perioda naslijedila opštine koje su veličinom teritorije bile bez premca u Evropi. To je bio rezultat teritorijalne transformacije zemlje koju su vladajući komunisti započeli pedesetih, a završili krajem šezdesetih godina prošlog vijeka, kada se broj opština u BiH zaustavio na 109, s prosječnom površinom od oko 500 km<sup>2</sup>. To je bila ogromna redukcija jer je samo desetak godina ranije BiH bila podijeljena na oko 400 opština, a dvadeset godina ranije – dakle u vrijeme kada je Komunistička partija tek preuzela vlast - bilo ih je oko 800.

Vodeće načelo kojeg se Komunistička partija pridržavala u svojim reformama lokalne samouprave bilo je da jednu opštinu treba da sačinjava jedan grad sa okolinom koja mu prirodno gravitira. Zato su manje i ekonomski slabije opštine jednostavno pripajane većim i privredno razvijenijim centrima. Tako je svaki gradić u BiH dobio ogromno seosko zaleđe koje se polako demografski praznilo slijevajući se u gradske centre koji su preko noći izrastali u gradove bez urbanih struktura i pravog građanskog staleža; građanstvo je ne samo sistematski zatirano poslije rata, već je i ekonomska nerazvijenost BiH bila prepreka da se obnovi srednji sloj i da svoj način života nametne kao dominantan bar u gradovima. Sociološka dimenzija ovog procesa je zanimljiva i danas pošto se isti proces ponovio još jačim intenzitetom i tokom posljednjeg ratnog sukoba na tlu BiH.

Prilikom potpisivanja Mirovnog sporazuma u Dejtonu 1995. god. izvršeno je i tzv. unutrašnje razgraničenje: teritorija Bosne i Hercegovine je podijeljena između dva entiteta u omjeru 51% : 49%. Pošto su pri podjeli presudni bili politički, a ne logički, ekonomski ili istorijski kriteriji, to znači da se uopšte nije vodilo računa o opštinskim granicama. Dejtonski sporazum je posve poremetio kvantitativne odnose između opština: neke su ostale nedirnute, tj. onako ogromne kakve su bile i ranije, a druge su drastično smanjene jer im je entitetskom linijom teritorija podijeljena na nejednake dijelove koji su pripali različitim entitetima. Tako sada u BiH ima nekoliko opština s površinom većom od 1000 km<sup>2</sup>, ali i ne mali broj patuljastih opština s površinom od desetak kvadratnih kilometara i s nekoliko desetina ili stotina stanovnika.

Veličina teritorije i broj stanovnika nisu jedino po čemu se opštine razlikuju. Kao što pokazuju tabele u prilogu, ogromne su razlike u prihodima pojedinih opština, što je posljedica njihove različite ekonomske razvijenosti.

Bosna i Hercegovina je i prije posljednjeg rata bila jedna od najnerazvijenijih jugoslovenskih republika, koja je ostatak države opsluživala proizvodima teške industrije, električnom energijom i sirovinama. Tokom rata i ta vrsta industrije je uništena, propala ili tehnološki toliko prevaziđena da ju je apsurdno obnavljati, a privreda se sporo preorijentiše na nove proizvode; novi pogoni s novim radnim mjestima se sporo otvaraju pa se zemlja nalazi u strašnim ekonomskim i socijalnim problemima koji se direktno odražavaju na veličinu opštinskih budžeta.

Sve opštine u BiH, bez obzira na entitetske i kantonalne podjele, imaju iste ili vrlo slične nadležnosti pošto je u oba entiteta usvojen model monotipne lokalne samouprave. Zakoni o lokalnoj samoupravi su uveli kategoriju grada, ali u cijeloj BiH samo četiri jedinice lokalne samouprave imaju taj status, koji ih, uzgred budi rečeno, ni u čemu bitnom ne razlikuje od opština. Pošto neke nove opštine uopšte nemaju urbano jezgro, postoji realna potreba da se uvede razlikovanje na seoske i gradske opštine i da se, shodno tome, opštinama dodijeli i različit krug nadležnosti. U Federaciji BiH taj problem se rješava tako da kantoni na pojedine opštine prenose manji broj nadležnosti nego na druge, ali ni tamo taj problem nije sistemski riješen. U Republici



Srpskoj problem se prividno rješava tako da Narodna skupština svake godine usvaja listu s kategorizacijom opština: opštine su podijeljene na razvijene, srednje razvijene, nerazvijene i izrazito nerazvijene, pa zavisno od grupe u koju su svrstane imaju različit tretman u podjeli određenih izvora prihoda. To, međutim, ne rješava problem monotipnosti jer sve opštine i dalje imaju iste nadležnosti i različite mogućnosti da ih ispunjavaju.

Otpori teritorijalnoj transformaciji ili uvođenju više tipova opština su veoma jaki i među opštinama i u centralnim entitetskim vlastima. U opštinama su se već etablirale lokalne političke i privredne elite koje ne žele da izgube „svoj“ teritorij i koje uporno lobiraju kod kantonalnih i entitetskih vlasti da se zadrži postojeća organizacija prostora. Centralne vlasti na to pristaju jer nemaju ni snage ni ideja kako da provedu transformaciju čijih se rezultata i same plaše. Naime, velika je vjerovatnoća da se u entitetima uspostave etnički čiste opštine sa stanovništvom drugačijeg nacionalnog sastava od onog koji brojčano dominira u entitetu. U zemlji koja je još uvijek duboko rascijepljena etničkim podjelama to može da ima samo loše posljedice.

#### **4. Struktura organa lokalne samouprave i njihov odnos s državnim organima**

Pošto je lokalna samouprava u nadležnosti entiteta, oni su – nemajući nikakve zajedničke politike o ovim pitanjima, različito pristupali ispunjavanju obaveze da se i u oblasti lokalne samouprave približe evropskim standardima. Zahvaljujući koordinaciji koju vrši Savjet Evrope, postignut je izvjestan napredak u ujednačavanju strukture opštinskih organa; postepeno je ta struktura u dobroj mjeri unificirana na čitavom području BiH, iako na državnom nivou nema propisa koji bi normativno regulisao ova pitanja.

U FBiH se već 1995. god. prišlo usklađivanju strukture lokalnih jedinica sa onim što se smatra evropskim standardom u toj oblasti, a izloženo je u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Usvojen je Zakon o osnovama lokalne samouprave, ali je organizacija organa lokalne samouprave prepuštena regulaciji kantonalnih zakonodavstava. Sada je pripremljen nacrt novog zakona koji iste stvari reguliše znatno detaljnije i, moglo bi se reći, modernije. Pošto nacrt treba da bude uskoro usvojen, govorićemo o rješenjima koja on predviđa.

Republika Srpska je u nekoliko navrata mijenjala svoj zakon o lokalnoj samoupravi – tek u onom usvojenom 1999. napustila je komitetsko-odborni način organizovanja organa u lokalnim jedinicama, prešla na čisto predstavničko načelo u izboru skupštine i na monokratsko načelo u obavljanju izvršne vlasti. Novi zakon je donesen krajem 2004. god. (primjenjuje se od 1.1.2005. god.). Po ovom zakonu samo su dva organa u opštini – skupština opštine i načelnik, oba birana neposredno. Pošto je u Federaciji donesen Zakon o neposrednom izboru načelnika, time je osnovna struktura opštinskih organa u oba entiteta posve ujednačena kao i način na koji stiču legitimitet. Ostale su ipak neke razlike na koje ćemo ukazati u analizi ovih normativnih rješenja.

Za jedinicu lokalne samouprave je veoma važno kako će biti riješeni odnosi između njenih organa; to nikako nije samo doktrinarno i teorijsko pitanje. Smatra se da monokratsko načelo ima veće izgleda na uspjeh u sredinama koje teže brzom razvoju jer to načelo u prvi plan stavlja efikasnost – čak i po cijenu zapostavljanja demokratskih odnosa. Pošto je BiH zemlja u kojoj su ekonomski razvoj i efikasnost životna potreba, moglo se očekivati da će joj biti poželjnija i bliža rješenja koja favorizuju brz uspjeh i rezultate. Zanimljivo je da i poslije 10 godina primjene u Federaciji odnosno 6 godina u Republici Srpskoj nova organizacija ne daje znatnijih rezultata, što znači da je plodotvorna tek u kombinaciji s još nekim drugim elementima koji joj u BiH nisu obezbijeđeni. Ali to je pitanje na koje ćemo se vratiti u zaključku ove studije.

Novim zakonskim rješenjima postiže se to da su relacije između organa opštine stabilne i jasne. To je važno zbog toga da ih se bar spriječi da jedan drugog blokiraju i ometaju u radu, ako ih se ne može navesti na kooperaciju. Međusobna podmetanja i blokade uopšte nisu nemogući, posebno u opštini u kojoj načelnik ne pripada partiji koja ima većinu u lokalnoj skupštini/vijeću. Naime, političke partije međusobnu netoleranciju često sa državno-entitetsko-kantonalnog nivoa prenose na lokalni plan i spremne su zanemariti javni interes samo da dokažu nesposobnost političkih takmaca. Normativno posmatrano, zakoni u BiH su našli dobar put da preduprije takve situacije. Svaki organ ima striktno određene nadležnosti i ne smije se miješati u tuđi posao. Kako pokazuje tabela koja slijedi, skupština ima političko-usmjeravajuću zadaću, a načelnik isključivo izvršnu. Valja, međutim, imati na umu da se u lokalnim zajednicama ovo teorijsko razlikovanje i odvajanje ne može provoditi striktno kao u državnoj vlasti i da skupština i načelnik moraju imati mnogo tolerancije i razumijevanja jedno prema drugome ako žele da normativna rješenja daju rezultate.

### NADLEŽNOSTI SKUPŠTINE OPŠTINE/VIJEĆA I NAČELNIKA

<b>SKUPŠTINA OPŠTINE/VIJEĆE</b>	<b>NAČELNIK</b>
Donosi statut opštine	Predlaže statut opštine
Donosi odluke i druga opšta akta	Predlaže odluke i druga opšta akta skupštini
Donosi budžet i završni račun budžeta	Izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet
Donosi ekonomski plan, plan razvoja i investicione programe	Izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje ekonomski plan, razvojni plan i investicioni program
Donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe	Izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući i korištenje javnog zemljišta
Donosi program uređenja građevinskog zemljišta i plan korištenja javnih površina	
Donosi odluke i druga opšta akta o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline	Provodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, izvršava lokalni budžet i obezbjeđuje primjenu odluka i drugih akata skupštine
Donosi odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom opštine	

Oba organa se biraju neposredno, što pojačava njihovu moć, načelnikovu možda više nego moć skupštine. U ovakvoj konstelaciji, s jednakom legitimacionom bazom, načelnik je u određenoj prednosti koja proizlazi iz lakoće s kojom inokosni organ funkcioniše. Ali dominacija načelnika je nešto s čim se moralo računati kada su usvojena ova rješenja.

U RS načelnik i skupština su u dobroj mjeri međusobno nezavisni, u smislu da ne predstavljaju prijetnju jedno drugom. Oba organa se biraju neposredno i ne mogu smijeniti jedan drugog niti to može učiniti vlada. Skupština i načelnik su izjednačeni i u pravu da mogu tražiti od ministarstva da kontroliše zakonitost akata koje donosi onaj drugi organ (čl.85).

Skupštini je ipak dato jedno naizgled moćno sredstvo pritiska na načelnika: ona ima pravo da pokrene inicijativu njegovog opoziva, ako se za to izjasni trećina odlbornika. No, inicijativa mora biti verifikovana od strane građana, i to natpolovičnom većinom u birački spisak upisanih birača. To je uslov koji je teško ostvariti i zbog kojeg će se malo koja skupština odlučiti da referendumski provjerava načelnikovu popularnost.

U FBiH je uspostavljena neka vrsta ravnoteže straha: načelnik ima pravo da raspusti skupštinu, a skupština ima pravo da pokrene proceduru opoziva načelnika. Načelnikov zahtjev je neopoziv, a ishod procedure koju skupština pokreće ne mora završiti smjenom načelnika. Prema tome, skupština ima više razloga za strah. Međutim, načelnikovo pravo raspuštanja skupštine je strogo ograničeno na slučajeve predviđene zakonom, tako da ni on ne može ovim svojim pravom držati skupštinu u velikom strahu. S druge strane, smjena načelnika je u Federaciji nešto lakša nego u RS: ako skupština pokrene proceduru opoziva dovoljno je da za nju glasa većina izašlih birača.

I Nacrt zakona u Federaciji i Zakon o lokalnoj samoupravi u RS na jednak način rješavaju odnose između lokalnih i državnih organa. Nacrt čak upotrebljava izraz „partnerski odnosi“, a Zakon RS iako ne upotrebljava taj pojam postavlja stvari na isti način. Svrha je ovih odredaba da garantuju autonomiju jedinica lokalne samouprave u domenu samostalnih poslova (nadležni organi mogu vršiti samo kontrolu zakonitosti akata), i da ograniče kontrolu nad njima na administrativni nadzor.

S druge strane, entitetski i kantonalni organi vlasti su obavezni da saslušaju sve primjedbe i sugestije koje dolaze od organa lokalnih jedinica, kao što su ovi dužni razmotriti sve inicijative koje odozgo dolaze k njima.

Zakoni koje smo izložili tek su stupili na snagu (Zakon o lokalnoj samoupravi RS) ili su u fazi usvajanja u zakonodavnim organima (Zakon o osnovama lokalne samouprave FBiH). U svakom slučaju njihov stvarni efekat će doći do izražaja tek kada kantoni i lokalne jedinice usaglase svoje akte s novim pravnim rješenjima i kada počnu da ih primjenjuju. Do tada, kao što se često zbiva u ovoj oblasti, primjenjivaće se pravila koja lokalni akteri poznaju i na koja su navikli. Šta više, dejstvo starih pravila će se vjerovatno produžiti i kada nova stupe na snagu.

U BiH se za relativno kratko vrijeme promijenilo mnogo propisa i uspostavljeno je mnogo novih institucionalnih aranžmana; problem je u tome što se organizacione i normative strukture uspostavljaju i mijenjaju mnogo lakše i brže nego što je slučaj sa ljudima – oni ne mogu tako lako da novim okolnostima prilagode svoje vrijednosti, tradicije i navike. To posebno sporo ide na lokalnom nivou koji je možda pod najjačim pritiskom promjena i koji se promjenama najjače opire. Na lokalnom nivou se uspostavljaju novi socijalni i politički odnosi i izgrađuje civilno društvo. Proces njegove izgradnje mukotrpniji su i spori i prolaze kroz brojne mučne faze; neke od njih možda mogu malo da se ubrzaju i skrate, ali se nikako ne mogu preskočiti.

## 5. Pregled najvažnijih problema

Analiza ukazuje da su sljedeća pitanja otvorena ili loše riješena i da su potencijalni izvor nestabilnosti i ubuduće:

- ◊ U BiH ne postoje specijalizovane institucije koje bi se naučno i stručno bavile proučavanjem lokalne samouprave, koje bi prenosile strana iskustva i prilagođavale ih lokalnim uslovima i koje bi državi predlagale mjere za poboljšavanje ovog segmenta političkog sistema; Postoji samo jedan stručni časopis koji se bavi ovim pitanjima;
- ◊ Ne postoji adekvatan pa čak ni ujednačen tretman lokalne samouprave u pravnom sistemu BiH – neki pravni akti i ne spominju lokalnu samoupravu, neki je spominju samo usput i površno, neki propisi bitni za lokalnu samoupravu još nisu ni doneseni, itd.
- ◊ Ne postoji jasno i snažno političko opredjeljenje u prilog razvijanja lokalne samouprave kao „škole demokratije“;
- ◊ Ni u teoriji, ni u političkim niti pravnim dokumentima nije definisan jasan i primjenljiv model lokalne samouprave kompatibilan s evropskom paradigmom izloženom u Povelji o lokalnoj samoupravi;
- ◊ Teritorijalna struktura lokalne samouprave je vrlo neujednačena: kraj patuljastih postoje ogromne opštine, a sve imaju iste nadležnosti;
- ◊ Ogromne su razlike u stepenu urbanizacije i infrastrukturne opremljenosti pojedinih opština, a ne postoje razlike u pravnom statusu (gradske, seoske i sl.).

### III

## DISTRIBUCIJA NADLEŽNOSTI I KLJUČNI PROBLEMI U FUNKCIONISANJU LOKALNE UPRAVE I SAMOUPRAVE

### 1. Više i/ili manje centralizacije

Osnovna razlika između danas postojećih sistema lokalne samouprave svodi se na ovlaštenja kojima centralna vlast raspolaže u odnosu na jedinice lokalne samouprave. Drugim riječima, sistemi lokalne samouprave razlikuju se po snazi centralizacije kojoj su njihove jedinice izložene. Pri tome treba imati u vidu da određena mjera centralizacije postoji i u najdemokratičnijim anglo-saksonskim i skandinavskim modelima, poznatim po visokoj autonomiji lokalnih jedinica; teritorijalnim oblicima organizovanja višim od opštinskog svugdje su dati instrumenti da ostvaruju interese („provode politiku“) koji se prostiru preko opštinskih granica, pri čemu je konflikt između centralističkih i autonomističkih tendencija neizbježan.

Najjači argument branilaca lokalne autonomije star je koliko i ideja lokalne samouprave: određene društvene potrebe najbolje se spoznaju tamo gdje nastaju – u lokalnim zajednicama, a tu se pronalaze i najbolji načini njihovog zadovoljavanja; zbog toga građanima treba dati mogućnost da se organizuju na mikro-nivou, a lokalnim jedinicama treba dati mogućnost da odlučuju o zadovoljavanju zajedničkih potreba koje nastaju na njihovom području.

S druge strane, oni koji opravdavaju sve jači zamah centralizirajućih tendencija ističu da je broj ljudskih potreba sve veći, a da ih je sve manje koje se kvalitetno mogu zadovoljiti na opštinskom nivou; danas se čak ni odvoz smeća - nekada sinonim za komunalne djelatnosti i posao rezervisan za opštinske službe - ne obavlja kao čisto lokalna već kao regionalna a vrlo često i kao međunarodno organizovana djelatnost. Odatle slijedi veći značaj širih zajednica u odnosu na uže i integrirajućih procesa (čitaj: centralizirajućih) u odnosu na dezintegrirajuće (čitaj: jačanje opštinske autonomije).

Demokratske zemlje uspijevaju da pronađu balans između ovih krajnjih tendencija; u tim zemljama se odnos između centralnih i lokalnih organa cijelo vrijeme – već decenijama – održava u dinamičkoj ravnoteži koja se uvijek iznova remeti i uspostavlja, a vrti se oko centralnog problema: kako što bolje i što efikasnije zadovoljiti potrebe građana.

Kao što smo ukratko iznijeli u prethodna dva poglavlja, između centralnih i lokalnih organa u BiH se već dugo – decenijama – održavaju odnosi u kojima centralni organi izrazito dominiraju: oni imaju brojnije nadležnosti i pravo kontrole nad radom lokalnih organa, oni imaju pravo preraspodjele nadležnosti i redistribucije sredstava; osim toga, oni su u samom srcu vlasti – u egzekutivi, i to im daje brojne druge, manje vidljive pogodnosti iz kojih crpu svoju moć. Istini za volju, na prvi pogled se čini da je BiH prije posljednjeg rata bila manje centralizovana. Taj utisak proizlazi iz činjenice da su tada neki poslovi – koje danas obavljaju državni organi - bili u nadležnosti lokalne uprave, na primjer:

- ✓ unutrašnji poslovi i lokalna policija,
- ✓ neki poslovi iz oblasti odbrane,
- ✓ poslovi naplate i kontrole prihoda (uprava prihoda) i
- ✓ poslovi katastra nekretnina i imovinsko pravni poslovi.

Međutim, kao što smo ranije vidjeli, centralizacija se ne odvija samo putem preraspodjele nadležnosti, već prevashodno zadržavanjem nadzornih funkcija pri centralnim organima, kontrolom finansijskih sredstava i razvojnih instrumenata, te snažnom ideološkom funkcijom. Zato više nadležnosti na lokalnom nivou nije uvijek značilo i manje centralizma. Opštine su u komunalnom sistemu raspolagale većom autonomijom samo prividno: one su “autonomno i samoupravno” izvršavale sve nadležnosti koje bi im država povjerila, i to je predstavljalo oko 60% njihovog posla. Razlikovanje između izvornih i prenesenih nadležnosti govori da preneseni poslovi i dalje ostaju državni, pošto ih država opštinama samo povjerava na izvršenje; to istovremeno znači da poslove povjerene opštinama država može vratiti u svoju nadležnost ili može njihovo izvršavanje povjeriti nekome drugom – kako već zaključi da je svrsishodnije, jeftinije ili sa stanovišta korisnika pogodnije i bolje.

Entitetskim ustavima i zakonima o lokalnoj samoupravi neke od opštinskih nadležnosti su prenesene na entitetski, odnosno kantonalni nivo. Time je obavljanje ovih poslova centralizovano, iako je istovremeno izvršena njihova dekoncentracija, tj. obavljanje ovih poslova vrši se izvan sjedišta centralnog državnog organa, u njegovim područnim jedinicama. Na taj način nisu samo sužene nadležnosti opština već je narušeno jedno od osnovnih načela upravnog postupka: onemogućeno je ostvarivanje principa dvostepenosti u rješavanju zahtjeva građana, pošto sada isti organ odlučuje u prvom i drugom stepenu.

Situacija danas, poslije uvođenja lokalne samouprave, nije mnogo drugačija od one kakva je bila za vrijeme komunalnog sistema. Razlike u detaljima svakako postoje ali ne mogu da zavaraju. Postoje i razlike između entiteta ali ni one nisu bitne: u F BiH centralizacija je izvršena na nivou kantona, a u RS na nivou entiteta. U oba entiteta postoji nesklad između propisanih nadležnosti i njihovog izvršavanja. Često se dešava da lokalne zajednice preuzimaju neke poslove koji nisu u njihovoj nadležnosti; one su na to prinuđene pošto nadležni organi ne obavljaju te poslove na zadovoljavajući način. To se najčešće odnosi na brigu o porodicama poginulih i nestalih boraca, na brigu o invalidima te o izbjeglom i raseljenom stanovništvu i penzionerima.

Provedenom centralizacijom poslovi uzeti od opština nisu obavljani efikasnije i ekonomičnije već naprotiv - kvalitet usluga u ovim oblastima je opao. Na primjer, u oblasti unutrašnjih poslova, kod izdavanja ličnih dokumenata skoro redovno nedostaju obrasci za pojedina lična dokumenta, iako ih građani plaćaju u cijelosti; to se nije događalo kada su ti poslovi bili u nadležnosti lokalnih vlasti. Slično stanje je i u drugim oblastima (nadležnostima) koje su preuzete od lokalne uprave.

Dodatna centralizacija izvršena je i prilikom ukidanja opštinskih SIZ-ova. Osnovno obrazovanje je, na primjer, u cijelosti preneseno u nadležnost višeg nivoa vlasti kao i većina poslova iz oblasti kulture. Centralizaciju poslova pratila je odgovarajuća ili još veća centralizacija sredstava.

Ukratko, koncepcija lokalne samouprave u RS je centralistička, jednostepena i monotipska, a lokalnim vlastima nisu date one nadležnosti koje su po prirodi stvari najbliže građanima.

U Federaciji Bosne i Hercegovine opštine predstavljaju treći nivo vlasti. Pri tome sve analize pokazuju da u cjelokupnom političkom sistemu vlast na nivou opština funkcioniše najefikasnije, da su opštinske usluge najtraženije, a da je opštinska vlast najpodložnija ocjeni i kontroli korisnika. U vezi s posljednjim atributom, očito je da distribuiranje tako velikog broja obaveza na ovom nivou u F BiH nije praćeno odgovarajućim ovlaštenjima. Ova asimetrija ne bi predstavljala fokus interesa ovog dijela analize da iz nje ne nastaju ključni problemi funkcionisanja lokalne uprave. Naime, procesi osnovne djelatnosti lokalne uprave, tj. pružanje usluga korisnicima (kako administrativnih, tako i javnih) mogu postajati povremeno kritični pošto sredstva - iako izvorno pripadaju opštinama - ne dođu do njih. Refleksije ovakve situacije su višestruke, a posljedice mogu biti veoma značajne. Stvara se skoro bezizlazna situacija, jer u upravnoj hijerarhiji ne postoji mogućnost efikasnog uticaja odozdo prema gore. Drugim riječima, organi lokalne uprave nemaju načina da efikasno utiču na organe državne uprave kada ih ovi zakidaju u njihovim pravima. Isto tako, opštine često ne mogu u zakonskom roku da riješe određene zahtjeve građana jer su vezane

saglasnostima koje daju hijerarhijski viši organi (npr. resorna kantonalna ministarstva, Direkcija cesta Federacije BiH, i sl.), a ovi su opet poslovično poznati po tome da ne haju mnogo za rokove.

Navedeni primjeri su stvarni i učestali, a posljedica su neadekvatnog pravnog formulisanja kroz materijalne propise u smislu otklanjanja tako nastalih posljedica. Naime, u prvom slučaju imamo svojevrsno prisvajanje nadležnosti (sredstva), koje bezobzirno ugrožava lokalnu autonomiju, a u drugom odsustvo mehanizama (povratnih) kojim bi kantonalni i organi Federacije BiH bili prinuđeni da se pridržavaju rokova ZUP-a.

Pitanjem nadležnosti više vlasti su se bavile od slučaja do slučaja, kada je trebalo pojedine atraktivnije nadležnosti oduzeti od lokalnih vlasti, a isto tako kada je trebalo neke "delikatne" nadležnosti prenijeti opštinama (npr. građevinska inspekcija u F BiH i neki poslovi vezani za izbjeglo i raseljeno stanovništvo u RS). Demontiran je prethodni komunalni sistem lokalne uprave, a novi - zasnovan na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i savremenim obilježjima kao što su: autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija - se sporo uspostavlja.

## 2. Šta je propisano?

Kao što smo već kazali, u Ustavu Bosne i Hercegovine lokalna samouprava nije regulisana. Ustav BiH nigdje eksplicitno ne pominje oblik organizovanja lokalne samouprave niti nadležnosti koje ovaj dio političkog sistema treba da obavlja. Ustav samo obavezuje na primjenu principa ustavnosti prilikom eventualne podjele zemlje na bilo kakve niže jedinice; Ustav posebno naglašava da će „opšta načela međunarodnog prava biti sastavni dio unutrašnjeg prava BiH i entiteta“ (član III., 3., (b)). Ovo ističemo zbog toga što preambula Evropske povelje o lokalnoj samoupravi polazi od toga „da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama-članicama Savjeta Evrope“ i „da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou“, tj. kroz lokalnu samoupravu.

BiH je, kao što znamo, primijenila ovaj osnovni demokratski princip, iako u njegovoj realizaciji postoje izvjesne razlike između entiteta.

Ustav Federacije BiH pominje opštinu i "ugrubo" određuje njene nadležnosti ali ne ulazi u njihovu detaljniju razradu. Ustav Federacije BiH "precizira" samo da je opština jedinica lokalne samouprave i da ima statut koji mora biti sačinjen uz poštivanje ustavnosti i zakonitosti (VI., čl. 2).

U Ustavu RS na nadležnosti opštine odnosi se član 102. koji glasi:

"Opština preko svojih organa u skladu sa zakonom:

1. donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun,
2. uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti,
3. uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
4. stara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja,
5. stara se o zadovoljenju određenih potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima,
6. izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbeđuje izvršavanje propisa i drugih opštih akata opštine,
7. obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje,
8. obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine.

Sistem lokalne uprave uređuje se zakonom.

Zakonom se može povjeriti vršenje poslova lokalne uprave i gradu."

U FBiH Zakon o osnovama lokalne samouprave ("Službene novine Federacije BiH" broj 6/95) određuje djelokrug opština, te predstavlja okvir za kantonalne zakone o lokalnoj samoupravi. On određuje da opština u svom djelokrugu: stvara uslove za poštivanje i zaštitu ljudskih prava, osigurava javni red i mir, vodi brigu o djeci, obrazovanju, odgoju, radu i zapošljavanju, vodi urbanističko-stambenu politiku, vrši upravne poslove iz svog samoupravnog djelokruga, itd.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, opštine su nivo lokalne vlasti. Njihova nadležnost precizirana je kantonalnim zakonima, s tim da postoje nadležnosti iz autonomnog djelokruga opština, ali i nadležnosti koje su sa nivoa entiteta i kantona prenesene na opštine. U prenosu nadležnosti Ustav FBiH je napravio vrlo precizne distinkcije, vjerovatno brinući se da ne debalansira osjetljive nacionalne odnose na lokalnom nivou. Već prvi član u glavi o opštinskim vlastima naglašava da „u vršenju svojih nadležnosti svaka opština ... vodi računa o nacionalnoj strukturi stanovništva u opštini“ (VI.,1.,b), a u glavi posvećenoj kantonalnim vlastima, poslije generalnog ovlaštenja datog svakom kantonu da svoje nadležnosti prenosi na niže ili na više nivoe vlasti, Ustav precizira kada kanton *može* a kada je *dužan* prenijeti ovlaštenja na opštine<sup>4</sup>.

Do problema dolazi u operacionalizaciji ovih ustavnih odredbi koja se vrši kantonalnim zakonima. Ovi zakoni kantone postavljaju u dominantan položaj i to tako što ne prenose ovlaštenja na lokalni nivo, što kantonima daju pravo da obustavljaju od izvršenja opšte pravne akte lokalne vlasti, i slično.

Izneseno ukazuje na to da postojeći pravni propisi (federalni i kantonalni zakoni) nisu kvalitetan formalni okvir za adekvatno ostvarivanje lokalne samouprave, jer u nekim svojim segmentima jesu golo funkcionisanje državne uprave (imamo pojavu prinude, organizovanje odozgo prema dole, funkcionisanje koje karakteriše obaveznost i slično), dok lokalnu samoupravu odlikuju drugi atributi (dobrovoljnost, izvorište u samim građanima, dobrovoljnost u izvršavanju lokalnih potreba i poslova javnog značaja).

Dok je novi Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH u pripremi, u RS je novi Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>5</sup> već donesen, u saradnji sa stručnjacima Savjeta Evrope. Međutim, ni to nije pomoglo da se zemlja ovim zakonom otarasi bremena centralizma. Zakonom o lokalnoj samoupravi su samo popisane nadležnosti lokalne samouprave (čl.11.-27.), izvršena je njihova sistematizacija i izloženi su na jasan i pregledan način, ali nije učinjen bitan napredak u decentralizaciji. Čak se čini da je zakonodavac htio da stvori privid da je došlo do stvarnog proširenja nadležnosti, iako to stvarno nije urađeno. Evo nekoliko ilustrativnih primjera.

U članu 12. Zakona o lokalnoj samoupravi opštinama je dato u nadležnost „vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko-pravnih poslova, u skladu sa zakonom“, a zakon koji reguliše ovu oblast nije promijenjen.

Opštine po Zakonu o lokalnoj samoupravi imaju pravo da vrše „naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu izvornih prihoda opštine“, ali je zakon koji reguliše ovu oblast propisao nadležnost entiteta za ove poslove.

Formulacija koja se odnosi na „poslove pravnog zastupanja opštine“ najviše govori o spremnosti viših vlasti da izvrše decentralizaciju. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i ovo je nadležnost opštine; ipak je posebni zakon koji reguliše ovu oblast (Zakon o pravobranilaštvu RS<sup>6</sup>),

---

<sup>4</sup> Citiran u cjelini ovaj član glasi:

„(1) Svaki kanton ovlašten je da delegira ili prenese svoje nadležnosti na općine na svojoj teritoriji ili na federalnu vlast.

(2) Svaki kanton može delegirati svoje nadležnosti vezane za obrazovanje, kulturu, turizam, lokalno poslovanje i dobrotvorne aktivnosti, radio i televiziju općinama na svojoj teritoriji, a dužan je to učiniti prema općinama čije većinsko stanovništvo, po nacionalnoj strukturi, nije stanovništvo koje čini nacionalnu većinu u kantonu kao cjelini.

(3) Svaki kanton može zaključivati sporazume sa državama međunarodnim organizacijama samo uz saglasnost Parlamenta Federacije.“ (Ustav FBiH, V., 1., 2.)

<sup>5</sup> Službeni glasnik RS, broj 101/04.

<sup>6</sup> Službeni glasnik RS, broj 16/05.



a koji je donesen nakon usvajanja Zakona o lokalnoj samoupravi, i dalje zadržao nadležnost Pravobranilaštva RS za poslove pravnog zastupanja opština (član 1.stav 1. Zakona o pravobranilaštvu RS). Interesantni za ovu problematiku su stavovi 3. i 4. istog člana koji glase:

"U imovinsko-pravnim sporovima opštine, grada i njihovih organa, u sporovima naplate za naknade i usluge, kao i u sporovima iz radnih odnosa, poslove zastupanja pred sudovima i drugim organima će vršiti lice određeno zakonom ili drugim aktom tih subjekata. Ukoliko to nije utvrđeno zakonom ili drugim aktom ovlašćeni organ subjekta iz stava 1. će posebnom odlukom odrediti lice koje će ih zastupati pred sudovima i drugim organima.

Lice iz prethodnog stava mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom."

Dakle, Zakon o lokalnoj samoupravi je dao isključivu nadležnost opštinama u poslovima pravnog zastupanja, a Zakon o pravobranilaštvu je to ograničio samo na neke poslove pravnog zastupanja opštine, mada je donesen poslije Zakona o lokalnoj samoupravi. Očito je da su ova dva zakona u koliziji. Takođe je očito da zakonodavac Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je tzv "lex specialis" i koji ima prednost u odnosu na ostale zakone u ovoj oblasti, nije tako tretirao u ovom slučaju.

Sve ovo pokazuje da novim Zakonom o lokalnoj samoupravi nije učinjen nikakav pomak u smislu decentralizacije vlasti u RS. Zakonima je u RS uspostavljena centralizovana struktura vlasti u kojoj su mnoge nadležnosti - koje bi po prirodi stvari trebalo da vrše lokalne vlasti, odnosno lokalna uprava jer je najbliža građanima - još uvijek rezervisane za entitetsku vlast.

Tabele koje su date u prilogu detaljno pokazuju podjelu nadležnosti između opština i višeg nivoa vlasti u oba entiteta.

Kada su u pitanju nadležnosti, poseban problem predstavlja neadekvatna teritorijalna organizacija. Između opština postoje velike razlike u površini i broju stanovnika. Površina najmanje opštine u RS je 23 km<sup>2</sup> (Kasindo), a najveću površinu ima grad Banjaluka - 1232 km<sup>2</sup>. (Ovdje ne pravimo razliku između opština i gradova pošto grad ima iste nadležnosti kao opština.) Od ukupno 62 opštine u RS, manje od 100 km<sup>2</sup> ima 10 opština, više od 500 km<sup>2</sup> ima 19 opština, a 3 opštine imaju preko 1.000 km<sup>2</sup> površine. Broj stanovnika se kreće od 60, koliko ima Istočni Drvar, do 223.457, koliko ima Banjaluka. Manje od 1.000 stanovnika imaju 4 opštine, od 1.000 – 5.000 stanovnika ima 12 opština, od 5.000 – 10.000 stanovnika ima 7 opština, od 10.000 – 20.000 stanovnika ima 17 opština, od 20.000 – 50.000 stanovnika ima 17 opština, od 50.000 – 100.000 stanovnika imaju 4 opštine, a preko 100.000 stanovnika imaju opština Bijeljina i grad Banjaluka.

Površina najmanje opštine u F BiH (i najmanje u cijeloj BiH) je 10,2 km<sup>2</sup> (Doboj Jug), a najveću površinu Mostar – 1179,7 km<sup>2</sup>. Broj stanovnika se kreće od 831, koliko ima Trnovo u F BiH, do 131.856, koliko ima Tuzla. Iz detaljnih tabela o površini, broju stanovnika... po opštinama u oba entiteta (prikazanih u prilogu) očigledne su ogromne razlike i neravnoteže između opština.

Ovakvoj strukturi opština ne odgovara jedinstveno određena nadležnost za svaku opštinu, jer predstavlja "nemoguću misiju" da iste nadležnosti ima opština sa manje od 100 stanovnika i grad sa preko 200.000 stanovnika. Rat u BiH, a poslije i Dejtonski mirovni sporazum, doveli su do stvaranja patuljstih opština zbog nerazumno povučene međuentitetske linije razgraničenja. Ovom je linijom 12 opština podijeljeno na nejednake dijelove od kojih je svaki pripao drugom entitetu i konstituisao se kao opština. Dok opština kojoj je pripao veći dio teritorije nastavlja da egzistira kao normalna opština, obavljajući sve ustavne i zakonske funkcije, onaj manji dio najčešće tavori s druge strane međuentitetske linije i nije u stanju da ostvaruje sve svoje funkcije. Ovo je prvenstveno političko pitanje, a vlasti nisu spremne da se s njim suoče. No, ovakva teritorijalna organizacija entitetima služi kao izgovor da neke poslove ne prenesu na opštine, jer navodno male opštine ne mogu da preuzmu nove nadležnosti.

### 3. Primjena Povelje – lijek protiv centralizacije

BiH je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i na taj način se obavezala da njena načela ugradi u svoj pravni sistem. Budući da Povelja insistira na decentralizaciji, moglo se očekivati da preuzimanje evropskih standarda smanji opasnosti od centralizacije. To se, nažalost, nije desilo. Kao što smo pokazali u prethodnom poglavlju, i u FBiH i u RS i dalje je prisutna stalna opasnost od centralizacije nadležnosti. Svaki novi zakon može izuzeti neku nadležnost iz opštinskog djelokruga i prenijeti je na kanton ili entitet. Tako je kroz proces privatizacije izvršena centralizacija u komunalnim djelatnostima, a lokalne jedinice su dovedene u paradoksalan položaj: lokalna uprava nema nikakve nadležnosti u tom procesu, a odgovorna je za stanje u ovoj oblasti.

Paradigmatičan je primjer kako je tu urađeno u Republici Srpskoj. Narodna skupština RS je na sjednici održanoj 23.jula 2003.godine donijela Zaključak kojim je obavezala Vladu RS da za septembarsko zasjedanje Narodne skupštine RS pripremi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima u dijelu koji se odnosi na komunalna preduzeća, a u cilju vraćanja nadležnosti lokalnim zajednicama nad ovim preduzećima, kao i da se preispitaju rješenja u Zakonu o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima koja se odnose na privatizaciju komunalnih preduzeća. Do usvajanja ovih izmjena Vlada RS će obustaviti imenovanja upravnih i nadzornih odbora u ovim preduzećima<sup>7</sup>. Međutim, ne samo da Vlada ništa od ovoga nije uradila nego je ubrzo donesen novi Zakon o javnim preduzećima<sup>8</sup>, po kojem Vlada ponovo imenuje predstavnike državnog kapitala u javnim komunalnim preduzećima, a lokalna uprava još uvijek nema nikakve nadležnosti u ovom procesu.

Komunalne djelatnosti spadaju u samostalne poslove opština; one su za obavljanje ovih djelatnosti odgovorne građanima i svakodnevno su izložene javnom ocjenjivanju: kako brzo, s kojim kvalitetom i po kojoj cijeni to rade. S druge strane, iz naprijed navedenog se vidi koliko su opštine samostalne u upravljanju komunalnim preduzećima. Sigurno je da se ovakva konstelacija nigdje ne može sresti - da komunalnim, dakle opštinskim, preduzećima upravlja država (ili entitet koji samo sebe smatra državom), a da su opštine odgovorne za posljedice.

Ovo je jedan od ključnih problema lokalne samouprave u RS. Ukoliko dodje do realizacije ovakvog koncepta privatizacije, može se desiti da opštine neće moći da obezbijede obavljanje komunalnih djelatnosti, kako je to zakonom propisano<sup>9</sup>.

Slična situacija je i sa privatizacijom poslovnog prostora koji su opštine izgradile svojim sredstvima i koji predstavlja imovinu opština. Ovdje je Vlada drugačije postupila pa je Zakonom o privatizaciji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža<sup>10</sup>, opštinama ostavljeno da provode postupak privatizacije poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža, ali su im uzeta sredstva od privatizacije. Opštinama je ostavljeno 30% tih sredstava, ali je određeno u koje namjene to mogu koristiti (uređenje gradskog građevinskog zemljišta).

Poseban problem predstavljaju isključive nadležnosti RS koje su opštine morale preuzeti silom prilika. To se naročito odnosi na boračko-invalidsku zaštitu i zbrinjavanje izbjeglog i raseljenog stanovništva. Zbog nedovoljne brige nadležnih ministarstava, opštine su bile prinuđene preuzeti određene nadležnosti koje se odnose na pomoć u zbrinjavanju ovih kategorija stanovništva.

<sup>7</sup> Ovaj zaključak je objavljen u Službenom glasniku RS, broj 68/03.

<sup>8</sup> Službeni glasnik RS, broj 75/04.

<sup>9</sup> Sam koncept privatizacije komunalnih preduzeća je vrlo sporan. Nijedna opština u RS ne podržava ovaj koncept, ali ga entitetska vlast uporno nameće. U Evropi i svijetu se već dugo obavljanje pojedinih komunalnih poslova putem tendera ili koncesije povjerava privatnim preduzećima kao i održavanje i izgradnja komunalnih postrojenja, dok je sve ostalo u nadležnosti opštine, tj. javnih komunalnih preduzeća u kojima je opština isključivi ili većinski vlasnik. U RS je, kao što smo vidjeli, pristup posve drugačiji, a posljedice ovakvog stanja se već osjećaju.

Najdrastičniji primjer je privatizacija JKP "Čistoća" iz Banjaluke; tada je privatizovana i Regionalna deponija u Ramićima, pa je bilo dosta muke dok nije vraćena na upravljanje gradu Banjaluci i 7 opština banjalučke regije koje su osnovale novo Javno komunalno preduzeće "Depot" Banjaluka. Takođe je Vlada RS preuzela vlasništvo nad "Toplanom" Banjaluka, pa su se ove zime građani Banjaluke smrzavali.

<sup>10</sup> Službeni glasnik RS, broj 98/04.

Problem je u tome što razvijenije opštine imaju mogućnosti da više pomognu svojim građanima nego što su to nerazvijene opštine u stanju, a to dovodi do neravnopravnosti građana u ostvarivanju nekih od elementarnih prava.

Dobro je da je BiH ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Normalno je očekivanje da će opredjeljenje BiH za uključivanje u evropske integracije ubrzati proces inkorporiranja Povelje u domaće zakonodavstvo. Do toga će doći ne samo zbog zahtjeva evropskih institucija, nego i zbog pritiska domaće javnosti da se i u BiH primijene evropski standardi u oblasti lokalne samouprave.

Nažalost, ovaj proces se odvija isuviše sporo, a Evropska povelja o lokalnoj samoupravi se primjenjuje nedosljedno. Suviše su jake centralističke tendencije viših nivoa vlasti, a slabo razvijeni mehanizmi zaštite prava lokalne samouprave.

#### **4. Poređenje sa zahtjevima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi**

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u članu 4. - koji je naslovljen „Djelokrug lokalne samouprave“ - govori o nadležnostima lokalne uprave:

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđeni ustavom ili statutom. Time se, međutim, ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke u skladu sa zakonom.
2. Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost nekoj drugoj vlasti.
3. Javni poslovi će se po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti.
4. Prava povjerena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge - centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.
5. U slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima.
6. Lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj meri, pravovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.“

Kao što se iz navedenih odredaba vidi, Povelja je na stanovištu vrlo širokog djelokruga lokalne samouprave. Zbog toga Povelja i ne sadrži taksativno pobrojane nadležnosti koje bi lokalne vlasti trebale da obavljaju – to je prepušteno ustavu zemlje i statutu lokalne jedinice. Međutim, nadležnost lokalnih jedinica može se naknadno proširiti, i to na dva načina:

- ⊗ zakonom se mogu na lokalne jedinice prenijeti prava i odgovornosti za „specifične zadatke“, i
- ⊗ same lokalne vlasti mogu preuzeti određene poslove ili - kako Povelja kaže - imaju „puno diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti“.

Prema tome, djelokrug nadležnosti lokalnih vlasti i ne može se tačno odrediti, jer je fluidan, u jednim zemljama je veći, a u drugima manji, zavisno od pravne tradicije, snage lokalnih zajednica i drugih okolnosti. Ali, osnovni princip raspodjele nadležnosti mora biti to da javne poslove obavljaju one vlasti koje su najbliže građanima, kao što nalaže Povelja (stav 3), odnosno načelo subsidiarnosti, koje zahtijeva da svaka nadležnost bude tamo gdje se može relevantno upotrijebiti,

da se odluke donose tamo gdje su najbliže građanima, da viši entitet ne preuzima funkcije koje može zadovoljavajuće obavljati niži entitet, i sl.

U RS se često kao opravdanje za neprenošenje nadležnosti na lokalnu upravu uzima usko određena nadležnost u Ustavu RS, mada se iz citirane odredbe Povelje (stav 1.) vidi da to ne smije biti razlog. Sigurno je da se prilikom izrade novog zakona o lokalnoj samoupravi, a ni prilikom izrade drugih zakona kojima se određuju nadležnosti lokalnih vlasti, nije dovoljno vodilo računa o principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U rukama viših vlasti ostale su neke nadležnosti koje bi kvalitetnije obavljale lokalne vlasti, što znači da bi i interesi građana bili bolje i potpunije zadovoljeni.

Možda su najbolji primjer katastarski, geodetski i imovinsko pravni poslovi koje su nekad obavljale lokalne vlasti i koji su vezani za ostale poslove lokalne uprave, u prvom redu poslove prostornog uređenja i stambeno-komunalne poslove. U interesu samih građana je da ove poslove obavljaju lokalne vlasti. Da je u ovom slučaju bila prisutna orijentacija ka građaninu-korisniku, ovo bi pitanje do sada bilo riješeno u njihovom interesu i u skladu s Poveljom; kao što znamo, ni novi zakon ga nije riješio u skladu s evropskim standardima.

Primjer osnovnog obrazovanja je takođe vrlo ilustrativan. Da li je dobro rješenje da je opština u ovoj oblasti nadležna samo da određuje školska područja i postavlja jednog člana školskog odbora, dok je sve ostalo u nadležnosti Ministarstva prosvjete? Ranije rješenje, kada su opštine finansirale i plate prosvjetnih radnika, imalo je za posljedicu velike materijalne razlike i nezadovoljstvo prosvjetara. Sada su plate prosvjetnih radnika ujednačene zahvaljujući tome što se svi finansiraju iz entitetskog budžeta, ali bogatije opštine i danas pomažu svojim učiteljima i nastavnicima, a one siromašnije to sebi ne mogu da priušte. Osim ovih vanrednih i poluilegalnih mjera, kojima pribjegavaju lokalne vlasti da poprave položaj prosvjetnih radnika, ne bi li lokalna zajednica mogla kvalitetnije od ministarstva odlučiti gdje je potrebno graditi novi školski objekat?

Zahtjeve evropskih standarda, odnosno autonomnost lokalne uprave u F BiH tek treba da uvaži novi Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH bi trebao predstavljati ključnu kariku reforme u ovoj oblasti, naravno u korist opština. Njegova bitnost ogledala bi se kroz jasno razlikovanje nadležnosti – odgovornosti lokalnih i viših nivoa vlasti i kroz striktnu primjenu generalne klauzule nadležnosti u korist lokalnih vlasti.

Kao što Povelja nalaže, lokalna samouprava bi rješavala sva pitanja lokalnog značaja koja nisu u isključivoj nadležnosti viših nivoa vlasti. Fiskalnom decentralizacijom uticalo bi se na finansijsku autonomiju lokalne samouprave, a zakonom bi jasno bili ustanovljeni izvori finansiranja lokalne vlasti. Jačanjem uloga mjesnih zajednica u odlučivanju o lokalnim poslovima, građanima bi se pružila mogućnost uticaja na proces donošenja odluka za koje su neposredno zainteresovani (građanske inicijative, referendum, itd.).

