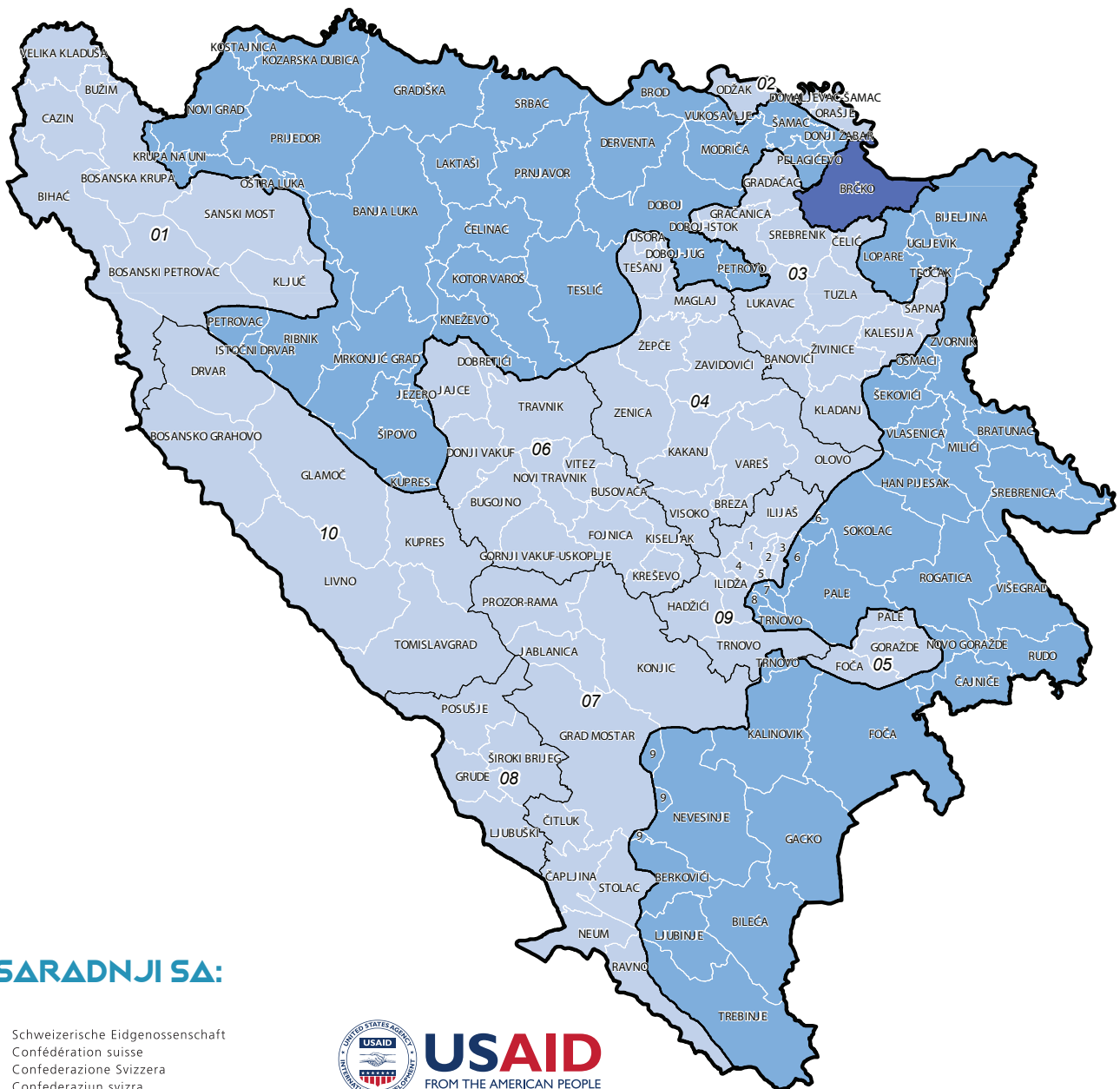




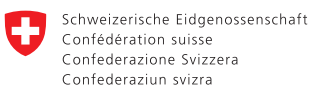
Ovaj projekat finansira Evropska unija

LOKALNA VLAST U BOSNI I HERCEGOVINI

Izvještaj o konsultacijama Zajedničke komisije za lokalne vlasti



U SARADNJI SA:



SEKRETERIJAT ZA PODRŠKU



Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije. Izvještaj su pripremili članovi Zajedničke komisije Giorgio Brosio, Regula Bähler i Mladen Milanović, te savjetnici specijalnog predstavnika EU u Bosni i Hercegovini Gary O'Callaghan i Adnan Muminović.

Izvor mape sa naslovnice: Agencija za statistiku BiH

Lokalna vlast u Bosni i Hercegovini
Izvještaj o konsultacijama
Zajedničke komisije za lokalne vlasti

Juni 2018. godine

Lokalna vlast u Bosni i Hercegovini

Izveštaj o konsultacijama Zajedničke komisije za lokalne vlasti

Zajednička komisija (ZK) za lokalne vlasti - uz podršku specijalnog predstavnika Evropske unije (EUSR) u BiH, Švajcarske ambasade u BiH i USAID-a - započela je svoj rad na skupu predstavljanja Inicijative 18. oktobra 2017. ZK je potom održala konsultacije u svakom od deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) - sa kantonalnim vladama i njihovim službenicima; lokalnim načelnicima i drugim općinskim zvaničnicima; liderima poslovne zajednice; i predstavnicima civilnog društva - te u Republici Srpskoj (RS) - sa načelnicima i drugim općinskim zvaničnicima; liderima poslovne zajednice; i predstavnicima civilnog društva. ZK je tijesno saradivala sa Savezom općina i gradova i u FBiH i u RS i imala koristi od diskusija sa Ministarstvom za lokalnu vlast u RS i službenicima Svjetske banke, MMF-a, UNDP-a, OSCE-a, EBRD-a i drugih međunarodnih organizacija. Nalazi ne odražavaju obavezno mišljenja jedne od institucija koje su sponzori projekta niti bilo koje druge institucije. Ovaj Izveštaj je predstavljen i razmatran na završnom skupu 6. juna 2018.

Ovaj Izveštaj ima namjeru da sažme glavne nalaze Zajedničke komisije - uključujući prevladajuća mišljenja predstavnika lokalne vlasti - i dati neke opće preporuke koje bi mogle poboljšati djelovanje sistema lokalne vlasti u BiH. Mada se nalazi odnose na veliki broj područja i pitanja, svaki od njih se zasniva na istom općem razumijevanju nedostataka sadašnjeg sistema i namjerava prenijeti istu osnovnu poruku za promjenu:

Prvo, ima prostora za značajna poboljšanja sistema lokalne vlasti u oba entiteta. Postoji značajan potencijal za povećanje učinkovitosti unutar sadašnjeg institucionalnog aranžmana, uglavnom putem poboljšane vertikalne koordinacije između institucija na različitim nivoima ili širenjem saradnje između lokalnih institucija na istom nivou (uključujući i onu između entiteta). Ovakva poboljšanja moraju biti poduprijeta i poticana.

Drugo, trebalo bi biti moguće unaprijediti dobrobit svih građana u isto vrijeme, budući da reforme u ovom izvještaju ne impliciraju tzv. igru nulte-sume (odnosno, koliko jedan dobija, toliko drugi gubi). U isto vrijeme, važni dobiti bi se mogli postići u smislu pravičnosti - gdje bi se unaprijedili uslovi života najranjivijih segmenata stanovništva.

Treće, poboljšanja predložena u ovom Izveštaju mogu se postići u kratkom roku, pošto su osmišljena da na najbolji način koriste sadašnji ustavni i pravni okvir. Prijedlozi su usmjereni na modificiranje poticaja u okviru postojećih struktura. Zapravo, ZK nije imala mandat da razmatra ili preporuči bilo kakve promjene u raspodjeli nadležnosti utvrđenih u državnom i entitetskim ustavima. ZK je imala zadatak da procijeni postojeći sistem - uključujući izazove koje sadašnja raspodjela nadležnosti predstavlja - i da predloži poboljšanja koja mogu provesti entiteti, lokalne vlasti i kantoni u skladu sa njihovim nadležnostima.

BiH čine dva entiteta koji imaju vrlo različite i zasebne sisteme lokalne vlasti. Stoga će se sistemi u svakom entitetu razmatrati zasebno u daljnjem tekstu. Međutim, postoje i neka zajednička pitanja i ona se prva razmatraju. Posebno, BiH trpi zbog određenih demografskih problema u cijeloj zemlji koja predstavljaju ozbiljan izazov za lokalne vlasti u oba entiteta i koja se mogu razriješiti jedino ohrabivanjem da se preduzme zajednički/umreženi pristup ekonomskom razvoju i široj saradnji između lokalnih vlasti u pružanju usluga na istom lokalitetu - uključujući, ponekad, i preko entitetskih linija. Često je lokalnim vlastima teško prevazići administrativne i druge prepreke za saradnju na pojedinačnoj osnovi tako da ovaj Izveštaj daje preporuke o tome kako lokalna saradnja i zajednički rad mogu omogućiti i ohrabriti (a da se pritom ne podrivaju nadležnosti koje su već dodijeljene entitetima i kantonima).

Od ZK je traženo da na početku obavi konsultacije sa lokalnim vlastima u cijeloj BiH i pokuša identificirati područja gdje postoji zajednička vizija za reformu. U tom kontekstu, ZK je provela sveobuhvatnu anketu lokalnih vlasti i ti su rezultati prezentirani u Aneksu A (kroz ovaj Izveštaj, koristit će se veliko slovo za opis rezultata Ankete). ZK u velikoj mjeri cijeni visoki nivo učešća u tom procesu i nada se da ovaj Izveštaj vjerno odražava mišljenja i brige lokalnih vlasti. Reforme su veoma potrebne i hitne i predstavnici lokalnih vlasti trebaju što prije započeti razgovor o potrebi sistemskih rješenja. Ovaj razgovor bi trebao, zauzvrat, dovesti do boljeg pružanja usluga u cijeloj BiH i značajnim poboljšanjima života građana.

Ova Inicijativa za lokalne vlasti (LGI) nastavlja provedbu Reformske agende za 2015.-2018. godinu koja je usmjerena na potrebu za socio-ekonomskim i drugim reformama u državnim i entitetskim institucijama. Kako je Reformska agenda napredovala, postajalo je sve jasnije da mnogi od najtežih problema u BiH proizlaze iz slabo definiranih odnosa i odgovornosti na lokalnom nivou vlasti. Stoga, EUSR je pokrenuo inicijativu da pomogne lokalnim vlastima u cijeloj BiH da identificiraju sistemske probleme u načinu na koji su organizirane i finansirane te da identificiraju druge sistemske probleme koji podrivaju njihovu sposobnost da pruže odgovarajuće usluge građanima. Opća ekonomska klima je poboljšana s provedbom Reformske agende i ovo predstavlja jedinstvenu priliku da se prodube reforme i rješavaju dugotrajni problemi na nižim nivoima vlasti.

Kao članica Vijeća Evrope, BiH je ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i posvećena je garantovanju političke, administrativne i finansijske nezavisnosti lokalnih vlasti. Princip supsidijarnosti Evropske unije smatra da se odluke o životima ljudi najbolje donose što je moguće bliže njima i BiH već sada značajn dio vlasti rezerviše za kantona, gradove i općine. EU će tokom iduće godine postati značajan pobornik reformi lokalnih vlasti u BiH, ali proces uvođenja sistemskih promjena mora potećih od samih lokalnih vlasti. Postoji potreba značajnih konsultacija o budućnosti lokalne vlasti u BiH i ovaj Izvještaj bi trebao dati svoj doprinos tom razgovoru. Ljudi će se složiti ili se neće složiti sa prijedlozima u ovom Izvještaju, ali najvažnije je da počnu da zajedničke istraže moguća rješenja za zajedničke probleme.

Sadržaj

Sažetak glavnih nalaza i preporuka	8
Poglavlje 1 Opća razmatranja	12
A. Uvod	12
B. Demografski trendovi i drugi zajednički izazovi	15
• Demografski trendovi	15
• Podjela na urbano i ruralno	16
• Troškovi vlade i socijalne zaštite	18
• Servisiranje vanjskog duga	18
• Prirodni resursi	19
C. Razmišljanje o reformama - Zajednički mrežni pristup	20
D. Prevladavanje političkih podjela i korupcija	22
• Političke podjele	23
• Korupcija	23
• Učešće i javna odgovornost	26
E. Prilike za promjenu	28
Poglavlje 2 Lokalna vlast u FBiH	31
A. Glavne karakteristike sistema lokalne vlasti	31
B. Glavni nalazi i opće preporuke	31
• Podjela nadležnosti	32
• Vertikalna raspodjela sredstava	34
• Horizontalna raspodjela prihoda	38
• Planiranje i odgovornost	42
• Reforma javne uprave	44
C. Fokus na općinske i socijalne usluge	46
D. Fokus na lokalni ekonomski razvoj i planiranje	51
E. Fokus na iscjepkanost: Zdravstveni sistem i javni red i sigurnost	58

Poglavlje 3	Lokalna vlast u RS	63
A.	Glavne karakteristike sistema lokalne vlasti	63
B.	Glavni nalazi i opće preporuke	63
	• Implikacije demografskih promjena	65
	• Finansiranje lokalne vlasti	66
	• Reforma javne uprave	70
	• Saradnja među općinama	70
C.	Fokus na općinske i socijalne usluge	71
D.	Fokus na lokalni ekonomski razvoj i planiranje	73
Aneksi		
A.	Sažetak rezultata Ankete	77
B.	Funkcionalne agencije u BiH: <i>Potencijalne uloge, struktura i finansiranje</i>	84
C.	Tehničke bilješke o mogućim modalitetima finansiranja općina i gradova	86
D.	”Blockchain” tehnologija: <i>Potencijalno korištenje digitalne tehnologije u BiH</i>	88
Izvori		91

Sažetak glavnih nalaza i preporuka

Oba sistema lokalne vlasti pate od značajnih problema i potrebne su im temeljne reforme. Ovo je ujedno i zaključak velike većine čelnika lokalnih vlasti¹. Vlada Republike Srpske je otvorila debatu o potrebnim reformama i sličan dijalog hitno treba početi u Federaciji Bosne i Hercegovine. FBiH treba stvoriti jedan forum, ili instituciju za vođenje ove diskusije – možda kroz stvaranje Ministarstva za lokalne vlasti koje bi nadgledalo jaču saradnju. Lokalne vlasti – kantoni, te gradovi i općine – čine dvije trećine javnih rashoda u FBiH.

Zajednički izazovi

- Stanovništvo opada i stari, što povećava pritisak na lokalne resurse.
- Sekundarni gradovi su u padu i postoji sve veća urbano-ruralna razlika između kapaciteta manjih i veća općina (i gradova) u pružanju adekvatnih usluga građanima.
- Upravljanje lokalnim vlastima je fragmentirano i često skupo, a dijelom i zbog toga ne postoje dovoljna sredstva za lokalni ekonomski razvoj i socijalnu zaštitu.
- Servisiranje vanjskog duga nameće dodatni teret lokalnim vlastima u oba entiteta i vertikalna raspodjela resursa je ocijenjena kao nezadovoljavajuća od gotovo svih lokalnih vlasti.
- Horizontalna raspodjela resursa je također sporna - posebno u FBiH gdje ne postoji konsenzus o prikladnoj ravnoteži između zadržavanja lokalnih resursa i njihove podjele sa drugima.
- Upravljanje i podjela prirodnih resursa je često neefikasna i ovo potkopava održivi razvoj značajnih izvora finansiranja lokalnih vlasti.
- Da bi se povećala efikasnosti - i obezbijedila prijeko potrebna sredstva za ekonomski razvoj i socijalnu zaštitu - lokalne vlasti trebaju značajno unaprijediti saradnju.
- Saradnja lokalnih vlasti treba biti formalizirana u zajedničke mreže koje: (i) bi se prostirale preko geografskih područja koja su dovoljno velika da omogućavaju ekonomiju obima; i (ii) imaju potrebne organizacijske osobine za očuvanje lokalne autonomije.
- Pojam “regionalni” se u ovom Izvještaju koristi za opisivanje prostorne dimenzije gore navedenog pristupa, s tim da bi imao različitu strukturu u svakom entitetu:
 - U FBiH, s obzirom na raspodjelu nadležnosti, kantoni predstavljaju logičnu jedinicu za upravljanje mrežnim pristupom (koji bi trebao biti dogovoren sa općinama i gradovima). Kantonalne vlasti trebaju preuzeti značajniju ulogu u koordinaciji pružanja kantonalnih i općinskih usluga i, imajući u vidu da se kantoni dosta razlikuju, reforme će morati biti prilagođenje specifičnim okolnostima u svakom od njih.
 - U isto vrijeme, kantoni bi mogli ostvariti značajne uštede kroz bolju međusobnu saradnju - posebno u područjima zdravstvene zaštite i javnog reda i sigurnosti.
 - U Republici Srpskoj, Vlada je predložila višetipski sistem općina (koji bi zamijenio trenutni monotipski sistem), što bi moglo dovesti do regionalnog sistema umrežavanja u pružanju usluga i ekonomskog razvoja naslonjen na veće gradove.
- Regionalni pristup bi imao različite institucionalne oblike za različite vrste usluga:
 - Takozvani “hub-and-spoke” pristup u pružanju usluga s pojedinačnim pristupom (poput zdravstva) gdje klijent mora ići pružaocu usluga radi individualnih usluga i gdje postoji rastući rang nivoa na kojima se te usluge pružaju putem povezanih institucija na različitim lokacijama.
 - Zajednički pristup u pružanju potpuno umreženih usluga (poput vodosnabdijevanja) gdje je zajednički proizvod dostupan svim

Zajednički pristup

- Teret vlasti je već visok i ne postoji prostor za ukupno povećanje poreza da bi se riješilo pitanje finansiranja lokalnih vlasti. Bolja raspodjela između različitih nivoa vlasti bi mogla biti prikladna, s tim da postoji opšta potreba za značajnim administrativnim uštedama i većoj efikasnosti u pružanju usluga.

¹ Osim ukoliko nije drugačije naznačeno, pojam “lokalne” u ovom Izvještaju označava vlade kantona, gradova i općina.

potrošačima, na osnovu potražnje, a institucije koje sarađuju na tom polju mogu koristiti ekonomiju obima kroz zajedničko korišćenje infrastrukture.

- Uvezani pristup u pružanju diferenciranih mrežnih usluga (poput ekonomskog razvoja ili transporta), gdje zajednice očekuju od svojih lokalnih vlasti da zajedno rade. Ovakve usluge često najbolje pružaju za to određene funkcionalne agencije, koje su u zajedničkom vlasništvu vlada i čije predano pružanje usluge u svrhu ostvarivanja određenog cilja se može jasno procjenjivati.
- U maloj državi gdje dvije trećine općina u oba entiteta graniče sa općinama u drugom entitetu, pružanje usluga često treba biti umreženo preko entitetskih granica.

Politički izazovi i korupcija

- Zadatak promjene lokalnih vlasti kompliciran je povezanim problemima političkih podjela i korupcije. Političke podjele i etničke pripadnosti smanjuju javni nadzor nad radom vlasti, potiču manjak transparentnosti i često otvoreno omogućavaju korupciju.
- Raspodjela komplikovanih grantova na diskrecijskoj osnovi, na primjer, je ujedno i odraz i uzrok korupcije i nepotizma. U oba entiteta, općine i gradovi navode da se grantovi i transferi viših nivoa vlasti često isplaćuju ad hoc i u velikoj mjeri na bazi političke pripadnosti lokalne vlasti sa tijelom koji dodjeljuje sredstva. Ovo potkopava sposobnosti planiranja i pokretanja infrastrukturnih projekata, te potiče korupciju.
- U pravilu, sve šeme potpora (grantova) treba kombinirati u nekoliko blokova koji su usmjereni na široka područja, u isto vrijeme ostavljajući potpunu diskreciju lokalnim vlastima o tome kako ih tačno potrošiti. Područja bi mogla uključivati: promicanje saradnje i inovacija lokalnih vlasti; osiguravanje sredstava za razvojne potrebe; i pružanje socijalnih usluga, obrazovanja i zdravstvene zaštite.
- Ovi blokovski grantovi bi bili dodjeljivani na potpuno transparentan način - na osnovu jednostavne formule, ili nakon ispunjenja jednostavnog zadatka kada god je to moguće - nakon konsultacija između odabranih ministarstava. Ministarstva bi mogla uključivati ona posvećena lokalnoj samoupravi, finansijama,

ili druga sektorska ministarstva koja pokrivaju određene aktivnosti ili razvoj. Ovo bi povećalo efikasnost i smanjilo političke razlike (jer ministarstvima često upravljaju različite stranke).

- Uvođenje kredibilnog sistema mjerenja učinka u lokalnim vlastima bi omogućilo biračima da pravilno procijene učinak njihove lokalne vlasti i omogućiti im da ih uporede sa ostalim lokalnim vlastima na osnovu zajedničkih kriterija.
- Konačno, lokalne vlasti u oba entiteta predlažu da se lokalni i opšti izborni ciklusi spoje kako se ne bi morali suočiti sa predizbornim kampanjama svake dvije godine.

Prilike za promjenu

- Reformska agenda za 2015.-2018. godinu uspjela je vratiti BiH na put pridruživanja EU i postoji značajna šansa da BiH postane zemlja kandidat u doglednoj budućnosti. Iduća faza reformi treba da riješi dugotrajne probleme na nižim nivoima vlasti.
- U proteklom periodu je došlo do povratka ekonomskog rasta i veći javni prihodi bi trebali biti iskorišteni za finansiranje strukturnih reformi - poput stvaranja fonda za rješavanje nezaposlenosti i za prijeko potrebne investicije u modernizacije - radije nego na povećanje tekućih rashoda.
- Provode se ambiciozni planovi za unapređenje regionale povezanosti i značajna sredstva za transportnu infrastrukturu su nedavno osigurana naoklon povećanja akciza na gorivo.
- Tokom konsultacija Inicijative uočena je snažna podrška promjenama. Nivo zadovoljstva sa lokalnim vlastima je veći u Republici Srpskoj nego u FBiH, ali samo jedna od deset lokalnih zajednica u čitavoj državi smatra da je sveukupna situacija dobra. Osim toga, političke razlike se vide kao glavna prepreka većoj saradnji između lokalnih vlasti u oba entiteta. Lokalne vlasti žele da sarađuju, ali im je potrebno dati odgovarajuće instrumente i prave poticaje.

Specifični problemi i preporuke u FBiH

- Većina kantona smatra da je ostvarila koordinirani pristup sa njihovim općinama, ali većina općina se ne slaže sa ovim. Postoji značajna zbunjenost i frustracija zbog:

- zajedničkih i preklapajućih nadležnosti između ova dva nivoa vlasti;
- percepcije općina da im se prebacuju obaveze za koje nisu osigurana finansijska sredstva; i
- neuspjeha u prevladavanju latentnih neefikasnosti u dodjeli nadležnosti.
- Da bi se istakli i prevazišli ovi problemi, ovaj Izvještaj predlaže da kantoni:
 - sačine Sporazume o razvoju javnih usluga (PSDA) za 3-5 godina koji bi se obnavljali, obuhvatajući osnovno obrazovanje, socijalnu zaštitu, prostorno planiranje i infrastrukturu. Ovi Sporazumi bi razjasnili pitanje lokalnih nadležnosti i i bilo bi potrebno da ih općine odobre i potpišu svake godine;
 - uspostave funkcionalne agencije - u zajedničkom kantonalnom/općinskom vlasništvu - koje bi nadzirale specijalizirane funkcije, kao što je lokalni ekonomski razvoj, i pokušale prevladati uska grla nastala zbog konkurentnih prioriteta lokalnih vlasti čiji se mandati preklapaju; i
 - izrade kantonalne mrežne planove - kako bi se prevazišao neuobičajeni i opterećujući nivo rascjepkanosti usluga, kao što su zdravstvo i javni red i sigurnost - koji bi se pridržavali zajedničke metodologije na nivou entiteta, što bi omogućilo da se povežu sa planovima drugih kantona.
- Ministarstvo za lokalnu upravu bi trebalo biti uspostavljeno sa ciljem nadgledanja jednog revidiranog i pojednostavljenog sistema dodjele grantova u kojem bi težište bilo na kantonima sa zadatkom da riješe lokalne probleme sa svojim općinama i nadgledaju ekonomski razvoj. Blok grantovi bi bili dodijeljeni na osnovu pojednostavljenih kriterija, koji bi uključivali zadovoljavajuću izradu takvih planova koordinacije.
- Postoji široko nezadovoljstvo sa vertikalnom raspodjelom javnih prihoda u FBiH. Sistem bi se mogao reformirati tako što bi se odgovornost za servisiranje vanjskog duga jasno prenijela na entitetski nivo (uz istovremeno smanjenje resursa za lokalne vlasti).
- Postoji prostor za uvođenje općinske nadoplate na porez na dohodak kako bi se nadoknadilo planirano znatno smanjenje parafiskalnih naknada i taksu i povećala fiskalna odgovornost. Kantoni bi trebali razmotriti

povećanje dodijeljenih prihoda od poreza na dohodak i poreza na dobit općinama u kontekstu dogovora oko raspodjele lokalnih odgovornosti.

- Horizontalna raspodjela prihoda trpi zbog hibridnog sistema koji ne postiže nijedan od svojih ciljeva, a podložan je gotovo sveopćem otporu - posebno od strane kantona. Taj sistem treba reformirati i pojednostaviti prema jasno dogovorenim principima i ovaj Izvještaj podržava pristup koji se temelji na dva stuba koji je predložio MMF i koji bi zamijenio postojeće koeficijente. Ubiranje poreza na dobit bi se moglo temeljiti prema proizvodnim centrima, umjesto prema središtima firmi.
- Planiranje i odgovornost na svim nivoima lokalne vlasti treba unaprijediti, uključujući reformu upravljanja javnim finansijama (PFM). Nepostojanje vertikalne integracije planiranja budžeta dovodi do značajne konfuzije i rebalansa budžeta. Sistem grantova treba pojednostaviti i učiniti transparentnijim kako bi se eliminiralo političko miješanje i dozvolilo lokalnim vlastima da bolje planiraju kapitalne projekte.
- Reforma javne uprave treba postati ključna tačka planova lokalne vlasti. Općenito se smatra da administracija lokalne vlasti ima previše zaposlenih i da je neefikasna, te ozbiljno usporava lokalni razvoj. Lokalne vlasti su svjesne toga. Nažalost, one su onemogućene u nastojanjima da uvedu reforme zbog neodgovarajućih zakona koji su previše rigidni i pogoršavaju rascjepkanost kao što je legislativa u oblasti državne službe i javnih nabavki.

Specifični problemi i preporuke u RS

- Vlada Republike Srpske je u 2017. godini usvojila Strategiju razvoja lokalne samouprave 2017. godine koja je blisko usklađena sa regionalnim pristupom predloženim u ovom Izvještaju. Strategija predlaže uvođenje višetipskog sistema lokalne vlasti koji prepoznaje činjenicu da neke manje općine ne mogu pružiti puni opseg usluga kao druge.
- Ovaj pristup implicira da bi općine - i sistem finansiranja - trebali biti prilagođeni regionalnoj perspektivi koja bi uključivala općinsku saradnju i dijeljenje objekata i usluga sa susjednim općinama kao značajnim elementom.

- Općine također trebaju postati efikasnije i već su utvrđeni ciljevi za znatno smanjenje viška zaposlenih u narednim godinama. Reforme upravljanja javnim finansijama će vjerovatno unaprijediti budžetsku kontrolu.
- Vertikalni sistem finansiranja bi se mogao reformirati tako što bi se odgovornost za servisiranje vanjskog duga jasno prenijela na entitetski nivo (uz istovremeno smanjenje resursa za lokalne vlasti). Uspostavljanje višetipiskog sistema općina bi se moglo unaprijediti uvođenjem općinske nadoplate na porez na dohodak (koji bi se mogao smanjiti na entitetskom nivou). Također, sistem poreza na imovinu bi se mogao znatno unaprijediti kako se njegova administracija bude prenijela na općine u narednih nekoliko godina.
- Horizontalno finansiranje općina se značajno oslanja na davanje pomoći nerazvijenim i izrazito nezravljenim općinama. Postoji opšta podrška ovom pristupu, ali bi se mogao ažurirati putem jednostavnijeg sistema blokovskih grantova koji bi također bili transparentniji.
- Novi regionalni pristup u RS će zahtjevati veću saradnju među općinama. Pravni okvir je već uspostavljen da bi olakšao općinsku saradnju-kako unutar entiteta tako i između općina iz oba entiteta. Već postoje primjeri uspješne saradnje u pružanju općinskih usluga i Strategija proširuje ovu regionalnu perspektivu na lokalni ekonomski razvoj. Općine će trebati početi da razvijaju zajedničke regionalne planove i Izvještaj predlaže nekoliko institucionalnih mogućnost koje bi se mogle iskoristiti u ovom naporu.

Poglavlje I: Opća razmatranja

A. Uvod

Udio vlasti ispod državnog nivoa u ukupnoj vlasti (ukupnom sektoru opšte vlade) u BiH neobično je visok - posebno obzirom na veličinu zemlje. Ali to nije jedinstveni slučaj. U Danskoj, na primjer, veliki udio javnih rashoda (bez socijalnih transfera) delegira se regionalnim i lokalnim vlastima (Dijagram 1)². Državne institucije u BiH brinu se za odbranu i vanjske poslove i pružaju usluge za cijelu zemlju, kao što su sigurnost granica, carine i prikupljanje PDV-a, obavještajne službe i pravosuđe na višem nivou. Entitetske i podentitetske vlade pružaju gotovo sve svakodnevne usluge koje su potrebne građanima.

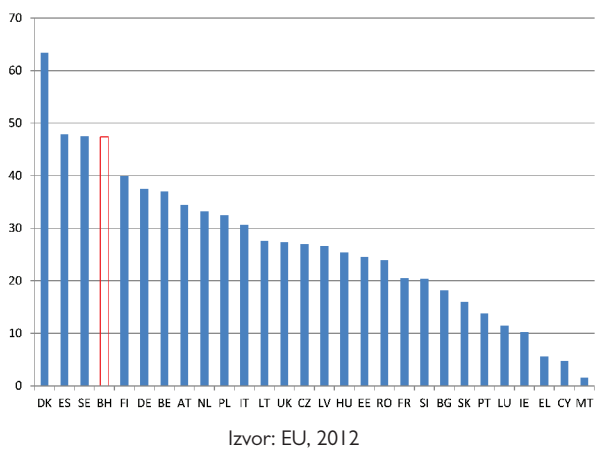
Prema tome, dok vlade FBiH i RS apsorbiraju oko 52 posto i 30 posto javne potrošnje, državne institucije apsorbiraju samo 15 posto javnih prihoda (Dijagram 2). (Distrikt Brčko čini ostatak)³. BiH je neobična zbog različitih tipova vlasti koje se nalaze ispod entitetskog nivoa - i one su u fokusu ovog Izvještaja. Posebno u FBiH, centralna vlada je relativno mala, a kantonalne i općinske vlade obavljaju najveći dio pružanja usluga. Općinske vlasti u RS-u su manje i nema srednjeg/kantonalnog nivoa.

Dijagram 3 prikazuje izvore finansiranja za sva tri nivoa vlasti. Indirektni porezi se administriraju na državnom nivou i dijele između institucija na državnom nivou i entiteta (na osnovu procjena porijekla tih prihoda). Direktni porezi, socijalni doprinosi i mnogi drugi lokalni izvori prihoda su uspostavljeni i provode ih entiteti ili lokalne vlasti. Zbog toga što se entiteti znatno razlikuju u pogledu administrativne strukture i finansiranja, njihove karakteristike trebat će se opisati i detaljno uporediti u Izvještaju. Raspodjela finansijskih izvora i relevantne nadležnosti sažeti su u Tabelama 1. i. 2.

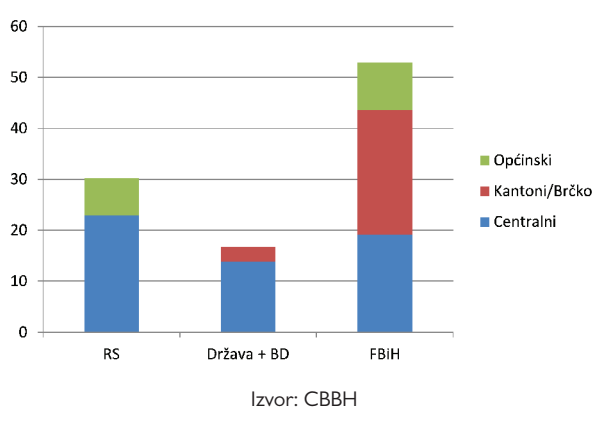
² Podaci od Centralne banke BiH i European Commission. 2012. Report on Public Finances in EMU – 2012. Konvencijom, podaci koji se koriste za ove usporedbe među zemljama isključuju socijalne fondove.

³ Ukoliko se uključe socijalni fondovi, udio državnih institucija pada na 10 posto, a FBiH i RS apsorbiraju oko 60, odnosno 30 posto (kao u Dijagramu 3). Brčko je autonomni distrikt i nije bio u fokusu ovog Izvještaja.

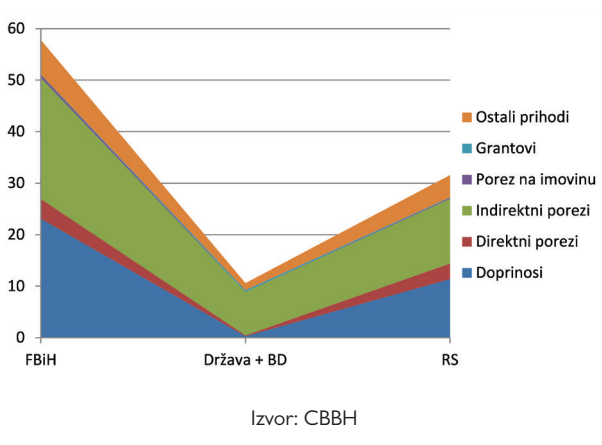
Dijagram 1. Udio vlade ispod državnog nivoa u ukupnom sektoru opće vlade, 2010.



Dijagram 2. Udjeli vlasti u BiH, 2015.



Dijagram 3. Opći prihodi vlade (u procentima ukupnih prihoda), 2015.



Porezi i naknade	Tabela 1. Raspodjela prihoda lokalnim vlastima u BiH			Republika Srpska	
	Federacija BiH		Općine	Vlada RS	Općine
	Vlada FBiH	Kantoni			
Indirektni porezi (carine, akcize i PDV) 1/	Raspodjeljuje unutar FBiH. FBiH zadržava 36,2 posto Ceste: 3,9 posto.	Kantoni: 51,48 posto. Raspodjela per capita na osnovu pokazatelja potreba i posebnih koeficijenata.	Općine: 8,42 posto. Raspodjela per capita na osnovu pokazatelja potreba i razvoja.	Raspodjeljuje unutar RS. Vlada RS zadržava 72 posto. Ceste: 4 posto.	Općine: 24 posto
Porez na dohodak	Jedinstvena stopa od 10 posto.	Jedinstvena stopa od 10 posto.		Jedinstvena stopa od 10 posto	
	Regulira, prikuplja i raspodjeljuje kantonima na principu derivacije.	Najviše 65,54 posto (odlučuje kanton). 3/	Najmanje 34,46 posto.	Regulira, prikuplja i raspodjeljuje općinama na principu derivacije.	Općine: 25-50 posto na osnovu razvojnih potreba.
Porez na dobit	Jedinstvena stopa od 10 posto	Jedinstvena stopa od 10 posto		Jedinstvena stopa od 10 posto	
	FBiH: 100 posto za banke, preduzeća iz oblasti elektroprivrede, telekom.	Kantoni: 100 posto od ostalih preduzeća, na osnovu 3/njihovih sjedišta	3/	RS: 100 posto	
Doprinosi za socijalno siguranje	Jedinstvene stope za uposlenike (31 posto) i poslodavce (10,5 posto).			Jedinstvena stopa od 33 posto za uposlenike.	
		Kantoni 100 posto, za socijalne i zdravstvene fondove na osnovu derivacije.		RS: 100 posto.	
Porez na promet nekretnina	Utvrđuju osnovu i stopu.	Utvrđuju osnovu i stopu.	100 posto prihoda.	Utvrđuju osnovu i stopu.	100 posto prihoda.
Porez na imovinu	Samo za drugi stan/kuću.	Utvrđuju osnovu i stopu.	100 posto prihoda.	Utvrđuju osnovu i stopu.	100 posto prihoda.
Parafiskalni nameti 2/	Ne postoji jedinstveni sistem niti jasna pravila koja reguliraju ko može i kako utvrditi tip, svrhu i stopu naknada i taksi ili sistem prema kojem se oni prikupljaju.				Uglavnom se određuju na općinskom nivou.
Komunalne takse		Odobravaju i subvencioniraju.		Odobravaju i subvencioniraju.	

1/ Državne institucije reguliraju, prikupljaju i raspodjeljuju entitetima i državnim institucijama putem jedinstvenog računa UIO (Uprava za indirektno oporezivanje).

2/ Jedinice lokalne vlasti odgovorne za usvajanje zakona o porezima, naknadama, doprinosima i taksama koje potpadaju pod nadležnost jedinice lokalne vlasti.

3/ Kantoni mogu dodijeliti više prihoda općinama po vlastitom nahođenju.