Možemo zaključiti da se sa primjenom Evropske povelje o lokalnoj samoupravi tek otpočelo, ali da će se još dosta nadležnosti morati distribuirati lokalnoj upravi da bi se moglo reći kako se Povelja primjenjuje u zadovoljavajućoj mjeri.

## 5. Pregled najvažnijih problema

Analiza pokazuje da se bez rješavanja sljedećih pitanja teško može očekivati bitan napredak u funkcionisanju lokalne uprave:

- ◊ Težnja ka centralizaciji što većeg broja ovlaštenja u rukama entitetskih (RS) ili kantonalnih organa (FBiH) osnovno je obilježje odnosa između lokalnih i centralnih vlasti; preokretanje ovog odnosa u korist decentralističkih tendencija je *conditio sine qua non* daljeg razvoja lokalne samouprave;
- ◊ Postoji neusklađenost između formalnih ovlaštenja i onoga što jedinice lokalne samouprave stvarno rade; naime, opštine često preuzimaju poslove koje državni organi ne mogu ili neće da rade, a da preuzimanje poslova i odgovornosti nije praćeno i odgovarajućim sredstvima (briga oko raseljenih lica i oko povratnika, briga oko porodica poginulih boraca i sl.);
- ◊ Primjena Evropske povelje je djelimična i selektivna; najbolji lijek protiv deformacija lokalne samouprave je dosljedna primjena Povelje koja uvažava lokalne tradicije i specifičnosti;
- ◊ U pogledu privredne razvijenosti postoje ogromne razlike između opština, a to povlači za sobom i različit nivo ostvarivanja prava građana u njima;
- ◊ Problem monotipske opštine – sve opštine, bez obzira na velike međusobne razlike (u pogledu potreba, sposobnosti, stanovništva, veličine, razvijenosti...) imaju jedinstveno definisane nadležnosti – za jedne to predstavlja ograničenje, a za druge teret...

## IV

# FINANSIRANJE LOKALNE UPRAVE I NJENA IMOVINA

## 1. Ne može bez novca

Bosnu i Hercegovinu karakteriše složen administrativni sistem koji obuhvata tri, odnosno četiri nivoa teritorijalne organizacije (država – entitet – opština u RS, odnosno država – entitet – kanton/županija – opština u FBiH), pri čemu lokalni nivo uprave predstavljaju samo opštine. Bosna i Hercegovina ima lokalnu upravu jednog nivoa, čije su nadležnosti veoma ograničene. Prihodi lokalne zajednice su, takođe, veoma ograničeni, a viši nivoi uprave nastavljaju sa centralizacijom fiskalnog sistema. O potrebi i procesu fiskalne decentralizacije još nema ni riječi, iako je upravo fiskalna decentralizacija jedna od najvažnijih odlika tranzicije<sup>11</sup>.

Jedna od ključnih pretpostavki za obavljanje poslova lokalne uprave u okviru nadležnosti koje joj pripadaju je **raspolaganje adekvatnim resursima**<sup>12</sup>. Ovaj dio analize treba da ukaže na ključne probleme u finansiranju lokalne uprave u dosadašnjem periodu, te da sagleda mogući uticaj reforme fiskalnog sistema u Bosni i Hercegovini na finansiranje lokalne uprave.

Postojeća koncepcija finansiranja lokalne uprave u BiH zasniva se na stavu da lokalna zajednica treba da ima dovoljna sredstva za svoje funkcionisanje. Ovaj opšti stav se ne provodi tako što se lokalnim zajednicama nadomještaju nedostajuća sredstva sa višeg nivoa vlasti kako bi se obezbijedilo njihovo nesmetano funkcionisanje i razvoj (osim u izuzetnim slučajevima i u skromnom iznosu). Stvarno funkcionisanje se svodi na to da se rashodi lokalne zajednice svode u okvire mogućih (ostvarenih) prihoda, pri čemu se razvoj lokalne zajednice, unapređenje komunalne infrastrukture (saobraćaj, vodosnabdijevanje, energetika, toplovodi, otpad, ekologija), društvene infrastrukture (školstvo, zdravstvo, kultura, sport, informisanje...) i javnih službi (vatrogasna, protivgradna...) uglavnom ne može naći među prioritetima.

Novim zakonskim rješenjima (Zakon o lokalnoj samoupravi u RS i Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH) opisana koncepcija nije bitnije promijenjena.

## 2. Malo vlastitih izvora

U ovom dijelu sagledane su vrste javnih prihoda u Bosni i Hercegovini i pripadnost određenih vrsta prihoda pojedinim nivoima uprave (lokalni, kantonalni, entitetski, državni nivo).

Raspodjela prihoda između nivoa vlasti se razlikuje u dva entiteta, ali prihodi lokalne zajednice imaju neke zajedničke karakteristike. Prihodi lokalnih zajednica u BiH su veoma skromni, a posebno su niski njihovi vlastiti izvorni prihodi, s čim su u vezi svakako i javni rashodi na lokalnom nivou. Tako u FBiH ispod 8% javnih rashoda otpada na opštine, ili oko 4,2% GDP. U RS je situacija u ovom pogledu nešto povoljnija, ali nedovoljno. Ovakva pripadnost javnih prihoda

---

<sup>11</sup> «DECENTRALIZATION – Experiments and Reforms», OSI/LGI, 2000

<sup>12</sup> Druga bitna pretpostavka za efikasno funkcionisanje lokalne uprave i njen razvoj je efikasnost korišćenja raspoloživih resursa.

lokalnom nivou je po međunarodnim standardima veoma niska, čak i u odnosu na zemlje gdje su funkcije opština minimalne i svedene samo na najelementarnije.<sup>13</sup> Ni u jednom entitetu nema razvijenog sistema fiskalnog izjednačavanja (tek nešto se malo realizuje kroz raspodjelu zajedničkih poreza i povremene dotacije, ali je to nedovoljno). U postojećim uslovima viši nivoi vlasti (entiteti, a u FBiH i kantoni) imaju regulatorsku vlast nad dobrim dijelom opštinskih prihoda.

Osnove za ostvarivanje prihoda kojima raspolažu državni organi, institucije i fondovi (uključujući sve nivoe vlasti) u Bosni i Hercegovini su mnogobrojne i veoma raznovrsne. Tako u Republici Srpskoj, posmatrano po šiframa prihoda razlikujemo 144 vrste javnih prihoda, dok u Federaciji BiH tek nešto manje. Svi ovi prihodi se mogu grupisati u nekoliko osnovnih grupa:

- ✓ Porez na promet roba i usluga
- ✓ Akcize
- ✓ Carine
- ✓ Porez na platu
- ✓ Porez na dobit
- ✓ Porezi građana
- ✓ Doprinosi
- ✓ Takse i naknade
- ✓ Kazne i
- ✓ Ostali prihodi.

Korisnici ovih prihoda su državni budžet, budžeti entiteta, budžeti kantona, te budžeti opština i gradova i vanbudžetski fondovi. Neki od prihoda pripadaju isključivo jednom od navedenih korisnika i predstavljaju njegov izvorni prihod, dok se drugi dijele između pojedinih korisnika.<sup>14</sup>

U daljem tekstu dat je pregled pripadnosti prihoda po korisnicima, posmatrano po navedenim grupama prihoda.

### **Porez na promet roba i usluga**

Porez na promet roba i usluga bio je regulisan entitetskim zakonima o akcizama i porezu na promet, a od 01.01.2005. regulisan je Zakonom o porezu na promet na nivou BiH.

Prihod po osnovu poreza na promet koji se odnosi na akcizne proizvode je zajednički prihod BiH, entiteta, kantona i opština koji se uplaćuje na zajednički račun, a zatim se između BiH i njenih entiteta dijeli prema utvrđenom koeficijentu, dok raspodjela opštinama nije u potpunosti definisana i trenutno se vrši na nivou ostvarenja istog iz prethodnog perioda.

U Federaciji BiH je porez na promet neakciznih proizvoda i usluga u cjelosti prihod kantona, koji oni nakon ubiranja dijele tako što jedan dio usmjeravaju opštinama. Postoje značajne razlike među kantonima u tom pogledu, ali se generalno može reći da je učešće opština u prihodu od poreza na promet nisko, jer je ukupna opštinska potrošnja finansirana iz svih izvora u prethodnom periodu dostizala ispod 35% poreza na promet prikupljenog u Federaciji BiH (Tabela IV.1.).

---

<sup>13</sup> USAID – Procjena lokalne uprave u BiH i preporuke, 2003.

<sup>14</sup> Zakonom o budžetskom sistemu RS (Sl. Glasnik RS br. 96/03) propisano je koji se javni prihodi dijele između budžeta RS i budžeta opština i gradova i u kojoj proporciji. U FBiH je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda i finansiranju FBiH (Sl. Novine FBiH br. 26/96 i 32/98) određena raspodjela između Federacije BiH i kantona/županija, dok svaki kanton zasebno propisuje raspodjelu između tog kantona i opština koje mu pripadaju.

**Tabela IV.1. Učešće opština u ukupnim prihodima FBiH i raspodjela prihoda  
miliona KM**

Vrsta prihoda	2002	2003	Federacija*	Kantoni*	Opštine*
<b>Poreski prihodi</b>	<b>2018.2</b>	<b>2103.1</b>	<b>895.9</b>	<b>1154.1</b>	<b>173.5</b>
Porez na promet	785.4	921.3	0	960.2	81.2
Carina	516.2	474.6	420.7	0	0
Akciza	450.7	408.4	444.8	0	0
Porez na dobit	40.2	52.6	30.4	31.6	1.4
Porez na plate	136.4	146.5	0	132.4	29.0
Ostali poreski prihod	89.4	99.6	0	29.9	61.9
<b>Neporeski prihodi</b>	<b>344.7</b>	<b>321.4</b>	<b>178.6</b>	<b>129.8</b>	<b>101.4</b>
<b>Ukupno</b>	<b>2362.9</b>	<b>2424.5</b>	<b>1074.5</b>	<b>1283.9</b>	<b>274.9</b>
Fondovi	1344.8	1465.2			
Ukupno budžet i fondovi	3707.7	3889.7			
Potrošnja opština	280.1	306.3			
Učešće opština u ukupnim prihodima izraženo u %	7.55	7.87			

Izvor: Ministarstvo finansija Federacije BiH, \*podaci za 2004. godinu

Prihod po ovom osnovu (porez na promet neakciznih proizvoda i porez na promet usluga) se u RS dijeli između budžeta republike i budžeta opština i gradova u zavisnosti od nivoa razvijenosti opštine. Tako razvijenim opštinama pripada 30% ovog poreza, srednje razvijenim 40%, nerazvijenim 50% i izrazito nerazvijenim 60%, a gradovima 35% poreza na promet koji se prikupi na području opštine, odnosno grada. Preostali iznos od 70% do 40% pripada budžetu Republike Srpske. Kako se u najrazvijenijim opštinama i gradovima prikupi najveći dio ovog prihoda, u apsolutnom iznosu lokalne zajednice (opštine i gradovi) u raspolaganju ovim prihodom učestvuju do 35%, dok budžet republike koristi između 65 i 70 % prihoda po osnovu poreza na promet. Na ovakvo stanje ukazuje analiza učešća opština u pojedinim vrstama konsolidovanih prihoda RS (ukupni prihodi republike i opština po pojedinim osnovama), koja je urađena za prethodne godine (Tabela IV.2.).

Posebno zabrinjavaju dvije činjenice:

a) da se učešće opština u prihodima po ovom osnovu smanjuje u prethodne tri godine, a da je pri tome ovaj izvor prihoda najznačajniji sa aspekta strukture prihoda opština<sup>15</sup>, i

b) da se prema novim zakonskim rješenjima od 01.01.2005. godine dio ovog poreza koji se odnosi na akcizne proizvode uplaćuje na jedinstven račun na nivou BiH te da nije jasno razrađena metodologija raspodjele ovih prihoda opštinama.

### **Akciza**

Prihod po ovom osnovu je do 2005. godine bio isključivi prihod budžeta entiteta. Prema novim zakonskim rješenjima predstavlja prihod države i entiteta. Lokalna zajednica nema učešća u prihodima po ovom osnovu.

### **Carina**

Carina je, kao i akciza, predstavljala isključivo prihod entitetskog budžeta, dok se po novom propisu kao vrsta indirektnog poreza (pored akcize i poreza na promet - PDV-a) usmjerava na zajednički račun države i predstavlja prihod države i entiteta. Lokalna zajednica ne ostvaruje prihode po ovom osnovu.

### **Porez na platu**

Prihod od poreza na platu u RS dijeli se između republičkog budžeta i budžeta lokalnih zajednica u omjeru 75%:25%, dok se u FBiH prihod od ovog poreza dijeli između kantona i

<sup>15</sup> Detaljnije će o tome biti riječi u dijelu koji govori o strukturi prihoda lokalnih zajednica



opština. Opštine su, u 2004. godini, posmatrano prosječno za sve kantone, učestvovala u raspodjeli ovog prihoda sa 22%.

### **Porez na dobit**

Prihod od poreza na dobit je u potpunosti prihod republičkog budžeta u RS, a u FBiH ovaj prihod pripada federalnom i kantonalnim budžetima.

### **Porezi građana**

Prihodi po ovom osnovu su prihodi koji nastaju naplatom poreza na imovinu, i raznih poreza na dohodak građana. Što se tiče poreza na dohodak u RS, samo porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva pripada lokalnoj zajednici, porez na prihode od samostalne djelatnosti se dijeli između republike i opština u omjeru 75%:25%, dok svi ostali (godišnji porez na dohodak građana, porez na prihode od autorskih prava, patenata, prihod od kapitala, poreza na prihod od zakupa...) pripadaju republičkom budžetu. Što se tiče poreza na imovinu, lokalnoj zajednici pripada prihod od poreza na imovinu (nekretnine), porez na naslijeđe i poklone, porez na dobitke od igara na sreću i porez na promet nepokretnosti i prava. Svi ostali porezi iz ove grupe (porez na upotrebu motornih vozila, mobilnih telefona, čamaca, vazduhoplova, porez na držanje oružja) pripadaju republičkom budžetu. U FBiH porezi građana i ostali porezi (porez na potrošnju u ugostiteljstvu, porez od igara na sreću, porez na firmu i reklamu) se dijele između kantona i opština, pri čemu postoji značajna razlika od kantona do kantona (Tabela IV.5.)

### **Doprinosi**

Doprinosi predstavljaju prihod vanbudžetskih fondova i to po vrstama doprinosa : doprinos za PIO, doprinos za zdravstveno osiguranje i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti dok u RS postoji još i doprinos za dječiju zaštitu.

### **Takse i naknade**

Ključni propisi koji regulišu ovu oblast su zakoni o administrativnim taksama i naknadama, zakoni o komunalnim taksama i zakoni o građevinskom zemljištu.

Prihod po ovim osnovama je veoma raznovrstan. Pojednostavljeno se može reći da lokalnim zajednicama pripadaju opštinske i gradske administrativne takse, komunalne naknade po raznim osnovama i naknade vezane za građevinsko zemljište. Ostale takse i naknade pripadaju budžetima kantona ili entiteta. Administrativne takse u Federaciji BiH pripadaju budžetima kantona, a u Republici Srpskoj budžetu entiteta.

### **Kazne**

Prihod koji po ovom osnovi pripada lokalnoj zajednici je skroman i odnosi se na prihod od kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine opštine / opštinskog vijeća, i oduzetu imovinsku korist po tom osnovu. Sve ostale kazne su prihod budžeta viših nivoa vlasti.

### **Ostali prihodi**

U ostale prihode koji pripadaju lokalnoj zajednici spadaju prihodi koje ista ostvaruje a koji nisu pobrojani u naprijed navedene, kao što su prihod od zakupa, kamata i sl.

Lokalna zajednica u prihodima od indirektnih poreza učestvuje samo u dijelu poreza na promet i nema učešća u prihodima od carina i akciza<sup>16</sup>. Lokalne zajednice ne učestvuju u prihodima koji su po izdašnosti veoma značajni i kod kojih je zbog načina naplate poreska evazija manja, a kontrola lakša.

---

<sup>16</sup> U RS postoji propisana podjela akcize samo na naftne derivate po kome bi opštine trebale da dobiju 7,5% ovih prihoda, ali je u praksi prihod koji opštine ostvaruju po ovom osnovu veoma mali.

Značajan porast učešća opština prisutan je kod ostalih poreza, prije svega zahvaljujući prihodima od poreza na imovinu. Stalni rast učešća opština prisutan je kod taksa, jer su lokalne zajednice zbog nedostajućih poreskih prihoda bile upućene na obezbjeđenje prihoda iz komunalnih taksa i naknada. Porast učešća prisutan je i kod ostalih neporeskih prihoda, u okviru kojih su značajne pomoći i donacije, kao i drugi povremeni i privremeni izvori prihoda, što finansiranje lokalnih zajednica u ovom dijelu čini nesigurnim, jer su prihodi po ovom osnovu u budućnosti veoma neizvjesni.

Tabela 2. Učešće opština u ukupnim prihodima RS

miliona KM

	2001			2002			2003			2004		
<b>PRIHODI</b>	Konsolidovani	Opštine	%uces	Konsolidovani	Opštine	%uces.	Konsolidovani	Opštine	%uces	Konsolidovani	Opštine	%uces
<b>Poreski prihodi</b>	<b>800.0</b>	<b>111.2</b>	<b>13.9</b>	<b>973.0</b>	<b>178.3</b>	<b>18.3</b>	<b>978.6</b>	<b>204.6</b>	<b>20.9</b>	<b>1,017.2</b>	<b>212.1</b>	<b>20.9</b>
Porez na promet roba i usluga	290.0	79.5	27.4	386.4	132.4	34.3	441.9	146.3	33.1	499.9	151.3	30.3
Porez na plate i dohodak	98.0	31.7	32.3	105.4	20.4	19.4	121.9	29.3	24.0	133.3	30.8	23.1
Porez na dobit	16.0	0.0	0.0	17.3	0.0	0.0	16.3	0.0	0.0	19.7	0.0	0.0
Akcize	157.0	0.0	0.0	189.1	0.0	0.0	200.8	0.0	0.0	200.2	0.0	0.0
Carine	160.0	0.0	0.0	168.4	0.0	0.0	149.4	0.0	0.0	112.9	0.0	0.0
Ostali porezi	79.0	0.0	0.0	106.4	25.5	24.0	48.3	29.0	60.0	51.2	30.0	58.6
<b>Neporeski prihodi</b>	<b>186.0</b>	<b>85.0</b>	<b>45.7</b>	<b>238.3</b>	<b>54.3</b>	<b>22.8</b>	<b>311.1</b>	<b>93.7</b>	<b>30.1</b>	<b>292.7</b>	<b>131.4</b>	<b>44.9</b>
Takse i kazne	104.0	50.0	48.1	138.3	50.5	36.5	166.8	65.3	39.1	149.7	73.5	49.1
Namjenske takse-posebne naknade	47.0	0.0	0.0	36.1	0.0	0.0	36.9	0.0	0.0	28.9	0.0	0.0
Dividende	0.0	0.0	0.0	21.5	0.0	0.0	23.3	0.0	0.0	14.9	0.0	0.0
Ostali neporeski prihodi	35.0	35.0	100.0	42.4	3.8	9.0	84.1	28.4	33.8	99.2	57.9	58.4
<b>Ukupno budžetski prihodi</b>	<b>986.0</b>	<b>196.2</b>	<b>19.9</b>	<b>1,211.3</b>	<b>232.6</b>	<b>19.2</b>	<b>1,289.7</b>	<b>298.3</b>	<b>23.1</b>	<b>1,309.9</b>	<b>343.5</b>	<b>26.2</b>
<b>Vanbudžetski fondovi</b>	<b>388.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>444.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>459.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>470.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
Fond PIO	213.2	0.0	0.0	242.1	0.0	0.0	240.4	0.0	0.0	277.0	0.0	0.0
Fond dječije zaštite	15.8	0.0	0.0	26.5	0.0	0.0	20.2	0.0	0.0	21.7	0.0	0.0
Fond za zapošljavanje	8.0	0.0	0.0	8.8	0.0	0.0	9.6	0.0	0.0	9.7	0.0	0.0
Fond zdravstvenog osiguranja	151.1	0.0	0.0	166.7	0.0	0.0	188.8	0.0	0.0	162.0	0.0	0.0
<b>Ukupno konsolidovani prihodi</b>	<b>1,374.1</b>	<b>196.2</b>	<b>14.3</b>	<b>1,655.4</b>	<b>232.6</b>	<b>14.1</b>	<b>1,748.7</b>	<b>298.3</b>	<b>17.1</b>	<b>1,780.3</b>		<b>0.0</b>
Memo stavka:GDP mil KM	2,978.0			3,417.0			3,717.0			3,940.0		

Izvor: Ministarstvo finansija RS

### **3. Stanje je pod (tuđom) kontrolom**

Opštine imaju na raspolaganju četiri vrste izvora sredstava:

- ✓ prihode koji isključivo pripadaju opštini,
- ✓ zajedničke poreze koje dijele sa višim nivoom vlasti,
- ✓ dotacije od višeg nivoa vlasti,
- ✓ zaduživanje.

#### **Ko utiče na visinu izvora?**

Ono što je važno napomenuti sa aspekta centralizacije fiskalnog sistema je činjenica da opštine ne mogu uticati na visinu niti jednog od ovih izvora (osim izuzetno nekih lokalnih taksa). Lokalne uprave za sada ne mogu uticati na visinu stopa postojećih poreza, pa čak ni onih koji u potpunosti pripadaju lokalnoj zajednici. Takođe, nije praksa, niti se lokalne uprave bave uvođenjem novih poreza, iako je to praksa razvijenih zemalja. U takvim okolnostima prostor za uticaj na vlastiti razvoj u lokalnim zajednicama veoma je ograničen. Lokalne zajednice nisu u stanju da obezbijede sredstva potrebna za razvojne programe s jedne strane, niti mogu bitno uticati na ambijent koji će biti stimulativan za investicije ili racionalno korišćenje resursa s druge strane, osim kod poboljšanja administrativnih procedura koja se tiču opštine i kod dodjele lokacija potencijalnim investitorima.

Omjer u raspodjeli zajedničkih poreza određuje viši nivo, prema ne baš jasnim kriterijima, ili bar bez jasne argumentacije za postojeće odnose raspodjele. Takođe, primjenu postojećih odnosa raspodjele provodi viši nivo, koji istovremeno vrši i kontrolu primjene(!) Transparentnost raspodjele zajedničkih poreza je upitna, jer opštine nemaju jasnog uvida u to kako se poštuju postavljeni kriteriji raspodjele. Naime, viši nivoi vlasti ne konsultuju opštine po pitanjima raspodjele i redistribucije javnih prihoda iako im je to obaveza. Pored toga, prisutni su i slučajevi gdje je dio javnog prihoda zakonom dodijeljen opštini, ali je opština obavezna (takođe po zakonu) da taj dio prihoda vrati višem nivou vlasti.<sup>17</sup>

Dotacije od višeg nivoa vlasti su takođe u isključivoj nadležnosti tog višeg nivoa, bez jasnih kriterijuma za njihovu doznaku opštinama, odnosno bez obaveznosti višeg nivoa da te doznake stvarno i čini. Navedeno stanje je vjerovatno razlog što je ovaj izvor finansiranja lokalnih zajednica veoma skroman, gotovo simboličan u odnosu na zemlje gdje postoji razvijen sistem fiskalnog izjednačavanja (primjer Slovenije).

Zaduživanje opština je takođe pod kontrolom višeg nivoa vlasti, ono je veoma ograničeno i zbog toga sada ne predstavlja značajniji izvor finansiranja. Naime, u slučaju ozbiljnijih investicionih potreba, opštine ne mogu da se zadužuju kod komercijalnih banaka bez prethodne saglasnosti višeg nivoa vlasti, dok im je za inostrano zaduženje uglavnom potrebna garancija višeg nivoa vlasti. Razvoj komunalne infrastrukture, kao i razvoj u drugim oblastima na nivou opštine se u prethodnom periodu bazirao najvećim dijelom na međunarodnoj pomoći i donacijama. Kako će u budućem periodu donacije i grantovi biti veoma ograničeni, to se pristup opština tržištu kapitala javlja kao neophodan preduslov za razvoj, posebno u oblasti većih projekata infrastrukturnog karaktera, koje opštine ne mogu finansirati iz tekućih sredstava. Nije sporno da određeni oblik kontrole zaduživanja opština treba i mora da postoji, ali uloga viših nivoa vlasti bi trebala da bude usmjerena na olakšanje pristupa opština tržištu kapitala, kada opština ispunjava uslove za buduće zaduživanje (nije prezadužena, može da servisira svoje obaveze, program koji želi sa finansira je finansijski održiv, itd.)

Probleme u finansiranju aktivnosti lokalne zajednice često uzrokuje i neusklađenost zakonskih propisa, opštih i posebnih, koji regulišu oblast finansiranja, te nepostojanje podzakonskih akata, iako je rok za njihovo donošenje određen u samom zakonu.

---

<sup>17</sup> U FBiH Zakonom o cestama je predviđeno da 25% naknade za održavanje cesta pripada opštinama i da se ta sredstva mogu koristiti isključivo za održavanje lokalnih cesta, ali je istim propisom predviđeno da je održavanje lokalnih cesta u nadležnosti kantona, što znači da opštine ta sredstva moraju vratiti kantonu.

## Od koga zavisi efikasnost naplate prihoda?

Sve poreze ubiru poreski organi na nivou entiteta, tako da opštine ne mogu uticati na efikasnost naplate, a entitetski organi imaju malo motiva da povećaju ubiranje poreza koji pripadaju opštinama (npr. porez na imovinu). Posebno je izražen problem ubiranja prihoda kada se radi o velikom broju poreskih obveznika, čije su pojedinačne poreske obaveze male. Opštine u postojećim zakonskim uslovima nisu u mogućnosti da uspostave kvalitetne mehanizme naplate, jer naplata sudskim putem često nosi veće troškove nego što su prihodi po tim osnovama.

U poslednje vrijeme sve veći broj opština pristupa definisanju i izradi vlastitih strategija razvoja, pokazujući odgovornost za vlastiti razvoj kao i potrebu da se tim razvojem upravlja. Međutim, u navedenim uslovima finansiranja opština, one uglavnom nisu u stanju da obezbijede mehanizme za implementaciju definisanih strategija, niti su u poziciji da se bave dugoročnim planiranjem i upravljanjem finansijskim resursima.

## 4. Šta su najvažniji izvori finansiranja, a šta donose reforme?

Struktura prihoda opština predstavljena je sljedećim tabelama.

**Tabela IV.3. Struktura opštinskih prihoda u % u Republici Srpskoj**  
miliona KM

<b>PRIHODI</b>	<b>2003</b>	<b>% učešća</b>
<b>Poreski prihodi</b>	<b>204.6</b>	<b>68.6</b>
Porez na promet roba i usluga	146.3	49.0
Porez na plate	28.8	9.7
Porez na dohodak	0.5	0.2
Porez na imovinu	18.9	6.3
Porez na prihod od imovine	9.0	3.0
Ostali porezi	1.1	0.4
<b>Neporeski prihodi</b>	<b>93.7</b>	<b>31.4</b>
Kazne	0.5	0.2
Takse i naknade	64.9	21.8
Prihod od imovine	5.9	2.0
Ostali neporeski prihodi	22.4	7.5
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>298.3</b>	

Izvor: Ministarstvo finansija RS

Tabela IV.4. Struktura prihoda opština u FBiH

miliona KM

PRIHODI	2004.	% učešća
<b>Poreski prihodi</b>	<b>173.4</b>	<b>63.0</b>
Porez na promet roba i usluga	81.2	29.5
Porez na plate	29.0	10.5
Porez na dobit	1.4	0.5
Porezi građana	54.5	19.8
Ostali porezi	7.3	2.6
<b>Neporeski prihodi</b>	<b>101.5</b>	<b>37.0</b>
Kazne	0.2	0.0
Takse i naknade	54.6	19.9
Ostali приход	1.2	0.4
Ostali neporeski prihodi	45.5	16.5
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>274.9</b>	

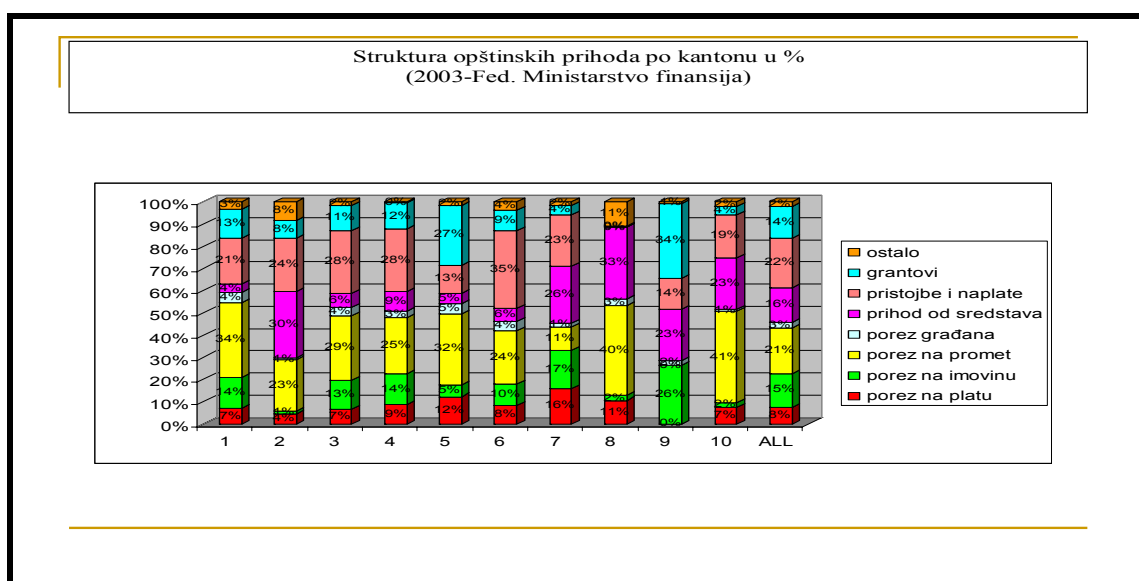
Izvor: Ministarstvo finansija FBiH

Treba imati u vidu da je ova struktura veoma različita od kantona do kantona.

Tabela IV.5. Struktura prihoda opština u 2003.godini po kantonima/županijama (od 1 do 10) u %

Vrsta prihoda	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Porez na platu	7	4	7	9	12	8	16	11	0	7
Porez na imovinu	14	1	13	14	5	10	17	2	26	2
Porez na promet	34	23	29	25	32	24	11	40	0	41
Porez građana	4	1	4	3	5	4	1	3	2	1
Prihod od sredstava	4	30	6	9	4	6	26	33	23	23
Pristojbe i naplate	21	24	28	28	13	35	23	0	14	19
Grantovi	13	9	11	12	27	9	4	0	34	4
Ostalo	3	8	2	0	2	4	2	11	1	3
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo finansija Federacije BiH



Najznačajniji izvori finansiranja opština

U strukturi prihoda opština najznačajnije mjesto zauzima porez na promet proizvoda i usluga i to u FBiH nešto ispod 30% , a u RS sa gotovo 50% učešća. Zbog ovakvog značaja ovog poreza za finansiranje lokalne zajednice, veoma je važno kako će se poreskom reformom, koja je u toku, definisati elementi bitni za ubiranje ovog poreza, kao i za njegovu pripadnost pojedinim nivoima vlasti. Ovo pitanje je veoma važno, kako u tekućem prelaznom periodu do uvođenja PDV-a, a posebno kada porez na promet bude zamijenjen porezom na dodatu vrijednost.

Drugi po veličini prihod opština su takse i naknade, gdje značajno mjesto zauzimaju naknade po osnovu građevinskog zemljišta. Ne treba, međutim, zanemariti da su ovi prihodi namjenskog karaktera, te da njihova upotreba za finansiranje administrativnih rashoda lokalnih zajednica, a usled nedostatka drugih prihoda (poreskih), dovodi u pitanje efikasnost u ostvarivanju zadataka iz nadležnosti lokalne zajednice. U ovakvim slučajevima uglavnom je razvojna komponenta dovedena u pitanje.

Porez na plate je takođe značajan izvor prihoda lokalne zajednice, ali u trenutnoj raspodjeli ovog poreza opštine učestvuju sa niskim udjelom. U takvim okolnostima lokalne zajednice nisu u poziciji da bitnije utiču na nivo zaposlenosti, od koga direktno zavisi ovaj javni prihod. S druge strane, problem nezaposlenosti u krajnjoj liniji najviše pogađa upravo lokalne zajednice.

Porez na imovinu kao izvorni prihod lokalne zajednice je veoma bitan, iako trenutno u strukturi ne zauzima tako značajno mjesto. Ovom porezu je, od njegovog uvođenja, posvećeno malo pažnje (uglavnom se stalno pokušavaju unaprijediti indirektni porezi), te bi u narednom periodu trebalo voditi intenzivne aktivnosti na razvoju ovog oblika poreza. Inicijativa za tu aktivnost mora doći i od lokalne zajednice.

Visoko učešće ostalih prihoda je rezultat značajnog udjela grantova, kao i nedovoljno uređene i standardizovane klasifikacije prihoda koje lokalne zajednice primjenjuju, a što bi takođe trebalo biti predmet unapređenja, kako bi se u budućnosti olakšalo efikasnije planiranje. Visoko učešće ostalih prihoda, u koje su uključeni povremeni i privremeni prihodi, je faktor nesigurnosti i neizvjesnosti, kako u planiranju, tako i u realizaciji aktivnosti iz nadležnosti lokalne zajednice.

### **Šta donose reforme fiskalnog sistema?**

Posebno važno pitanje je uticaj poreske reforme u oblasti indirektnog oporezivanja na javne finansije u cjelini, kao i na buduće finansiranje lokalnih zajednica.<sup>18</sup> Potpuno zanematanje interesa lokalnih zajednica u definisanju nove fiskalne politike u oblasti indirektnog oporezivanja je više nego zabrinjavajuće<sup>19</sup>. Nepoznanice u vezi sa raspodjelom PDV-a i učešćem opština u toj raspodjeli mogle bi bitno ugroziti finansiranje i najosnovnijih funkcija opština, pa čak i onih koje do sada nisu imale ozbiljnijih finansijskih problema. Kako je porez na promet pojedinačno najznačajniji prihod lokalnih zajednica, njegova zamjena sa PDV-om, ukoliko adekvatan dio PDV-a ne bude alociran kao prihod lokalnih zajednica, može veoma negativno uticati na finansiranje njihovih osnovnih funkcija.

Pitanje alokacije sredstava od PDV-a prema opštinama je kompleksno, jer primjena PDV-a, zbog svoje centralizovanosti, ne uzima u obzir dosadašnju povezanost raspodjele prihoda sa mjestom ubiranja poreza. Uvođenjem PDV-a kantoni/županije će izgubiti 70% dosadašnjeg prihoda (od poreza na promet) i time će se direktno pogoršati fiskalna situacija u opštinama.<sup>20</sup>

Međutim, treba naglasiti da uvođenje PDV-a ne mora samo po sebi negativno uticati na opštinske budžete. Ako se izvrši adekvatna raspodjela prihoda po ovom osnovu i ako se smanji poreska evazija, što je jedan od ciljeva poreske reforme, uvođenje PDV-a može poboljšati prihode i opštinskih budžeta.

<sup>18</sup> Sistemski pregled javne uprave u BiH, Završni izvještaj, EU i ECO, Knjiga br.5.

<sup>19</sup> Prvo eksplicitno javno skretanje pažnje na ovaj problem proisteklo je iz USAID-ovog izvještaja: «Procjena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke», Novembar 2003. Važno je napomenuti da tada uočena opasnost poslužila kao osnova za dizajniranje posebne *policy* komponente (u okviru koje treba da se ostvari uticaj na dizajniranje rješenja PDV-a koja će biti povoljna za opštine) u novom USAID-ovom projektu, GAP – Projekat upravne odgovornosti, koji je otpočeo u avgustu 2005. godine.

<sup>20</sup> Tony Levitas: «Predstojeća primjena i posljedice uvođenja PDV-a», izloženo na seminaru organizovanom od strane LGSA-PADCO, Brčko, 2005.

Ovo pitanje je toliko značajno da se sa primjenom Zakona o PDV-u ne bi smjelo početi dok se ne riješi pitanje učešća opština u prihodima od PDV-a, ili ne donese zakon o fiskalnom izjednačavanju. Zbog različitosti u nadležnostima viših nivoa vlasti u dva entiteta, prema sadašnjem stanju, vjerovatno bi se morali donijeti zakoni o fiskalnom izjednačavanju na nivou entiteta, u RS za uravnoteženje republičkog i opštinskih budžeta, a u FBiH za uravnoteženje federalnog, kantonalnih i opštinskih budžeta. Ovo i zbog toga što se postojeći propisi koji regulišu pitanja raspodjele prihoda od PDV-a bave samo pitanjem raspodjele između države i entiteta, pri čemu je entitetima prepuštena briga za dalju preraspodjelu ovih prihoda na niže nivoe vlasti. Primjena PDV-a će pokazati da li će postojati potreba za redefinisanjem postojećeg sistema raspodjele između države i entiteta ili će se to regulisati Zakonom o fiskalnom izjednačavanju između države i entiteta.

U Bosni i Hercegovini ne postoji razvijen sistem fiskalnog izjednačavanja<sup>21</sup>. Sistem fiskalnog izjednačavanja ima za cilj uravnoteženje prihoda koje primaju različiti nivoi vlasti i prihoda koje primaju lokalne zajednice. Dakle radi se o dva tipa odnosa: vertikalni između entiteta (kantona/županija) i opština i horizontalni odnos među lokalnim zajednicama. Tehnički gledano, vertikalni odnos je onaj koji je bitan, on određuje koliko će viši nivo vlasti ustupiti novca opštinama. Takođe, razvijen model sa jasnim kriterijima može uspješno riješiti i horizontalno izjednačavanje. Iskustva nekih zemalja (Slovenija, Njemačka, Mađarska) mogu poslužiti kao dobar primjer.<sup>22</sup>

### **Upravljanje ostvarenim prihodima**

Ovako ostvarenim prihodima lokalne zajednice su pokrivale rashode, finansirajući u najvećem dijelu osnovne funkcije, tako da velik dio rashoda otpada na opšte javne usluge, tj direktne troškove administracije. Iako postoje razlike od opštine do opštine, može se zaključiti da je uglavnom nedostajalo sredstava za razvoj, posebno ako se izuzme međunarodna pomoć (grantovi), iz kojih je u proteklom vremenu u dobrom dijelu obezbjeđivan razvoj, posebno komunalne infrastrukture.

Veličina i nivo razvijenosti opštine je važan faktor u finansiranju opština u BiH, kako sa aspekta raspoloživosti izvora prihoda tako i sa aspekta načina upravljanja javnim poslovima pa i finansijama. Malim opštinama nedostaju finansijska sredstva ali i potrebni kadrovi kako bi dugoročno mogle da ispunjavaju svoje zadatke. Iako bi trebale obavljati iste zadatke kao i veće opštine, male i nerazvijene opštine uglavnom nemaju na raspolaganju (ili imaju vrlo malo) profesionalnih administratora i drugih specijalističkih profila za obavljanje tih zadataka. U takvim uslovima teško se može govoriti o profesionalnoj lokalnoj upravi. Ove opštine imaju mali broj stanovnika, nerazvijenu privrednu strukturu ili su bez ikakvih privrednih kapaciteta te im je mogućnost prikupljanja poreza i drugih prihoda veoma ograničena.

## **5. Imovina lokalne uprave**

Prema postojećim propisima imovina lokalne uprave ili opštinska imovina nije definisana ustavnim odredbama. Ona se u tom smislu tretira kao dio državne imovine, dakle njen vlasnik je država. Dijelovi državne imovine koji su vezani za funkcije koje obavlja opština se nalaze na raspolaganju opštinama ili opštine imaju pravo korištenja te imovine. Stanje u ovoj oblasti je u dobroj mjeri neuređeno i sa aspekta zakonske regulative i sa aspekta evidencija i inventara date imovine. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi u RS (ovaj zakon je u FBiH tek u pripremi) navedeno je da se imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija lokalne samouprave

<sup>21</sup> Pod sistemom fiskalnog izjednačavanja ne podrazumijevamo pojedinačne ad hoc dotacije opštinama koje su uz to i neobavezne, niti pokušaj diferencirane raspodjele poreza na promet između opština i entiteta, jer se pokazao kao veoma neefikasan i nemoćan da ostvari ciljeve fiskalnog izjednačavanja.

<sup>22</sup> Interesantna su iskustva drugih zemalja iznesena u radu «Finansiranje lokalne samouprave – studija slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske», Friedrich Ebert Stiftung, Ured u Zagrebu, 2003.



dodjeljuje jedinicama lokalne samouprave u vlasništvo, te da će se postupak utvrđivanja i prenosa te imovine urediti posebnim zakonom. Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, članom 27., reguliše da opštine imaju pravo na imovinu i sredstva srazmjerno nadležnostima. Dalje je regulisano sa će imovina biti u vlasništvu opština i da one moraju tom imovinom upravljati u skladu sa zakonom. Za sada se dalje od navedenog nije otišlo ni u jednom entitetu.

Opštine su odgovorne za funkcije koje su im date u nadležnost, a nisu vlasnici imovine potrebne za obavljanje tih funkcija, što je neodrživo. Očit primjer su javna komunalna preduzeća. Ovakvo stanje zahtijeva hitan prenos imovine opštinama, potrebne za obavljanje funkcija koje su u nadležnosti lokalne zajednice, kao i imovine koju je finansirana i izgrađena sredstvima lokalne zajednice. Nažalost, u posljednje vrijeme ovaj proces se kreće upravo u suprotnom pravcu, tako da viši organi vlasti imovinu izuzimaju od lokalnih zajednica obrazlažući to potrebom provođenja postupka privatizacije ili nekim drugim razlozima.

Iskustva drugih zemalja u tranziciji pokazala su da se u procesu decentralizacije i reforme javnog sektora ne može zaobići prenos javne svojine opštinama, jer je svojina jedan od preduslova za autonomnu lokalnu upravu.<sup>23</sup> Niz argumenata idu u prilog prenosa vlasništva na opštine:

- ✓ Nema stvarne lokalne uprave bez zdrave ekonomske baze, a zdrave ekonomske baze nema bez svojine;
- ✓ Poboljšava se efikasnost i efektivnost u pružanju javnih usluga;
- ✓ Ekonomska racionalnost bazirana na teoriji javnog izbora ide u prilog decentralizaciji državne svojine;
- ✓ Svojina može da donese dodatne stabilne vlastite prihode opštini, a oni su joj veoma potrebni.

Argumenti protiv decentralizacije, koji obično govore o neefikasnom upravljanju imovinom, o gubitku državne svojine i o neuravnotežanosti između opština, nisu održivi. Naime ne radi se o gubitku javne svojine već o promjeni nivoa, a iskustva o centralističkom upravljanju privredom ukazuju upravo na suprotno kad je u pitanju efikasnost upravljanja imovinom.

Osnovni koraci u regulisanju ovog pitanja su da se imovina lokalne uprave definiše propisima, a zatim da se zakonski uredi postupak prenosa imovine sa države na opštine. U tom postupku bi prije svega trebalo poštovati princip funkcionalnosti (imovina vezana za funkcije), koji može biti dopunjen sa principom porijekla (imovina izgrađena putem samodoprinosu, finansirana iz opštinskih budžeta i sl.) uz mogućnost da se od strane države reguliše kontrola promjene namjene imovine da se eventualno ne ugroze osnovne funkcije.

Lekcije naučene iz iskustva drugih zemalja u pogledu prenosa imovine na opštine su:

- ✓ bitan je politički konsenzus, jer imovina je pitanje ekonomske moći i javljaju se otpori,
- ✓ formiranje novog (lokalnog) javnog vlasništva treba biti bazirano na ustavnom zakonu,
- ✓ kategorije lokalne imovine trebaju biti jasno identifikovane,
- ✓ koristiti funkcionalni princip prenosa imovine,
- ✓ nepostojanje katastra javne imovine ne smije biti razlog odgađanja početka procesa, jer se najveći dio imovine lako identifikuje,
- ✓ treba odrediti rok za proces prenosa i akcioni plan, inače će proces dugo trajati,
- ✓ treba upravljati procesom.

---

<sup>23</sup> Transfer javne svojine na lokalnu upravu, OSI i LGI, Budimpešta 2004.

## 6. Finansiranje opština i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Iz navedenog se može vidjeti da se u finansiranju lokalne samouprave u BiH niti jedno načelo Evropske povelje ne poštuje, ili bar ne poštuje suštinski i u potpunosti. Uporedimo stanje po načelima:

- ✗ Adekvatnost prihoda – ovo načelo zahtijeva da lokalna zajednica mora imati adekvatne prihode. Ako to nije slučaj, onda lokalna samouprava ne može zadovoljiti potrebe građana i lokalna demokratija je diskreditovana. U BiH postoji značajna vertikalna i horizontalna neuravnoteženost, te je stvarna adekvatnost prihoda upitna.
- ✗ Značajni vlastiti prihodi – ovo načelo je daleko od primjene u BiH, jer analize pokazuju da su vlastiti prihodi opština veoma skromni, te da dominiraju zajednički prihodi i prihodi koji su pod kontrolom višeg nivoa vlasti.
- ✗ Fiskalno izjednačavanje – sistemi bez fiskalnog izjednačavanja su u pravilu neuravnoteženi. U BiH ne postoji razvijen sistem fiskalnog izjednačavanja.
- ✗ Predvidivost i transparentnost – bez primjene ovog načela opštine ne mogu efikasno planirati budžete, a posebno investicije, te nemaju pristup kreditnom kapitalu. Dodjela sredstava sa višeg nivoa mora biti propisana jasnim i pravičnim procedurama i prema modelima (formulama) koji su unaprijed poznati, zakonom regulisani i obavezni. Opštine u BiH u sadašnjim uslovima finansiranja ne mogu predvidjeti svoje buduće prihode sa potrebnim stepenom pouzdanosti, što im dodatno otežava finansiranje.
- ✗ Pravo na posudbu – bez primjene ovog načela nema bitnog unapređenja infrastrukture, a zbog postojećih ograničenja ovaj izvor finansiranja opština u BiH je veoma skroman.

## 7. Pregled glavnih problema

Da bi lokalna zajednica mogla osigurati kvalitetne usluge svojim građanima, ona mora raspolagati imovinom i finansijskim sredstvima koji su dovoljni za obavljanje poslova koji su u njenoj nadležnosti. Zakoni u oba entiteta načelno garantuju raspoloživost dovoljnih sredstava za izvršavanje obaveza i zadataka na opštinskom nivou. Takođe, načelno je definisano da se imovina potrebna za obavljanje funkcija prenosi lokalnim zajednicama u vlasništvo. **Stvarni problem je u tome što ove načelne postavke nisu adekvatno normativno razrađene ni realizovane.**

S druge strane, građani smatraju opštine odgovornim ne samo za usluge koje su u opštinskoj nadležnosti, već najčešće i za one koje su u nadležnosti višeg nivoa vlasti. Ova situacija stvara potrebu za velikim infrastrukturnim kapitalnim investicijama koje su neophodne za ekonomski i društveni razvoj.