Tabela 2. Izabrane nadležnosti lokalnog nivoa vlasti u BiH

Nadležnosti	Vlada FBiH	Kantoni	Općine	Republika Srpska
Policija	Ustav FBiH Borba protiv terorizma, međukantonalnog kriminala, trgovine drogama i organiziranog kriminala	Uspostavljanje i kontroliranju policijske snage	Zakon o principima lokalne samouprave Analiza javnog reda i sigurnosti ljudi i imovine	Vlada RS Zakon o lokalnoj samoupravi Policija i sigurnost Civilna zaštita (podijeljena nadležnost) Zdravstvena politika
Zdravstvo	Zdravstvo	Bolnice	Domovi zdravlja	Zdravstvene ustanove, epidemije i dodatna njega
Socijalna zaštita	Politika socijalne zaštite	Izvršenje politike i pružanje usluga	Izbor ljudi koji imaju pravo na posebne socijalne programe	Socijalni centri prate lokalne potrebe i razvijaju programe socijalne zaštite
Obrazovanje	Obrazovna politika	Procjena rada institucija i kvalitete usluga u zdravstvu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, kulturi i sportu i obezbjeđivanje sredstava za poboljšanje njihovog rada i kvalitete usluga u skladu sa potrebama građana i mogućnostima općine	Izgradnja, finansiranje i održavanje objekata osnovnih škola Izgradnja, finansiranje i održavanje objekata predškolskih ustanova	Obrazovna politika Osnovno, srednje i više obrazovanje
Kultura i sport	Kulturna politika		Transport učenika	Kulturna politika: izgradnja upravljanje i finansiranje kulturnih i sportskih objekata
Prirodni resursi	Korištenje prirodnih resursa		Reguliranje korištenja lokalnih prirodnih resursa i raspodjela prihoda od njihovog korištenja	Korištenje prirodnih resursa
Transport	Infrastruktura za komunikacije i transport		Lokalne ceste i mostovi	Transport Lokalne ceste i mostovi
Stambena pitanja	Stambena politika		Provedba stambene politike	Stambena politika
Prostor i okoliš	Politika okoliša	Regionalni i urbani planovi za provedbu korištenja zemljišta	Kontrola korištenja zemljišta i gradjevinskog zemljišta	Prostorno planiranje i politike zaštite okoliša
	Utvrdjivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu i politiku korištenja zemljišta	Prostorno planiranje i politike zaštite okoliša	Izdavanje dozvola Sprečavanje i zaštita od prirodnih katastrofa	Kontrola korištenja zemljišta i gradjevinskog zemljišta
Javne usluge	Reguliranje korištenja lokalnog zemljišta i prostornog planiranja zemljišta	Reguliranje korištenja lokalnih zemljišta i prostornog planiranja zemljišta	Aktivnosti na polju geodetskih poslova i zemljišnog katastra i evidencija o imovini	Izdavanje dozvola
	Reguliranje i pružanje lokalnih javnih usluga	Vodonabijevanje, odlaganje i tretman otpadnih voda	Vodonabijevanje, odlaganje i tretman otpadnih voda	Reguliranje i pružanje lokalnih javnih usluga
Energetika	Energetska politika i infrastruktura	Prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada	Gradska groblja Izbor deponije Javna sanitacija Parkovi	Reguliranje i pružanje lokalnih javnih usluga
Poslovanje	Reguliranje lokalnih energetskih proizvodnih pogona	Ulična rasvjeta Lokalni javni transport	Planiranje aktivnosti i promocija ekonomskog rasta i otvaranja novih radnih mjesta	Detailjne usluge kao u FBiH
Turizam	Turizam	Planiranje aktivnosti i promocija ekonomskog rasta i otvaranja novih radnih mjesta	Usvajanje zakona o porezima, doprinosima i taksama u njihovoj nadležnosti	Usvajanje razvojnih strategija i obavljanje odgovarajućih zadataka
	Delegiranje nadležnosti se razlikuje u nekim kantonima	Turistička politika i resursi		Turizam

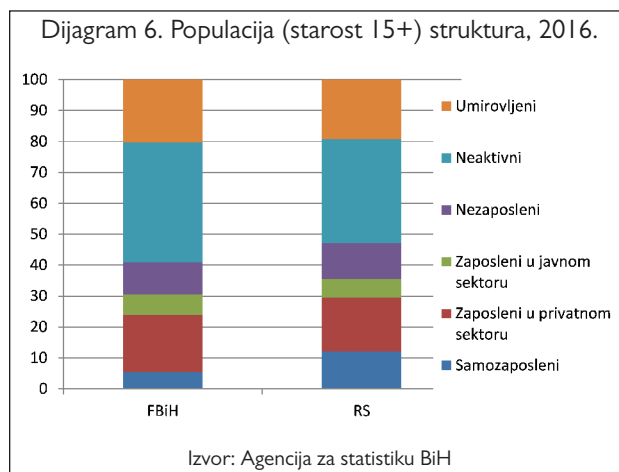
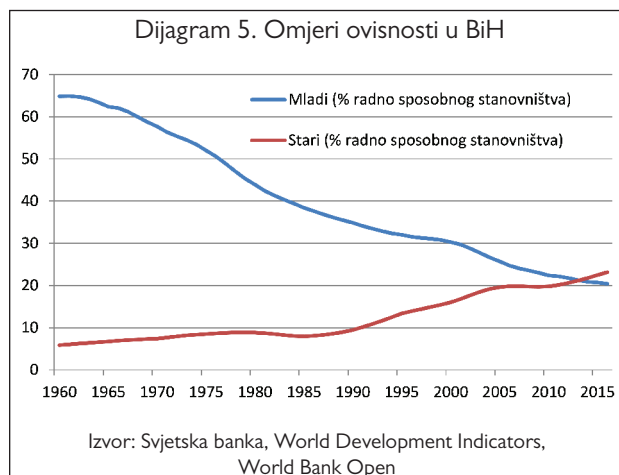
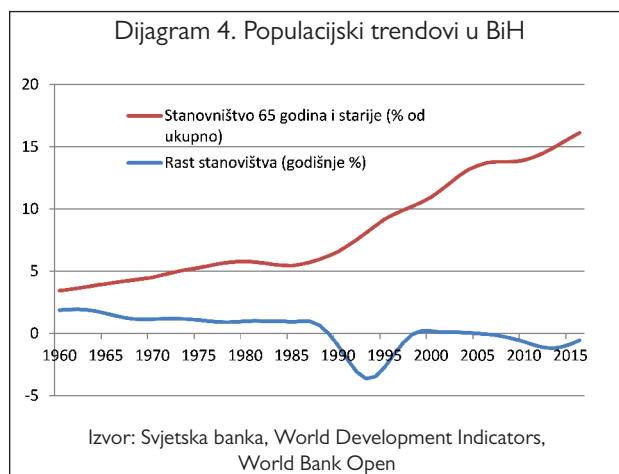
B. Demografski trendovi i drugi zajednički izazovi

I. Demografski trendovi

Značajan odliv stanovništva u ratnim godinama nika da se u BiH nije preokrenuo. Nikad nije bilo održivog oporavka s pozitivnim stopama rasta broja stanovništva (Dijagram 4) i prema nekim procjenama zemlja je izgubila jednu trećinu svog stanovništva od raspada Jugoslavije⁴. U današnjoj Evropi gotovo ne postoji ukupni rast stanovništva iz prirodnog priraštaja - grube stope nataliteta i mortaliteta u biti su izjednačene⁵, međutim BiH je jedan od najekstremnijih primjera zemalja koje kontinuirano gube ljude.

Naravno, mladi ljudi su najskloniji odlasku iz zemlje; pošto drugdje traže svoje prilike. U zemlji ostaje ostarelo stanovništvo koje već čini 17 posto ukupne populacije. Vjerovatnoću da će se ovi trendovi nastaviti naglašava činjenica da je u posljednjim godinama (po prvi put) broj starijih ljudi (65+) u BiH premašio broj mladih (0-14) (Dijagram 5). Ovi demografski faktori trebaju se ozbiljno razmotriti u svakoj procjeni budućih vlasti-uključujući lokalnu vlast. **Stariji ljudi predstavljaju sve veće opterećenje za radno sposobno stanovništvo** - uključujući zahtjeve koje oni postavljaju penzionom i socijalnom sistemu i zdravstvenoj zaštiti - a ovo opterećenje vjerovatno će pasti na sve manji broj mladih ljudi u budućnosti. Transferi od (uglavnom članova porodice) iz inostranstva čine 11-12 posto BDP-a, ali čak i ove velike sume bi mogle opadati (i, naravno, nije ih lako oporezivati)⁶. Siva ekonomija dodatno podriva sistem i sve je veći jaz između zahtjeva prema vladi (uključujući lokalnu vlast) da pruži skupe usluge i sposobnosti vlasti da te usluge finansiraju.

Demografske promjene - u kombinaciji sa nepostojanjem ekonomskih prilika - predstavljaju teret za zaposlene u privatnom sektoru, kako to pokazuje struktura stanovništva za osobe starosti iznad 15 godina (Dijagram 6). U te FBiH, privatni sektor i samozaposleni čine samo 24 posto ukupnog stanovništva i moraju podržavati zaposlene u javnom sektoru (6,6 posto), i nezaposlene (10,5 posto) te neaktivno i penzionisano stanovništvo (59 posto). Situacija je nešto bolja u RS gdje visok broj zaposlenih u privatnom



sektoru i samozaposlenih osoba (30 posto stanovnika), podržava manje uposlenih u javnom sektoru (5,9 posto), veliki broj nezaposlenih (11,7 posto) i daleko manji broj neaktivnog stanovništva i penzionera (53 posto). Odnos „ovisnih“ prema radnicima u privatnom sektoru je 3,2 u FBiH i 2,4 u RS. I sa demografskim trendovima koji će se dalje pogoršavati, ovaj problem će biti samo još gori.

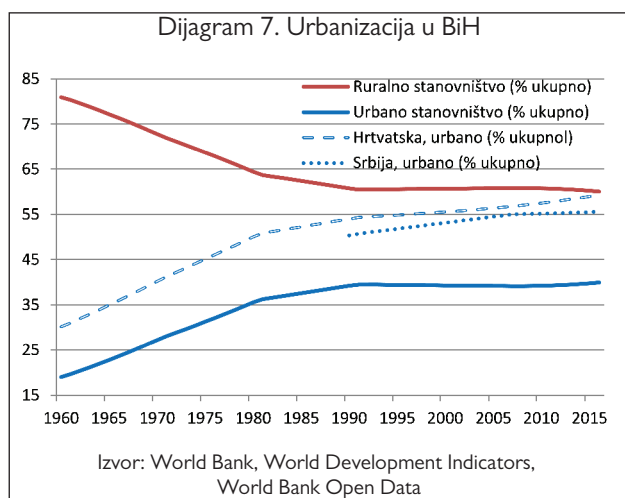
⁴ Prema UN-u, stanovništvo je prosječno smanjivano za 0,9 posto od 2010. godine. Vidjeti: UNFPA. 2017. The State of World Population: Worlds Apart – Reproductive Health and Rights in an Age of Inequality.

⁵ Kenneth M. Johnson, Layton M. Field and Dudley L. Poston, Jr. 2015. More Deaths Than Births: Subnational Natural Decrease in Europe and the United States.

⁶ Vidjeti Tabelu 3. u IMF Country Report No. 18/39, str:27.

2. Podjela na urbano i ruralno

Druga važna (i neobična) karakteristika nedavne demografije u BiH je **visok udio stanovništva koji još uvijek živi u ruralnim područjima**. Urbanizacija je naglo zaustavljena sa izbijanjem rata i udio stanovništva u gradovima - kako velikim tako i malim - stagnirao je otada na nivou od oko 40 posto (Dijagram 7)⁷. Nasuprot tome, i Hrvatska i Srbija su doživjela porast udjela stanovništva koji živi u gradovima od 5 procentnih poena od 1990. (a obje su startale sa viših nivoa). U BiH nedostaje ekonomske dinamike, što je dalje usloženo emigracijom i ljudi se sele unutar zemlje jedino ako čvrsto vjeruju u bolju budućnost.



Ovaj fenomen je stvorio tri ekonomska sloja u cijeloj zemlji: (i) veći gradovi nude priliku i nastavljaju privlačiti ljude⁸; ali (ii) manji gradovi i gradići su gotovo svi u opadanju i zapravo lošije stoje od ruralnih područja u gotovo svakom ekonomskom pokazatelju; dok (iii) mnogo ljudi - koji imaju samo osnovni prihod (često kroz socijalne ili porodične doznake) - ostaju u ruralnim područjima gdje mogu sebi priuštiti (relativno) bolji život u selima, gdje su cijene niže, a osnovni prehrambeni proizvodi se mogu dopuniti iz kućne proizvodnje. Općine se mogu korisno podijeliti, dakle, u tri grupe – gradovi, druge urbane i ruralne općine – gdje gradovi najbolje stoje, druge urbane općine stoje najgore, a ruralna područja su na srednjoj poziciji, ali su još uvijek tijesno povezana sa (često pogoršavajućom) ekonomskom sudbinom obližnjih urbanih centara.

Jasno je iz najnovijih podataka (Tabela 3. i Dijagram 8, na primjer), da manji kantoni (posebno) još uvijek

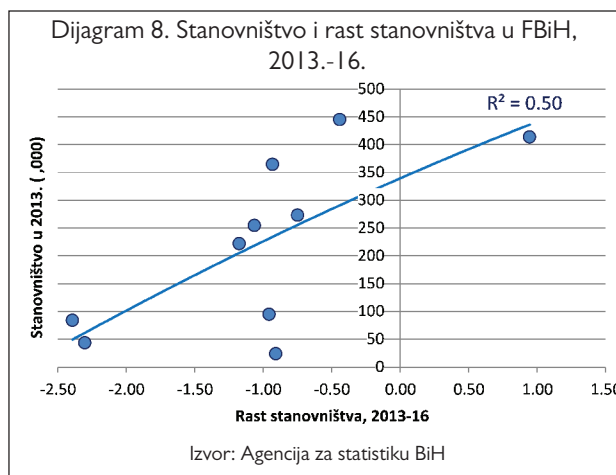
⁷ BiH je jedna od najruralnijih zemalja u Evropi. Samo Crna Gora, Irska i Finska imaju veći udio ruralnog stanovništva. Vidjeti: UNDP. 2013. Rural Development in BiH: Myth and Reality.

⁸ Službene statistike pokazuju da Sarajevo, Banja Luka i četiri druga velika grada imaju gotovo 40 posto nižu nezaposlenost, 25 posto veće plaće i preko dva puta BDP per capita od ostatka zemlje.

Tabela 3. Procenat rasta stanovništva u BiH, 2013.-16.

BiH	-0,75
BD	-0,31
RS	-1,10
FBiH	-0,59
BPK Bosansko-podrinjski kanton	-0,91
HNK Hercegovačko-neretvanski kanton	-1,18
K10 Kanton 10	-2,39
PK Posavski kanton	-2,30
SK Sarajevski kanton	0,94
SBK Srednjobosanski kanton	-1,07
TK Tuzlanski kanton	-0,44
USK Unsko-sanski kanton	-0,75
ZHK Zapadno-hercegovački kanton	-0,96
ZDK Zeničko-dobojski kanton	-0,93

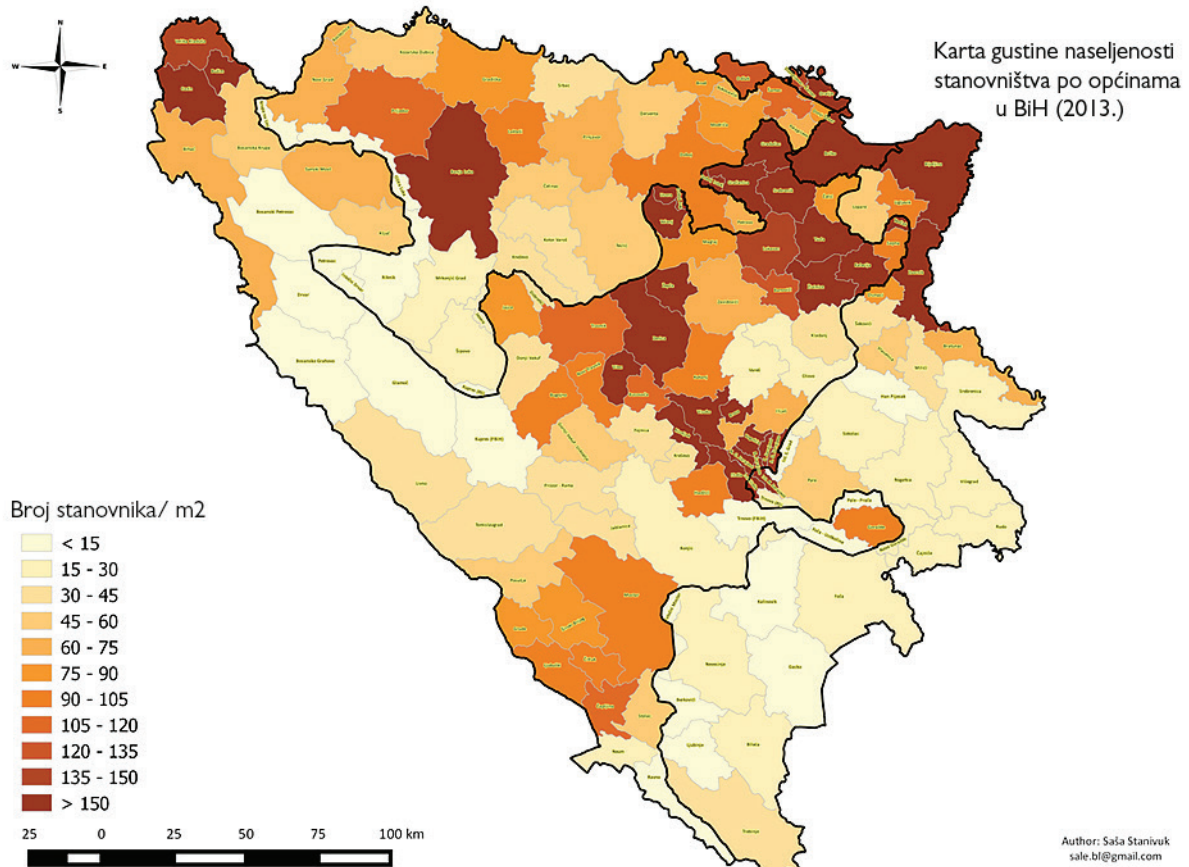
imaju najveći pad broja stanovništva, dok Sarajevo raste. Međutim, u 2017. godini, manje od jedan posto stanovništva migrirao je unutar BiH. Mnogo više ljudi je emigriralo. „Glavni izazov za BiH, ekonomiju srednjeg nivoa dohotka, gdje je očekivani životni vijek relativno visok sa u prosjeku 76 godina, a veliko siromaštvo i dalje rijetko, je prevladati osjećaj stagnacije u koji je zemlja upala u posljednjoj deceniji kao odraz nedostatak ekonomskih prilika i pristojnog posla.”⁹



Najnoviji Popis stanovništva (2013.) pokazao je da veliki dijelovi zemlje sada pokazuju vrlo nisku gustinu stanovništva i predstavljaju poseban izazov za lokalnu vlast (Dijagram 9):

⁹ Fenger Wolfgang. 2015. Four lessons from Bosnia and Herzegovina on turning around demographic decline. Brookings.

Dijagram 9: Gustina naseljenosti u cijeloj BiH BiH



Prema Svjetskoj banci, postoje četiri ključna područja gdje kreatori politika trebaju djelovati kako bi osigurali bolju budućnost za sljedeću generaciju - i sva ta područja politika tiču se lokalne vlasti:¹⁰

1. Glavni izazov je oživjeti gradove. Mada mnogi ljudi žive u ruralnim područjima, njihove prilike, zapravo, ovise o povezanosti sa prosperitetnim manjim i velikim gradovima. Što su gradovi življi, to će biti u njima više zaposlenja za svakoga, uključujući i one koji i danas žive u ruralnim područjima. Ovo sugerira da se kreatori politika trebaju u ekonomskom razvoju prilagoditi pristupu zasnovanom na čvorištima; pristupu gdje urbana područja djeluju kao centri rasta („čvorišta“) i bolje su povezana sa zaledima koja pružaju ljudske i druge resurse.
2. BiH treba iznaći bolju ravnotežu između kretanja stanovništva u zemlji i emigracije van zemlje. Normalno je da se talentirani ljudi sele drugdje kako bi stekli međunarodno iskustvo. Međutim, uspješne ekonomije koje rastu moraju naći način da ih privuku nazad ili da privuku talentirane ljude iz drugih krajeva svijeta. Iskustvo drugih zemalja pokazuje da se ti trendovi mogu preokrenuti - često dosta brzo - i da bi mnogi ljudi koji odlaze u

inostranstvo bili voljni vratiti se u nekoj fazi ako bi se poboljšali životni uslovi i perspektive u zemlji.

3. Naseljima koja su u opadanju treba upravljati kako bi se osiguralo da se u njima još uvijek može živjeti i da ljudi imaju pristup osnovnim uslugama. To može zahtijevati agresivniji pristup urbanističkom planiranju i dizajniranju komunalnih usluga i mreža službi koje su integrirane u najbliže čvorište.
4. Općenitije, **mehanizmi pružanja usluga trebat će se znatno revidirati kako bi usluge postale dostupne ljudima u manjim naseljima, te kako bi ih lokalne vlasti mogle priuštiti.** Inovacije na poljima poput tele-medicine i interaktivnog učenje na daljinu posebno su obećavajući za zemlje koje se suočavaju s demografskim padom. Lokalne vlasti u BiH trebat će biti inovativne, suočiti se sa promijenjenim okolnostima i razmišljati šire od vlastitih lokalnih granica. Na primjer, već jako opada potreba za obrazovanjem¹¹.

¹¹ U zadnjih pet godina, zabilježen je pad učenika u osnovnim školama od 5,6 posto i pad od 24 posto u srednjim školama. Za više informacija pogledajte: Ministarstvo civilnih poslova BiH. 2017. Informacija o statističkim pokazateljima u obrazovanju u Bosni i Hercegovini.

¹⁰ Ibid.

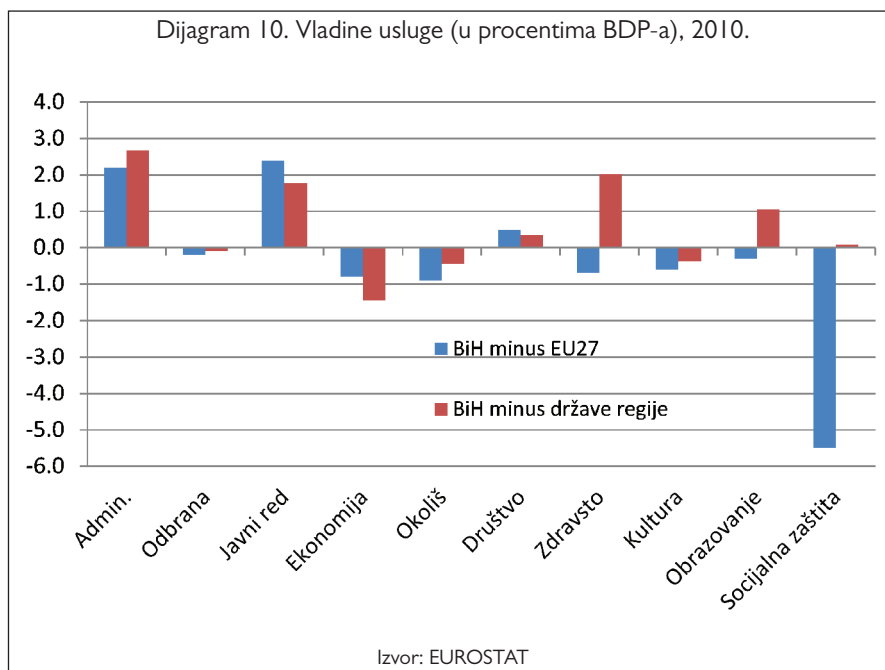
Program Svjetske banke *Okvir za partnerstvo sa zemljom* (World Bank Country Partnership Framework) (CPF, 2015, str. 22) zapaža da je „poboljšano pružanje javnih usluga posebno relevantno za BiH, s obzirom na potrebu da se odgovori na izazove njenog stanovništva, čiji broj opada i stari. Kao i u drugim evropskim zemljama, starenje znači manje radno sposobnih ljudi ... [što zahtijeva] ... promjenu u javnim rashodima (više za zdravstvo, manje za obrazovanje) i pružanju javnih usluga Pored toga, brojno ruralno stanovništvo predstavlja izazov za pružanje javnih usluga i uvezanost”¹². Trenutno je „infrastruktura pružanja osnovnih usluga slaba s obzirom na to koliko košta. Općinski sektor uglavnom je nereformiran što rezultira slabim kvalitetom usluga i finansijski neodrživim djelovanjem. Pružanje administrativnih usluga je poboljšano na lokalnom nivou ... [što je] podržano od strane donatora ... [ali postoji potreba za nadgradnjom] ... ovih rezultata kroz pružanje dodatnih usluga, pojednostavljuvanje procedura pružanja usluga i uvođenje e-usluga [koje] mogu povećati pristup uslugama, smanjiti administrativna opterećenja za građane i preduzeća, te smanjiti prilike za korupciju. Mnoga komunalna preduzeća tek treba da uvedu komercijalne principe kako bi osigurala održivost upravljanja čvrstim otpadom” (CPF, str. 23). Mnogo toga se treba uraditi, a Izvještaj se bavi svim ovim pitanjima.

3. Trošak vlade i socijalne zaštite

Vrlo je jasno, čak ako se i ovlaš pogleda, da isjepkana i neefikasna vlada koristi resurse koji bi se trebali koristiti za ekonomski razvoj i socijalno ugrožene. Dijagram 10 poredi potrošnju vlasti u BiH u odnosu na članice EU. BiH troši 2 procentna poena BDP-a više na opće administrativne službe i javni red. Osim toga, u poređenju sa osam zemalja regiona, BiH troši znatno više (u odnosu na BDP) na opće službe, javni red, zdravstvo i obrazovanje. Sva ova polja tiču se lokalne vlasti, a nadležnost za javni red i zdravstvo je na kantonima u FBiH (što se razmatra u Izvještaju). Ova-ko visoki rashodi na neke usluge **ostavljaju daleko manje novca za socijalnu zaštitu** i BiH troši više od 5 procentnih poena BDP-a **manje** na socijalnu zašti-

tu od zemalja EU. Ovaj problem je postao vrlo očit tokom konsultacija kada su se općine (posebno) iz oba entiteta žalile da ne dobivaju sredstva da pruže adekvatnu socijalnu zaštitu svojim zajednicama.

U ovoj Anketi, velika većina **općina u cijeloj zemlji izjavila je da one često u konačnici snose socijalne troškove koji nisu predviđeni sadašnjom legislativom** i da viši nivoi vlasti često ne učestvuju u tim troškovima. U RS-u, jedna trećina općina tvrdi da ova pomoć za socijalna izdavanja čini do 2 posto njihovih

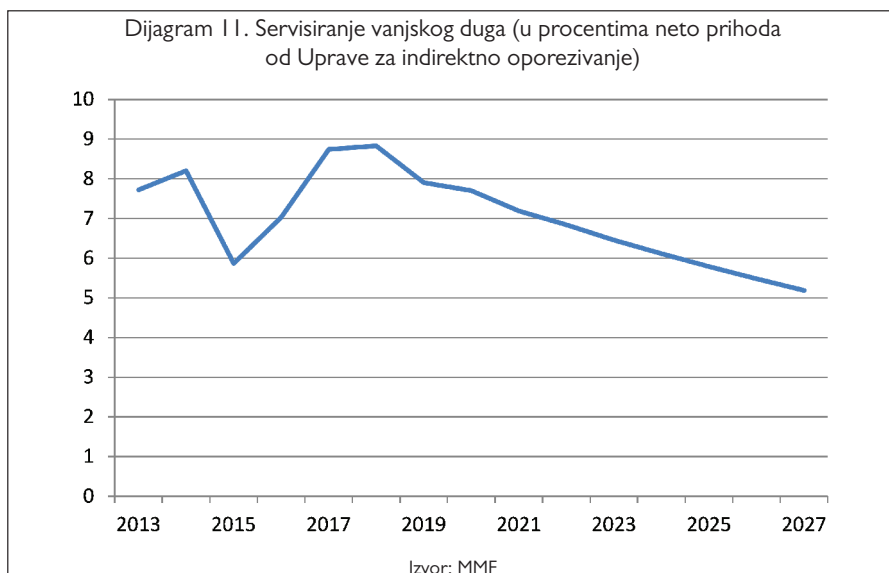


ukupnih budžetskih rashoda. Međutim, skoro petina općina tvrdi da troši 7 posto ili više svog budžeta za socijalnu pomoć za koju ne dobivaju nadoknadu. U FBiH, skoro pola općina navodi da moraju trošiti 2 posto iz svog budžeta za nefinansiranu socijalnu zaštitu ranjivih grupa. Za dodatnih 14 posto općina, ta pomoć premašuje 7 posto budžetskih rashoda.

4. Servisiranje vanjskog duga

Općine i kantoni u cijeloj BiH u velikoj mjeri se oslanjaju na indirektno poreze koje prikuplja Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) i ta sredstva prebacuje na državne institucije i entitetska ministarstva finansija prije nego što se dalje raspodijele unutar entiteta. Prihodi od PDV-a čine: 30 posto općinskih budžeta u FBiH; gotovo 65 posto kantonalnih prihoda; i 50 posto općinskih budžeta u RS. I, u svakom slučaju, entitet plaća svoj vanjski dug - koristeći samo prihode od PDV-a - prije nego što se preostali iznos podijeli između entitetskog budžeta i općina i kantona prema prethodno utvrđenim udjelima (Tabela I). Ova procedura znači da prihodi kantona i općina značajno variraju u nivou servisiranja duga u svakoj pojedinačnoj

¹² The World Bank Group. 2015. Bosnia and Herzegovina - Country partnership framework for the period FY2016-20. str:22-23.



godini. A to vodi do nezadovoljstva u općinama i kantonima gdje se zvaničnici žale da moraju servisirati dugove koje nisu napravili. Oni se žale da su „posljednji u redu“ da dobiju svoj dio prihoda od PDV-a.

Niži nivoi vlasti osjećaju da nemaju koristi od nedavnih znatnih povećanja prihoda od PDV-a i smatraju da je teško sa bilo kakvom pouzdanošću projicirati njihove prilive prihoda. Servisiranje duga doista može biti veoma volatilno (vidjeti Dijagram II) i postoji potreba da oba ministarstva finansija jasnije postave kako će se provoditi raspodjela prihoda od PDV-a u svakoj godini i pružiti općinama (i kantonima) jasnija očekivanja u pogledu projekcije prihoda. Zapravo, prema sadašnjim MMF-om projekcijama duga (i konzervativnim projekcijama prikupljanja PDV-a), prihodi koji su na raspolaganju nižim nivoima vlasti treba da se povećaju u sljedećoj deceniji. Ali ovim se neće postići da osnovni problem nestane te se ovo pitanje dalje razmatra u poglavljima Izvještaja po entitetima.

5. Prirodni resursi

BiH je bogata **prirodnim resursima**, pogotovo vodama, šumama i rudama. Sličan pravni okvir primjenjuje se u oba entiteta: imovinska prava imaju centralne institucije; upravljanje je dodijeljeno ministarst-

vima (i, u slučaju FBiH, također kantonima); a općine imaju korist od djelimične podjele prihoda. Reusursi se iskorištavaju ili putem javnih kompanija, ili na osnovu koncesija. Često postoji značajno preklapanje nadležnosti, posebno u slučaju vode u FBiH, gdje osam federalnih ministarstava i agencija igraju ulogu. U oba entiteta, općine traže veću ulogu u upravljanju prirodnim resursima.

Rasprostranjeno je neslaganje u oba entiteta oko toga koji nivo vlasti bi trebao imati koristi od korištenja prirodnih resursa i kako bi se prihodi

trebali dijeliti. Lokalne vlasti uglavnom smatraju da korist treba da ima teritorij na kojem se nalazi prirodni resurs, a viši nivoi vlasti govore o zajedničkom eko sistemu čije koristi treba da se osjete i mimo općinskih (i drugih) granica. U FBiH, ovaj problem je još ozbiljniji zbog presude Ustavnog suda koja je pomištila Federalni zakon o šumama i gdje je osam od deset kantona od tada usvojilo vlastite zakone (vidjeti Okvir I za daljnje detalje).

U Republici Srpskoj, raspodjela prihoda od prirodnih resursa je veća za nerazvijene općine. Međutim, korištenje prihoda od prirodnih resursa podliježe značajnim ograničenjima u oba entiteta, budući da se sredstva uglavnom moraju koristiti u investicijske svrhe. Mnoge općine to vide kao ograničenje koje ozbiljno onemogućava njihovu sposobnost da pružaju osnovne usluge. Na primjer, prihodi prikupljeni od taksu za vodosnabdjevanje namijenjeni su za ulaganje u sektor vodosnabdjevanja kao što su finansiranje izgradnje i održavanja pogona, izrada planova za vodosnabdjevanje, te drugih aktivnosti vezanih za upravljanje vodama. Slične šeme namjenskih sredstava primjenjuju se i na druge prirodne resurse.

Okvir I: Podjela prihoda od prirodnih resursa

Kao što je slučaj u većini federalnih i decentraliziranih sistema, prihodi prikupljeni po osnovu prirodnih resursa se u oba entiteta dijelimično dijele sa nižim nivoima vlasti i predstavljaju važan izvor finansija za mnoge siromašne i nerazvijene općine. U RS, naknade od koncesija se dijele između entiteta i lokalnih vlasti zavisno od njihovog nivoa razvijenosti. Razvijene općine i gradovi dobijaju 70 posto, dok nerazvijene i izrazito nerazvijene zajednice dobijaju 80, odnosno 90 posto. Nacrt Zakona o koncesijama koji se trenutno razmatra u FBiH predviđa da se naknade od koncesija koje dodjeljuje Vlada FBiH raspoređuju na sljedeći način: 20 posto entitetu, 30 posto kantonima i 50 posto općinama i gradovima. U FBiH se trenutno također razmatra novi Zakon o šumama koji bi 8 posto šumskih naknada dao lokalnim vlastima u kojima su stvorene.

U Anketi je pitano šta bi bio pravičan procenat raspodjele prihoda od prirodnih resursa između raznih nivoa vlasti. Općine u FBiH (u prosjeku) rekle su da bi trebale dobivati oko dvije trećine, pri čemu bi 20 posto išlo kantonima i 15 posto entitetu. Ne iznenađuje što bi kantoni sebi dali 40 posto, ali bi ipak dodijelili 50 posto gradovima i općinama. U RS, općine smatraju da treba da dobiju 70 posto, a da 30 posto treba pripasti Vladi RS, što je u osnovi u skladu sa trenutnim sistemom.

U 2002. godini FBiH je usvojila Zakon o šumama i prenijela upravljanje šumama na kantonalna ministarstva. Javna preduzeća odgovorna za upravljanje šumama formirana su u svakom kantonu i u većini slučajeva su u 100-postotnom javnom vlasništvu (uz izuzetak Tuzlanskog kantona gdje je uspostavljeno dioničko društvo). Često ova preduzeća ima previše uposlenih i pod pritiskom su da sijeku više šuma kako bi pokrili svoje sve veće troškove. U RS-u postoji Odjel za šumarstvo u okviru Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodosnabdijevanje, koji je odgovoran za politiku na planu šumarstva, a javno preduzeće "Šume RS" upravlja javnim šumama.

U 2009. godini, Ustavni sud FBiH je utvrdio da Zakon o šumama FBiH krši Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i Zakon o principima lokalne samouprave FBiH, te je time Zakon iz 2002. godine stavljen van snage. Otada Parlament FBiH nije bio u stanju usvojiti novi zakon, a 8 od 10 kantona usvojilo je vlastite zakone (Hercegovačko-neretvanski kanton i Bosansko-podrinjski kanton su izuzeci). Tvrdi se da je pravni vakum doveo do značajnog porasta nezakonite sječe šuma i do alarmantnog nivoa deforestacije. Vlada FBiH trenutno razmatra prijedlog koji postavlja ograničenja na zapošljavanje u šumarskim preduzećima, ali je suočen sa oštrim protivljenjem specijalnih interesnih grupa.

C. Razmišljanje o reformama - zajednički mrežni pristup

Visok udio ljudi koji živi u urbanim područjima posebno opterećuje lokalne usluge i ima očite implikacije na to što ljudi iz ruralnih područja često - i redovno - trebaju putovati u veće centre u potrazi za zaposlenjem i zdravstvenom zaštitom, obrazovanjem i drugim uslugama. Neće biti moguće pružiti značajan spektar prilika ili usluga u svakoj maloj općini i lokalne vlasti će trebati saradivati i zajedno raditi u pružanju ovih prilika i usluga. Ovaj zaključak upućuje na potrebu usvajanja pristupa gdje lokalne vlasti na istom nivou (općine i gradovi) i na različitom nivou (entiteti i kantoni) trebaju saradivati kao dijelovi iste mreže. Ishodi (tj. pružanje usluga i politika) će zavisiti od doprinosa svih (premda sa različitim ulogama i odgovornostima), a okolne općine i gradovi će djelovati kao povezne žice, odnosno mjesta koja pružaju ljudske i druge resurse centru. Ovo je bio prirodan sistem koji je postojao u prošlosti - gdje su komercijalni centri djelovali kao lokalna čvorišta - ali je sada lakše pu-

vati na duže razdaljine i manja trgovačka mjesta očito su u opadanju i moraju razmotriti svoju dvojnju ulogu kako lokalnih centara tako i satelita većim čvorištima.

Mnoge zemlje su suočene sa ovim izazovom u posljednjim godinama i moguće je razmišljati o provedbi prostornog pristupa na nekoliko različitih načina. Štaviše, isti koncepti se mogu koristiti bez obzira na veličinu samih geografskih područja, sve dok se zajednički problem tiče saradnje u pružanju usluga spektru jedinica različitih veličina i jurisdikcija¹³.

¹³ U Australiji, na primjer, "glavni gradovi regija imaju centralno mjesto u provođenju regionalnog razvojnog programa zemlje. Iako su ti veći gradovi različiti po veličini, kao što su različiti i sami gradovi, svi oni imaju jedinstvenu ulogu kao središnje pristupne tačke bitnim uslugama u infrastrukturi, službama, biznisu, zapošljavanju i obrazovanju za lokalno stanovništvo i one koji žive u okolnim gradovima i ruralnim područjima. ... U regionalnoj razvojnoj politici često se ostavlja prostor lokalnim vlastima da koordiniraju i ostvaruju lavovski dio regionalne vizije, planiranja, angažmana i budžetiranja potrebnog za razvojne prioritete i projekte. Ovo je često stoga što su lokalne vlasti najbliži organ upravljanja najbliži zajednicama i kao takve će predstavljati ambicije i vrijednosti svojih regionalnih područja". Vidjeti: ACELG. 2015. Local Government Growing Regional Australia. str:9-10

Entitske i lokalne vlasti trebat će ozbiljno razmotriti **najpogodnije strukture** za pružanje usluga u svakom geografskom području, a to je središnja tema ovog Izvještaja. Lokalne vlasti će trebati biti kreativne i praktične i u tom pogledu posebno je važno uzeti u obzir da je najefikasniji model pružanja usluga neće obavezno biti isti za svaku vrstu usluge. Isti hijerarhijski model neće odgovarati za pružanje svih usluga – kao što se često podrazumijeva u sadašnjim strukturama – a lokalne vlasti trebat će biti fleksibilne u načinu na koji pristupaju svakom sektoru.

Okvir 2 navodi spisak tri tipa usluga koje najbolje pružaju tri različita tipa organizacija ili institucija. U sažetku to su:

1. Za pružanje usluge pojedinačnog pristupa (kao što je zdravstvena zaštita), gdje korisnik mora otići pružaocu usluge koji mu posvećuje pojedinačnu pažnju i gdje postoji sve više slojeva specijalizacije, lokalne vlasti su najbolje organizirane prema "hub-and-spoke" ili cluster modelu za pružanje tih usluga. Različiti lokaliteti će trebati koordinirati svoje pojedinačne aktivnosti - ukl-

Okvir 2: Tipovi usluga i strukture za pružanje usluga

1. Usluge pojedinačnog pristupa, gdje postoji pojedinačna tačka pristupa usluzi. Usluga može biti pružena na pojedinačnoj osnovi, što mora utvrditi pružalac, kao što je slučaj sa zdravstvom. Usluga također može biti pružena na kolektivnoj osnovi, kao što su muzičke priredbe. Kupac mora u oba slučaja otići pružaocu usluga. Postoje jasne razlike u **pristupu usluzi** ovisno o tome gdje živite. U prvom slučaju raste broj slojeva službe - zavisno od potrebe - i to vodi do hijerarhije institucija (kao što su zdravstveni centri i bolnice). Te usluge se najbolje pružaju sistemom hub-and-spoke (i uglavnom su organizirane kao pojedinačne, birokratske organizacije – kao što je zdravstveni sistem). U drugom slučaju, jedna institucija može pokriti široko područje i pružiti uslugu većem broju korisnika zbog svoje kolektivne prirode usluge koja se pruža.
2. Čiste mrežne usluge, gdje se usluzi može pristupiti sa bilo kojeg mjesta, kao što je slučaj sa elektromrežom. Ograničena diferencijacija je moguća, ali je usluga raspoloživa po zahtjevu i dolazi kupcu. Izgradnja mrežne infrastrukture od suštinskog je značaja za pružanje usluge. Zbog dostupnosti sa jedne tačke, nema potrebe za hijerarhijom. Ova se usluga može pružiti bolje zajedno tako što institucije saraduju, koristeći ekonomiju razmjera i, u nekim slučajevima, ekonomiju obima.
3. Mrežne usluge sa diferenciranim ulogama. Usluga je ista za grupe/kategorije ljudi - tako se može udovoljiti diferenciranim potrebama, kao što je visoka frekventnost u satima najvećeg prometa na vozovima ili odlaganje industrijskog otpada - ali ljudi mogu odabrati grupu kojoj će pripadati. Ova usluga zahtijeva kombinaciju organizacija oblikovanih kao mreža (možda sa hubs-and-spokes).

Kategorija:	Pojedinačni pristup	Čista mreža	Diferencirana mreža
Tip usluge	Individualizirana	Zajednička	Grupna
Lokacija	Kupac ide po uslugu	Usluga dolazi kupcu	Kupac bira zajedničku uslugu
Pružanje usluge	Upućivanje	Na zahtjev	Po rasporedu
Kontrola	Centralizirana	Zajednička/podijeljena	Zajednička/podijeljena
Hijerarhija	Obavezna	Nije nužna	Ponekad
Organizacija/institucija	1. Hub-and-spoke 2. Konzorcij 3. Glavni gradski centri	3. Zajednička agencija 4. Udruženje općina	3 i 4 i 5. Udruženje kantona i općina
Primjeri	Zdravstvo Socijalne usluge Javna sigurnost	Vodosnabdijevanje Sanitacija Komunikacije	Transport Odlaganje otpada Lokalni razvoj

jučujući obezbjeđivanje veza među njima - tako da se mogu iskoristiti prednosti specijalizacije i zajedničke akcije¹⁴.

2. Za pružanje potpuno-umrežene usluge (kao što je vodosnabdijevanje), gdje je zajednički proizvod dostupan po zahtjevu svakog potrošača, dok institucije koje saraduju mogu koristiti ekonomiju obima u obezbjeđivanju infrastrukture (i/ili ekonomije razmjera u aktivnostima kao što je slanje računa), lokalne vlasti će učiniti najbolje ako usvoje kolaborativni pristup tako da se isti resursi/objekti/pogoni mogu dijeliti ili zajednički upravljati/operirati;
3. Za pružanje grupnih-umreženih usluga (kao što je transport ili ekonomski razvoj), gdje će zajednice imati korist od podjele istih usluga, mada mogu imati različita očekivanja od njih, zajednice će očekivati od svojih lokalnih vlasti da saraduju (možda na različitim nivoima) kao partneri. Ovaj udruženi pristup često provode za to određene funkcionalne agencije koje su profesionalno vođene i u zajedničkom su vlasništvu vlada i čiji rad se može jasno ocjenjivati.

Različite verzije ovih modela odgovaraju različitim regionima i za različite uslužne sektore u BiH i te razlike će biti razmotrene kasnije. Ali do koje mjere je BiH spremna da čak i razmotri takav zajednički mrežni pristup lokalnih vlasti? Na ovo pitanje teško je dobiti odgovore u dva entiteta i ironija je da u RS-u postoji svijest da će se postojeći horizontalni/ravnomjerni sistem lokalne uprave trebati zamijeniti regionalnim pristupom sa različitim slojevima, dok se s druge strane u FBiH postojeći višeslojni sistem sa regijama (kantonima) ne koristi za izgradnju integriranog i efikasnog sistema uzajamnog oslanjanja između gradova i općina. Umjesto toga u FBiH kantonalne vlasti često upravljaju kao da općine i gradovi ne postoje, te pokušavaju „administrirati“ svojim kantonima umjesto da pokušaju da integriraju njihove zajednice.

- Vlada RS je 2017. godine usvojila Razvojnu strategiju razvoja lokalne samouprave (za 2017.-2021.) s ciljem provođenja sveobuhvatne

¹⁴ Hub-and-Spoke model određuje čvorišni centar koji ima odgovornost da koordinira službe u jednom ili više satelita ili tzv. satelitskog lokaliteta. Čvorišni centri imaju vlastite lidere, a satelitskim lokalitetima može upravljati menadžer jednog centra. Čvorište može pružati osnovne usluge koje nisu na raspolaganju u spoke centrima. Cluster model je model gdje jedna grupa lokaliteta saraduje na manje ili više formalnoj osnovi (obično u istom programskom području). Svaki lokalitet ima vlastite vođe, ali se dogovaraju da saraduju u specifičnim područjima djelovanja (ili jedan lokalitet može rukovoditi jednim poslom koji se onda dijeli u clusteru). Za više informacija vidjeti: For more information see: Bostock Lisa and Britt Rachel. 2014. Effective approaches to hub and spoke provision: a rapid review of the literature.

analize i pregleda nadležnosti i zadataka lokalnih vlasti i redifiniranja regionalnog okvira za saradnju. Strategija prepoznaje da postoji očita razlika kada se radi o pružanju javnih usluga (u pogledu raspoživosti, sadržaja i kvalitete) između lokalnih vlasti, i da njihova periferna i ruralna područja znatno zaostaju iza centralnih i urbanih područja. Kao rezultat, Strategija RS ima za cilj preći sa sadašnjeg „monotipskog koncepta“, gdje sve lokalne vlasti imaju iste nadležnosti bez obzira na njihove kapacitete, i umjesto toga krenuti u pravcu „multitipskog koncepta“, gdje bi lokalne vlasti imale različite nadležnosti na osnovu njihovih stvarnih kapaciteta i potreba. Ovaj multitipski sistem bi obavezno morao uključiti regionalni hub-and-spoke pristup i on se razmatra u Poglavlju 3.

- FBiH je bazirana na deset kantona koji općenito ne funkcionišu kao “hub-and spoke” sistem, ili integrirani regionalni sistem. Malo je kantonalnih vlada koji aktivno uključuju svoje gradove u općine u jedan cjeloviti regionalni pristup lokalne uprave koji se temelji na integriranju lokalnih zajednice, ili pružanju strateške vizije međusobne zavisnosti i razvoja. Umjesto toga, većina općina se žali: da ih njihove kantonalne vlade ne konsultiraju oko regionalnih strategija; da su kantoni često više prepreka njihovom djelovanju nego pomoć; i da su često odgovorne za obaveze na lokalnom nivou za koje ne dobivaju sredstva zato što njihovi građani nemaju efektivan pristup (uključujući transport) uslugama koje bi mogli očekivati u regionalnim centrima. Kantonalne vlade mnogi smatraju prevelikim, sklerotičnim i neefikasnim, a mnogi kantoni, zauzvrat, žale se da nemaju sposobnost da se nose sa vlastitom prevelikom birokratijom ili da uvedu stvarne promjene. Kantoni su postali preokupirani vlastitim administracijama i, na primjer, samo tri kantona daju veći udio poreskih prihoda svojim općinama od minimuma koji je utvrđen zakonom. Ne osjeća se da lokalne vlasti unutar pojedinačnih kantona efikasno međusobno saraduju i to se razmatra detaljno u Poglavlju 2.

D. Prevladavanje političkih podjela i korupcija

Zadatak transformiranja lokalne vlasti u BiH je kompliciran - i sve urgentniji - zbog međusobno povezanih problema političkih podjela i korupcije. Ovdje se razmatraju obje te pojave - posebno, kako utječu

na lokalnu vlast—kao i potencijal za veće političko učešće građana radi njihovog prevladavanja:

I. Političke podjele

Političke podjele i etničke pripadnosti smanjuju kontrolu javnosti nad radom vlade, dovode do nedostatka transparentnosti i često otvoreno omogućavaju korupciju i nepotizam. Raspodjela kompliciranih potpora (grantova) na potpuno diskrecionoj osnovi, na primjer, istovremeno je i odraz i uzrok korupcije i nepotizma. U oba entiteta, općine izjavljuju da se potpore i transferi sa viših nivoa vlasti često dijele na ad hoc osnovi i uveliko na osnovi političke povezanosti lokalne vlasti sa organom koji daje potpore. Ovo podrija sposobnost da se planiraju i pokreću infrastrukturni projekti i potiče se korupcija.

U takvim okolnostima, postoji potreba za daleko većim naglaskom na saradnju i zajednički rad vlasti. Ali veoma je teško za male općine koje funkcioniraju pod velikim pritiskom da prevladaju praktične prepreke za saradnju kada im je već teško preživjeti na dnevnoj osnovi. Većina načelnika ne protivi se mogućnosti bolje saradnje - čak i preko entitetskih linija - ali kažu da jednostavno nemaju vremena da se na takvim aktivnostima angažiraju. Gotovo pola Anketiranih u oba entiteta je navelo da su politička neslaganja glavna prepreka većoj saradnji između lokalnih vlasti, dok u prosjeku nekih 13 posto ukazuje na zakonska ograničenja.

Organizacione inovacije - posebno stvaranje funkcionalnih ili drugih agencija sa više učesnika iz cijele lokalne vlasti - mogle bi povećati transakcijske troškove povezane sa koruptivnim radnjama i nepotizmom. Međutim, zadatak uvođenja reformi koje bi mogle smanjiti političke podjele kompliciran je zbog samih političkih podjela. One podrijavaju dogovore potrebne za uvođenje mrežnog pristupa koji bi lokalne vlasti trebale usvojiti. Dva entiteta imaju zasebne sisteme lokalne vlasti koji često ne ohrabruju međuentitetsku saradnju i zajednički rad, dok se istovremeno dvije trećine općina iz jednog entiteta graniči sa općinom iz drugog entiteta. Ovo često znači da je jedna općina „odsječena” od dijela svog prirodnog područja. Rezultat je podriavanje ekonomije obima te je pružanje usluga oslabljeno. Ovo posebno važi za pružanje općinskih usluga i za zdravstvenu zaštitu. Nedostatak međuentitetskih aktivnosti naglašava nizak nivo mišljenja iz jednog entiteta u drugi.

Pošto se međuentitetska saradnja ne promovira aktivno, često će biti teško provesti je u praksi. Općinska (i kantonalna) saradnja unutar entiteta je lakša, ali još uvijek zahtijeva dosta vremena i teško je provoditi. U FBiH, kantoni pogoršavaju situaciju u pogledu rascjepkanosti nekih javnih usluga (kao što su policija i

zdravstvo) i podrijavaju potencijalnu ekonomiju obima, dok za druge usluge ne koriste nužno priliku za poticanje regionalnog pristupa (kao što je gore rečeno). Često, saradnja zahtijeva administrativne inovacije kao što je stvaranje zajedničkih preduzeća za lokalni ekonomski razvoj ili pružanje komunalnih usluga, te pregovaranje o ugovorima o pružanju zdravstvenih usluga. Saradnja je moguća, ali izuzeci (primjeri onih koji saraduju) samo dokazuju pravilo (da je to teško preduzeti).

Ovo se dešava u vrijeme kada je saradnja lokalnih vlasti sve više trend u svijetu. O'Donnell (2012), na primjer, „razmatra nekoliko slučajeva strateške saradnje u raznim zemljama, koji ide od labavih nastojanja na planu saradnje do formalnih partnerstava. Ona navodi da saradnju nije lako postići i da to zahtijeva predanost, vodstvo i sposobnost da se identificiraju i prevladaju izazovi. [Pored toga], oblici konsolidacije mogu varirati, od ... zajedničkih usluga do regionalne saradnje¹⁵.” Ovaj pristup je od suštinskog značaja za BiH.

Viši nivoi vlasti trebaju aktivno ohrabrivati općine (i kantone) da prevladavaju prepreke za saradnju- kroz davanje potpora (grantova) za promociju saradnje i stvaranje gotovih institucionalnih rješenja koja će olakšati saradnju. Ove mogućnosti se razmatraju u Izvještaju i ključne su za postizanje ekonomije obima i za poticanje strateškog razmišljanja na regionalnom (i lokalnom) nivou. Ekonomije obima povećavaju sposobnost općina da preuzmu nove funkcije i pružaju nove i poboljšane usluge koje prethodno nisu bile moguće. Saradnja pomaže općinama da pomjere fokus ka više strateškom gledanju na vlastiti rad - što je perspektiva koja prevazilazi pojedinačnu lokalnu vlast i političke granice i ohrabruje djelovanje u širem kontekstu. Saradnja također omogućava objedinjavanje znanja i stručnosti i pomogla bi općinama da uspostave učinkovitiji odnos sa centralnim vladama¹⁶.

2. Korupcija

Od 1980-ih, lokalne vlasti u BiH su dobile veće ovlasti u odlučivanju, provedbi i nadzoru. I izabrani i imenovani zvaničnici moraju se nositi sa odvajanjem javnih dužnosti od privatnih interesa, a korupcija se percipira kao ozbiljan problem na svim nivoima vlasti. Na lokalnom nivou to pogoršava činjenica da mnogi zvaničnici imaju veći lični interes, zasnovan na porodici, prijateljstvima i poslovnim vezama, koje mogu

¹⁵ Boyle Richard. 2016. Re-shaping Local Government: Overview of Selected International Experience with Local Government Reorganisation, Mergers, Amalgamation and Coordination. str:5.

¹⁶ Aulich Chris, Sansom Graham and McKinlay Peter. 2014. A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia.

utjecati na odlučivanje. Usto, plate na nivou lokalne vlasti su niske u poređenju sa državnim nivoom (u mnogim slučajevima), a institucije koje su zadužene da brinu o odgovornosti javnih zvaničnika nisu uvijek adekvatne za tu dužnost i za čuvanje integriteta javnog sektora¹⁷.

U 2012. godini, Transparency International sačinio je indeks transparentnosti jedinica lokalne vlasti u BiH na osnovu analize rada lokalnih vijeća i administracija, saradnje sa civilnim društvom, saradnje sa lokalnim institucijama i procjene postojanja mehanizama borbe protiv korupcije. Analiza je ustanovila da je velika većina (81 posto) gradova i općina „djelimično transparentna“, dok je grad Banja Luka bio jedina jedinica lokalne samouprave koja se smatrala transparentnom. Oko 27 lokalnih vlasti se smatra ili netransparentnim ili krajnje netransparentnim. Nije bilo značajnih razlika između entiteta i općenito se smatra da

su mehanizmi borbe protiv korupcije nedovoljni¹⁸. Za lokalne vlasti se smatra da su neodgovarajuće po pitanju njihove saradnje sa privatnim sektorom i lokalnim institucijama (kao što su mjesne zajednice).

Postoji posebna zabrinutost u vezi sa imenovanjem zvaničnika i općenito se smatra da je neodgovarajući politički utjecaj u procesu imenovanja i zapošljavanja zvaničnika u javnom sektoru jedan od glavnih uzroka sveopće korupcije. Postojeći propisi koji treba da osiguraju da se zapošljavanje i napredovanje u karijeri zasnivaju na konkurenciji i profesionalnim kvalitetima nisu dovoljno sveobuhvatni. Nadalje, čak i kad se ti zakoni primjenjivi, redovno se zaobilaze. Nakon izbora u 2010. godini, na primjer, zamijenjeno je preko 200 visokih službenika u javnim ustanovama i preduzećima. Postoji također značajan broj dokaza manjka transparentnosti u javnim preduzećima (vidjeti Okvir 3).

¹⁷ Transparency International BiH. 2015. Local Integrity System Assessment in BiH.

¹⁸ Transparency International BiH. 2012. Rezultati istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Okvir 3: Transparentnost u javnim preduzećima

U aprilu 2018, Transparency International BiH objavio je izvještaj **'Jačanje dobre uprave u javnim preduzećima u BiH: Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća'**. Projekat je podržan od Britanske ambasade u Sarajevu, a ključni identificirani problem je politička kontrola. Preduzeća u vlasništvu vlade su u rukama vladajućih političkih stranaka, koje koriste resurse preduzeća da zadrže svoju poziciju na vlasti. „Ovo se postiže nezakonitim zapošljavanjem i izvlačenjem profita, zbog čega građani ne dobijaju onakvu uslugu kakvu bi trebali očekivati,“ navode autori. Oni dodaju da je potrebno ojačati mehanizme odgovornosti i transparentnosti u javnim preduzećima i reformirati proces imenovanja. Izvještaj je proveo anketu na uzorku od 100 preduzeća i dao sljedeće glavne nalaze:

1. Transparentnost

- Postoji solidan pravni okvir, ali je široko rasprostranjena praksa kršenja zakona. Transparentnost u organizacijskim, upravnim i vlasničkim strukturama je na veoma niskom nivou.
- Mnoga javna preduzeća, posebno na lokalnom nivou, nemaju vlastite web stranice koje bi pružile dovoljno informacija javnosti o tome kako posluju. Javna preduzeća ne objavljuju informacije o radu skupština i upravnih odbora, tako da je gotovo nemoguće dobiti informacije o čemu se raspravlja i kako se donose odluke.
- Registar javnih preduzeća u FBiH još nije uspostavljen i postoji samo procjena broja preduzeća. Registar u RS-u sadrži samo osnovne informacije.

2. Nezavisnost i odgovornost

- Mehanizmi borbe protiv korupcije u javnim preduzećima općenito su vrlo slabi i uključuju slabe mehanizme za sprječavanje nepotizma i klijentelizma.
- Više od 90 posto javnih preduzeća koja su bila predmet Ankete za ovaj Izvještaj potvrdilo je da nemaju politike identifikacije, monitoringa i kontrole sukoba interesa.
- Finansiranje političkih stranaka od strane javnih preduzeća je zabranjeno, ali pravni okvir ne pruža odgovarajuće mehanizme za sprječavanje zloupotrebe resursa ili indirektno finansiranje aktivnosti političkih stranaka.
- Principi zabrane povezanosti u smislu prelaska zaposlenika/zvaničnika između javnih preduzeća i vlade, ili između javnog i privatnog sektora, potpuno su nerazvijeni u BiH.

3. Integritet i mehanizmi borbe protiv korupcije

- Mehanizmi borbe protiv korupcije u javnim preduzećima općenito su vrlo slabi i uključuju slabe mehanizme za sprječavanje nepotizma i klijentelizma.
- Više od 90 posto javnih preduzeća koja su bila predmet ankete za ovaj Izvještaj potvrdilo je da nemaju politike identifikacije, monitoringa i kontrole sukoba interesa.
- Finansiranje političkih stranaka od strane javnih preduzeća je zabranjeno, ali pravni okvir ne pruža odgovarajuće mehanizme za sprječavanje zloupotrebe resursa ili indirektno finansiranje aktivnosti političkih stranaka.
- Principi zabrane povezanosti u smislu prelaska zaposlenika/zvaničnika između javnih preduzeća i vlade, ili između javnog i privatnog sektora, potpuno su nerazvijeni u BiH.

Prema indeksu Svjetske banke „Lakoća poslovanja“ (iz 2018. godine), BiH je 86. od 190 ekonomija svijeta. Pozicija zemlje na ovoj listi posebno je loša u pogledu pokretanja biznisa i rješavanja građevinskih dozvola (175. i 166. mjesto, respektivno) - dva područja koja uglavnom uključuju interakciju sa javnom upravom. Na primjer, pokretanje biznisa u BiH zahtijeva u prosjeku 12 procedura i 65 dana, što je daleko iznad regionalnog prosjeka. Pretjerani i komplicirani propisi poput ovih (birokratizam) poznati su kao potencijalni izvor korupcije, jer javnim zvaničnicima otvaraju mogućnost da nezakonito uzimaju poklone zato što koriste svoje diskreciono pravo da olakšaju ili onemoguće administrativne procese. Ovo se svakako čini kao jedan od glavnih pokretača korupcije u BiH gdje je, prema studiji UNODC-a (2013), najčešći razlog za davanje mita koji navode poslovni ljudi u BiH upravo „ubrzanje procedura vezanih za biznis“ (30 posto svih slučajeva davanja mita). Ista studija također iznosi dokaze u vezi sa izloženošću građana BiH davanju mita. Ona pokazuje da je 20 posto odraslog stanovništva iskusio, bilo direktno ili indirektno, jedan slučaj uzimanja mita u koji je bio uključen javni zvaničnik u 12-mjesečnom periodu prije provođenja ankete. Međutim, samo 2 posto Anketiranih navelo je da je odbilo platiti mito, što sugerira da velika većina građana šutke prihvata ovu praksu.

3. Učešće i javna odgovornost

Uvođenje vjerodostojnih sistema ocjene rada u lokalnim vlastima omogućilo bi glasačima da na ispravan način procijene rad svoje lokalne vlade i porede je sa drugim lokalnim vladama. Ovi procesi mogu postepeno pomoći u identifikiranju vlasti koje su neefikasne ili korumpirane. Prema trenutnom sistemu, pružatelji usluga često nemaju nikakvog poticaja za poboljšanje svog učinka. Dobivaju vrlo malo povratnih informacija od građana i ne postoji sistem poticaja za nagrađivanje boljih rezultata. Ne postoje javno dostupna mjerila učinka tako da građani ne mogu pozivati na odgovornost pružatelje usluga niti pružatelji usluga mogu dobiti dovoljno informacija o tome šta je potrebno uraditi kako bi unaprijedili zadovoljstvo korisnika. Međutim, ohrabrujuće je da se skoro devet od deset lokalnih vlasti u oba entiteta slaže da je potrebno redovnije i na sistematičan način mjeriti učinak općinskih službi, između ostalog i kroz redovnu komunikaciju s građanima.

Procjena učinka lokalnih vlada će biti ključni temelj reformskog procesa¹⁹ i ima dvije uloge: Kada je prenešen od strane medija, on dozvoljava građanima da provjere djelovanje njihovih vlada, da izvrše pritisak za promjene, te podstiče konkurenciju u vrijeme izbora. Drugo, praćenje učinka višim nivoima vlasti pruža informacije za objektivnu i učinkovitu alokaciju grantova.

Učinak se obično mjeri sa dva odvijena i komplementarna seta indikatora koji se periodično ažuriraju. To su: (i) indikatori i/ili mjere kvaliteta/kvantiteta ishoda i mogućnosti da se oni unaprijede; i (ii) indikatori zadovoljstva korisnika. Prvi set informacija dolazi od pružaoca usluga tj. samih lokalnih vlasti, ali zahtijeva kontrolu i potvrdu neke druge agencije koja ne mora nužno biti na višem nivou. Informacija o zadovoljstvu korisnika se prikuplja putem anketa što je skupo zbog statističkog značaja, tj. prikupljanje podataka od dovoljnog broja ispitanika koji su potrebni na nivou lokalne samouprave.

Poboljšanja u upravljanju se osiguravaju kroz postepen i održiv pristup koji se temelji na relativno malim zahtjevima za informacijama. Kada se koriste za raspodjelz grantova, procjene učinka se provode on strane agencije odvojene od one koja ima odgovornost za alokaciju. U slučaju BiH, Savezi općina i gradova bi mogli biti uključeni u tehničku podršku jedne druge, privatne ili javne agencije. Konačno, kada se koristi za grantove, procjena bi trebala biti provedena za ukupni učinak lokalnih vlasti, čak i onda kada se oni odnose samo za pojedine sektore, ili aktivnosti.

Izveštaj Svjetske banke iz 2009. godine je utvrdio da, u odsustvo formalne podrške za saradnju, horizontalni odnosi između lokalnih zajednica predstavljaju snažan pokretač reformi. Ovaj osjećaj želje za saradnjom među općinama je potvrđen tokom konsultacija širom FBiH.

Više od 90 posto gradova i općina se slaže da bi ministarstva finansija i sektorska ministarstva trebala raditi s lokalnim vlastima na dizajniranju potpora (grantova) koje bi se temeljile na učincima i bile komplemetarne sistemu za raspodjelu prihoda, poticale kvalitetnije pružanje usluga, te olakšale provođenje reformskih mjera. Velika većina (93 posto) vjeruje da je potrebno uvesti transfere sa viših nivoa vlasti

¹⁹ U isto vrijeme ovo je također izazovno kao što pokazuje međunarodno iskustvo, gdje su neuspjesi ili djelimični uspjesi brojniji od uspjeha: Vidjeti: Lockwood Ben and Porcelli Francesco. 2011. Incentive Schemes for Local Government: Theory and Evidence from Comprehensive Performance Assessment in England i Game Chris. 2006. Comprehensive Performance Assessment in English Local Government.

prema općinama koji bi se zasnivali na povećanom praćenju učinka i pružanju minimalnih usluga. Okvir 4 daje primjer jedne nedavne inicijative za poboljšanje učešća građana.

uravanje efikasnosti i odgovornosti lokalne vlasti u upravljanju lokalnim razvojem. U pogledu ovih ciljeva, Strategija RS-a posmatra ulogu MZ kao priliku da se neke aktivnosti prenesu na njih. Transparentni

Okvir 4: Inovativna Općina Novo Sarajevo

Općine svoje budžete moraju učiniti dostupnima građanima. Danas, većina općina svoje budžete objavljuje na svojim internetskim stranicama. Međutim, Općina Novo Sarajevo prepoznala je da građani zapravo ne razumiju šta je to budžet i kako ga treba ispitati. Slijedom toga, na moderan i vrlo jednostavan način napravila je ilustrirani "Budžet za građane" (vidi

<http://www.novosarajevo.ba/administracija/opcinske-sluzbe/124-sluzba-za-oblast-privrede-i-finasija/21973-budzet-za-gradane-2017-godine-2>).

Nakon uvodnog obraćanja i objašnjenja načelnika, građani dobijaju odgovor na deset pitanja:

- | | |
|---|---|
| 1. Šta je općinski budžet? | 7. Šta se dešava kada budžet nije uravnotežen? |
| 2. Ko usvaja budžet? | 8. Šta se dešava kada budžet nije usvojen na vrijeme? |
| 3. Kada se budžet donosi? | 9. Kako se puni? |
| 4. Šta je budžetska (finansijska) godina? | 10. Gdje se može pronaći općinski budžet? |
| 5. Od čega se budžet sastoji? | |
| 6. Šta znači uravnoteženost budžeta? | |

Nadalje, budžetski proces i sam budžet predstavljeni su na vrlo jednostavan način. Na internetskoj stranici općine Novo Sarajevo građani mogu komentirati budžet online i pronaći informacije o datumima i mjestima gdje će budžet biti javno predstavljen u mjesnim zajednicama općine Novo Sarajevo.

Zakon o lokalnoj samoupravi FBiH predviđa proces kao što su "sati za građane" u skupštinama i druge oblike učešća, a mnoge općine organiziraju rasprave u gradskoj vijećnici i/ili diskusije u mjesnim zajednicama.

Mjesne zajednice (MZ) predstavljaju podopćinski nivo upravljanja, ili komšiluke koji komuniciraju sa općinom. One se razlikuju u veličini zavisno od okruženja u kojem se nalaze – raštrkanih ruralnih naselja, ili urbanog konteksta. To su samoupravne zajednice unutar općine; teritorijalno organizirane; i mogu od općine preuzeti funkcije pružanja usluga.²⁰ Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi definiraju rad MZ kao oblik uključivanja građana u lokalno upravljanje. Akcije MZ često pokazuju da zajednice koje pružaju podršku mogu prevladati podjele i zajedno se angažirati u lokalnoj vlasti.

Strategija razvoja lokalne samouprave u RS-u za 2017.-2021. naglašava potrebu za jačim direktnim učešćem građana u aktivnostima lokalne vlasti. Strateški ciljevi uključuju jačanje učešća i utjecaja građana u odlučivanju na lokalnom nivou, kao i osig-

²⁰ U Bosni i Hercegovini postoji 2.587 formalno uspostavljenih MZ (1.451 u FBiH, 1.058 u RS, 78 Distriktu Brčko). U FBiH, mjesne zajednice su zakonski definirane lokalne vlasti, u Republici Srpskoj nemaju pravno definiran status, a u Distriktu Brčko imaju status udruženja građana.

procesima, lako dostupne informacije i učešće građana u lokalnom razvoju su put ka jačanju osjećaja pripadnosti i motiviranju građana da doprinose poboljšanju kvaliteta svog života.

U nekim regijama, MZ su oživjele i postaju nezaoobilazni partneri lokalne vlasti. Vijećnici i predsjednici MZ poznaju ljude u svojoj zajednici. Oni prenose potrebe i probleme koje su zapazili centrima za socijalni rad i osobi za kontakte sa MZ u općini. Uz podršku međunarodnih donatora, 18 mjesnih zajednica općine Trebinje su razradile „ličnu kartu“, koja daje jasnu i ažuriranu sliku uslova života stanovništva te ranjive i marginalizirane grupe čini vidljivom. Takve informacije su osnov za akcione planove MZ što omogućava direktnu provedbu malih infrastrukturnih projekata i društvenih aktivnosti. Lične karte su također važan instrument za planiranje lokalnog razvoja na općinskom nivou. Trebinje je imenovalo koordinatorku za MZ u Općini koji bi trebao zajamčiti kontinuirani protok informacija između MZ i Općine. Potrebe zajednice za adekvatnim informiranjem navode lokalne vlasti na veću transparentnost i odgovornost. Općinski predstavnici se sve češće redovno sastaju sa vijećima MZ radi razmjene mišljenja o aktuelnim planovima i problemima.

Okvir 5: Jačanje uloge mjesnih zajednica u vertikalnoj odgovornosti

Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi definiraju MZ kao oblik angažiranja građana u lokalnoj upravi. U FBiH, MZ imaju neke specifične nadležnosti, npr: usvajanje prostornih planova na području mjesnih zajednica; razvoj ekonomije i socijalnih pitanja; briga za one koji trebaju pomoć i saradnja sa profesionalnim tijelima na planu socijalne zaštite; razvoj kulture i sporta; očuvanje i zaštita prirode i vrijednosti koje je čovjek stvorio u svom okruženju. MZ dobijaju izvjesna sredstva od svojih općina, ali ovise uglavnom o donacijama, poklonima i uplatama za usluge. Primarna svrha MZ je direktno učešće građana. MZ često igraju ulogu posrednika između građana i općinskih vlasti. U manjim i ruralnim sredinama, MZ mogu obavljati male komunalne i administrativne zadatke te time imati ulogu pružaoca usluga građanima.

Istraživanje pokazuje da su građani svjesni prilika za svoje učešće kroz MZ. To je jedan od najčešće korištenih mehanizama učešća građana; 81 posto građana koji su učestvovali u aktivnostima mjesnih zajednica opisuju sastanke vijeća mjesne zajednice kao najkorisniji oblik angažmana na lokalnom nivou.¹ Građani najčešće kontaktiraju predstavnike MZ radi infrastrukturnih (vodovod, ceste, rasvjeta) i administrativnih pitanja, i za društvene, kulturne i sportske događaje. Najčešći kontakt sa MZ je prisustvo na skupovima MZ.

Isto istraživanje je ukazalo na značaj saradnje između centara za socijalni rad i MZ. Informiranje centara za socijalni rad, koordiniranje aktivnosti i redovni sastanci, upozoravanje centara za socijalni rad na slučajeve osoba u stanju socijalne potrebe i, u nekim slučajevima, na nasilje u porodici, čini se da su neke od ključnih aktivnosti MZ u cijeloj zemlji.

Na isti način, društveno angažirane nevladine organizacije i organizacije civilnog društva potvrdile su tokom sastanaka sa predstavnicima Inicijative za lokalne vlasti da mogu često računati na podršku MZ. MZ saraduju sa lokalnim organizacijama, one im mogu dati svoj prostor, uključiti ih i koristiti ih za vlastite aktivnosti i podržati ih na druge načine njihov rad. Ova saradnja je pokazala svoju učinkovitost u nedavnim vanrednim situacijama.

¹ Vidjeti: Mirna Jusić. 2014. *Local Communities in Bosnia and Herzegovina: Challenges and Prospects for Institutional Development*. Analitika – Center for Social Research

Mjesne zajednice omogućuju da se čuje i glas marginaliziranih osoba i predstavljaju važan teren za učešće građana. Žene se ne suzdržavaju od kandidature u vijeća MZ. Aktivna vijeća MZ su bitne za lokalne organizacije civilnog društva i nevladine organizacije i oni saraduju i međusobno se podržavaju. MZ nastoje postati atraktivnije za organizacije mladih. Kako je jedan učesnik na sastanku sa predstavnicima civilnog društva rekao: „Ako se MZ ne sastaju, ljudi su prepušteni sami sebi.” Vidjeti Okvir 5.

Lideri lokalnih vlasti iz cijele zemlje žalili su se da odvojeni četvorogodišnji izborni ciklusi za opće i lokalne izbore remete učinke vlasti. Opći izbori održavaju se dvije godine nakon svakih lokalnih izbora, te lokalne vlade bivaju bačene u izbornu kampanju već dvije godine nakon početka svog mandata. Ovo podriva njihovu sposobnost da prave i sprovode planove za punu dužinu mandata, te umjesto toga često rezultira usvajanjem kratkoročnih rješenja. Lideri lokalnih vlasti pozvali su na spajanje dva izborna ciklusa u jedan, kako bi i lokalni i opći izbori bili održavani istovremeno (svake četiri godine).

E. Prilike za promjenu

Reformska agenda za 2015.-18. uspjela je vratiti BiH na put pridruživanja EU i postoji značajna šansa da BiH postane **zemlja kandidat** u predvidljivoj budućnosti. Reformska agenda je bila usmjerena na osiguranje finansijske i fiskalne stabilnosti na višim nivoima vlasti, 27 trebalo biti dovoljno za vraćanje na stopu ekonomskog rasta BiH od 3-4 posto i veće prihode u sljedećih pet godina²¹. Međutim, reforme se trebaju nastaviti, a poboljšana politička i ekonomska klima nudi jedinstvenu priliku za produblivanje reformi i rješavanje dugotrajnih problema na nižim nivoima vlasti. Nadalje, postoji značajno poboljšanje u međuentitetskoj saradnji u kontekstu Reformske agende - koja se kreće od usaglašenog zakonodavstva o preduzećima i stečaju do zajedničkih nastojanja u borbi protiv sive ekonomije i pojednostavljivanja procedura registracije preduzeća - i ovaj momentum treba iskoristiti za traženje mogućnosti veće saradnje u pružanju javnih usluga između lokalnih vlasti u dva entiteta. Često bi se ova saradnja mogla zasnivati na nabavki specijaliziranih usluga od jednog entiteta u drugi.

²¹ Vidjeti Tabelu 1. u IMF Country Report No. 18/39, str:25.

Rast javnih prihoda na svim nivoima treba iskoristiti za finansiranje strukturalnih reformi - kao što je osnivanje fondova za rješavanje prevelikog broja zaposlenih i finansiranje ranog penzionisanja u lokalnim vlastima i državnim preduzećima - umjesto da se ide na povećanje broja zaposlenih. Stvaranje federalnih i/ili kantonalnih fondova za apsorpiranje viška zaposlenih i poticanje njihove mobilnosti, te finansiranje ranog penzionisanja predstavlja priliku za pružanje finansijskih poticaja saradnji i institucionalnim inovacijama. Pristup ovim fondovima, pogotovo fondu za rano penzionisanje mogao bi biti uslovljen ili povezan sa projektima saradnje, kao što je osnivanje dioničkih društava za upravljanje deponijama. Također, fond za apsorpciju viška zaposlenih i mobilnost radnika oslanjao bi se na elektronsko tržište, digitalnu platformu na koju bi općine unosile liste traženih radnih mjesta i dobijale informacije o višku radnika. Ovaj fond bi pokrio udio troškova za plate i doprinose za zaposlene koji bi se zaposlili sa te liste. Taj udio bi bio varijabilan po platformama u skladu sa potražnjom i ponudom. Naknada za mobilnost bi poticala mobilnost.

Svjetska banka smatra da je posebno važno rješavati „glomazni i neefikasn javni sektor u BiH [koji] usporava rast i prosperitet zemlje. On potiskuje privatni sektor i guši njegov razvoj, kako u pogledu učinka na domaćem tržištu tako i u pogledu izvoza, tako što obuhvata materijalne i ljudske faktore proizvodnje i koristi ih na neefikasan način. Poboljšanje efikasnosti javnih rashoda uz održavanje makroekonomske stabilnosti može uštedjeti znatna sredstva, smanjiti opterećenje za ekonomiju, te podržati ukupnu konkurentnost (i time omogućiti povećanje izvoza), a istovremeno može poboljšati kvalitet usluga koje vlasti pružaju svojim građanima”.²²

Pored toga, provode se ambiciozni planovi kako bi se uveliko **poboljšala regionalna povezanost** u BiH. U svom nedavnom dokumentu, MMF je razmotrio nivo i kvalitet javne infrastrukture u regionu i ustanovio da nedostaci ključne infrastrukture mogu biti značajna prepreka većem ekonomskom rastu i bržoj konvergenciji dohotka. Između ostalog, MMF je ustanovio da neadekvatne transportne mreže i nedovoljno ili nepouzdana pružanje osnovnih komunalnih usluga (na primjer, vodosnabdijevanje i energija) mogu ograničiti kapacitet proizvodnje i podrivati privlačnost ekonomije za strane i domaće investitore²³. Nakon usvajanja viših akciza za gorivo u decembru 2017. godine, BiH je uspjela osigurati

važna finansijska sredstva za svoj infrastrukturni razvoj. Već u februaru 2018. godine, EBRD je s Vladom potpisao Memorandum o razumijevanju za ulaganje preko 700 miliona EUR u infrastrukturu zemlje. Sa već osiguranim sredstvima, uključujući i sredstva Evropske investicijske banke, to bi bilo dovoljno da se završi Koridor Vc u zemlji – što bi bio značajan poticaj za ekonomiju i konkurentnost zemlje. Prema EBRD-ovoj studiji izvodivosti Koridora Vc, uštede zasnovane na smanjenju vremena putovanja predstavljaju najznačajniju stavku u strukturi direktnih koristi od izgradnje autoputa, uz uštede operativnih troškova vozila. Ostale koristi će uključiti značajan rast investicija, manje udesa na cesti i njihovih konsekvenci, te veći promet. Očito, poboljšana putna mreža će povećati i sposobnost lokalnih zajednica da više sarađuju na regionalnom nivou.

Kao dio ove Inicijative, svim gradovima i općinama u BiH poslali smo anketu; pitali smo ih o glavnim problemima i prilikama za promjenu. Velika većina lokalnih vlasti iskoristila je priliku da odgovori (kao što se vidi u Aneksu A) i rezultati su općenito potvrdili glavne probleme koji su identificirani tokom konsultacija. Odgovori na anketu također su pokazali veliku želju za reformom u oba entiteta, a sljedeći elementi su posebno ohrabrujući:

- **Anketa pruža snažan mandat za promjenu:** Mada je zadovoljstvo sadašnjim stanjem lokalne vlasti veće u RS-u nego u FBiH, samo jedna od deset lokalnih vlasti u cijeloj zemlji navela je da je situacija dobra. Pola lokalnih vlasti u FBiH i oko jedna trećina u RS ocjenjuju sadašnju situaciju ili kao lošu ili kao kriznu. Političke razlike se još uvijek percipiraju kao glavna prepreka većoj saradnji između lokalnih vlasti u oba entiteta.
- **Lokalne vlasti žele sarađivati, ali trebaju prave poticaje:** Velika većina podržava ideju davanja prioriteta zahtjevima za potporu (grantove) koje bi zajednički podnosili dva ili više gradova i općina. Nadalje, skoro devet od deset lokalnih vlasti širom zemlje osjeća da su nedavne poplave i požari pokazali nužnost bolje saradnje između općina kako bi se ojačala civilna zaštita. Polovina anketiranih u RS i 60 posto u FBiH vjeruje da gradovi i općine trebaju zajednički raditi na planu pružanja usluga i ohrabriti komunalna preduzeća da pružaju usluge i izvan svojih granica svoje općine.
- **Sistem finansiranja lokalnih vlasti potrebno je ponovo razmotriti:** Od ukupno 111 anketiranih lokalnih vlasti u BiH, samo jedna lokalna zajednica se u potpunosti složila sa

²² The World Bank Group. 2015. Bosnia and Herzegovina - Country partnership framework for the period FY2016-20. str:18

²³ IMF. 2018. Public Infrastructure in the Western Balkans: Opportunities and Challenges

izjavom da su horizontalni i vertikalni sistemi raspodjele sredstava sada pravični. Većina lokalnih vlasti smatra da sistem treba revidirati i, općenito, gradovi i općine su nezadovoljniji vertikalnom nego horizontalnom raspodjelom prihoda. Nedovoljno finansiranje zakonski prenesenih dužnosti i zastarjeli sistem raspodjele javnih prihoda sa lokalnim vlastima identificirani su kao glavni problemi u oba entiteta.

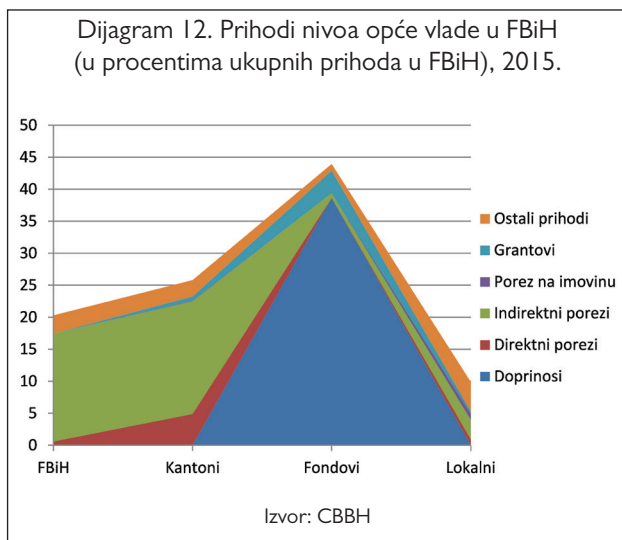
- **Lokalne vlasti žele više ulagati:** Međutim, oni smatraju da su obaveze za koje ne dobivaju finansijska sredstva najozbiljnija prepreka smanjenju tekuće potrošnje i povećanju fiskalnog prostora. Usto, političko miješanje u odluke o rashodima čini se da su poseban problem u FBiH.
- **Postoji potreba za ponovnim razmatranjem legislative o državnoj službi:** Više od dvije trećine lokalnih vlasti u cijeloj zemlji vjeruje da postoji potreba za izmjenom

zakona o državnoj službi kako bi se omogućila veća fleksibilnost u zapošljavanju i otpuštanju, čak i ako to podriva sigurnost radnog mjesta općinskih službenika.

- **Lokalni ekonomski razvoj treba biti bolje koordiniran između različitih nivoa vlasti:** Jedna trećina gradova i općina osjeća da je glavna prepreka za promociju lokalnog ekonomskog razvoja nepostojanje koordinacije od strane entitetskih vlada ili realističnih entitetskih strategija. Ali općine su se voljne žrtvovati kako bi privukle strane investicije i postoji široko rasprostranjeno uvjerenje da bi smanjenje parafiskalnih nameta ohrabrilo investicije.