Analize ukazuju na **disparitet između finansijskih sposobnosti opština i odgovornosti i potreba koje pred njih postavljaju građani.**<sup>24</sup>

Osnovni problemi sa kojima se suočavaju opštine, u pogledu finansijsko-materijalnih uslova za obavljanje funkcija iz njihove nadležnosti, su:

- ❖ Imovina koja im je potrebna za obavljanje funkcija nije u njihovom vlasništvu i njome se ne upravlja dovoljno efikasno;
- ❖ Velika je neizvjesnost u pogledu raspodjele PDV-a, koji će zamijeniti porez na promet kao najvažniji izvor finansiranja opštinskih budžeta;
- ❖ Niska je efikasnost naplate prihoda koji pripadaju opštini.

Ukoliko se u kratkom roku ne pristupi nedvosmislenom definisanju vlasništva nad imovinom koja je, po prirodi stvari, lokalna, te ne izvrši identifikacija i prenos te imovine u vlasništvo opštinama, obavljanje niza funkcija biće još više otežano, a upravljanje tom imovinom neefikasno.

Opštine bi u oblasti finansiranja mogle doći u kritičan položaj ako se:

- ✓ ne izvrši adekvatna raspodjela prihoda od indirektnih poreza,
- ✓ ne unaprijedi naplata javnih prihoda koji pripadaju opštini,
- ✓ ne uvede neki obavezan oblik fiskalnog izjednačavanja, kako bi se usluge mogle pružati efikasno i u opštinama koje imaju slabu poresku osnovu, ili koje imaju velike potrebe za određenom vrstom usluga,
- ✓ ne počne sa praksom uvođenja lokalnih poreza, o čijem uvođenju, visini i naplati bi vodila računa lokalna uprava.

Fiskalna decentralizacija (ali stvarna) treba da pomogne da građani budu bolje upoznati kako se troši novac od poreza koji oni plaćaju. Time bi se popravilo inače veoma poljuljano povjerenje građana u lokalnu upravu, a i u političare.

Poreska reforma (uvođenje PDV) bi se morala iskoristiti kao prilika za redefinisane finansiranja lokalne uprave. Prema sadašnjim informacijama, indirektni porezi će se ubirati na državnom nivou. Iz njih će se prvo podmirivati potrebe spoljnog duga i rashodi zajedničkih organa na državnom nivou. Preostali iznos će se, prema utvrđenoj formuli raspodjeljivati na entitete i distrikt. Entitetima je ostavljena autonomija za dalju preraspodjelu tog prihoda do nivoa lokalne zajednice. Ideja da se opštinama doznačuje iznos sredstava koji su do sada ostvarivali od poreza na promet nije dobra. Ona sa sobom nosi sve dosadašnje slabosti sistema raspodjele (zadržava sve neuravnoteženosti, rizik kašnjenja doznaka, nemogućnost uticaja na visinu prihoda i njihovu predvidivost od strane opština ...), ali donosi i neke nove probleme. Opštine u takvim okolnostima

<sup>24</sup> USAID, Procjena lokalne uprave u BiH i preporuke, 2003.

neće imati koristi od očekivanog povećanja ove vrste javnih prihoda, ali mogu (i vjerovatno hoće) biti izložene riziku smanjenja prihoda ili povećanog trošenja na višem nivou vlasti.

Nivo potrebnih sredstava za efikasno finansiranje opštinskih funkcija svakako zavisi od raspodjele nadležnosti između opština i viših nivoa vlasti. Novu raspodjelu indirektnih poreza moguće je iskoristiti za poboljšanje efikasnosti finansiranja opština. Neophodno je procijeniti koji dio od ubranih indirektnih poreza treba da pripadne opštinama da se ne ugrozi njihovo finansiranje. Procjenu je moguće izvršiti pod pretpostavkom da će se zadržati postojeće stanje u obimu poslova koje obavljaju opštine i da će se zadržati dosadašnji način raspodjele direktnih poreza i ostalih javnih prihoda. Uz date pretpostavke i prema preliminarnim procjenama, minimalno 20% prihoda od svih indirektnih poreza koji se ubiru na nivou države trebalo bi da pripadne opštinama, te da se kao dodatak tome razvije sistem fiskalnog izjednačavanja, kako bi finansiranje opština bilo u dovoljnoj mjeri stabilno.

## NAJVAŽNIJI, LJUDSKI RESURSI

### 1. Upravljanje ljudskim resursima kao novi koncept u javnoj upravi

Većina uspješnih organizacija danas ističe u prvi plan znanja i sposobnosti svojih ljudi kao najvažnije faktore svog uspjeha. Ono što zovemo ljudski resursi, ljudski potencijali, ljudski kapital, objašnjava i omogućuje njihovu izuzetnost.

Pitanje kvaliteta ljudskih resursa se posebno odnosi na rad uprave, što znači i na rad lokalne uprave o kojoj ovdje govorimo. Lokalna uprava je servis svojih građana i poreskih obveznika, njen osnovni proizvod je usluga, a ljudi zaposleni u opštinskoj upravi su glavni i najvažniji resurs u pružanju kvalitetnih usluga. Zbog toga se podrazumijeva da opštinska uprava, da bi bila uspješna, mora u svakom trenutku posjedovati kompetentne, sposobne i dobro motivisane rukovodioce i službenike.

Osnovni model na kojem se zasniva upravljanje ljudskim resursima (ili ljudskim potencijalima), kao savremen koncept<sup>25</sup>, sažeto se može predstaviti na sljedeći način: Radni učinak = ono što čovjek može (sposobnost, kompetentnost) X ono što hoće (motivisanost) X okolnosti<sup>26</sup>.

Koncept upravljanja ljudskim resursima, dakle, podrazumijeva istovremeno podizanje nivoa sve tri bitne grupe faktora, i kompetentnosti i motivisanosti zaposlenih, ali i uslova u kojim oni rade. Taj zahtjev eksplicitno sadrži i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, u 2. stavu člana 6: «Uslovi rada zaposlenih u lokalnim organima vlasti biće takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, sposobnog i kompetentnog. U tom cilju, obezbijediće se odgovarajući uslovi i mogućnosti za obuku zaposlenih u upravi, njihovo odgovarajuće nagrađivanje, kao i mogućnosti napredovanja u službi.»

Preporuke Evropskog instituta za javnu upravu, sadržane u metodologiji za unapređivanje javnih organizacija kroz samoprocjenjivanje (CAF = Common Assessment Framework)<sup>27</sup>, razrađuju ovaj zahtjev, ističući kao dobre primjere javne organizacije koje:

- ✓ Razvijaju i komuniciraju politiku upravljanja ljudskim resursima zasnovanu na strategiji i planovima razvoja organizacije (naročito jasne i objektivne kriterijume u vezi sa zapošljavanjem, promocijom, nagradama i postavljanjem na rukovodna radna mjesta);
- ✓ Redovno analiziraju trenutne i buduće potrebe za ljudskim resursima, uzimajući u obzir potrebe i očekivanje svih relevantnih strana zainteresovanih za rad organizacije;
- ✓ Usklađuju zadatke, ovlaštenja i odgovornosti (npr. preko opisa poslova) sa strategijom i planovima, u opise poslova za rukovodna radna mjesta uključuju menadžerske i liderske vještine neophodne za rukovodioce;
- ✓ Obezbeđuju dobre uslove rada u organizaciji;
- ✓ Vode politiku jednakih prava pri zapošljavanju (nema polne, nacionalne, religijske, ni bilo koje druge diskriminacije);
- ✓ Identifikuju i evidentiraju sadašnja znanja, vještine i stavove zaposlenih;
- ✓ Kreiraju i komuniciraju sa zaposlenima plan obuke zasnovan na sadašnjim i budućim organizacionim i ličnim potrebama;
- ✓ Razvijaju liderske vještine u cijeloj organizaciji;

<sup>25</sup> Riječ je o konceptu koji je teoretski, a u razvijenim društvima i uspješnim organizacijama i praktično, zamijenio ranije važeći koncept personalnog ili kadrovskeg menažmenta.

<sup>26</sup> Znakom množenja (X) naprosto se želi reći da će radni učinak, kao rezultat, biti jednak nuli ako je bilo koji od faktora nula.

<sup>27</sup> European Institute of Public Administration: «The Common Assessment Framework (CAF) – Improving an organisation through Self-assessment», Maastricht 2002, str. 17-19

- ✓ Pružaju podršku i pomoć novim zaposlenim (programi uvođenja u posao);
- ✓ Uvode i podržavaju savremene metode obuke zaposlenih (multimedijalni pristup, obuka na radu, učenje na daljinu, elektronska obuka...) i sadržaje obuke (strani jezici, kompjuterska obuka, timski rad, kvalitet...);
- ✓ Razvijaju i promovišu vještine komuniciranja i korisničku orijentaciju kod zaposlenih;
- ✓ Redovno planiraju izdvajanje sredstava za obuku i usavršavanje zaposlenih;
- ✓ Promovišu kulturu otvorene, nehijerarhijske komunikacije i dijaloga;
- ✓ Proaktivno traže ideje i sugestije od zaposlenih;
- ✓ Uključuju zaposlene u kreiranje strategije, planova i programa unapređivanje procesa i usluga;
- ✓ Dogovaraju sa zaposlenima ciljeve koje treba ostvariti i načine mjerenja ostvarenja;
- ✓ Redovno organizuju i sprovode anketiranja zaposlenih...

Takođe, norma ISO 9001:2000<sup>28</sup> u tački 6.2. (koja se odnosi na ljudske resurse) utvrđuje: „Osoblje koje obavlja poslove koji utiču na kvalitet mora biti kompetentno na osnovu odgovarajućeg obrazovanja, osposobljavanja, uvježbavanja i iskustva“. U tački 6.2.2. norma izričito traži od organizacije da mora odrediti neophodno potrebne sposobnosti za osoblje, osigurati osposobljavanje i preduzeti akcije u tom pravcu, osigurati da je osoblje svjesno važnosti svojih aktivnosti, te ocjenjivati efekte svih ovih aktivnosti.

Ako se BiH želi pridružiti evropskoj porodici, javna uprava treba da slijedi ove obrasce. «U zemljama koje su orijentirane ka evropskim integracijama, menadžment ljudskim potencijalima u javnom sektoru predstavlja jedan od glavnih prioriteta: traže se nove vještine i novi, znatno viši, standardi usluga.»<sup>29</sup>

Gdje je BiH danas u pogledu upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi? Razmotrićemo oba plana, normativni i praktični. Prvo normativni, jer bi ovaj plan u pravilu trebao da prethodi praktičnoj realizaciji. Drugim riječima, uređena politika razvoja i upravljanja ljudskim resursima trebalo bi da usmjerava i olakšava dešavanja u realnom životu. Da li je tako?

## **2. Postoji li politika upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi u BiH?**

### **Velike razlike u normativnim rješenjima**

Normativna rješenja u dva entiteta dijametralno se razlikuju. Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH eksplicitno tretira finansijske resurse i imovinu, ali ni jednom riječju ne pominje bilo šta što bi makar asociralo na ljudske resurse. A u obrazloženju razloga za donošenje zakona na prvom mjestu su standardi razvijenih zemalja Evrope i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi?! S druge strane, Zakon o lokalnoj samoupravi u RS posvećuje kompletno poglavlje XI (članove 111-161) zaposlenima u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave. Bez imalo zadržke moglo bi se reći da zakon u ovom slučaju suviše detaljno razrađuje ovo područje, pružajući detaljne opise radnih mjesta (skoro da daje sistematizaciju), detaljno regulišući proceduru zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, raspoređivanja... potom praktično cjelokupnu oblast rada i radnih odnosa. Takvom detaljnom razradom (nepotrebnom birokratizacijom) zakon više odmaže nego što pomaže moderno shvaćenom upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi. Ako je sve propisano (a jeste, ako upotrijebite čak 50 članova zakona), gdje je onda stvaralački prostor za načelnike opština da upotrijebe nova, savremena rješenja za privlačenje, usavršavanje i motivisanje zaposlenih (a čitav niz baš takvih rješenja uopšte nije ni pomenut, vjerovatno zato što su autori zakona raspolagali relativno zastarjelim konceptima i informacijama iz ove oblasti).

<sup>28</sup> Radi se o aktuelnom sistemu upravljanja kvalitetom

<sup>29</sup> «Sistemska pregled javne uprave u BiH – Završni izvještaj», Ured koordinatora javne uprave, mart 2005. (dostupno na sajtu Delegacije Evropske Komisije u BiH ([www.delbih.cec.eu.int](http://www.delbih.cec.eu.int)), str. 50

Ima i prostijih razloga za ovakve razlike između dva entitetska zakona. Dio je sadržan u različitom obuhvatu zakona o državnoj službi. Tako Zakon o državnoj službi Federacije BiH<sup>30</sup>, osim zaposlenih na nivoima Federacije i kantona, obuhvata svo osoblje u opštinskoj upravi koje ima potrebne kvalifikacije (univerzitetSKU diplomu). Za više od 80% ostalih zaposlenih u opštinskoj upravi (onih koji nemaju univerzitetSKU diplomu) ostaje da važi Zakon o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u Federaciji BiH iz 1998. godine. A Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS iz 2002. zaposleni u opštinskoj upravi uopšte nisu obuhvaćeni!<sup>31</sup> Zato valjda Zakon o lokalnoj samoupravi tako detaljno uređuje pitanja vezana za zaposlene u administrativnoj službi u lokalnoj samoupravi.

(Radi potpunosti informacije, treba dodati ocjenu iz pomenutog Sistemskog pregleda javne uprave u BiH da «pravni okvir kojim se uređuju pitanja iz domena zaposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta ima zasigurno najširi opseg primjene od svih srodnih propisa u BiH»<sup>32</sup>. Radi se o rješenjima iz ranijeg Pravilnika o radu javnih službenika Brčko Distrikta iz 2001. i nedavno usvojenog Zakona o javnim službenicima i namještenicima Brčko distrikta iz novembra 2004.)

O stvarnom dometu aktuelnih normativnih rješenja u pogledu uslova za zapošljavanje i nagrađivanje visokokvalitetnog osoblja u opštinskoj upravi najbolji svjedoči sljedeći stav «iz prve ruke», izrečen od strane opštinskog načelnika koji je postigao najbolje rezultate u upravljanju ljudskim resursima i pružanju kvalitetnih usluga: «Kada je u pitanju nagrađivanje, treba istaći da lokalne vlasti nisu u mogućnosti to osigurati na adekvatan način, s obzirom na zakonsku regulativu koja uređuje radne odnose i plate zaposlenika u upravi. Sadašnji sistem nagrađivanja ne osigurava uslove za zapošljavanje kvalitetnog kadra u lokalnoj upravi.»<sup>33</sup>

Vrlo je važno istaći da zakoni o državnoj/administrativnoj službi zabranjuju službenicima rad po uputama političkih stranaka i članstvo u njihovim rukovodstvima. Time je, makar zasad samo u Federaciji BiH i Brčko distriktu, normativno oslobođen prostor za profesionalnu opštinsku upravu, inače žestoko izloženu politizaciji u svim aspektima rada.

### **Ima li opštinska uprava institucionalnu podršku?**

Predviđeno je da niz stvari koje se tiču upravljanja ljudskim resursima obavljaju agencije za državnu službu, uspostavljene na nivou države i na nivou entiteta. Ali, samo u jednom dijelu zemlje, jer nije predviđeno da Agencija za državnu upravu u RS obavlja poslove vezane za upravljanje ljudskim resursima za opštinske uprave. To znači da u RS opštinska uprava nema nikakvu institucionalnu podršku u pogledu upravljanja ljudskim resursima, a da u Federaciji BiH dio poslova vezanih za upravljanje ljudskim resursima u opštinskoj upravi obavlja Agencija za državnu službu Federacije BiH, sa pet regionalnih ureda (Sarajevo, Tuzla, Zenica, Mostar i Livno) nadležnih za državne službenike<sup>34</sup> na kantonalnom i na opštinskom nivou. Prva iskustva su vezana za proces regrutovanja i izbora kadrova za opštinske uprave (oglašavanje za upražnjene radne pozicije, prijavljivanje, izbor, testiranje...) i nisu baš pozitivna, jer se agencija, još uvijek nespremna na odgovori na mnogobrojne i često hitne zahtjeve, pokazuje kao «usko grlo». Trenutno je u toku izrada Pravilnika o ocjenjivanju rada za državne službenike koji rade na nivou Federacije, kantona i opština. Mada je predviđeno da Agencija preuzme i dio poslova vezan za obuku i usavršavanje, još uvijek nema vidljivih rezultata za opštinski nivo.

---

<sup>30</sup> Zakon o državnoj službi u FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 29/03), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 23/04, 39/04 i 54/04). U punoj primjeni je tek od 31. 1. 2005.

<sup>31</sup> Sistemski pregled javne uprave u BiH (str. 52) preporučuje ujednačavanje, tako da se Zakonom o državnoj službi u FBiH obuhvati i osoblje koje nema univerzitetSKU diplomu, a Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS obuhvati i opštinski nivo.

<sup>32</sup> Sistemski pregled javne uprave u BiH, str. 52

<sup>33</sup> Ljubiša Marković «Modernizacija lokalne uprave i samouprave», Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004, str. 23

<sup>34</sup> Radi se samo o manjem dijelu osoblja opštinske uprave u Federaciji BiH, koje ima status državnih službenika (osoblje sa visokom stručnom spremom).

Očekivalo se da će kompleks pitanja vezanih za obuku i usavršavanje državnih službenika za sve nivoe biti riješen kroz projekat pokrenut i vođen od strane Razvojnog programa UN (UNDP). Projekat je u 7-8 godina (koliko je već aktuelan) doživio niz transformacija osnovne ideje: od Koledža za državne službenike<sup>35</sup>, najprije zamišljenog u vidu ozbiljne edukativne institucije po principu «sve na jednom mjestu za obuku i usavršavanje državnih službenika», u skladu sa naučenim lekcijama i najboljim iskustvima iz zemalja u tranziciji, a potom reduciranog na neku vrstu virtualne mreže organizacija i pojedinaca koji se profesionalno bave pružanjem usluga obuke... Sve je ostalo samo na papiru i praktično se izgubilo u nizu sastanaka sa entitetskim vlastima koje očigledno nisu baš razumjele o čemu se radi. Slična ocjena mogla bi se dati i onima koji su vodili projekat i doveli ga u novi oblik nazvan «koordinacija obuke državnih službenika»<sup>36</sup>, šta god da to značilo.

### **Mogu li donatorski projekti biti zamjena za javnu politiku?**

Problem nedostatka javne politike i prakse u oblasti razvoja ljudskih resursa za lokalni nivo vlasti prepoznat je od strane više donatora. Čak bi se moglo reći da je lokalni nivo izložen već duže vrijeme čitavom nizu programa obuke sa manje-više sličnom tematikom i metodikom, izvođenim od strane niza različitih inostranih i domaćih organizacija i trenera, sa velikim razlikama u kvalitetu procesa obuke i rezultatima. Izdvajamo nekoliko najznačajnijih projekata:

- ✓ OSCE-ovi programi obuke
- ✓ Projekat razvoja lokalne uprave Fonda otvoreno društvo BiH
- ✓ Projekat razvoja opština (MDP) u regiji Doboja – SDC/Intercooperation
- ✓ Projekat podrške lokalnim upravama u Sjevernoistočnoj Bosni (LGSA) – USAID/PADCO
- ✓ Projekat upravne odgovornosti (GAP) – USAID/ DAI
- ✓ VNG – Jačanje lokalne javne administracije u BiH.

**Tabela V.1. Pregled donatorskih projekata u pogledu obuke za opštinski nivo**

<b>Projekat</b>	<b>Fokus u pogledu obuke</b>
OSCE	Misija OSCE-a pruža tehničku pomoć najvećem broju opština u BiH najduži vremenski period. Fokus obuke se vremenom mijenjao: od obuke za kapitalno budžetiranje, preko obuke za finansijsko upravljanje, do kvalitativno prilično upitnih obuka za planiranje lokalnog ekonomskog razvoja, upravljanje ljudskim resursima, itd. Trenutno OSCE pruža podršku odabranim opštinama u definisanju organizacionih potreba i u definisanju potrebnog administrativnog ustrojstva u skladu sa tim potrebama. Ovo uključuje podršku u identifikovanju broja i vrste radnih mjesta, definisanju jasnih opisa radnih zadataka za svako radno mjesto, prilagođavanju postojeće kadrovske strukture utvrđenim potrebama, itd.
Projekat razvoja lokalne uprave Fonda otvoreno društvo BiH	U ovom projektu obuka je slijedila logiku procesa uvođenja promjena: od formiranja opštinskih timova za promjene i njihovih inicijalnih obuka ciljanih na promjenu pretežno birokratskog načina razmišljanja i rada, preko definisanja vizija razvoja, misija opštinske uprave, uvođenja kodeksa dobre uprave, itd. – do uvođenja kompleksnog i kompletnog sistema upravljanja kvalitetom po važećim standardima. Praktično je obuka stalno bila usko vezana za implementaciju principa i mehanizama dobre uprave. Paralelno sa obukom rukovodilaca i zaposlenih u opštinskoj upravi, izvodila se obuka i priprema građana u mjesnim zajednicama za aktivno učešće u donošenju odluka.

<sup>35</sup> CIVIL SERVICE STAFF COLLEGE IN BiH (CSSC) PROJECT DOCUMENT, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017195.pdf>

<sup>36</sup> Pogledati na: [www.undp.ba](http://www.undp.ba) (strane koje se odnose na Demokratsku upravu)



Projekat razvoja opština (MDP) u regiji Doboja	Obuka u okviru ovog projekta praktično je kreirana i izvođena na osnovu naučenih lekcija prethodnog projekta.
Projekat podrške lokalnim upravama u Sjevernoistočnoj Bosni (LGSA)	Ovaj projekat obavlja specifične obuke uvijek usko vezane za rezultate koje opštinske uprave treba da postigne (uspostavljanje šalter-sala, poboljšanje procedura, korištenje programskih paketa za upravljanje dokumentacijom i finansijama, unapređenje poslovnog okruženja, planiranje ekonomskog razvoja i programiranje kapitalnih investicija).
Projekat upravne odgovornosti (GAP)	U pogledu obuke u znatnoj mjeri sličan prethodnom projektu.
VNG – Jačanje lokalne javne administracije u BiH	Ovaj projekat je u oblasti razvoja ljudskih resursa u velikoj mjeri sarađivao sa misijom OSCE –a u Sarajevu, sa tri glavne grupe aktivnosti: uspostavljanje infrastrukture za obuku, trening trenera za obuku o informacionim uslugama i obuku za lokalni ekonomski razvoj

U situaciji kad domaće vlasti vrlo malo rade u ovoj oblasti, pomoć koju opštine dobijaju na ovaj način je dobrodošla. Pored direktnih koristi koje opštine ovdje ostvaruju, isto toliko je korisno to što se u praksi mogu vidjeti uspješni slučajevi. Svi ovi projekti uključivali su i studijska putovanja koja su omogućila opštinskim načelnicima i njihovim saradnicima da se uživo upoznaju sa dobrim opštinskim praksama u drugim zemljama, i da dio tih praksi preuzmu. Takođe, ovi projekti su u velikoj mjeri doprinijeli formiranju domaćih organizacija i konsultanata, specijalizovanih za pružanje usluga obuke i razvoja lokalne uprave.

Međutim, ono što je negativna strana ovog donatorskog učešća je značajna različitost u njihovom pristupu promjenama i poboljšanjima. Ovakav pristup kod mnogih opština može stvoriti konfuziju oko toga koja su ispravna rješenja, a koja ne. Prvenstveno zato donatorski projekti ipak ne mogu zamijeniti sveobuhvatnu domaću politiku razvoja lokalne uprave u kojoj politika razvoja ljudskih resursa ima najvažniju ulogu.

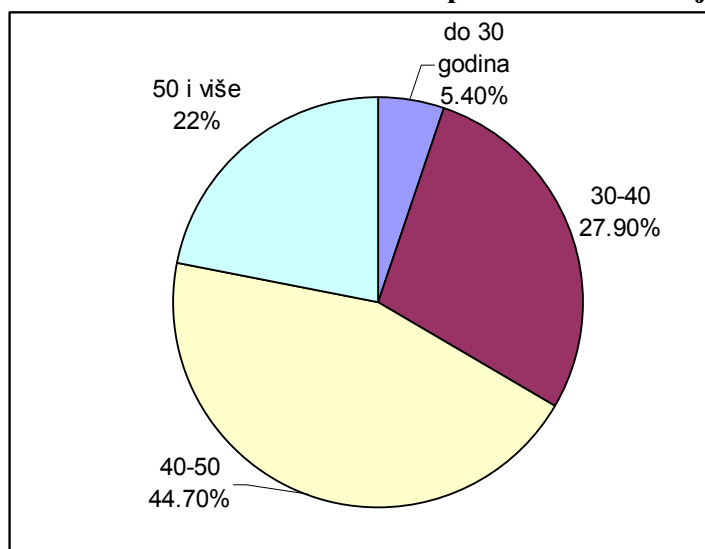
### **3. Stanje ljudskih resursa u lokalnoj upravi**

#### **Malo mladih, a puno činovnika i zastarjelih znanja**

Vrlo je malo istraživanja koja se bave ovim problemom, tako da se može pronaći tek nekolicina kvantitativnih pokazatelja stanja.

Za ilustraciju starosne strukture zaposlenih u lokalnoj upravi (predstavljene sljedećom slikom) iskoristićemo podatke dobijene istraživanjem Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu RS, pretpostavljajući da se podaci za FBiH bitno ne razlikuju.

**Slika V.1. Starosna struktura zaposlenih u lokalnoj upravi**

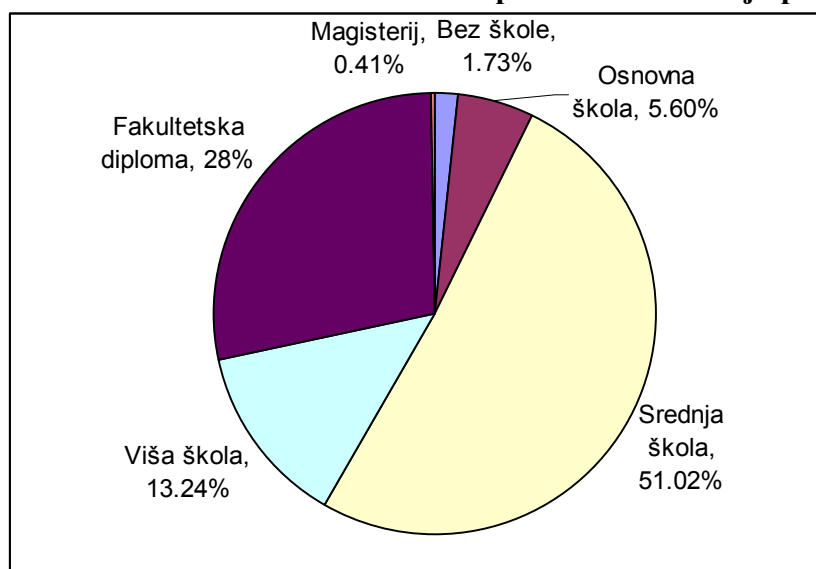


Izvor: Istraživanje Ministarstva za upravu i samoupravu RS<sup>37</sup>

Dvije trećine zaposlenih ima preko 40 godina. To može da znači da je znatan dio osoblja opštinskih uprava zadržan iz prethodnog sistema. U ne baš malom broju slučajeva radi se o ljudima koji su, zbog ratnih nevolja i okolnosti, promijenili mjesto boravka i opštinsku upravu u kojoj rade. Nepovoljna starosna struktura vodi i pretpostavci o nedostatku nekih važnih savremenih područja znanja, ključnih za usvajanje evropskih standarda i priključivanje globalnom informatičkom društvu (znanje engleskog jezika, informatička znanja i kompjuterske vještine, korisnička orijentacija, timski rad i projektni pristup...), koje obrazovni sistem ranije naprosto nije favorizovao ili sadržavao. Istovremeno, ovakva starosna struktura upućuje na zaključak o birokratskom mentalitetu i činovničkom, rutinerskom pristupu kao dominantnim karakteristikama većine opštinskih uprava<sup>38</sup>.

Ni kvalifikaciona struktura nije ohrabrujuća.

**Slika V.2 . Obrazovna struktura zaposlenih u lokalnoj upravi**



Izvor: UNDP-a „Izveštaj o eSpremnosti – Preliminarna studija“, <http://www.undp.ba/download.aspx?id=160>

<sup>37</sup> Navedeno prema «Strategija razvoja informacionog društva u BiH», str. 82

<sup>38</sup> Do takvog zaključka došlo se i u Preliminarnoj dijagnozi stanja lokalne uprave u BiH, obavljenoj na uzorku od 14 opština 2000. i 2001. godine (vidjeti u: «Razvoj dobre uprave», EDA Banja Luka 2002, str. 12). Nalazi su potvrđeni i kasnije u gotovo istovjetnom terenskom istraživanju na uzorku od 9 opština u regiji Doboja.

Činjenica da manje od jedne trećine zaposlenih ima univerzitetsku diplomu, a više od polovine srednoškolsko obrazovanje, otvara pitanja obima i kvaliteta stručnih, specijalističkih znanja potrebnih za obavljanje poslova uprave. Uz pitanja obima i kvaliteta postojećih stručnih znanja i vještina u opštinskim upravama, sve je izraženiji problem njihovog obnavljanja i usavršavanja, jer stručna znanja sve brže zastarijevaju, a postojeća obrazovna infrastruktura u BiH uopšte nije prilagođenima zahtjevima kontinuiranog, doživotnog učenja. U tome su praktično opštine prepuštene same sebi, s jedne strane, i donatorskim projektima, s druge strane.

I USAID-ov tim eksperata na osnovu niza intervjua sa opštinskim načelnicima 2003. godine, kao svoj osnovni nalaz vezan za ljudske resurse, definiše široki disparitet u vještinama i znanju na opštinskim nivou. «Načelnici u oba entiteta su se žalili na naslijeđe velikog broja osoblja od prethodne vlade ili još od vremena rata. Ovo osoblje često nema vještina, profesionalizma i spremnosti da radi u modernom sistemu javne uprave.»<sup>39</sup>

### **Višak i manjak zaposlenih**

Problem viška zaposlenih u administraciji, karakterističan za BiH, očigledan je i na lokalnom nivou. Prema podacima korištenim u «Strategiji razvoja informacionog društva u BiH», u RS u prosjeku je jedan opštinski činovnik dolazio na 367 stanovnika, a u razvijenom svijetu otprilike jedan na 2.000. Razlika je suviše velika, bez obzira na ogromnu razliku u okolnostima koja ovakva poređenja često čini veoma problematičnim. Nema pouzdanih podataka o dimenzijama problema viška zaposlenih u opštinskoj upravi. Ipak, problem je, makar na opštinskom nivou, shvaćen veoma ozbiljno i u najvećem broju opština u nekoliko posljednjih godina postepeno se rješava, često mukotrpno i bez dovoljno sredstava za prilično skupe otpremnine. Rješavanje problema viška zaposlenih (u kvantitativnom smislu) pretpostavka je za rješavanje drugog, suprotnog problema – manjka zaposlenih (u kvalitativnom smislu), jer «trošak suvišnog i nedovoljno kvalifikovanog osoblja uzrokuje nemogućnost upošljavanja odgovarajućih stručnjaka, naročito u finansijskom i informatičkom području, a što je kritično za bilo koji proces reformi»<sup>40</sup>. Rješavanje prvog problema (viška zaposlenih) posebno je limitirano pomanjkanjem menadžerske smjelosti načelnika i sredstava u opštinskim budžetima, dok je rješavanje drugog problema (manjak kvalitetnog osoblja) bitno uslovljeno stvaranjem kvalitetnije sistemske podrške.

Dio oba problema mogao bi se riješiti prekvalifikacijom i dokvalifikacijom postojećeg osoblja, kada bi postojala prateća infrastruktura u vidu odgovarajućih programa stručnog obrazovanja i obuke i kvalifikovanih institucija. Takve infrastrukture za sada nema, a neće je dugo ni biti ako se nastavi praksa čekanja da je međunarodne organizacije stvore.

### **U traganju za menadžerima u opštinskoj upravi**

Posebno je aktuelan i akutan problem nedostatka menadžerskih znanja i vještina. Od opštinskih uprava sve više se očekuje da posluju prema pravilima efektivnog i efikasnog menadžmenta, a opštinski rukovodioci praktično nemaju skoro nikakvu priliku da na organizovan i sistematičan način steknu znanja i vještine karakteristične za javni menadžment. Preliminarna analiza potreba za menadžerskim znanjima i vještinama u opštinskim strukturama, koju je sproveo UNDP u okviru projekta stvaranja Koledža za državne službenike (Civil Service Staff College), procjenjuje sljedeći broj načelnika i rukovodilaca u opštinama u BiH kojima nedostaju ova znanja<sup>41</sup>:

- u malim opštinama (5-25,000 stanovnika): oko 500 ljudi
- u srednje velikim opštinama (30-60,000 stanovnika): oko 1120 ljudi
- u velikim opštinama (+75,000 stanovnika): oko 1000 ljudi
- Distrikt Brčko: oko 30 ljudi

<sup>39</sup> USAID: «Procjena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke», Novembar 2003, str. 13

<sup>40</sup> Isto, str. 13

<sup>41</sup> CIVIL SERVICE STAFF COLLEGE IN BiH (CSSC) PROJECT DOCUMENT, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017195.pdf>

Ovi podaci nam govore da u BiH ima oko 2650 ljudi koji su na rukovodećim funkcijama u opštinama u BiH, a koji nemaju dovoljno menadžerskih znanja. To nije nikakvo čudo, jer nivo ovih znanja kod načelnika i rukovodstva u lokalnoj upravi u BiH zavisi samo od slučajnosti. Naime, sistem po kom funkcioniše lokalna uprava kod nas je takav da se načelnik direktno bira na demokratskim izborima. To, zaista, u potpunosti zadovoljava demokratske principe koji važe svuda u razvijenom svijetu. Ali, pošto opštine, prema postojećim zakonima, nemaju pravo da imaju gradskog menadžera, onda menadžerske sposobnosti na vrhu opštine isključivo zavise od toga koliko se načelnik u dotadašnjoj karijeri susretao sa ovim problemima. U BiH se, na primjer, dešavaju situacije da načelnici ne posjeduju fakultetsko obrazovanje a čest je slučaj da nemaju nikakvo formalno obrazovanje iz oblasti menadžmenta. S druge strane, dosadašnja uobičajena praksa da se ostali rukovodeći kadar u opštini postavlja prema političkoj pripadnosti, često bez obzira na vlastitu osposobljenost i na eventualne sposobnosti drugih koji nisu pripadnici te političke opcije, u velikoj mjeri povećava rizik da ti ljudi ne posjeduju dovoljan nivo menadžerskih i liderskih znanja i vještina.

U nedostatku liderskih sposobnosti i menadžerskih znanja i vještina mogu se tražiti glavni unutrašnji uzroci relativno niskog stepena korišćenja mehanizama motivisanja zaposlenih u opštinskoj upravi. U situaciji kada su mogućnosti za korišćenje spoljnih, materijalnih podsticaja veoma limitirane, većina načelnika praktično uopšte ne koristi potencijal tzv. unutrašnje (intrinzičke) motivacije, kojoj je u osnovi podržavanje ciljeva i vjerovanje u njihovu ispravnost i važnost, isticanje individualnih i timskih doprinosa u postizanju rezultata i uspješnosti organizacije, stvaranje skladne atmosfere i podsticanje otvorene komunikacije, itd. Samo prepoznavanjem važnosti ove dimenzije i korišćenjem unutrašnjih motivatora može se dugoročno uspostaviti moderna i kvalitetna uprava.

### **Malo domaćih programa**

Ni za rješavanje ovog problema, nedostatka menadžerskih znanja i vještina u opštinskoj upravi, nema odgovarajuće obrazovne infrastrukture u BiH. Istina, počinju da se oblikuju novi smjerovi na fakultetima, okrenuti javnom menadžmentu, ali opterećeni zastarjelim i premalo praktičnim profesorskim znanjima i iskustvima. U domenu obuke i usavršavanja opet je problem prepušten donatorskim projektima i preduzetništvu nekoliko organizacija iz nevladinog sektora. Ovdje vrijedi posebno istaći angažovanje Centra za promociju civilnog društva, u nekoliko osnovnih vidova: publikovanje časopisa «Lokalna samouprava» sa nizom tekstova domaćih eksperata i praktičara, praktikume iz javnog menadžmenta za lokalni nivo (preuzete i prevedene iz drugih zemalja u tranziciji), te povremena savjetovanja i seminare za opštinske načelnike o temama koje su posebno aktuelne. Agencija EDA svoje programe obuke (koji obuhvataju principe dobre uprave, upravljanje promjenama, timski rad, javne nabavke, lokalni ekonomski razvoj, sisteme upravljanja kvalitetom...) u pravilu vezuje za uvođenje dobre uprave u konkretnim opštinama, doprinoseći stvaranju kvalitetnih opštinskih timova kao osnovnih pokretača promjena na opštinskom nivou. Centri civilnih inicijativa svoje programe obuke usmjeravaju više prema odbornicima/vijećnicima i prema građanima u mjesnim zajednicama, doprinoseći jačanju učešća građana u odlučivanju. Praktično, ove tri vodeće domaće nevladine organizacije stvorile su, više spontano nego namjerno, međusobno komplementarne programe obuke za opštinski nivo.

### **Šta muči velike centre, a šta male opštine**

Uz zajedničke probleme, vezane za ljudske resurse, postoji i niz posebnih. Male i siromašne opštine (a takvih nije mali broj), posebno one udaljene od većih centara, hronično muči problem nedostatka stručnih kadrova, tako da se u njima ne može stvoriti kritična masa onih koji mogu izvesti kvalitativne promjene. U takvim sredinama posao u opštinskoj upravi je često jedino kolikotoliko sigurno i stabilno zaposlenje, sve pozicije su odavno zauzete, tako da se stanje vremenom konzervira. Veliki centri imaju opet problem kako da privuku i zadrže kvalitetne kadrove, jer opštinska uprava ni po primanjima ni po izazovima koje nudi nije konkurentna finansijskim institucijama, međunarodnim organizacijama, boljim firmama, itd. Naime, ni plate, ni društveni

status, ni drugi potencijalni motivacioni faktori, nisu u skladu sa obimom posla, odgovornošću, pritiscima i svim ostalim što prati rad službenika u većim centrima.

I velike centre i male opštine još uvijek muči problem pretjerane politizacije, čime se najdirektnije dovodi u pitanje profesionalizam koji građani očekuju od opštinske uprave. Na prvi pogled može se činiti da je ovaj problem čak veći u malim sredinama. Međutim, česte političke promjene i bespoštedne političke borbe, karakteristične za velike centre, čine i ovdje velike štete, koje se lako i nepromišljeno nanose, a sporo i mukotrпно popravljaju. Efekti primjene novih zakonskih rješenja koja nastoje da ograniče političke upotrebe i zloupotrebe javne uprave tek se očekuju.

### **Ko brine o ljudskim resursima u opštinskoj upravi**

Ako su ljudski resursi najvažniji, postoji li poseban dio organizacije opštinske uprave koji brine o njima osam sati dnevno?

Na osnovu preporuka koje je OSCE davao u većini opština u kojima su obavljali analizu u oblasti upravljanja ljudskim resursima<sup>42</sup>, mogli bi se okvirno izvesti sljedeći zaključci:

- Organizaciona struktura u većini slučajeva ne odgovara potrebama opština u obavljanju svojih poslova i radnih zadataka;
- Sistematizacija radnih mjesta najčešće nije odgovarajuća;
- Postoje česti slučajevi neusklađenosti nivoa obrazovanja zaposlenih sa potrebama radnih mjesta;
- Pitanje zapošljavanja novih radnika često nije adekvatno regulisano, tako da to značajno smanjuje transparentnost i efikasnost u odabiru novih radnika;
- Ne sprovodi se analiza rezultata rada zaposlenih, što negativno utiče na motivaciju;
- Najčešće ne postoje programi obuke u cilju popunjavanja praznina u obrazovanju osoblja.

Izuzmu li se uspješni primjeri nekolicine opština (koji predstavljaju izuzetak, a ne pravilo) vodećih u primjeni principa i mehanizama dobre uprave (o kojima će biti riječi u sljedećem dijelu analize), može se konstatovati da su poslovi upravljanja ljudskim resursima potpuno zanemareni u većini opština u BiH. Ne samo da nema posebne organizacione jedinice koja bi bila specijalizovana za ovu vrstu poslova, već nema ni specijaliste koji bi predstavljao dragocjenu pomoć načelniku u korišćenju i razvijanju najvažnijih, ljudskih resursa u organizaciji. U organizacionom pogledu, upravljanje ljudskim resursima u opštinskoj upravi reducirano je najčešće samo na kadrovske evidencije i radne odnose.

Izuzetak su opštine koje su istinski uvele sistem upravljanja kvalitetom i uspješno primjenjuju zahtjeve norme 9001:2000 u pogledu ljudskih resursa. Prva koja je to učinila, opština Centar Sarajevo, prednjači po razvijenom sistemu planiranja obuke i stalnog usavršavanja osoblja, te po razvijenim mehanizmima motivisanja, posebno koristeći intrinzičke (unutrašnje) motivatore. Ipak, i u ovom slučaju postoji potreba za bitnim unapređivanjem sistema praćenja i vrednovanja radnog doprinosa zaposlenih i organizacionih jedinica.

---

<sup>42</sup> Više o ovome na <http://oscebih.org/public/bos/document.asp?d=6&l=bos&dep=11>

#### 4. Pregled najvažnijih problema

Najvažniji problemi, registrovani tokom analize, mogli bi se sažeto prikazati na sljedeći način:

- ❖ Nema jedinstvene, jasne i konsistentne domaće politike upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi (veoma različita normativna rješenja između entiteta i potpuno oslanjanje na donatorske projekte i inicijative)
- ❖ Slaba institucionalna podrška upravljanju ljudskim resursima (nedovoljan obuhvat i kapacitet tek uspostavljenih agencija za državnu službu u FBiH, opštinska uprava u RS prepuštena sama sebi);
- ❖ Aktuelna normativna rješenja ne omogućavaju zapošljavanje i adekvatno nagrađivanje kvalitetnog osoblja u lokalnoj upravi;
- ❖ Nema odgovarajuće obrazovne infrastrukture ni programa stručnog usavršavanja koji bi kontinuirano pratili potrebe lokalne uprave; nedostatak programa i institucija za prekvalifikaciju osoblja u lokalnoj upravi;
- ❖ Nepovoljna starosna struktura zaposlenih u lokalnoj upravi, višak zaposlenih sa zastarjelim znanjima i vještinama, birokratskim mentalitetom i činovničkim pristupom;
- ❖ Manjak kvalitetnog osoblja i savremenih znanja ključnih za usvajanje evropskih standarda i uključivanje u informatičko društvo;
- ❖ Ogroman nedostatak menadžerskih znanja i vještina u opštinskoj upravi;
- ❖ Nedostatak internih sistema vrednovanja radnog doprinosa i promocije zaposlenih u opštinskoj upravi;
- ❖ Pretjerana politizacija ozbiljno dovodi u pitanje profesionalizam opštinske uprave;
- ❖ Nema specijalizovanih jedinica ni specijalista za upravljanje ljudskim resursima u opštinskim upravama.

## VI

# PRIMJENA PRINCIPA I MEHANIZAMA DOBRE UPRAVE

## 1. Šta podrazumijeva dobra uprava

U fokusu ovog dijela analize je koncepcija **dobre uprave**<sup>43</sup> («good governance»), preciznije primjena principa i mehanizama dobre uprave na lokalnom nivou u BiH.

Evropski principi za javnu administraciju<sup>44</sup> ističu u prvi plan pouzdanost i predvidivost (pravnu sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, te efektivnost i efikasnost. Kombinujući i pojednostavljujući niz raspoloživih definicija, pod dobrom upravom za potrebe ove analize podrazumijevamo pravno pouzdano i predvidivo, korisnički orijentisano, efektivno i efikasno, transparentno i odgovorno, te naglašeno participativno\* upravljanje javnim poslovima u najboljem javnom interesu, na svim nivoima, od državnog do lokalnog. Radi se o relativno novoj koncepciji, koja predstavlja poseban izazov za zemlje u tranziciji, a primjenjiva je prvenstveno za lokalni nivo.

Postizanje dobre uprave jedan je od ključnih ciljeva reforme javne uprave za zemlje u tranziciji. To podrazumijeva suštinske promjene i nove vrijednosne karakteristike: korisničku umjesto birokratske orijentacije, otvorenost i transparentnost umjesto zatvorenosti, diskretnosti i tajnosti, vladavinu prava umjesto samovolje u vođenju javnih poslova, ali i nova značenja efektivnosti i efikasnosti.

Princip pouzdanosti i predvidivosti, ili pravne sigurnosti, podrazumijeva vladavinu prava, odnosno zakona kao temeljnu pretpostavku dobre uprave, dakle izvršavanje dužnosti u skladu sa zakonom, nepristrasnost, neutralnost i uopštenost primjene zakona, poštovanje pravne nadležnosti i proporcionalnosti administrativnog djelovanja, proceduralnu pravičnost, blagovremenost i profesionalizam.

Korisnička orijentacija najsažetije se definiše u određivanju lokalne uprave kao servisa njenih građana, efektivnost u osnovi predstavlja odnos između ostvarenih izlaza (rezultata) i postavljenih ciljeva - ostvarivanje relevantnih ciljeva lokalne uprave, a efikasnost odnos između korištenih resursa i rezultata – racionalno korišćenje resursa. Teoretski posmatrano, ovdje se susreću dva u osnovi različita pristupa reformi javne uprave, vestminsterski i američki<sup>45</sup>. Oba pristupa se zasnivaju na prenosu dobrih iskustava i modela iz poslovnog menadžmenta (privatnog sektora) u javni sektor. Pritom vestminsterski koncept ima težište na korisničkoj orijentaciji i efektivnosti - menadžeri u javnoj upravi dobijaju novi (nebirokratski) osnovni zadatak da *rade «prave» stvari, u najboljem interesu korisnika*, ali i fleksibilna ovlašćenja u korišćenju resursa, respektujući specifičnosti sredine i organizacije. Američki model reforme javne uprave prvenstveno se odnosi na poboljšanje efikasnosti, odnosno *kreiranje uprave koja radi bolje a košta manje*, optimizirajući korišćenje resursa i inisistirajući na unifirmnim, univerzalnim rješenjima, primjenjivim u svim sredinama.

---

<sup>43</sup> Koncept dobre uprave, u širem značenju, ne odnosi se samo na javni sektor, već puno značenje dobija u partnerstvu javnog sektora, privatnog sektora i civilnog društva. Javna uprava treba da kreira stabilno i podsticajno političko i pravno okruženje. Privatni sektor generiše radna mjesta i prihode. Civilno društvo olakšava političke i društvene interakcije mobilizacijom različitih grupa da učestvuju u ekonomskim, socijalnim i političkim aktivnostima.

<sup>44</sup> «Evropski principi za javnu administraciju»(SIGMA dokument br. 27), kod nas objavio Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, april 2001. godine, str. 111-120. Pogledati takođe: Ljubiša Marković, «Modernizacija lokalne uprave i samouprave», Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, 2004. godine, str. 25-28

\* Stanje u pogledu participacije ili učešća građana posebno je analizirano.

<sup>45</sup> Kettl, Donald: «The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance», The Brookings Institute, 2000.

Prema «Evropskim principima za javnu administraciju» (SIGMA dokument br. 27) otvorenost i transparentnost podrazumijevaju dostupnost uprave vanjskom ispitivanju, kontroli i superviziji, a odgovornost zahtjev da uprava, na konkretan i pravno definisan način, objasni i opravda svoje odluke i postupke drugim upravnim tijelima ili nivoima, u skladu sa zakonom i ustanovljenim procedurama. Kao što korisnička orijentacija, efektivnost i efikasnost lokalne uprave imaju očiglednu vezu sa zadovoljstvom građana i drugih zainteresovanih strana, tako primjena principa otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti u radu lokalne uprave itekako utiču na stvaranje ili gubljenje povjerenja tih istih građana i drugih učesnika.