Poglavlje 2: Lokalna vlast u FBiH

A. Glavne karakteristike sistema lokalne vlasti



Sistem vlasti u FBiH se zasniva na: relativno maloju centralnoj vladi (sa nekih 20 posto **prihoda**); deset kantona (čiji udio je 25 posto prihoda); i 79 općina i gradova (čiji udio je nekih 10 posto prihoda). Set velikih socijalnih fondova osigurava oko 45 posto prihoda i tu su glavne penzije i invalidnine (sa 25 posto ukupnih prihoda) i zasebni fondovi za zdravstvo i zapošljavanje u svakom kantonu (čiji udio je gotovo 20 posto od ukupnog prihoda). Kao što je jasno iz Dijagrama 12, centralna vlada, kantoni i fondovi uveliko se oslanjaju na limitiran broj poreza i doprinosa, dok općine i gradovi zavise od cijelog niza izvora manjih prihoda (uključujući vlastite prihode).

FBiH ima troslojni sistem teritorijalne vlasti, koji čine centralna vlada, kantoni i općine i gradovi²⁴. **Kantoni** vrše određeni broj funkcija koje tipično obavlja država, ili pokrajine u manjim evropskim zemljama. To uključuje zasebne sisteme obrazovanja, policije i radio-televizijskog emitiranja. Nadalje, kantoni dijele odgovornost sa centralnom vladom u pružanju zdravstvenih usluga i usluga socijalne zaštite te nadziru rad većine zdravstvenih službi (kroz imenovanje uprave kantonalnih zdravstvenih fondova). Međutim, veličina kantona je mnogo manja nego većina evropskih regija ili država, međutim, što vodi do značajnih troškova povezanih sa političkim organima i često preglomaznom birokrati-

jom. Kantonalne vlade tvrde da troše 50 posto svog budžeta na administraciju, 35 posto na pružanje socijalne zaštite i oko 5-6 posto pojedinačno na javnu sigurnost i ekonomski razvoj²⁵. Ukupno, kantoni troše oko 60 posto svog budžeta na plate.

Kantoni nadziru reguliranje korištenja lokalnog zemljišta, uključujući utvrđivanje urbanističkog plana, i imaju odgovornost za politiku u oblasti kulture i njenu provedbu. Kantoni također imaju zakonodavne ovlasti - od kojih se neke podudaraju sa federalnim nivoom - i imaju ograničenu regulatornu ovlast nad općinama. Na primjer, oni mogu delegirati funkcije i utvrditi na općine. Oni daju, zajedno sa Federacijom, zakonski okvir za sve općinske funkcije. Preklapajuće zakonodavstvo često dovodi do nedovoljne jasnoće u dodjeli funkcija, dok delegiranje zadataka na općine rezultira mandatima/obavezama za koje nisu osigurana finansijska sredstva.

Osim uobičajenih usluga koje pružaju, općine pomažu u pružanju zdravstvenih i obrazovnih usluga; kao osnivači lokalnih medicinskih centara i obrazovnih ustanova, one doprinose održavanju zgrada i obezbjeđivanju osnovne opreme, ali krajnja odgovornost za obezbjeđivanje usluga zdravstva i obrazovanja je na višim nivoima vlasti²⁶. Općinske vlade izjavljuju da troše 50 posto svog budžeta na administraciju, 15 posto na stambenu izgradnju i razvoj zajednice, 10 posto na ekonomski razvoj i oko 5 posto pojedinačno na kulturu, obrazovanje i socijalnu zaštitu. Općine troše oko 35 posto svog budžeta na plate²⁷.

B. Glavni nalazi i opće preporuke

Postojanje kantona nameće poseban set **izazova koji su vezani za**: (i) rascjepkanost u pružanju usluga (i potencijalnim ekonomijama obima) na deset kantona; (ii) koordiniranje pružanja usluga između centralne vlasti, kantona i općina (pogotovo kada postoje podijeljene nadležnosti); (iii) dizajn zajedničkog sistema gdje je najveći kanton gotovo 20 puta veći od najmanjeg; i (iv) izjednačavanje fiskalnog kapaciteta u veoma različitim područjima (sa prosječnim bruto platama, na primjer, koje variraju faktorom od 1,55 između Srednjobosanskog kantona i Kantona Sarajevo).

²⁵ Na osnovu podataka prema funkcionalnoj klasifikaciji.

²⁶ Za detaljan opis i ocjenu funkcioniranja gradova i općina, vidjeti: The World Bank. 2009. From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina.

²⁷ Na osnovu podataka prema funkcionalnoj klasifikaciji.

²⁴ Podjela nadležnosti je prikazana u Tabeli 2.

Ankete percepcija provedene u kantonima i općinama potvrdile su prevladajući osjećaj koji je bio iskazan i u konsultacijama da postoje ozbiljni nedostaci u djelovanju sadašnjih sistema lokalne vlasti u FBiH. Više od polovine Anketiranih procijenilo je stanje lokalne vlasti ili kao loše ili kao krizno. Dvije trećine Anketiranih rekli su da nema dovoljno sredstava za zakonom prenesene dužnosti i ima prigovore na zastarjeli sistem raspodjele javnih prihoda. Pored toga, u sistemu koji je kompliciran i često nejasan – gdje su građani često zbunjeni u pogledu toga ko treba biti odgovoran za razne usluge, i gdje se zakoni donose na raznim nivoima i često su u međusobnoj koliziji i kompliciraju i najjednostavnije radnje – većina sagovornika tokom cijelih konsultacija navela je da sistem: (i) ne raspodjeljuje sredstva odgovarajućem nivou vlasti; (ii) otvoren je za političke manipulacije i nepotizam, veze i poznanstva; (iii) ne raspodjeljuje sredstva pravično kantonima i općinama; i (iv) trpi zbog rascjepkanosti i nedostatka koordinacije.

Savez općina i gradova FBiH (u daljem tekstu, SOG FBiH) usvojilo je sveobuhvatnu Razvojnu strategiju 2015. godine u kojoj se žali na kompleksni sistem vlasti sa velikim brojem aktera koji ne poštuju svoje obaveze i na nedostatak sistemskih zakona i okvira na entitetskom nivou. Također se naglašava „nejasna podjela jurisdikcije i neusklađenost između općinskih odgovornosti i njihovih kapaciteta i finansijskih sredstava“ i „nepoštovanje principa dostatnosti prihoda i prijenos nadležnosti bez odgovarajućeg prijenosa finansijskih sredstava“.

Ukupno gledano, sistem trpi zbog nedostatka jasnoće u pogledu nadležnosti, ciljeva i principa, a to vodi do općeg osjećaja frustracije i nepravičnosti koji je teško prevladati u interesu bolje koordinacije i zajedničkog rada. Ima malo, ako uopće i ima, poticaja na zajednički rad u pružanju usluga a, s druge strane, ima mnogo psiholoških i političkih prepreka. Postoji osjećaj da svako pokušava držati glavu nad vodom u svom vlastitom malom bazenu – i nema vremena razmotriti poboljšanja i koordinaciju.

Moguće je identificirati **pet glavnih izvora problema** (kako dolje stoji) i pet pristupa njihovom rješenju:

1. Podjela nadležnosti

Ustav FBiH (iz 1994. godine) daje nadležnosti kantonima (i centralnoj vladi), a Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (ZPLS, iz 2007. godine) određuje zadatke općina i utvrđuje (labavi) „okvir“ za delegiranje i delegiranje i podjelu nadležnosti i saradnju između institucija. Član 10 ovog Zakona omogućava federalnim i kantonalnim vlastima da delegiraju određene nadležnosti lokalnoj vlasti ukoliko se „obezbjede sredstava potrebna za njihovo efikasno izvršavanje“

i održe prethodne konsultacije. Pola jedinica lokalnih vlasti ukazuje na razlike između Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i sektorskih zakona kao ozbiljan problem. Nadalje, 29 posto gradova i općina vjeruje da sa zajedničkim nadležnostima odgovornost obično pada na njih, čak i kad ne dobijaju finansijska sredstva za to.

Nema zakonskih prepreka za rješenje pitanja nadležnosti između institucija (kroz potpuno delegiranje, na primjer) ili saradnju u izvršavanju podijeljenih nadležnosti. Međutim, postoje tri seta pitanja koja ozbiljno kompliciraju rad na pružanju usluga:

- **Zajedničke i preklapajuće nadležnosti** mogu dovesti do zbrke u pogledu toga ko ima krajnju odgovornost za pružanje usluge. Razlika između njih je čisto zakonska: dok zajedničke nadležnosti proizlaze iz istog pravnog instrumenta (kao što je Ustav FBiH), nadležnosti koje se preklapaju proizlaze iz kombinacije odredbi dva zasebna pravna dokumenta (kao što je Ustav i ZPLS). Oni dovode do frustracija na oba nivoa ukoliko im prioriteta nisu zajednički. Ovaj sistem se na primjer primjenjuje (vidjeti Tabelu 2), na: (i) pitanja prostornog planiranja, gdje utvrđivanje zona provode kantoni, ali općine izdaju građevinske dozvole; i (ii) prikupljanje otpada, gdje je prikupljanje preneseno na općine, a izbor deponije pripada kantonima. Općenito gledano, ove uzajamno zavisne obaveze mogu dovesti do uskog grla kada se radi sa potencijalnim investitorima. Pogotovo su općine često frustrirane zato što ne mogu blagovremeno dobiti odgovarajuće dozvole. Ovo izaziva zbrku i podriva težnju za lokalnim ekonomskim razvojem.
- Zajedničke i preklapajuće nadležnosti mogu također dovesti do **mandata/obaveza za koje nisu osigurana finansijska sredstva**²⁸. Za to mogu postojati dva razloga. Prvo, kantoni mogu delegirati nadležnosti općinama i ponekad ne osiguraju dovoljno sredstava da ih one i izvrše²⁹. Ovo je slučaj, na primjer, sa prijevozom učenika u nekim kantonima. S druge strane, kantoni ponekad preuzimaju odgovornost za vrtiće. Drugo, prirodno je da će se građani prvo obratiti najnižem nivou vlasti kada

28 U našoj Anketi, gradovi i općine su pitani da li moraju popunjavati rupe u potrošnji koje im ostave viši nivou vlasti, npr. za zdravstvo i obrazovanje. Samo 5 posto navelo je da nemaju takvu potrošnju. Međutim, u 29 posto slučajeva, ta potrošnja iznosi najmanje 3 posto ukupne općinske potrošnje, dok u svakoj desetoj općini to može ići čak do 20 posto ukupne potrošnje.

29 Pošto kantoni imaju nadležnost nad pravnom disciplinom i pružanjem lokalnih usluga, oni su ovlašteni da to delegiraju općinama.

traže usluge i njima će teško biti da to odbiju čak i ako nisu u potpunosti osigurana sredstva sa višeg nivoa. Ovo posebno važi za socijalnu zaštitu (i neke vidove zdravstvene zaštite)³⁰. Unatoč tome što nije u njihovoj nadležnosti, gotovo polovina anketiranih općina rekla da troše najmanje 2 posto ukupne potrošnje za pružanje usluga na planu zdravstva i socijalne zaštite socijalno ugroženim grupama. Socijalni centri smješteni na općinskom nivou odlučuju o tome ko ima pravo na usluge i mogu završiti tako da snose troškove čak i ako kanton treba da snosi dio ili punu odgovornost. (Ovo također dovodi do toga da općine prikazuju veći broj korisnika). Otuda ne iznenađuje da je potreba za nadoknadom za neispunjene odgovornosti sa višeg nivoa identificirana kao najozbiljnija prepreka iznalaženju većeg fiskalnog prostora i smanjenju rashoda (to je navelo 35 posto anketiranih općina).

- Administrativne granice u FBiH često su iscrtane na političkoj osnovi i to je neizbježno dovelo do brojnih primjera **neefikasne i iscjepkane raspodjele odgovornosti**. To se primjenjuje na neke usluge koje bi u većini zemalja bile pružane na širem geografskom osnovu i od strane višeg nivoa vlasti – kao što su zdravstvena zaštita i policija. Zdravstvene usluge podijeljene su među desetinom (uglavnom kantonalnih) fondova, njihova mogućnost prenošenja je pod restrikcijom, a saradnja ograničena. Tu je i 14-16 iscjepkanih budžeta za policiju sa malo poticaja za saradnju u težnji za većom efikasnošću. Na nižim nivoima, politička pitanja dovela su do nekih slučajeva gdje je područje jurisdikcije ili izolirano od dijela njegovog prirodnog područja ili, s druge strane, ne odgovara području koje bi potencijalno moglo koristiti uslugu. Dodjela obaveze vodovoda općinama često dovodi do nepostojanja ekonomije obima i problema nejednačenosti (gdje područje od potencijalne koristi ne korespondira području jurisdikcije). To zauzvrat dovodi do problema u utvrđivanju cijene vode, utvrđivanju cijene priključivanja na vodovod, vodomeđama, te odlaganju otpadnih voda (pogona za obradu). Primjeri gdje su ti problemi riješeni saradnjom i koordinacijom su izuzeci koji potvrđuju pravilo – da je veoma teško riješiti ta pitanja na pojedinačnoj osnovi i bez pomoći.

Ova zbrka oko nadležnosti nije jedinstvena za FBiH

30 Općina je obično najniži nivo, ali u Bosansko-podrinjskom kantonu, na primjer, općine i grad nemaju sredstva da ispune ove zahtjeve, te kantonalna vlada smatra da je to njena konačna odgovornost.

i često postoji međusobno djelovanje između nadležnosti dodijeljenih različitim nivoima vlasti i efektivnih ovlasti/sredstava potrebnih da se te nadležnosti provode. U praksi, izvršavanje funkcija često ovisi o raspodjeli sredstava bar u istoj mjeri koliko i od zakonske raspodjele nadležnosti, i uvijek će postojati potreba da se između to dvoje nađe neko rješenje³¹. Idealni rezultat neće obavezno biti isti za svaki slučaj. U FBiH, s obzirom na disparitete u sastavu kantona – sa brojem općina koji se kreće od 3 do 13 – vjerovatno postoji potreba za različitim rješenjima na različitim mjestima. Ali važno je da se obavi adekvatna diskusija o tome ko bi trebao biti odgovoran za šta – mnoge općine se žale da ih se ne konsultira na odgovarajući način.

Dakle, kakva god da je raspodjela nadležnosti na papiru, postojat će velike varijacije u sposobosti općina i kantona da preuzmu te nadležnosti, a isto rješenje/podjela neće odgovarati u svim okolnostima. Obično će biti potrebno da lokalne vlasti razriješe ova pitanja u svojim vlastitim lokalnim okolnostima i da dodaju lokalno tumačenje općoj raspodjeli nadležnosti. Postoji potreba za „okvirom za akciju“ kako bi se funkcije prevele – kako su definirane na papiru – u učinkovite stvarne nadležnosti. „Ideja je da se za svako funkcionalno područje odgovornosti uspostavi korelacija između suštine dodijeljene ovlasti tj., sfere djelovanja s jedne strane, i sredstava koje lokalne vlasti mogu staviti na raspolaganje kako bi djelovale, s druge³²“. ZPLS već omogućava ovakav pristup, ali on nije aktiviran.

Saradnja i koordinacija u većini kantona je veoma slaba, bilo da se radi o saradnji između kantona i općina ili između samih općina³³. Velika većina gradova i općina (85 posto) se veoma slaže ili slaže da kantoni trebaju trošiti više vremena na koordinaciju pružanja općinskih usluga i inače ohrabrivati zajednički rad općina; možda kroz usmjeravanje subvencija onim općinama koje imaju zajedničke općinske pružaocce usluga. Općenitije, postoji potreba za stvaranjem posebnih instrumenata ili resursa/pogodnosti za promociju koordinacije, a možda i za pružanje poticaja za saradnju. Lokalne vlasti trebaju dosljedno razmišljati o nadležnostima kao zajedničkoj odgovornosti o kojoj treba raspravljati.

31 Vidjeti Study of the European Committee on Local and Regional Democracy. 2007. Local Authority Competences in Europe.

32 Ibid. str. 67.

33 Sve kantonalne vlade smatraju da imaju dobru saradnju sa svojim općinama, ali – samo uz jedan ili dva izuzetka – njihove općine ne dijele to mišljenje.

Posebno **Ministarstvo za lokalne vlasti u FBiH** bi moglo biti uspostavljeno sa ciljem promoviranja zajedničkog mrežnog pristupa koji je predstavljen u prvom poglavlju. Ovo bi bilo potpomognuto raspodjelom posebnih grantova sa ciljem pokrivanja troškova početne faze, tj. onih koji se odnose na stvaranje zajedničkih ulaganja i spajanja, ili uspostavljanje funkcionalnih agencija. Grantovi bi trebali funkcionirati kao podsticaji i bili bi dodijeljeni pojedinačnim projektima u opadajućem iznosu i bez stalnog finansiranja za periodične troškove. Sljedeće institucije bi bile podržane:

- i. Kako bi se riješila potreba za koordiniranim i profesionalnim pristupom lokalnom ekonomskom razvoju – i pomoglo u prevladavanju uskih grla nastalih zbog konkurencije u prioritetima koje predlažu vlade sa preklapajućim mandatima – kantonima bi Ministarstvo za lokalnu upravu FBiH osiguralo potpore (u konsultacijama sa drugim relevantnim ministarstvima) kako bi se uspostavile profesionalne razvojne agencije. Ove **funkcionalne agencije** bi bile u zajedničkom vlasništvu kantona i općina i imale bi efekta na objedinjavanje odgovornosti u jednoj instituciji, uz angažman relevantnih vlasti (i, možda, NVO) ovisno o njihovim resursima³⁴. Korištenje funkcionalnih agencija u lokalnom ekonomskom razvoju „pokazalo se veoma popularnim u cijelom nizu zemalja i mjesta“ u posljednjih 25 godina³⁵. One se po veličini, obimu i funkciji razlikuju i mogu se prilagoditi lokalnim okolnostima. One bi omogućile ciljanje posebnih potpora sa viših nivoa vlasti i mogle bi privući i druga finansijska sredstva³⁶. Postoji širi opseg opcija za dodjelu potpora. Povrh toga, grantovi bi mogli biti korišteni za poticanje drugih organizacijskih opcija, kao što je spajanje javnih preduzeća i dioničkih društava između općina i između općina i kantona.
- ii. Od kantona bi se moglo tražiti da izrade **Sporazume o razvoju javnih usluga** (PSDA, za 3-5 godina) koji bi se obnavljali i o čijem napretku bi se izvještavalo svake godine kako bi se mogli dobiti odgovarajuće potpore (grantovi) od Ministarstva za lokalnu upravu. Ovi PSDA bi se razlikovali od uobičajenog seta strategija zato što bi ih trebali

34 Funkcionalne agencije se razmatraju dalje u Dijelu D ovog poglavlja i Aneksu B.

35 OECD/Mountford D. 2009. Organising for local development: The role of local development agencies. Summary Report. str:2.

36 Svaki kanton navodi da ima Strategiju lokalnog ekonomskog razvoja, ali gotovo sve općine navode da nisu propisno konsultirane u izradi tih strategija i da većina strategija zapravo „stoji u ladicama“. Pet regionalnih razvojnih agencija je uspostavljeno početkom 2000. godine, i većina njih je i dalje aktivna u nekom smislu.

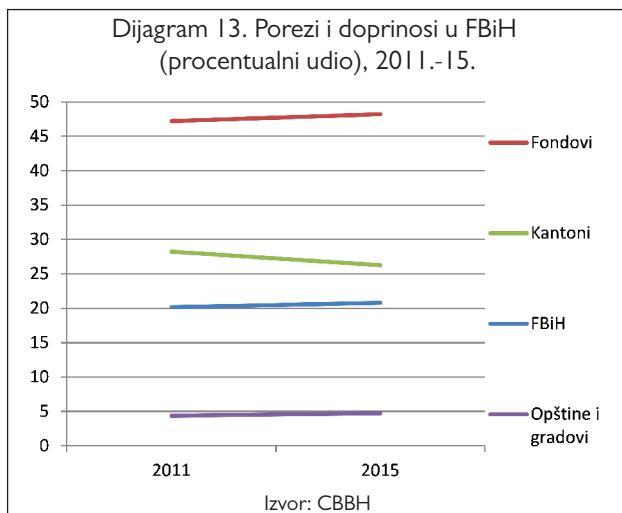
potpisati svi, ili možda većina, načelnika općina svake godine prije nego što se potpore mogu dodijeliti. Dakle, to bi bio poticaj kantonima da u potpunosti konsultiraju općine o tome kako dalje i o koordinaciji aktivnosti. Građani bi bili upoznati s tim ko je odgovoran za koju funkciju. A kantoni bi mogli koristiti, sa svoje strane, ovaj sporazum (i subsidijarne grantove) da ohrabre općine da zajedno rade u pružanju nekih javnih usluga ili stvore/angažiraju zajednička javna komunalna preduzeća.

- iii. U nekim područjima, ovi sporazumi bi trebali imati oblik **mrežnih razvojnih planova** za cijeli kanton – kao što je zdravstvo (gdje planovi za razvoj i integraciju zdravstvenih centara često nisu operativni) i u području javnog reda i sigurnosti (gdje lokalne jedinice civilne odbrane često nisu u potpunosti integrirane u nadziranje, a često nema ni regionalnih planova za borbu protiv požara). Dok ovi kantonalni mrežni razvojni planovi jesu važni sami po sebi, oni su također ključni prvi korak ka širim entitetskim razvojnim planovima koji bi težili postizanju veće efikasnosti u korištenju resursa. Nadalje, obzirom da bi kantonalni planovi predstavljali inpute u šire mreže na entitetskom nivou, trebali bi biti razvijeni u konsultaciji sa relevantnim sektorskim ministarstvom. Takvih planova, nažalost, nema u područjima zdravstva i policije (o čemu se raspravlja kasnije).

2. Vertikalna raspodjela sredstava

Postoji široko rasprostranjeno nezadovoljstvo vertikalnom raspodjelom sredstava između centralne vlasti, kantona i općina. Preko 80 posto lokalnih vlada ne misli da je vertikalna raspodjela pravična. Tokom konsultacija, većina općina je protestirala da ne dobivaju dovoljna sredstva da izvršavaju nadležnosti koje su im dodijeljene. Nadalje, dok kantoni imaju dobro definiranu osnovicu prihoda od čega je gotovo 90 posto prikupljeno iz poreza (direktnih i indirektnih, a ostalih 10 posto se prikupi kroz lokalne administrativne takse i kazne), općine dobivaju samo 40 posto svog prihoda iz poreza koji se prikupljaju na višim nivoima, prikupljaju gotovo 10 posto od poreza za prijenos imovine i generiraju preostalih 50 posto vlastitim nastojanjima i resursima (uključujući naknade i takse). U prosjeku, omjer između kantonalnih prihoda sa kombiniranim općinskim prihodima je 2,5:1, što rezultira time da kantoni dominiraju agendom pružanja usluga. A kantoni ne daju gotovo nikakve potpore direktno svojim općinama (mada često sufinansiraju kapitalne projekte)³⁷.

37 Grantovi sa viših nivoa vlasti čine samo 4 posto općinskih prihoda.



Teško je dati sveobuhvatnu analizu pravičnosti vertikalne raspodjele prihoda u FBiH. Sistem jednostavno nije dovoljno jednoobrazan da bi dozvolio takvu analizu. Nadalje, kao što se razmatra u posljednjem dijelu, potrebno je obaviti temeljiti razgovor između svakog kantona i općina u tom kantonu u pogledu lokalne raspodjele i finansiranja usluga – što bi bilo uključeno u predloženi PSDA. Postoji već mnogo dokaza o varijacijama između kantona – pri čemu neke kantonalne vlade preuzimaju odgovornost za više (ili manje) usluga od ostalih, a tri kantona daju više od minimalnih potpora (34,46 posto) iz poreza na lični prihod općinama - o vlastitom trošku³⁸. U konačnici, najbolje je da vertikalna raspodjela prihoda unutar kantona bude razriješena na tom nivou. Treba zapaziti (Dijagram 13) da su općine imale blago povećanje svog udjela općih prihoda iz poreza i doprinosa u periodu 2011.-15., čak i kada su kantoni bilježili pad svog udjela u visini od dva procentna poena. Ali postoje tri systemska pitanja u pogledu vertikalne raspodjele sredstava u FBiH koje treba rješavati na entitetskom nivou:

i. Revidiranje servisiranja stranog duga

Veliki su prigovori – kako od kantona tako i od općina – da se servisiranje javnog duga izuzima iz prihoda od indirektnih poreza (koje prikuplja državna Uprava za indirektno oporezivanje) prije nego što preostale prihode raspodijeli entitetska vlada na dva niža nivoa vlasti (i samom entitetu). Niži nivoi vlasti prigovaraju da su kao rezultat toga prisiljeni otplaćivati dugove „od kojih oni sami nisu imali koristi“. Kroz ovaj mehanizam, kantoni su pretrpjeli „pad“ prihoda od gotovo 300 miliona KM 2016. godine (više od

38 Šest od deset kantona koriste propisani udio prihoda od poreza na dohodak (odnosno 65,54% kanton – 34,46% općina). Četiri kantona imaju drugačije udjele: Zapadnohercegovački kanton: 50% kanton – 50% općine; Srednjobosanski kanton: 60% kanton – 40% općine; Hercegovačko-neretvanski kanton: 60,99% kanton – 39,01% općine; i Kanton Sarajevo: 98,21% kanton – 1,79% općine.

10 posto ukupnih prihoda), a općine su bile lišene oko 40 miliona KM (oko 5 posto ukupnog prihoda). U 2016. godini, otplata vanjskog duga efektivno je smanjila kantonalni udio u ukupnim prihodima UIO (od zakonom definiranih) 51,5 posto na 43,2 posto i smanjila općinski udio od (zakonom definiranih) 8,4 posto na 7,1 posto. Nadalje, ova procedura servisiranja duga doprinosi nepredvidivosti godišnjih kantonalnih i općinskih prihoda (koji su već donekle nepredvidivi). Kada su zahtjevi za servisiranje duga visoki, iznos koji ostaje za niže nivoe vlasti obavezno se smanjuje (a to u velikoj mjeri objašnjava pad u kantonalnom udjelu prihoda i veći udio centralnog nivoa u Dijagramu 13).

U skladu sa prijedlozima drugih međunarodnih institucija, imalo bi više smisla da se dug servisira iz entitetskog udjela prihoda UIO. To bi pojednostavilo sistem i učinilo ga transparentnijim te smanjilo nepredvidivost prihoda³⁹. Međutim, entitetska centralna vlada nema poreznu osnovicu drugačiju nego niži nivoi vlasti i stoga će entitetska vlada trebati uzimati veći udio prihoda ako će sama servisirati dugove. A Tabela 4 (dolje) sadrži ilustrativni prijedlog kako bi to moglo funkcionirati. Ako, na primjer, servisiranje duga mjereno sa 15 jedinica od 115 jedinica prihoda UIO raspodijeljenih FBiH, sadašnja procedura bi oduzela tih 15 jedinica prije raspodjele preostalih 100 u odgovarajućim omjerima – 36,2 posto centralnoj vladi, itd. Po novom sistemu, centralna vlada dobiva veći udio prihoda (44,5 posto umjesto 36,2 posto u Novom sistemu I primjer dolje) kako bi omogućila da servisira strani dug, a drugi primaoci bi imali svoj udio smanjen u skladu s tim. Pregovori o novim udjelima bi, naravno, morali uzeti u obzir odgovarajući udio za servisiranje duga i fiksirati ga.

Novi koeficijenti u Tabeli 4 su osmišljeni da se postigne prihodovna neutralnost centralne vlade. Ali reforma sistema će također predstavljati priliku da se ukloni jedna anomalija u sadašnjem sistemu. Po sadašnjem sistemu, neki kantoni i općine moraju servisirati neke strane dugove kroz sporazume s krajnjim korisnikom sklopljene sa centralnom vladom, mada se iste otplate vrše kroz inicijalno smanjenje stranog duga („15“ u primjeru u Tabeli 4 gore). Tako, efektivno, kantoni i općine servisiraju ovaj dio duga po drugi put svake godine. Pretpostavljamo da to dvostruko plaćanje iznosi „2“ jedinice u primjeru u Tabeli 4. Anomalija bi najjednostavnije mogla biti uk-

39 Strategija upravljanja javnim finansijama u FBiH prepoznaje da „jačanje finansija nižih nivoa vlasti, zahtjeva unaprijeđen i transparentniji sistem raspodjele prihoda u Federaciji BiH, sa posebnim osvrtom na aranžmane za servisiranje vanjskog duga iz prihoda od indirektnih poreza. Vidjeti: Federalno ministarstvo finansija. 2017. Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji Bosne i Hercegovine. str:10.

Tabela 4: Vertikalna raspodjela prihoda UIO u FbiH

	Sadašnji sistem <i>procenat</i>		Novi sistem I <i>procenat</i>		Novi sistem II <i>procenat</i>	
Ukupni transfer UIO na FbiH	115		115		115	
Oduzimanje stranog duga	<u>15</u>		<u>--</u>		<u>--</u>	
Neto prihodi	<u>100</u>	100	<u>115</u>	100	<u>115</u>	100
Raspodjela centralnoj vladi	36	36,2	51	44,5	49	43,0
Raspodjela za ceste/autoputeve	4	3,9	4	3,4	4	3,4
Raspodjela kantonima	51	51,5	51	44,5	52	45,9
Raspodjela općinama	8	8,4	8	7,3	9	7,5
Raspodjela Gradu Sarajevu	1	0,2	1	0,2	1	0,2

lonjena zadržavanjem sporazuma sa krajnjim korisnikom, ali „oduzimanjem“ ovog dvostrukog plaćanja iz raspodjele za centralnu vladu po tom novom sistemu. Kada bi se to uradilo, procenat raspodjela kantonima i općinama ponovo bi bio viši (45,9 i 7,5 posto respektivno po Novom sistemu II u Tabeli 4). Ovo bi predstavljalo umjereno povećanje u ukupnoj raspodjeli prihoda UIO na vlade ispod federalnog nivoa.

Naravno, pregovori o novom sistemu ni predstavljali priliku da se razmotre druga pitanja vezana za efikasnost, transparentnost i pravednost u sistemu raspodjele prihoda. A to bi uključilo pitanja horizontalne raspodjele (kako se razmatra u dijelu 3 dolje). O ovome treba ozbiljno razmisliti, a značajna tehnička pomoć od MMF-a i drugih možda će biti potrebna prije nego što se postigne zadovoljavajuće rješenje. Međutim, prilika da se ukloni ova anomalija dvostrukog plaćanja (koje je gore razmatrano) bi barem osigurala da kantoni i općine imaju neto dobitak iz novog sistema, a to će omogućiti ukupne pregovore o novom paketu finansiranja lokalnih vlasti.

ii. Smanjenje parafiskalnih naknada i taksi

Povećanje parafiskalnih naknada na nivou lokalne vlasti u posljednjih 10-20 godina vjerovatno je posljedica „jagme“ za sredstva – posebno na općinskom nivou. Općine su veoma odlučne u tvrdnji da nemaju dovoljno sredstava da ispune svoje tekuće obaveze i da imaju vrlo malo sredstava za ulaganja. S druge strane, potencijalni investitori žale se da ove takse ciljaju na poslovne subjekte i da su opterećujuće i nepredvidive – te su stoga prepreka za privatne investicije⁴⁰. Kao odgovor na taj problem investitora, nedavno je pripremljen registar svih parafiskalnih na-

knada i taksi (kako bi se povećala transparentnost, vidjeti Okvir 6) i gotovo 85 posto gradova i općina sada se slaže da je smanjenje parafiskalnih naknada potrebno da bi se potaklo veće investiranje.

Međutim, smanjenje parafiskalnih naknada bi istovremeno ograničilo pristup općina nezavisnom izvoru lokalnih prihoda – posebno za razvojne projekte. U krajnjoj instanci, svaki manjak finansiranja na općinskom nivou vodi do neuspjeha u realizaciji kapitalnih projekata i sada se svake godine izvrši manje od 70 posto planirane potrošnje. Kapitalni rashodi čine manje od 15 posto godišnjih izdataka na općinskom nivou (i 2-3 posto na kantonalnom), ali većina tih sredstava se odnosi na održavanje zgrada i puteva.

Ako bi sadašnji planovi da se ograniči broj fiskalnih naknada bili usvojeni, općine bi imale manjak prihoda od nekih 3-4 posto (u prosjeku). Ovo je znatno, ali gubitak nezavisnosti vjerovatno je važniji od samih iznosa. A način da se nadoknadi nedostatak nezavisnog finansiranja bio bi da općine (kantoni) imaju izbor da nametnu nadoplatu na porez na dohodak.

⁴⁰ Ovo je često istaknuto kao problem u „Bijelim knjigama“ koje objavljuje Vijeće stranih investitora u BiH.

Okvir 6: Rješavanje pitanja parafiskalnih naknada i taksu

U FBiH ne postoje jedinstven sistem niti jasna pravila u pogledu toga ko i kako utvrđuje tip, svrhu i iznos naknada i taksu ili način na koji se one prikupljaju. U posljednje tri godine, USAID-ov Projekat reforme fiskalnog sektora (FAR) preuzeo je na sebe zadatak da mapira i analizira sadašnju situaciju u pogledu prikupljanja naknada na sva tri nivoa vlasti. Prema njihovim najnovijim podacima, ukupno je na snazi barem 350 različitih naknada – prosječno oko 35 naknada po kantonu i u prosjeku po 20 naknada za svaku općinu i grad.¹

Kao dio ovog projekta, USAID je uspostavio Registar naknada koji pruža sveobuhvatni pregled svih naknada koje plaćaju preduzeća ili fizička lica kako bi tim osobama pružio informacije o neporeznim naknadama i poslovnom okruženju koje mogu očekivati. Ovaj Registar pokazuje nivo naknada, proceduru njihovog obračuna, utvrđivanje porezne osnovice kao i zakonske propise koji nisu usaglašeni između kantona u FBiH. Registar također otkriva da postoji problem kontinuiranog uvođenja novih naknada na svim nivoima vlasti. To, zauzvrat, ima krajnje negativan efekat na preduzeća i potencijalne investitore.

Kako bi se osnažilo poslovno okruženje i privukli investitori, FAR je identificirao 10 setova naknada za eliminaciju/racionalizaciju i 4 seta naknada za konsolidaciju u jedan.² To se odnosi na tri nivoa vlasti u FBiH. Prema procjenama FAR-a, preduzeća bi uštedjela 65 miliona KM godišnje.³ Nakon eliminacije ovih naknada, kantoni bi izgubili 22 miliona, a općine preko 23 miliona KM godišnje.

Kako bi se ponudilo održivo i sistematsko rješenje za problem povećanja i netransparentnosti tih naknada, FAR predlaže reguliranje polja naknada i taksu jednim krovnim zakonom na nivou FBiH. Taj zakon bi utvrdio i definirao tipove nadležnosti za uvođenje naknada i taksu, uključujući principe na kojima bi bili zasnovani. Oni bi ušli u registar naknada koji bi bio u Ministarstvu finansija FBiH i nijedna naknada koja nije u tom registru ne bi se zakonski mogla ubirati. Kantonima i lokalnim samoupravama bi onda bilo dozvoljeno da odluče o stopama/tarifama naknada u svojoj nadležnosti koje bi naplaćivali. Obaveza da naknade i takse budu uvedene isključivo po zakonu bi doprinijela pravnoj sigurnosti. .

¹ Za više informacija, vidjeti: USAID's Fiscal Sector Reform Activity, Report on the Implementation of the Reform of Fees in the FBiH (2017).

² Naknade predviđene za eliminaciju su: opće naknade za vode, naknade za članstvo u Turističkim zajednicama, naknade za znak firme, specijalne naknade za zaštitu od prirodnih i drugih katastrofa (dvije naknade) i naknade za javna skloništa. .

³ Kalkulacija uzima u obzir sadašnje naknade, bankovne provizije, kao i vrijeme potrebno za njihovu uplatu.

iii. Opcije za nadoplatu na porez na dohodak

Postoji potreba u FBiH da se proširi lokalna poreska autonomija i skupa sa tim i fiskalna odgovornost lokalnih vlada. Ovo trenutno nedostaje i sva rasprava je usredotočena na dobijanje većeg dijela centralnog raspodijeljenih prihoda, što stvara razdor. Prvi značajan korak prema većoj autonomiji prihoda bi predstavljala nadoplata na porez na dohodak. U srednjem roku, ozbiljna pažnja bi se trebala posvetiti uvođenju poreza na nekretnitne na stambene jedinice, kakav je trenutno slučaj u RS.

Nadoplata na porez na lični dohodak sve je popularniji instrument lokalnog oporezivanja. Zemlje saveznog, regionalnog i unitarnog uređenja koriste ga za finansiranje rada svojih regionalnih i lokalnih vlasti.⁴¹ Ove nadoplate imaju nekoliko specifičnih karakteristika zbog kojih postaju sve popularnije. Uz relativno niske porezne stope, nadoplate mogu generirati značajne prihode obzirom na veličinu porezne osnovice. Loka-

lne samouprave bi uživale autonomiju u pogledu utvrđivanja vlastitih marginalnih poreskih stopa. Time se stvara odgovornost na lokalnom nivou, gdje se vlastima dozvoljava da porezno opterećenje prilagođavaju shodno promjenama u očekivanim rashodima. Prema toj odgovornosti, dodatnu nadoplatu plaćaju stanovnici lokalne zajednice u kojoj se prihod ostvaruje. To zahtijeva utvrđivanje poreznih obveznika prema njihovom mjestu prebivališta. (za više informacija, vidi Aneks C).

Srednjoročno gledano, nadoplata do najviše 2-3 posto mogla bi se koristiti za finansiranje proširenja opsega i kvaliteta usluga, omogućujući poreznim obveznicima da uporede, u perspektivni, koristi koje imaju od javnih rashoda i novaca koji im se uzima iz džepova. Time bi se potaknula konkurenciju između općina, a porezne bi se obveznike nagnalo da više pažnje posvete općinskim, odnosno kantonalnim planovima rashoda. Kratkoročno, nadoplata na porez na dohodak može nadomjestiti gubitak prihoda od parafiskalnih nameta. Prihodi ostvareni kroz nadoplatu od

⁴¹ Među njima su Kanada, Danska, Švajcarska, Španija, Italija i Koreja.

I posto bio bi gotovo jednak (23 miliona KM) prihodima koji bi se izgubili prema sadašnjim planovima i bez općeg povećanja opterećenja poreznih obveznika.

3. Horizontalna raspodjela prihoda

Horizontalna raspodjela prihoda, koja je regulirana Zakonom o raspodjeli javnih prihoda u FBiH, izaziva veliko nezadovoljstvo. Dvije trećine općina i kantona se „slažu“ ili „veoma slažu“ da je raspodjela nepravična. Iz razgovora s različitim kantonima jasno proizilazi da kantoni imaju različito poimanje šta se sistemom nastoji postići i koje finansijske principe Zakon nastoji provesti. Ti principi mogu biti: (i) derivacija (gdje se prihodi vraćaju izvoru od kojeg su naplaćeni); (ii) izjednačavanje prihoda (gdje se lokalna fiskalna sredstva trebaju izjednačiti uprkos razlikama u poreznoj osnovici); (iii) izjednačavanje rashoda (gdje se kompenziraju veći demografski ili drugi troškovi usluga; i (iv) razvojne potrebe (gdje siromašnija područja dobivaju više sredstava kako bi im se omogućilo da sustignu druge)⁴². Zapravo, sistem za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza koji se trenutno koristi mješavina je svih ovih principa i često nije jasno u kojoj mjeri se ti principi nastoje provesti⁴³. Drugo pitanje koje izaziva nezadovoljstvo je to što se porez na dobit plaća kantonima u kojima se nalaze sjedišta privrednih subjekata, a ti kantoni (često Sarajevo) nisu nužno mjesta u kojima se odvija proizvodna djelatnost privrednih subjekata.

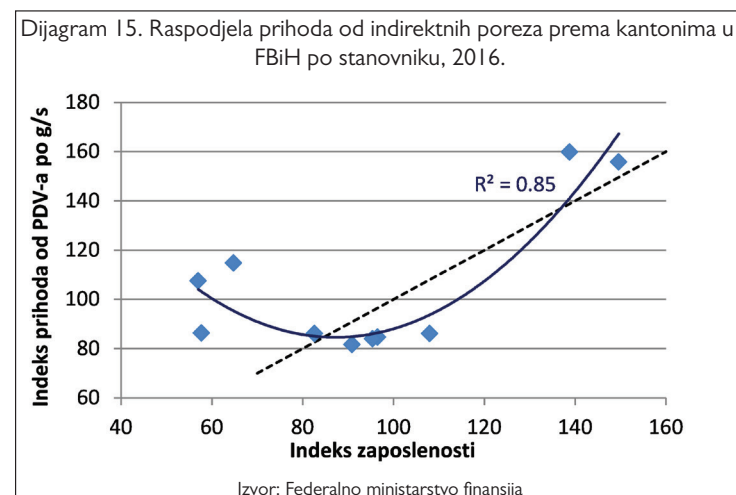
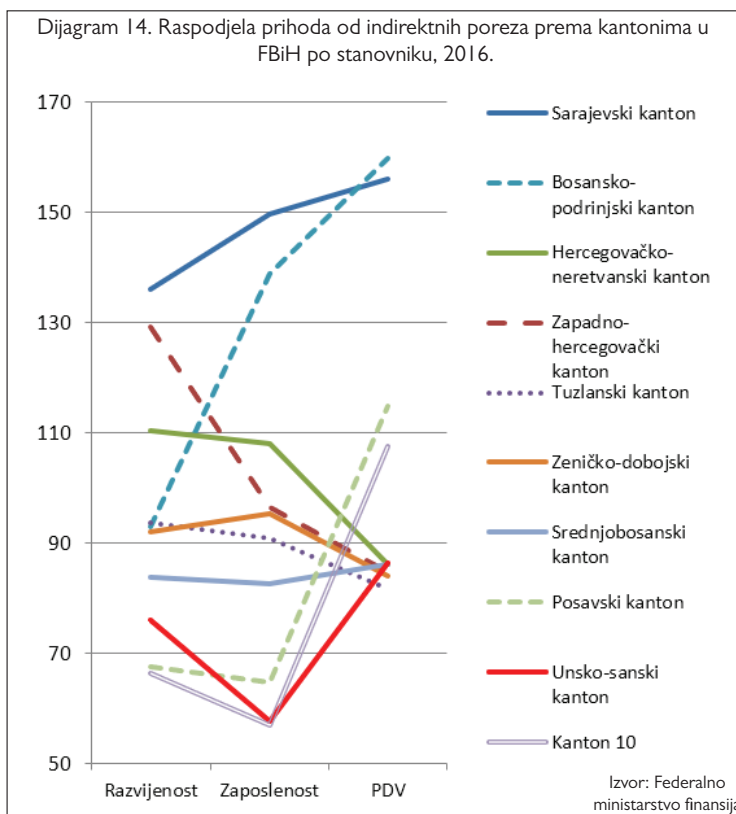
i. Horizontalna raspodjela prihoda od indirektnih poreza prema kantonima

Dijagram 14 prikazuje rezultate svih deset kantona, koristeći tri indeksa – indeks razvoja i indeks zaposlenosti koji koristi Ministarstvo finansija i indeks prihoda od PDV-a po glavi stanovnika (gdje je 100 prosječna alokacija prihoda od PDV-a po glavni stanovnika u čitavoj FBiH)⁴⁴. Jasno je da raspod-

42 SOG FBiH tvrdi da je neravnomjeran razvoj lokalnih zajednica posljedica nepravredne raspodjele resursa među različitim lokalnim samoupravama.

43 Prema postojećem sistemu prihodi od indirektnih poreza se raspoređuju među kantonima koristeći: (i) formulu koja se temelji na broju stanovnika, površini i broju školske djece (mjere potreba); koje se potom (ii) uvećavaju za posebne koeficijente u slučaju 4 kantona, koji odražavaju njihovu ekonomsku veličinu (mjera derivacije) ili nerazvijenost. Slično tome, općine dijele prihode na osnovu broja stanovnika, površine, broja školske djece i stepena razvijenosti.

44 Napominjemo da to ne znači da rezultati za deset kantona u prosjeku iznose 100. Zapravo, oni su u prosjeku 105.



jela prihoda od PDV-a često izgleda kao da povećava razlike u kapacitetu (umjesto da ih smanjuje). Linije dijagrama se značajno udaljavaju za dva kantona-stoga, povećavajući razlike- dok se približavaju za većinu ostalih i imaju tendenciju da smanjuju razlike fiskalnog kapaciteta.

Ova karakteristika sistema dodatno je razmotrena u Dijagramu 15, gdje se prihodi od PDV-a po glavi stanovnika direktnije porede s indeksom zaposlenosti. Korelacija između ova dva seta podataka je zapanjujuća, ali samo kada se koristi polinomialna funkcija koja je relativno ravna pri nižim vrijednostima, a okomitija pri višim vrijednostima. To implicira da se kapacitet prihoda (mjeren indeksom zaposlenosti) izjednačava za kantone s nižim kapacitetom (naročito, za tri „najslabija“ kantona). Međutim, dva najjača

kantona (koji su vrlo blizu isprekidane linije) ne doprinose ovom izjednačavanju⁴⁵. To ukazuje da je sistem raspodjele blago baziran na principu izjednačavanja u segmentu kantona s nižim kapacitetima prihoda, dok se kod većih kapaciteta bazira na principu derivacije, naročito za dva najjača kantona. Drugim riječima, relevantni principi raspodjele mijenjaju se shodno različitim rasponima kapaciteta.

Ovaj čudni rezultat posljedica je posebnih koeficijentata koji u velikoj mjeri diktiraju konačnu raspodjelu (i naročito pogoduju dvama najjačim kantonima na Dijagramu 15). Dakle, složeni sistem raspodjele, osim što je nejasan u pogledu principa raspodjele koji se koriste, također se čini da ne počiva na stabilnim načelima nego da primjenjuje naizmjenično princip izjednačavanja i princip derivacije ovisno o različitim rasponima kapaciteta. I upravo zbog nedostatka transparentnosti, ovaj princip je doveo do gotovo univerzalnog nezadovoljstva kompliciranim sistemom. Općenito gledano, sistem je u suprotnosti sa osnovnim standardom javnih finansija koji kaže da način raspodjele javnih sredstava mora biti jasan i pouzdan.

Neki kantoni (naročito Sarajevo, vidi Okvir 7) tvrde da je ono što dobiju prema postojećoj raspodjeli znatno ispod njihovog doprinosa ukupnim indirektnim porezima koji su predmetom raspodjele. Drugi tvrde da sistem ne postiže željeno izjednačavanje kantona, a posebno se protive koeficijentima povećanja koji su postojećom formulom dodijeljeni nekim kantonima⁴⁶. U konačnici kritike proizlaze iz nejasnoće i netransparentnosti postojećeg sistema. Trenutna formula nije transparentna zato što su tri različita principa - iako svi opravdani (povrat prihoda prema mjestu naplate po osnovu derivacije, horizontalno izjednačavanje i posebni entitetski ciljevi uzimajući u obzir broj kantona) - sastavljena u jedan instrument.

Zbog toga formula i mehanizmi za raspodjelu prihoda između kantona moraju biti pojednostavljeni i ponovo ispregovarani. U skladu sa nedavnim preporukama MMF-a, a u pokušaju razjašnjenja izračuna na kojem sistem počiva, postojeći sistem bi se mogao zamijeniti s dva stuba: **Stub 1** bi u najvećoj mogućoj mjeri raspoređivao prihode u skladu sa principom derivacije dok bi **Stub 2** bio posvećen smanjenju fiskalnog jaza između iskazanih rashodovnih potreba i prihodovnih kapaciteta među kantonima. Postojeći

45 Na dijagramu 15, isprekidana linija predstavljala bi raspodjelu sredstava od indirektnih poreza prema kapacitetu, gdje bi potpuno izjednačavanje prihoda sve kantone smjestilo u horizontalnu ravan, odnosno na vrijednost od (blizu) 100.

46 Zakon trenutno osigurava posebne koeficijente za tri kantona, koji odražavaju njihove posebne okolnosti i državne ciljeve. To su BPK Goražde (1,8), Kanton 10 (1,1) i Posavski kanton (1,5). Sarajevu je dodijeljen koeficijent 2,0 koji odražava njegov status glavnog grada i činjenicu da se veći iznos prihoda ubire upravo u tom kantonu. (Ostalih šest kantona imaju koeficijent 1,0).

sistem koji počiva na **koeficijentima bi se ukinuo**, a umjesto toga uspostavio bi se sistem **posebnih potpora** (grantova) kako bi: (i) pokrio neke posebne rashodovne potrebe (kao što su troškovi glavnoga grada); (ii) osigurao sredstva za entitetske prioritete, uključujući, možda, osiguranje minimalnih sredstava za manje kantone; i (iii) promovirao razvoj i provedba instrumenata/institucija predloženih u dijelu I (gore) kako bi se prevazišli problemi s dodjelom nadležnosti. Ovi instrumenti/institucije bi obuhvatali funkcionalne agencije, sporazume o razvoju javnih usluga i planove sektorskih mreža.

Tabela 5 daje ilustraciju razlika koje bi postojale između novog i postojećeg sistema (a temelji se na pojednostavljenoj pretpostavci da je populacija u svim kantonima jednaka). Postojeći sistem: (i) pravi neke manje prilagodbe prema površini i broju djece u školama; (ii) potom efektivno dijeli ukupnu masu sredstava sa 12,4 (zbir koeficijenata); i (iii) distribuirao novac u skladu sa tim koeficijentima. Konačna raspodjela je u praksi vrlo bliska odnosu između izvornih koeficijenata⁴⁷.

Novi sistem bi: i) prvo izdvojio određene prihode koji bi se koristili za posebne potpore (kao što je ranije spomenuto); zatim (ii) raspodijelio preostale prihode između dva stuba u nekom omjeru (koji treba razmotriti i dogovoriti); i (iii) rasporedio sredstva u okviru svakog stuba u skladu sa nekim usaglašenim omjerima derivacije i fiskalnog jaza. U Tabeli 5 se pretpostavlja da bi se 15/100 sredstava izdvojila za potpore, dok bi se stubovi derivacije i izjednačavanja finansirali u omjeru 70:30.

Novi pregovori o sistemu raspodjele među kantonima biće izuzetno teški (blago rečeno), a predlaganje konačnog rješenja izlazi van dometa ovog Izvještaja. Međutim, prilikom pregovora, u razmatranje treba uzeti sljedeće kriterije i prijedloge:

- a) Možda će trebati predvidjeti prelaznu fazu kojom bi se ublažio uticaj svake neto pre-raspodjele;
- b) Preporučuje se postepeno mijenjanje odnosa finansiranja stubova u periodu od nekoliko godina;
- c) Jednostavnost sistema ne bi trebalo ugroziti uvođenjem brzih rješenja u posljednji tren (kao što se desilo sa postojećim koeficijentima koji su navodno trebali biti privremene prirode);

47 Odnos između alokacija za Sarajevo i Tuzlu u 2016. Godini, na primjer, bio je 1,91 / 1; što je vrlo blizu relativnih koeficijenata od 2/1. To pokazuje da su prilagodbe prema površini i broju učenika tek nekih 5% konačne alokacije. Drugim riječima, koeficijent određuju najveći dio raspodjele među kantonima.

Okvir 7: Prijedlozi kantona u vezi sa raspodjelom prihoda od indirektnih poreza

Derivacija v. izjednačavanje: Ilustracija različitih mišljenja

Vlada KS je 2016. godine naručila studiju pod nazivom „Procjena položaja Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH“. Sljedeće godine, vlada Zeničko-dobojskog kantona naručila je sličnu studiju posvećenu svom položaju u raspodjeli prihoda.

Ove dvije studije nude vrlo živopisan i simboličan primjer različitih perspektiva koje dominiraju raspravom o raspodjeli javnih prihoda u FBiH. Sve se svodi na raspravu o temeljnom principu koji bi trebao dominirati raspodjelom prihoda. Jedni zagovaraju princip derivacije, odnosno da se prihodi trebaju vratiti kantonima gdje su porezi plaćeni, dok drugi zagovaraju veće izjednačavanje i realokaciju sredstava od bogatijih prema siromašnijim kantonima. Potonju ideju, koju zagovara zenička studija, podržavaju i Tuzlanski i drugi kantoni.

Osnovno načelo koje ističe studija KS je da porezne prihode treba trošiti tamo gdje su ostvareni rashodi, s obrazloženjem da teret indirektnih poreza nesumnjivo pada na krajnjeg potrošača zbog čega bi se prihod trebali vratiti onima koji su ih zapravo i platili. Studija tvrdi da bi tek nakon što se ispuni ovo načelo bilo prihvatljivo preraspoređivanje prihoda, u mjeri u kojoj je to potrebno, za ispunjavanje drugih načela.

Studija ističe primjer Njemačke, koja prepoznaje potrebu preraspodjele sredstava iz bogatijih prema siromašnijim pokrajinama, ali koja „trajno ne umanjuje finansijsku sposobnost bogatijih pokrajina“.

Prema ovoj studiji, Kanton Sarajevo dobija 29% svih naplaćenih indirektnih poreza koji pripadaju kantonima, ali njihov udio u konačnoj potrošnji je 40%, dok njihov udio BDP-u FBiH iznosi 37%. Slijedom toga, studija predlaže da se kriterij raspodjele fokusira na udio svakog pojedinačnog kantona u BDP-u FBiH ili na ukupan iznos indirektnih poreza koje plaća krajnji korisnik u svakom kantonu, što bi ovaj kanton stavilo u još bolju poziciju od one u kojoj se trenutno nalazi.

S druge strane, studija koju je naručio Zeničko-dobojski kanton fokusira se na „temeljna načela fiskalnog federalizma“ odnosno fer raspodjelu javnih dobara, dugoročnu makroekonomsku stabilnost, proporcionalnost između dodijeljenih nadležnosti i raspoloživih javnih resursa i podršku onim kantonima koji imaju manje resursa sa ciljem ostvarenja uravnoteženijeg ekonomskog rasta.

Ova se studija protivi posebnim koeficijentima koje uživaju Kanton Sarajevo, Bosansko-podrinjski kanton Goražde i Posavski kanton. U slučaju Kantona Sarajevo, protivi se samoj osnovi po kojoj je ovom kantonu dodijeljen posebni koeficijent, s obzirom da je jedino opravdanje predviđeno Zakonom o pripadnosti javnih prihoda činjenica da Kanton Sarajevo ima posebne izdatke, bez bilo kakvog dodatnog pojašnjenja. Studija se, međutim, ne protivi horizontalnom izjednačavanju i podrži manje razvijenim kantonima, već činjenici da se raspodjela trenutno temelji na samo jednom kriteriju, a to je prihod od (starog) poreza na promet po glavi stanovnika.

Studija se nadalje protivi kriterijima koji se koriste za horizontalnu raspodjelu prihoda od indirektnih poreza između kantona koji se uglavnom temelje na demografskim parametrima – broj stanovnika, broj učenika u osnovnim i srednjim školama. Dakle, ne uzima u obzir specifičnu situaciju u svakom kantonu, kao što je fiskalni kapacitet, ekonomski razvoj, broj nezaposlenih, prosječna plata i broj penzionera.

Studija također ukazuje na razliku u ubiranju direktnih poreza, kao što je porez na dobit, koji dodatno pogoduje ekonomski jačim kantonima. Shodno tome, studija predlaže kriterije za raspodjelu koji bi se zasnivali na „indeksu snage resursa“ svakog kantona, zalažući se za veće izjednačavanje i kao primjer naglašava sistem koji se trenutno primjenjuje u Švicarskoj.

Tabela 5: Horizontalna raspodjela prihoda od indirektnih poreza prema kantonima

	Postojeći sistem	Novi sistem	
Alokacija kantonima	100	100	Alokacija kantonima
<i>Podijeliti sa zbirom koeficijenta</i>	12,4	<u>15</u>	<i>Odbiti potpore (npr. 15%)</i>
= Jedinica alokacije	8,1	<u>85</u>	Alokacija stubovima
Alokacija za 6 kantona (6,0)	48,4	59,5	Alokacija za 1. stub (npr. 70%)
Alokacija za Sarajevo (2,0)	16,1		- prema principu derivacije
Alokacija za BPK (1,8)	14,5	25,5	Alokacija za 2. stub (npr. 30%)
Alokacija za PK (1,5)	12,1		- prema fiskalnim potrebama
Alokacija za Kanton 10 (1,1)	<u>8,9</u>	<u>85,0</u>	(možda sa nekim minimumom)
	<u>100</u>	<u>85,0</u>	

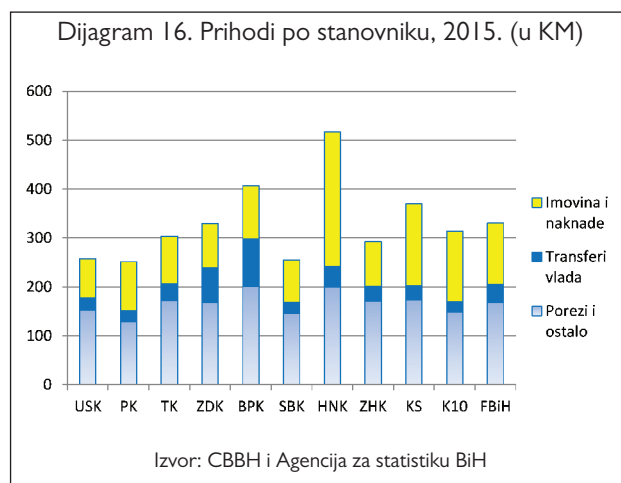
- d) Povećana raspodjela prihoda od indirektnih poreza koja se predlaže u dijelu 2 (gore) kako bi se eliminirala dvostruka otplata duga – koja iznosi oko 1,5 posto prihoda od indirektnih poreza u slučaju kantona – može se koristiti kao argument u pregovorima koji će osigurati pozitivan ishod. Vlada FBiH će možda željeti povećati iznos sredstava koji se dodjeljuje kantonima i općinama u nastojanju da osigura sporazum.
- e) Sistem potpora (grantova) bi se pregovarao u isto vrijeme kada i raspodjela prema stubovima 1 i 2, a kantonima bi se dala prilika da povećaju prihode kroz energično traženje potpora.
- f) Mogućnost nadoplate na porez na dohodak se može uvesti u isto vrijeme; i
- g) Istovremeno se može revidirati i geografska raspodjela prihoda od poreza na dobit (vidi dolje).

Jasno je da će pregovori o revidiranju sistema raspodjele prihoda u FBiH biti zahtjevan zadatak i stoga bi ga trebalo uraditi u konsultacijama s međunarodnim finansijskim institucijama i drugim relevantnim akterima. Međutim, općenito gledajući, revidiranim pristupom treba nastojati smanjiti složenost i netransparentnost formule za raspodjelu. Imenovanje ministra za lokalnu upravu bi bilo korisno u nadgledanju ovih pregovora i raspodjele nekih od posebnih grantova.

ii. Horizontalna raspodjela prihoda od indirektnih poreza prema općinama

Ekonomске, demografske i druge razlike među općinama izraženije su nego među kantonima, a to komplicira izbor odgovarajuće formule horizontalnu raspodjelu prihoda. U Federaciji je 79 općina i gradova koji se mnogo uzajamno razlikuju po veličini, broju

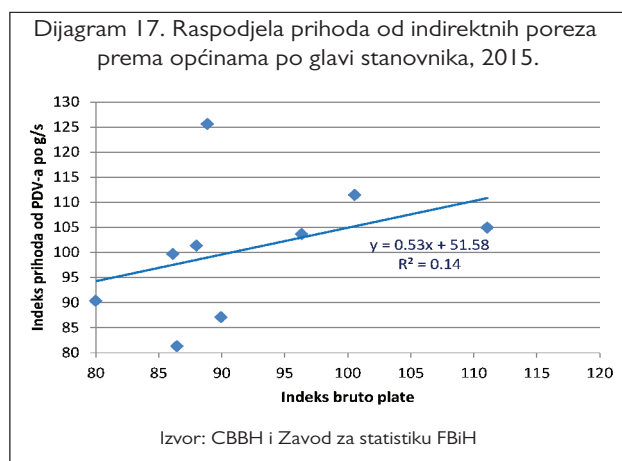
stanovnika, ekonomskoj osnovi i potrebnim javnim uslugama. Nejednakost u fiskalnom kapacitetu je također velika, s prihodima od poreza na dohodak koji su koncentrirani u glavnim gradovima kantona i urbanim područjima. Općenito gledajući, u 2015. godini porezni prihodi u općinama (uključujući i porez na imovinu) iznosili su 170 KM po osobi u FBiH, a taj je iznos varirao od 130 KM u Posavini do 200 KM u Hercegovačko-neretvanskom kantonu i BPK (vidi Dijagram 16). Transferi s drugih nivoa vlasti su uveliko varirali, ali glavna razlika u prihodima bila je od prihoda od poreza na imovinu i različitih naknada.



Ovi obrasci ukazuju na neke vrlo različite prioritete i razlike u međuvladinim odnosima među kantonima. Oni ponovo ukazuju da mnoga pitanja vezana za dodjelu nadležnosti i finansiranje općina treba riješiti na kantonalnom nivou (gdje kantoni već imaju mogućnost da dodjele veći udio prihoda od poreza na dohodak i poreza na dobit općinama). Tamo gdje postoje razlike u prihodima općina unutar određenog kantona nije jasno da li bi izjednačavanje na nivou entiteta moglo pomoći da se prevaziđu te razlike. U svakom slučaju, kod utvrđivanja formule koja bi se mogla

primijeniti na sve općine, trebalo bi obaviti opsežnije konsultacije i napraviti dublju analizu od analize date u ovom Izvještaju.

Iz perspektive entiteta, raspodjela prihoda od indirektnih poreza provodi se prema složenoj formuli koju svake godine izračunava Ministarstvo finansija FBiH⁴⁸. Formula u obzir uzima i rashode i razvojne potrebe, a raspodjela prihoda je mnogo ravnomjernija nego prema kantonima. Prosječni prihodi u općinama razlikuju se za faktor 1,5 od najviših do najnižih (u poređenju s faktorom 2 za kantone) i manje korelacije između prihoda i fiskalnog kapaciteta - mjereno, npr. prosječnim bruto plaćama u kantonu (vidi Dijagram 17)⁴⁹. Međutim, bilo bi poželjno uvesti formulu koja se temelji na istom pristupu koji se koristi za kantone. Na primjer, mogla bi se primijeniti formula s dva stupa, s omjerom 10 posto za stub derivacije i 90 posto za stup izjednačavanja (vidi Aneks C za više detalja).



iii. Ravnomjerno raspoređivanje prihoda od poreza na dobit kantonima i dostupnost tih sredstava općinama

Prihode od poreza na dobit, osim poreza koji se naplaćuje od institucija poput banaka, osiguravajućih kuća i elektroenergetskog sektora Federacija

48 Prihod se određuju prema formuli koja se temelji na sljedećim omjerima:

- 68% na osnovu broja stanovnika jedinice lokalne samouprave;
- 5% na osnovu broja površine jedinice lokalne samouprave;
- 20% na osnovu broja učenika u osnovnim školama;
- 7% na osnovu stepena razvijenosti općina, definiranih indeksom razvoja.

Formula obuhvata koeficijent koji odražava posebne potrebe za izdacima jedinica lokalne samouprave čija populacija prelazi 60.000. Ovaj koeficijent je 1,2. Ova formula također uključuje koeficijent koji odražava posebne potrebe za izdatke jedinica lokalne samouprave koje su odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola. Ovaj koeficijent je 1,5 i primjenjuje se na broj učenika osnovnih škola.

49 Sarajevo je izuzeto iz ove formule, jer općine imaju drugačiju ulogu.

BiH raspoređuje kantonima. Kantonima je data mogućnost da, po vlastitom nahođenju, dijele dio svojih prihoda sa svojim općinama. Većina kantona, međutim, ne koristi ovu opciju (i porez na dobit čini manje od 0,04 % prihoda općina).

Međutim, porez na dobit predstavlja veoma značajan potencijal i omogućava poticaje za lokalni rast. Kada bi općine imale pravo na unaprijed određeni dio prihoda od poreza na dobit, to bi pomoglo rebalansiranje poreznih prihoda između kantona i općina i povećalo bi sposobnost općina da ispune svoje odgovornosti, a naročito one iz segmenta promoviranja politike rasta.

Rebalans bi također pružio priliku da se modificira raspodjela prema kantonima. Trenutno, kompanije porez na dobit plaćaju u svojim sjedištima, a od prihoda koriste imaju samo oni kantoni u kojima se nalaze sjedišta tih firmi ali ne i kantoni u kojima se odvija proizvodnja i koji stvaraju profit i snose troškove. To dovodi do prostorne koncentracije prihoda i negativno utječe na kapital, zanemarujući doprinos nekih kantona u proizvodnji.

Sistem raspodjele prihoda od poreza na dobit prema mjestu proizvodnje bio bi efikasniji i pravedniji. To se može ostvariti raspodjelom prihoda od poreza prema ukupnom iznosu plata isplaćenih u svakom pogonu ili uredu firme i/ili prema odgovarajućem broju zaposlenika. Veliki broj zemalja koristi ovaj sistem za raspodjelu poslovnih poreza, jer sistem zahtijeva informacije koje su već dostupne u firmama.

Raspodjela prihoda od poreza na dobit među pojedinačnim općinama može se temeljiti na sličnim načelima, kombinirajući derivaciju s pravednijom raspodjelom prihoda. Primjera radi, jedna trećina ukupnog općinskog udjela mogla bi se dodijeliti općinama u kojima dešava proizvodnja, a preostale dvije trećine mogu se raspodijeliti među svim općinama prema broju njihovih stanovnika, odnosno obrnutom razvojnom pokazatelju ili nekoj drugoj kombinaciji ovih dvaju principa.

4. Planiranje i odgovornost

Postoji prostor za značajna poboljšanja u pogledu planiranja i odgovornosti u lokalnoj upravi u FBiH.

i. Izazovi

Uz nedoumice oko nadležnosti, mnogo je frustracija zbog nedostatka koordinacije između budžeta na različitim nivoima vlasti, što dovodi do kašnjenja u odobravanju i isporuci sredstava za sufinansiranje projekata zbog čega se projekti često odgađaju ili otkazuju nakon što se prethodno uloži mnogo vremena i energije u planiranje. Prisutan je percipirani

nedostatak transparentnosti u postupku odobravanja potpora i sufinansiranja sa viših razina te je opća percepcija da je postupak odobravanja politički motiviran. Zabrinjavajuće je da 28 posto gradova i općina navodi političko uplitanje u odluke o troškovima kao najveću prepreku povećanju fiskalnog prostora i smanjenju rashoda. Općenito govoreći, budžetsko izvršenje se često značajno razlikuje od plana, što potkopava povjerenje u sam proces planiranja.

Slabosti u procesu izvršenja budžeta često dovode do kršenja fiskalnih pravila koja primjenjuje centralna vlast (a takva se kršenja malo ili nimalo sankcioniraju). Prema Svjetskoj banci, upravljanje javnim finansijama ugroženo je ne samo hroničnim fiskalnim deficitima već i ogromnim neizmirenim dospjelim obavezama u svim dijelovima javnog sektora u BiH. Iako precizan iznos neizmirenih dospjelih obaveza nije poznat, postoje naznake da se radi o ogromnim iznosima, naročito na nižim razinama vlasti. Dospjele neizmirene obaveze proizlaze iz nerealnih budžeta i lošeg upravljanja novčanim tokovima, slabostima u sistemu fiskalnog izvještavanja, kao i lošeg upravljanja firmama u državnom vlasništvu. Akumulirane neizmirene dospjele obaveze ugrožavaju održivost javnih finansija uslijed neočekivanih računa i viših troškova roba i usluga. Izvještavanje i praćenje dospjelih neizmirenih rashoda je slabo i Svjetska banka već provodi terenski rad na kantonalnoj razini u FBiH, kako bi pomogla vlastima da na odgovarajući način proknjiže i klasificiraju dospjele neplaćene obaveze.⁵⁰

Dodatni problemi proizlaze iz nedosljednosti u zakonskim odredbama. Na primjer, Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine navodi, u slučaju da općinsko vijeće ne usvoji budžet u roku od 90 dana od početka godine, budžet donosi rukovodilac jedinice. Ta mogućnost, međutim, nije predviđena Zakonom o budžetima FBiH.

Kašnjenja u sufinansiranju su dodatno pogoršana Zakonom o javnim nabavkama koji se općenito smatra prekomjerno rigidnim i neprilagođenim okolnostima u FBiH. Konkretno, strogi ciklus nabavke, uz neizbježna kašnjenja u finansiranju, često moraju biti ponovljeni što dovodi do daljnjih odgađanja; čak i kada su sredstva dostupna. Pored toga, smatra se da su diskvalifikacije iz postupaka natječaja pretjerano zahtjevne. Često diskvalificiraju lokalne pružatelje usluga i općenito gledano nisu dobro shvaćene. Uposlenici nisu u stanju raditi na javnim nabavkama na kvalitetan i učinkovit način koji osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava. Općine se žale da Zakon o javnim nabavkama (ZJN) treba unaprijediti i da je Agencija za javne nabavke BiH (AJN) saglasna da je potrebno

otkloniti nejasnoće i nedostatke. Općine ukazuju na velika kašnjenja zbog postupka dobijanja saglasnosti i rješavanja žalbi u postupku nabavke. Projekti se često odgađaju zbog neosnovanih žalbi.

Proces nabavki je reguliran Zakonom o javnim nabavkama koji se primjenjuje na svim nivoima javnog sektora u BiH. U 2017., 84 posto tendera je objavljeno na portalu AJN. Ugovorni organi također objavljuju planove nabave i tendersku dokumentaciju na svojim internet stranicama.

Općenito, ne postoji sistem ocjenjivanja rada lokalnih vlasti i javnost (koja je često zbunjena u pogledu odgovornosti određenih razina vlasti za neke usluge) teško može ocijeniti učinak svojih lokalnih vlasti kako bi o njima mogli donijeti informirane odluke na izborima. To je dijelom zbog teškoća sa planiranjem budžeta koji uporedbu između budžeta i krajnjeg izvršenja čini u neku ruku besmislenim. Također ne postoji sistem poređenja učinka općina sa njihovim susjedima – sistem koji bi mogao ukazati na ekscese i greške, kao i na postignuća. To je uprkos činjenici da bi 90 posto općina željelo imati takav sistem. Posebne poteškoće predstavljaju javna preduzeća.

Odsustvo sistema odgovornosti dovodi do percepcije endemske korupcije koja potkopava dobre rezultate koje bi većina službenika mogla ostvariti i omogućava drugima da potkopavaju sistem u cjelini. Jednostavno, nije moguće razdvojiti dobro od lošeg. Posebne poteškoće predstavljaju javna preduzeća. Kantoni i općine troše 3-4 posto svojih sredstava na (eksplicitno) subvencioniranje javnih preduzeća, a taj prosječni iznos vjerovatno odražava veliku razliku u iskustvima. Implicitne subvencije često se kasnije pojavljuju kao neizmirene dospjele obaveze. Kao što ćemo istaknuti u nastavku, većina javnih komunalnih preduzeća ima probleme sa naplatom i ulaze u teški ciklus u kojem subvencije koje dobivaju od općina nisu dovoljne da pokriju ulaganja u neophodna poboljšanja infrastrukture. .

ii. Preporuke

Imenovanje ministra lokalne samouprave služilo bi kao fokus za poboljšanja, kao i uvođenje sistema ocjene rada općinskih vlasti u odnosu na utvrđene ciljeve i jasne strategije za borbu protiv korupcije. S tim u vezi, sistem potpora (grantova) treba pojednostaviti i učiniti ga transparentnim. Sistem za dodjelu potpora treba biti depolitiziran i što transparentniji.

Više od polovine gradova i općina smatra da postoji potreba za značajnom reformom upravljanja javnim finansijama u FBiH, uključujući i veću kontrolu FBiH nad općinama te strožije granice u pogledu zahtjevanja. Oni čvrsto da treba nagraditi sve one koji

50 The World Bank Group. 2015. Bosnia and Herzegovina - Country partnership framework for the period FY2016-20.

se pridržavaju fiskalnih pravila - u smislu da su budžeti uravnoteženi, da su dospjele obaveze plaćene i da se zaduživanje vrši unutar propisanih granica. Vlada FBiH namjerava osnažiti kontrolu nad zaduživanjem nižih razina vlasti, između ostalog, donošenjem zakona o dugu, zaduživanju i garancijama. Nadalje, uz pomoć Svjetske banke, Vlada Federacija BiH će pripremiti dokument o statusu dospjelih neizmirenih obaveza na nižim nivoima vlasti i uspostaviti sistem izvještavanja koji uključuje dospjele neizmirene obaveze u zdravstvenom sektoru i neizmirene obaveze na nižim razinama vlasti⁵¹.”

51 Federalno ministarstvo finansija. 2017. Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji Bosne i Hercegovine. str:10.

Nova Strategija reforme upravljanja javnim finansijama usvojena je 2017. godine i pokušat će unaprijediti koordinaciju i izvršenje budžeta. Jedna od planiranih aktivnosti u okviru USAID FAR projekta je „uvođenje aplikacije BPMIS na kantonalnom nivou, čija je realizacija predviđena u 2018. godini. Ako se taj proces bude odvijao prema planu, očekuje se da će dokument okvirnog budžeta (DOB) za 2019.-2021. godinu i kantonalni budžeti za 2019. godinu biti pripremljeni putem BPMIS aplikacije⁵². (Vidi Okvir 8). Sistem BPMIS će se kasnije uspostaviti i u općinama, a Strategija upravljanja javnim finansijama predviđa da će svi nivoi vlasti i vanbudžetski fondovi redovno objavljivati mjesečne, kvartalne i godišnje izvještaje.

52 Ibid. str:29.

Okvir 8: E-budžet i BPMIS

U martu 2018, pokrenut je kantonalni Informacijski sistem za upravljanje budžetom (BPMIS), poznat kao „E-budžet“, koji će omogućiti svim kantonima u FBiH da pripremaju svoje budžete na ažuriranoj i najsavremenijoj platformi.¹ Svi su kantoni automatski povezani sa sistemom planiranja budžeta Ministarstva finansija Federacije BiH što će uveliko olakšati, ubrzati i standardizirati kantonalne postupke pripreme budžeta. BPMIS će osigurati ujednačenost planiranja budžeta između svih kantona i direktnu vezu sa Ministarstvom finansija FBiH. To je prvi korak ka potpunoj transparentnosti u procjeni fiskalne pozicije u FBiH. Sistem smanjuje mogućnost grešaka i omogućava analize različitih promjena u stvarnom vremenu u pogledu pojedinačnih mjera u procesu usvajanja budžeta. To će dugoročno imati pozitivan učinak na kvalitet javnih finansija u FBiH i pomoći će bolje praćenje novčanih tokova u budžetskom sistemu.

¹ Sistem je dobio značajnu tehničku pomoć u okviru USAID-ovih projekata Reforme fiskalnog sektora (FAR) i Jačanja institucija i procesa vlasti (SGIP). USAID FAR je osigurao softversku i hardversku podršku, kao i obuku za svih deset kantonalnih ministarstava finansija i Ministarstvo finansija FBiH. Modul za procjenu finansijskih utjecaja osiguran od strane USAID-ovog projekta SGIP omogućit će unos podataka u stvarnom vremenu kako bi ih učinili dostupnim javnosti radi provjere.

Radna grupa u okviru AJN tokom 2018. Godine planira da izmjeni zakon, a novi nacrt bi se zatim uputio u potrebne procedure. Krajnji je cilj isključiti politički ili bilo koji drugi utjecaj iz postupaka javnih nabavki te smanjiti korupciju i prevare. Lokalne vlasti bi se trebale aktivno uključiti u proces promjene zakona i osigurati da se njihove primjedbe čuju i razmatraju. AJN bi trebala preispitati učinkovitost postojećih žalbenih procedura.

5. Reforma javne uprave

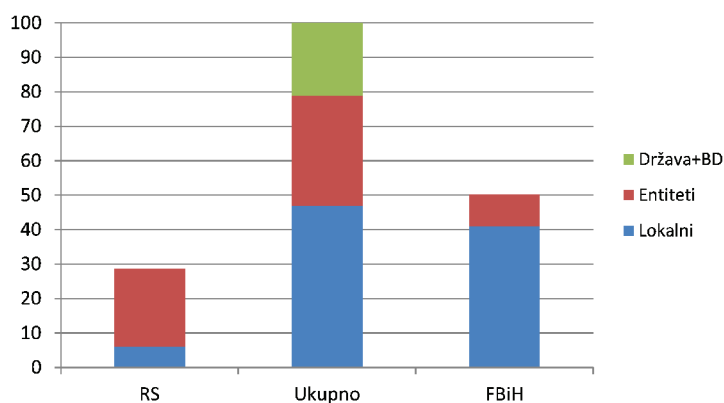
Reforma javne uprave prioritet je za BiH u pogledu osiguravanja finansijske održivosti i djelotvornijeg upravljanja. Ponovno pokrenute aktivnosti u okviru Reformske agende otvorile su raspravu o organiziranju, kadrovskom popunjavanju i učinkovitosti šireg javnog sektora i sve je prepoznatljivija potreba za smanjenjem zapošljavanja u javnom sektoru i stvaranju odgovarajućih uslova za rast privatnog sektora. U sklopu Reformske agende, uvedene su

brojne kratkoročne mjere, uključujući i moratorij na zapošljavanje i zamrzavanje plata u kantonima, ali ove mjere ne rješavaju ključni problem prekomjerno velikog broja uposlenika u velikim sektorima poput obrazovanja, zdravstva i policije, i slabe kontrole zapošljavanja u zdravstvenim zavodima, vanbudžetskim fondovima, kantonima i općinama.

Prema izvještaju Svjetske banke, BiH ima pregloman javni sektor sa slabim učincima. Javni sektor BiH ima jedan od najvećih udjela primanja zaposlenih u BDP-u u regiji, a rezultate na ljestvici učinkovitosti vlasti prema Svjetskim pokazateljima upravljanja (Worldwide Governance Indicators) značajno niže u odnosu na druge zemlje u regiji⁵³. U BiH, na lokalne vlasti odlazi gotovo 50% ukupnih rashoda na primanja u javnom sektoru (Dijagram 18), a u FBiH ta se brojka penje na nevjerojatnih 80 posto (zbog

53 Za više informacija, pogledajte Worldwide Governance Indicators koje objavljuje Svjetska banka.

Dijagram 18. Rashodi za primanja zaposlenih u vladinom sektoru (u procentima ukupnih rashoda za ove namjene), 2016.



Izvor: CBBH

uloge kantona). Prema tome, reforma javne uprave je prije svega problem za lokalne samouprave u FBiH i stoga lokalne vlasti moraju biti u središtu reforme.

i. Izazovi

Institucionalna fragmentiranost, naročito u FBiH, glavni je razlog visokih rashoda za primanja zaposlenih. Podijeljene nadležnosti i fragmentiranost dovode do preklapanja i dupliciranja osoblja. Osim toga, općeprihvaćeno je da je politika glavni pokretač ovakvog preglomaznog i neučinkovitog javnog sektora – kroz pokroviteljstvo i frakcionizam (koji se proteže kroz javna preduzeća). Povrh toga, konsultacije su ukazale na široko rasprostranjenu frustraciju javnosti u vezi sa neučinkovitim birokratijama. No činjenica da je i sama većina kantonalnih premijera i općinskih načelnika izuzetno kritična prema svom osoblju i onima s kojima saraduju u drugim dijelovima javne uprave. Strategija razvoja SOG FBiH prepoznaje značajan nedostatak kapaciteta na lokalnoj razini, nedostatak dobre prakse upravljanja i veliku potrebu za profesionalnim razvojem i obukom.

Lokalne vlasti se uglavnom žale da se ne mogu nositi s prevelikim brojem zaposlenih, ili potrebom za rotiranjem nekvalificiranog osoblja sa ključnih pozicija. Oni se žale da pretjerano strogi zakoni o državnoj službi sprječavaju rukovodioce da blagovremeno upošljavaju ili otpuštaju zaposlenike. Gotovo tri trećine lokalnih vlasti vjeruje da postoji potreba za izmjenom Zakona o državnoj službi kako bi se omogućila veća fleksibilnost u zapošljavanju i otpuštanju, čak i ako to ugrožava sigurnost namještenja općinskih zaposlenika⁵⁴. Lokalne vlasti znaju da imaju prekomjeran broj zaposlenika i da su neefikasni, ali u većini slučajeva, zaposlenici su naslijeđeni iz davne prošlosti i ne mogu

54 Reformska agenda za period 2015.-2018. koju su prihvatili svi nivou vlasti obvezala se da će "uvesti veću fleksibilnost u radne aranžmane".

se jednostavno razriješiti dužnosti, prekvalificirati, ili preraspodjeliti.