Reformisana lokalna uprava je, dakle, pravno pouzdana i predvidiva, korisnički orijentisana, efektivna i efikasna, transparentna i odgovorna. Praktično, to znači da ispunjava svoje zakonom definisane nadležnosti i obaveze, ostvarujući visok nivo zadovoljstva korisnika, ali i zaposlenih<sup>46</sup>, realizujući jasno definisane i opšteprihvaćene razvojne i operativne planove i ciljeve, te obezbjeđujući kvalitetne usluge u najkraćim rokovima i uz najniže troškove. U tome moderna lokalna uprava praktično slijedi obrazac ponašanja uspješnih poslovnih, privatnih organizacija. To je potreban, ali ne i dovoljan uslov za istinski reformisanu upravu. Kao javna organizacija, koja je posvećena javnom interesu i koja raspolaže javnim sredstvima, lokalna uprava sve što radi mora da radi maksimalno transparentno i odgovorno, nepristrasno i profesionalno. Tek tada možemo govoriti o punoj primjeni principa dobre uprave.

Kako je BiH zemlja u podmaklom (makar vremenski) procesu tranzicije i započetom procesu reforme javne uprave, dakle u nekoj vrsti košmara u kojem se vrlo teško razlikuje prošlo od sadašnjeg, sadašnje od željenog, željeno od prošlog... u prvi plan analize stanja izbijaju sljedeća pitanja:

- ✍ Da li su / u kojoj mjeri / kako aktuelne politike u BiH (dakle na normativnom planu) za lokalni nivo uzele u obzir principe i mehanizme dobre uprave?
- ✍ Kakva su najvažnija kretanja u praksi? U kojoj mjeri stvarnost slijedi normativne obrasce, a u kojoj ih kreira...

## **2. Kako izgleda dobra uprava na normativnom i reformskom planu**

*U kojoj mjeri i kako je pitanje dobre uprave, posebno u pogledu korisničke orijentacije, efektivnosti i efikasnosti, ali i transparentnosti i odgovornosti obuhvaćeno i regulisano aktuelnim politikama u BiH u domenu lokalne uprave?*

Govorimo o aktuelnim politikama jer je, s obzirom na kompleksnu administrativnu strukturu BiH, skoro nemoguće očekivati jedinstvenu politiku. Uz to, vrijeme tranzicije u pravilu podrazumijeva neku vrstu preplitanja, čak borbe između ranije politike (ili politika) i nove politike (ili politika). Istovremeno, čitav niz uticajnih aktera na ovom području (kako domaćih, tako i međunarodnih), što zbog različitih interesa, a ponešto bogami i zbog različite percepcije stanja i mogućnosti, očigledno zagovara različite, ponekad i suprotstavljene politike.

Zato pod aktuelnim politikama podrazumijevamo najvažnija aktuelna zakonska rješenja, ključne karakteristike procesa i programa reformi javne uprave u BiH, te ciljeve aktuelnih projekata razvoja lokalne uprave u BiH.

### **Aktuelna zakonska rješenja**

Sa aspekta aktuelnih zakonskih rješenja, posebno zakona o lokalnoj samoupravi<sup>47</sup>, slika je pomiješana. Vidljiva je izrazita neravnoteža u tretmanu principa korisničke orijentacije, efektivnosti i efikasnosti, s jedne strane, i otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti, s druge strane.

<sup>46</sup> Samo zadovoljni zaposleni mogu obezbijediti zadovoljstvo korisnika.

<sup>47</sup> Konstatacije se odnose kako na Zakon o lokalnoj samoupravi RS (Službeni glasnik RS br. 101, od 18. 11. 2004.), koji je tek u januaru 2005. stupio na snagu, tako i na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, koji je početkom marta 2005. u parlamentarnoj proceduri utvrđen kao Nactr i upućen u javnu raspravu.



Tako se u pogledu **korisničke orijentacije, efektivnosti i efikasnosti** prije može govoriti o odsustvu bilo kakve politike i bilo kakvog regulisanja. Zakon ne upućuje na koncept dobre uprave ni eksplicitno (jezičkim formulacijama) ni implicitno (konceptijskom osnovom)... Zakon propisuje nadležnosti, kako na planu regulatornih radnji i upravljanja opštinom, tako i na planu pružanja usluga, ali nigdje ne insistira na korisničkoj orijentaciji, efektivnosti i efikasnosti, a ni kvalitetu upravljanja i pružanja usluga. Prva slabost je, dakle, već u ključnom zakonu, koji treba da reguliše bitna pitanja lokalne uprave: ne možemo očekivati praktične rezultate u pogledu primjene principa i mehanizama dobre uprave koji podrazumijevaju korisničku orijentaciju i kvalitet, efektivnost i efikasnost, ako je zakon u tome nemuš, ako uopšte ne poznaje te kategorije, ako ne daje ni minimalne naznake, a kamoli uvodi principe i mehanizme i propisuje kako se prati i vrednuje njihovo ostvarivanje...

Nema vidljivih znakova promjena ni kod drugih relevantnih zakona. Tako su, recimo, procedure rješavanja predmeta iz nadležnosti lokalne uprave, koje imaju značajan uticaj na stvari koje analiziramo, regulisane zakonom o upravnom postupku, koji je u svemu zadržao duh drugog vremena i drugog vrijednosnog sistema. U pogledu rokova rješavanja predmeta, zakon insistira samo na maksimalno dozvoljenom vremenu rješavanja, što je u osnovi birokratski koncept efikasnosti (kad je krajnji rok za rješavanje). Po novom, korisnički orijentisanom konceptu, pitanje efikasnosti postaje prvenstveno pitanje brzine pružanja usluga: orijentacija prema korisniku traži što je moguće bržu uslugu, a zakonom propisani rokovi postaju samo krajnji okviri koji ne smiju da se premaše. Dakle, perspektiva se skoro u potpunosti mijenja: umjesto birokratskog gledanja unazad (do kada problem, postupak... treba da se riješi po zakonskim rokovima), gledamo preduzetnički, unaprijed (kada i kako najbrže možemo da riješimo problem, postupak... ne ugrožavajuću validnost postupka ni rješenja), umjesto reaktivnog ponašanja, karakterističnog za tradicionalno poimanje uprave, moderna uprava zahtjeva proaktivno ponašanje.

Očigledno je da ono što bismo mogli nazvati zvanična domaća politika u vezi sa lokalnom upravom u BiH, na normativnom planu, čitav niz važnih principa dobre uprave ne postavlja kao standard koji opštinske uprave treba da dostignu. Da stvar bude gora, ona ih ni ne promovise niti preporučuje. Cijeli kompleks stvari vezanih za promociju i primjenu koncepcije dobre uprave prepušten je inicijativi opštinskih uprava i međunarodnih organizacija. Ma koliko to grubo zvučalo, iz analize relevantnih zakona i programa, te nedostatka podzakonskih akata i preporuka, može se zaključiti da zvanična domaća politika u segmentu lokalne uprave (a vjerovatno i u drugim segmentima) naprosto ne poznaje principe korisničke orijentacije, efektivnosti, efikasnosti, kvaliteta...

Principi **otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti** znatno su više promovisani i regulisani aktuelnim zakonskim rješenjima. I Zakon o lokalnoj samoupravi RS i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (u nacrtu) regulišu skoro detaljno javnost rada organa lokalne samouprave, uključujući u sadržaj pojma javnosti rada ono što podrazumijevaju principi otvorenosti i transparentnosti. Takođe, detaljno su razrađena pitanja koja se tiču administrativnog nadzora nad radom jedinica lokalne samouprave<sup>48</sup>. Osim propisima o lokalnoj samoupravi, principi otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti promovisani su i nekim, za BiH potpuno novim propisima, karakterističnim za zemlje u tranziciji (propisi o slobodi pristupa informacijama, o javnim nabavkama, o sprečavanju sukoba interesa...).

## **Proces i programi reforme javne uprave u BiH**

*Kako stoji sa procesom i programima reforme javne uprave u BiH – koliko i kako vode računa o principima dobre uprave?*

---

<sup>48</sup> Kvalitet samih rješenja nije predmet analize.

Reforma javne uprave u BiH zvanično je otpočela prihvatanjem dokumenta «Reforma javne uprave - Naš program<sup>49</sup>» 28. marta 2003<sup>50</sup>. u Briselu od strane državnog i entitetskih premijera. Dokument postavlja orijentire za pripremu nedostajuće strategije za reformu javne uprave u BiH. Konceptija dobre uprave postavljena je kao osnovni cilj reforme: «Naš najvažniji cilj je stvaranje visokokvalitetne javne uprave u cijeloj Bosni i Hercegovini, što obuhvata profesionalnu državnu službu na svim nivoima. Javna uprava mora biti ekonomična i na pouzdan način upravljati javnim sredstvima, mora biti odgovorna, transparentna i efikasna u pružanju usluga»<sup>51</sup>. Razumljiv je akcenat na efikasnosti i društvenoj ekonomičnosti jer je udio javne potrošnje u GDP-u bio nepodnošljivo visok<sup>52</sup>. Prema tom dokumentu, reforma javne uprave u BiH ima pet osnovnih ciljeva:

- u pogledu organizacije, učiniti javnu upravu ekonomičnijom i bolje organizovanom,
- u pogledu finansiranja, osigurati da se novac poreskih obaveza troši ekonomično i transparentno,
- u pogledu osoblja, osigurati da državna služba bude profesionalna i da služi građanima<sup>53</sup>,
- u pogledu postupka, osigurati da javna uprava funkcionira u skladu sa najboljom praksom Evropske unije,
- u pogledu usluga, osigurati da javne usluge budu kvalitetne i prilagođene potrebama građana.

Iako je eksplicitno navedena tek u razradi poslednjeg cilja, lokalna uprava ima naglašen interes za što bržu i potpuniju realizaciju svakog od navedenih ciljeva. Sporno je, međutim, što se proces reformi sprovodi «odozgo nadole» (top-down), stavljajući u prvi plan centralizaciju, a u poslednji decentralizaciju, sa skoro zanemarivom ulogom predstavnika lokalne uprave u procesu reforme. Sadašnji prioriteti reforme<sup>54</sup> su:

- ✓ okončanje funkcionalne analize uprave na svim nivoima vlasti (sve funkcionalne analize trebale su biti završene do oktobra 2004. godine – *to se nije desilo ni do početka marta 2005.*)
- ✓ usvajanje strategije reforme javne uprave sa akcionim planom (strategija trebala biti kreirana na osnovu preporuka funkcionalnih pregleda i usvojena do kraja 2004. – *ni za ovo kašnjenje početkom marta 2005. nema nikakvih javnih obrazloženja ni nagovještaja novog roka*)
- ✓ nastavak aktivnosti na implementaciji zakona o državnoj službi
- ✓ nastavak aktivnosti na reformi odbrane i unutrašnjih poslova
- ✓ jačanje administrativnih kapaciteta za evropske integracije.

Ako sudimo po osnovnom programskom dokumentu reforme javne uprave u BiH, konceptija dobre uprave, makar na terminološkom planu, čini važan dio sadržaja reforme. Međutim, stepen razrade osnovnog dokumenta, te smjer i tempo implementacije, ne ostavljaju mjesta za optimizam, posebno ako čitavu stvar gledamo iz perspektive lokalne uprave. Aktuelni proces i programi reforme javne uprave u BiH, sudeći po sadašnjem načinu dizajniranja i tempu implementacije, pitanje transformacije lokalne uprave u moderan, korisnički orijentisan, efektivan i

---

<sup>49</sup> «Naš program» u stvari predstavlja neku vrstu sporazuma između vlada u BiH i međunarodne zajednice (predstavljene članovima Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira), a pripremljen je u najvažnijim crtama ranije od strane OHR-a bez bitnog uticaja domaćih vlada («Job and Justice – Our Agenda»).

<sup>50</sup> Program reforme javne uprave u RS sačinjen je ranije i verifikovan od strane Vlade RS još 2000. godine

<sup>51</sup> «Reforma javne uprave – naš program», Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira, Brisel, 28. marta 2003. ([www.mpr.gov.ba](http://www.mpr.gov.ba)), str. 4

<sup>52</sup> Prema nalazima Svjetske banke («Bosnia and Herzegovina – From Aid Dependency to Fiscal Reliance - A Public Expenditure and Institutional Review», October 2002, [www.worldbank.org.ba](http://www.worldbank.org.ba), str. 22) udio javne potrošnje dostizao je 2000. godine čak 63,9% GDP-a, znatno više nego u ostalim tranzicionim zemljama

<sup>53</sup> Civil Service – u engleskom je i u jezičkoj formulaciji sadržana suština korisničke orijentacije: služiti građanima

<sup>54</sup> Prema: «Srednjoročna strategija razvoja BiH – PRSP (2004-2007), april 2004, str. 148-150

efikasan sistem, ostaviće još dugo otvorenim, praktično zapostavljenim, samo na nivou deklarativnog, bez odgovarajućih normativnih rješenja i stvarnih implementacionih mehanizama.

### Projekti podrške razvoju lokalne uprave

Ono što se propušta na normativnom i reformskom planu, uveliko se odvija na praktičnom. Radi se o čitavom nizu projekata podrške razvoju opštinskih uprava, koji se odvijaju bez dovoljno međusobne koordinacije i skoro bez ikakvih sinergetskih efekata. Skoro svi ti projekti inicirani su i snažno podržani od strane spoljnih donatora, sa međunarodnim specijalizovanim organizacijama kao glavnim implementatorima<sup>55</sup>.

Vremenski najduža i projektno najraznovrsnija podrška razvoju lokalne uprave pruža se od strane OSCE Misije u BiH. Sadašnja tehnička pomoć fokusirana je na uspostavljanje efektivnog i transparentnog načina upravljanja budžetom i javnim troškovima, kao i na razvoju procedura interne kontrole. Takođe, obezbjeđuje se početna pomoć za uspostavljanje internih sistema upravljanja ljudskim resursima. Trenutno, OSCE-ov odjel za reformu javne uprave pruža tehničku podršku u 113 opština i vrši detaljnu procjenu u četiri kantona u FBiH<sup>56</sup>. Pitanje kvaliteta podrške lokalnim upravama koju pruža OSCE ostaje otvoreno, jer relativno mali broj savjetnika (34) pokriva znatno više opština, i to istovremeno u različitim područjima ekspertize.

Drugačije je sa projektima koji imaju određeniji tematski i geografski fokus. Za potrebe ove analize sažeto ćemo pokazati kako četiri projekta, koja su skoro u cjelini zasnovana na koncepciji dobre lokalne uprave, tretiraju principe dobre uprave.

**Tabela VI.1. Projekti usmjereni na uvođenje principa dobre uprave na lokalnom nivou**

Projekti	Fokus projekta u pogledu odabranih principa dobre uprave
Program lokalne uprave <sup>57</sup> Fonda otvoreno društvo BiH	Fokus se vremenom pomjerao: od efektivnosti (vizija razvoja, sistem vrijednosti, prioriteta), preko efikasnosti (unapređenje informacionog sistema, šalter sala, reinžinjerinng kritičnih procesa) do korisničke orijentacije (sistem upravljanja kvalitetom, stalno mjerenje zadovoljstva korisnika usluga). Paralelno je konstantno podizan stepen učešća građana u odlučivanju. Unapređenje transparentnosti posebno je izvedeno u obalsti javnih nabavki. Ostvarena je ravnoteža između aktivnosti obuke i konsaltinga.
MDP <sup>58</sup> / Program razvoja opština u regiji Doboja	U prvom planu je unapređenje efektivnosti opštinskih uprava stvaranjem jasne vizije razvoja, praćene odgovarajućim planovima, programima i projektima. Paralelno, ostvarena su izvjesna unapređenja u pogledu efikasnosti (informacioni sistem, šalter sala...). Unapređenje transparentnosti je ostvareno u domenu javnih nabavki kroz obuke i razradu opštinske dokumnetacije za javne nabavke. Važna komponenta projekta je unapređenje učešća građana u svim segmentima rada lokalne uprave. Inače, aktivnosti obuke su do sada bile nešto izraženije od aktivnosti konsaltinga.
LGSA <sup>59</sup> / Podrška lokalnoj upravi - USAID	Kompleksniji vid podrške u poređenju sa prethodna dva projekta. U prvom planu je istovremeno unapređenje efikasnosti pružanja usluga i korisničke orijentacije, u vidu opštinskih šalter sala, reinžinjerinnga administrativnih procesa i odgovarajuće programske podrške. Uvode se centri za informisanje

<sup>55</sup> Ipak, vodeća opštinska uprava u BiH po primjeni principa dobre uprave nije rezultat ovakve međunarodne podrške, već entuzijazma i liderskog potencijala opštinskog rukovodstva. Radi se o opštini Centar Sarajevo, koja je prva, bez ikakve podrške (često i bez ikakvog razumijevanja iz okruženja) uvela principe i mehanizme dobre uprave.

<sup>56</sup> Vidjeti više o ovome na: [www.oscebih.org/admin\\_reform](http://www.oscebih.org/admin_reform)

<sup>57</sup> Radi se o nizu međusobno povezanih projekata osmišljenih u okviru Programa lokalne uprave, kojima je u periodu od 2000. do 2004. godine obuhvaćeno desetak opština iz sjeveroistočnog i sjeverozapadnog dijela BiH. Glavni kreatori i implementatori ovih projekata su nevladine organizacije EDA iz Banjaluke i Centri civilnih inicijativa iz Tuzle.

<sup>58</sup> Projekat finansiran od strane SDC-a (Swiss Cooperation Office Bosnia and Herzegovina), implementator: Intercooperation Bern. Obuhvata desetak opština iz oba entiteta, geografski centar projekta je Doboj. Prva faza projekta trajala je od novembra 2001. do avgusta 2004. Trenutno je u toku druga faza, koja treba da traje do avgusta 2007.

	građana radi postizanja otvorenosti i transparentnosti. Kasnije se težište pomjera na efektivnost (planovi lokalnog ekonomskog razvoja i programi kapitalnih investicija). Pionirski pokušaji uvođenja partnerstva javnog i privatnog sektora u BiH na lokalnom nivou (za kapitalne investicije). Naknadno se aktivira i učešće građana, posebno u određivanju prioriteta projekata po mjesnim zajednicama.
GAP <sup>60</sup> / Projekat odgovornosti uprave – USAID i SIDA	Najkompleksniji vid podrške u poređenju sa prethodna tri projekta. Praktično obuhvata dobre prakse iz projekta LGSA u pogledu efikasnosti i korisničke orijentacije, kasnije vjerovatno i u pogledu efektivnosti, ali i uključuje i neke nove komponente od kojih je najvažnija komponenta uticaja na zakonodavstvo, kako bi se ojačala uloga i finansijska pozicija opština.

Bez obzira na izvjesne razlike, vidljive i iz ovog sažetog prikaza, može se reći da je koncepcija dobre uprave u punoj mjeri zastupljena tek u projektima podrške lokalnoj upravi. Ona u stvari predstavlja zajedničku pozadinu većine tih projekata, sa različitim interpretacijama i izvedbama karakterističnim za različite preferencije donatora, različite osnovne modele koji se koriste i različite implementatore.

### 3. Ide li praksa lokalne uprave u BiH ispred normativnih i reformskih rješenja?

*Ako principi i mehanizmi korisničke orijentacije, kvaliteta, efektivnosti i efikasnosti (za razliku od principa transparentnosti i odgovornosti) nisu makar promovisani niti jednim zakonskim i podzakonskim aktom, da li onda uopšte možemo očekivati, tražiti ili analizirati njihovu primjenu u praksi lokalnih uprava u BiH?*

Paradoksalno, odgovor je da možemo. Kao što je već nagoviješteno, u praksi se ipak odvija (više spontano i samoinicijativno, a često uz podršku međunarodnih donatora i implementatora) transformacija lokalne uprave - od birokratskog koncepta ka servisu građana i partnerstvu javnog i privatnog sektora... Dobri poznavaoци mogu uočiti rastući niz kvalitetnih promjena, ali se još uvijek radi o pojedinačnim inicijativama i projektnom pristupu, a ne o sistemskim i institucionalnim promjenama.

To potvrđuje i dominantna percepcija javne uprave, koja obuhvata sve nivoe uprave, ali se može pretpostaviti da su odgovori anketiranih dobrim dijelom izvedeni iz iskustva sa lokalnom upravom, sa kojom imaju najviše posla. Naime, UNDP je 2003. objavio rezultate obimnog istraživanja percepcije uprave iz ugla građana, privrednika i državnih službenika<sup>61</sup>. Anketa o radu državne uprave na svim nivoima vlasti u BiH provedena je među 1.891 ispitanikom iz tri uzorka (507 građana, 487 privrednika i 901 državni službenik iz 51 opštine, Brčko distrikta i svih nivoa institucija vlasti u BiH).

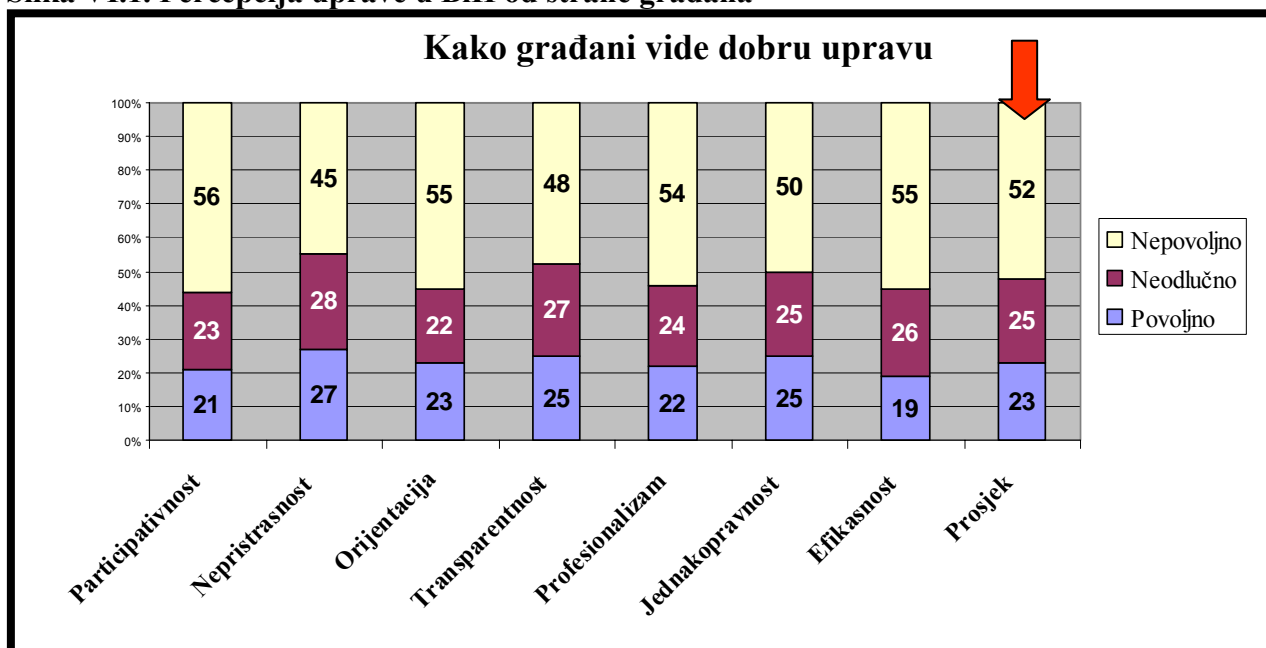
Rezultati su prilično nepovoljni kod svih grupa ispitanika. Prenosimo, radi ilustracije, viđenje građana:

<sup>59</sup> Projekat finansiran od strane USAID-a, vodeći implementator je PADCO Inc. Obuhvata petnaestak opština u sjeveroistočnom dijelu BiH. Projekat završava u julu 2005.

<sup>60</sup> Projekat finansiran od strane USAID-a i švedske SIDA-e, vodeći implementator je DAI Inc. Započeo u avgustu 2004., treba da traje do avgusta 2007. godine. Obuhvatiće oko 40 opština u svim dijelovima BiH.

<sup>61</sup> "Governance Perception Survey in Bosnia and Herzegovina", UNDP B&H, CSSC Programme, May 2003

Slika VI.1. Percepcija uprave u BiH od strane građana



Očigledno je da dominira negativna, nepovoljna percepcija javne uprave u svim aspektima koji se direktno odnose na primjenu principa dobre uprave:

- ❖ Nepovoljna percepcija nepristrasnosti (45%), profesionalizma (54%) i jednakopravnosti (50%) upućuju na nizak stepen poštovanja principa pouzdanosti i predvidivosti (pravne sigurnosti),
- ❖ Nepovoljna percepcija orijentacije (čak 55%) vodi konstataciji da je birokratska orijentacija još uvijek znatno prisutnija od korisničke,
- ❖ Najniži stepen pozitivne, povoljne percepcije efikasnosti (samo 19%) pokazuje koliko su građani nezadovoljni brzinom, kvalitetom i cijenom usluga javne uprave,
- ❖ Nepovoljna percepcija transparentnosti (48%) pokazuje da je uprava još veoma daleko od pune primjene transparentnosti i otvorenosti,
- ❖ Najviši stepen negativne, nepovoljne percepcije participativnosti pokazuje da su građani veoma nezadovoljni prilikama za učešće u kreiranju odluka uprave i rješavanju problema zajednice.

Pojednostavljeno, možemo reći da nezadovoljstvo građana primjenom principa dobre uprave u BiH znatno veće nego zadovoljstvo, i da varira između 45 i 55 procenata.

### Šta odlikuje najbolje

S druge strane, u nekoliko opštinskih uprava koje prednjače<sup>62</sup> u pogledu primjene principa dobre uprave, redovna ispitivanja korisnika pokazuju znatno povoljniju percepciju: procenat anketiranih koji ističu zadovoljstvo uslugama i radom opštinske uprave kreće se već stabilno između 80 i 90%. Radi se, naravno, o opštinama koje predstavljaju lidere promjena<sup>63</sup>, karakteristične prvenstveno po uvedenom sistemu upravljanja kvalitetom (serije ISO 9001:2000)<sup>64</sup> koji, u najboljim slučajevima, odlikuje:

<sup>62</sup> Radi se o opštinama Centar Sarajevo, Laktaši i Tešanj, koje su prve uvele mehanizme redovnog ispitivanja zadovoljstva korisnika uslugama i radom opštinske uprave

<sup>63</sup> Uz pomenute tri opštinske uprave posebno vrijedi istaći Banjaluku, Tuzlu, Gradačac, Srebrenik, Derventu, Jablanicu, Novo Sarajevo, Novi Grad Sarajevo, Lukavac...

<sup>64</sup> Ovdje odmah treba upozoriti i na pogrešne upotrebe ideje o uvođenju sistema upravljanja kvalitetom u opštinsku upravu, kada se dobijanje ISO sertifikata pretpostavlja stvarnom reinžinjeringu procesa i cjelokupnog sistema konkretne

- ✓ sve izraženija korisnička orijentacija, sa sve suptilnijim instrumentima istraživanja zadovoljstva korisnika i brzim prilagođavanjem usluga i procedura njihovim zahtjevima;
- ✓ kreativno i odgovorno upravljanje razvojem opštine u svim segmentima nadležnosti opštinske uprave (često i više od toga), jasni i opšteprihvaćeni razvojni i operativni planovi, razvijen sistem praćenja i vrednovanja ostvarenja;
- ✓ rastući obuhvat i kvalitet javnih usluga;
- ✓ znatno unaprijeđena efikasnost u pružanju usluga, ostvorena
  - reinžinjerinom ključnih procesa;
  - uspostavljanjem savremenih mikroorganizacionih rješenja i savremenog kompjuterizovanog integrisanog informacionog sistema, sa kvalitetnim programskim rješenjima i umrežavanjem;
  - uspostavljanjem šalter sale po principu »sve na jednom mjestu za korisnike usluga«;
  - pojednostavljuvanjem procedura, postupaka i uputstava, te decentralizacijom usluga prema mjesnim zajednicama, čak i do kućnog praga korisnika;
  - uspostavljanjem savremenog koncepta i mehanizama upravljanja ljudskim resursima, promocijom i uvođenjem koncepta stalnog usavršavanja zaposlenih;
  - uspostavljanjem standarda i normi izvršenja...
- ✓ znatno unaprijeđena javnost i transparentnost rada opštinske uprave, ostvorena
  - uspostavljanjem savremenih, tehnički i kadrovski osposobljenih info centara, sa politikom komuniciranja koja je potpuno jednostavna i razumljiva;
  - uspostavljanjem administrativnih i drugih ureda u mjesnim zajednicama, koji olakšavaju kontakte između lokalne vlasti i građana;
  - uspostavljanjem pisanih procedura kroz koje se ovaj princip u značajnoj mjeri primjenjuje, te stalno prati, analizira i poboljšava;
  - razvijenim sistemom i praksom internih revizija;
  - redovnim, makar mjesečnim objavljivanjem svih podataka vezanih za prikupljanje i trošenje opštinskog budžeta, na način dostupan najširoj javnosti
  - detaljnom razradom dokumentacije i uvođenjem potpuno transparentnih procedura za sve javne nabavke;
  - stalnim izdavanjem informativnih biltena, uspostavljanem web stranice, te drugim načinima koji osiguravaju brzo, jednostavno i potpuno informisanje građana i korisnika usluga;
  - postavljenem kompetentnih službenika za informisanje i odnose sa javnošću;
  - osiguranjem dvosmjerne komunikacije sa građanima (anketiranje, elektronska komunikacija, otvorena telefonska linija, forumi...);
  - podsticanjem stanovnika i lokalnih organizacija da se, direktno ili indirektno, uključe u izradu ili implementaciju projekata koji se provode u njihovim sredinama;
  - normativnim regulisanjem i stalnom brigom da se, pogotovo kroz organe mjesnih zajednica, građani redovno i potpuno informišu...

Niz ovih rješenja standard izričito ne zahtijeva, ali ih zahtijeva dobro upravljanje, sistem upravljanja kvalitetom. Uz uveden kompleksan sistem upravljanja kvalitetom, većina ovih opština je osnovne principe i mehanizme dobre uprave ugradila u novi sistem vrijednosti, obavezujući za sve, u vidu Kodeksa dobre lokalne uprave koji predstavlja «skup principa i vrijednosti kojima se omogućuje tranzicija lokalne uprave u BiH u domenu rada i ponašanja ka modernom i kvalitetnom

servisu građana, te podsticanju i usmjeravanju lokalnog ekonomskog i socijalnog razvoja<sup>65</sup>. Kodeksom se praktično uvode i razrađuju principi i mehanizmi efikasnosti, transparentnosti, participacije i odgovornosti kao vodeći u radu svih segmenata opštinske uprave i ponašanju svih lokalnih aktera, od rukovodilaca i zaposlenih u opštinskoj upravi do vijećnika/odbornika.

Primjer Statuta i drugih akata opštine Centar Sarajevo<sup>66</sup> predstavlja vjerovatno najbolji domaći primjer razrade i primjene principa dobre uprave na lokalnom nivou, posebno u pogledu otvorenosti, transparentnosti i učešća građana.

Projekat «Najbolje prakse lokalne uprave u BiH»<sup>67</sup> na najbolji način je pokazao dostignut visok nivo primjene principa efikasnosti, transparentnosti i participacije (u opštinama Centar Sarajevo, Laktaši, Tešanj, Gradačac, Banjaluka...), te ohrabrujuću zainteresovanost drugih opština za primjenu sličnih rješenja u svojim sredinama. Posebno je zanimljiv podatak da su, od šest nagrađenih opštinskih praksi, četiri kreirane bez ikakve, tehničke ili finansijske, međunarodne podrške, dok su dvije imale ograničenu tehničku pomoć od domaćih konsultantskih kuća i finansijsku pomoć od donatora. Niti jedna od nagrađenih opštinskih praksi nije kreirana u okviru projekata sa znatnom međunarodnom tehničkom i finansijskom podrškom. Glavna naučena lekcija mogla bi se formulirati na sljedeći način: **što je veće domaće učešće u projektima vezanim za dobru upravu u BiH, bolji su rezultati tih projekata**. A kao zajednički imenitelj opština koje ostvaruju najbolje prakse možemo da definišemo dvije ključne stvari: **visok nivo uvođenja informacionih tehnologija u poslovanje i uvođenje sistema upravljanja kvalitetom**.

### Šta je sa ključnim planskim instrumentima

Dobre opštinske uprave u BiH sve više ispoljavaju preduzetništvo i inovativnost u hvatanju u koštac sa izazovima lokalnog ekonomskog razvoja, iako ne raspolažu ključnim administrativnim i fiskalnim instrumentima za rješavanje ove vrste problema. Paralelno sa stvaranjem Srednjoročne strategije razvoja BiH<sup>68</sup> i pet regionalnih razvojnih strategija, vodeće opštinske uprave kreiraju svoje strategije ekonomskog razvoja. Te strategije su, u najboljim slučajevima<sup>69</sup>, zasnovane na partnerstvu javnog, privatnog i nevladinog sektora i nizu programa i projekata kojima se unapređuje lokalno poslovno okruženje, olakšava i podstiče dinamičan razvoj malih i srednjih preduzeća, stvara preduzetnička klima i kultura, podstiče seosko preduzetništvo, intenziviraju interakcije na lokalnom tržištu rada i formira ekološka kultura. Dvije se bitne stvari na ovaj način mijenjaju u kulturi upravljanja opštinom: uspostavljaju se kvalitativno nove, partnerske interakcije između javnog, privatnog i nevladinog sektora, s jedne strane, i uvodi dugoročno, višegodišnje upravljanje opštinskim resursima, s druge strane. Sem veoma ograničenih administrativnih i fiskalnih instrumenata kojima opštine raspolažu (zbog centralizacije), sve izraženiji postaje problem nedostatka stručnjaka, timova i organizacija za bavljenje razvojem. Primjetna praksa formiranja opštinskih razvojnih agencija ne rješava suštinski dio problema: nedostatak «kritične mase» ljudi i znanja za rješavanje razvojnih problema i upravljanje projektnim ciklusom.

Stanje varira i u domenu kreiranja i donošenja ključnih planskih dokumenta kojima opštinske uprave vrše regulaciju i upravljanje opštinom, posebno u pogledu prostornih, urbanističkih i regulacionih planova. Nema jedinstvenog pristupa ni podataka za BiH, tako da ćemo stanje prikazati po entitetima.

<sup>65</sup> «Razvoj lokalne uprave» (Izveštaj o projektu «Uvođenje principa i mehanizama transparentne, efikasne i korisnički orijentisane lokalne uprave u BiH»), EDA Banjaluka, 2002, str. 44-46. Vidjeti prve primjere takvog kodeksa, razrađenog od strane opštinskih timova i usvojenog konsensusom od opštinskih skupština / vijeća u opštinama Laktaši, Tešanj, Srebrenik...

<sup>66</sup> Vidjeti u: Lj. Marković «Modernizacija lokalne uprave i samouprave», str. 37-106. Da opština Centar predstavlja primjer kvalitetne uprave i u međunarodnim okvirima, potvrđuje činjenica da je dobila deset prestižnih međunarodnih nagrada za kvalitet usluga koje pruža korisnicima.

<sup>67</sup> Radi se o projektu iniciranom i podržanom od strane Fonda otvoreno društvo BiH, 2003. godine

<sup>68</sup> «Srednjoročna razvojna strategija BiH – PRSP (2004-2007)», april 2004.

<sup>69</sup> Kao i u slučaju uvođenja sistema upravljanja kvalitetom, i ovdje nisu rijetke situacije površnog i «pomodnog» pristupa strateškom planiranju, tako da se dešava da se usvojeni strateški planovi pokazuju kao neupotrebljivi.

Stanje u Republici Srpskoj<sup>70</sup> sažeto se može prikazati na sljedeći način:

- ✓ Godine 1996. urađen je Etapni Prostorni plan RS 1996-2015. koji obuhvata prostor cijele RS<sup>71</sup> (ovaj plan treba da predstavlja okvir u koji se uklapaju regionalni i opštinski prostorni planovi).
- ✓ Od ukupno 64 opštine u RS, trenutno 32 opštine (ili 50%) imaju usvojene opštinske prostorne planove. U toku je izrada još pet opštinskih prostornih planova i jednog regionalnog (za Istočno Sarajevo), koji obuhvata sedam opština. Tako dolazimo do broja od 44 opštine u RS (nešto više od dvije trećine) koje imaju ili će uskoro imati usvojene prostorne planove. Poseban problem je ažurnost prostornih planova – 29 opštinskih prostornih planova (66% ili dvije trećine) nisu ažurni, odnosno donešeni su prije 1992. godine u znatno drugačijim ekonomskim, socijalnim i političkim okolnostima.
- ✓ Od ukupno 64 opštine u RS, trenutno 36 opština (ili 56%) ima usvojene urbanističke planove. U toku je izrada urbanističkih planova za još tri opštine, tako da će se broj opština sa usvojenim urbanističkim planovima uskoro popeti na 39 (ili 61%). I ovdje je neažurnost veliki problem: 27 opštinskih urbanističkih planova (ili 69%) donešeno je prije 1992. godine.
- ✓ Nema ažurnih podataka za stanje regulacionih planova u 2005. godini. U 2001. godini u 44 opštine bilo je 256 regulacionih planova za gradsko područje, a 51 regulacioni plan za vangradsko područje. Ukupno 16 opština (ili 25%, dakle jedna četvrtina) nije imalo ni jedan regulacioni plan. Najviše urađenih regulacionih planova imala je Banja Luka – 70 za gradsko i 19 za vangradsko područje.
- ✓ Poseban problem je neusklađenost planova po hijerarhiji, jer opštinski prostorni planovi najvećim dijelom nisu usklađeni sa Etapnim prostornim planom RS, a urbanistički planovi nisu usklađeni sa opštinskim prostornim planovima.

Za Federaciju BiH naprosto nije bilo moguće u kratkom roku obezbijediti ni približno sličan nivo preciznosti podataka. Mali dio prikupljenih podataka daje sljedeću skicu stanja:

- ✓ Ne postoji Prostorni plan Federacije BiH, a neće ga ni biti u kratkom roku. Nema više ni zakonskih pretpostavki za njegovu izradu, jer je Zakon o prostornom uređenju Federacije BiH, usvojen 2002. nakon dugogodišnje procedure, odlukom Ustavnog suda FBiH (krajem 2004.) stavljen van snage. Tako je na kantone prenesena nadležnost donošenja prostornih planova, bez poštovanja pravila prostorne piramide i bez obaveze međusobne koordinacije;
- ✓ Još od 2000. godine većina kantonalnih skupština je u svoje programe rada uvrstila i pristupanje izradi prostornih planova kantona. Stanje realizacije je šaroliko:
  - Tuzlanski kanton ima usvojen Prostorni plan (izrađen uz pomoć Kanadskog Urbanističkog zavoda);
  - Za Sarajevski kanton u toku je završna faza izrade Prostornog plana;
  - U Srednjobosanskom kantonu Prostorni plan je u fazi usvajanja nacрта;
  - U Zeničko-dobojskom kantonu u toku je izrada analitičke dokumentacione osnove i prikupljanje podataka iz svih 12 opština;
  - U Unsko-sanskom kantonu tek otpočinju aktivnosti na pripremama za izradu;
  - Nema podataka da su ostali kantoni preduzeli pripremne korake za izradu prostornih planova;
- ✓ Nema pouzdanih podataka o stanju prostornih i urbanističkih planova po opštinama u FBiH. Pretpostavlja se da je stanje vrlo šaroliko, da u nizu opština prostorni i

<sup>70</sup> Prikazano prema «Informaciji o stanju i izradi prostorne i urbanističke dokumentacije po opštinama i gradovima u RS», pripremljenoj u oktobru 2001. od strane Urbanističkog zavoda RS. Podaci za period 2001-2005 prikupljeni su usmeno iz istog izvora.

<sup>71</sup> Tačnije, urađena je prva etapa, koja obuhvata period 1996-2001. Druga etapa, koja obuhvata 2001-2015. još nije završena.



urbanistički planovi nisu ažurirani, da je najbolje stanje u sjedištima kantona, a najgore u novoformiranim opštinama.

Osim problema nepokrivenosti niza opština prostornim, urbanističkim, pa i regulacionim planovima, te problema neažurnosti i hijerarhijske neusklađenosti planova, kritično je stanje i sa urbanističkim zavodima i drugim specijalizovanim konsultantskim kućama za izradu planova. Veliko je pitanje da li ove kuće mogu kvalitetno zadovoljiti velike potrebe opština u pogledu kreiranja planskih instrumenata. Otvoreno je i pitanje metodologije planiranja sa aspekta aktivnog učešća građana i interesnih grupa u procesu planiranja. Vrlo je važno da se učešće građana obezbijedi već u početnoj fazi, a ne da se ograniči samo na raspravu o već utvrđenom nacrtu. Anketiranje građana koji žive u određenom području može biti dobar metod i može znatno doprinijeti izradi kvalitetnih smjernica već u početku planiranja. Nažalost, ovo se pri izradi planova najčešće zanemaruje, pa se problemi i poteškoće naknadno javljaju.

### **Jaz između vodećih i ostalih**

Iako je sve više inovativnih, praktičnih rješenja na terenu, još uvijek je veliki jaz između rastuće grupacije opštinskih uprava, koje primjenjuju principe dobre uprave, i ostalih, još uvijek naglašeno birokratskih sredina. «Određen broj opština u oba entiteta prolazi kroz obuke iz dobre uprave, fiskalnog upravljanja, uslužne orijentacije itd. koji je već stvorio podjelu na prvorazredne i drugorazredne opštine.»<sup>72</sup> Ključne slabosti<sup>73</sup> birokratskih, još uvijek nereformisanih opštinskih uprava u svim dijelovima BiH, mogu se sažeti na sljedeći način:

- nedostatak ključnih planova i programa - opštinsko vođstvo nije u stanju da kreativno i odgovorno upravlja razvojem opštine i opštinske uprave, često zbog nedostatka vizije i upravljačkih kapaciteta
- projektovani i operativni sistem uprave je birokratski, a ne korisnički orijentisan
  - suviše komplikovane i dugotrajne procedure
  - građanin mora da prikuplja razne saglasnosti i potvrde neophodne za rješavanje predmeta, umjesto da papiri i informacije “hodaju”;
- nizak nivo razvijenosti informacionih sistema i, uopšte, primjene IT u radu uprave (nema ni ozbiljnih početaka rada na promovisanju e-governance);
- nema razrađenog sistema upravljanja ljudskim resursima, nedovoljna stručnost osoblja, profesionalni standardi i kriteriji potisnuti političkim kriterijima;
- zakonom predviđeni rokovi za obradu predmeta pravnih i fizičkih lica često se “probijaju”, posebno kod kompleksnijih i zahtjevnijih usluga (npr. urbanističkih);
- nizak nivo obuhvata stanovništva javnim uslugama, nizak kvalitet javnih usluga
- malo ili nikakvo stvarno učešće javnosti u procesu kreiranja budžeta i nedovoljna transparentnost u njegovom trošenju,
- nedovoljne, često vrlo oskudne pisane procedure,
- nerazvijen sistem i prakse interne revizije,
- nerazrađene i netransparente procedure javnih nabavki,
- zapostavljeni odnosi s javnošću...

Relativno nizak nivo transparentnosti i odgovornosti u takvim opštinama uzrokuje da je percepcija korumpiranosti opštinskih službenika u 2004. godini još uvijek veoma visoka – nalaze se na trećem mjestu<sup>74</sup> (iza ljekara ili medicinskog osoblja, i policajaca) ali je vidljivo statistički značajno smanjenje u odnosu na 2002. godinu (-9.14). Opada i broj građana koji smatraju da su svi opštinski službenici umiješani u korupciju i raste broj onih koji smatraju da su samo neki korumpirani. Ipak, nešto više od polovine građana još uvijek smatra da je korupcija prisutna u

<sup>72</sup> «Sistem nacionalnog integriteta», Transparency International BiH, 2004, str. 105

<sup>73</sup> Radi se o terenskim nalazima i iskustvima autora ovog dijela analize

<sup>74</sup> «Studija percepcije korupcije 2004», Transparency International BiH, 2004, str. 24 i 25

opštinskim upravama, ali se taj procenat vremenom smanjuje, tako da je 2004. za 12%<sup>75</sup> manji u odnosu na istraživanje iz 2002. Kako autori studije upozoravaju, prilično visok i zabrinjavajući procenat percepcije korupcije u opštinskoj upravi ne znači da je ona prisutnija nego na ostalim nivoima, već se radi naprosto o tome da građani većinu svojih poslova obavljaju na opštinskom nivou, a znatno manje imaju potrebe za rješavanjem problema na višim nivoima uprave.

Loša percepcija je djelimično rezultat i još uvijek neodlučene terenske borbe između profesionalizacije i politizacije opštinske uprave. Insistiranje na striktnoj primjeni institucije javnog konkursa daje pozitivne rezultate. Ipak, »uprkos primjećenom napretku koji je ostvaren u proteklom periodu, opštine su u velikoj mjeri ostale legla stranačkog politikanstva i generatori zapošljavanja po partijskoj liniji, te stoga i dalje dobivaju loše ocjene građana zbog prisustva korupcije u njihovim redovima.«<sup>76</sup> Još je uvijek nedodirnut dio problema koji se tiče izabраних vijećnika/odbornika, koji u praksi odgovornost prema rukovodstvima svojih političkih partija stavljaju na prvo, a prema građanima koji su ih birali na poslednje mjesto.

Da stvar bude gora, politizacija uprave, česte političke promjene i bespoštedne političke borbe koje se sa viših nivoa prenose na lokalni nivo, predstavljaju ozbiljnu prijetnju održivosti dobrih praksi u vodećim opštinama u BiH. U okolnostima gdje je sve podložno političkim upotrebama i zloupotrebama, u društvu u kojem nije ni blizu izgrađen sistem vrijednosti koji bi najbolje postavljao kao uzor ostalima, otvoreno je pitanje da li će najbolji moći da održe ritam stalnog napretka, ili će se naprosto i oni početi utapati u opšti depresivni ambijent.

### Stanje se stalno mijenja

Slika stanja u pogledu primjene principa dobre uprave na lokalnom nivou u BiH stalno se mijenja. Ipak, pokušaćemo »uhvatiti trenutak«, dakle dati procjene<sup>77</sup> o trenutnom stanju, ali i očekivanim, skoro izvjesnim rezultatima u vremenskom horizontu do 2007. godine.

U pogledu uvođenja sistema upravljanja kvalitetom u opštinsku upravu, procjene izgledaju ovako:

- ✓ Sistem upravljanja kvalitetom (serije ISO 9001:2000) uveden je u devet<sup>78</sup> opštinskih uprava. U tri opštinske uprave (Centar Sarajevo, Tešanj i Laktaši) već je uspješno izvršena i prva resertifikacija sistema;
- ✓ U toku je uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u tri<sup>79</sup> opštinske uprave;
- ✓ Još pet<sup>80</sup> opštinskih uprava su donijele odluke i planirale sredstva za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom. Trenutno su u fazi raspisivanja tendera za izbor konsultantske kuće koja treba da im pomogne u pripremi uprave za uvođenje sistema;
- ✓ U toku je predkvalifikacijski proces za opštine Sarajevske ekonomske regije, u organizaciji SERDA-e (šesnaest opština i grad Istočno Sarajevo).

U pogledu primjene osnovnih principa i uvođenja mehanizama dobre uprave u opštinama, procjene su sljedeće:

- ✓ Napredan nivo primjene principa, sa nizom mehanizama dobre uprave ostvaruje se stabilno u desetak opština. Još najmanje dvadesetak<sup>81</sup> opština otpočelo je sa ozbiljnim uvođenjem, nakon obavljenih priprema u toku prethodne dvije godine.