Kao konkretan primjer, nedavna neformalna procjena stručnjaka projekta koji je finansirala Evropska unija (februar 2018.) u jednoj velikoj općini je zaključila da nekim rukovodiocima jedinica i odjela nedostaju rukovodne sposobnosti neophodne za funkcije koje obavljaju. S druge strane, pravni ih okvir štiti od značajnijih promjena u njihovom statusu. „Kada je stručnjak preporučio smanjenje broja osoblja ili rotaciju osoblja, gradonačelnik je izrazio svoju frustraciju zbog vrlo strogog zakonskog okvira na nivou FBiH koji regulira status državnih službenika

i zaposlenika u lokalnoj upravi. Stručnjak je istaknuo snažnu potrebu za pojednostavljenjem postojećeg pravnog okvira FBiH”.

Sva imenovanja i razrješenja moraju biti odobrena od strane Agencije za državnu službu koja nema dovoljno sredstava za rad i ima zaostale predmete od od neke tri godine. Razrješenja se općenito smatraju nemogućim. Potrebno je da osoba dobije dvije uzastopno negativne ocjene rada - drugim riječima dvije godine prije nego što uopšte može pomoći - da bi se mogao pokrenuti postupak razrješenja, a nekvalificirano osoblje u najvećem broju slučajeva je zadovoljno time da ostane na poslu do penzije. Mnogi rukovodioci ukazuju na potpunu nemogućnost discipliniranja neproduktivnog osoblja koje vrlo često blokira prijeko potrebne inicijative. Gledano iz političke perspektive, izuzetno je teško pokrenuti razrješenja većih razmjera u državi u kojoj je nezaposlenost u privatnom sektoru je već vrlo visoka.

U decembru 2015. godine, Vlada FBiH je usvojila amandmane na Zakon o državnoj službi u FBiH koji bi omogućili otpuštanje rukovodećih radnih mjesta iz državne službe i njihovi podvrgavanje redovnom preispitivanju i ponovnom imenovanju. Zakon je oslabio neke od zaštita koje je garantirao ovim državnim službenicima i, premda se navodi da je cilj tih izmjena bio da se uvede veća fleksibilnost i odgovornost, Zakon je također predstavlja rizik daljnje politizacije državne službe. Kantoni nemaju obavezu da usvoje entitetski zakon o državnoj službi, ali šest kantona je brzo usvojilo slične zakone u pokušaju da uvedu veću fleksibilnost. Međutim, novi zakon u FBiH je proglašen neustavnim, i novi politički dogovor tek treba da se pojavi.

Ne postoji Strategija o javno privatnom partnerstvu (JPP) na nivou BiH kao ni jedinstveni regulatorni

okvir. Svaki nivo vlasti ima svoj vlastiti skup zakona i regulatorni okvir se sastoji od 8 zakona o JPP i 14 zakona o koncesijama. FBiH je napravila radnu verziju Zakona o JPP, ali je čeka na završetak javnih rasprava da bi ga finalizirala. U međuvremenu, osam kantona je usvojilo njihove vlastite zakone o JPP. U proces odobrenja je uključeno više tijela, počevši sa odgovornim ministarstvom, jedne više Komisije, lokalnim vlastima i Ministarstvom finansija. Zbog uključenosti više različitih tijela, proces odobrenja je složen i općine se žale na komplikovane procedure u vezi JPP i koncesija koje obeshrabruju investicije privatnog sektora. Kao rezultat toga, relativno je malo projekata materijalizirano (za razliku od RS).

Uobičajena međunarodna praksa da postoji jedna centrala jedinica ili agencija za JPP koja se bavi procjenom prijedloga na tehničkom nivou i predlaže projekte višim tijelima za odlučivanje. Prema entitetskim i kantonalnim zakonima, Komisija za koncesije funkcioniše kao međuresorna komisija. Komisija ocjenjuje prijedloge u skladu sa jednom uredbom za procjenu i odobravanje JPP. Međutim, odsustvo tehničkog tima koji bi doveo u pitanje i potvrdio slučaj znači da se odobrenja temelje na neadekvatnoj analizi. U smislu kapaciteta, Komisija za koncesije je jedini tim sa značajnim relevantnim iskustvom za takve projekte, ali je vrlo ograničena budući da broji samo tri člana.

ii. Preporuke

Jasno je da postoji potreba za boljom ravnotežom između zaštite radnih mjesta državnih službenika i osiguravanja njihove odgovornosti prema izabranim dužnosnicima. Mnoge zemlje OECD-a također imaju poteškoća postići ravnotežu kako bi se s jedne strane osiguralo da najviši državni službenici adekvatno odgovaraju političkoj volji vlade, a s druge strane da se održi profesionalnost državne službe koja garantira kontinuitet administrativnog sistema⁵⁵. Potrebno je hitno uvesti dosljedne i razumne zakone u svim kantonima i na nivou centralne vlasti u FBiH. SOG FBiH se zalaže za donošenje posebnog zakona za zaposlenike lokalne uprave.

Postoji potreba za sveobuhvatnim pregledom funkcija na nivou entiteta kako bi se identificirala preklapanja i dupliranje struktura i utvrdio potencijal za racionalizaciju. To će zahtijevati dublji horizontalni (entitetski, državni i u odabranim kantonima) i vertikalni pregled funkcija u odabranim ministarstvima i kantonima. Rast javnih prihoda bi se trebao iskoristiti za osiguravanje

⁵⁵ Mnoge zemlje OECD-a (poput SAD-a i Švedske) političarima daju diskreciju u imenovanju i razrješenju najviših državnih službenika, dok je u drugima (poput Danske i Velike Britanije) taj proces u cijelosti administrativne prirode. Drugi imaju hibridni sistem, gdje administrativna agencija priprema kratki popis kandidata sa koje ministar vrši konačni odabir.

sredstava u slučaju otpuštanja na svim nivoima lokalne vlasti (uključujući i neplaćene doprinose u državnim preduzećima).

Određeni broj koncesionih sporazuma već kasni zbog nepostojanja federalnog zakona o JPP. Ovo treba biti dogovoreno i kantonalni zakoni trebaju biti usklađeni sa njim. Kantonalni zakoni o JPP nastoje da se pridržavaju regulative Evropske unije, međutim njihov glavni problem neuspjeh da prepoznaju da se koncesije i JPP tretiraju kao jedinstvena legislativa u većini zemalja, tj. da su koncesije jedan oblik JPP.

Također, izuzetno je važno unaprijediti relevantno zakonodavstvo i antikorupcijsku praksu u svim aspektima rada lokalne samouprave. U tu svrhu, SOG FBiH je opredijeljen aktivnostima na izradi i usvajanju Etičkog kodeksa za lokalne samouprave te će pružiti stručnu podršku članovima Saveza kroz promociju dobre prakse. Ovo je važno za sprečavanje svih oblika diskriminacije. Savez je tokom 2017. godine pokrenuo inicijativu za prevenciju i borbu protiv korupcije.

C. Fokus na općinske i socijalne usluge

I. Opis sistema

Općinske vlasti se u cijelosti brinu o lokalnim cestama, vodovodu, sanitarnom sistemu i odlaganju otpada⁵⁶. U većini općina, odjel za komunalne usluge u administraciji nadzire javne radove, a općinska vijeća utvrđuju strukture tarifa. Tipično, u većim urbanim područjima jedno komunalno preduzeće obezbjeđuje vodu i kanalizaciju, ali u manjim općinama ta komunalna preduzeća također upravljaju ostalim uslugama. Komunalna preduzeća finansiraju svoje operativne poslove kroz naknade koje plaćaju potrošači, ali veoma zavise od lokalnih i viših nivoa vlasti kad se radi o finansiranju kapitalnih investicija. Općine su u potpunosti odgovorne za centralno grijanje u 25 općina i gradova sa stanovništvom preko 25.000.

Općine se značajno razlikuju po veličini, broju stanovnika i resursima. Površina općina se kreće od 10,2 do 1.232 kvadratnih kilometara, a populacija od 62 do 225.000 stanovnika. No, većina stanovništva živi u općinama razumne veličine. Iako stepen ekonomskog razvoja nije ključna odrednica nivoa i kvalitete javnih usluga, ipak daje približno tačnu sliku stanja. Prema Federalnom zavodu za programiranje razvoja, u FBiH postoji 11 "izrazito nerazvijenih" i 16 "nerazvijenih" općina (od ukupno 79 gradova i općina). Prema tome, ekonomski kontekst u kojem najmanje jedna trećina općina djeluje je neizvjestan, dok je potencijal za poboljšanje lokalnih usluga u postojećim okolnostima dosta ograničen. Prema strategiji SOG

⁵⁶ Jedini izuzetak je Kanton Sarajevo, gdje ove usluge pružaju kantonalna komunalna preduzeća.

FBiH neravnomjeren razvoj lokalnih zajednica je primjer nepravedne raspodjele resursa u općinama.

Saradnja između lokalnih i kantonalnih vlasti je ograničena. Posljednjih godina zemlje diljem Evrope sve veći fokus stavljaju na saradnju, partnerstva i povjeravanje poslova vanjskim izvršiteljima kao mehanizme za poboljšanje efikasnosti i produktivnosti lokalnih vlasti⁵⁷. To obuhvata “prednosti koje prate veći razmjer ali bez štetnih demokratskih i ekonomskih učinaka konsolidacije”⁵⁸. U Federaciji BiH, međutim, “interakcija i saradnja među nivoima vlasti je minimalna i formalna uprkos činjenici da u oba entiteta “zakoni predviđaju saradnju, nadzor i praćenje između viših nivoa vlasti i lokalne samouprave.”⁵⁹ Strategija SOG FBiH predlaže pravni okvir koji bi regulirao saradnju i potakao lokalne vlasti za zajednički rade na ostvarenju strateških ciljeva kako bi osigurali bolje usluge svojim građanima i unaprijedili životne uvjete.

2. Nalazi konsultacija

Kvalitet lokalnih usluga u općinama i sektorima je nejednak, pristup uslugama loš, a ukupno zadovoljstvo korisnika na niskom nivou. Općine često nemaju dovoljno sredstava i prinuđene su povećati svoj fiskalni prostor kako bi proširili pristup osnovnim uslugama. To je posebno slučaj s ruralnim područjima i općinama sa nižim prihodom po glavi stanovnika. Glavna prepreka poboljšanju općinskih usluga, prema mišljenju 60 posto ispitanika iz ove Ankete su nedovoljna finansijska sredstva za ispunjavanje zakonom dodjeljenih dužnosti. Drugi najznačajniji problem su kontradikcije između zakonodavstva o lokalnoj vlasti i sektorskih zakona (19 posto) i nejasno definirane zakonske odgovornosti (16 posto).

Tokom konsultacija često su se čule pritužbe o neusklađenosti između dodjeljenih odgovornosti i sredstava, gdje lokalne vlasti ne dobijaju dovoljno sredstava za finansiranje dodijeljenih odgovornosti što u konačnici rezultira lošom kvalitetom javnih usluga. Općine su se žalile da iako nemaju formalne obaveze u pogledu zdravstva, moraju finansirati i pružati ad hoc podršku, davati jednokratne pomoći (na primjer, za beskućnike) i za centre za socijalni rad za one koji ne mogu dobiti pomoć na kantonalnom nivou. Općine navode da ne mogu uskratiti pomoć

57 O'Donnell Orla. 2012. Strategic Collaboration in Local Government: A review of International Examples of Strategic Collaboration in Local Government.

58 Dollery Brian, Kortt Michael and Grant Bligh. 2012. Options for Rationalizing Local Government Structure: A Policy Agenda. str:1.

59 Svjetska banka. 2009. From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina. str:27 i 29

ljudima koji su u potrebi i da često nije praktično upućivati građane na kantonalne službe.

Nepredvidivost finansiranja - naročito u pogledu potpora (grantova) i transfera sa viših nivoa vlasti uzrokuje kašnjenja u realizaciji projekata. Često se pominju nezavršeni projekti koji se, uprkos očekivanom okončanju u datoj godini, vuku godinama. Kašnjenja se pripisuju nepredvidivim izvorima prihoda i dodatno su pogoršana nefleksibilnim Zakonom o javnim nabavkama. Kašnjenja u kapitalnim transferima se često pripisuju političkim razlikama s tijelom koje dodjeljuje potporu (grant).

Općine se žale da nije lako sarađivati sa drugim općinama, a ovakav zaključak potvrđuje i veoma mali broj uspješnih primjera. Ipak, gotovo 60 posto općina koje su sudjelovale u Anketi tokom Inicijative vjeruje da bi trebali sarađivati u pružanju usluga i poticati komunalna preduzeća da pružaju usluge preko općinskih granica. Gotovo 15 posto ispitanika navodi da je takva saradnja već uspostavljena. A 85 posto ispitanika smatra da prioritet kod dodjele potpora treba dati onim prijavama koje zajednički podnesu dvije ili više općina.

Mnoge općine imaju ozbiljne probleme sa finansiranjem i upravljanjem komunalnih preduzeća⁶⁰. Veće općine imaju specijalizirane firme, dok u manjim općinama komunalna preduzeća pružaju niz usluga. Komunalna preduzeća svoje poslovanje finansiraju iz naknada za svoje usluge i redovnih komunalnih naknada i budžetskih sredstava. Visinu naknada utvrđuju pružatelji usluga, ali uz prethodnu saglasnost općinskog vijeća i, u mnogim slučajevima, te su naknade iz političkih (i socijalnih) razloga niže od realnih. Ako općinsko vijeće utvrdi nižu cijenu od one koju je predložio pružatelj usluga, općina ima obavezu da tu razliku nadoknati pružatelju usluge.

Kada je riječ o utvrđivanju cijena, najčešće se izbjegava utvrđivanje cijene koja će u potpunosti pokriti troškove pružatelja usluge. U Anketi je oko dvije trećine lokalnih vlasti istaklo da moraju subvencionirati komunalna poduzeća, jer smatraju da je iz političkih razloga teško podići cijene i da nemaju dovoljno kontrole nad poslovanjem tih preduzeća. Međutim, formiranje regulatornih agencija na kantonalnom nivou podržava tek 40 posto općina. Gotovo polovina lokalnih vlasti ne misli da bi regulatorne agencije na nivou kantona trebale biti odgovorne za utvrđivanje visine komunalnih naknada. U Okviru br. 9 date su neke ideje i prijedlozi o tome kako ublažiti ovaj problem.

Prisutni su također značajni problemi sa stopom nplate, s tim da mnoga komunalna preduzeća tvrde da

60 Prema izvještaju Zavoda za statistiku FBiH iz aprila 2018. u Federaciji BiH aktivno djeluju 94 komunalna preduzeća koja upošljavaju 8.805 ljudi.

Okvir 9: Regulatorni okvir za određivanje cijena za usluge vodovoda i kanalizaciju BiH

Ključni problemi s kojima se suočavaju komunalna vodoopskrbna preduzeća su veliki gubici u mreži, neadekvatne tarife, nizak stepen naplate potraživanja i kadrovi koji nemaju dovoljno ekspertize. Trenutno je nekoliko vodoopskrbnih preduzeća koja su u stečaju, a mnogi preživljavaju dan za danom. Nisu u stanju ulagati u opremu, održavanje infrastrukture ili razvoj. Nedostaju im sistemi upravljanja koji se temelje na rezultatima i rijetko ocjenjuju zadovoljstvo korisnika svojim uslugama.

Postoji opća saglasnost o tome da postojeći regulatorni okvir za komunalne usluge vodoopskrbe i kanalizacije ne pruža neophodni nivo samoodrživosti ovih usluga. UNDP je 2013. godine (zajedno s Odjelom za upravljanje vodama pri Međunarodnom Institutu za vode u Štokholmu) pokrenuo projekt posvećen ispitivanju "Regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodoopskrbe i kanalizacije u BiH". Glavni je cilj bio izraditi nacrt metodologije za određivanje cijena za usluga vodoopskrbe i kanalizacije u BiH. Metodologija je objavljena 2015. godine i definira cijene na način da iste omoguće povrat svih troškova, uključujući troškove poslovanja i održavanja investicija, kao i troškove kapitalnih ulaganja. Prijedlog su prihvatili i podržali svi ključni akteri, jer je dovoljno fleksibilan i može se prilagoditi i primijeniti na cijene svih drugih komunalnih usluga. Projekt također ima za cilj izraditi prijedlog kako na najbolji način pozicionirati regulatorno tijelo za utvrđivanje cijena komunalnih usluga kao što su vodoopskrba i usluge prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda.

Međutim, zbog različitih nadležnosti različitih nivoa vlasti u FBiH do sada nije postignut dogovor o tome na kojem nivou uspostaviti takvo regulatorno tijelo i kakve će biti njegove ovlasti. S obzirom na činjenicu da će ova ideja zahtijevati značajne zakonodavne promjene na mnogim nivoima vlasti, njezina će realizacija zahtijevati veću političku podršku.

Okvir 10: Problem neplaćenih komunalnih računa

Sudovi u FBiH su trenutno zatrpani velikim brojem neriješenih predmeta, a 80 posto tih predmeta (1,7 miliona predmeta) su potraživanja za neplaćene komunalne račune. Broj takvih predmeta neprestano raste i mnogi od njih su sporovi male vrijednosti koji se odnose na napuštenu imovinu koja nije izbrisana iz službenih registara (i koji nikad neće biti plaćeni).

Svjetska banka je nedavno ispraživala ovo pitanja i dala preporuku Vladi FBiH da osnaže odjeljenja za privredne sporove u sudovima u FBiH umjesto da kreira nove privredne sudove (zbog učinkovitosti i isplativosti). U septembru 2017. godine održana je radionica EU kako bi se pomogla izrada akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta vezanih za neplaćene komunalne račune i sporove male vrijednosti. Nadalje, trenutno su u pripremi projekti u okviru IPA podrške koji su usmjereni na izgradnju ekonomske i finansijske ekspertize sudija koji rade na privrednim predmetima.

Vlada FBiH bi trebala predložiti izmjene i dopune zakona o izvršnom postupku FBiH i uspostaviti sistem za vansudsku naplatu dugovanja, odnosno izmirenje komunalnih i malih potraživanja. Ministarstvo pravde FBiH će formirati radnu grupu u tu svrhu. Konačno, i od kantona se očekuje da poduzmu radnje u pogledu rješavanja ovog problema.

se s poboljšanjem usluge značajno povećava i stopa naplate. Stopa naplate uvelike varira od općine do općine, a značajno je potkopava sporost sudskog sistema (vidi Okvir 10). Procjenjuje se da stopa naplate za fakturiranu potrošnju vode u FBiH iznosi 86% (MDF Achievement Fund)⁶¹.

Kao značajani pružatelji javnih usluga, lokalne vlasti i dalje imaju poteškoća sa zadovoljstvom korisnika, kvalitetom usluge, održivosti i pristupom uslugama, što je posebno zabrinjavajući problem u određenim ruralnim područjima. Trenutno, manje od 40 posto stanovništva u zemlji je priključeno na javnu kanalizacionu mrežu, a 90 posto prikupljenih otpadnih voda ispušta se u vodotoke bez prethodnog tretmana što uzrokuje ozbiljno onečišćenje vode i tla. Osim

⁶¹ UN MDG Achievement Fund. 2011. General Assessment of the Water Supply Sector and Its Human Development Function in Bosnia and Herzegovina.

toga, većina komunalnih vodoopskrbnih preduzeća u zemlji nije finansijski održiva, što predstavlja dugoročni rizik u pogledu opskrbe vodom.

Iako su komunalne usluge (kao što su grijanje i vodoopskrba) odgovornost općina, vlasništvo nad fizičkom imovinom - cijevima i pumpama - često nije jasno definirano. Komunalna preduzeća koriste infrastrukturu bez osjećaja odgovornosti za njezino održavanje, a troškovi u konačnici padaju na općinu. Takav stav naročito utiče na kvalitet i pouzdanost usluga. U izvještaju koji je Fond objavio 2011. godine utvrđeno je da se prosječno 64 posto vode proizvedene u FBiH izgubi zbog curenja⁶². Potrebno je hitno riješiti pitanje održavanja komunalne infrastrukture (vidi Okvir II).

mijenjati kako bi se općine opremile boljim mehanizmima i sredstvima te bile u stanju: osigurati bolju komunikaciju s kantonalnim vlastima i razjasniti ko je dužan pružati i plaćati određene usluge; pokrenuti inicijative saradnje s drugim općinama koje će unaprijediti ekonomiju razmjera i uštedjeti sredstva koja se mogu iskoristiti u druge svrhe (poput socijalne pomoći); učestvovati s kantomom i drugim općinskim vlastima u regionalnim planovima za razvoj usluga i lokalne privrede. Općine moraju znati kakav je njihov položaj u kantonu, naročito u kontekstu trajne migracije, i koji im resursi stoje na raspolaganju.

U dijelu B (gore) predložena su tri seta instrumenata kojima se ti ciljevi mogu postići:

Okvir II: Projekt općinskog okolišnog i ekonomskog upravljanja (MEG)

Kako bi riješili poteškoće s održavanjem komunalne infrastrukture, vlada Švajcarske pokrenula je 2016. godine projekt općinskog okolišnog i ekonomskog (koji je implementirao UNDP). Cilj projekta je bio poboljšati kvalitet i dostupnost javnih usluga i komunalne infrastrukture te poboljšati životne uvjete za najmanje 700.000 građana iz 18 jedinica lokalne samouprave širom zemlje. Predviđeno trajanje projekta je 12 godina, a provodiće se u 3 faze. Prva faza traje do 2020. godine. Projekt zahtijeva sveobuhvatan pristup - od uspostave regulatornog okvira do tehničke pomoći javnim komunalnim poduzećima. U okviru projekta organizirane su konsultacije i izvršena je nabavka opreme (kao i obuka za njeno korištenje).

Projekt dodatno pomaže i održivost komunalnih poduzeća, što se može postići samo poslovanjem prema tržišnim načelima. Jedinice lokalne samouprave su, kao osnivači, zaključile bilateralne sporazume o pružanju vodnih usluga s javnim komunalnim poduzećima, kojima se reguliraju međusobni odnosi u tom sektoru. Sporazumi definiraju korake koje treba poduzeti kako bi javna komunalna poduzeća postala ekonomski održiva, poput utvrđivanja cijena na temelju troškova i pravilne klasifikacije radnih mjesta. Javna komunalna poduzeća dobila su opremu kao što su uređaji za mjerenje protoka vode i uređaji za detektovanje curenja koji će pomoći brže otklanjanje kvarova i smanjenje procenta neoprihodovane vode.

Projekt istovremeno vodi računa da nikome ne bude uskraćen pristup čistoj vodi za piće. Stoga se posebna pažnja posvećuje poboljšanju životnih uvjeta ranjivih grupa u BiH. Slijedom toga, projekt je uveo subvencije koje će lokalne vlasti davati ranjivoj populaciji kako bi mogli platiti račune za vodu. Formula za provedbu subvencija prilično je jednostavna i temelji se na aktivnoj uključenosti i partnerstvu nekoliko sudionika: lokalne vlasti svojim odlukama određuju kriterije za dobivanje subvencija i osiguravaju sredstva; centri za socijalni rad odobravaju subvencije i vrše nadzor; i komunalna vodoopskrbna poduzeća naplaćuju račune koristeći prilagođeni računovodstveni softver koji uzima u obzir subvencije.

3. Preporuke

Većina prepreka za poboljšanje općinskih i socijalnih usluga u FBiH rezultat je nepostojanja djelotvorne saradnje s vlastima na višem ili istom nivou. Te prepreke uključuju i konfuziju oko dijeljenih nadležnosti i, posljedično, mandata koji nije popraćen adekvatnim sredstvima što smanjuje raspoloživi fiskalni prostor za rješavanje standardnih nadležnosti i potreba. Jasno je da mnoge općine jedva preživljavaju dan za danom i da imaju vrlo malo sredstava i vremena da uopće razmotre pitanja poboljšanih metoda pružanja usluga i ekonomskog razvoja. Sistem se mora temeljito

- i. **Funkcionalne agencije** koje bi objedinile odgovornosti u jednoj instituciji, a koje bi bile zajedničko vlasništvo kantona i općina. Konkretno, u kontekstu lokalnog ekonomskog razvoja funkcionalne agencije bi integrirale općine u zajedničko planiranje budućnosti, uzimajući u obzir njihove ulazne informacije i perspektive. U takvom bi kontekstu ostvarivanje lokalnog ekonomskog razvoja zahtijevalo manje vremena.
- ii. Uvesti **višegodišnje sporazume o razvoju javnih usluga** koji: trebaju biti potpisani od strane (grado)načelnika; trebaju definirati put razvoja usluga na koordiniran način; i razjasniti ko je odgovoran

62 Ibid.

za koje funkcije i kako pojedine općine mogu doprinijeti poboljšanjima.

- iii. **Mrežni razvojni planovi** za neke usluge, kao što je zdravstvena zaštita gdje kantoni: daju jasniju sliku doprinosa koje općine mogu dati razvoju cjelokupnog sistema; pojasniti svoje planove razvoja mreže; i odrediti kako se sistem uklapa u druge mreže u FBiH.

U tom kontekstu, morali bi postojati višegodišnji planovi za korištenje kantonalnih grantova za kapitalna ulaganja tokom trajanja strategije (kako bi se promijenila sadašnja praksa dodjele potpora na godišnjoj osnovi što je često prekasno za uključivanje u općinske planove). Grantovi bi se trebali priorizirati za za-

jedničke infrastrukturne projekte koji su dogovoreni (s kantonom) između dvije i više općina.

U kontekstu revidiranja procedura privrednih sudova, naknade za komunalne usluge trebaju biti reklasificirane kao "dug prema javnim tijelima" kako bi javna poduzeća mogla naplatiti dospjela potraživanja uz pomoć poreznih vlasti, čime se izbjegavaju dugotrajni sudski sporovi i neizvjesni ishodi.

Konačno, svakih pola godine trebalo bi organizirati javne rasprave za članove lokalne uprave, članove uprave komunalnih poduzeća i građana kako bi se razmotrila dostignuća, nedostaci i potrebne prilagodbe u pružanju javnih usluga. Te bi rasprave biti daleko značajnije ako bi se provodile u kontekstu opera-

Okvir 12: Specifičnosti Kantona Sarajevo

Kanton Sarajevo je drugi kanton po broju stanovnika (nakon Tuzlanskog kantona) u FBiH. To je najrazvijeniji od deset kantona, pružajući posao za 28 procenata svih zaposlenih u FBiH i dom je četvrtini poslovnih subjekata entiteta. Kanton Sarajevo ima koeficijent (2) koji je dvaput veći od većine ostalih kantona, ali predstavnici Kantona Sarajevo smatraju da su trenutni prihodi Kantona Sarajevo znatno niži od doprinosa Kantona Sarajevo ukupnim naplaćenim indirektnih porezima koji se preraspoređuju. U 2016. godini Kanton Sarajevo je primio 377 miliona KM prihoda od indirektnih poreza, dok je Tuzlanski kanton - kao najveći kanton po broju stanovnika - primio 209 miliona KM.

Sarajevo također ima posebno uređenje kada je u pitanju dijeljenje prihoda od poreza na dohodak. Prema Zakonu o pripadnosti javnih prihoda FBiH, kantoni imaju pravo na maksimalno 65,54% prihoda od poreza na dohodak koji su naplaćeni u tom kantonu (dok minimalno 34,46% prihoda pripada jedinici lokalne samouprave u kojoj je porez prikupljen). U slučaju Sarajeva, Kanton prima 98% prihoda od poreza na dohodak, obzirom da Kanton Sarajevo ima značajno veće nadležnosti od drugih kantona.

Za razliku od drugih kantona, Kanton Sarajevo ima punu nadležnost za predškolsko i osnovno obrazovanje (i ima ukupno 72 institucije koje imaju 3.820 zaposlenih i koštaju preko 100 miliona KM godišnje). Pored toga, Sarajevo Kanton je jedini kanton u kojem komunalne usluge pružaju kantonalna (a ne općinska) komunalna preduzeća. Prema navodima predstavnika Vlade Kantona Sarajevo, većina ovih preduzeća imaju znatno prekomjeren broj zaposlenih i troše mnogo resursa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku trenutno postoji 94 aktivna komunalna preduzeća u FBiH koja zapošljavaju 8.805 ljudi. Više od polovice (4.856) zaposleno je u devet komunalnih preduzeća u Kantonu Sarajevo (prema podacima Porezne uprave FBiH). Iako je Svjetska banka u 2009. godini izdvojila Kantonalno javno komunalno preduzeće "RAD" kao pozitivan primjer onoga što se može ostvariti kroz suradnju, ovo preduzeće se danas suočava s ozbiljnim finansijskim problemima.

Općine se žale da su mnoge općinske usluge koje pruža Kanton Sarajevo neefikasne i skupe, te traže da se ove nadležnosti vrate općinama. Ustavni sud FBiH je nekoliko puta odlučivao da je općinsko pravo na lokalnu samoupravu povrijeđeno u Kantonu Sarajevo i otpočeli su sveobuhvatni naponi za rješavanje pitanja nadležnosti. Sredinom 2017. godine usvojeno je osam izmjena i dopuna Ustava Kantona Sarajevo i ovaj kanton je trenutno u procesu decentralizacije komunalnih usluga na općine. Potrebno je da uslijedi usvajanje dodatnog zakonodavstva i ovaj sveobuhvatan proces se treba voditi pažljivo, imajući u vidu da ima ozbiljne implikacije za pitanja imovine, financiranja, te sudbine više od 8.000 zaposlenih. Novi Ustav Kantona Sarajevo ostavlja mogućnost da četiri općine koje čine Grad Sarajevo dobrovoljno Kantonu Sarajevo prepuste upravljanje komunalnim uslugama u područjima vodosnadbijevanja, grijanja, upravljanja otpadom i transporta, a zbog blizine i međusobne povezanosti ove četiri općine.

Vlada Kantona Sarajevo je u procesu donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi, a nakon toga treba usvojiti novi kantonalni Zakon o raspodjeli javnih prihoda.

tivnih sporazuma o razvoju javnih usluga, funkcionalnih agencija i jasnih mrežnih planova.

Okvir 12 razmatra neke jedinstvene karakteristike pružanja općinskih usluga u Kantonu Sarajevo i kako će se iste u bliskoj budućnosti morati promijeniti (zbog određenih sudskih odluka).

D. Fokus na lokalni ekonomski razvoj

I. Opis sistema

i. Ruralni područja se suočavaju sa većim razvojnim izazovima

Vjerovatnoća siromaštva je duplo je veća u ruralnim u odnosu na urbane dijelove BiH. To predstavlja poseban izazov jer je stanovništvo u BiH, za razliku od ostalih ekonomija u razvoju, ostalo ruralno (60 posto)⁶³. Glavni teret lokalnog ekonomskog razvoja često pada na ruralne općine koje se suočavaju sa značajnim finansijskim izazovima. Ruralne općine su po svojoj prirodi fragmentirane i raspršene. Razlike među općinama su ogromne, a neka ruralna područja se suočavaju sa značajnim odljevom stanovništva. Ovakvo stanje zahtijeva pažljivu analizu regionalnih trendova, a ruralni razvoj mora biti važan element politike na višim nivoima vlasti. Oba su entiteta usvojila strategije ruralnog razvoja koje su suštinski slične u dijelu općih ciljeva, ali koje odražavaju svoje geografske specifičnosti i agro-klimatsku situaciju⁶⁴. Ove su strategije nedavno uključene u jednu državnu strategiju.

Ruralno stanovništvo u BiH ima ograničen pristup osnovnim lokalnim uslugama što često povećava temeljni problem siromaštva i nedovoljnog ekonomskog razvoja⁶⁵. Ne iznenađuje da usluge koje zahtijevaju veće fiksne troškove i investicije - poput lokalnih cesta, vode i sanitacije - najproblematičnije⁶⁶. Zbog toga, općinama je potrebno više kapitalnih investicija da bi proširile pristup osnovnim uslugama, posebno u ruralnim područjima i općinama sa niskim prihodima po glavi stanovnika.

Entiteti i kantoni ovise jedni o drugih u pogledu trgovine i razvoja, a transport je presudan da se ljudima i robama osigura pristup tržištu. Svjetski ekonomski

63 The World Bank Group. 2015. Rebalancing Bosnia and Herzegovina: A Systematic Country Diagnostic.

64 Ibid.

65 "Jedna trećina ruralnog stanovništva mora da koristi vodu sa nesigurnih izvora... i samo 36 posto domaćinstava imaju usluge redovnog odvoza smeća". Za više informacija vidjeti: The World Bank. 2009. From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina. str:11.

66 The World Bank. 2009. From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina.

ki forum je transportnu infrastrukturu BiH ocijenio kao najlošiju u JIE i CIE⁶⁷. Globalno se pokazalo da unapređenje ruralne i regionalne transportne infrastrukture povećava stepen aktivnosti i dohotka. Zbog toga je nedavni dogovor oko državne strategije transporta u BiH toplo pozdravljen, a i druge državne strategije, kao što je strategija energije, također bi doprinijele boljoj povezanosti.

ii. Saradnja i integrirano strateško planiranje dovodi do značajnih sinergija

Međuopćinska i međuentitetska saradnja i razvojne inicijative imaju veliki potencijal da potaknu nepoljoprivredni razvoj u polu-ruralnim područjima te bi u tom smislu mogli dobiti više namjenske podrške. Na primjer, projektima BEAR i COBEAR, koji su usmjereni na promoviranje investicija i "teritorijalni marketing" u općinama Teslić, Tešanj i Žepče, uspostavljene su šalter-sale kao podrška malim i srednjim preduzećima (vidi Okvir 13).

Vertikalna saradnja (između entiteta, kantona i općine) se može ostvariti kroz uspostavljanje objekata koje zajednički mogu koristiti klasteri malih i srednjih preduzeća (npr. istraživački laboratoriji i specijalizirani pogoni za preradu), naročito oni koji su u nadležnosti različitih uprava. Na primjer, novi Centar za poduzetništvo u Unsko-sanskom kantonu podržat će poslovanje i povećati konkurentnost lokalne privrede u saradnji s lokalnim općinama i univerzitetima. Međutim, BiH, a pogotovo FBiH, zaostaje za susjednim zemljama kada je riječ o omogućavanju podrške privrednicima i malim i srednjim preduzećima. Prema izvještaju Svjetske banke o lakoći poslovanja - "Doing Business" (DB) 2017 - u BiH je vrlo teško pokrenuti posao, dobiti struju, građevinske dozvole i platiti poreze. Štaviše, investitori često nemaju dovoljno povjerenja u javne institucije da bi ulagali u dugoročne sektore kao što su poljoprivredna prerada ili turizam. Mnogi od postupaka i zahtjeva koji prethode pokretanju poslovanja u BiH podrazumijevaju komunikaciju sa vlastima na lokalnom nivou, a lokalna uprava ponekad trati resurse na projekte koji ne zadovoljavaju poslovne potrebe i prioritete.

Fragmentiranje vlasti u u BiH rezultiralo je brojnim primjerima nejednakosti u poslovnim standardima. Na primjer, građevinska industrija je izuzetno fragmentirana i kao takva stvara značajne dodatne troškove i dovodi do neučinkovitosti građevinskih firmi. Iako se u cijeloj BiH koriste isti zakoni gradnje i standardi materijala, licenciranje izvođača radova i inženjera u entitetima pa čak i kantonima se razlikuje. Neki kantoni priznaju licence koje je izdala FBiH. Fragment-

67 The World Bank. 2016. World Bank – Bosnia and Herzegovina Partnership Country Program Snapshot.

Okvir 13: Snaga saradnje – Mikro-regija područja poslovne izvrsnosti (BEAR)

Uz podršku GLZ-ovog programa Pro-Local (sufinansiran od strane Evropske unije) općine Tešanj i Žepče (FBiH), te Teslić (RS), su 2012. godine formirale područje poslovne izvrsnosti (Business Excellence Area – BEAR). Ova mikroregija osmišljena je da ojača međuopćinske strukture za učinkovit i održiv lokalni ekonomski razvoj. Programske aktivnosti obuhvataju stvaranje povoljnog poslovnog okruženja i unapređenje ekonomije razmjera kroz provedbu zajednički koordiniranih programa za ulaganja, promocije izvoza i stvaranje atraktivnih prilika za obuku i zapošljavanje za sve građane. Od 2014. godine program je proširen pod nazivom Konkurentnost područja poslovne izvrsnosti (Competitiveness of Business Excellence Area - COBEAR) i fokusira se na povećanje konkurentnosti izvozno orijentiranih preduzeća u ciljanim sektorima BEAR regije i povećanje produktivnog zapošljavanja. Provedbu koordiniraju lokalne razvojne agencije Tešnja i Žepča i Poslovnog centra Jelah -Tešanj.

Mikro-regija BEAR nudi: usluge profesionalne podrške koje pružaju lokalne vlasti kompanijama i investitorima; povoljan položaj s dobrom infrastrukturom i jednostavan pristup tržištima EU; pristup velikim domaćim i međunarodnim kompanijama koje djeluju u regiji; i konkurentnu i profesionalnu radnu snagu. Do kraja 2016. godine 33 kompanije koje su sudjelovale u projektu od samog početka zabilježile su povećanje prometa od 25%, povećanje izvoza od preko 40% i povećanje zaposlenosti od 14%.

Okvir 14: Projekt integriranog lokalnog razvoja (ILDP)

Cilj Projekta integriranog lokalnog razvoja koji finansira Švicarska agencija za razvoj i saradnju i implementira UNDP, je da uskladi integrirano i inkluzivno strateško planiranje na lokalnom nivou. Projekt je dao značajan doprinos standardizaciji pristupa planiranja i razvoja na nivou općina i kantona. Time su stvorene pretpostavke za uspostavljanje sistema strateškog planiranja na entitetskom nivou, uključujući i mehanizme finansiranja koji pružaju ciljanu podršku provedbi lokalnih razvojnih prioriteta širom zemlje.

Aktivnosti projekta integriranog lokalnog razvoja obuhvatale su razvijanje i provedbu **metodologije za integrirano planiranje lokalnog razvoja u Bosni i Hercegovini (miPRO)**. miPRO je konceptualni i praktični alat koji usmjerava lokalno planiranje razvoja kroz strukturirani i sistemski pristup namijenjen poboljšanju kvalitete lokalnog strateškog planiranja širom zemlje.

tirana javna uprava glavna je prepreka za efikasno i učinkovito tržište rada. Socijalna pomoć nije prenosiva, a kvalifikacije se često ne priznaju preko granica nadležnosti i nema učinkovite razmjene informacija o slobodnim radnim mjestima između javnih službi za zapošljavanje u različitim kantonima i entitetima.

Na nižim nivoima, općine trebaju sarađivati na planiranju integriranog ekonomskog razvoja (vidi Okvir 14.). Finansijski poticaji se mogu koristiti da bi se promovisala saradnja, ali veće investicije se moraju temeljiti na sistemskom sektorskom pristupu. Općine sa sektorskom strategijom i jasnim prioritetima su uvijek uspješnije. Manje općine sa integriranim strategijama za otpad i vodosnabdijevanje, na primjer, imaju bolji učinak od većih općina koje nemaju strategije⁶⁸. Stopa nezaposlenosti je posebno visoka u 17 urbanih općina koje ne sadržavaju veći grad, i ekonomska situacija u tim srednjim gradovima zahtje-

va hitnu pozornost. Ovi gradovi, umjesto da pružaju ekonomske mogućnosti okolnim selima su često čak u gorjoj ekonomskoj situaciji od okolnih sela. Kantonalne razvojne strategije trebaju biti usmjerene na te gradove da bi im pružile novu priliku⁶⁹.

2. Nalazi konsultacija

Anketa jasno ukazuje da glavne prepreke za bolji ekonomski razvoj, iz perspektive općina u FBiH, proizilazi iz nedostataka zajedničkih strategija i saradnje. To obuhvata nepostojanje realistične entitetske strategije (33 posto); nepostojanje jasno definiranih odgovornosti na svim nivoima vlasti (26 posto); i nedostatak zajedničkih ciljeva ili saradnje između kantona i općina (21 posto). Samo 3 posto ispitanih kao glavnu prepreku navodi političke razlike, dok je 17 posto navelo nedostatan finansiranje.

68 The World Bank. 2009. From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina.

69 UNDP. 2013. Rural Development in BiH: Myth and Reality.

Nadalje, 45 posto lokalnih vlasti kao glavnu prepreku za veća ulaganja privatnog sektora navodi komplikirane i zahtjevne poslovne propise, 22 posto kao glavnu prepreku ističe političku nestabilnost, a 19 posto nedostatak sredstava za poticanje ulaganja/poticaje. Visoke porezne stope se ističu kao najmanje bitne prepreke (navodi ih svega 14 posto ispitanika). Kada bi lokalne vlasti dobile značajna novčana sredstva za privredni razvoj, oko dvije trećine lokalnih zajednica bi ih uložile u poslovne zone kako bi privukle vanjske investicije, dok bi 26 posto lokalnih zajednica ta sredstva uložilo u razvoj infrastrukture, a samo

12 posto bi ih iskoristilo za obrazovanje i strukovno obrazovanje nezaposlenih ili davanje poticaja lokalnim poduzetnicima.