<sup>75</sup> Isto, str. 126

<sup>76</sup> «Sistem nacionalnog integriteta», str. 105

<sup>77</sup> Radi se o autorskim procjenama (prva polovina aprila 2005. godine), zasnovanim na stalnom i stvarnom uvidu u stanje na lokalnom nivou, završene i tekuće donatorske projekte, njihove ostvarene i očekivane efekte... Uključene su i procjene nekolicine uistinu dobrih poznavalaca prilika na lokalnom nivou u BiH.

<sup>78</sup> Centar Sarajevo, Laktaši, Tešanj, Srebrenik, Derventa, Novi Grad Sarajevo, Banja Luka, Jablanica i Lukavac

<sup>79</sup> Novo Sarajevo, Stari Grad Sarajevo i Gradačac

<sup>80</sup> Bihać, Kiseljak, Tuzla, Gračanica i Novi Travnik

<sup>81</sup> Radi se o opštinama obuhvaćenim ranije navedenim projektima USAID-a (u Srednjoj i Sjevernoistočnoj Bosni), SDC-a (Doboj i okolne opštine).

- ✓ U toku je priprema najmanje tridesetak<sup>82</sup> opština za uvođenje principa i različitih mehanizama dobre uprave;
- ✓ Postoje planovi i obezbijena sredstva za pripremu još najmanje tridesetak<sup>83</sup> opština za uvođenje principa i mehanizama dobre uprave, pretežno u 2006. i 2007. godini.

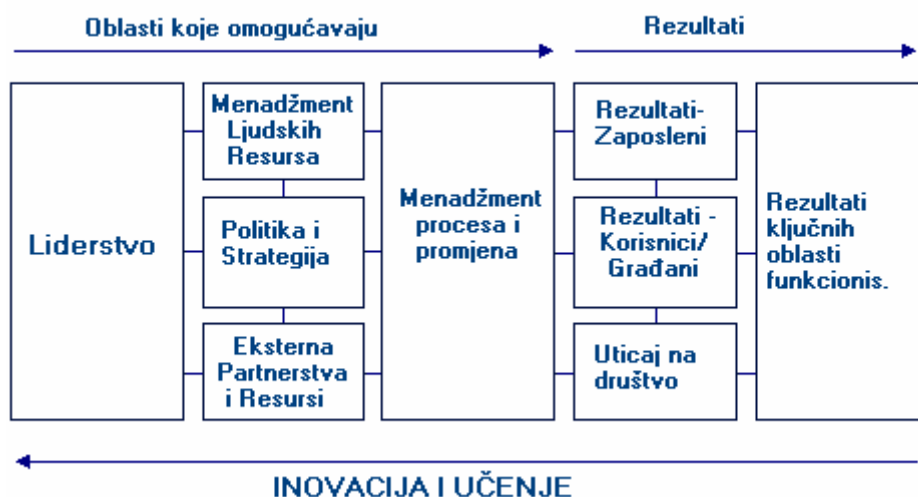
#### 4. Poređenje stanja sa standardima Evropske unije

Kao što je već rečeno, **osnovni evropski principi za javnu upravu** obuhvataju:

- ✍ Pouzdanost i predvidivost (pravnu sigurnost)
- ✍ Otvorenost i transparentnost
- ✍ Odgovornost
- ✍ Efikasnost i efektivnost.

U dosadašnjem toku analize stanja lokalne uprave u BiH konstatovani su pozitivni pomaci u ostvarivanju svih ovih principa, ali u relativno malom broju opštinskih uprava. Drugim riječima, uočene su znatne razlike u kvalitetu ispunjavanja ovih standarda između manjine iznutra reformisanih opštinskih uprava i većine još uvijek birokratskih i nereformisanih sredina, koje nisu u stanju ni da otpočnu taj proces bez intenzivne i obuhvatne spoljne pomoći.

**Evropski standardi za javne organizacije** eksplicitno su dati u vidu «zajedničkog okvira za procjenu» (CAF – Common Assessment Framework)<sup>84</sup>, kreiranog od strane Evropskog instituta za javnu upravu. CAF je metodologija razvijena kao instrument podrške javnim administracijama u Evropi u cilju razumjevanja i korišćenja principa upravljanja kvalitetom. Osnovni model koji objašnjava svrhu primjene CAF-a ga objašnjava u širem kontekstu reforme u upravi. Suština ovog modela, zasnovanog na ideji izvrsnosti, svodi se na stvaranje operativnih pretpostavki (metodologije i alata) za samoevaluaciju, poređenje sa drugima (boljima, naprednijima) i stalnom razvijanju vlastitih kapaciteta i performansi. On obezbjeđuje jednostavan okvir za korišćenje prilikom samoprocjenjivanja organizacija u javnom sektoru.



<sup>82</sup> Prve grupacije opština obuhvaćenih USAID-ovim projektom GAP i Projektom razvoja zajednica (finansiranim iz IDA kredita).

<sup>83</sup> Druge grupacije opština obuhvaćenih sa prethodna dva projekta.

<sup>84</sup> «The Common Assessment Framework (CAF) – Improving an organisation through self-assessment», European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004.

Ova metodologija objašnjava ključne implikacije 9 navedenih kriterijuma boljim razumjevanjem važnosti svakoga ponaosob i njihovih međusobnih odnosa unutar svake javne uprave. Time se stvara dobra osnova za identifikovanje oblasti u kojim se prioritetno zahtijeva poboljšanje u odnosu na svoje rezultate, ali i rezultate drugih uprava. Prema ovoj metodologiji, oblasti koje se utiču na performanse javne administracije su: liderstvo, politika i strategija, menadžment ljudskih resursa, partnerstva i resursi, i upravljanje procesima i promjenama. Rezultati koji su pokazatelj stanja performansi su: rezultati korisničke orijentacije, rezultati u vezi sa zaposlenima, rezultati u odnosu na širu društvenu zajednicu, i rezultati ključnih oblasti za funkcionisanje.

Vrijedi pomenuti da je EDA Banjaluka krajem 2004. godine otpočela projekat adaptacije i uvođenja CAF metodologije za samoprocjenu opštinskih uprava u BiH, sa krajnjim ciljem ta tako prilagođena metodologija u 2006. godini postane zvanična i opšteprihvaćena od strane opštinskih uprava i drugih relevantnih aktera u BiH.

**Zahtjevi aktuelnog standarda kvaliteta (ISO 9001:2000)** takođe se mogu tretirati kao evropski standardi za javnu upravu. Oni podrazumijevaju osam osnovnih principa dobrog upravljanja:

- ✓ Usmjerenost na korisnika (korisničku orijentaciju)
- ✓ Liderstvo
- ✓ Uključenost (aktivno sudjelovanje) saradnika
- ✓ Procesni pristup
- ✓ Sistemski pristup upravljanju
- ✓ Stalno poboljšavanje
- ✓ Odlučivanje na osnovu činjenica
- ✓ Obostrano korisni odnosi sa dobavljačima.

I evropski principi za javnu upravu, i CAF model, i sistem upravljanja kvalitetom u stvari insistiraju na razradi i primjeni principa dobre uprave. Iz djelimično različitih perspektiva (upravnog prava i upravljanja) sva tri pristupa govore o istom i imaju isti cilj.

Kao što su već pokazale najbolje opštinske prakse u BiH, moguće je dostići standarde Evropske unije ovdje i sada. Te prakse predstavljaju vrijedan potencijal koji treba iskoristiti na najbolji način. Takođe, treba iskoristiti povoljnu, stimulativnu klimu koju su proizvele na terenu. Ali, taj izazov i nimalo lak posao ne može biti prepušten samo entuzijazmu opštinskih načelnika i njihovih saradnika, niti pomoći donatora i konsultanata. Niti se može očekivati od opštinskog nivoa da jedini dostigne evropske standarde, dok se viši i moćniji nivoi vlasti nastavljaju ponašati po balkanskim standardima.

## 5. Pregled najvažnijih problema

Navešćemo najvažnije probleme, registrovane tokom analize:

- ◊ Nema obuhvatne, jasne i konsistentne domaće javne politike u vezi sa promocijom i uvođenjem principa i mehanizama dobre uprave:
  - Odsustvo bilo kakvog normativnog regulisanja niza ključnih principa dobre uprave (korisničke orijentacije, efektivnosti, efikasnosti, kvaliteta);
  - Nedostatak domaćeg vlasništva i liderstva u kreiranju i sprovođenju reforme javne uprave – prepuštanje ključnih pitanja vezanih za reforme javne uprave donatorskim projektima i strancima;
  - Kašnjenje u ostvarenju procesa reformi javne uprave;
- ◊ Zanemarenost lokalnog nivoa u aktuelnom programu reforme javne uprave u BiH:
  - Dominira top-down (naredbodavna linija, odozgo-prema dole) pristup u kreiranju i sprovođenju reforme javne uprave - prioritet je uspostavljanje funkcionalne države, a potpuno je zanemareno uspostavljanje funkcionalne opštine (nivoa na kojem se ostvaruje najveći dio potreba građana);
  - Zanemariva uloga predstavnika lokalne uprave u procesu reforme;
- ◊ Generalno negativna percepcija stanja uprave u BiH na svim nivoima u pogledu svih principa dobre uprave;
- ◊ Nepovjerenje građana u lokalnu upravu, uzrokovano negativnom percepcijom korumpiranosti opštinskih službenika;
- ◊ Nedostatak kvalitetne „meke“ infrastrukture“ i instrumenata za razvoj opština i opštinske uprave:
  - Nedovoljna pokrivenost opština razvojnim, prostornim, urbanističkim i regulacionim planovima, uz izražene probleme neažurnosti, hijerarhijske neusklađenosti planova i nedovoljno kvalitetne podrške urbanističkih zavoda i projektnih biroa;
  - Veoma ograničeni fiskalni i administrativni instrumenti kojima opštinske uprave mogu uticati na razvoj opština;
  - Nedostatak stručnjaka, timova i organizacija za bavljenje razvojem na opštinskom nivou;
- ◊ Jaz između malog broja vodećih opštinskih uprava (koje odlikuje visok nivo primjene informacionih tehnologija i uvođenje sistema upravljanja kvalitetom) i većine još uvijek naglašeno birokratskih sredina (sa slabim vođenjem i rezultatima, niskim nivoom primjene IT, vrlo oskudnim resursima...);
- ◊ Praksa politizacije svega i svačega i na lokalnom nivou često ugrožava profesionalizam opštinske uprave.

S druge strane, na terenu se odvija vrlo snažan proces unapređenja opštinskih uprava...

## VII

# UČEŠĆE GRAĐANA

### 1. Aktivno učešće građana – suština lokalne demokratije

Učešće građana podrazumijeva svaku aktivnost kojom se građani uključuju u proces donošenja javnih odluka i tako utiču na kvalitet svog i života svojih sugrađana. Uloga građana u političkom životu se ne završava izborima, odnosno glasanjem. Ne bi bilo pretjerano reći da u pravom demokratskom sistemu uloga građana tek tu i počinje. Oni su aktivno uključeni i u procese implementacije, praćenja i vrednovanja aktivnosti lokalnih vlasti. Učešće može biti:

- aktivno - predstavlja situaciju u kojoj su građani u direktnoj interakciji (kroz razne oblike udruživanja i inicijativa) sa predstavnicima vlasti;
- pasivno – kada građani samo prisustvuju sastancima ili prezentacijama kako bi se bliže upoznali sa konkretnim odlukama ili programima.

Učešće dobija svoj puni oblik i efekat kada se građani okupljaju kako bi se informisali i razgovarali o problemima svoje zajednice i kao rezultat ponudili potencijalna rješenja predstavnicima vlasti.

Jedan od ključnih faktora u iniciranju i razvijanju procesa učešća građana jeste razumijevanje važnosti građanskog učešća od strane izabranih predstavnika, kao i njihova spremnost da podrže i stimulišu građane da se uključe u društvene tokove svojih zajednica. Očekivanje da će građansko učešće samo po sebi početi funkcionisati jeste velika zabluda i upravo je na izabranim predstavnicima odgovornost da taj proces iniciraju i podrže.

S obzirom na činjenicu da lokalne vlasti imaju zakonodavnu i izvršnu komponentu, važno je naglasiti neophodnost razumijevanja potrebe da se građani uključe u rad obje komponente vlasti.

Saradnja odbornika/vijećnika sa građanima znači održavanje stalnog kontakta pomenutih izabranih predstavnika sa građanima, odnosno otvaranje koridora za komunikaciju kako bi odbornici/vijećnici imali mišljenje građana o problemima u zajednicama kojima se trebaju baviti. Loša je praksa da građani u opštinama znaju jako malo ili nimalo o članovima lokalnog parlamenta, a još manje o tome kako bi ih mogli kontaktirati.

Sa druge strane, izvršni dio lokalne vlasti će uočiti velike prednosti ukoliko uključi građane u kreiranje konkretnih operativnih odluka. Jasne procedure odlučivanja, kao i kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuju prioriteti (npr. u procesu planiranja budžeta), uputiće snažnu poruku građanima da je njihovo učešće poželjno i svrsishodno.

Potrebno je da postoji konsistentnost u politici lokalnih vlasti u namjeri da uključe građane. Učešće na način da se povremeno, ili u vezi sa određenim temama, pozivaju građani da daju svoje mišljenje, bez stvarne spremnosti da se to mišljenje zaista i dobije, te kasnije uvaži, šalje upravo suprotnu poruku javnosti. Rezultat ovakvog pristupa 'pro forme' jeste daljnji pad povjerenja javnosti u rad lokalnih vlasti i njihove namjere da služe javnim interesima.

Učešće građana je isuviše važan aspekt u radu lokalne vlasti da bi bio prepušten individualnom razumijevanju pojedinaca. Potrebno je razviti i usvojiti obavezujuće procese unutar lokalnih vlasti koji će, nezavisno od mišljenja pojedinaca, sistemski i dugoročno omogućiti građanima da, ukoliko oni to žele, učestvuju u donošenju odluka. Samo jasne odluke koje imaju obavezujući karakter za nosioce vlasti, odgovorne za njihovo provođenje (a ne tumačenje) sa definisanim vremenskim okvirima, daće potrebnu dozu održivosti procesa uključivanja građana.

## 2. Pravni okvir za građansko učešće u odlučivanju

Ključni pravni instrumenti kojima je definisano pitanje učešća građana u procesima odlučivanja u BiH jesu:

- Na nivou BiH: Ustav Bosne i Hercegovine i Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH;
- Na nivou BiH entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH): ustavi entiteta, poslovnicima entitetskih skupština i zakoni o lokalnoj samoupravi oba entiteta;
- Na nivou kantona u Federaciji BiH: Ustavi kantona, poslovnicima kantonalnih skupština i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi;
- Na nivou opština: statuti opština, poslovnicima opštinskih skupština i statuti mjesnih zajednica (opciono).

### Državni nivo

Ustav BiH predviđa neposredan izbor članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, te neposredan izbor članova kolektivnog šefa države kao jedine mogućnosti građana da direktno utiču na donošenje odluka. Sve ostale mogućnosti su posredne. Prema tome, može se reći da Ustav BiH preferira isključivo oblike posredne demokratije. Kako Ustav BiH nije izdvojio nijedno pitanje o kojem bi građani trebali neposredno iskazati svoju političku volju, slijedi zaključak je da neposredna demokratija u odlučivanju nije zastupljena na nivou BiH. Ipak, kako je BiH ratifikovala različite međunarodne sporazume i time ih uključila u svoj pravni sistem, ti sporazumi predstavljaju osnovu za neposredno učešće građana u odlučivanju. Ta osnova ipak nije nikada razrađena, usljed nepostojanja zakona koji bi detaljnije uredio ovo pitanje.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH uglavnom razrađuje pitanja učešća građana, ali ne u direktnom smislu, nego kroz posvećivanje više pažnje javnosti rada (od člana 75. do člana 78. Poslovnika).

Poslovnik utvrđuje da »Dom radi javno i na vrijeme, u cjelosti i objektivno obaviještava javnost o svom radu«. Ipak, moguće je uočiti da Poslovnik propušta urediti javnost rada različitih komisija Parlamenta

Pored javnosti rada Parlamenta, Poslovnik tretira i pitanje javne rasprave koje se pominje u kontekstu iniciranja procedure za izmjene Ustava BiH, pri čemu javnu raspravu organizuje Komisija za ustavno-pravna pitanja, a Poslovnik se ovim pitanjem ne bavi detaljnije.

### Entiteti

Ustavi entiteta takođe ne sadrže odredbe kojima bi se regulisalo pravo građana da neposredno učestvuju u procesima odlučivanja. Naprotiv, postoji utisak da se favorizuju oblici posredne demokratije, što se najbolje očituje u skraćenoj formulaciji člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>85</sup>, predstavljenoj u Ustavu RS na način da »građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova«. Potrebno je napomenuti da su i u slučaju entitetskih ustava na snazi ratifikovane međunarodne konvencije i ugovori koji svojim sadržajem nadomješćuju ono što tekstovi entitetskih ustava ne sadrže u vezi sa mogućnošću građana da neposredno učestvuju u odlučivanju.

Poslovnici entitetskih skupština u osnovi tretiraju pitanja u vezi sa javnošću rada, prava na podnošenje inicijative za donošenje zakona, te javnih rasprava.

Od pomenutih aspekata najkontroverzniji je onaj koji se tiče javnih rasprava. Brojne nejasnoće i nedefinisanosti otvaraju mnogo mogućnosti za slobodno i različito tumačenje i primjenu javnih rasprava. Moguće je uočiti da sam čin raspisivanja, te provođenja i razmatranja/usvajanja

---

<sup>85</sup> Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima: »svaki građanin... bez nerazumnih ograničenja ima pravo i mogućnosti da učestvuje u vođenju javnih poslova bilo posredno bilo preko slobodno izabranih predstavnika«

zaključaka javnih rasprava jeste u nadležnosti parlamenata (i njihovih komisija), što nije sporno sa stanovišta nadležnosti. Međutim, postoji zabrinutost za nepristrasnost procesa jer isto 'tijelo' stavlja svoj prijedlog na javnu raspravu, samostalno prezentira materiju javnosti, te samo sebi prezentira zaključke rasprava. Bilo bi dobro naći načina za prisustvo nezavisnih strana u opisanom procesu provođenja javnih rasprava.

Pravo na pokretanje inicijative za donošenje zakona je, prema poslovnica, demokratski postupak koji poznaje široku grupu mogućih pokretača inicijativa (opštine i gradovi, preduzeća, političke organizacije i građani)<sup>86</sup>. Iako opisani postupak upućuje na najviše demokratske kriterijume, potrebno je primijetiti da podnošenje inicijative jeste samo prvi korak, te da u nastavku ovog procesa o podnesenim inicijativama učešće građana ponovo gubi mogućnost neposrednog doprinosa, jer u nastavku inicijative (nakon prvog koraka) građani ne mogu direktno sarađivati sa nadležnim parlamentarnim komisijama ili vladinim tijelima.

Zakon o lokalnoj samoupravi RS primjenjuje se od januara 2005. godine i sadrži bitne pozitivne odredbe u vezi sa direktnim učešćem građana. Zakon prvo daje načelno rješenje u kojem su gradovi i opštine imperativnom normom obavezni da, u interesu lokalnog stanovništva, razviju mehanizme direktnog učešća građana. U dodatku na ovo Zakon i razrađuje termin 'mehanizme' na način da se misli na sve mehanizme koji nisu zabranjeni zakonom, a neke od njih su i nabrojani (referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, 'sati građana'). Pored pomenutog, Zakon (članom 104) predviđa obaveznu skupštine opštine/grada da razmatra svaku inicijativu koju dobije od građana, pod uslovom da je inicijativa sačinjena na način i u obliku propisanom statutom i potpisana od strane određenog broja birača.

Zakon o osnovama lokalne samouprave Parlament Federacije BiH donio je još 1995. godine i s razlogom se može tvrditi da su upravo takve okolnosti uticale da su u ovom zakonu izostala ili su neadekvatna mnoga rješenja od kojih zavisi ostvarivanje i zaštita lokalne samouprave. Kao ilustrativan primjer za to može se navesti upravo činjenica da su njegove odredbe o neposrednom učešću građana u odlučivanju vrlo skromne. Naime, Zakon sadrži odredbu da "*građani mogu neposredno odlučivati o lokalnim poslovima opštine*", te da su "*oblici neposrednog odlučivanja građana: referendum, zbor građana i dr.*", bez ikakve dalje razrade ovih normi.

Očita potreba da se lokalna samouprava potpunije i adekvatnije uredi federalnim zakonom rezultirala je time da je upravo sada u zakonodavnoj proceduri donošenje Zakona o principima lokalne samouprave.

## **Kantoni FBiH**

Ustavi svih kantona sadrže samo jednu odredbu koja je od neposrednog uticaja na učešće građana u donošenju odluka. Ona se odnosi na javnost rada kantonalnih skupština i (u različitim jezičkim varijantama) glasi: «*Skupština zasjeda javno, osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovníkom i objavljuje izvještaje o zasjedanjima i odlukama*». To znači da u ovim aktima nema odredaba o inicijativi građana za donošenje zakona, niti o javnoj raspravi o nacrtu zakona.

Svi kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi sadrže određene odredbe o učešću građana u donošenju odluka. One su, u osnovi, istog ili sličnog sadržaja i kod svih su raspoređene u tri posebno označena poglavlja koja obuhvataju:

- neposredno učešće građana u odlučivanju,
- mjesnu samoupravu koja se ostvaruje u mjesnoj zajednici, te
- zaštitu prava građana na lokalnu samoupravu.

Ostvarivanje neposrednog učešća građana u odlučivanju predviđa se kroz sljedeće oblike:

---

<sup>86</sup> Član 170. Poslovnika NS RS; Sl. glasnik RS 50/01

Članovi 144-145 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH



- referendum,
- zbor građana, te
- građansku inicijativu.

Svi poslovnici o radu kantonalnih skupština, sa izuzetkom Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona, sadrže posebna poglavlja o:

- javnosti rada;
- inicijativi za donošenje zakona;
- javnoj raspravi o nacrtu zakona, drugog propisa ili opšteg akta, te o
- odnosu skupštine prema političkim partijama i udruženjima građana.

U Hercegovačko-neretvanskom kantonu još je na snazi Privremeni poslovnik o radu Skupštine ovog kantona iz 1998 godine, u kome se nijedna odredba ne odnosi na navedena pitanja.

Opšta karakteristika regulisanja navedenih pitanja jeste da su odnosne odredbe u svim ovim poslovniciima istog ili vrlo sličnog sadržaja. To upućuje na zaključak da je prilikom izrade ovih akata ostvarivana međusobna saradnja, odnosno da su korištena rješenja drugih kantona, što može biti i vrlo korisno, pod uslovom da to podrazumijeva njihova pozitivna iskustva.

### **Lokalni nivo (opštine i gradovi)**

Statuti opština u RS kreću se u okvirima koje je postavio prethodni Zakon o lokalnoj samoupravi. Kako je novi zakon nedavno stupio na snagu, opštine imaju rok od 6 mjeseci za usklađivanje svojih Statuta sa novim zakonom. Taj rok još uvijek teče. Iako već zastarjeli, i trenutni statuti opština sadrže određene odredbe o uključivanju građana u proces odlučivanja. To se prvenstveno odnosi na mogućnost održavanja referenduma i zbora građana. Referendum se pri tome koncipira vrlo široko i demokratski: može se raspisati uvijek kada to zahtijeva opšti interes u opštini, a odluku o tome donosi skupština opštine na prijedlog načelnika ili trećine odbornika; odluka donesena na referendumu je obavezujuća ako se za nju izjasni većina od ukupnog broja upisanih birača. Zborovi građana se u statutima samo spominju. Očito je njihovo detaljnije regulisanje prepušteno statutima mjesnih zajednica.

Mjesnu zajednicu svi statuti opština shvataju kao poseban oblik učešća građana u lokalnoj samoupravi, koji se može osnovati kada za to postoje uslovi propisani statutom. Opštinski statuti vrlo detaljno propisuju proceduru osnivanja mjesnih zajednica, a sadržaj njihovog rada očito ostavljaju njima samima. Pri tome su kriterijumi za osnivanje mjesnih zajednica tako artikulisani da skupština opštine, koja je jedina mjerodavna da ocijeni opravdanost osnivanja novih mjesnih zajednica, uvijek može naći opravdanje da odbije novopokrenute inicijative.

Statuti opština u FBiH takođe kao glavne oblike učešće građana poznaju referendum, zbor građana i građansku inicijativu. Moguće je uočiti i različitosti statutarnih rješenja od opštine do opštine, pri čemu su odstupanja prilično velika – od strogo formalnih mogućnosti do zaista funkcionalnih rješenja – (značajno naprednijih od samog Zakona o principima lokalne samouprave) koja, pored pomenute tri mogućnosti, predviđaju i tzv. slobodne oblike udruživanja (član 58. Statuta Opštine Centar Sarajevo).

Statut Brčko Distrikta je formulacije odredaba u vezi sa učešćem građana direktno preuzeo iz odgovarajućih međunarodnih instrumenata prilagodivši ih našoj pravnoj terminologiji. Statut garantuje svim stanovnicima Distrikta da mogu ravnopravno učestvovati u vršenju javnih poslova, garantuje slobodu udruživanja, obavezuje zvaničnike da osiguraju uvid javnosti u aktivnosti Distrikta, u javne dokumente, odluke i zvanične sastanke, te utvrđuje obaveza Distrikta da „odgovara na sve zahtjeve fizičkih i pravnih lica i blagovremeno poduzima odgovarajuće radnje na način predviđen zakonom“. Pored ovih vrlo demokratskih odredaba, začuđuje što je restriktivno ustanovljeno pravo predlaganja zakona. Naime, ono je uskraćeno građanima (bez obzira na njihov

broj) i dato samo gradonačelniku i svakom poslaniku. Pored pomenutog, Brčko Distrikt ima i Zakon o mjesnim zajednicama.

Poslovnici opštinskih skupština u FBiH, RS te Brčko Distriktu uglavnom tretiraju pitanja:

- javnosti rada skupština,
- davanje inicijative za donošenje akta, i
- provođenje javne rasprave.

### **3. Kakvo je stvarno učešće građana «na terenu»**

Praktično prisustvo građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou (kao i na višim nivoima vlasti) nije zadovoljavajuće. Iako predstavnici vlasti tvrde da u svoje odluke uključuju građane, sami građani imaju drugačije mišljenje. Ključni mehanizmi koji bi trebali osigurati direktno učešće građana, a koji su definisani postojećim pravnim okvirom, uglavnom ne funkcionišu.

Mjesne zajednice su, uz rijetke izuzetke, neaktivne i slabo funkcionalne, sa upitnim načinom izbora vođstva, koji uglavnom slijedi podjele političkih partija, umjesto da brine o interesima građana koji žive u tim mjesnim zajednicama. Često suočene sa slabom finansijskom podrškom matičnih opština, mjesne zajednice uglavnom preživljavaju i nominalno figuriraju kao mogući način učešća za građane. Takođe, upitna je stvarna veza mjesnih zajednica, tj. njihovog 'vođstva' sa ostatkom zajednica/građana, gdje je čest slučaj da lideri MZ istupaju kao pojedinci bez stvarnog legitimiteta.<sup>3 4</sup>

Referendum kao način učešća u lokalnom odlučivanju se koristi jako rijetko, odnosno gotovo nikako. S obzirom na to da je njegovo provođenje skupo, te da se obično bavi krupnim pitanjima, često prođe više godina (ponekad i decenije), a da se referendum ne provede. Kao mehanizam za aktivno i neposredno učešće građana referendum je nepraktičan i skup.

Javne rasprave su definitivno najčešće pominjani način za dobijanje mišljenja/stavova građana u vezi sa lokalnim odlučivanjem. Iako često korištene, javne rasprave viđene u praksi imaju značajne nedostatke koji se ogledaju u tri ključna segmenta:

- a) odsustvo jasnih kriterijuma o pitanjima o kojima se pokreće javna rasprava,
- b) proces pripreme i provođenja javnih rasprava,
- c) status dobijenih zaključaka javnih rasprava i informisanje javnosti.

Nepostojanje definisanih i transparentno objavljenih kriterijuma o pitanjima o kojima se inicira javna rasprava kreira situaciju gdje je teško objasniti zašto jedna odluka ide, a druga ne ide na javnu raspravu. U ovakvoj situaciji obično se stvara sumnja javnosti u pravičnost odlučivanja koje je bazirano na ličnoj volji.

Priprema i provođenje javnih rasprava (kreiranje materijala za javne rasprave, vođenje sastanaka – tumačenje materije i evidentiranje zaključaka od strane službenika vlasti, pisanje izvještaja o zaključcima javnih rasprava...) takođe se suočava sa nizom postupaka koji zahtijevaju više transparentnosti. Šta je osnova za odabir broja javnih sastanaka/zajednica, mjesta gdje će biti održane i učesnika javnih rasprava? Koji kriterijumi definišu neku javnu raspravu uspješnom? Itd. Odgovori na ova pitanja su uglavnom lične interpretacije zvaničnika vlasti bez utemeljenja na definisanim i obavezujućim procedurama. Ovakva situacija ne doprinosi izvjesnosti upravljanja na lokalnom nivou, a što je vrlo važno za sticanje i jačanje povjerenja javnosti.

Na kraju, ali ne i najmanje važna, jeste sudbina zaključaka javnih rasprava. Izuzev oko jako važnih pitanja kada je propisano aktima više snage u dnevnom odlučivanju (budžetsko planiranje,

---

<sup>3</sup> Izvještaj Intercooperation/Swiss 'Istraživanje Civilnog Društva' - Februar 2004 - Projekat razvoj opština u BiH ([www.intercooperation.ch](http://www.intercooperation.ch))

<sup>4</sup> Izvještaj o projektu »Razvoj lokalne samouprave«, Centri Civilnih Inicijativa (CCI) ([www.ccibh.org](http://www.ccibh.org))

npr.) često se dešava da rezultati javnih rasprava ostanu bez odjeka u konačnim odlukama. Takođe, rijetko ili nikako su učesnici javnih rasprava dobili povratnu informaciju o statusu zaključaka sa rasprava. Ovakva situacija doprinosi jačanju frustracija građana i osjećanja da se sve provodi 'forme radi', te umanjuje spremnost i motiv građana da ponovo učestvuju, ne samo u javnim raspravama.<sup>5</sup>

Sa strane građana, evidentni su indikatori nedovoljnog razumijevanja sopstvene (nove) uloge u procesima lokalnog odlučivanja. Slaba informisanost, statičnost i nespремnost za inicijativu prema vlastima jesu vidljive karakteristike učešća građana u stvarnosti. Umjesto poželjnog proaktivnog, dominira reaktivan pristup, koji ne daje potrebne efekte, jer većina odluka do te faze već bude donesena, pa su mogućnosti za promjene minimalne ili nikakve. Posljedice su često nezadovoljstvo i frustracije procesima odlučivanja.

Evidentno je postojanje motivacionog (kod građana) i pravnog/procesnog (kod vlasti) faktora, koji utiču na stvarno učešće građana u procesima odlučivanja i koji bi trebali biti razjašnjeni.

Rezultat svega rečenog jeste opadajuće povjerenje građana u rad vlasti (uz rijetke izuzetke) i generalno u sistem.<sup>6</sup> Često se interesi pojedinaca ili pojedinih biznisa stavljaju ispred javnih, a nedovoljno ozbiljno razmatranje prijedloga koji dolaze od strane građana predstavlja znak površnog pristupa. Izvjesno je postojanje obostrane odgovornosti (građana i vlasti) za postojeću situaciju uz napomenu da je odgovornost ipak malo veća na strani nosilaca vlasti, ako ni zbog čega drugog onda zbog javnih sredstava kojim su oni plaćeni za svoj rad.

Paraleleno sa svim pomenutim, u praksi je evidentno i djelovanje nevladinih, ne-profitnih i nepolitičkih organizacija (NVO), koje posebno rade na zastupanju interesa građana. Pravni status NVO-a je definisan zakonima o nevladinim organizacijama na državnom i entitetskim nivoima<sup>7</sup>. Iako ovaj vid prisustva građana u procesima odlučivanja nije uređen ranije analiziranim pravnim aktima, kao relativno nov pristup, ipak ima značajnog uticaja, te se očekuje da taj uticaj raste u budućnosti.

Fokusirajući lokalni nivo vlasti prema stavovima 73 nevladine organizacije iz BiH, gotovo 50% njih saradnju sa lokalnim vlastima ocjenjuje kao dobru ili jako dobru<sup>8</sup>. Ipak, dobra saradnja varira od opštine do opštine i uglavnom je bazirana na kratkoročnim naporima i razumijevanju predstavnika lokalnih vlasti. Rijetki su primjeri razvijenih i uređenih procedura saradnje između NVO-a i lokalnih vlasti. Postoje različitosti između opština u sferi saradnje sa NVO-a i neke od njih su:

- o postojanje pisanih politika ili okvira za saradnju sa NVO-a,
- o kancelarije, odjeljenja ili službenici odgovorni za saradnju sa NVO-a kao i kapaciteti tih osoba ili tijela,
- o mogućnost finansiranja ili drugih oblika podrške,
- o transparentne procedure dodjele sredstava, itd<sup>9</sup>.

Evidentno je da opštinski zvaničnici uglavnom shvataju NVO-e kao 'isporučioce usluga',<sup>10</sup> a ne kao partnere u kreiranju lokalnih politika.

Sa druge strane, ključni izazovi u radu NVO-a mogu se svrstati u:

---

<sup>5</sup> Monitoring procesa planiranja budžeta u 7 opština BiH – CCI juni/decembar 2003 godine unutar projekta 'Razvoj lokalne samouprave' ([www.ccibh.org](http://www.ccibh.org))

<sup>6</sup> Izvještaj UNDP-a za prvi kvartal 2004 – projekat 'Sistem ranog upozoravanja' ([www.undp.ba](http://www.undp.ba))

<sup>7</sup> Službeni glasnik BiH br. 32/01 ; Službeni glasnik RS br. 52/01 ; Službeni glasnik FBiH br.45/02

<sup>8</sup> Izvještaj USAID-a 'Istraživanje civilnog društva u BiH' – juni 2004

<sup>9</sup> Izvještaj RMAP projekta UNDP-a, april 2004

<sup>10</sup> Pod ovim terminom podrazumijeva se da većina NVO-a u okviru svojih projekata obezbjeđuje razne (uglavnom) socijalne usluge građanima

- pomanjkanje koordinacije i saradnje između NVO-a,
- posvećivanje glavnine pažnje na identifikovanje problema, ali ne i na kreiranje kreativnih rješenja za te probleme,
- potrebu za većom transparentnošću i odgovornošću.

#### 4. Prednosti i nedostaci aktuelnih politika i praksi učešća građana

Malo toga u opisanom pravnom okviru i praksi građanskog učešća u BiH može biti okarakterisano kao prednost.

Moguće je izdvojiti postojanje malog broja značajno razvijenih (i u evropskim mjerilima) opštinskih uprava u BiH koje su prilično ispred zakonskih standarda BiH u oblasti učešća građana i koje mogu poslužiti kao model drugim opštinama kako bi brže napredovale u ovoj oblasti. Iako su ovi pozitivni primjeri generisani uglavnom na ličnoj harizmi i posvećenosti lidera tih opština, i nisu posljedica sistemskog djelovanja države, važni su i kao motivacioni faktor, jer je opredijeljenost pojedinaca veoma bitna za postizanje napretka.

Takođe, vrijedi zabilježiti kao prednost i rastući angažman i uticaj nevladinih organizacija koje se specijalizuju za područje učešća građana u procesima odlučivanja. Dobar takav primjer je uspjeh kampanje za neposredan izbor načelnika u Federaciji BiH, koju su osmislili i izveli Centri civilnih inicijativa.

Sa druge strane, nedostaci su brojni.

Aktuelne politike favorizuju indirektno učešće građana u svakom segmentu, izbjegavajući dati doprinos afirmaciji stalnog i direktnog građanskog prisustva u odlučivanju. Odsustvo formulacija za podsticanje direktnog učešća građana u pravnim aktima (izuzev Zakona o lokalnoj samoupravi RS i statuta pojedinih opština) je značajno i gotovo generiše zaključak o namjeri izbjegavanja. Kako god bilo, ovakvo stanje djeluje obeshrabrujuće za građane, a demotivirajuće za javne službenike.

Suštinsko opredeljenje vlasti da uključe građane uglavnom ne postoji. Limitiran broj postojećih mehanizama uključivanja građana, uglavnom slabo funkcionalnih, stvara privid želje vlasti da uključe građane. Način rada lokalnih službenika unutar administracija još uvijek ne odražava želju da se građani prihvate kao partneri i uglavnom ne postoji stvarna briga za mišljenje i stavove javnosti (izuzev u predizborno vrijeme), pogotovo u planiranju donošenja odluka. Generalno, vlasti još uvijek ne razumiju da građanin-partner predstavlja snagu, a ne zapreku u uspješnom lokalnom upravljanju. Podatak iz istraživanja CCI-a<sup>11</sup> gdje je 32% upitanih službenika u 10 opština u BiH jasno reklo da direktno učešće građana vidi kao smetnju u radu lokalnih vlasti jeste snažan indikator stanja u ovoj oblasti?!

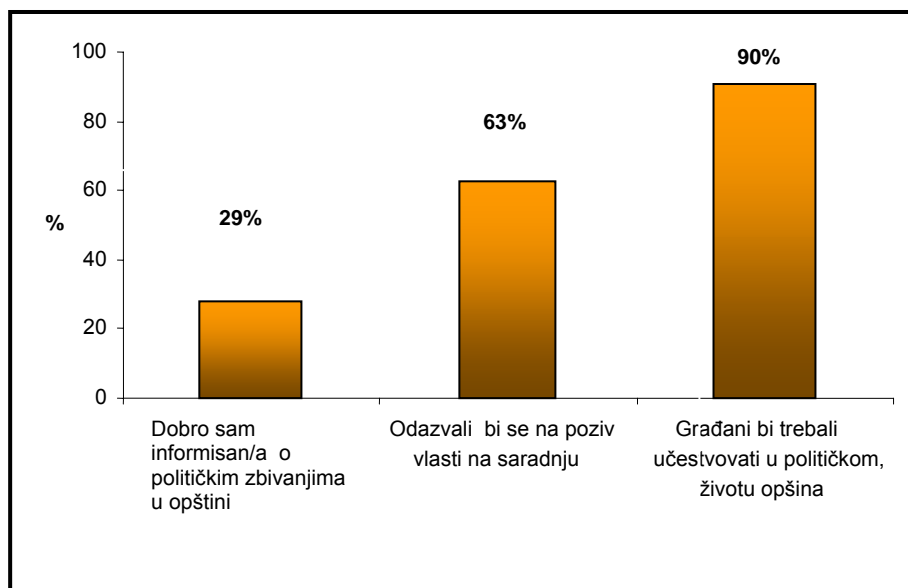
Nedovoljna transparentnost rada vlasti je očigledna i direktno ima uticaja, kako na mogućnost praćenja rada vlasti, tako i na spremnost građana da učestvuju u odlučivanju. Transparentnost se pominje u više pravnih akata (npr. Zakon o slobodi pristupa informacijama), ali suštinski u javnosti ne postoje informacije koje bi dale bolju sliku o odlukama koje vlasti planiraju donijeti, kao i o kriterijumima korištenim za odlučivanje. Postoji očekivanje javnosti da vlasti trebaju uraditi više na nuđenju informacija javnosti od pasivnog činjenja dostupnim kroz procedure Zakona o slobodi informacijama, kao i da te informacije budu 'razumljivije' običnim ljudima.

Građani BiH žele biti aktivni u odlučivanju (posebno na lokalnom nivou), ali su loše informisani – kako o načinima učešća, tako i o bitnim osnovama za odlučivanje. Potrebno je shvatiti da ova spremnost postoji, te preuzeti odgovornost za podsticanje i razvoj saradnje između građana i vlasti, naročito u oblasti informisanja.

<sup>11</sup> Istraživanje CCI –a 'Učešće građana u BiH – prepreke i njihovo prevazilaženje' mart 2005

Od 1.000 građana uključenih u istraživanje CCI-a, njih 90% je izjavilo da bi građani trebali učestvovati u političkom životu u opštinama, 63% je izjavilo da bi se odazvali na poziv vlasti za saradnjom, a samo 29% ispitanih je ocijenilo svoju informisanosti o političkim zbivanjima u opštini kao dobru.

**Slika VII.1:** Spremnost građana na učešće i nivo njihove informisanosti



Evidentna je disharmonija između različitih pravnih akata koji uređuju pitanja učešća građana u odlučivanju. Ovakvo stanje nije afirmativno i izvjesne aktivnosti na poboljšanju stanja su već u toku (novi Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, prilagođavanje statuta opština i gradova u RS). Svakako će biti potrebna dodatna pažnja ovim pitanjima kako bi se uskladile ne samo formalne adredbe nego i funkcionalnost rješenja.

## 5. Pregled glavnih problema

U oblasti učešća građana analizom su identifikovana sledeća pitanja na koja bi strategija trebala obratiti pažnju:

- ◊ Pravna regulativa u oblasti direktnog učešća građana u procesima odlučivanja nije međusobno usaglašena i harmonizovana (postoje razlike u kvalitetu i kvantitetu odredaba koje uređuju razne aspekte učešća građana u procesu donošenja odluka);
- ◊ Preveliko je 'diskreciono pravo' odlučivanja vlasti o pitanjima uključivanja građana u donošenje odluka (primjer: malobrojna su pravno definisana društvena pitanja o kojima se obavezno provodi javna rasprava);
- ◊ Ne postoji normiran protokol provođenja i vrednovanja javnih rasprava (na lokalnom nivou prisutni su različiti načini organizovanja i provođenja javnih rasprava čija je efikasnost i suština upitna);
- ◊ Favorizuje se posredni oblik građanskog učešća u odlučivanju unutar pravnog okvira, a neposredni zanemaruje (u odsustvu pravnih garancija neposrednog učešća rijetki su primjeri u praksi lokalnih vlasti da uključuju građane više nego što su obavezni zakonom);
- ◊ Zastarjela su postojeća rješenja građanskog učešća u odlučivanju na lokalnom nivou koja su garantovana pravnim okvirom (statuti opština uglavnom predviđaju referendum, zbor građana i rijetko građansku inicijativu);
- ◊ Nedovoljna je transparentnost rada lokalnih vlasti, uglavnom ograničena na informisanje javnosti o donesenim odlukama, a ne i na segment planiranja odluka;
- ◊ Nepovjerenje građana prema lokalnoj upravi usljed postojeće korupcije u radu vlasti, te nedovoljne informisanosti;
- ◊ Nerazvijen odnos civilnog sektora i lokalnih vlasti (rijetki su primjeri partnerstva i saradnje);
- ◊ Mjesne zajednice uglavnom ne funkcionišu;
- ◊ Građani su nedovoljno edukovani o potrebi i načinima učešća u lokalnom odlučivanju, što doprinosi trendu opadanja interesa za učešće.

## VIII

# INFORMATIZACIJA – KA ELEKTRONSKOJ UPRAVI

## 1. Sa «pješačkog» na elektronsko poslovanje

Primjena modela dobre uprave, koji podrazumijeva korisničku orijentaciju, povećanje efektivnosti, efikasnosti, transparentnosti i učešća građana, u današnje vrijeme se ne može ni zamisliti bez korištenja informaciono-komunikacionih tehnologija. Sve veća upotreba ovih tehnologija i napredak Interneta stavili su veoma moćne alate na raspolaganje građanima, preduzećima, ali i opštinskim upravama. Putem korišćenja informaciono-komunikacionih tehnologija, opštinska administracija zaista može da poboljša usluge, čineći ih bržim, daleko dostupnijim i efikasnijim, kao i da svoje poslovanje približi građanima, preduzećima i drugim zainteresovanim stranama. Stoga je ovo izazov za opštinske administracije, da se prilagode i uvedu inovativne načine rada, uključujući zdrava i stabilna partnerstva sa privatnim sektorom.

Prelazak rada lokalne uprave sa «pješačkog» na elektronsko poslovanje se, isto tako, ne može zamisliti bez primjene principa dobre uprave, jer uvođenje novih tehnologija podrazumijeva i krupne promjene mentalnih obrazaca i unutrašnjih procedura rada administracije. **Elektronizaciju rada opštinske uprave treba shvatiti kao dio cjelokupne tranzicije ka dobroj upravi, a ne kao tehničko-tehnološki poduhvat.** Takvo uvođenje "elektronske uprave" može se s pravom smatrati evolucionim procesom u kome se smjenjuju periodi brzih promjena sa periodima zastoja koji su potrebni da bi se nastale promjene razumjele i provele.

Nezaobilazna transformacija lokalne uprave kroz intenziviranje primjene informaciono-komunikacionih tehnologija jedan je od segmenata izgradnje informacionog društva u BiH. Primjena novih tehnologija znatno će izmijeniti ustaljeno mišljenje o sporoj, neefikasnoj i skupoj upravi, koje sada vlada među građanima. Zato bi, prilikom utvrđivanja koncepcije razvoja elektronske uprave, trebalo imati u vidu ključne elemente koje bi ona morala zadovoljiti:

- pružiti građanima brže, jednostavnije i jeftinije usluge,
- omogućiti povećanje transparentnosti rada javne uprave,
- omogućiti lokalnoj upravi kvalitetno odlučivanje zasnovano na relevantnim informacijama dobijenim iz ažurnih, lako dostupnih i umreženih baza podataka,
- omogućiti efikasniju razmjenu informacija između različitih segmenata uprave na svim nivoima, kao i razmjenu informacija sa drugim zainteresovanim učesnicima (privreda, prosvjeta, sudstvo...),
- omogućiti konstantno uvođenje novih usluga, itd.

Lokalna uprava je po definiciji dio globalnog informatičkog društva. Sa povećanjem stepena integrisanosti lokalne uprave u informatičko društvo povećavaće se i efikasnost, transparentnost, pristupačnost, kao i orijentisanost prema korisnicima. Naravno, informatizacija mora biti provedena kvalitetno, kako bi mogla ispuniti svoju osnovnu namjenu. Povećanjem stepena upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija i uvođenjem usluga elektronskog poslovanja opštine će olakšati pristup građanima i drugim korisnicima, omogućiti razmjenu podataka iz javne evidencije sa drugim opštinama, a takođe indirektno uticati na razvoj svijesti o potrebi korišćenja modernih tehnologija. Povećanje dostupnosti usluga, približavanje sadržaja usluga, smanjenje broja koraka i vremena potrebnog za pružanje usluge, te olakšanje pristupa za udaljene ili teže pokretne građane vodiće nastanku prave e-opštine čijim radom će biti zadovoljni svi. Posredno, neminovno će doći do razvoja boljih poslovnih odnosa sa privatnim sektorom, povećaćće se javnost procesa odlučivanja što će, opet, dovesti do povećanja stepena demokratije.

Međutim, kad je u pitanju proces odlučivanja, ne povećava se samo njegova transparentnost. Elektronizacija rada lokalne uprave ima značajan uticaj na kvalitet ovog procesa. Oni koji donose

odluke, na ovaj način, dobijaju mogućnost da u odlučivanju koriste mnoge informacije koje do tad, iz različitih razloga, nisu koristili. Tako se, sve više, sužava prostor za odlučivanje koje nije bazirano na jasnim i objektivnim kriterijumima i činjenicama i bitno poboljšava kvalitet odluka.

Ipak, uz sve prednosti koje ona donosi, uvođenje e-uprave nije lak i brz proces. Ako fenomen e-uprave posmatramo iz ugla siromašnih opština, onda to izgleda samo kao spisak lijepih želja u čije mogućnosti ostvarenja će mnogi izraziti velike rezerve. Postavlja se objektivno pitanje kako će opštine čiji je godišnji budžet oko milion KM uvesti elektronsko poslovanje? Sa druge strane, u zadnje vrijeme je došlo do naglog razvoja na tržištu komunikacione opreme, tako da je ona višestruko pojeftinila. Takođe, na tržištu je došlo do povećane ponude komunikacionih resursa, što je, ili će vrlo skoro, uticati na izrazit pad cijena<sup>87</sup>. Treće, na tržištu je došlo do pojeftinjenja Internet usluga i povećanja broja dobavljača (provajdera). I, na kraju, razvile su se nove tehnologije koje omogućuju jeftinija i pouzdanija rješenja. Relevantne procjene govore da će se ovaj trend nastaviti, što će svakako pomoći u budućem razvoju elektronskog poslovanja.

## 2. Strateške pripreme obavljene, realizacija kasni

Platforma za uvođenje IT-a u poslove uprave u BiH utvrđena je kroz niz strateških dokumenata.

Prvi korak je bila *Strategija za smanjenje siromaštva (PRSP - Poverty Reduction Strategy Paper)*, koju je usvojio Savjet ministara BiH i podržale vlade oba entiteta u aprilu 2004. godine. Ciljajući na razvoj BiH generalno, ovaj dokument svoj značajan dio posvećuje koristima koje imamo od informaciono-komunikacionih tehnologija. Prioriteti koji su u njemu postavljeni imaju za cilj kako poboljšanje opšte IT atmosfere (veći kvalitet stručnog IT usavršavanja, stimulisanje većeg korištenja Interneta, jaču infrastrukturu itd.), tako i promovisanje korištenja IT-a u upravi (postavljanje portala i pristupnih tačaka na javnim mjestima, uspostavljanje ministarstva ili agencije za IT). Ovaj dokument je na domaćem terenu učvrstio opredjeljenje već dato na međunarodnoj sceni prihvatanjem *2002 e-SEE Agenda* (Plan Jugoistočne Evrope za 2002. godinu), koji zahtijeva konkretan plan za e-upravu, izrađen kao dio opšte strategije za razvoj BiH kao "informatičkog društva".

Na osnovu prethodno spomenutih dokumenata, u junu 2004. godine, među-državni forum sastavljen od IT stručnjaka i kadrova sa svih nivoa vlasti je završio dokument pod nazivom *Politika za razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija u BiH (Policy for Development of Information and Communication Technology in BiH)* pod pokroviteljstvom UNDP-a<sup>88</sup>. Dalje, strategiju zasnovanu na ovoj politici je prošlog novembra usvojio Savjet ministara BiH, zajedno sa konkretnim akcionim planovima za četiri najvažnija stuba: e-obrazovanje, e-infrastrukturu, e-zakonodavstvo i e-upravu. Sa posebnim osvrtom na ovaj posljednji stub, ovaj dokument je pokrio planski period od 2004. do 2007. godine, i dao strateške smjernice za aktivnosti koje se odnose i na opštinski nivo, sa posebnim naglaskom na:

- re-inžinjeriing uprave.
- tehnološku i razvojnu osnovu
- IT infrastrukturu
- IT sigurnost
- interoperabilnost organizacionih jedinica
- automatizaciju zajedničkih upravnih funkcija
- harmonizaciju i automatizaciju osnovnih evidencija

<sup>87</sup> Uz tri telekom operatera u BiH, optičke mreže su sagradile i elektroprivrede oba entiteta. Vlastite mreže u vrlo skoro vrijeme namjeravaju graditi i Srpske pošte i Željeznice RS

<sup>88</sup> Sva tri dokumenta (Politika, Strategija i Akcioni plan razvoja informacionog društva u BiH) mogu se pronaći na [www.undp.ba](http://www.undp.ba) (Informaciono društvo u BiH)



- automatizaciju pojedinačnih specijalizovanih funkcija
- pružanje e-usluga javnosti
- portalima i pristupnim tačkama na javnim mjestima
- e-demokratiju.

Činjenica da ovaj dokument još nisu usvojile vlade entiteta<sup>89</sup> niti njihovi administrativni dijelovi, od kojih se očekuje značajan dio sredstava potrebnih za njegovu implementaciju, dovodi u pitanje planirani početak i dinamiku realizacije. Što se tiče državnog nivoa, Agencija za informatičko društvo – AID, za koju je u dokumentu predviđeno da će biti nadležna za veliki dio projekata i većinu koordinacije, još uvijek nije formirana. U međuvremenu, odgovarajući zadaci su povjereni Ministarstvu transporta i komunikacija, sa minimalnim kapacitetima i bez ikakvih sredstava koje bi posvetilo konkretnim projektima. U ovim uslovima, logično je pretpostaviti da će stvarna implementacija akcionog plana za 2005. godinu u velikoj mjeri ostati u rukama pojedinih institucija, u skladu sa već raspoređenim sredstvima ili sredstvima koja su dali donatori u vidu projekata tehničke pomoći.

Sistemske pregled javne uprave u BiH<sup>90</sup> ukazuje na potrebu utvrđivanja prioriteta među predloženim IT projektima «na osnovu realnog pregleda potreba, učinaka, raspoložive političke podrške, raspoloživih sredstava, tehničkih kapaciteta, održivih modela u vezi troškova projekata, itd».

Takođe, UNDP je u toku 2004. godine pokrenuo projekat kreiranja "elektronskog zakonodavstva" u BiH, a podržao ga je Savjet ministara BiH. Projekt je pokrenut radi regulisanja oblasti elektronskog poslovanja i omogućavanja rasta trgovine elektronskim putem, tj. radi pravljenja ključnih zakona iz te oblasti, kao što su zakoni o elektronskom potpisu, elektronskom poslovanju i certifikacionoj agenciji BiH.

Predloženi tekstovi zakona o elektronskom poslovanju i zakona o certifikacionoj instituciji BiH su trenutno u procesu javne rasprave prije nego što odu u parlamentarnu proceduru.

Mora se naglasiti da nijedan od ovih strateških dokumenata ne tretira problem informatizacije lokalne uprave na detaljniji način, osim što se ona samo spominje na pojedinim mjestima. S druge strane, informatizaciju lokalne uprave ne tretira ni regulativa koja se tiče ove oblasti (Zakoni o lokalnoj samoupravi, itd.).

### **3. Kakvo je stanje informatizacije «na terenu»**

Indikativno je da nema ozbiljnih istraživanja ni ozbiljnog pregleda stanja informatizacije u opštinama u BiH. Čak se u tek završenom Sistemske pregledu javne uprave u BiH (poglavlje 5. Informaciona tehnologija) na više mjesta direktno saopštava kako stanje na opštinskom nivou uopšte nije razmatrano<sup>91</sup>. Uz sve rizike koji proističu iz odsustva ozbiljnih terenskih istraživanja i pregleda, ovdje ćemo pokušati da prikupimo i poredamo niz parcijalnih uvida, nalaza i procjena stanja.

#### **IT organizaciono skoro da ne postoji**

<sup>89</sup> Vrijedi istaći da Ministarstvo uprave i lokalne samouprave još od prije ima vlastitu srednjoročnu strategiju (period od 2004. do 2007.) fokusiranu na baze podataka u matičnim uredima, web stranice opština, automatizaciju Centralne pisarnice Vlade RS, sveobuhvatan program za edukaciju državnih službenika, itd.

<sup>90</sup> «Sistemske pregled javne uprave u BiH – Završni izvještaj», Ured koordinatora javne uprave, mart 2005. (dostupno na sajtu Delegacije Evropske Komisije u BiH ([www.delbih.cec.eu.int](http://www.delbih.cec.eu.int)), str. 295

<sup>91</sup> Prvi utisak nakon čitanja Sistemske pregleda je zanemarivanje opštinskog nivoa uprave (ne samo u dijelu koji se odnosi na IT), kao da opštinski nivo nije građanima najbliži i najvažniji.

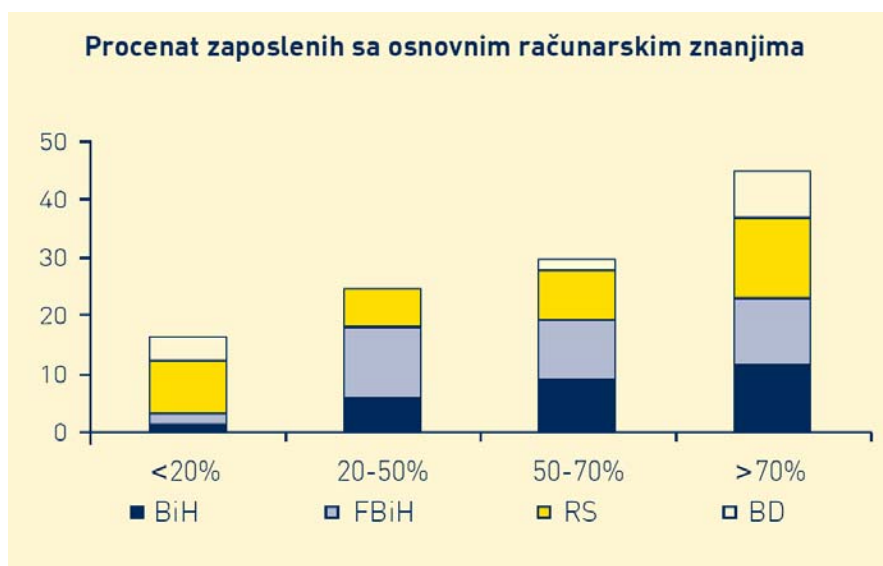
Elektronizacija rada opštinske uprave, kao što smo rekli, nije stvaranje tehničko-tehnoloških rješenja, već se u velikoj mjeri odnosi na re-inžinjerung poslovnih procesa u sklopu tranzicije ka dobroj upravi. Međutim, nepostojanje svijesti rukovodećeg kadra o potencijalnom doprinosu IT-a, opšti nedostatak finansijskih sredstava i drugi problemi, dovode do toga da mnoge opštine ili uopšte nemaju IT odjeljenja, pa čak ni IT radna mjesta, ili imaju samo jednog čovjeka koji se bavi tim poslovima. Ako postoji jedna osoba, ona je zadužena za praktično sve poslove, od održavanja postojećih sistema i opreme, planiranja, programiranja, do razvođenja mrežnih kablova, itd.

Jedna od anketa „Sistemskog pregleda javne uprave u BiH“<sup>92</sup> je u pregledanim institucijama svih nivoa vlasti otkrila da u preko 50% institucija rukovodstvo koje donosi odluke ne zagovara aktivno korištenje IT-a i nije svjesno njegovih potencijalnih prednosti. Ovo je indikativan podatak i što se tiče sistematizacije radnih mjesta opštinama u BiH. Naime, u sistematizacijama radnih mjesta u opštinama u BiH, najčešće ne postoje takva radna mjesta kao što su IT arhitekta, administrator sistema, programer ili web dizajner, itd., jer se za tim radnim mjestima ne vidi potreba. Često se, zbog ovakvog pristupa, dešava da u ovoj oblasti rade i oni koji nisu stručnjaci (osoblje koje "pomaže da se riješe IT problemi" ili "zna nešto o kompjuterima") tako da se ljudi koji nemaju određeno IT obrazovanje ponekad ubrajaju u zaposlene koji se smatraju stručnim IT osobljem. IT aktivnosti, ako i kad se sprovode u opštinama u BiH, često se sprovode na ad-hoc principu, u zavisnosti od interesa i volje pojedinih zaposlenih. Ponekada postoji samo nepisana ideja o mogućim IT projektima ili planovima; rijeđe postoje okvirni pisani planovi.

Ipak, ima pozitivnih primjera. Pododjeljenje za informatiku Odjeljenja za tehničko-administrativne poslove Distrikta Brčko je pozitivan primjer male centralne IT jedinice u upravi.<sup>93</sup> Takođe, dobro funkcionišu i Informatički centar u opštini Sarajevo Centar i Odsjek za informatiku Gradske uprave Banja Luka. Ovakvih primjera ima još, ali se mora naglasiti da su malobrojni.

## Nema dovoljno IT znanja

Analiza u „Sistemskom pregledu javne uprave u BiH“<sup>94</sup> u ovoj oblasti tvrdi da ima mnogo, generalno manjih, institucija na svim nivoima koje imaju izuzetno nizak procenat zaposlenih koji imaju osnovna računarska znanja. Situacija sa zaposlenima koji imaju napredna računarska znanja je čak i gora.



Izvor: «Sistemski pregled javne uprave u BiH – Završni izvještaj», str. 270

<sup>92</sup> O ovome više u «Sistemski pregled javne uprave u BiH – Završni izvještaj», str. 261

<sup>93</sup> O ovome više u «Sistemski pregled javne uprave u BiH – Završni izvještaj», str. 266

<sup>94</sup> Ibidem, str. 270

Kada je u pitanju samo lokalni nivo, slične tvrdnje se zastupaju i u UNDP-ovom dokumentu „Izveštaj o e-spremnosti BiH“, gdje se posebno naglašava da je kod lokalne uprave „procenat onih koji mogu ili koriste kompjuter mnogo niži nego u višim nivoima vlade“<sup>95</sup>.

I pored velikih potreba za obukom zaposlenih u lokalnoj upravi u ovoj oblasti, nema puno inicijative da se ona i realizuje. Obuku uglavnom obavljaju male privatne firme kojima opštine plaćaju za njihove usluge. Javne institucije koje se bave ovim poslom su rijetke. Kao pozitivan primjer možemo izdvojiti Centar za informatiku, edukaciju i razvoj pri Ministarstvu uprave i lokalne samouprave RS, koji ima sveobuhvatnu osnovnu IT obuku za zaposlene u upravi. Ovaj centar se aktivno bavi i informatičkom obukom zaposlenih u lokalnoj upravi.

## **Oprema – ko može, a ko hoće**

Na osnovu dostupnih podataka iz različitih izvora (Izveštaj o e-spremnosti BiH, ICT Forum, UNDP BiH, 2003., Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, i dr.) mogu se izvesti određeni zaključci.

Kao prvo, očigledna je razlika u tehnološkoj opremljenosti između razvijenih, manje-više velikih opština i malih, siromašnih i nerazvijenih opština. Tako, relativno razvijene opštine imaju 1-2 zaposlena po računaru, dok kod siromašnih opština se ovaj broj kreće oko omjera 1:10.

Drugo, donatorska pomoć je imala značajnog uticaja na ovakvo stanje. Očigledan primjer je Srebrenica koja je, iako relativno nerazvijena opština, ipak pri vrhu po opremljenosti računarskom opremom (1.2 zaposlena po jednom računaru).

I, kao treće, istaći ćemo primjer opština, koje imaju veoma mali broj računara. Ovakve opštine, iako relativno nerazvijene, nisu baš toliko siromašne da ne mogu izdvojiti određena sredstva za kupovinu, makar polovne, računarske opreme. Uostalom, uvijek postoje mogućnosti uštede. Tako npr. ako je načelniku opštine informatizacija prioritet, onda on može da odluči da se ne kupuju skupa službena vozila, kao što je to inače praksa kod nas, već da se novac uloži u kupovinu računara. Ovdje prije da se radi o nerazumijevanju, neznanju i strahu od promjena koje ovakva informatizacija donosi.

## **Malo pravih informacionih sistema**

Kod većine opština u BiH, pod informatizacijom se podrazumjeva puka kompjuterizacija pojedinačnih manualnih operacija, kao što je izrada pisanih dokumenata na računarima, ili obrada podataka podržana sa samostalno razvijenim MS-Access aplikacijama ili Excel tablicama sa makroima. Pored ovoga, složeni procesi su rijetko automatizovani i u većini slučajeva se rade polu-ručno. Zbog toga izgleda da se pod informatizacijom uglavnom podrazumijeva mogućnost zaposlenih da uobičajne poslove završe koristeći računare, bez detaljnog re-inžinjerin角度 poslovnih procesa. A to je, praktično, daleko od pravog informacionog sistema.

Međutim, postoji nekoliko interesantnih iskustava, koja je vrijedno spomenuti. Tu spadaju sistemi za upravljanje dokumentima i procesima rada, sistemi za arhiviranje, sistemi za finansijske operacije, računovodstvo i nabavku. Tako se, na primjer, u nekim opštinama koriste softverska rješenja koja omogućavaju lokalnoj upravi da precizno vodi svoj budžet. Ona im omogućavaju da prate sve finansijske transakcije koje opština ima. Dobar sistem izvještavanja, kakav posjeduje većina ovih programa, omogućava finansijskoj službi relativno lako i precizno vođenje ovih poslova. Korištenje ovakvih programa predstavlja parcijalno uvođenje info sistema.

Kod uvođenja integralnog informacionog sistema, zajednička funkcija koja je očitio najbolji kandidat kao osnova za integralni info sistem je upravljanje dokumentima, tj. automatizacija toka dokumenata, uvijek prisutnih u upravi. Neke opštine koriste i konkretna softverska rješenja koja im značajno poboljšavaju rad. Postoje softverska rješenja koja prate logiku postojećeg načina rada

<sup>95</sup> Izveštaj o e-spremnosti BiH, ICT Forum, UNDP BiH, str. 29

opštinskih pisarnica. Zahtjevi građana se, na ovaj način, unose u sistem na prijemnom mjestu i u vrlo kratkom vremenu, gotovo odmah, upućuju odjeljenju koje treba da ga rješava. Načelnici odjeljenja mogu vidjeti sve predmete koji se obrađuju i kontrolisati trajanje procesa, trenutnu poziciju predmeta, itd., što im omogućava bolju upravljanje svojim odjeljenjem. Sve to, naravno, može da se prati i na nivou upravljanja cjelokupnom opštinskom administracijom, čime se stvaraju pretpostavke za znatno efektivnije i efikasnije upravljanje.

Još jedan od problema sa kojima se opštine suočavaju u stvaranju svojih informacionih sistema je problem osnovnih registara. Osnovni registri obuhvataju sve baze podataka čiji sadržaj koristi više institucija na različitim nivoima vlasti - kao što su registri građana, registri u privredi i zemljišne knjige. Trenutna situacija je takva da se koristi određeni broj heterogenih sistema u kojima se nalaze ovi registri: neki od njih su naslijeđeni od starih sistema, neki od njih su izrađeni u posljednjoj deceniji. Na primjer, u slučaju aplikacija za katastrofe, postoje djelimična lokalna ili regionalna rješenja. U praksi se može naći jedna mješavina različitih IT rješenja koja se bave ovom materijom. U RS je Katastarski informacioni sistem centralizovan i trenutno radi na UNIX-u. U FBiH, u okviru postojećeg projekta za kompjuterizovanje katastra, koji se realizuje u saradnji sa Ministarstvom pravde, se trenutno vrši testiranje sistema u Sarajevu i Konjicu. Za razliku od RS-a, u FBiH je katastar decentralizovan.

Međutim, jedan od najčešće priznatih problema ostaje neuvezanost i nedostatak komunikacije između opština i institucija na višim nivoima vlasti. Horizontalno i vertikalno umreženje između institucija je još uvijek zanemarivo.

Lokalne mreže (LANovi) kao infrastruktura informacionom sistemu, u opštinskim upravama BiH su, generalno, na veoma niskom nivou ili nema lokalnih mreža uopšte. One su obično postavljene ad hoc, bez ikakvih planskih projekata ili odgovarajuće organizacije za upravljanje, održavanje ili izradu mreža. Izuzetak su napredne opštine, kojih je malo, a koje uspjevaju da ovom problemu pristupe na osmišljen način.

## Internet se rijetko koristi

Prema podacima iz „Sistemskog pregleda javne uprave u BiH“<sup>96</sup> procenat zaposlenih koji imaju pristup Internetu u javnoj upravi je oko 40%, ili sa svojih vlastitih računara ili sa zajedničkih računara određenih za pristup Internetu, a prosječni procenat u EU je 65%. Nadalje, oko 30% zaposlenih imaju vlastiti e-mail račun (prosjek EU je 70%). Imajući u vidu opšti trend zanemarivanja lokalne uprave u BiH, možemo s pravom pretpostaviti da su ovi rezultati znatno niži za lokalni nivo.

Većina opština ima pristup Internetu preko provajdera Internet usluga (Internet service provider - ISP), obično privatnih kompanija koje rade na lokalnom ili regionalnom nivou. Cijene se generalno formiraju kombinovanjem preplate koja se plaća provajderu sa cijenom impulsa kao za osnovnu telefoniju. Najčešće se koriste dial-up konekcije, a ima i nešto bežičnih konekcija na Internet.

Što se tiče sopstvenih web stranica i web portala na internetu, „Sistemski pregled javne uprave u BiH“<sup>97</sup> navodi da 38% pregledanih institucija ima svoje vlastite web stranice. Ovaj procenat za lokalnu upravu je nešto niži. Od 147 opština u BiH, nešto manje od 50 ima sopstvene web stranice.

Uvidom u postojeće sajtove opština, može se primijetiti da je većina dostupnih informacija statična, poput podataka o opštini i njenim službenicima, kontakt informacijama, kao što su adrese, telefonski brojevi, radno vrijeme, program događaja i vijesti. Neke web stranice imaju i konkretne informacije, kao što je dio o trenutnim inicijativama, ili zakonodavne i javne dokumente, a veoma mali broj web stranica ima dio pod naslovom "često postavljana pitanja"

<sup>96</sup> «Sistemski pregled javne uprave u BiH – Završni izvještaj», str. 278

<sup>97</sup> Ibidem, str. 293

(FAQ) ili dokumente i obrasce koji se mogu skidati. Mogućnost davanja povratnih informacija je ograničena i često nema prostora za komentare, žalbe i preporuke, kao jeftinog i efikasnog načina da se unaprijedi komunikacija sa korisnicima usluga.

## Ko zaostaje, ko napreduje, a ko je lider?

Najobimnije istraživanje o stanju državne uprave izvršio je UNDP tokom 2003. godine. Dio istraživanja koji tretira stanje informatizacije<sup>98</sup> na nivou lokalne uprave pokazao je potpuno nezadovoljavajuće stanje u ovoj oblasti, s izuzetkom nekoliko opština. Po ovom istraživanju, opštine se, prema svom pristupu i politikama prema uvođenju informaciono-komunikacionih tehnologija, mogu podijeliti u tri osnovne grupe:

- **Opštine koje zaostaju.** Ovo su, prema UNDP-u, uglavnom male i siromašne opštine kod kojih je ključno da malo ili nikako ulažu u izgradnju i unaprijeđenje IKT resursa i ovoj oblasti posvećuju vrlo malu pažnju. Ovakvih opština je najviše u BiH.
- **Opštine koje napreduju.** Ovo su, prema UNDP-u, uglavnom srednje velike gradske opštine koje imaju srednji nivo opterećenja i resurse koji zadovoljavaju trenutno stanje, ali nema bitnijih unaprijeđenja. Ove opštine, u pravilu, slijede lidere i prilagođavaju njihova rješenja svojim potrebama.
- **Lideri u stvaranju elektronske opštinske uprave.** Ovo su, prema UNDP-u, uglavnom velike gradske opštine koje su suočene sa velikim izazovima u području upravljanja podacima i organizaciji administracije, pa su tako primorane da ulažu veća sredstva u IKT resurse, toj oblasti posvećuju više pažnje, što za posljedicu ima bolju opremljenost, veću primjenu IKT i bolje usluge. Ove opštine, u pravilu, mogu da preuzmu ulogu lidera u stvaranju elektronske opštinske uprave.

Ova klasifikacija, ma koliko nesavršena, može poslužiti kao orijentacija u ilustrovanju stanja na terenu.

### Opštine koje zaostaju

Sudeći po gore pomenutom istraživanju UNDP-a, zajednička karakteristika informatički najoskudnije grupacije opština je da svako odjeljenje opštine sve svoje poslove radi nezavisno od svih drugih, u okviru zatvorenog administrativnog sistema.

U ovakvim opštinama građani najčešće gube mnogo vremena dok dobiju uslugu. Svako pojedinačno odjeljenje ovdje funkcionise skoro nezavisno i rijetko postoji razmjena informacija između njih. Često se i podaci vode i pretražuju na staromodan način, bez elektronske obrade podataka. Ovdje nije potrebno nabrajati primjere ovakvih opština jer ih je, prema pomenutom istraživanju, još uvijek najviše u BiH. Dovoljno je ući u bilo koju opštinu gdje se građani, u sklopu redovnih procedura, šalju od kancelarije do kancelarije, pa je odmah jasno o čemu se radi.

Karakteristično je za ovakve opštinske uprave da:

- ◇ imaju obično više od 10 zaposlenih na 1 računar,
- ◇ par računara kojim raspolažu koriste se uglavnom za izradu dokumenata (uloga pisaaće mašine),
- ◇ od baza podataka i programa, koristi se samo par zastarjelih verzija (tek rijetki imaju i novi program za matični ured, tek u početku primjene, ili program uveden od strane ministarstva, npr. za pitanja boraca i žrtava rata u RS, za sve opštine),
- ◇ imaju vrlo nizak nivo informatičke pismenosti (tek par zaposlenih «zna raditi s kompjuterima»),

<sup>98</sup> Izvještaj o e-spremnosti BiH, ICT Forum, UNDP BiH, 2003.

- ◇ nema predviđenih IT radnih mjesta u sistematizaciji, niti se ova vrsta znanja i vještina traži pri prijemu novih radnika,
- ◇ nema ulaganja u nabavku i primjenu informacionih tehnologija
- ◇ postoji izraženo nerazumijevanje, neznanje i strah od promjena koje informatizacija donosi...

Mora se naglasiti da su, kod nekih opština ovog tipa, ostvarena ograničena poboljšanja u radu uvođenjem elektronske obrade podataka, kao što je to već slučaj u opštinama gdje postoje funkcionalne baze podataka. Međutim, ovi zatvoreni podsistemi služe prije svega opštinskim službenicima da lakše obavljaju svoj posao, ali nemaju nikakav uticaj na kvalitet pružanja usluga klijentima. To što će opštinski službenik, u svojoj bazi podataka, brzo pronaći podatke koji su potrebni građaninu, neće osloboditi građanina obaveze da prije ili poslije toga stoji u redu na još šaltera da bi ispunio sve uslove koje neka od procedura zahtijeva.

### Opštine koje napreduju

U nizu srednjih po veličini i pretežno urbanih opština možemo zapaziti kvalitetan korak naprijed u primjeni informacionih tehnologija.

Ovaj model i dalje predviđa da svako odjeljenje samostalno nastupa prema klijentu. Međutim, usljed ustanovljavanja koncepta zajedničkog informacionog sistema i parcijalne realizacije podsistema, sada su odjeljenja u mogućnosti da međusobno razmjenjuju informacije na osnovu prethodno dogovorenih ovlašćenja za pristup. Šta ovo praktično znači za klijenta koji želi određenu uslugu u opštini? Građanin i dalje dolazi u prijemnu kancelariju u opštini koja ga upućuje na neko odjeljenje, ali sada ne mora da ide od kancelarije do kancelarije. Službenik odjeljenja u koje je upućen, preko informacionog sistema, trenutno dobija sve podatke koji su građaninu potrebni iz drugih odjeljenja da bi dobio uslugu iz tog konkretnog odjeljenja.

Za najbolje predstavnike ove grupacije opštinskih uprava karakteristično je da:

- ✓ imaju obično 2-3 zaposlenih na 1 računar,
- ✓ imaju nekoliko važnih kompjuterizovanih baza podataka i programa (za matični ured, za privredu, za finansije...),
- ✓ uvode ili su već uvele program za upravljanje dokumentacijom<sup>99</sup>, kao ključnu komponentu (kičmu) svog informacionog sistema,
- ✓ počinju da organizovano unapređuju nivo informatičke pismenosti zaposlenih (od osnovnih paketa, preko specifičnih baza podataka, do korišćenja Interneta),
- ✓ imaju posebno radno mjesto (administrator sistema) i odgovarajućeg stručnjaka koji brine o održavanju i razvoju sistema, te o potrebama internih korisnika,
- ✓ počinju da planiraju sredstva i ulažu u nabavku i primjenu IT,
- ✓ imaju web-stranicu, ali više statičkog karaktera, bez stvarne i stalne interakcije sa korisnicima...

Ovako obično funkcionišu opštine koje nemaju problem velikog broja klijenata. Sa ovim unapređenjima, povećanje zadovoljstva građana radom opštinske administracije i povećanje efikasnosti rada same opštinske administracije veoma je značajno. Opština Laktaši je, recimo, postigla zavidan uspjeh u povećanju zadovoljstva svojih korisnika usluga. Kontinuiranim unapređenjima ova opština je, od administracije koja je kasnila u primjeni IT, postala jedan od lidera u ovoj oblasti.

### Lideri u stvaranju elektronske opštinske uprave

Kod određenog broja opština u BiH primjenjuje se uvođenje informacionog sistema sa istovremenim stvaranjem šalter-sale (one stop shop) po principu «sve usluge na jednom mjestu za korisnika», uz kompletan ili djelimičan reinžinjerin procesa i poslova. Ovo se posebno odnosi na

<sup>99</sup> Radi se, praktično, o nekoj vrsti elektronske pisarnice, gdje se elektronski prati kretanje «predmeta» i omogućuje znatno efikasnije upravljanje

velike opštine koje imaju veliki broj klijenata u toku dana i gdje je stvaranje jedinstvene šalter sale jedini način da se ostvari dobra usluga za korisnike.

U modelu rada opštinske administracije koji se zasniva na «jedinostvenom šalteru», klijenti mogu da odmah dobiju niz usluga trenutnog karaktera (obično usluge opštinske uprave, posebno matičnog ureda). Za usluge koje podrazumijevaju određen proces i vremenski period rješavanja, omogućeno im je da na jednom mjestu predaju zahtjev i preuzmu rješenje.

Opštine koje su uvele ovaj model fizički su ustanovile i opremile šalter-salu, izvršile reinžinjerung procesa i prilagođavanje procedura, uvele nova rješenja programske podrške (posebno je važan program za upravljanje dokumentacijom), premjestile kadrove iz postojećih organa i/ili primile nove ljude, obavile kompleksnu obuku sa naglašenom korisničkom orijentacijom, i, što je najvažnije, promovisale promjenu načina razmišljanja, ne samo šalterskih radnika, već i ostalih zaposlenih, u pravcu primjene principa dobre uprave. Dobar primjer opština koje su koristile ovaj metod su: opština Centar Sarajevo (kao prva opština u BiH) i ostale gradske sarajevske opštine, Tuzla, Banja Luka, Prijedor, Gradačac, Tešanj, Doboje, itd. Niz opština podržanih kroz projekte USAID-a (Prnjavor, Derвента, Modriča, B. Brod, Odžak, Šamac, Srebrenik, Orašje, Lukavac, Zvornik...) počinje takođe da koristi ovaj model.

Najbolje među njima, dakle lidere u primjeni informacionih tehnologija na opštinskom nivou, odlikuju sljedeće karakteristike:

- ✓ skoro svaki zaposleni ima svoj računar (vrlo su blizu omjera 1:1),
- ✓ sve baze podataka su kompjuterizovane i ažurne, sa snažnom programskom podrškom, integrisanom putem moćnog programa za upravljanje dokumentacijom,
- ✓ razvijena interna mreža (Intranet) i razmjena podataka između odjeljenja,
- ✓ kontinuirano informatičko osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih,
- ✓ stalna i stalno rastuća ulaganja u nabavku i primjenu IT,
- ✓ formirane posebne organizacione jedinice («IT centri znanja») u okviru opštinske uprave zadužene za razvoj info-sistema i uvođenje elektronske uprave (npr. Informatički centar u opštini Centar Sarajevo, Odsjek za informatiku u Banjoj Luci)
- ✓ vrlo dinamičan i interaktivan web portal, sa stalno ažurnim informacijama, putem kojega se, između ostalog, mogu preuzimati dokumenti i upućivati zahtjevi opštinskoj upravi...

#### 4. Evropski standardi za e-upravu

Takođe bi trebalo da se osvrnemo na iskustva i standarde koji su prisutni u zemljama Evropske unije. Rješenja koja primjenjuju zemlje EU su vrlo raznolika, ali u suštini prate osnovne smernice koje su definisane na nivou Unije: **eEurope 2005 i Government OnLine Initiative**. Umjesto jedinstvenog fizičkog šaltera, ideal postaje virtuelni, «one stop shop» portal, pružanje usluga po principu «bilo koji podatak, na bilo kom mjestu i u bilo koje vrijeme».

Plan **e-Evropa 2005** obuhvata listu od 20 usluga (12 za građane i 8 za poslovne subjekte) za koje se uprave u zemljama članicama EU stalno podstiču da ih počnu pružati on-line, a rok je 2005. godina. Od 12 e-usluga namjenjenih građanima, na lokalnu upravu u BiH odnose se usluge vezane za izdavanje građevinskih dozvola i, takođe, izvodi iz matičnih knjiga (rođenih, vjenčanih). Od 8 e-usluga namjenjenih poslovnim subjektima, nadležnosti opština u BiH su u oblasti registracije novih preduzeća (opštine vrše registraciju radnji) i oblasti javnih nabavki.

Napredak uprava u zemljama članicama EU-a u implementaciji liste traženih 20 e-usluga se stalno prati od strane Evropske komisije i mjeri se putem sljedeće petostepene skale:

0. Nema informacija: na Internetu nema nikavih informacija o uslugama.
1. Ima informacija: na Internetu imaju samo informacije o uslugama (opis procedure, legislative itd.).
2. Jednosmjerna interakcija: moguće je pohranjivanje praznih formulara i formulara prijava sa Interneta na lični računar. Prazni formulari se takođe mogu štampati.

3. Dvosmjerna interakcija: moguće je popunjavanje praznih formulara ili formulara prijava putem Interneta, što takođe uključuje provjeru vjerodostojnosti. Popunjavanjem praznog formulara ili formulara prijave, aktivira se određena usluga putem Interneta.
4. Transakcija: moguća je realizacija cijele usluge putem Interneta, uključujući popunjavanje praznih formulara ili formulara prijava, provjeru vjerodostojnosti, plaćanja i izdavanje potvrda, pisanih naloga ili drugih oblika rezultata izvršene usluge putem Interneta.

Rješenja primjenjena u lokalnim uprava evropskih zemalja većinom zavise od državne i političke organizacije, ali i od nivoa informatizacije u pojedinoj zemlji. Kao primjer izrazite decentralizacije po pitanju razvoja, izbora i nabavke informacionih i komunikacionih proizvoda može se izdvojiti Norveška. Međutim, ključni segmenti kao što su upravljanje znanjem, raspoloživost i međuoperativnost podataka, te siguronosni aspekti (infrastruktura javnih ključeva i elektronski potpis) su i u ovom slučaju centralizovani.



## 5. Pregled najvažnijih problema

Lista najvažnijih problema, registrovanih tokom analize, izgledala bi otprilike ovako:

- ◊ Zanemarivanje opštinskog nivoa uprave u strateškim dokumentima za razvoj informatičkog društva i elektronske uprave u BiH (ako se bude čekalo da opštinska uprava «dođe na red», ko zna koliko to može potrajati);
- ◊ Kašnjenje u realizaciji strateških dokumenata za razvoj elektronske uprave i usvajanju zakonodavstva u ovoj oblasti;
- ◊ Aktuelna normativna rješenja za lokalnu upravu i samoupravu ne uzimaju u obzir intenzivan razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i koncept e-uprave kao ključni razvojni trend i priliku;
- ◊ Nedostatak informatičkih radnih mjesta i organizacionih jedinica u opštinama;
- ◊ Nedostatak informatičkih stručnjaka i informaciono-komunikacionih znanja u opštinskoj upravi, nizak nivo informatičke pismenosti u nizu opština u BiH;
- ◊ Nedostatak standarda u pogledu IT opreme i programske podrške za lokalnu upravu;
- ◊ Slaba informatička opremljenost niza opštinskih uprava u BiH;
- ◊ Postojeći informacioni sistemi najčešće zasnovani na nedovoljnoj i neujednačenoj programskoj podršci i ad hoc pristupu;
- ◊ Veliki jaz između opština koje prednjače u uvođenju elektronske uprave i opština koje zaostaju;
- ◊ Horizontalno i vertikalno umreženje između institucija je još uvijek zanemarivo;
- ◊ Nedovoljno korištenje Interneta kao izvora informacija, s jedne, i kao jeftinog i efikasnog kanala za komunikaciju sa korisnicima (e-mail, web stranica, web portal), s druge strane.

## **PRILOZI:**

- ✓ Tabela II.1: **Pregled eksternih propisa koje koriste opštine u F BiH**
- ✓ Tabela II.2: **Pregled eksternih propisa koje koriste opštine u RS**
  
- ✓ Tabela II.3 : **Budžeti, teritorija i broj stanovnika opština u RS**
- ✓ Tabela II.4 : **Budžeti, teritorija i broj stanovnika opština u F BiH**
  
- ✓ Tabela III. 1: **Podjela nadležnosti u RS**
- ✓ Tabela III. 2: **Podjela nadležnosti u F BiH**
  
- ✓ Tabela VIII. 1: **Podaci Ministarstva lokalne uprave i samouprave o stanju informatičke opreme u opštinama Republike Srpske**

Tabela II.1: Pregled eksternih propisa koje koriste opštine u F BiH (preuzeto iz dokumentacije opštine Centar Sarajevo)

## 1. SLUŽBA ZA OPĆU UPRAVU I LOKALNU SAMOPRAVU

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O DRŽAVLJANSTVU BIH</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 13/99, 41/02, 6/03 i 14/03)
2.	<b>ZAKON O ARHIVSKOJ GRADI</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 16/01)
3.	<b>PRAVILNIK O OBRASCIMA I NAČINU ODREĐIVANJA IZDAVANJA, PONIŠTAVANJA I ZAMJENE JEDINSTVENOG MATIČNOG BROJA, EVIDENCIJAMA I NAČINU UPISIVANJA JMB U MATIČNE KNJIGE</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 39/02)
4.	<b>PRAVILNIK O ODREĐIVANJU JMB STRANIM DRŽAVLJANIMA</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 39/02)
5.	<b>PRAVILNIK O VRŠENJU NADZORA NAD PROVOĐENJEM ZAKONA O JMB</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 39/02)
6.	<b>UPUTA O NAKNADNOM UPISU U MATIČNU KNJIGU ROĐENIH KOJI SU STEKLI DRŽAVLJANSTVO R BIH U SKLADU SA ZAKONOM O DRŽAVLJANSTVU R BIH</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 27/00)
7.	<b>IZBORNI ZAKON BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 i 4/04, 20/04)
8.	<b>ZAKON O PRUŽANJU PRAVNE POMOĆI</b>	("Službeni list SR BiH", br. 11/77)
9.	<b>PRAVILNIK O UNUTRAŠNJEM POSLOVANJU SLUŽBI PRAVNE POMOĆI</b>	("Službeni list SR BiH", br. 30/77)
10.	<b>ZAKON O OVJERAVANJU POTPISA, RUKOPISA I PREPISA</b>	("Službeni list SR BiH", br. 37/71, 39/75 i 42/98)
11.	<b>UPUTSTVO ZA IZVRŠENJE ZAKONA O OVJERAVANJU POTPISA, RUKOPIŠA I PREPISA</b>	("Službeni list SR BiH", br. 37/71, 39/75)
12.	<b>PORODIČNI ZAKON BIH</b>	("Službeni list SR BiH", br. 21/79 i 44/89)
13.	<b>ZAKON O MATIČNIM KNJIGAMA</b>	("Službeni list R BiH", br. 20/92 i 13/94)
14.	<b>ZAKON O LIČNOM IMENU</b>	("Službeni list R BiH", br. 35/71, 38/86, 37/88 i 33/90)
15.	<b>ZAKON O PEČATIMA</b>	("Službeni list R BiH", br. 13/94 i 21/96)
16.	<b>UPUTSTVO O VOĐENJU MATIČNIH KNJIGA</b>	("Službeni list R BiH", br. 21/93)
17.	<b>PRAVILNIK O IZDAVANJU IZVODA IZ MATIČNIH KNJIGA</b>	("Službeni list R BiH", br. 21/93)

	<b>NAMIJENJENIH INOSTRANSTVU</b>	
18.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03)
19.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 23/04, 39/04 i 54/04)
20.	<b>ZAKON O DRŽAVLJANSTVU FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 43/01 i 1/03)
21.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98 i 48/99)
22.	<b>ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 32/01)
23.	<b>ZAKON O RADU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 43/99, 32/00, 29/03)
24.	<b>ZAKON O RADNIM ODNOSIMA I PLAĆAMA SLUŽBENIKA ORGANA UPRAVE U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 13/98)
25.	<b>ZAKON O ARHIVSKOJ GRAĐI FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 45/02)
26.	<b>UREDBA O ORGANIZOVANJU I NAČINU VRŠENJA ARHIVSKIH POSLOVA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 22/03)
27.	<b>UREDBA O POSLOVIMA OSNOVNE DJELATNOSTI IZ NADLEŽNOSTI ORGANA DRŽAVNE SLUŽBE KOJE OBAVLJAJU DRŽAVNI SLUŽBENICI, UVJETIMA ZA VRŠENJE TIH POSLOVA I OSTVARIVANJU ODREĐENIH PRAVA IZ RADNOG ODNOSA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 35/04)
28.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 20/98)
29.	<b>UREDBA O POSLOVIMA OSNOVNIH DJELATNOSTI I POMOĆNO-TEHNIČKIM POSLOVIMA I UVJETIMA ZA NJIHOVO VRŠENJE U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 42/98)
30.	<b>UREDBA O USLOVIMA, NAČINU I PROGRAMU O POLAGANJU ISPITA OPĆEG ZNANJA IZ STRUČNOG ISPITA ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE U ORGANIMA DRŽAVNE SLUŽBE U FBiH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 3/05)
31.	<b>UREDBA O USLOVIMA I NAČINU POLAGANJA STRUČNOG ISPITA SLUŽBENIKA ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 24/98, 12/00, 25/01, 2/02, 59/03)
32.	<b>UREDBA O ORGANIZOVANJU I NAČINU VRŠENJA ARHIVSKIH POSLOVA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 22/03)
33.	<b>UREDBA O NAKNADAMA I DRUGIM MATERIJALNIM PRAVIMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 34/04 i 56/04)

	<b>KOJA NEMAJU KARAKTER PLAĆE</b>	
34.	<b>UREDBA O PRAVILIMA DISCIPLINSKOG POSTUPKA ZA DISCIPLINSKU ODGOVORNOST DRŽAVNOG SLUŽBENIKA U ORGANIMA DRŽAVNE SLUŽBE U FBIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 72/04)
35.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VOĐENJA POSTUPKA STICANJA I PRESTANKA DRŽAVLJANSTVA FEDERACIJE BIH I VOĐENJU EVIDENCIJA TOG DRŽAVLJANSTVA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 8/02)
36.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 30/98, 49/98 i 5/00)
37.	<b>UPUTSTVO ZA PROVOĐENJE ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 32/01)
38.	<b>UPUTSTVO O ARHIVSKOJ KNJIZI I ČUVANJU REGISTRATURSKOG MATERIJALA I ARHIVSKE GRAĐE, ODABIRANJE ARHIVSKE GRAĐE, PRIMOPREDAJA ARHIVSKE GRAĐE IZMEĐU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU I NADLEŽNOG ARHIVA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 26/98)
39.	<b>PRAVILNIK O VOĐENJU KNJIGA DRŽAVLJANA F BIH ZA LICA KOJA SU ROĐENA NA TERITORIJI REPUBLIKE SRPSKE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 46/03)
40.	<b>OPĆI KOLEKTIVNI UGOVOR ZA TERITORIJU FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 19/00)
41.	<b>PRAVILNIK O JEDINSTVENIM KRITERIJIMA, PRAVILIMA I POSTUPKU IMENOVANJA I POSTAVLJENJA DRŽAVNOG SLUŽBENIKA U ORGANIMA DRŽAVNE SLUŽBE U FBIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 7/05)
42.	<b>PRAVILNIK O OCJENJIVANJU RADA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U ORGANIMA DRŽAVNE SLUŽBE U FBIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 7/05)
43.	<b>PROGRAM POLAGANJA ISPITA OPĆEG ZNANJA ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 3/05)
44.	<b>ETIČKI KODEKS ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE U FBIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 7/05)
45.	<b>KOLEKTIVNI UGOVOR ZA SLUŽBENIKE ORGANA UPRAVE I SUDAČKE VLASTI</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 23/00 i 50/00)

## 2. SLUŽBA ZA UPRAVU ZA PROSTORNO UREĐENJE I KOMUNALNE POSLOVE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03)
2.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 23/04, 39/04 i 54/04)
3.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine FBiH", br. 2/98 i 48/99)
4.	<b>ZAKON O UPRAVI U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine FBiH", br. 28/97 i 26/02)
5.	<b>ZAKON O BUDŽETIMA I PRORAČUNIMA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine FBiH", br. 20/98)
6.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE, VRŠENJU USLUGA I USTUPANJU RADOVA</b>	(«Službene novine FBiH», br. 34/04)
7.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU</b>	("Službene novine FBiH", br. 20/98)
8.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FBIH</b>	("Službene novine FBiH", br. 30/98,49/98 i 5/00)
9.	<b>ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU</b>	("Službene novine F BiH", br. 52/02)
10.	<b>ZAKON O GRAĐENJU</b>	("Službene novine F BiH", br. 55/02)
11.	<b>ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 25/03)
12.	<b>ISPRAVKA ZAKONA O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU</b>	("Službene novine F BiH", br. 16/04)
13.	<b>ZAKON O VLASNIČKO-PRAVNIM ODNOSIMA</b>	("Službene novine F BiH", br. 6/98)
14.	<b>ZAKON O SVOJINI NA DIJELOVIMA ZGRADA</b>	("Službeni list SR BiH", br. 35/77)
15.	<b>ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU</b>	("Službene novine F BiH", br. 2/98)
16.	<b>ZAKON O CESTAMA FBIH</b>	("Službene novine FBiH", br. 6/02, 18/02-ispravka)
17.	<b>ZAKON O STAMBENIM ODNOSIMA</b>	("Službene novine F BiH", br. 11/98,12/99 i 19/99)
18.	<b>ZAKON O PRODAJI STANOVA NA KOJIMA POSTOJI STANARSKO PRAVO</b>	("Službene novine F BiH", br. 27/97,11/98,22/99,27/99,7/00 i 15/02)
19.	<b>ZAKON O ZAŠTITI OD POŽARA</b>	("Službeni list SR BiH", br.15/87)
20.	<b>ZAKON O ZAŠTITI I SPAŠAVANJU LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA</b>	("Službene novine F BiH", br. 39/03)
21.	<b>KRIVIČNI ZAKON FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 43/98,2/99,15/99,29/00 i 59/02)
22.	<b>ZAKON O ELEKTRIČNOJ ENERGIJI</b>	("Službene novine F BiH", br. 41/02)
23.	<b>PRAVILNIK O TEHNIČKIM NORMATIVIMA ZA PROJEKTOVANJE,</b>	("Službeni list SFRJ", br. 10/90)

	<b>GRADENJE, POGON I ODRŽAVANJE GASNIH KOTLOVNICA</b>	
24.	<b>UPUTSTVO O OBAVEZNOJ JEDINSTVENOJ METODOLOGIJI ZA PRIPREMU I IZRADU REGULACIONIH PLANOVA I URBANISTIČKIH PROJEKATA</b>	«Službeni list SR BiH» broj 37/87
25.	<b>UPUTSTVO O OBAVEZNOJ JEDINSTVENOJ METODOLOGIJI ZA PRIPREMU I IZRADU PROSTORNIH I URBANISTIČKIH PLANOVA I URBANISTIČKIH REDOVA</b>	«Službeni list SR BiH» broj 22/87