Konsultacije su pokazale da problemi prostornog planiranja imaju značajan utjecaj na lokalni ekonomski razvoj. Učinkovitija upotreba prostora smanjila bi troškove logistike, zemljišta i komunalnih usluga. Štaviše, pametni, koordinirani i transparentni prostorni planovi snažnije bi promovirali ulaganja i pružili osnovu za dugoročno poslovno planiranje. U ovoj je oblasti utvrđeno nekoliko konkretnih problema koji su dati u Okviru 15.

Okvir 15: Problemi s prostornim planiranjem u FBiH

Nepostojanje prostornih planova na nivou BiH i FBiH stvara konfuziju u pogledu ciljeva na nižim nivoima. BiH nema državni dokument prostornog uređenja koji bi osigurao integraciju prostora i korelaciju interesa koji bi ojačali privrednu, društvenu i teritorijalnu koheziju. Premda globalni standardi u prostornom planiranju promoviraju organizaciju zasnovanu na geografskim, finansijskim, ekonomskim ili historijskim kriterijima, prostorna organizacija BiH rezultat je političkih sporazuma. Rezultat su smanjenje teritorijalne kohezije i niža konkurentnost na nižim nivoima.

Tip prostornih planova u FBiH			
Prostorni plan Federacije BiH			
Prostorni planovi posebne namjene	Kantonalni prostorni planovi		
	Općinski prostorni planovi / urbanistički planovi		
	Regulacioni planovi	Zoning planovi	Urbanistički projekti

U FBiH prostorno planiranje uređeno je Zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta ("Službene novine FBiH", broj 02/06). Iako je prostorni plan FBiH izrađen za period od 2008. do 2012. Vlada ga nikada nije usvojila, stvorivši time jaz u procesu planiranja. Kao rezultat odsustva vizije i zajedničkih ciljeva koji bi bili definirani jednim entitetskim planom, čitav je niz kantonalnih planova koji se često međusobno razlikuju. Neki kantonalni planovi, poput onoga Tuzlanskog kantona, izrađeni su prije nego je izrađen nacrt plana FBiH. Također, ne postoji formalni mehanizam saradnje između kantona radi usklađivanja planiranja ili provedbe planova, zbog čega ti planovi često nisu uzajamno komplementarni niti među njima postoji sinergija za razmjenu resursa i mogućnosti.

Dozvole potrebne za građevinske projekte		
Urbanistička saglasnost	Građevinska dozvola	Upotrebna dozvola
Planski dokument kojim se potvrđuje šta vlasnik može graditi na svom zemljištu. Izdaje se u skladu s dokumentima prostornog uređenja.	Tehnička dozvola kojom se potvrđuje kako vlasnik može i treba graditi odobreni objekt. Potreban je izvod iz zemljišno-knjižne evidencije kao dokaz o uknjiženom vlasništvu ili pravu građenja.	Potvrda da je građevina izgrađena prema izdanim dozvolama i drugim propisima te da je spremna za upotrebu.

Ulagачi koji predlažu projekte koji nisu predviđeni prostornim planovima suočavaju se s posebnim teškoćama kod dobivanja urbanističke saglasnosti zbog: preklapanja nadležnosti između vlade FBiH i lokalnih vlasti; komplikacija koje proizlaze iz uključivanja drugih ministarstava FBiH; i potencijalnog nedostataka tačnih podataka o prostornom planiranju. U nekim kantonima, kao što su Sarajevo i Zenica, neki su se predmeti rješavali i po deset godina. Zakon o javnim nabavkama dodatno komplicira i usporava proces u slučaju prodaje javnog zemljišta ulagačima.

FBiH Zakon o stvarnim pravima ima negativan utjecaj na razvoj poslovanja na lokalnoj razini. Neke općine koje obiluju neiskorištenim zemljišnim resursima razvile su praksu da zemljište nude ispod tržišne cijene kako bi privukle investicije. Međutim, takva je praksa zabranjena 2013. godine Zakonom o stvarnim pravima FBiH (Službene novine FBiH, broj 66/13 i 100/13). Prema zakonu, zemljište mora biti stavljeno na aukciju i nema mogućnosti direktnog dogovora s investitorom. Dakle, ne postoje garancije da će investitor kupiti željeno zemljište. Čini se da nepostojanje podzakonskih akata koji bi trebali pratiti ovaj zakon jedan od razloga zbog kojih je Zakon o stvarnim pravima tako krut. Lokalne vlasti Grada Tuzla nedavno su podnijele prijedlog podzakonskih akata Vladi FBiH i, ako budu prihvaćeni, dozvolit će izuzetke i procjenu zemljišta ispod tržišne cijene kao poticaj potencijalnim investitorima. Kao privremeno rješenje, neke općine umjesto na prodaju nude zemljište na iznajmljivanje po nižoj cijeni. Na primjer, Općina Kreka je zemljište u svom vlasništvu iznajmila investitorima za poslovnu zonu Kreka Sjever za 400 KM po parceli.

Baze podataka s geodetskim i zemljišno-knjižnim informacijama nisu ažurirane. Glavni problemi s kojima se suočavaju općine u urbanom planiranju uključuju: opširan i nedosljedan pravni okvir koji nije primjenjiv u praksi; problemi vezani za imovinska prava; i neredovno ažuriranje javnih evidencija, katastra i upravljanje i popis zemljišta. U gotovo svim općinama postoji hitna potreba za ažuriranjem geodetskih i katastarskih karata. Zakon propisuje pripremu planskih dokumenata u analognom i digitalnom obliku. Veliki broj općina nije završio digitalizaciju ovih karata, uglavnom zbog nedostatka obučenog osoblja i nedostatka sredstava za opremu i programski softver. Dvostruki zemljišni registri iz različitih zemljišnih premjera, koji nisu međusobno usklađeni, dodatno otežavaju izdavanje građevinskih dozvola i proces izgradnje.

Kako bi se reguliralo prostorno uređenje i poboljšala usluga, Zakon o prostornom planiranju predviđa razvoj integriranog informacionog sistema o prostoru u FBiH. Kada se uspostavi, sistem će povezivati sve aktere koji imaju podatke relevantne za prostorno planiranje: ministarstva na entitetskoj razini, općinske vlasti, komunalna preduzeća, razvojne i naučne organizacije i druge institucije. Zakon nadalje propisuje deset tipova dokumenata prostornog uređenja i informacija koje će se unositi u ovaj sistem. Nema, međutim, u zakonu ili pripadajućim podzakonskim aktima nikakvih dodatnih smjernica koje bi vodile izvršitelje kroz institucionalni proces koji prethodi uspostavi takvog sistema; to zahtijeva koordinaciju i zajedničke standarde.

3. Preporuke

i. Bolje i integriranije poslovno okruženje

Reformska agenda naglasak stavlja na mnoge probleme s poslovnim okruženjem, a agencije poput USAID-a i IFC-a pomogle su da se unaprijedi transparentnost parafiskalnih nameta i potaknu općine da usvoje poslovno-povoljnije prakse. Kanton Sarajevo bio je pilot projekt u mnogim od ovih nastojanja i značajno je unaprijedio svoje poslovno okruženje u protekle tri godine. Ta nastojanja treba nastaviti poticati i proširiti na druge kantone. USAID (skupa sa Švicarskom agencijom za razvoj i saradnju i GIZ-om) je radio s mnogim općinama u okviru programa Certifikacije povoljnog poslovnog okruženja prema BFC SEE standardu. Program uvodi međunarodno priznate standarde efikasne i transparentne lokalne uprave s ciljem stvaranja povoljnog poslovnog okruženja i jasno utvrđuje općine koje su dostigle ove zahtjevne standarde. To šalje jasan signal potencijalnim ulagačima, a program također aktivno promovira međusobnu razmjenu ravnopravnih partnera u BiH i regiji⁷⁰. Općenito gledano, strukturirani i sistemski dijalog između lokalnih administracija i kompanija, poslovnih udruženja i akademske zajednice može poboljšati politike djelovanja i generirati učinkovitije mjere za održivo poboljšanje uvjeta poslovanja.

Usklađivanje zahtjeva za licenciranje među kantoni- ma, na primjer, bio bi važan korak u pravcu stvaranja jedinstvenog "građevinskog prostora" u FBiH. Ovo bi omogućilo učinkovitije korištenje javnih resursa i stvaranje finansijskog prostora na lokalnoj razini za razmatranje drugih važnih inicijativa. Štaviše, postojan sistem akademskih i stručnih kvalifikacija, koji će biti priznat u cijeloj zemlji ali i na međunarodnom nivou, omogućio bi stručnjacima iz BiH da iskoriste prednosti mobilnosti. (Vidi Okvir 16) Potpuno integrirana baza podataka koja sadrži sva upražnjena radna mjesta mogla bi na najbolji način omogućiti povezivanje onih koji traže posao i onih koji ga nude diljem zemlje.

ii. Upravljanje ekonomskim razvojem

Kantoni u potpunosti trebaju preuzeti odgovornost za koordinaciju ekonomskog razvoja na njihovoj teritoriji i ne oslanjati se na vlade entiteta i države. Oni trebaju razvijati i strateški voditi razvojne inicijative zajedno s općinama i, tamo gdje je to moguće, u saradnji sa drugim regijama. Prije svega, oni bi trebali:

- Unaprijediti lokalne prakse ekonomskog upravljanja

⁷⁰ Sa više informacija vidjeti: BFC SEE. 2018. Certification of Business Friendly Cities and Municipalities in South East Europe (Brošura 2018).

Okvir 16: Projekt poboljšanja poslovnog okruženja (ISCRA) i projekt Lokalnog okruženja povoljnog za investicije (LIFE)

ISCRA, koji je financirala SIDA a proveo IFC, se fokusirao na regije i lokalitete u kojima je prisutna snažna poslovna aktivnost s ciljem značajnog smanjenja administrativnog tereta. Pribavljanje dozvola od općina, kantona i entiteta stvara administrativno opterećenje za sve poslove; značajan su teret za poljoprivrednike, srednju i veliku maloprodaju, sektor poljoprivrede (i podsektore) i mala i srednja poduzeća uopće. Projektnim aktivnostima je pojednostavljeno i poboljšano preko 1.000 poslovnih postupaka kako bi se omogućilo privlačenje investicija i poboljšanje poslovnog okruženja.

Kao nastavak ovih napora IFC (u saradnji sa Britanskom ambasadom u Sarajevu) je krajem 2015. godine pokrenuo LIFE projekat sa ciljem podrške lokalnih vlasti u jačanju konkurentnosti i poticanja rasta privatnog sektora. Program traje do januara 2019. godine i provodi se u 20 lokalnih zajednica širom zemlje. Između ostalog, projekat ima za cilj da poveća konkurentnost privatnog sektora kroz smanjenje troškova poslovanja (direktnih troškova za 7 miliona \$ i indirektnih troškova za 20 posto), poboljšanje "Distance to Frontier" mjere (prema Doing Business izvještaju), posebno u odnosu na dugotrajne probleme pri registraciji vlasništva i dobijanja građevinskih dozvola i dozvola za struju. Kao rezultat svega, trebalo bi doći to stvaranja, olakšavanja i održavanja 10 miliona \$ investicija u prvoj godini nakon završetka projekta.

- Revidirati lokalne/kantonalne strategije sa ciljem uključivanja novih pristupa (vidjeti dolje) i biti ambiciozan, ali realističan u pogledu resursa (ne samo finansijskih; npr. potrebno je vrijeme da se izgrade kapaciteti. Strategija Saveza gradova i općina FBiH (SOG FBiH) navodi da je veliki broj općina usvojio vlastite strategije razvoja, ali, da bi se osigurala visoko kvalitetna implementacija tih strategija, sve razvojne strategije na svim nivoima vlasti trebaju biti međusobno usklađene. Preduslov za dalji razvoj lokalnih vlada je osiguranje dodatnih resursa i usklađen pristup strateškom planiranju (horizontalnom i vertikalnom).
- Uspostaviti proaktivno i stručno upravljanje ekonomskim razvojem uz korištenje koncepta funkcionalnih agencija. Ove agencije bi se mogle pozabaviti propustima u koordinaciji koji su posljedica iscjepkanih i preklapajućih nadležnosti, kao što je npr. slučaj sa upravljanjem prirodnim resursima (Vidjeti Okvir 17 o Funkcionalnim agencijama za ekonomski razvoj). Razviti prilagođenu strategiju privlačenja investicija privatnog sektora (domaćeg i stranog) kojim će upravljati funkcionalna agencija. Uspostaviti fond za razvoj poslovanja koji će biti vezan za strategiju, a administrativno će njime upravljati i agresivno ga promovirati investicijska agencija.
- Razraditi strategiju brendiranja za općinu/kanton na osnovu dobro definiranog i konkretnog skupa prednosti i atraktivnih osobina. Razmotriti udruživanje sa obližnjim ili drugim komplementarnim općinama koje imaju sličan potencijal za srodne industrije (npr. drvne resurse - tradiciju i kapacitete prerade drveta).
- Koristiti nove tehnologije za upravljanje finansiranjem i razmjenu informacija.
- Otvoriti platformu za angažiranje lokalnih/regionalnih talenata: organizirati natjecanja za razvoj poslovnih ideja, te finansirati najbolje među njima. U tom smislu, razvojni partneri mogu također imati instrumente podrške.
- Postaviti suradnju među općinama kao uslov za razvojne gantove:
 - U maju 2017. godine, na snagu je stupio Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH. Član 13 tog Zakona predviđa uspostavu kantonalnih vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, koje će činiti kantonalni premijeri i svi načelnici iz odnosnih općina. Njihova uloga će biti da pružaju savjete tokom procesa definiranja, implementacije, monitoringa i evaluacije razvojnih projekata u kantonu. Očekuje se da će svi kantoni uspostaviti svoja vijeća do kraja godine.
 - Finansijski poticaji bi se mogli odobravati samo onim projektima koji uživaju jedinstvenu podršku kantonalnih Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem. Oni bi bili ugrađeni u sistem ujednačavanja prihoda, gdje bi se grantovi dodjeljivali uzimajući u obzir zajedničke ekonomske razvojne projekte.

Okvir 17: Komparativne prednosti funkcionalne agencije za ekonomski razvoj

Smatra se da intervencijama usmjerenim na ekonomski razvoj najbolje upravljaju općinske organizacije koje su slične firmama, i da ih uspješnije primjenjuju korporativne nego općinske strukture. Smatra se da razvojne agencije i njihove alatke dodaju realnu vrijednost implementaciji strategija ekonomskog razvoja jer su u mogućnosti da:

- i. Agregiraju inače neusklađene napore na ekonomskom razvoju unutar jedinstvenog tijela koje može generirati stvarnu ekspertizu i pratiti njihovu realizaciju.
- ii. Povećaju brzinu odgovora kantona/grada prema investitorima / onima koji žele raditi na razvoju i unaprijede reputaciju i kredibilitet "pregovarača" regije, čime se postiže da vanjski investitor ima povjerenje u proces donošenja odluka.
- iii. Povećaju obim implementacije koja je moguća, često omogućujući realizaciju različitih programa i projekata istovremeno, i preko brzog angažiranja dodatnih resursa.
- iv. Iznađu odgovarajući način raspodjele troškova i rizika između onih koji promoviraju razvoj i investitora.
- v. Razrade mehanizme za iskorištavanje vrijednosti i beneficija, čime se omogućuje da se plodovi ekonomskog razvoja recikliraju unutar budžeta i programa kantona/grada.
- vi. Razrade sasvim nove izvore i instrumente investiranja, možda u partnerstvu sa privatnim finansijerima.
- vii. Povećaju spremnost na ulaganje ključnih projekata kantona/grada razvijanjem propozicija koji će ih učiniti atraktivnijim za vanjske investicije.
- viii. Prevaziđu "neuspjehe u koordinaciji" koji su posljedica fragmentirane nadležnosti.
- ix. Kvalitetnije promoviraju i marketinški predstave pod-regiju, čime se izbjegavaju praznine u i asimetričnost informacija i gradi jasniji imidž i identitet.
- x. Osiguraju lokaciju za pojašnjenje uloga i nadležnosti za napredovanje kompleksnih projekata lokalnog ekonomskog razvoja.

- Usvojiti proaktivan pristup ekonomskom razvoju:
 - U kontekstu nove i proaktivne uloge kantona, dobro sagledati prednosti i ograničenja svake regije u širem kontekstu FBiH/BiH. Investitori već sada na isti način procjenjuju prilike. Kantonalne strategije se trebaju razvijati na osnovu sektorskih prednosti za razvoj tržišnih sistema - razmišljati o kantonu kao o čvorištu rasta.
 - Promovirati punu transparentnost svih transakcija. Omogućiti otvoreno i fer natjecanje za regionalne resurse i ugovore. Upotrijebiti tehnologiju kao što su društvene mreže da bi uspostavili i održali komunikaciju sa zainteresiranim stranama.
 - Promovirati natjecanje u idejama. Razviti skup poticaja za zajedničko djelovanje javnog i privatnog sektora na razvoju regije. Kreirati fondove za inovacije na nivou FBiH i kantona kojima svi imaju pristup.
 - Otvoriti planiranje kantona/općine za mlađu generaciju. Kreirati programe za za-

državanje visoko obrazovanih mladih ljudi iz lokalne zajednice - oni će pružiti veliku vrijednost za uloženi novac.

- Smanjiti rizik i osigurati komplementarno finansiranje angažiranjem razvojnih partnera koji će pomoći da se iznađu kreativna rješenja za ograničenja - su-finansiranje, dodatne koristi, suradnju i učešće.
- Uključiti se u stvaranje mikro-regija u cilju unaprjeđenja konkurentnosti:

Kreiranje mikro-regije u cilju postizanja ekonomije obima i fokusiranje poticaja za regiju kako bi se unaprijedili rezultati je jedna vrlo efikasna metoda. Najefikasniji način pružanja podrške lokalnim firmama i privlačenja investicija je fokusiranje na ograničenja koja ometaju njihov uspjeh, među kojima su: regulatorne prepreke i nedostatak pristupa tržištu; pristup uslugama i finansijskim sredstvima za razvoj poslovanja; fizički radni prostor; i kvalificirane i mobilne sile tržišta rada. U tom kontekstu, parafiskalni nameti bi se određivali imajući u vidu maksimiziranje konkurentnosti mikro-regije, a ne isključivo sa

fiskalnog stanovišta. Postoji značajna ekonomija razmjera u ponudi ovih usluga, pa bi stoga ovo imalo smisla samo ako se nudi na regionalnoj osnovi: između kantona ili između općina (kao što je, na primjer, slučaj sa BEAR-om).

- Formiranje zajedničkih projekata poslovne infrastrukture kao podrška (mikro) regijama:

U većini slučajeva, lokalna poslovna infrastruktura (poslovne zone, poslovni inkubatori, ceste) je kreirana bez jasne predstave o njihovoj namjeni. Usprkos povećanom obimu kapitalnih ulaganja u lokalnu poslovnu infrastrukturu, nedostatak studija izvodivosti ili regionalnog/među-općinskog pristupa u cilju osiguranja ekonomije razmjera minimizira vrijednost finansijskih ulaganja i dovodi do smanjenog, ako ikakvog, ekonomskog efekta. Planovi razvoja poslovne infrastrukture trebaju se kombinirati sa uslugama razvoja poslovanja.

iii. Prostorno planiranje

Ovdje je potrebno:

- Usvojiti prostorni plan FBiH i ohrabriti zajedničke planske projekte između kantona i između općina:
 - Neophodno je usvojiti prostorni plan FBiH i izvršiti izmjene odgovarajućih propisa u odnosu na poljoprivredno zemljište, upravljanje otpadom, vode i šume kako bi se olakšala njegova primjena. Treba usvojiti izmjene Zakona o stvarnim pravima kako bi se omogućila veća fleksibilnost lokalnih vlasti u implementaciji razvojnih projekata. *Savez općina i gradova FBiH naglašava potrebu usvajanja novog Zakona o premjeru i registraciji nekretnina i usklađivanja Zakona o građevinskom zemljištu sa Zakonom o stvarnim pravima.*
 - Ohrabriti suradnju između kantona i općina kada se radi o zajedničkim projektima prostornog planiranja. Treba izmijeniti pravilnike kantona i općina kako bi se uspostavili obavezni radni timovi koji bi se bavili većim projektima. Suradnja bi, također, mogla dovesti do fleksibilnijeg pristupa implementaciji postojećih pravila i osnažiti poluge djelovanja lokalne zajednice na nivou Federacije u pogledu rješavanja prioritarnih pitanja urbanog planiranja. .
- Ažurirati geodetske i katastarske mape i zemljišne knjige:
 - Finalizirati ažuriranje geodetskih i katastaraskih mapa i zemljišnih knjiga i integrirati ih u sistem upravljanja informacijama

zasnovan na GIS-u. Ovakav kompjuterski sistem bi bio osmišljen tako da poveže sve učesnike u procesu prostornog planiranja i obuhvati, čuva, manipulira, analizira, upravlja i prezentira različite prostorne i geografske podatke. Ministarstvo prostornog planiranja treba raspolagati metodologijom koordiniranja izrade, izmjena, monitoringa, implementacije i pridržavanja prostornih planova na različitim nivoima. Trebalo bi postojati jedno centralno tijelo za koordinaciju koje će pomagati implementaciju svih prostornih planova, sa ključnim horizontalnim ministarstvima, kao što su Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Ministarstvo za okoliš.

- Moguća alternativa je da se uvede nova digitalna tehnologija za lokalne uprave - posebno opcije "blockchain". Uvođenje novih tehnologija je alternativno rješenje za razvoj sistema prostornog upravljanja i značajno bi unaprijedilo čuvanje i upravljanje prostornim podacima. Održavanje zemljišnih knjiga i katastarsa je temelj ovih aktivnosti, ali njihovo ažuriranje je obično težak, kompleksan i skup zadatak. Međutim, "blockchain" tehnologija nudi skup inovativnih i lakših opcija (vidjeti Aneks D). Odnosi se na obitelj tehnologija i načela organizacije kojim se formira "trustless public ledger" (nepovjerljiva glavna knjiga) - nepromijenjivi javni registar koji nije pod kontrolom niti jedne pojedinačne agencije. Ovaj aspekt "blockchaina" ga čini posebno pogodnim za decentralizirano upravljanje i čuvanje javnih podataka kao "zajedničkih". U javnom sektoru, "blockchain" se sve više koristi za elektronsku registraciju nekretnina na Baltiku i u zemljama BSS. Njegova upotreba se, također, sve više širi i u privatnom sektoru. Zemlje koje imaju mlađe institucije i procedure mogu lakše uvesti "blockchain" jer je manja konstrukcija koju treba rasformirati.
- Izgradnja kapaciteta i javne rasprava o prostornom planiranju:
 - Osigurati jačanje kapaciteta zajednice za prostorno planiranje na lokalnom nivou u cilju unaprjeđenja njihovih sposobnosti. Osobe koje se bave prostornim planiranjem na lokalnom nivou trebaju pružiti kvalitetne i pravovremene usluge građanima i poslovnim subjektima kada se radi o izdavanju dozvola, ali trebaju i kritički razmišljati i učestvovati u rješavanju praktičnih problema koji proisteknu iz lokalnih odluka i procesa vezanih za prostorno planiranje.

- Olakšati javne rasprave u cilju postizanja inkluzivnijeg donošenja odluka i kreirati urbanističke planove sa fleksibilnim regulatornim elementima koji bi se mogli prilagoditi potrebama određenih projekata.

E. Fokus na fragmentaciji: sistem zdravstvene zaštite i javnog reda i sigurnosti

FBiH je specifična po tome što su u njoj decentralizirana dva velika sistema usluga koja se obično pružaju na višem nivou vlade, ili na nivou mnogo većih regija. I zdravstvena zaštita i značajni dijelovi sistema očuvanja javnog reda i sigurnosti - uključujući najveći dio policijskih službi - organizirani su na kantonalnom nivou. Oba sistema mogu biti dosta specijalizirana. U terminologiji koja se predlaže u Okviru 2, tu se radi o uslugama jedinstvenog pristupa, koje bi bile poboljšane ako bi se izvršila centralizacija i usvojila hijerarhija nivoa usluga. Kako bi se prevazišao neuobičajeno visok nivo fragmentacije usluga, kantoni trebaju razviti mrežne planove u oba područja, koji bi se mogli integrirati u ukupni zajednički mrežni plan za FBiH.

Usluge zdravstvene zaštite

I. Opis sistema

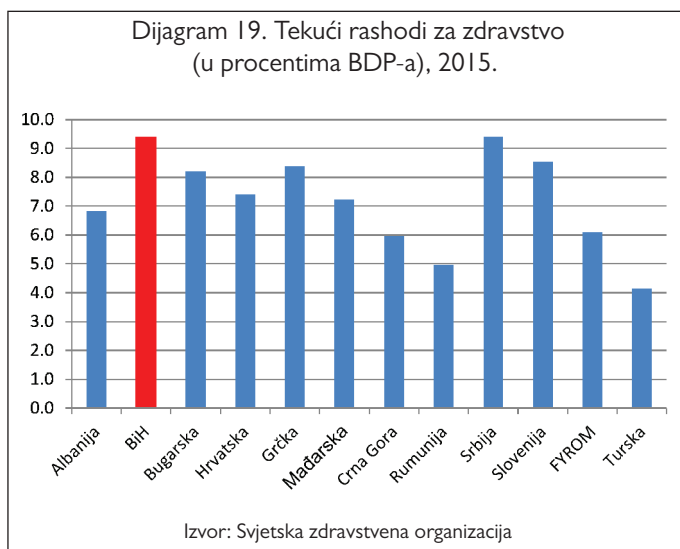
Zdravstvena zaštita se finansira putem 10 kantonalnih fondova zdravstvenog osiguranja (FZO) i Federalnog fonda solidarnosti (odvojeno, naravno, od sredstava koja se izdvajaju u RS i u Distriktu Brčko). Od ovih fragmentiranih sistema se očekuje da servisiraju kantone koji imaju 23.500 do 443.000 stanovnika. Tercijarnu zdravstvenu uslugu pružaju klinički centri na četiri lokacije širom FBiH. Fond solidarnosti je uspostavljen da posluži kao mehanizam ujednačenja među kantonima, a postojeći propisi mu omogućuju da finansira i osigurava ravnopravan pristup osnovnim uslugama zdravstvene zaštite i programima zaštite od bolesti. Trenutno, svi kantoni učestvuju sa oko 10 posto svojih prihoda u Fondu solidarnosti, ali ova sredstva se koriste samo za nabavke skupih lijekova za tercijarnu zdravstvenu zaštitu i za plaćanje specijalističkih usluga u inozemstvu.

Postoje mehanizmi putem kojih se FZO međusobno kompenziraju za usluge pružene u drugom entitetu odnosno kantonu, ali zdravstveno osiguranje nije lako prenosivo; osim urgentne i tercijarne zdravstvene zaštite (gdje pojedinačni kantonalni FZO imaju ugovorne odnose sa jednim ili više kliničkih centara). Centre primarne zdravstvene zaštite finansiraju, vode i upravljaju odbori koje imenuju općine, ali većinu njihovih troškova pokrivaju kanto-

nalni FZO. Općine mogu (su)finansirati održavanje objekata, i katkad, medicinsku opremu. Bolnice finansiraju, vode i upravljaju odbori koje imenuju kantoni. Ova fragmentacija ostavlja posljedice na kvalitetu i ravnopravnost kad se radi o pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem, kao i na mobilnost radne snage.

Planovi optimalizacije zdravstvene mreže su razvijeni i u RS i u FBiH prije deset godina, ali nikad nisu implementirani. Prema tome, ni jedan entitet nema operative planove zdravstvene mreže, koji bi pomogli optimizaciji pružanja primarne zdravstvene skrbi, kao i bolničkih usluga. To dovodi i do povećanja troškova, i do smanjene kvalitete usluga⁷¹. IT alatke nisu ažurne i nisu kompatibilne unutar, kao ni između kantona. Osim toga, pristup sekundarnoj i tercijarnoj zdravstvenoj zaštiti je često otežano zbog velike udaljenosti, loših cesta, i političkih (entitetskih) granica.

Svjetska banka zaključuje da je izdvajanje javnih sredstava na zdravstvo visoko u odnosu na BDP u čimke (ishode) u oblasti zdravstva (vidjeti Dijagram 19). "Unatoč relativno dugom životnom vijeku, mnogi zdravstveni ishodi su loši, posebno kad se radi o neprenosivim bolestima... lako je postignut napredak u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, pružanje bolničkih usluga je i dalje neefikasno. Domovi zdravlja i bolnice gomilaju dugove i kašnjenja u plaćanju koji mogu biti značajni, a troškovi farmaceutskih proizvoda i medicinskih usluga su i dalje visoki."⁷² lako je jedan broj bolnica u Federaciji BiH usporediv sa regionalnim normama, bolničke usluge su neefikasne, sa niskom stopom zauzetošću kreveta (u prosjeku); relativno



71 Idealno bi bilo da plan umrežavanja za RS uzme u obzir usluge koje se pružaju u Federaciji, i obratno, posebno kako bi se izbjeglo dupliranje skupih tercijarnih usluga (kao što su operacije srca) ili dijagnostičke opreme.

72 The World Bank Group. 2015. Bosnia and Herzegovina - Country partnership framework for the period FY2016-20. str:22

dugim prosječnim boravkom u bolnici; nepotrebnim prijemom slučajeva koji bi se trebali tretirati na primarnom nivou; i ograničenom odgovornošću i autonomijom menadžera bolnica ako žele unaprijediti efikasnosti ili kvalitetu, a da ostanu unutar budžeta. Građani smatraju da je zdravstvo najkorumpiraniji sektor sa kojim se susreću.⁷³

2. Nalazi konsultacija

Direktori FZO se žale na: sveukupno nepoznavanje sistema zdravstvene zaštite i njegovih potreba od strane političkih autoriteta; nedostatak planiranja i upravljanja orijentiranog na rezultate u sektoru zdravstva; i preveliki broj zaposlenih u bolnicama, dok, u isto vrijeme, nema dovoljno doktora. Dalje, postoji velika raznolikost sistema zdravstvene zaštite, što ugrožava pokušaje da se uvede umrežen plan. Hercegovačko-neretvanski kanton će uvesti sistem finansiranja zasnovan na DRG (grupa srodnih dijag-

⁷³ United Nations Office on Drugs and Crime. 2011. Corruption in Bosnia and Herzegovina. Bribery as Experienced by the Population.

noza - Diagnosis Related Group) koji će plaćati usluge kada su pružene, a ne kada su predviđene budžetom. Prvi e-modul koji obuhvaća dijagnostiku, recepte i račune bit će dostupan 2018. Prelazak na plaćanja na osnovu rezultata poslužit će kao model za druge kantone, i, ako se implementira na nivou zemlje, može poslužiti kao osnova za poboljšanje prenosivosti zdravstvenog osiguranja.

Promjene modela finansiranja i uvođenje e-modula (koji su uvedeni i drugdje) će unaprijediti optimalizaciju usluga; uključujući i efikasnije korištenje centara primarne zdravstvene zaštite (CPZ). Neki FZO očekuju da će CPZ preuzeti više od 80 posto pružanja usluga - uključujući ambulantne usluge - i time smanjiti opterećenje bolnica. Manje je skupo voditi CPZ nego bolnice, a njihove usluge se mogu pružati sa manjim troškovima od bolničke skrbi. Postoji potreba i za drugim mjerama kojima za nagrađivanje obiteljskih doktora i jačanje sistema obiteljske medicine u CPZ. Uz to, treba bolje ispitati potencijal njege u zajednici (vidjeti Okvir 18).

Okvir 18: Reforma sistema zdravstva - jačanje medicinskog sestrinstva u Bosni i Hercegovini

Na globalnom nivou, medicinske sestre (diplomanti/magistri sestrinstva) se smatraju kritičnima u pružanju ekonomičnih usluga u zdravstvu i za jačanje sistema zdravstvene zaštite. Projekt koji financira Švicarska, a implementira Fondacija fami i Univerzitetska bolnica u Ženevi (u suradnji sa Ministarstvom civilnih poslova BiH, ministarstvima zdravstva i obrazovanja oba entiteta i FZO-ima) fokusira se na unaprjeđenje propisa i obrazovanja sestriinske struke i uvođenje sestriinskih usluga u zajednici. Projekt je doprinio standardizaciji usluga sestrinstva i posljedično boljoj kvaliteti i sigurnosti pacijenata sestriinske skrbi u 23% centara primarne zdravstvene zaštite (koji obuhvaćaju nekih 1,3 miliona ljudi). Više od 45.000 najugroženijih i ranije nedovoljno servisiranih osoba iz deset općina osjetili su koristi od usluga koje pružaju sestre u zajednici, a četiri od osam javnih fakulteta zdravstvenih studija su usvojili novi nastavni program zasnovan na kompetencijama i u skladu sa EU standardima.

Međutim, potencijal sestrinstva je još uvijek nedovoljno iskorišten, i dalje unaprjeđenje radnih uslova za medicinske sestre u BiH je od prioritetnog značaja za uspješno djelovanje sistema. Omogućiti sestrama da kompetentno pružaju usluge promoviranja zdravlja i prevencije će donijeti veliku korist pacijentima - posebno društveno isključenima i nedovoljno servisiranim kategorijama sa ograničenim pristupom uslugama zdravstvene zaštite. Trenutno, projekat se fokusira na:

- Razvoj sistema licenciranja sestara i registra sestara
- Uvođenje standarda sestriinske njege na svim nivoima zdravstvene zaštite
- Izrada nomenklature sestriinskih usluga koja odražava realni doprinos sestara
- Unaprjeđenje kapaciteta udruženja sestara koje će odgovarati potrebama njihovih članova.
- Uvođenje modela Sestrinstva u zajednici u još 12 općina
- Pokretanje reformi srednjeg obrazovanja sestara
- Podrška pristupu višem obrazovanju (magistarski i doktorski nivo) u sestrinstvu za BiH studente

Vidjeti http://www.fondacijafami.org/ProSes_english_.html.

Ali, kako sada stvari stoje, bolnice nakupljaju značajne dugove, a motivacija zaposlenih je izuzetno niska (sa čestim štrajkovima). Ne postoje realistični planovi da se podmire dugovi (iako Svjetska banka nastoji napraviti kvalitetnu evidenciju). Umjesto toga, uvode se ad hoc mjere uštede - uključujući zamrzavanje plaća - što dovodi do nezadovoljstva zdravstvenih radnika. Nije uopće očito da ovakve mjere stvarno doprinose rješavanju urgentnih pitanja, a iskusni doktori i sestre/medicinski tehničari napuštaju ustanove javnog zdravstva.

Pošto više od 80 posto prihoda FZO potječu iz doprinosa na plaće, a bruto plaće značajno variraju u FBiH, prihodi FZO i rashodi per capita se razlikuju između najsiromašnijih i najbogatijih kantona sa faktorom 2. Kao posljedica toga, paket zdravstvene zaštite se također značajno razlikuje od kantona do kantona. Osim nejednakosti usluge koja je na taj način implicirana, razlike u paketu beneficija otežavaju nastojanja da se unaprijedi prenosivost. Bolnički kreveti su ponekad nedovoljno iskorišteni u nekim jurisdikcijama, dok u drugima pacijenti moraju čekati da se oslobodi krevet.

Kupovina i nabavka lijekova je izuzetno fragmentirana, što rezultira višim troškovima i nižom dostupnošću. Ne postoji zajednička nabavka generičkih lijekova između kantona. Zakon o lijekovima BiH je predvidio da će Vijeće ministara usvojiti listu esencijalnih lijekova za cijelu BiH, čiji bi monitoring radila Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH. Međutim, do toga nikad nije došlo. Kao posljedica, RS, Distrikt Brčko i FBiH imaju različite liste lijekova - a kantoni ne usklađuju liste lijekova unutar FBiH⁷⁴. To dovodi do neravnomjernog pristupa lijekovima, doprinosi fragmentaciji tržišta lijekova, i ozbiljno ugrožava tržišnu moć kada se radi o nabavci lijekova. Pružanje usluga je neravnomjerno i nedostavno na dosta mjesta zbog decentralizirane nabavke, često pod utjecajem politike (koja prednost daje lokalnim proizvođačima). To također objašnjava činjenicu da osnovni lijekovi često koštaju dva ili tri puta (ili još više) više od njihove cijene u susjednim zemljama.

U pojedinim kantonima se također razvija **integrirani informativni sistem u zdravstvu**. Uspostava nacionalnog informativnog sistema u zdravstvu za praćenje javnog zdravstva i prekograničnih prenosivih bolesti je dio *acquis-a* EU koji se odnosi na sektor zdravstva. Uspostava zajedničkih informacijskih sistema i struktura podataka koje bi omogućile prikupljanje, razmjenu i analizu informacija u zdravstvu bi osnažilo rezu-

⁷⁴ RS je centralizirala kupovinu i nabavku većine lijekova, ali ne radi zajedničku nabavku sa FBiH. Unutar FBiH, samo se najskuplji lijekovi nabavljaju na centralnom nivou (nabavku vrši Fond solidarnosti).

ltate sistema zdravstva, i odgovornost u entitetima, kao i unutar Federacije. Neki od ključnih elemenata integriranog informacionog sistema već postoje na nivou primarne zaštite, ali umrežavanje i korištenje informacija u svrhe izrade politika i donošenja odluka na nivou rukovodstva treba dodatno razvijati.

3. Preporuke

Postoji potreba za značajnim reformama u upravljanju, organizaciji i finansiranju bolnica, a Svjetska banka već radi na programu reformi koji bi se mogao usvojiti. Potreban je novi sistem finansiranja sektora zdravstva, kao i bolji sistem trezorskog poslovanja kako bi se osigurala bolja finansijska disciplina. Potrebno je omogućiti bolji protok informacija unutar sektora zdravstva kako bi se olakšale reforme politika i promovirale inovacije i osiguranje kvalitete. Izazov upravljanja visokim troškovima javne zdravstvene zaštite je nešto čime bi se trebalo pozabaviti, između ostalog usvajanjem mjera efikasnije javne nabavke farmaceutskih proizvoda. Svjetska banka također nudi slijedeće konkretne preporuke:

- Oba entiteta trebaju unaprijediti svoj **plan zdravstvenog umrežavanja** i implementirati ga; po mogućnosti u vezi sa procesom rješavanja problema dugovanja u sektoru zdravstva. Planovi se trebaju raditi uz konsultacije dva entiteta i Distrikta Brčko, posebno kako bi se osigurao odgovarajući pristup BiH građana esencijalnim uslugama, i kako bi se izbjeglo skupo dupliranje tercijarnih usluga.
- U okviru postojeće legislative, uloga Federalnog fonda solidarnosti bi se mogla proširiti da mu se omogući djelovanje u svrhu **ujednačenja** finansiranja i pružanja usluga među kantonima. Uštede postignute reformama usmjerenim za smanjenje troškova i bolju prioritizaciju skupih lijekova mogle bi osloboditi sredstva za bolji pristup osnovnim lijekovima. Važno je pobrinuti se da ova proširena uloga bude adekvatno finansirana.
- Temeljitiya reforma FBiH bi značila izmjene zakona o zdravstvenom osiguranju i srodnih zakona kako bi se omogućila puna **prenosivost** zdravstvenog osiguranja i osigurao osnovni paket usluga u svim kantonima. To se može raditi paralelno sa rebalansiranjem prihoda u sektoru zdravstva, uvodeći više sredstava od akciza i općih prihoda (posebno kad se radi o pokrivanju troškova nezaposlenih i/ili zaposlenih u neformalnom sektoru) uz smanjenje oslanjanja na doprinose iz plaća. Moglo bi biti moguće razviti i osnažiti protokole kojima bi se omogućila prenosivost pokriva između entiteta i Distrikta Brčko.