### 3. SLUŽBA ZA INVESTICIJE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI I ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 23/04, 39/04 i 54/04)
2.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU I ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine FBiH", br. 2/98 i 48/99)
3.	<b>ZAKON O RADNIM ODNOSIMA I PLAĆAMA SLUŽBENIKA ORGANA UPRAVE U FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 13/98)
4.	<b>ZAKON PRORAČUNIMA-BUDŽETIMA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 20/98)
5.	<b>UREDBA O POSLOVIMA OSNOVNE DJELATNOSTI IZ NADLEŽNOSTI ORGANA DRŽAVNE SLUŽBE KOJE OBAVLJAJU DRŽAVNI SLUŽBENICI, UVJETIMA ZA VRŠENJE TIH POSLOVA I OSTVARIVANJU ODREĐENIH PRAVA IZ RADNOG ODNOSA</b>	("Službene novine FBiH ", br. 35/04)
6.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU</b>	("Službene novine FBiH ", br. 20/98)
7.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FBIH</b>	("Službene novine FBiH ", br. 30/98,49/98 i 5/00)
8.	<b>UPUTSTVO O ARHIVSKOJ KNJIZI I ČUVANJU REGISTRATURSKOG MATERIJALA I ARHIVSKE GRAĐE,</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 26/98)

	<b>ODABIRANJE ARHIVSKE GRAĐE, PRIMOPREDAJA ARHIVSKE GRAĐE IZMEĐU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU I NADLEŽNOG ARHIVA</b>	
9.	<b>ZAKON O GRAĐENJU</b>	("Službene novine F BiH", br. 55/02)
10.	<b>ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU</b>	("Službeni list R BiH", br. 25/03)
11.	<b>ZAKON O CESTAMA FBIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 6/02)
12.	<b>ZAKON O VODAMA</b>	("Službene novine F BiH ", br. 18/98)
13.	<b>ZAKON O ZAŠTITI VODA I ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI VODA</b>	("Službene novine F BiH ", br. 33/03 i 54/04)
14.	<b>ZAKON O OBLIGACIONIM ODNOSIMA</b>	("Službeni list R BiH", br. 2/92, 13/93, 13/94)
15.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE, USLUGAMA I USTUPANJU RADOVA</b>	("Službene novine F BiH ", br. 34/04)
16.	<b>PRAVILNIK O SADRŽAJU, OBLIKU, USLOVIMA I NAČINU IZDAVANJA I ČUVANJA VODOPRIVREDNIH AKATA I PRAVILNIK O IZMJENAMA PRAVILNIKA O SADRŽAJU, OBLIKU, USLOVIMA I NAČINU IZDAVANJA I ČUVANJA VODOPRIVREDNIH AKATA</b>	("Službene novine F BiH ", br. 22/02 i 15/04)
17.	<b>PRAVILNIK O METODOLOGIJI ZA IDENTIFIKACIJU, FORMULACIJU I UTVRĐIVANJE PROGRAMA JAVNIH INVESTICIJA I PRIORITETA RAZVOJNIH PROGRAMA I PROJEKATA</b>	("Službene novine F BiH ", br. 7/04)
18.	<b>ODLUKA O DAVANJU SAGLASNOSTI ZA POTPISIVANJE PROTOKOLA ZA PROJEKAT "FINANSIRANJE KOMUNALNE INFRASTRUKTURE"</b>	("Službene novine F BiH ", br. 50/04)



#### 4. SLUŽBA ZA UPRAVU ZA STAMBENE POSLOVE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine F BiH", br. 2/98 i 48/99)
2.	<b>ZAKON O STAMBENIM ODNOSIMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 11/98, 12/99 i 19/99).
3.	<b>ZAKON O PRODAJI STANOVA NA KOJIMA POSTOJI STANARSKO PRAVO</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 7/00, 32/01, 61/01, 15/02 i 54/04)
4.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRODAJI STANOVA NA KOJIMA POSTOJI STANARSKO PRAVO</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 54/04)
6.	<b>ZAKON O ZAKUPU POSLOVNIH ZGRADA I PROSTORIJA</b>	("Službeni list SR BiH", br. 33/77)
7.	<b>ZAKON O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O NAPUŠTENIM STANOVIMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 11/98, 38/98, 12/99, 18/99, 27/99, 43/99, 37/01 i 56/01)
8.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O NAPUŠTENIM STANOVIMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 24/03)
9.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine F BiH", br. 20/98)
10.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE, VRŠENJU USLUGA I USTUPANJU RADOVA</b>	("Službene novine F BiH", br. 34/04)
11.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine F BiH", br. 30/98)
12.	<b>ODLUKA O PRIVREMENOM UREĐIVANJU PRODAJE STANOVA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 7/00, 16/00, 48/00 i 32/02)
13.	<b>ODLUKA VISOKOG PREDSTAVNIKA ZA BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 56/01)
14.	<b>ODLUKA O DONOŠENJU UPUTSTVA O DOKAZIMA KOJI SE PRILAŽU ZA OTKUP NAPUŠTENIH STANOVA U SKLADU SA ČL. 8B. ZAKONA O PRODAJI STANOVA NA KOJIMA POSTOJI STANARSKO PRAVO</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 56/01)
15.	<b>UPUTSTVO O POSTUPKU KONTROLE ZAKLJUČENIH I/ILI OBNOVLJENIH UGOVORA O KORIŠTENJU STANA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 19/02)
16.	<b>UPUTSTVO O PRIMJENI ZAKONA O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O NAPUŠTENIM STANOVIMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 43/99 i 56/01)

## 5. SLUŽBA ZA UPRAVU, RAD, SOCIJALNA PITANJA, ZDRAVSTVO, IZBJEGLA I RASELJENA LICA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O IZBJEGLICAMA IZ BOSNE I HERCEGOVINE I RASELJENIM OSOBA U BOSNI HERCEGOVINI</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 23/99)
2.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZBJEGLICAMA IZ BOSNE I HERCEGOVINE I RASELJENIM OSOBA U BOSNI HERCEGOVINI</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 33/03)
3.	<b>ODLUKA O UTVRĐIVANJU PREDMETA, KOLIČINA I VRIJEDNOSTI PREDMETA NA KOJE SE PRI UVOZU PRIMJENJUJU CARINSKE POVLASTICE I UVJETA ZA OSTVARIVANJE</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 9/98)
4.	<b>UPUTSTVO O STATUSU OSOBA IZ SRBIJE I CRNE GORE KOJE SU PRIVREMENO PRIHVAĆENE U BOSNU I HERCEGOVINU</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 13/03)
5.	<b>UPUTSTVO O PROVOĐENJU PROCEDURA ZA ODABIR KORISNIKA PROGRAMA POMOĆI U OBNOVI STAMBENIH JEDINICA U SVRHU POVRATKA</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 25/04)
6.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98 i 48/99)
7.	<b>ZAKON O OSNOVAMA SOCIJALNE ZAŠTITE, ZAŠTITE CIVILNIH ŽRTAVA RATA I ZAŠTITE PORODICE SA DJECOM</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 36/99)
8.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O OSNOVAMA SOCIJALNE ZAŠTITE, ZAŠTITE CIVILNIH ŽRTAVA RATA I ZAŠTITE PORODICE SA DJECOM</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 54/04)
9.	<b>ZAKON O RADU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 43/99 i 30/00)
10.	<b>ZAKON O RASELJENIM OSOBAMA – PROGNAICIMA I IZBJEGLICAMA – POVRATNICIMA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 19/00)
11.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O RASELJENIM OSOBAMA – PROGNAICIMA I IZBJEGLICAMA – POVRATNICIMA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 18/03 i 56/01)
12.	<b>PRAVILNIK O RADNIM KNJIŽICAMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 42/00)
13.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 20/98)

14.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(“Službene novine Federacije BiH”, br. 30/98)
15.	<b>UPUTSTVO O VOĐENJU CENTRALNE I OSNOVNE EVIDENCIJE O RASELJENIM OSOBAMA – PROGNANICIMA I IZBJEGLICAMA – POVRATNICIMA ZA TERITORIJI FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(“Službene novine Federacije BiH” , br. 29/00)
16.	<b>UPUTSTVO O STATUSU OSOBA IZ SRBIJE I CRNE GORE KOJE SU PRIVREMENO PRIHVAĆENE U BOSNU I HERCEGOVINU</b>	(“Službene novine Federacije BiH”, br. 23/03)

## 6. SLUŽBA ZA UPRAVU ZA BORAČKO-INVALIDSKU ZAŠTITU

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O OSNOVNIM PRAVIMA BORACA I ČLANOVA NJIHOVIH PORODICA-PRATEĆE INSTRUKCIJE</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 33/04)
2.	<b>ZAKON O OSNOVNIM PRAVIMA VOJNIH INVALIDA I PORODICA PALIH BORACA-PRATEĆE INSTRUKCIJE</b>	(«Službeni list R BiH», br. 2/92 i 13/94)
3.	<b>ZAKON O IZUZETNOM MATERIJALNOM OBEZBJEĐENJU ZA VRIJEME RATNOG STANJA RATNIH VOJNIH INVALIDA I PORODICA POGINULIH BORACA</b>	(«Službeni list R BiH», br. 33/95, 37/95 i 17/96)
4.	<b>ODLUKA O USLOVIMA I NAČINU OSTVARIVANJA MJESEČNE NOVČANE NAKNADE PRIPADNIKA ORUŽANIH SNAGA R BiH – DOBITNIKA NAJVEĆEG RATNOG PRIZNANJA, ZNAČKE “ZLATNI LJILJAN”</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 26/03)
5.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 2/92 i 48/99)

## 7. SLUŽBA ZA UPRAVU ZA IMOVINSKO-PRAVNE POSLOVE, GEODETSKE POSLOVE I KATASTAR NEKRETNINA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 29/03)
2.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 2/98 I 48/99)
3.	<b>ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 25/03)
4.	<b>ZAKON O NACIONALIZACIJI NAJAMNIH ZGRADA I GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA</b>	(«Službeni list FNRJ», br. 52/58)
5.	<b>ZAKON O EKSPROPRIJACIJI</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 38/89 I 15/94)
6.	<b>ZAKON O PREMJERU I KATASTRU NEKRETNINA</b>	(Službene novine Federacije BiH», br.4/93, 13/94)
7.	<b>ZAKON O UZURPACIJAMA</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 6/78)
8.	<b>ZAKON O PROMETU NEPOKRETNOSTI</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 38/78, 4/89, 29/90, 22/91, 21/92, 3/93 I 18/94)
9.	<b>ZAKON O UKNJIŽENJU NEKRETNINA U DRUŠTVENOJ SVOJINI</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 28/77 )
10.	<b>ZAKON O VLASNIČKO-PRAVNIM ODNOSIMA</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 6/98 I 29/03)
11.	<b>ZAKON O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O NAPUŠTENIM NEKRETNINAMA U SVOJINI GRAĐANA</b>	(Službene novine Federacije BiH», br. 11/98, 29/98, 27/99, 43/99, 37/01, 56/01 I 24/03)
12.	<b>ZAKON O IZVRŠENJU ODLUKA KOMISIJE ZA IMOVINSKE ZAHTJEVE IZBJEGLICA I RASELJENIH LICA</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 43/99, 51/00, 56/01 I 24/03)
13.	<b>ZAKON O NAKNADAMA ZA KORIŠTENJE PODATAKA I VRŠENJE USLUGA U OBLASTI PREMJERA I KATASTRA NEKRETNINA</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 35/85, 12/87 I 4/93)
14.	<b>ZAKON O KOMASACIJI</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 24/85)
15.	<b>ZAKON O ARONDACIJI</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 6/78)
16.	<b>ZAKON O ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA FEDERACIJE B I H</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 19/03)
17.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA FEDERACIJE B I H</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 54/04)
18.	<b>UREDBA O UPISU U JAVNE KNJIGE NEKRETNINA I PRAVA NA NEKRETNINAMA U POSTUPKU PRIVATIZACIJE</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 45/99 I 48/00)

19.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 20/98)
20.	<b>ODLUKA O PRIVREMENOJ OBUSTAVI OD IZVRŠENJA ODLUKE CRPC KOJE SU DONESENE POSLIJE 30. 06. 2003. GODINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", broj 23/04)
21.	<b>UPUTSTVO O PRIMJENI ZAKONA O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O NAPUŠTENJOJ NEPOKRETNJOJ IMOVINI U VLASNIŠTVU GRAĐANA</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 43/99 I 56/01)
22.	<b>UPUTSTVO ZA SPROVOĐENJE UREDBE O UPISU NEKRETNINA U JAVNE KNJIGE</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 45/99)
23.	<b>UPUTSTVO O RAZMJENI INFORMACIJA O ZAPEČAĆENOJ I IMOVINI NA KOJOJ SU NOSIOCI STANARSKOG PRAVA ILI VLASNICI UVEDENI U POSJED</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 8/02)
24.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FBiH</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 30/98, 49/98 I 5/00)
25.	<b>PRAVILNIK O IZLAGANJU NA JAVNI UVID PODATKE PREMJERA I KATASTARSKOG KLASIRANJA ZEMLJIŠTA I ODREĐIVANJA UPISA PRAVA NA NEKRETNINAMA</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 25/88)
26.	<b>PRAVILNIK ZA IZRADU PLANOVA I RAČUNANJE POVRŠINA</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 13/91)
27.	<b>PRAVILNIK O SNIMANJU DETALJA</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 4/91)
28.	<b>PRAVILNIK O KATASTRU ŠUMA</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 60/03)

## 8. SLUŽBA ZA UPRAVU ZA OBRAZOVANJE, KULTURU, SPORT I INFORMISANJE

BROJ	PROPIS	GLASILO
1.	<b>OKVIRNI ZAKON O OSNOVNOM I SREDNJEM OBRAZOVANJU U BOSNI I HERCEGOVINI</b>	(„Službeni glasnik BiH“ br. 18/03)
2.	<b>ZAKON O ZAŠTITI PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA</b>	(„Službeni glasnik BiH“ br. 12/03)
3.	<b>ZAKON O PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA</b>	(«Službeni list SR BiH», br. 36/76)
4.	<b>ZAKON O UDRUŽENJIMA I FONDACIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(«Službeni glasnik BiH», br. 32/01)
5.	<b>ZAKON O UDRUŽENJIMA I FONDACIJAMA FEDERACIJE BIH</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 45/02)
6.	<b>ZAKON O HUMANITARNOJ DJELATNOSTI I HUMANITARNIM ORGANIZACIJAMA</b>	(«Sl. novine Federacije BiH», br. 35/98 prestao da važi, osim čl. 2,5,11. i 12, član 22. stav 2, čl. 26. i 27, član 29. stav 2, član 30. stav 1. i čl. 34. i 35.)
7.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 2/98 i 48/99)
8.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 29/03 i 39/04)
9.	<b>ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJI</b>	(« Službeni glasnik BiH «, br. 28/00)
10.	<b>ZAKON O MINISTARSTVIMA I DRUGIM ORGANIMA UPRAVE</b>	(„Službeni glasnik BiH“ br. 5/03 i 42/04)
11.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU U FEDERACIJI BIH</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 20/98)
12.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBA</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 31/98, 49/02, 6/03)
13.	<b>PRAVILNIK O NAČINU VOĐENJA REGISTRA UDRUŽENJA I FONDACIJA BIH I STRANIH MEĐUNARODNIH UDRUŽENJA I FONDACIJA I DRUGIH NEPROFITNIH ORGANIZACIJA</b>	(„Službeni glasnik BiH“ br. 9/02)
14.	<b>PRAVILNIK O NAČINU VOĐENJA REGISTRA UDRUŽENJA I FONDACIJA I STRANIH I MEĐUNARODNIH NEVLADINIH ORGANIZACIJA</b>	(«Službene novine Federacije BiH», br. 61/02)
15.	<b>REZOLUCIJA O MLADIMA BOSNE HERCEGOVINE</b>	(„Službeni glasnik BiH“ br. 12/03)
16.	<b>ODLUKA KOJOM SE PROGLAŠAVA ZAKON O SUKOBU INTERESA U INSTITUCIJI VLASTI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(„Službeni glasnik BiH“ br. 13/02)
17.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U F BIH</b>	(“Službene novine Federacije BiH”, br. 30/98, 49/98 i 5/00)

## 9. SLUŽBA ZA UPRAVU ZA PRIVREDU I FINANSIJE

BROJ	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98 i 48/99)
2.	<b>ZAKON O SAMOSTALNOM PRIVREĐIVANJU</b>	("Službeni list SR BiH", br. 26/89 i 29/90)
3.	<b>ZAKON O TURISTIČKO-UGOSTITELJSKOJ DJELATNOSTI</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 19/96 i 28/03)
4.	<b>ZAKON O TRGOVINI</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/95 i 19/96)
5.	<b>ZAKON O PRIJEVOZU U UNUTARNJEM CESTOVNOM PROMETU</b>	("Službene novine Federacije", br. 23/98)
6.	<b>ZAKON O ZAKUPU POSLOVNIH ZGRADA I PROSTORIJA</b>	("Službeni list SR BiH", br. 33/77, 12/87, 30/90, "Službeni list R BiH", br. 3/93 i 13/94 <sup>4</sup> )
7.	<b>ZAKON O LOVSTVU</b>	("Službeni list SR BiH", br. 7/77 i 30/90)
8.	<b>ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98)
9.	<b>ZAKON O PRORAČUNIMA – BUDŽETIMA FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 20/98)
10.	<b>ZAKON O RAČUNOVODSTVU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/95 i 12/98)
11.	<b>ZAKON O POREZU NA PROMET PROIZVODA I USLUGA</b>	(" Službene novine Federacije BiH " br.49/02 i 14/04)
12.	<b>ZAKON O POREZU NA PLAĆU</b>	(" Službene novine F BiH" br.26/96, 27/97, 12/98, 29/00, 4/00, 16/01, 7/02, 27/02 i 6/04)
13.	<b>ZAKON O DOPRINOSIMA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 35/98, 54/00, 16/01 i 37/01)
14.	<b>ZAKON O RADNIM ODNOSIMA I PLAĆAMA SLUŽBENIKA ORGANA UPRAVE U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 13/98)
15.	<b>ZAKON O TREZORU U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 58/02)
16.	<b>ZAKON O FINANSIJSKOM POSLOVANJU</b>	("Službene novine FederacijE BiH", br. 2/95)
17.	<b>ZAKON O PRIPADNOSTI JAVNIH PRIHODA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 26/96, 32/98 I 37/03)
18.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03)
19.	<b>ODLUKA O STANDARDNOJ KLASIFIKACIJI DJELATNOSTI U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 28/98)
20.	<b>ODLUKA O NOMENKLATURI SREDSTAVA KOJI SE AMORTIZUJU I O MINIMALNIM STOPAMA AMORTIZACIJE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 45/99)
21.	<b>PRAVILNIK O RAZVRSTAVANJU, MINIMALNIM UVJETIMA I KATEGORIZACIJI UGOSTITELJSKIH OBJEKATA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 23/96, 46/98, 27/00 i 36/02)

22.	<b>PRAVILNIK O UVJETIMA MINIMALNE TEHNIČKE OPREMLJENOSTI POSLOVNIH PROSTORIJA ZA OBAVLJANJE TRGOVAČKE DJELATNOSTI</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 7/95, 14/99, 42/99, 48/00 i 58/01)
23.	<b>PRAVILNIK O KNJIGOVODSTVU PRORAČUNA BUDŽETA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 56/02 – prečišćen tekst)
24.	<b>PRAVILNIK O FINANSIJSKOM IZVJEŠTAVANJU I GODIŠNJEM OBRAČUNU PRORAČUNA – BUDŽETA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 30/99 i 54/99)
25.	<b>PRAVILNIK O PRIMJENI ODREĐABA ZAKONA O POREZU NA PROMET PROIZVODA I USLUGA</b>	(" Službene novine Federacije BiH" br. 53/02 i 4/03)
26.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE,VRŠENJA USLUGA I USTUPANJE RADOVA</b>	(" Službene novine Federacije BiH" br.40/03,58/03 i 11/04)
27.	<b>UREDBA O RAČUNOVODSTVU PRORAČUNA – BUDŽETA U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 47/98)
28.	<b>UREDBA O NAKNADAMA I DRUGIM MATERIJALNIM PRAVIMA RUKOVODILACA IZVRŠNIH ORGANA VLASTI FEDERACIJE BIH I SLUŽBENIKA FEDERALNIH MINISTARSTAVA I DRUGIH TIJELA FEDERALNE UPRAVE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 44/98 i 49/00)
29.	<b>UREDBA O NAKNADAMA ZA PUTNE TROŠKOVE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 18/96 i 49/00)
30.	<b>RAČUNOVODSTVENI STANDARDI FEDERACIJE BIH I MEĐUNARODNI RAČUNOVODSTVENI STANDARDI</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 50/98, 52/99 i 54/00)



## 10. SLUŽBA CIVILNE ZAŠTITE

BROJ	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O ODBRANI FBIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 15/96)
2.	<b>UREDBA O ORGANIZACIJI, SADRŽAJU I PROVOĐENJU MJERA ZAŠTITE I SPAŠAVANJA LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA</b>	("Službene novine F BiH", br. 27/98)
3.	<b>UPUTSTVO O SADRŽAJU I NAČINU IZRADE PLANA ZAŠTITE OD ELEMENTARNIH NEPOGODA</b>	("Službeni list SR BiH", br. 24/91)
4.	<b>ZAKON O AMNESTIJI ZA NEDOPUŠTENI DRŽANJE MINSKO-EKSPLOZIVNIH SREDSTAVA I ORUŽJA U FBIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 51/02)
5.	<b>ZAKON O DEMINIRANJU U BIH</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 5/02)
6.	<b>ODLUKA O OSNIVANJU KOMISIJE ZA DEMINIRANJE U BIH</b>	("Službeni glasnik BiH", br. 16/02)
7.	<b>UREDBA O PLANOVIMA ODBRANE OD POPLAVA</b>	("Službene novine F BiH", br. 3/02)
8.	<b>KORIŠTENJE SKLONIŠTA U MIRU, PRIVREMENA INSTRUKCIJA</b>	(Ministarstvo odbrane FBIH 10.6-77/97)
9.	<b>PRIVREMENE OKVIRNE LIČNE I MATERIJALNE FORMACIJE ŠTABOVA, JEDINICA I POVJERENIKA CZ</b>	(Ministarstvo odbrane R BiH, E. :01-559/94)
10.	<b>ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98 i 48/99)
11.	<b>ODLUKA O GLAVNOM OPERATIVNOM PLANU ODBRANE OD POPLAVA ZA 2003.GODINU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 20/03)
12.	<b>ZAKON O FEDERALNIM MINISTARSTVIMA I DRUGIM TIJELIMA FEDERALNE UPRAVE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 19/03)
13.	<b>ZAKON O ZAŠTITI I SPAŠAVANJU LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA ODPRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 39/03)
14.	<b>UREDBA O FEDERALNOM ŠTABU CIVILNE ZAŠTITE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 54/03)
15.	<b>UREDBA O SADRŽAJU I NAČINU IZRADE PLANOVA ZAŠTITE I SPAŠAVANJA OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA</b>	("Službene novine Federacije BiH", 23/04)
16.	<b>UREDBA O NAČINU DAVANJA I VRAĆANJA MATERIJALNIH SREDSTAVA UZETIH ZA POTREBE CIVILNE ZAŠTITE</b>	("Službene novine Federacije BiH", <b>23/04</b> )
17.	<b>UREDBA O VISINI I POSTUPKU OSTVARIVANJA PRAVA NA JEDNOKRATNU POMOĆ U CIVILNOJ ZAŠTITI</b>	("Službene novine Federacije BiH", <b>23/04</b> )
18.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE, VRŠENJU USLUGA I USTUPANJU RADOVA</b>	("Službene novine Federacije BiH", 34// <b>04</b> )
19.	<b>ODLUKA O VRSTI I MINIMALNIM KOLIČINAMA SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE LIČNE I KOLEKTIVNE ZAŠTITE FRAĐANA I ZAPOSLENIKA U POSLOVNIM OBJEKTIMA I STAMBENIM ZGRADAMA OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA</b>	("Službene novine Federacije BiH", 34// <b>04</b> )
20.	<b>METODOLOGIJA ZA IZREDU PROCJENE UGROŽENOSTI OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA</b>	("Službene novine Federacije BiH", 35// <b>04</b> )

## 10. SLUŽBA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

BROJ	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O UPRAVI U FEDERACIJI BIH</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 28/97, 26/02)
2.	<b>ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine FBiH", br. 2/98 i 48/99)
3.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03)
4.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU</b>	("Službene novine FBiH", br. 20/98)
5.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FBIH</b>	("Službene novine FBiH", br. 30/98, 49/98 i 5/00)
6.	<b>ZAKON O IZVRŠNOM POSTUPKU</b>	("Službene novine FBiH", br. 23/03)
7.	<b>KRIVIČNI ZAKON F BiH</b>	("Službene novine FBiH", br. 36/03)
8.	<b>ZAKON O KRIVIČNIM POSTUPKU</b>	("Službene novine FBiH", br. 35/03)
9.	<b>ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU</b>	("Službene novine F BiH", br. 52/02)
10.	<b>ZAKON O GRAĐENJU</b>	("Službene novine F BiH", br. 55/02)
11.	<b>ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 25/03)
12.	<b>ZAKON O ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA</b>	("Službene novine F BiH", br. 19/03)
13.	<b>ZAKON O VLASNIČKO-PRAVNIM ODNOSIMA</b>	("Službene novine F BiH", br. 6/98)

## 11. SLUŽBA ZA INFORMATIKU I INFORMISANJE

BROJ	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U F BiH</b>	("Službene novine F BiH", br. 32/01)
2.	<b>ZAKON O ZAŠTITI OD KLEVETE U FEDERACIJI BiH</b>	("Službene novine F BiH", br. 52/02, 19/03)
3.	<b>ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJI U BiH</b>	(" Službeni glasnik BiH " br. 28/00)
4.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BiH</b>	("Službene novine F BiH", br. 29/03)
5.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE, VRŠENJU USLUGA I USTUPANJU RADOVA</b>	("Službene novine F BiH", br. 34/03)
6.	<b>UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA UPRAVE I SLUŽBI ZA UPRAVU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine F BiH", br. 20/98)
7.	<b>UPUTSTVO O NAČINU VRŠENJA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA U ORGANIMA UPRAVE I SLUŽBAMA ZA UPRAVU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine F BiH", br. 30/98)
8.	<b>ZAKON O KOMUNIKACIJAMA</b>	(" Službeni glasnik BiH " br. 31/03)
9.	<b>ZAKON O OSNOVAMA JAVNOG RTV SISTEMA I O JAVNOM RTV SERVISU BiH</b>	(" Službeni glasnik BiH " br. 29/02)
10.	<b>ZAKON O STATISTICI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	(" Službeni glasnik BiH " br. 26/04)

## 12. SLUŽBA ZA ZAJEDNIČKE POSLOVE

BROJ	PROPIS	GLASILO
1.	<b>ZAKON O POREZU NA PROMET PROIZVODA I USLUGA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 53/02- prečišćeni tekst)
2.	<b>ZAKON O RADNIM ODNOSIMA I PLAĆAMA SLUŽBENIKA ORGANA UPRAVE U FEDERACIJE BIH</b>	("Službene novine F BiH", br. 13/98)
3.	<b>ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03)
4.	<b>ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 23/04 i 54/04)
5.	<b>UREDBA O POSLOVIMA OSNOVNE DJELATNOSTI IZ NADLEŽNOSTI ORGANA DRŽAVNE SLUŽBE KOJE OBAVLJAJU DRŽAVNI SLUŽBENICI, UVJETIMA ZA VRŠENJE TIH POSLOVA I OSTVARIVANJU ODREĐENIH PRAVA IZ RADNOG ODNOSA</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 35/04)
6.	<b>ZAKON O OGRANIČENOJ UPOTREBI DUHANSKIH PRERAĐEVINA</b>	("Službene novine F BiH", br. 6/98 )
7.	<b>ZAKON O AGENCIJAMA ZA ZAŠTITU LJUDI I IMOVINE</b>	("Službene novine F BiH", br. 50/02 )
8.	<b>PRAVILNIK O UGOSTITELJSTVU</b>	("Službene novine Federacije BiH", br. 23/96 )
9.	<b>ZAKON O ZAŠTITI STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI</b>	("Službene novine SR BiH", br. 36/87 )
10.	<b>ZAKON O ZAŠTITI OD POŽARA</b>	(«Službeni list SR BiH», br 15/87, 37/88, 38/89 i 36/90 i «Službeni list R BiH», br. 13/93)
11.	<b>PRAVILNIK O TEHNIČKIM NORMATIVIMA ZA HIDRANTSKU MREŽU ZA HIDRANTSKU MREŽU ZA GAŠENJE POŽARA</b>	(Sl. SFRJ br. 30/91)
12.	<b>ZAKON O ZAŠTITI NA RADU</b>	(Sl. SR BiH br. 22/90)
13.	<b>ZAKON O ZAŠTITI I SPAŠAVANJU LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA</b>	("Službene novine F BiH", br. 39/03)
14.	<b>ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU</b>	("Službene novine F BiH", br. 52/02);
15.	<b>ZAKON O GRAĐENJU</b>	("Službene novine FBiH", broj 55/02 )
16.	<b>UREDBA O PROSTORNIM STANDARDIMA, URBANISTIČKO-TEHNIČKIM UVJETIMA I NORMATIVIMA ZA SPREČAVANJE STVARANJA SVIH BARIJERA ZA OSOBE SA UMANJENIM TJELESNIM SPOSOBNOSTIMA</b>	("Službene novine F BiH", br. 10/04)
17.	<b>UREDBA O POSTUPKU NABAVKE ROBE, USLUGA I USTUPANJU RADOVA</b>	("Službene novine F BiH", br. 34/04)

Tabela II.2: Pregled eksternih propisa koje koriste opštine u RS (preuzeto iz dokumentacije Gradske uprave Banja Luka)

1. ODJELJENJE ZA OPŠTU UPRAVU

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O MATIČNIM KNJIGAMA	Sl.gl.RS,br.18/99
2.	UPUTSTVO O VOĐENJU MATIČNIH KNJIGA I PRAVILNIK O OBRASCIMA	Sl.gl.RS,br.21/99 i 62/03
3.	UPUTSTVO O NAČINU VOĐENJA EVIDENCIJE O DRŽAVLJANSTVU I IZDAVANJA UVJERENJA O DRŽAVLJANSTVU	Sl. gl. RS,br.36/00
4.	ZAKON O DRŽAVLJANSTVU REPUBLIKE SRPSKE	Sl.gl.RS,br.35/99 i 17/00
5.	ZAKON O DRŽAVLJANSTVU BIH	Sl.gl.BiH,br.4/97 i 13/99
6.	UPUTSTVO O NAKNADNOM UPISU U MKR LICA KOJA SU STEKLA DRŽAVLJANSTVO RBIH U SKLADU SA ZAKONOM O DRŽAVLJANSTVU RBIH	Sl.gl.BiH, br.27/00
7.	ZAKON O LIČNOM IMENU	Sl.gl.RS,br.27/93 i 15/00
8.	PORODIČNI ZAKON	Sl.gl.RS, br.54/02
9.	UGOVOR O DVOJNOM DRŽAVLJANSTVU IZMEĐU BIH I SICG	Sl.gl.BiH, br.4/03
10.	ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU	Sl.gl.RS, br.13/02
11.	ZAKON O OVJERAVANJU POTPISA, RUKOPISA I PREPISA	Sl.gl.RS, br.11/95
12.	UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU	Sl.gl.RS,br.1/04
13.	UPUTSTVO O SPROVOĐENJU KANCELARIJSKOG POSLOVANJA	Sl.gl.RS,br.92/95
14.	UPUTSTVO O RADNOJ KNJIŽICI	Sl.gl.RS,br.22/96
15.	ZAKON O PEČETIMA	Sl.gl.RS, br.17/92 i 63/01
16.	ZAKON O ADMINISTRATIVNIM TAKSAMA I NAKNADAMA	Sl.gl.RS, br.37/01
17.	ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI	Sl.gl.RS, br.101/04
18.	ZAKON O RADU	Sl.gl.RS,br.38/00,40/00,47/02,38/03,66/03
19.	ZAKON O RADNI ODNOSIMA U DRŽAVNIM ORGANIMA	Sl.gl.RS, br.11/94, 6/97 i 96/03
20.	OPŠTI KOLEKTIVNI UGOVOR-PREČIŠĆENI TEKST	Sl.gl.RS,br.13/98, 39/99,26/00,21/01
21.	ZAKON O PENZIJSKO INVALIDSKOM OSIGURANJU	Sl.gl.RS,br.32/00,40/00,37/01,32/02, 40/02,47/02 i 110/03
22.	ZAKON O ZAPOŠLJAVANJU	Sl.gl.RS, br.38/00 i 85/03
23.	ZAKON O MINISTARSKIM, VLADINIM I DRUGIM IMENOVANJIMA	Sl.gl.RS, br.41/03
24.	ZAKON O SLAVAMA I SVETKOVINAMA	Sl.gl.RS, br.19/92
25.	ZAKON O DJEČIJOJ ZAŠTITI	Sl.gl.RS, br.4/02

<b>BR.</b>	<b>PROPIS</b>	<b>GLASILO</b>
26.	UPUSTVO O OBRASCIMA I VOĐENJU EVIDENCIJE U OBLASTI RADA	Sl.gl.RS, br.14/97
27.	ZAKON O PRUŽANJU PRAVNE POMOĆI	Sl.list SRBiH, br 11/77
28.	IZBORNI ZAKON BIH	Sl.gl.BiH, br.23/01,07/02,9/02 i 20/02
29.	PRAVILNIK O VOĐENJU CENTRALNIH BIRAČKIH SPISKOVA I REGISTRACIJE BIRAČA,TE PRAVILNIK O IZMJENAMA I DOPUNAMA PRAVILNIKA O VOĐENJU CENTRALNIH BIRAČKIH SPISKOVA I REGISTRACIJE BIRAČA	Sl.gl.BiH,mart 2004
30.	ZAKON O ARHIVSKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS, br.35/99 i 9/00
31.	PRAVILNIK O NAČINU PROMOPREDAJE ARHIVSKE GRAĐE IZMEĐU IMALACA ARHIVSKE GRAĐE I ARHIVA RS	Sl.gl.RS, br.31/00
32.	PRAVILNIK O ČUVANJU I ZAŠTITI ARHIVSKE GRAĐE I REGISTRATORSKOG MATERIJALA VAN ARHIVA	Sl.gl.RS, br.31/00
33.	PRAVILNIK O ODABIRANJU ARHIVSKE GRAĐE IZ REGISTRATORSKOG MATERIJALA	Sl.gl.RS, br.31/00
34.	ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA	Sl.gl.RS,br.20/01
35.	UPUSTVO O IZVRŠAVANJU ZAKONA O OVJERAVANJU POTPISA, RUKOPISA I PREPISA	Sl.gl.RS, br.16/95
36.	ZAKON O PEČATIMA	Sl.gl.RS,br.17/92
37.	ZAKON O ZAŠTITI NA RADU	Sl.gl.RS,br.29/93, 14/94, 21/96, i 10/98
38.	ZAKON O ZAŠTITI OD POŽARA	Sl.gl.RS,br.16/95 i 16/02
39.	ZAKON O POSTUPKU NABAVKE ROBA, USLUGA I USTUPANJU RADOVA	Sl.gl.RS, br.20/01
40.	PRAVILNIK O USLOVIMA ZA UTVRĐIVANJE RADNIH MJESTA SA POSEBNIM USLOVIMA RADA I LJEKARSKIM PREGLEDIMA RADNIKA NA TIM RADNIM MJESTIMA	Sl.list BiH, broj 2/91
41.	PRAVILNIK O POSTUPKU SKRAĆIVANJA RADNOG VREMENA NA RADNIM MJESTIMA SA POSEBNIM USLOVIMA	Sl.list BiH, broj 2/91
42.	PRAVILNIK O USLOVIMA KOJE U POGLEDU KADROVA I TEHNIČKE OPREME MORAJU ISPUNJAVATI ORGANIZACIJE KOJE VRŠE PERIODIČNE PREGLEDE I ISPITIVANJA IZ OBLASTI ZAŠTITE NA RADU	Sl.list BiH, broj 2/91
43.	PRAVILNIK O VOĐENJU EVIDENCIJE ČUVANJA ISPRAVA I SADRŽAJU GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA IZ OBLASTI ZAŠTITE NA RADU	Sl.list BiH, broj 2/91
44.	PRAVILNIK O NAČINU I POSTUPKU VRŠENJA PERIODIČNIH PREGLEDA I ISPITIVANJA IZ OBLASTI ZAŠTITE NA RADU	Sl.list BiH, broj 2/91

## 2. ODJELJENJE ZA PRIVREDU I DRUŠTVENE DJELATNOSTI

Br.	PROPIS	GLASILO
1	ZAKON O OSNOVNOJ ŠKOLI	Sl.gl.RS,br.38/04
2	ZAKON O SREDNJOJ ŠKOLI	Sl.gl.RS,br.38/04
3	ZAKON O VIŠOJ ŠKOLI	Sl.gl.RS,br.13/94
4	ZAKON O UNIVERZITETU	Sl.gl.RS,br.12/93
5	ZAKON O DJEČIJOJ ZAŠTITI	Sl.gl.RS,br.04/02, 66/03
6	ZAKON O UČENIČKOM I STUDENTSKOM STANDARDU	Sl.gl.RS,br.18/94
7	ZAKON O SPORTU	Sl.gl.RS;br.4/02
8	ZAKON O KULTURNIM DOBRIMA	Sl.gl.RS,br.11/95
9	ZAKON O MUZEJSKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.35/99
10	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI	Sl.gl.RS,br.18/99,58/01, 51/03
11	ZAKON O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU	Sl.gl.RS,br.18/99,58/01, 51/03
12	ZAKON O ZAŠTITI STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI	Sl.gl.RS,br.10/95
13	ZAKON O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O KORIŠTENJU NAPUŠTENE IMOVINE	Sl.gl.RS,br.38/98,96/03
14	ZAKON O SOCIJALNOJ ZAŠTITI	Sl.gl.RS,br.5/93,15/96, 110/03
15	ZAKON O PREDUZEĆIMA	Sl.gl.RS,br.24/98,62/02
16	ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU	Sl.gl.RS,br.14/04, 49/04
17	ZAKON O ZAŠTITI BILJA	Sl.gl.RS,br.13/97
18	ZAKON O PREVOZU U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU	Sl.gl.RS, br. 4/00
19	ZAKON O IGRAMA NA SREĆU	Sl.gl.RS,br.6/99
20	ZAKON O TRGOVINI	Sl.gl.RS,br. 16/96, 25/96,52/01
21	ZAKON O RADU	Sl.gl.RS,br.38/00, 47/02
22	ZAKON O BANKAMA RS	Sl.gl.RS,br.74/02
23	ZAKON O ORUŽJU I MUNICIJI	Sl.gl.RS,br.13/93
24	ZAKON O KLASIFIKACIJI DJELATNOSTI I O REGISTRU JEDINICA	Sl.gl.RS,br.4/97, 113/04 i 14/05
25	ZAKON O UPISU U SUDSKI REGISTAR	Sl.gl.RS,br.24/98, 37/01, 39/03
26	ZAKON O PROMETU EKSPLOZIVNIH MATERIJALA I ZAPALJIVIH TEČNOSTI I GASOVA	Sl.gl.RS,br.16/96
27	ZAKON O DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA	Sl.gl.RS,br.3/95
28	ZAKON O UREĐENJU PROSTORA	Sl.gl.RS,br.84/02
29	ZAKON O STRANIM ULAGANJIMA	Sl.gl.RS,br.25/02
30	ZAKON O AGENCIJI ZA BANKARSTVO REPUBLIKE SRPSKE	Sl.gl.RS,br.10/98
31	PRAVILNIK O RAZVRSTAVANJU, MINIMALNIM USLOVIMA I KATEGORIZACIJI UGOSTITELJSKIH OBJEKATA	Sl.gl.RS,br.7/95, 13/05

Br.	PROPIS	GLASILO
32	PRAVILNIK O USLOVIMA KOJE MORAJU ISPUNJAVATI AGENCIJE ZA ZAPOŠLJAVANJE	Sl.gl.RS,br.4/01
33	PRAVILNIK O ODREĐIVANJU POSLOVA KOJI SE SMATRAJU UMJETNIČKIM, STARIM ZANATIMA I POSLOVIMA DOMAĆE RADINOSTI	Sl.gl.RS,br.44/02
34	PRAVILNIK O ODREĐIVANJU DJELATNOSTI ZA ČIJE OBAVLJANJE NIJE POTREBAN POSLOVNI PROSTOR	Sl.gl.RS,br.49/02
35	ZAKON O ZANATSKO-PREDUZETNIČKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.16/02, 39/03 i 97/04
36	ZAKON O UGOSTITELJSTVU	Sl.gl.RS,br.3/04
37	ODLUKA O ODREĐIVANJU RADNOG VREMENA UGOSTITELJSKIH OBJEKATA NA TERITORIJI GRADA BANJA LUKA	Sl. gl. RS, br. 7/01
38	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI ŽIVOTINJA I VETERINARSKOJ SLUŽBI	Sl.gl.RS,br.11/95, 52/01
39	ZAKON O TURIZMU	Sl.gl.RS,br. 55/03
40	ZAKON O KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA	Sl.gl.RS,br.11/95,51/02
41	ZAKON O VODAMA	Sl.gl.RS,br.10/98
42	ZAKON O LOVSTVU	Sl.gl.RS,br.13/94
43	ZAKON O ŠUMAMA	Sl.gl.RS,br.13/94,66/03
44	ZAKON O RIBARSTVU	Sl.gl.RS,br.4/02
45	ZAKON O ZEMLJORADNIČKIM ZADRUGAMA	Sl.gl.RS,br18/99
46	ZAKON O PODSTICANJU RAZVOJA MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA	Sl.gl.RS,br.64/02
47	ZAKON O JAVNIM SLUŽBAMA	Sl.gl.RS,br.17/92, 11/93, 21/96
48	ZAKON O MINISTARSKIM IMENOVANJIMA,IMENOVANJIMA VIJEĆA MINISTARA I DRUGIM IMENOVANJIMA	Sl.gl.RS,br.41/03
49	ZAKON O ZAŠTITI POTROŠAČA	Sl.gl.BiH,br.17/02
50	PRAVILNIK O MINIMALNIM USLOVIMA U POGLEDU POSL. PROSTORA,UREĐAJA I OPREME ZA OBAVLJANJE TRGOV. DJELAT.	Sl.gl.RS,br.5/97,9/99, 3/00,10/00, 25/00, 45/00, 14/02,64/03,76/03,93/03, 45/04 i 52/04
51	PRAVILNIK O MINIMALNIM USLOVIMA ZA RAD PILANA	Sl.gl.RS,br.34/03
52	UREDBA O DAVANJU SAGLASNOSTI NA CIJENE ODREĐENIH PROIZVODA	Sl.gl.RS,br.41/00,12/02
53	ZAKON O PRIVATIZACIJI DRŽAVNOG KAPITALA U PREDUZEĆIMA	Sl.gl. RS 24/98, 62/02
54	UREDBA O UTVRĐIVANJU METODOLOGIJE ZA PRIPREMU PROGRAMA PRIVATIZACIJE DRŽAVNOG KAPITALA U PREDUZEĆIMA	Sl.gl. RS, br. 28/98
55	PRAVILA DIREKTNE I TENDERSKE PRODAJE, LICITACIJE I SPECIJALNE LICITACIJE	Sl.gl. RS, 33/98
56	ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU	Sl.gl. RS, br. 13/02
57	ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI	Sl.gl. RS, br. 101/04
58	ZAKON O STEČAJNOM POSTUPKU	Sl.gl. RS, br. 67/02, 96/03



Br.	PROPIS	GLASILO
59	PRAVILNIK O OBLIKU, SADRŽAJU I NAČINU VOĐENJA KNJIGE ŽALBI I KNJIGE GOSTIJU	Sl. gl. RS, br. 48/04
60	ZAKON O UDRUŽENJIMA I FONDACIJAMA	Sl.gl.RS,br.52/01
61	ZAKON O LIJEKOVIMA	Sl.gl.RS,br.19/01
62	ZAKON O OSIGURANJU IMOVINE I LICA	Sl.gl.RS,br. 14/00
63	ZAKON O SJEMENU I SADNOM MATERIJALU	Sl.gl.RS,br. 13/97
64	ZAKON O MIKROKREDITNIM ORGANIZACIJAMA	Sl.gl. RS, br. 19/01
65	ZAKON O OBEZBJEĐENJU I USMJERAVANJU SREDSTAVA ZA PODSTICAJ RAZVOJA POLJOPRIVREDE I SELA	Sl.gl.RS,br. 43/02
66	ZAKON O AGENCIJI ZA LIJEKOVE RS	Sl. gl. RS, br. 10/98
67	ZAKON O AGENCIJAMA ZA OBEZBJEĐENJE LICA I IMOVINE I PRIVATNOJ DETEKTIVSKOJ DJELATNOSTI	Sl. gl. RS, br. 50/02
68	ODLUKA O USLOVIMA I NAČINU OBAVLJANJA MJENJAČKIH POSLOVA	Sl. gl. RS, br. 39/03
69	ZAKON O JAVNIM PRIHODIMA I RASHODIMA	Sl.gl.RS,br. 4/92, 3/93, 26/94, 15/96
70	ZAKON O BIBLIOTEKARSKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.52/01,39/03
71	ZAKON O PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA	Sl.list BiH,br.36/76
72	ZAKON O POLOŽAJU I OVLAŠTENJ. CRVENOG KRSTA	Sl.gl.RS,18/94
73	ZAKON O NAUČNO-ISTRAŽIVAČKOJ DJELATNOSTI	Sl. gl. RS, br. 48/02
74	ZAKON O RASELJENIM LICIMA, IZBJEGLICAMA I POVRATNICIMA U RS	Sl.gl.RS,br.33/99,65/01
75	ANEKS 7 - SPORAZUM O IZBJEGLIM I RASELJENIM LICIMA	Dejtonski sporazum
76	ZAKON O ZAŠTITI PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA BIH	Sl. gl. BiH, br. 12/03
77	ZAKON O ZABRANI PRODAJE I UPOTREBE DUVANSKIH PROIZVODA LICIMA MLAĐIM OD 18 GODINA	Sl. gl. RS,br. 46/04
78	ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU	Sl. gl. RS,br. 14/04
79	IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU	Sl. gl. RS,br. 49/04
80	ZAKON O POSTUPKU NABAVKE ROBE, USLUGA I USTUPANJU RADOVA	Sl. gl. RS, br. 20/01
81	ZAKON O KONCESIJAMA	Sl. gl. RS, br. 25/02
82	UREDBA O IZMJENAMA I DOPUNAMA UREDBE O RAZVRSTAVANJU JEDINICA RAZVRSTAVANJA PREMA KLASIFIKACIJI DJELATNOSTI	Sl. gl. RS, br. 14/05
83	ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE	Sl. gl. RS, br. 53/02
84	ZAKON O ZAŠTITI PRIRODE	Sl. gl. RS, br.50/02
85	ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA BOSNE I HERCEGOVINE	Sl. list BiH, br. 49/04

### 3. ODJELJENJE ZA FINANSIJE

Br.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O RAČUNOVODSTVU RAČUNOVODSTVENIH STANDARDA RS,	Sl.gl.RS,br.18/99 i 62/02
2.	PRAVILNIK O SADRŽINI POJEDINIH RAČUNA U KONTNOM OKVIRU ZA KORISNIKE PRIHODA BUDŽETA REPUBLIKE, OPŠTINA I GRADOVA, BUDŽETSKIH FONDOVA I JAVNIH FONDOVA	Sl.gl.RS,br.86/02
3.	ZAKON O BUDŽETSKOM SISTEMU RS	Sl.gl.RS,br.96/03
4.	ZAKON O POREZU NA DOHODAK GRAĐANA	Sl.gl.RS , br.51/01,68/01 i 65/03
5.	ZAKON O AKCIZAMA I POREZU NA PROMET NA PROMET	Sl. gl. RS, br. 25/02, 30/02, 60/03, 96/03
6.	ZAKON O DOPRINOSIMA	Sl.gl.RS,br.51/01,96//03
7.	ZAKON O DEVIZNOM POSLOVANJU	Sl.gl.RS,br.96/03
8.	ZAKON O POSTUPKU NABAVKE ROBA,USLUGA I USTUPANJA RADOVA	Sl.gl.RS,br.20/01
9.	RAČUNOVODSTVENI STANDARDI KNJIGA 1 I 2	Sl.gl.RS,br.20/01
10.	PRAVILNIK O FINANSIJS-KOM IZVJEŠTAVANJU ZA KORISNIKE PRIHODA BUDŽETA REPUBLIKE,OPŠTINA,GRADOVA I FONDOVA	Sl.gl.RS,br.11/04
11.	PRAVILNIK O NAČINU I ROKOVIMA VRŠENJA POPISA I USKLAĐIVANJA KNJIGOVODSTVENOG STANJA SA STVARNIM STANJEM	Sl.gl.RSbr.37/00
12.	NAREDBA O UPLAĆIVANJU ODREĐENIH PRIHODA BUDŽETA REPUBLIKE,OPŠTINA I GRADOVA,BUDŽETSKIH FONDOVA I FONDOVA	Sl.gl.RS,br.7/04 i 24/04
13.	UREDBA O IZDATCIMA ZA SLUŽBENA PUTOVANJA U INOSTRANSTVO KOJI SE ORGANIMA UPRAVE PRIZNAJU U MATERIJALNE TROŠKOVE	Sl.gl.RS,br.54/01
14.	UREDBA O USLOVIMA I NAČINU PLAĆANJA GOTOVIM NOVCEM	Sl.gl.RS,br.97/03 i 1/04
15.	OPŠTI KOLEKTIVNI UGOVOR –PREČIŠĆENI TEKST	Sl.gl.RS,br.13/98,39/99, 26/00 i 21/01
16.	POSEBNI KOLEKTIVNI UGOVOR ZA ZAPOSLENE U OBLASTI UPRAVE U RS	Sl.gl.RS,br.16/98

### 3. ODJELJENJE ZA PROSTORNO UREĐENJE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU	Sl.glasnik RS,br.13/02
2.	ZAKON O UREĐENJU PROSTORA	Sl.glasnik RS,br.84/02
3.	ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU	Sl.glasnik RS,br.86/03
4.	ZAKON O OSNOVAMA BEZBJEDNOSTI SAOBRAĆAJA	Sl.list SRBiH, 3/90,9/90,40/90
5.	ZAKON O PUTEVIMA	Sl.glasnik RS,br.3/04
6.	ZAKON O VODAMA	Sl.glasnik RS, br.10/98,51/01
7.	ZAKON O ŠUMAMA	Sl.glasnik RS, br.66/03
8.	ZAKON O ODRŽAVANJU STAMBENIH ZGRADA	Sl.glasnik RS, br.16/02 i 65/03
9.	ZAKON O POSTUPKU NABAVKE ROBE, USLUGA	Sl.glasnik RS, br.66/03
10.	PRAVILNIK O VRŠENJU TEHNIČKOG PREGLEDA OBJEKATA I IZDAVANJE ODOBRENJA ZA UPOTREBU	Sl.glasnik RS, br.37/04

### 4. ODJELJENJE ZA STAMBENO-KOMUNALNE DJELATNOSTI

#### 4.1. ODSJEK ZA KOMUNALNE POSLOVE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA	

#### 4.2. ODSJEK ZA STAMBENE POSLOVE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O KORIŠTENJU NAPUŠTENE IMOVINE	Sl.gl.RS,br.38/098,96/03
2.	ZAKON O PRIVATIZACIJI DRŽAVNIH STANOVA	Sl.glasnik RS, br.11/00,18/01,35/01,47/02,65/03
3.	ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O STAMBENIM ODNOSIMA	
4.	ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRESTANKU PRIMJENE ZAKONA O KORIŠTENJU NAPUŠTENE IMOVINE	Sl.gl.RS,br.38/98,96/03
5.	PREUZETI ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU	Sl. list SFRJ, br. 47/86 prečišćeni tekst
6.	ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA	Sl. glasnik RS, br. 12/94
7.	ZAKON O STAMBENIM ODNOSIMA	Sl.glasnik SRBiH, br.13/74,23/76,34/83,12/87, Sl.glasnik RS, br.19/93,22/93,12/99
8.	ZAKON O ZAKUPU POSLOVNIH ZGRADA I PROSTORIJA BR. 33/77,	

## 5. ODJELJENJE ZA BORAČKO-INVALIDSKU ZAŠTITU

BR	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O PRAVIMA BORACA, VOJNIH INVALIDA I PORODICA POGINULIH BORACA ODBRAMBENO OTADŽBINSKOG RATA	Sl.glasnik RS, br.46/04
2.	ZAKON O ZAŠTITI CIVILNIH ŽRTAVA RATA	Sl.glasnik RS, br.25/93,32/94
3.	ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU	Sl.glasnik RS, br.13/2002
4.	ZAKON O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU	Sl.glasnikRS, br.18/99
5.	PRAVILNIK O NAKNADI TROŠKOVA ZA IZGRADNJU NADGROBNOG SPOMENIKA POGINULOM BORCU	Sl.glasnik RS, br.34/97
6.	PRAVILNIK O STAMBENOM ZBRINJAVANJU PORODICA POGINULIH BORACA I RATNIH VOJNIH INVALIDA	Sl.glanik RS br.103/200
7.	INSTRUKCIJA O NAKNADI TROŠKOVA IZGRADNJE NADGROBNOG SPOMENIKA POGINULOM BORCU-MINISTARSTVA ZA PITANJA BORACA,ŽRTAVA RATA I RADA	05/5-4332/98 od 11.11.1998.
8.	PRAVILNIK O RADU PRVOSTEPENE LJEKARSKE KOMISIJE	Sl.glasnik RS, br.22/93
9.	PRAVILNIK O OŠTEĆENJIMA ORGANIZMA PO OSNOVU KOJIH VOJNI INVALID IMA PRAVO NA ORTOPEDSKI DODATAK I RAZVRSTAVANJE TIH OŠTEĆENJA U STEPENE	Sl.glasnik RS, br.22/93
10.	PRAVILNIK O MEDICINSKIM INDIKACIJAMA ZA RAZVRSTAVANJE VOJNIH INVALIDA OD PRVE DO ČETVRTE KATEGORIJE PREMA STEPENU POTREBE ZA NJEGOM I POMOĆI OD STRANE DRUGOG LICA I GRUPI VOJNOG INVALIDITETA	Sl.glasnik RS, br.22/93
11.	PRAVILNIK O UTVRĐIVANJU PROCENTA VOJNOG INVALIDITETA	Sl.glasnik RS, br.22/93

## 6. ODJELJENJE ZA INFORMATIKU

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI	Sl.glasnik RS, br.35/99,20/01,51/01

## 7. ODJELJENJE ZA CIVILNU ZAŠTITU

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O CIVILNOJ ZAŠTITI;	
2.	ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI;	
3.	ODLUKA O UTVRĐIVANJU METODOLOGIJE ZA IZRADU PLANOVA CZ	Sl.gl.RS,br. 44/02
4.	PRAVILNIK O NAČINU I UPOTREBI ZNAKA CZ U MIRU I RATU	Sl.gl.RS,br. 69/02
5.	PRAVILNIK O VELIČINI,SADRŽAJU I UPOTREBI LIČNE KARTE ZA PRIPADNIKE CZ	Sl.gl.RS,br. 69/02
6.	UPUTSTVO O POSLOVIMA I ZADATCIMA I NAČINU RADA POVJERENIKA CZ	Sl.gl.RS,br. 69/02
7.	UPUTSTVO O SADRŽAJU I NAČINU VOĐENJA EVIDENCIJE PRIPADNIKA I MTS CZ	Sl.gl.RS,br. 69/02
8.	ODLUKA O SADRŽAJU I IZGLEDU POZIVA ZA OBUKU I VJEŽBU,POZIV ZA MOBILIZACIJU I DR.	Sl.gl.RS,br. 51/03
9.	UPUTSTVO O OBUĆI I ODJEĆI PRIPADNIKA CZ	Sl.gl. RS,br. 51/03
10.	UPUTSTVO O OZNAKAMA SPECIJALNOSTI JEDINICA I STARJEŠINSKIH DUŽNOSTI PRIPADNIKA CZ RS	Sl.gl.RS,br. 51/03
11.	NASTAVNI PLAN I PROGRAM OBUKE ŠTABOVA I JEDINICA POVJERENIKA CZ	Sl.gl.RS, br.15/03
12.	PRAVILNIK O VRSTI KRITERIJUMA ZA DODJELU PRIZNANJA I NAGRADA U CZ	Sl.gl.RS,br.15/03
13.	ODLUKA O OKVIRNOJ LIČNOJ I MATERIJALNOJ FORMACIJI ŠTABOVA I JEDINICA	Sl.gl.RS,br.15/03
14.	ODLUKA O OSNIVANJU RŠCZ	Sl.gl.RS,br.15/03

## 8. ODJELJENJE ZA INSPEKCIJE

### 8.1. INSPEKCIJA ZA JAVNE PUTEVE

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O JAVNIM PUTEVIMA	Sl. gl.RS, br. 3/04
2.	ZAKON O UZURPACIJAMA	Sl.list SR BiH br.6/78
3.	PRAVILNIK O PROJEKTOVANJU PUTEVA	Sl.list SFRJ, br. 35/81
4.	STANDARDI ZA HORIZONTALNU SAOBRAĆAJNU SIGNALIZACIJU	Sl.list SFRJ, br 17/80
5.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA.	

## 8.2. INSPEKCIJA ZA SAOBRAĆAJ

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O PREVOZU U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU	Sl. gl.RS, br.4/00, 26/01,85/03
2.	ZAKON O MEĐUNARODNOM I MEĐUENTITETSKOM DRUMSKOM PREVOZU	Sl.gl.BiH,br.1/02
3.	PRAVILNIK O IZDAVANJU RJEŠENJA O ISPUNJAVANJU USLOVA ZA OBAVLJANJE JAVNOG PREVOZA LICA I STVARI-LICENCA	Sl.glasnik RS br.23/00
4.	PRAVILNIK O TEHNIČKO EKSPLOATAACIONIM USLOVIMA I NAČINU OBILJEŽAVANJA VOZILA KOJIMA SE VRŠI PREVOZ	Sl.glasnik RS br.23/00
5.	PRAVILNIK O OBRAZCU, SADRŽAJU I NAČINU POPUNJAVANJA PUTNOG NALOGA	Sl.glasnik RS br.23/00, 21/04
6.	PRAVILNIK O PREVENTIVNIM TEHNIČKIM PREGLEDIMA MOTORNIM I PRIKLJUČNIH VOZILA	Sl.glasnik Rs br. 23/00
7.	PRAVILNIK O KATEGORIZACIJI AUTOBUSKIH STANICA	Sl.glasnik Rs br. 23/00
8.	PRAVILNIK O OBRAZCU, SADRŽAJU I NAČINU VOĐENJA SAOBRAĆAJNOG DNEVNIKA	Sl.glasnik RS br.23/00
9.	PRAVILNIK O OBRAZCU, SADRŽAJU I NAČINU VOĐENJA PUTNOG LISTA SA SPISKOM PUTNIKA	Sl.glasnik RS br.23/00
10.	PRAVILNIK O NAČINU DISTRIBUCIJE DOZVOLA ZA VANLINIJSKI PREVOZ U MEĐUNARODNOM DRUMSKOM SAOBRAĆAJU	Sl.glasnik RS br.23/00

## 8.3. INSPEKCIJA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

BR	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE	Sl.gl.RS,br.53/02
2.	ZAKON O ZAŠTITI PRIRODE	Sl.gl.RS,br. 50/02
3.	ZAKON O ZAŠTITI VAZDUHA	Sl.gl.RS,br.53/02
4.	ZAKON O ZAŠTITI VODA	Sl.gl.RS,br 53/02
5.	ZAKON O FONDU O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE	Sl.gl-RS,br.51/02
6.	ZAKON O UPRAVLJANJU OTPADOM	Sl.gl.RS,br.53/02
7.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	

#### 8.4. KOMUNALNA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA	Sl.glasnik RS, br.11/95,51/02
2.	DRUGI ZAKONSKI PROPISI I PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU ZAKONA	
3.	ZAKON O KOMUNALNOJ POLICIJI	Sl.glasnik RS, br.85/03
4.	ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU	Sl.glasnik RS, br.13/02
5.	ZAKON O UPOTREBI ZASTEVA,GRBA I HIMNE	Sl.glasnik RS, br.4/93
6.	ZAKON O ODRŽAVANJU STAMBENIH ZGRADA	Sl.glasnik RS, br.16/02,65/03

#### 8.5. ODSJEK ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

BR	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O TRŽIŠNOJ INSPEKCIJI	Sl.gl.RS,br.10/97,52/01
2.	ZAKON O TRGOVINI	Sl.gl.RS,br.16/96,25//9652/01
3.	ZAKON O TURIZMU	Sl.gl.RS,br.55/03
4.	ZAKON O PREDUZEĆIMA	Sl.gl.RS,br.24/98
5.	ZAKON O UGOSTITELJSTVU	Sl.gl-RS,br.3/04
6.	ZAKON O STANDARDIZACIJI	Sl.gl.RS,br.36/99
7.	ZAKON O MJERNIM JEDINICAMA I MJERILIMA	
8.	ZAKON O SANITARNOJ INSPEKCIJI	Sl.gl.RS,br.14/94
9.	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI ŽIVOTINJA I VETERINARSKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.11/95,10/97,52/01
10.	ZAKON O POLJOPRIVREDNOJ INSPEKCIJI	Sl.gl.RS,br.10/97
11.	ZAKON O SJEMENU I SADNOM MATERIJALU	Sl.gl.RS,br.13/97
12.	ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU	Sl.gl.RS,br.14/04
13.	ZAKON O ŠUMAMA	
14.	ZAKON O ZAŠTITI BILJA	Sl.gl.RS,br.13/97
15.	ZAKON O PREVOZU U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU	
16.	ZAKON O VODAMA	Sl.gl.RS,br.10/98,51/01
17..	ZAKON O UREĐENJU PROSTORA	Sl.gl.RS,br.19/96,26/96,10/98,53/02



## 8.6. POLJOPRIVREDNA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O POLJOPRIVREDNOJ INSPEKCIJI	Sl. gl. RS, br. 10/97
2.	ZAKON O DUVANU	Sl.gl. RS, br. 4/97
3.	ZAKON O VINU I RAKIJI	Sl. gl. RS ,br.3/97
4.	ZAKON O ZAŠTITI BILJA	Sl. gl. RS ,br.13/97
5.	ZAKON O SJEMENU I SADNOM MATERIJALU	Sl. gl. RS, br.13/97
6.	ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU	Sl. gl. RS, br. 14/04, 22/04
7.	ZAKON O RIBARSTVU	Sl. gl. RS, br. 4/02
8.	ZAKON O MJERAMA ZA UNAPREĐENJE STOČARSTVA	Sl.gl.RS,br.10/98
9.	ZAKON O ZEMLJORADNIČKIM ZADRUGAMA	Sl. gl. RS br.18/99
10.	PRAVILNIK O NORMAMA KVALITETA, PAKOVANJU, PLOMBIRANJU I DEKLARISANJU SADNOG MATERIJALA POLJOPRIVREDNOG BILJA	Sl.glasnik RS br.30/98
11.	PRAVILNIK O KONTROLI PROIZVODNJE SADNOG MATERIJALA POLJOPRIVREDNOG BILJA	Sl.glasnik RS br.30/98
12.	PRAVILNIK O KVALITETU SJEMENA POLJOPRIVREDNOG BILJA	Sl.glasnik RS br.30/98
13.	PRAVILNIK O KONTROLI PROIZVODNJE SJEMENA POLJOPRIVREDNOG BILJA	Sl.glasnik RS br.30/98
14.	PRAVILNIK O KVALITETU ALKOHOLNIH PIĆA	Sl.list SFRJ br.16/88
15.	PRAVILNIK O SANITARNO TEHNIČKIM I DRUGIM USLOVIMA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI PROIZVODNJE ALKOHOLNIH I BEZALKOHOLNIH PIĆA	Sl.glasnik RS br.5/97
16.	PRAVILNIK O KVALITETU VINA	Sl.list SFRJ br.16/88
17.	PRAVILNIK O KVALITETU STOČNE HRANE	Sl.list SFRJ br.15/89
18.	PRAVILNIK O ORGANIZACIJI I RADU RIBARSKO-ČUVARSKE SLUŽBE	Sl.glasnik RS br.92/03
19.	PRAVILNIK O POSEBNIM REVIRIMA	Sl.glasnik RS br.92/03
20.	PRAVILNIK O SREDSTVIMA I MAMCIMA ZA VRŠENJE RIBOLOVA, DOZVOLJENOM MAKSIMALNOM ULOVU, MINIMALNIM MJERAMA I LOVOSTAJIMA	Sl.glasnik RS br.92/03

## 8.7. SANITARNA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O SANITARNOJ INSPEKCIJI	Sl.gl.RS,br14/94
2.	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ISPRAVNOSTI ŽIVOTNIH NAMIRNICA I PREDMETA OPŠTE UPOTREBE	Sl.list SFRJ ,br.53/91
3.	ZAKON O ZDRAVSTVENOM NADZORU ŽIVOTNIH NAMIRNICA I PREDMETA OPŠTE UPOTREBE	Sl.list SR BiH,br.43/86, 18/90, 7/92
4.	ZAKON O VODAMA	Sl.gl.RS,br.10/98,51/01
5.	ZAKON O ZAŠTITI STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI	Sl.gl.RS,br.10/95
6.	ZAKON O ZABRANI PRODAJE I UPOTREBE DUVANSKIH PROIZVODA LICIMA MLAĐIM OD 18 GODINA	Sl.gl.RS,br.46/04, 74/04
7.	ZAKON O ZABRANI REKLAMIRANJA DUVANSKIH PROIZVODA	Sl.gl.RS,br.46/04, 74/04
8.	ZAKON O ZABRANI PUŠENJA DUVANSKIH PROIZVODA NA JAVNIM MJESTIMA	Sl.gl.RS,br.46/04, 74/04
9.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	

## 8.8. ŠUMARSKA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O ŠUMAMA	Sl.gl.RS,br.13/94
2.	ZAKON O LOVSTVU	Sl. gl. RS, br. 4/02
3.	ZAKON O ZAŠTITI BILJA	Sl. gl. RS, br. 13/97
4.	DRUGI ZAKONSKI PROPISI I PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU ZAKONA	

## 8.9. TRŽIŠNA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O TRŽIŠNOJ INSPEKCIJI	Sl.gl.RS,br.10/97,52/01
2.	ZAKON O TRGOVINI	Sl.gl.RS,br.16/96,25/96, 52/01
3.	ZAKON O ZANATSKO-PREDUZETNIČKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.16/02,39/03
4.	ZAKON O PREDUZEĆIMA	Sl.gl.RS,br.24/98
5.	ZAKON O TURIZMU	Sl.gl.RS,br.55/03
6.	ZAKON O UGOSTITELJSTVU	Sl.gl.RS,br.3/04
7.	ZAKON O STANDARDIZACIJI	Sl.gl.RS,br.36/99
8.	ZAKON O STANDARDIZACIJI U RS	Sl.gl.RS,br.10/02
9.	ZAKON O KONTROLI PREDMETA OD DRAGOCIJENIH METALA U RS	Sl.gl.RS,br.13/02,39/03
10.	ZAKON O METEOROLOGIJI U RS	Sl.gl.RS,br.13/02
11.	ZAKON O ŽIGOVIMA	Sl.gl.RS,br.36/99
12.	ZAKON O MODELIMA I UZORCIMA	Sl.gl.RS,br.36/99
13.	ZAKON O SISTEMU DRUŠTVENE KONTROLE CIJENA	Sl. list SFRJ,br.84/89
14.	ZAKON O ZABRANI PRODAJE I UPOTREBE DUVANSKIH PROIZVODA LICIMA MLAĐIM OD 18 GODINA	Sl.gl.RS,br.46/04
15.	ZAKON O ZABRANI REKLAMIRANJA DUVANSKIH PROIZVODA	Sl.gl.RS,br.46/04
16.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	
17.	ZAKON O KONKURENCIJI	Sl.gl.BiH,br.30/01
18.	ZAKON O ZAŠTITI POTROŠAČA	Sl.gl.biH,br.17/02
19.	ZAKON O IGRAMA NA SREĆU	Sl.glasnik RS, br.6/99
20.	ZAKON O OPŠTOJ SIGURNOSTI PROIZVODA	Sl.glasnik BiH, br 45/04
21.	ZAKON O NADZORU NAD TRŽIŠTEM U BOSNI I HERCEGOVINI	Sl.list BiH, br.45/04
22.	ZAKON O TEHNIČKIM ZAHTJEVIMA ZA PROIZVODE I OCJENJIVANJE USKLAĐENOSTI	Sl.list BiH, br.45/04
23.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	
24.	JUS-STANDARDI	Katalog JUS Standarda

## 8.10. URBANISTIČKO-GRAĐEVINSKA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O UREĐENJU PROSTORA	Sl.gl. RS, br.84/02, 14/03
2.	ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU	Sl.gl.RS,br.86/03
3.	ZAKON O SEIZMOLOŠKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.20/97
4.	ZAKON O ODRŽAVANJU STAMBENIH ZGRADA	Sl.gl.RS,br.16/02,65/03
5.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	
6.	PRAVILNIK O SADRŽINI I NAČINU VOĐENJA GRAĐEVINSKOG DNEVNIKA I KNJIGE INSPEKCIJE	Sl.glasnik RS br. 15/02
7.	PRAVILNIK O SADRŽINI PLANOVA	Sl.glasnik RS br.7/03
8.	PRAVILNIK O VRŠENJU TEHNIČKOG PREGLEDA OBJEKATA I IZADVANJU ODOBRENJA ZA UPOTREBU	Sl.glasnik RS br.37/04
9.	PRAVILNIK O VRŠENJU STRUČNOG NADZORA U TOKU IZGRADNJE OBJEKATA	Sl.glasnik RS br. 7/04
10.	PRAVILNIK O USLOVIMA ZA PLANIRANJE I PROJEKTOVANJE GRAĐEVINA ZA NESMETANO KRETANJE DJECE I OSOBA SA UMANJENIM TJELESNIM SPOSOBNOSTIMA	Sl.glasnik RS br. 2/03
11.	UPUTSTVO O SADRŽAJU, OBLIKU I NAČINU EVIDENCIJE O IZVRŠENIM INSPEKCIJSKIM PREGLEDIMA	Sl.glasnik RS br.56/01

## 8.11. VETERINARSKA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI ŽIVOTINJA I VETERINARSKOJ DJELATNOSTI	Sl.gl.RS,br.11/95, 10/97,52/01
2.	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ISPRAVNOSTI ŽIVOTNIH NAMIRNICA I PREDMETA OPŠTE UPOTREBE	Sl.list SFRJ,br.53/91
3.	ZAKON O ZDRAVSTVENOM NADZORU ŽIVOTNIH NAMIRNICA I PREDMETA OPŠTE UPOTREBE	sl.list SR BiH,br.43/86,18/90,7/92
4.	ZAKON O VETERINARSKIM LJEKOVIMA I VETERINAR.-MEDIC.PROIZVODIMA	Sl.gl.RS,br.37/02
5.	ZAKON O MJERAMA ZA UNAPREĐENJE STOČARSTVA	Sl.gl.RS,br.10/98
6.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	

## 8.12. VODOPRIVREDNA INSPEKCIJA

BR.	PROPIS	GLASILO
1.	ZAKON O VODAMA	Sl.gl.RS,br.10/98,51/01
2.	ZAKON O UREĐENJU PROSTORA	Sl.gl.RS,br.19/96,26/96, 10/98,53/02
3.	ZAKON O ZAŠTITI VODA	Sl.glasnik RS, br. 53/02
4.	PODZAKONSKI AKTI DONESENI NA OSNOVU GORE NAVEDENIH ZAKONA	
5.	PRAVILNIK O USLOVIMA ISPUŠTANJA OTPADNIH VODA U POVRŠINSKE VODE	Sl.glasnik RS br. 44/01
6.	PRAVILNIK O USLOVIMA ISPUŠTANJA OTPADNIH VODA U JAVNU KANALIZACIJU	Sl.glasnik RS br. 44/01
1.	PRAVILNIK O TRETMANU I ODVODNJI OTPADNIH VODA SA PODRUČJA GRADOVA I NASELJA GDJE NEMA JAVNE KANALIZACIJE	Sl.glasnik RS br.68/01
2.	PRAVILNIK O MJERAMA ZAŠTITE, NAČINU ODREĐIVANJA I ODRŽAVANJA ZONA I POJASEVA SANITARNE ZAŠTITE, PODRUČJA NA KOJIMA SE NALAZE IZVORIŠTA, KAO I VODNIH OBJEKATA I VODA NAMIJENJENIH LJUDSKOJ UPOTREBI	Sl.glasnik RS br. 34/03
3.	PRAVILNIK O NAČINU ODRŽAVANJA RIJEČNIH KORITA I VODNOG ZEMLJIŠTA	Sl.glasnik RS br.34/03

**Tabela II.3 : Budžeti, teritorija i broj stanovnika opština u RS**

<b>R. br.</b>	<b>Opštine</b>	<b>Broj stanovnika</b>	<b>Površina km2</b>	<b>Ostvareni budžet 2003 (KM)</b>
1	Banja Luka	223.457	1.232,00	84.818.160
2	Berkovići	2.782	270,00	431.773
3	Bijeljina	106.671	734,00	24.071.703
4	Bileća	12.219	632,33	1.870.357
5	Bratunac	22.879	293,00	2.255.786
6	Čajniče	5.283	274,00	821.556
7	Čelinac	17.441	361,80	1.577.373
8	Derventa	42.499	517,00	5.199.719
9	Doboj	79.987	813,90	12.729.492
10	Gacko	10.245	736,00	9.111.641
11	Gradiška	61.107	762,00	8.707.210
12	Han Pijesak	4.882	320,00	1.244.530
13	Jezero	1.306	65,00	217.116
14	Kalinovik	4.840	638,00	613.830
15	Kneževo	12.207	360,00	1.092.437
16	Kotor Varoš	19.980	560,01	2.474.459
17	Kozarska Dubica	34.716	499,00	4.516.732
18	Krupa na Uni	1.939	124,00	331.248
19	Kupres	478	45,40	140.357
20	Laktaši	40.097	388,00	12.535.090
21	Lopare	18.865	280,00	1.550.871
22	Ljubinje	4.237	320,60	619.027
23	Milići	10.146	285,00	1.823.862
24	Modriča	28.402	294,90	4.381.823
25	Mrkonjić Grad	19.884	664,94	3.975.170
26	Nevesinje	18.858	1.040,00	2.092.948
27	Novi Grad	30.974	469,70	4.038.803
28	Osmaci	4.773	95,00	533.371
29	Pale	26.847	491,83	4.538.064
30	Pelagićevo	6.404	178,00	944.588
31	Petrovac	187	145,00	969.125
32	Petrovo	11.975	146,50	1.015.499
33	Prijedor	98.020	834,00	13.053.119
34	Prnjavor	49.559	630,00	7.820.152
35	Ribnik	8.965	507,60	1.073.247
36	Rogatica	14.766	664,00	2.619.051
37	Rudo	9.742	344,00	1.155.141
38	Sokolac	17.376	689,00	3.535.107
39	Srbac	24.620	453,00	2.712.647
40	Foča	25.338	1.115,00	3.514.237
41	Srebrenica	21.768	527,00	2.915.750
42	Kasindo	16.665	23,00	2.717.017
43	Bos. Kostajnica	7.824	143,00	806.847
44	Bos. Brod	20.341	220,00	5.377.424
45	Istočni Drvar	60	84,00	289.350
46	Istočni Mostar	786	87,80	89.245
47	Oštra Luka	3.299	203,60	712.194

48	Stari Grad RS	3.168	90,00	411.482
49	Ustiprača	3.077	123,00	1.377.151
50	Lukavica	9.089	44,85	4.246.467
51	Donji Žabar	2.894	49,00	1.253.989
52	Šamac	23.189	178,00	3.634.796
53	Šekovići	10.099	198,00	888.756
54	Šipovo	10.518	510,00	2.362.379
55	Teslić	48.731	845,60	6.191.502
56	Trebinje	31.139	858,00	7.765.175
57	Trnovo	2.583	138,00	407.154
58	Ugljevik	16.899	164,20	6.248.422
59	Višegrad	19.300	448,00	2.519.946
60	Vlasenica	20.301	260,00	2.027.737
61	Vukosavlje	5.420	94,90	384.315
62	Zvornik	51.382	350,00	6.915.529

Tabela II.4 : **Budžeti, teritorija i broj stanovnika opština u F BiH**

	Opština	Broj stanovnika*	Površina (km2)	Budžet**
1	Banovići	25,941	183.3	3,431,500
2	Bihac	60,741	688.3	10,957,360
3	Bosanska Krupa	29,609	561.6	2,995,000
4	Bosanski Petrovac	8,130	709.0	1,222,770
5	Bosansko Grahovo	2,485	780.1	n/a
6	Breza	13,846	68.5	1,978,952
7	Bugojno	37,441	360.8	3,783,000
8	Busovača	15,955	157.6	1,477,950
9	Bužim	18,300	130.3	1,392,000
10	Čapljina	22,573	256.4	4,105,500
11	Cazin	61,234	355.6	5,922,000
12	Čelić	15,396	136.8	1,191,632
13	Centar Sarajevo	67,993	31.2	13,663,350
14	Čitluk	16,424	180.9	4,700,000
15	Doboj - Istok	10,623	34.6	1,439,700
16	Doboj - Jug	4,809	10.2	1,262,460
17	Dobretići	3,243	59.4	n/a
18	Domaljevac Šamac	5,008	44.4	1,785,000
19	Donji Vakuf	13,401	320.0	1,877,444
20	Drvar	12,962	872.9	1,595,000
21	Foča	2,287	169.4	665,000
22	Fojnica	11,115	301.3	n/a
23	Glamoč	4,973	1047.6	1,500,523
24	Goražde	31,556	248.8	2,574,000
25	Gornji Vakuf - Uskoplje	20,051	402.4	1,638,000
26	Gračanica	52,264	216.0	5,806,000
27	Gradačac	47,577	217.7	6,373,200
28	Grude	13,360	220.8	5,130,052
29	Hadžići	20,169	272.9	3,577,000
30	Ilidža	48,007	139.3	9,000,000

31	Ilijaš	15,351	308.6	3,508,000
32	Jablanica	13,065	297.3	4,068,000
33	Jajce	23,704	339.4	3,754,900
34	Kakanj	44,180	377.0	4,048,000
35	Kalesija	35,252	201.3	3,150,210
36	Kiseljak	21,347	164.9	2,512,000
37	Kladanj	15,764	313.3	1,932,900
38	Ključ	16,014	358.9	1,987,519
39	Konjic	30,040	1169.2	6,170,273
40	Kreševo	5,934	146.7	n/a
41	Kupres	3,680	576.9	1,148,821
42	Livno	32,422	994.1	4,400,000
43	Ljubuški	22,070	292.7	5,795,000
44	Lukavac	52,012	336.7	6,454,000
45	Maglaj	21,488	340.0	4,068,160
46	Mostar-ukupno	105,454	1179.7	14,100,000
47	N. Sarajevo	74,349	11.5	11,545,000
48	Neum	4,764	225.5	1,300,000
49	Novi Grad	116,897	47.9	11,985,300
50	Novi Travnik	25,202	242.5	1,792,922
51	Odžak	17,074	158.4	2,760,000
52	Olovo	13,010	387.2	1,242,600
53	Orašje	22,604	129.5	5,403,000
54	Pale	1,370	86.4	716,450
55	Posušje	16,122	461.1	3,071,800
56	Prozor	17,360	477.4	5,221,855
57	Ravno	1,854	331.4	n/a
58	Sanski Most	53,367	781.2	6,265,000
59	Sapna	14,370	121.4	1,468,337
60	Široki Brijeg	29,970	387.6	7,271,400
61	Srebrenik	40,289	247.9	6,138,900
62	Stari Grad	38,104	55.6	11,234,030
63	Stolac	13,001	294.0	1,466,300
64	Teočak	7,045	28.8	791,500
65	Tešanj	48,739	142.5	5,066,000
66	Tomislavgrad	27,737	967.4	3,277,300
67	Travnik	51,446	538.9	4,850,000
68	Trnovo	831	332.0	1,575,900
69	Tuzla	131,856	293.9	26,500,000
70	Usora	7,107	50.9	830,000
71	Vareš	11,326	390.1	1,148,600
72	Velika Kladuša	49,967	331.6	2,491,800
73	Visoko	40,477	233.6	4,388,000
74	Vitez	23,834	158.6	n/a
75	Vogošća	19,986	71.7	5,076,900
76	Zavidovići	36,767	590.3	4,153,850
77	Zenica	128,604	505.5	15,685,000
78	Žepče	30,784	207.5	3,200,000
79	Živinice	53,249	290.6	9,316,792



Tabela III. 1: Podjela nadležnosti u RS

Funkcija – nadležnost	Nadležnost		Provođenje nadležnosti	
	RS	Opština		
<b>1. OBRAZOVANJE</b>				
1. Predškolsko		X	X	Ova oblast u nadležnosti je opštine u pogledu osnivanja i finansiranja, a samo djelimično u nadležnosti entiteta u pogledu propisivanja uslova kojima se ova oblast reguliše i finansiranja koje se obavlja putem Javnog fonda dječije zaštite.  Nadležnost opštine sprovodi se putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti.
2. Osnovno		X	X	Pretežne nadležnosti ima entitet, a opština vrši neke poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti. ( prati se rad osnovnih škola, utvrđuju područja koja pokrivaju OŠ, daje materijalna pomoć i sl.)
3. Srednje		X	X	Pretežne nadležnosti ima entitet, a opština vrši stručne i upravne poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti, te vrši finansiranje srednjih škola u dijelu materijalnih troškova.
4. Visoko		X		Isključive nadležnosti u ovoj oblasti ima entitet.
5. Obrazovanje odraslih			X	Ova oblast je u nadležnosti opština, mada se negdje organizuje i vrši i potpuno samostalno.
<b>2. OPŠTA UPRAVA</b>				
1. Javna uprava		X	X	Najveći dio poslova u okviru javne uprave odvija se u opštini (Odjeljenja za lokalnu upravu), a dio nadležnosti iz javne uprave vrši entitet preko detaširanih organa(Područnih jedinica).  Finansiranje javne uprave vrši se iz izvornih sredstava opštine, i iz sredstava koje entitet ostvari na području opštine i procentualno vrati opštini.
2. Policija		X		Isključiva nadležnost entiteta.
3. Pravosuđe		X		Isključiva nadležnost entiteta.
4. Civilna zaštita			X	Nadležnost opštine, putem Odjeljenja za opštu upravu.
5. Protivpožarna zaštita		x	X	Nadležnost entiteta ( MUP), a finansiranje profesionalne vatrogasne jedinice nadležnost budžeta opštine.
6. Registar građanskih stanja		X	X	Nadležnost opštine, putem Odjeljenja za opštu upravu.  Dio nadležnosti utvrđen je na nivou entiteta (Ministarstvo za lokalnu samoupravu-prijem i otpust državljanstva, jedinstven matični broj-za sada MUP)
7. Registar birača			X	U nadležnosti opštine, Odjeljenje za opštu upravu.
8. Statistika		X		Isključiva nadležnost entiteta, ostvaruje se putem Republičkog zavoda za statistiku i hijerarhijski organizovanih odjeljenja po opštinama, ...

<b>3. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA</b>				
1. Bolnice		X		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.
2. Domovi zdravlja		x	X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i praćenja stanja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti), finansiranje je u nadležnosti Republičkog javnog fonda zdravstvenog osiguranja, putem Regionalnih fondova.
3. Specijalizovani zavodi		X		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.
<b>4. SOCIJALNA ZAŠTITA</b>				
1. Centri za socijalni rad			X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja, finansiranja  (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)
2. Gerijatrijski centri			X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
3. Crveni krst			X	Djelimično u nadležnosti entiteta, dio finansiranja, u nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
<b>5. KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT</b>				
1. Pozorišta		X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika
2. Muzeji		X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika
3. Biblioteke		X	X	U nadležnosti opštine osnivanje i snošenje materijalnih troškova, obezbjeđenje prostora (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti), a plate zaposlenih finansira Republika, izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika
4. Sport i sportski klubovi		X	X	Opšte interese u oblasti sporta i sredstva za njihovo ostvarivanje obezbjeđuje entitet. Sportske klubove finansira opština.
5. Sportske i kulturne dvorane			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)
6. Galerije		X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika
7. Druge kulturne institucije		X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika
<b>6. URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA</b>				
1. Urbanističko planiranje			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje)
2. Geodetsko katastarski i imovinsko-pravni poslovi		X		U nadležnosti Republike

3. Regulatorno planiranje prostornog razvoja			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje)
4. Upravljanje i održavanje stambenog fonda			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno komunalne poslove).
5. Upravljanje opštinskom imovinom			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
<b>7. KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DJELATNOSTI</b>				
1. Električna energija		X		U nadležnosti entiteta, realizuje se u okviru javnog preduzeća od interesa za Republiku.
2. Vodosnabdjevanje			X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)
3. Snabdjevanje gasom				
4. Toplovod			X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)
5. Sanitacija			X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)
6. Odvoz smeća			X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)
7. Ceste, putevi, mostovi		X	X	U nadležnosti opštine, lokalni i nekategorisani putevi (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)  Nadležnosti Republike je za magistralne i regionalne puteve (Javno preduzeće " PUTEVI RS").
7. Groblje			X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove)
<b>8. ZAŠTITA OKOLINE</b>				
1. Zaštita prirodne sredine			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)
2. Borba protiv zagađenja			X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)
<b>9. SAOBRAĆAJ, TRANSPORT</b>				
1. Drumski saobraćaj			X	U nadležnosti opštine, djelimično povjereno javnim preduzećima, a djelimično privatnim preduzećima.  U okviru opštine za funkcionisanje ove oblasti nadležno je Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti.
2. Željeznički saobraćaj		X		U nadležnosti entiteta.
3. Vazdušni saobraćaj - aerodromi		X		U nadležnosti entiteta.
4. Vodeni saobraćaj – luke		X		U nadležnosti entiteta.

<b>10. PRIVREDA</b>				
1. Trgovina		X	X	<p>Politika trgovine, propisi i uslovi su u nadležnosti entiteta, kao i osnivanje i briga o državnim preduzećima u ovoj oblasti.</p> <p>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) su registracije i evidencije privatnih radnji iz ove oblasti.</p>
2. Zanatstvo			X	<p>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) registracije radnji i evidencije.</p>
3. Turizam		X	X	<p>U nadležnosti entiteta je globalna politika turizma i donošenje propisa . U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je briga o turističkim savezima i registraciji privatnih turističkih agencija.</p>
4. Ugostiteljstvo		X	X	<p>U nadležnosti države je donošenje propisa u ovoj oblasti i osnivanje i briga o državnim preduzećima</p> <p>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je registracija i evidencija privatnih radnji.</p>
5. Poljoprivreda		X	X	<p>Dio funkcija je u nadležnosti entiteta, a dio prenesen na opštine ( npr. registracija djelatnosti u oblasti poljoprivrede i sl.)</p>
6. Šumarstvo		X	X	<p>U nadležnosti entiteta državne šume.a privatne u nadležnosti opštine.</p>
7. Zapošljavanje		X	X	<p>U nadležnosti entiteta, realizuje se kroz Republički zavod za zapošljavanje, koji je po hijerarhijskom principu organizovan na području svih opština (filijale).</p> <p>U nadležnosti opštine je ovjera ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavaca i vođenje evidencija o radu.</p>
<b>11. INFORMISANJE</b>				
1. Javno glasilo – novine		X	X	<p>Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta.</p> <p>Mogu biti od značaja za opštinu, i tada su osnovani od strane opštine.</p>
2. Radio		X	X	<p>Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta.</p> <p>Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)</p>
3. Televizija		X	X	<p>Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta.</p> <p>Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti)</p>

Tabela III. 2: Podjela nadležnosti u F BiH

OBLAST	Nadležnost			Opis nadležnosti
	Kanton	Opština		
		Dvojna	Isključiva	
<b>1. OPŠTA UPRAVA</b>				
1.1. Javna uprava		X		Stvaranje politike u vezi sa reguliranjem i osiguranjem javnih službi je u nadležnosti kantona. Opština vrši provođenje i finansiranje.
1.2. Pravosuđe		X		Finansiranje opštinskih sudova, tužilaštava i opštinskih sudova za prekršaje je u nadležnosti kantona. Osnivanje i finansiranje opštinskog pravobranilaštva vrše opštine.
1.3. Policija	X			Uspostava i nadzor policije je u nadležnosti kantona.
1.4. Civilna zaštita			X	Osnivanje i finansiranje odjeljenja CZ-a.
1.5. Mjesne zajednice			X	Osnivanje i finansiranje.
1.6. Vatrogasna djelatnost			X	Finansiranje i zaštita od požara.
1.7. Registar građanskih stanja			X	Vođenje evidencije o ličnim stanjima građana kao što je matična evidencija.
1.8. Registar biračkih spiskova			X	Vođenje biračkih spiskova.
<b>2. OBRAZOVANJE</b>				
2.1. Predškolsko		X		Stvaranje i provođenje politike, te donošenje propisa je u nadležnosti kantona. Opština vrši finansiranje.
2.2. Osnovno	X			Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
2.3. Srednje	X			Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
2.4. Visoko	X			Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
2.5. Obrazovanje odraslih	X			
<b>3. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA</b>				
3.1. Bolnice	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
3.2. Domovi zdravlja		X		Opština ih osniva. Ostalo vrši Federacija i kantoni.
3.3. Specijalni zavodi	X			
<b>4. SOCIJALNA ZAŠTITA</b>				
4.1. Centri za socijalni rad		X		Opština finansira centare za socijalni rad u dijelu materijalnih i drugih davanja. Ostale nadležnosti su podijeljene između Federacije i kantona.
<b>5. KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT</b>				
5.1. Pozorišta		X		Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
5.2. Muzeji		X		Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
5.3. Biblioteke		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.

5.4. Sportski klubovi		X		Finansiranje samo onih koji su od interesa za opštinu.
5.5. Sportske i kulturne dvorane		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
5.6. Galerije		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
5.7. Druge kulturne institucije		X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
<b>6. URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA</b>				
6.1. Urbanističko planiranje			X	
6.2. Premjer i katastar zemljišta		X		U nadležnosti opštine je uspostavljanje i održavanje premjera i katastra nekretnina, korištenje i upravljanje građevinskim zemljištem.
6.3. Regulaciono planiranje prostornog razvoja		X		
6.4. Upravljanje i održavanje stambenog fonda		X		
6.5. Upravljanje opštinskom imovinom			X	
<b>7. KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DJELATNOSTI</b>				
7.1. Električna energija	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
7.2. Vodosnabdjevanje			X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
7.3. Snabdjevanje gasom	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
7.4. Toplovod			X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
7.5. Sanitacija			X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
7.6. Odvoz smeća			X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
7.7. Ceste, putevi, mostovi		X		Izgradnja, korištenje i održavanje lokalnih puteva, ulica i mostova je u nadležnosti opštine. Regionalni putevi su u nadležnosti kantona, a magistralni putevi su u nadležnosti Federacije.
7.8. Groblja			X	
<b>8. ZAŠTITA OKOLINE</b>				
8.1. Zaštita prirodne sredine		X		Provođenje propisa kantona, a Opština donosi svoj program.
8.2. Borba protiv zagađenja		X		Provođenje propisa kantona, a Opština donosi svoj program.
<b>9. SAOBRAĆAJ, TRANSPORT</b>				
9.1. Drumski saobraćaj			X	
<b>10. EKONOMIJA</b>				
10.1. Trgovina		X		Provođenje propisa Federacije i kantona.
10.2. Zanatstvo			X	
10.3. Turizam		X		Kanton precizira (kantonalne turističke zajednice) politiku i vodi razvoj u ovoj oblasti.
10.4. Vodoprivreda	X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
10.5. Šumarstvo	X			
10.6. Ugostiteljstvo			X	

10.7. Zapošljavanje		X		
<b>11. INFORMISANJE</b>				
11.1. Javna glasila – novina			X	Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
11.2. Radio		X		
11.3. Televizija		X		

**Tabela VIII. 1: Podaci Ministarstva lokalne uprave i samouprave o stanju informatičke opreme u opštinama Republike Srpske**

<b>Rb.</b>	<b>Opština - grad</b>	<b>Ukupno zaposlenih</b>	<b>Broj zaposlenih koji koriste računar</b>	<b>Ukupan broj računara</b>	<b>Broj umreženih računara</b>
1	Banja Luka	412	250	200	100
2	Berkovići	17	11	4	0
3	Bijeljina	219	62	60	42
4	Bileća	62	10	5	1
5	Bratunac	51	16	8	0
6	Čajniče	21		6	4
7	Čelinac	55	32	13	0
8	Derвента	81	26	30	11
9	Doboj	186	0	67	58
10	Gacko	60	9	9	3
11	Gradiška	147	90	58	21
12	Han Pijesak	20	3	4	0
13	Jezero	11	2	3	0
14	Kalinovik	24	3	3	1
15	Kneževo	58	9	5	1
16	Kotor Varoš	60	30	15	5
17	Kozarska Dubica	97	80	0	0
18	Krupa na Uni	18	12	3	0
19	Kupres	11	2	2	1
20	Laktaši	72	70	53	53
21	Lopare	67	53	7	2
22	Ljubinja	23	3	4	2
23	Milići	39	15	10	0
24	Modriča	67	49	27	26
25	Mrkonjić Grad	46	14	12	2
26	Nevesinje	63	25	5	2
27	Novi Grad	84	39	16	0
28	Osmaci	22	10	5	
29	Pale	58	0	17	0
30	Pelagićevo	34	10	10	0
31	Petrovac	13	11	6	0
32	Petrovo	28	21	9	1
33	Prijedor	170	120	84	37
34	Prnjavor	117	45	45	37
35	Ribnik	52	40	10	0
36	Rogatica	50	11	8	4
37	Rudo	31	18	11	6
38	Sokolac	39	6	8	3
39	Srbac	69	35	11	4
40	Foča	73	18	13	3
41	Srebrenica	49	21	40	40
42	Kasindo	43	35	15	2
43	Kostajnica	22	9	7	0



44	Bos. Brod	53	29	31	6
45	Istočni Drvar	11	5	2	1
46	Istočni Mostar	6	1	1	0
47	Oštra Luka	25	5	5	0
48	Stari Grad RS	13	6	6	0
49	Ustiprača	25	8	6	0
50	Lukavica	66	55	15	7
51	Donji Žabar	18	10	10	2
52	Šamac	56	36	26	21
53	Šekovići	34	3	7	3
54	Šipovo	39	28	14	6
55	Teslić	90	52	31	5
56	Trebinje	142	34	20	5
57	Trnovo	14	0	0	0
58	Ugljevik	53	41	9	3
59	Višegrad	60	60	2	
60	Vlasenica	58	0	12	2
61	Vukosavlje	27	5	3	1
62	Zvornik	127	65	38	29
<b>Ukupno</b>		<b>3858</b>	<b>1768</b>	<b>1166</b>	<b>563</b>