- FBiH bi trebala nastojati **uskладити листе есенцијалних лијекова** између кантона. Такође, могло би бити могуће покренути процес дефинирања и усвајања листе есенцијалних лијекова на нивоу земље да би се максимизирала набавна моћ. Унутар FBiH, Фонд солидарности би могао преузети ширу улогу централне набавке ширег спектра болничких лијекова у име кантона, користећи оквирне уговоре (који омогућавају већу концентрацију и конкурентност, чак и ако одговорност за плаћање остане на кantonима или установама).
- Када се ради о **скупим и патентираним лијековима**, RS и FBiH би могле оснажити сарадњу у циљу: (i) jačanja Procjenu zdravstvene tehnologije како би се donosile odluke на основу бољих информација о томе које скупе лијекове укључити на листу лијекова које покрива FZO, и за које индикације; (ii) разматрања могућности заједничких преговора са произвођачима патентираних лијекова користећи иновативне аранжмане набавки, који би се могли проширити да обухвате и друге земље у регији. Међутим, prije nego što то постане могуће, FBiH треба unaprijediti unutrašnju sараdњу.

Javni red i sigurnost

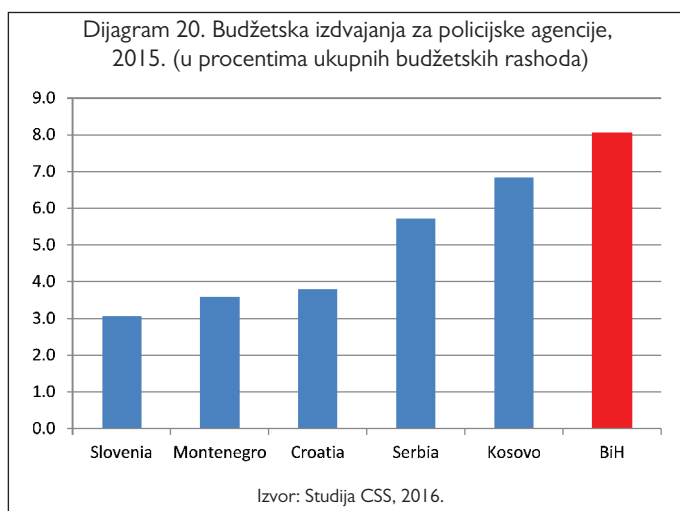
I. Opis sistema

Ustav BiH u velikoj mjeri povjerava nadležnosti za pravosuđe i provođenje zakona entitetima, u okviru njihovih općih ovlasti⁷⁵. U FBiH, sistem je dodatno fragmentiran s obzirom da postoji 11 različitih agencija za provođenje zakona i 11 ministarstava unutrašnjih poslova. Od njih se očekuje da servisiraju kantone koji imaju 23.500 do 443.000 stanovnika. Kao posljedica ovako kompleksnog političkog i ustavnog konteksta, odnosi među tim mnogobrojnim policijskim sistemima nisu vrlo jasno definirani, i u nedostatku jasne hijerarhije, može doći do različitih tumačenja zakona. To sa svoje strane može dovesti do trajnih sporova u sudstvu i u policiji. Mobilnost je ograničena razlikama u kvalifikacijama i zahtjevima. Do danas, ambicije provođenja reformi (kako lokalne tako i međunarodne) usporavane su neuspjehom rješavanja zaјedničkih problema iz зајedničke perspektive, i sličnim neuspjehom ostvarivanja istinske sараdње u pružanju određenih skupih i specijaliziranih usluga.

⁷⁵ Međutim, prema tumačenju Ustavnog suda BiH, Institucije BiH mogu imati ograničene nadležnosti za pravosuđe i provođenje zakona; uglavnom kada se radi o ratnim zločinima i međunarodnom odnosno međuentitetskom organiziranom kriminalu i korupciji. Prema tome, u zemlji postoje četiri odvojena pravosudna sistema (država, dva entiteta i Distrikt Brčko) sa različitim internim strukturama.

2. Nalazi konsultacija

Veliki broj policijski službi znači da je rad na policijskim poslovima/poslovima nadziranja u BiH jako skup u odnosu na druge zemlje u regiji. Nedavno provedena studija pokazuje da na ministarstva unutrašnjih poslova otpada 8 posto budžetskih resursa u BiH, u odnosu na 5,7 posto u Srbiji, i 3,8 posto u Hrvatskoj (vidjeti Dijagram 20)⁷⁶. Visoka cijena ovih usluga oduzima sredstva koja bi se mogla iskoristiti za druge potrebe. Šesnaest policijskih službi se finansira neovisno, praktično bez ikakvog зајedničkog planiranja u pogledu korištenja resursa ili sараdње službi. То доводи до dupliranja nekih usluga i velike neefikasnosti u smislu troškova. Dalje, ne postoji hijerarhijski sistem kontrole za policijske službe. То доводи до fragmentirane i politički iskrivljene sараdње na svim nivoima. Ова nadležnost je 2008. godine povjerena Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, ali njoj nikad nije bilo dopušteno da istinski djeluje kao koordinacijsko tijelo.



Što se tiče službi za urgentno djelovanje u varednim situacijama (poplave, šumski požari, itd.) postoje dokazi vrlo loše sараdње između službi iz općina i kantona (i entitetskih vlasti). Rašireno je mišljenje iskazano u Anketi da su nedavne poplave i požari ukazali na urgentnu potrebu za poboljšanjem sараdње između različitih općina i gradova. Овај procenat je još i veći (95 posto) kad se radi o potrebi sараdње sa kantonima u cilju unaprjeđenja civilne zaštite. Mnogi općinski i kantonalni organi navode da su procedure za proglašenje vanrednog stanja previše krute i nefleksibilne i često dovode do kašnjenja prije nego što je potrebno djelovanje.

⁷⁶ Hadžović Denis i Plevljak Benjamin. 2016. Koliko nas košta javna sigurnost? Analiza budžetskih stavki policijskih snaga u Bosni i Hercegovini.

3. Preporuke

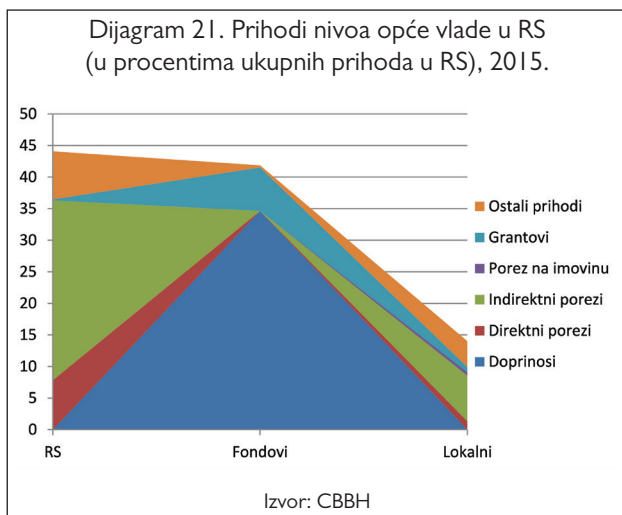
Sve dok se ne postigne konsensus za provođenje radikalnijih strukturalnih reformi, jedina mogućnost je da se razmotre područja gdje se fragmentiranost može prevazići na jednoj pragmatičnijoj osnovi. Drugim riječima, kada propadnu pokušaji da se spoje BiH vlasti, jedina alternativa je da se promovira suradnja i uspostave jedinstveni standardi i prakse u maksimalno mogućoj mjeri. Možda bi čak moglo biti moguće na operativnom nivou zajednički koristiti neke institucije kako bi one postale efikasnije i ekonomičnije (npr. forenzičke laboratorije). Ovakvi prijedlozi bi se trebali pokrenuti prvo na kantonalnom nivou, gdje se suradnja može olakšati razvojem i usklađivanjem kantonalnih planova kantona.

Ponudene su slijedeće konkretne preporuke (uz doprinos Odjela za vladavinu prava EUSR i Centra za sigurnosne studije):

- *Nadzor policije:* U BiH postoji 14 neovisnih odbora i odbora za žalbe građana, koji biraju, nadziru i primaju pritužbe. Odbori su male jedinice koje djeluju neovisno jedne od drugih i izložene su stalnom političkom pritisku. Koordinirani sistem, koji bi uspostavio bolju komunikaciju između odbora, mogao bi doprinijeti ograničenju miješanja politike i jačanja integriteta.
- *Recrutiranje, zadržavanje, ocjenjivanje i revizija policijskih službenika:* Šesnaest policijskih agencija ima različite politike i prakse vezane za zaposlenike. Njih bi trebalo uskladiti u cilju promoviranja profesionalizma.
- *Nabavke u policiji:* Postoji Agencija za policijsku podršku na državnom nivou, čiji je zadatak da koordinira nabavke za policijska tijela. Tu bi trebalo obuhvatiti nabavke, npr. vozila, IT opreme, uniformi, itd. Ova Agencija jedva da se koristi, a mogla bi se dodatno osnažiti da posluži kao mehanizam ušteda u nabavki većih količina.
- U kantonima i u Federaciji se ne razmatra mogućnost zajedničkih nabavki, mada bi se tako mogle ostvariti velike uštede. Vođenje zajedničkih javnih nabavki materijala i tehničke opreme policijskih institucija, gdje je to moguće, bilo bi finansijski povoljnije jer bi se ugovarale veće količine roba, resursa odnosno usluga.
- *Forenzičke usluge i uviđaj na licu mjesta:* Država i entiteti neovisno jedni od drugih razvijaju vlastite kapacitete, bez koordinacije i suradnje u pružanju usluga. To dovodi do dupliranja ukupnih usluga i nemogućnosti razvoja specijaliziranih timova i ekspertize koja bi mogla biti zajednička.
- Potrebno je izvršiti kvalitativnu analizu postojećih *sistematizacija radnih mjesta* u svim policijskim institucijama i razmotriti mogućnost ugovaranja određenih djelatnosti sa firmama izvana, npr - čišćenje radnih prostorija, održavanje vozila, forenzička ispitivanja.
- Razviti odgovarajuće strategije i specijalizirane organizacijske jedinice za *upravljanje ljudskim resursima* i obrazovanje u cilju zapošljavanja, dodjeljivanja i korištenja ljudskih potencijala u zavisnosti od potreba, trendova u kriminalnim aktivnostima, itd.
- Ispitati mogućnosti korištenja novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija u cilju unaprjeđenja, modernizacije i smanjenja troškova na polju ljudskih i materijalnih resursa svih policijskih struktura na njihovim poslovima i zadacima.
- *Specijalna policija za javni red:* Četrnaest različitih jedinica u cijeloj BiH dežuraju 24/7 i čekaju na javne neredе. Ove jedinice efektivno nisu zaposlene i revizija njihovog korištenja bi mogla dovesti do toga da veće policijske snage budu raspoložive za druge zadatke.
- Revizija procedura za *proglašenje neposredne opasnosti* i koordinacija jedinica civilne zaštite u cilju maksimiziranja sposobnosti reakcije u izvanrednim situacijama. Savez gradova i općina FBiH predlaže usvajanje novog Zakona o zaštiti i spašavanju.

Poglavlje 3: Lokalna uprava u RS

A. Najvažnije karakteristike sistema lokalne uprave



Vladin sistem u RS zasniva se na relativno velikoj centralnoj vladi (sa oko 44 procenata prihoda), 7 gradova i 47 općina (koji dijele nekih 14 posto prihoda). Set velikih socijalnih fondova osigurava preostalih 42 posto prihoda, gdje dominiraju penzioni, invalidski, zdravstveni fondovi, fond za puteve i fond za zapošljavanje. Kako se jasno vidi na Dijagramu 21, centralna vlada i fondovi se oslanjaju na ograničen broj poreza i doprinosa, dok gradovi i općine imaju širok spektar manjih izvora prihoda (uključujući vlastite)⁷⁷.

B. Glavni nalazi i opće preporuke

Konsultacije sa lokalnim vladama u RS potvrdile su da postoje značajni izazovi u funkcioniranju sistema, ali 57 posto ispitanika u Anketi rekli su da je stanje njihove lokalne uprave zadovoljavajuće (dok je 26 posto reklo da je loše). Nedovoljno finansiranje zakonski dodijeljenih dužnosti je kao najveći problem navelo 70 posto ispitanika. Lokalne vlade više brine vertikalna raspodjela prihoda nego horizontalna - samo četvrtina ispitanika u Anketi u RS se slažu da je vertikalna raspodjela pravična, dok se pola ispitanika slaže da je sistem horizontalne raspodjele pravičan. Političke razlike se smatraju najvećom preprekom većoj suradnji između lokalnih vlada.

Narodna skupština RS je usvojila Strategiju razvoja lokalne samouprave za period 2017.-2021. (RS Strategija) u julu 2017. Ova Strategija ima za cilj:

- provesti sveobuhvatnu analizu i pregled nadležnosti i zadataka lokalnih vlasti;
- analizirati mogućnost uvođenja novih prihoda za lokalne vlade kroz zajedničke projekte i donatorska sredstva;
- analizirati prostor za prenošenje javnih usluga na privatni sektor (i identifikovati relevantna područja);
- uspostaviti učinkovit i efikasan sistem kontrole pružanja javnih usluga; i
- analizirati nivo saradnje između lokalnih vlasti i, na osnovu dobivenih rezultata, redefinisati regionalni okvir saradnje.

Pristup koji je usvojen u RS Strategiji se vrlo blisko podudara sa područjima zabrinutosti na koje su ukazale konsultacije sa lokalnim vlastima i koje su navedene u nastavku ovog poglavlja. Nadalje, generalne preporuke ovog poglavlja se blisko podudaraju sa šest ciljeva navedenih u RS Strategiji za razvoj lokalne samouprave u narednih pet godina (vidjeti Okvir 19). Pitanja koja se razmatraju u nastavku ovog poglavlja uključuju: prepoznavanje potrebe za višetipnim općinama koje pružaju različite nivoe usluga; davanje veće autonomije u finansiranju lokalne uprave (uključujući spuštanje administracije poreza na imovinu); unaprjeđenje efikasnosti lokalnih vlasti kroz reformu javne uprave; i stavljanja većeg fokusa na integraciju i saradnju općina (između ostalog, i preko entitetske granice). Ovi prijedlozi su također u skladu sa usvajanjem šireg /regionalnog pristupa ekonomskom razvoju i pružanju usluga i stavljanjem jačeg naglaska na razvojne potrebe, uključujući podjelu resursa sa nerazvijenim općinama.

⁷⁷ Čini se da su socijalni fondovi manji u RS nego u FBiH, a da je centralna vlada veća. Ali to je stoga što je penzioni fond, kao posebno značajan, uključen u centralni budžet RS (dok je u FBiH odvojen).

Okvir 19: Implementacija i ciljevi RS Strategije

1. Osigurati efektivno izvršavanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave

- 1.1. Uspostaviti koncept višetipne lokalne samouprave
- 1.2. Unaprijediti teritorijalnu organizaciju Republike Srpske
- 1.3. Utvrditi koncept funkcionalne decentralizacije i redefinisati nadležnosti jedinica lokalne samouprave
- 1.4. Unaprijediti oblike i oblasti uzajamne saradnje jedinica lokalne samouprave
- 1.5. Osnažiti kapacitete jedinica lokalne samouprave

2. Postići stabilnost finansiranja jedinica lokalne samouprave

- 2.1. Unaprijediti fiskalnu odgovornost i dugoročnu fiskalnu stabilnost jedinica lokalne samouprave
- 2.2. Povećati efikasnost jedinica lokalne samouprave u prikupljanju vlastitih prihoda
- 2.3. Unaprijediti sistem podrške za nedovoljno razvijene i izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave
- 2.4. Unaprijediti pružanje javnih usluga kroz model javno-privatnog partnerstva

3. Osigurati dostupnost i kvalitet javnih usluga za sve građane

- 3.1. Izvršiti prenos dijela javnih usluga na privatni sektor i specijalizovane organizacije
- 3.2. Unaprijediti sistem kontrole pružanja javnih usluga
- 3.3. Unaprijediti razvoj e-Vlade i upravljanje kvalitetnim sistemom pružanja javnih usluga
- 3.4. Razviti mehanizme za redovno ispitivanje zadovoljstva građana kvalitetom javnih usluga
- 3.5. Unaprijediti pružanje javnih usluga kroz model javno-privatnog partnerstva

4. Osigurati efikasnost i odgovornost jedinica lokalne samouprave u upravljanju lokalnim razvojem

- 4.1. Unaprijediti mehanizme stvaranja povoljnog poslovnog okruženja, razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i jačanje saradnje sa poslovnom zajednicom
- 4.2. Jačanje identiteta i afirmacija potencijala jedinica lokalne samouprave
- 4.3. Unaprijediti sistem planiranja i implementacije razvojnih dokumenata zasnovanih na razvojnim prioritetima
- 4.4. Uskladiti i ažurirati prostorne planove jedinica lokalne samouprave sa prostornim planom RS
- 4.5. Uvesti standarde upravljanja kvalitetom u jedinice lokalne samouprave
- 4.6. Ojačati saradnju sa dijasporom

5. Unaprijediti poticajne mjere demografske politike

- 5.1. Osigurati dodatna sredstva kao podršku rastu nataliteta
- 5.2. Osigurati dodatne programe podrške porodici
- 5.3. Osigurati dodatne programe podrške za zapošljavanje i samo-zapošljavanje
- 5.4. Ojačati saradnju sa dijasporom

6. Ojačati građansko učešće i uticaj u donošenju odluka na lokalnom nivou

- 6.1. Stimulisati direktno učešće građana u procesu donošenja odluka
- 6.2. Ojačati ulogu i položaj mjesnih zajednica (MZ)
- 6.3. Unaprijediti javnost rada gradske odnosno općinske uprave
- 6.4. Unaprijediti platforme za e-učešće građana

Najvažniji zaključci konsultacija (kao i RS Strategije) razmatraju se kroz četiri podnaslova:

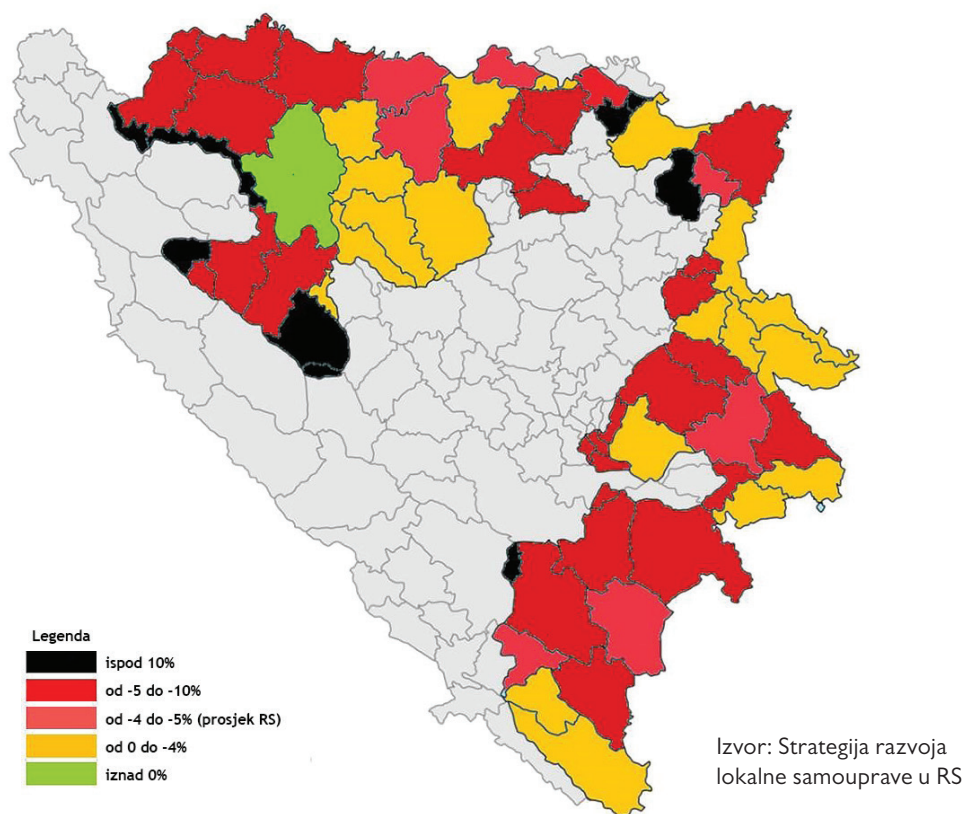
1. Implikacije demografskih promjena

RS Strategija se direktno bavi realnošću demografske promjene i njenim posljedicama. Na Dijagramu 22 (koji je preuzet iz RS Strategije) prikazano je da velika većina - posebno manjih - općina doživljava značajan pad broja stanovnika i da samo veće općine (posebno Banja Luka) imaju ikakvu šansu za rast. Problem je dijelom ublažen u većim općinama i gradovima dolaskom ljudi iz obližnjih malih općina, ali generalni trend definitivno daje veliki razlog za zabrinutost. Najizoliranije općine su doživjele razoran pad broja stanovnika što otežava njihov ekonomski razvoj, kao i njihove napore da osiguraju

dovoljno sredstava za upravljanje i izvršavanje svojih obaveza u punoj mjeri. U dosta slučajeva postoji potreba za daljom razvojnom pomoći.

Međutim, Strategija također prepoznaje da postoji očigledna razlika među općinama kada se radi o pružanju javnih usluga u smislu njihove dostupnosti, sadržaja i kvaliteta, gdje periferna i ruralna područja značajno zaostaju za centralnim i urbanim krajevima. Šire gledano, RS Strategija se zasniva na načelu finansijske održivosti i ima za cilj ograničiti udio administrativnih troškova, uz istovremeno povećanje udjela izdvajanja za razvoj. U konačnici, RS Strategija ima za cilj udaljiti se od sadašnjeg "monotipskog koncepta" lokalne uprave - gdje sve općine imaju iste nadležnosti bez obzira na njihove kapacitete i veličinu - i preći na "višetipski koncept" lokalne uprave, gdje

Dijagram 22. Promjene stanovništva prema općinama u RS



bi različite općine imale različite nadležnosti koje se baziraju na njihovim stvarnim kapacitetima i potrebama. Male, ruralne općine bi se bolje integrisale sa većim općinama u blizini - po sistemu "hub and spoke".

Ove promjene mogu iziskivati značajne legislativne prilagodbe i teritorijalnu reorganizaciju RS, što nije predmet razmatranja ovog Izvještaja. Međutim, RS Strategija pruža kontekst i pripremu za opšte razmatranje ove teme i koristi pragmatičan pristup za produktivne buduće konsultacije. Strategija prepoznaje da neće biti moguće poništiti loše demograf-

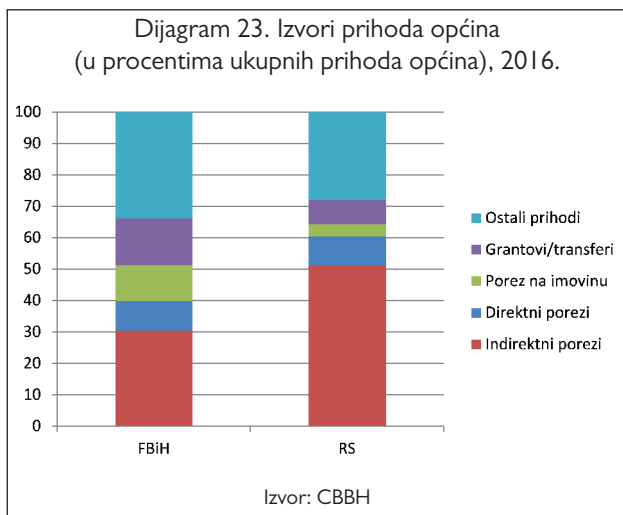
ske trendove i da jedini realističan pristup predstavlja prilagodba sistema realnostima modernog svijeta. Nadalje, Strategijom se uspostavljaju odgovarajuće smjernice za konsultacije sa lokalnim vlastima, uključujući one na teme fiskalne održivosti; generalne dostupnosti usluga građanima; veće odgovornosti lokalnih vlasti i većeg učešća građana u donošenju odluka.

Rezultati Ankete pokazuju značajnu podršku mnogim elementima Strategije, uključujući prijedlog za "višetipski koncept" nadležnosti.

Skoro 90 posto ispitanika se slaže (bilo veoma ili djelom) da postojeći “monotipski” koncept, gdje sve lokalne vlade imaju iste nadležnosti bez obzira na svoje kapacitete, treba napustiti u korist “višetipiskog” koncepta gdje bi lokalne vlade imale različite nadležnosti u zavisnosti od njihovih stvarnih kapaciteta i potreba. Velika većina lokalnih vlada podržava pristup koji je više regionalan - 85 posto lokalnih vlasti se slaže da postoji potreba za regionalnim pristupom (koji bi uključivao pet do deset općina i gradova po regiji), za koji je neophodno da se dogovore regionalni planovi ekonomskog razvoja i pružanje određenih socijalnih usluga.

2. Finansiranje lokalne vlasti

Na indirektno poreze otpada gotovo pola prihoda općina u RS, dok ju FBiH taj udio iznosi 30 posto (vidjeti Dijagram 23). Direktni porezi daju oko 9 posto prihoda (u prosjeku) u obje jurisdikcije. Prihod od poreza na dobit preduzeća se ne dijeli sa općinama u RS; a udio općina u porezu na dohodak zavisi od razvojnih potreba - što predstavlja mjeru čija je namjera horizontalno pravičnija raspodjela prihoda. Općine u RS dobivaju mnogo niži udio svojih prihoda od poreza na imovinu (4 posto) nego općine u FBiH (više od 11), iako u RS postoje porezi na primarno boravište. To je zato što su porezi na prenos vlasništva u FBiH mnogo veći. I na kraju, općine u RS dobivaju manje grantova i transfera (u prosjeku)



nego općine u FBiH, i manje se oslanjaju na druge / pojedinačne izvore prihoda.

Općine u RS imaju zadatak pružati sličan spektar usluga kao u FBiH, ali njihove odgovornosti, posebno finansijske odgovornosti, za ove usluge idu dalje nego u FBiH. To se posebno odnosi na obazovanje, socijalnu pomoć, komunalnu policiju i lokalne puteve. U FBiH, kantoni nose dio finansijskog opterećenja za ove usluge. Kao posljedica toga, nivo tekućih rashoda općina po glavi stanovnika u RS je u 2016. godini

iznosio skoro tačno 400 KM, dok su rashodi u FBiH bili samo 300 KM po osobi. (Nivo kapitalnih rashoda po glavi stanovnika su iznosili 63 KM odnosno 47 KM)⁷⁸.

i. Vertikalna raspodjela resursa: PDV i dug

Dijelom stoga što postoje samo dva nivoa teritorijalne vlasti u RS (a rashodi po glavi stanovnika su veći), lokalne vlasti dobivaju veći procenat alokacija UIO nego u FBiH - 24 posto u odnosu na 8,4 posto (vidjeti Tabelu 1). Međutim, općinske vlade imaju slične primjedbe kao i općinske vlade u FBiH u odnosu na činjenicu da se servisiranje vanjskog duga oduzima od prihoda UIO (od strane RS ministarstva finansija), prije nego što se sredstva raspodijele. Oni se protive tome što su “prisiljeni da plaćaju dug koji nisu ugovorili”, i da su “na zadnjem mjestu” kada se radi o raspodjeli resursa. Zbog ovog faktora, efektivni udio općina u prihodima UIO 2016. godine je iznosio ustvari 19,3 posto (u odnosu od 24 posto), a općinama su “uskraćeni” potencijalni prihodi u iznosu od oko 12,5 posto njihovog budžeta.

Međutim, kao što je razmatrano i dijelu za FBiH (vidjeti Poglavlje 2, Odjeljak B.2), ovo pitanje nije tako jednostavno kako se čini na prvu. Prvo, udjeli su prvobitno određivani na osnovu razumijevanja da će se sredstva za servisiranje duga odbijati prije raspodjele tih udjela. Da to nije slučaj, entitetska vlada bi u startu dobio veći udio - kako bi mu se omogućilo servisiranje vanjskog duga - a općine bi imale manji dio. Stvarni problem je to što je servisiranje vanjskog duga vremenom poraslo i činjenica da volatilnost nivoa servisiranja duga povećava volatilnost općinskih prihoda.

Istina je da je udio servisiranja vanjskog duga od UIO prihoda značajno povećan zadnjih godina - otplate duga (ne uključujući otplate kamata) je udvostručen u RS u periodu 2012. do 2014. (sa 8 na 16 posto), i bio je i dalje na visokom nivou (17 posto) 2017. godine - a to je značajno smanjilo udio općina u prihodima⁷⁹. Međutim, kao što je istaknuto u Poglavlju 1 (Odjeljak B), projekcije govore da će se servisiranje duga smanjiti u narednih deset godina. Pored toga, naravno da se entitetska vlada mora oslanjati na istu poreznu osnovu kao i općine. Prema tome, mada možda ima smisla da se servisiranje duga odbije od udjela entitetske vlade (posebno da bi se smanjila promjenjivost prihoda od UIO za općine, kako je navedeno u dijelu za FBiH u Poglavlju 2, Odjeljak B.2), pregovori o ovoj promjeni

⁷⁸ Izvor: CBBH. Teško je ponuditi dalje poređenje između rashoda općina dva entiteta, pošto su troškovi različito klasificirani. Takođe, u RS se mnogo veći dio rashoda evidentira u općinski budžet (ne evidentiraju se kao transferi drugim institucijama, kao npr. centrima za socijalni rad, kao što je slučaj u FBiH).

⁷⁹ Vidjeti Tabele 5d i 5e u IMF Country Report No. 16/291, str:27 i 28.

aranžmana između entitetske vlade i općina bi iziskivali raspodjelu većeg dijela na entitetsku vladu.

RS Strategija prepoznaje da su budžeti lokalnih vlasti imaju relativno visok udio troškova administracije, održavanja infrastrukture i socijalnih naknada. To ostavlja tek ograničeni iznos za razvoj. Dalje, RS Strategija (kao jedan od svojih ciljeva) želi osigurati “raspoloživost i kvalitet javnih usluga svim građanima.” Strategija namjerava istražiti više opcija za ostvarenje ovog cilja, uključujući usvajanje višetipnog modela općina (u skladu sa gore razmatranim) i uključivanja privatnog sektora u pružanje usluga. Osim toga, Strategija veoma naglašava smanjenje troškova, unaprjeđenje odgovornosti i osiguranje finansijske održivosti općina. U konačnici, ovakav pristup dovodi do prepoznavanja da pitanje vertikalne raspodjele resursa u RS treba još jednom razmotriti i da rješenje - i raspodjela resursa - neće biti isti za sve gradove i općine. To će biti vrlo dobrodošle konsultacije i vježba.

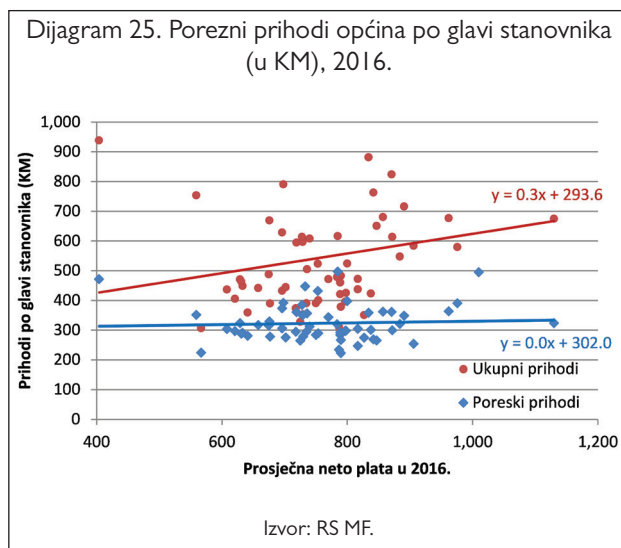
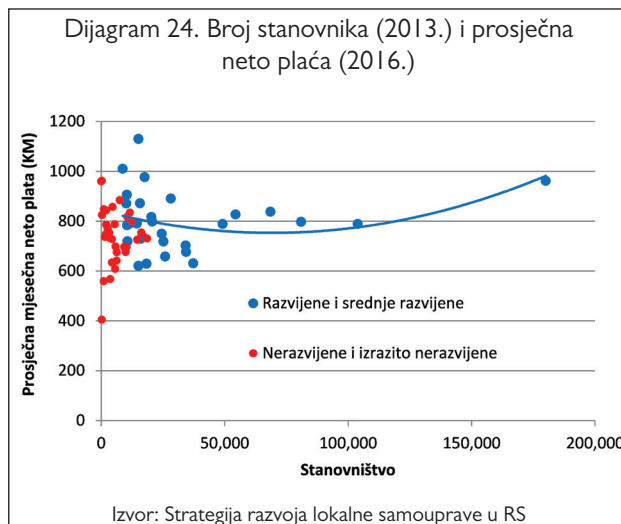
ii. Porez na dohodak i porez na dobit

Kako je predloženo i za FBiH (Poglavlje 2, Odjeljak B), i porez na dohodak i porez na dobit nude dodatni prostor za rebalansiranje raspodjele prihoda između višeg (entitet) i nižeg (gradovi i općine) nivoa vlasti. Općinska nadoplata na porez na dohodak bi povećala odgovornost i nadoknadila prihode koji se gube (na primjer) ukidanjem parafiskalnih naknada i taksu. Također, Vlada RS bi mogla osigurati prostor za općinsku nadoplatu na porez na dohodak ublažavanjem povećanje opterećenja poreznih obveznika tako što bi se nadoplata koja bi se plaćala općinama odbijala od poreza na dohodak koja se plaća na nivou entiteta. Različite alternative su predstavljene gore u Poglavlju 2, Odjeljak B2 (iii) i u Aneksu C.

Sličan potencijal za rebalansiranje bi se omogućio alokacijom dijela prihoda od poreza na dobit općinama na derivativnoj osnovi. Time bi se kompenzirale općine gdje su locirane tvornice i sjedišta kompanija za troškove nastale zbog lokacije privredne djelatnosti. Podjela prihoda od poreza na dobit bi osim toga pružila poticaje za jačanje lokalnog razvoja. Različite alternative su predstavljene gore u Poglavlju 2, Odjeljak B3 (iii).

iii. Horizontalna raspodjela resursa: Princip ravnopravnog razvoja

RS Strategija ima za cilj da “osigura raspoloživost i kvalitetu javnih usluga svim građanima” i da pomogne “jedinicama lokalne samouprave u upravljanju lokalnim razvojem.” Ali fiskalni kapacitet općina značajno varira (vidjeti Dijagram 24). Distribucija neto plaća po mjesecu varira sa faktorom tri - od 400 KM do



1.130 KM - i ne postoji jednostavan indikator fiskalnog kapaciteta. Većina općina koje su svrstane u nerazvijene su male, ali, istovremeno, postoji velika varijacija u fiskalnom kapacitetu manjih jedinica. Trenutno, sistem finansiranja u RS ima za cilj da dijelom koriguje ovaj disbalans u fiskalnom kapacitetu tako što pruža veću pomoć nerazvijenim i izrazito nerazvijenim općinama. Koriste se tri mehanizma finansiranja: (i) siromašne općine (locirane u područjima posebne zabrinutosti) imaju pravo na udio od 50 posto lokalnih prihoda od poreza na dohodak, dok je standardni udio 25 posto; (ii) siromašne i male općine u područjima od posebne zabrinutosti dobivaju posebne potpore (grantove) iz Fonda solidarnosti; i (iii) siromašne i planinske općine dobivaju veći dio prihoda od naknada od korištenja prirodnih resursa.

Dijagram 25 prikazuje ukupne prihode i poreske prihode po glavi stanovnika u općinama prema njihovoj prosječnoj neto plati⁸⁰. Jasno je da raspodjela poreskih prihoda ne zavisi od fiskalnog kapaciteta i da je

⁸⁰ Nekoliko manjih općina je isključeno da bi dijagram bio jasniji, ali ovo ne utiče na ukupnu sliku.

Okvir 20: Sistem potpora (grantova) nerazvijenim i izrazito nerazvijenim općinama u RS

U skladu sa Članom 76 Zakona o lokalnoj samoupravi RS, distribucija prihoda jedinicama lokalne samouprave se zasniva na nivou njihove razvijenosti. Nivo razvijenosti utvrđuje Vlada RS na osnovu kriterija koje svake tri godine utvrđuje Narodna skupština RS.

U 2016. godini, Narodna skupština RS je usvojila Odluku o kriterijumima za ocjenu stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave, prema kojoj su gradovi i općine svrstane kao razvijene, srednje razvijene, nerazvijene, i izrazito nerazvijene. Kriterijumi koji su pri tome uzeti u obzir su:

- Ukupni prihod po glavi stanovnika registriranih kompanija u prethodnoj godini na nivou jedinice lokalne samouprave;
- Ukupni budžetski prihod u prethodnoj godini na nivou jedinice lokalne samouprave;
- Stopa nezaposlenosti - procenat nezaposlenih u ukupnom broju radno sposobnih na nivou jedinice lokalne samouprave;
- Gustoće naseljenosti;
- Ukupni broj registriranih vozila na nivou jedinice lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj registriranih vozila u RS;
- Broj učenika koji pohađaju osnovne škole u odnosu na broj stanovnika na nivou jedinice lokalne samouprave;
- Ukupni prirodni priraštaj na nivou jedinice lokalne samouprave;
- Broj poslovnih subjekata na nivou jedinice lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj poslovnih subjekata u RS;
- Vrijednost izvršenih radova po vrstama građevinskih objekata i obnove stambenog fonda na nivou jedinice lokalne samouprave u odnosu na ukupnu vrijednost u RS.

Nakon što je jedinica lokalne samouprave svrstana u jednu od četiri grupe, Vlada RS osigurava posebne grantove onim općinama koje su nerazvijene ili izrazito nerazvijene, koji u 2018. godini iznose 2,3 miliona KM. Kriteriji za raspodjelu ovih grantova su definisani Pravilnikom o kriterijima i proceduri za odobravanje sredstava nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave iz 2015. godine, u skladu sa sljedećim:

- 35% ukupnih sredstava na osnovu ukupnog prihoda po glavi stanovnika registriranih kompanija u prethodnoj godini na nivou jedinice lokalne samouprave;
- 25% ukupnih sredstava na osnovu ukupnih budžetskih prihoda u prethodnoj godini na nivou jedinice lokalne samouprave;
- 20% ukupnih sredstava na osnovu gustoće naseljenosti;
- 20% ukupnih sredstava na osnovu stope nezaposlenosti - procenat nezaposlenih u ukupnom broju radno sposobnih na nivou jedinice lokalne samouprave.

I na kraju, za slijedeće oblasti se osiguravaju dodatni grantovi: proizvodnja, izvoz, osnivanje i razvoj MSP; poljoprivredna proizvodnja i ruralni razvoj; zaštita okoliša; izgradnja, obnova i održavanje komunalne infrastrukture, zdravstvo, socijalna zaštita i zaštita mladih; obrazovanje i sport; kultura; civilna zaštita i turizam.

skoro u potpunosti ujednačena. Razlika između ukupnih prihoda i poreskih prihoda je uglavnom zbog neporeskih prihoda koji se povećavaju sa rastom fiskalnog kapaciteta. Specijalni grantovi za nerazvijene općine su naravno također dobrodošli, ali sistem alokacija je vjerovatno previše komplikovan (vidjeti Okvir 20). Nije jasno, na primjer, zašto se grantovi ne raspodjeljuju direktno na osnovu indeksa razvijenosti (umjesto što se koriste dodatna četiri kriterija koja se

odnose na rashodne potrebe). Uz to, također postoji vrlo komplikovan sistem dodjeljivanja sektorskih grantova (za proizvodnju, izvoz, osnivanje i razvoj MSP, poljoprivrednu proizvodnju i ruralni razvoj, itd.) Bilo bi daleko jednostavnije i transparentnije alocirati jedinstveni blok-grant nerazvijenim područjima.

Raspodjela naknada od korištenja prirodnih resursa (uključujući šume i rudnike) je također pod utjecajem

brige za ujednačenje, pa siromašnije/planinske općine dobivaju veći udio (dok se vodne naknade raspodjeljuju bez posebnih pogodnosti za nerazvijene općine). Naknade za korištenje prirodnih resursa su važan (ali ne dominantan) izvor prihoda za male i siromašne općine, ali njihov efektivni doprinos u finansiranju rashoda je umanjen ograničenjima njihove upotrebe. Konkretno, sva sredstva ostvarena po osnovu ovih naknada moraju se koristiti za finansiranje razvojnih projekata (vidjeti Odjeljak iv dolje).

Možda ima argumenata za uvođenje jednog razrađenijeg sistema ujednačenja u RS: Na primjer, kao što je predloženo u odnosu na drugi stup u FBiH (Poglavlje 2, Odjeljak B3(ii)), izvršiti raspodjelu prihoda od indirektnih poreza sa ciljem smanjenja fiskalnog jaza između potreba za rashodima i prihodovnih kapaciteta. Trenutno, u RS, horizontalna alokacija prihoda od indirektnih poreza općinama se vrši samo u skladu sa rashodima - kriterij potreba - gdje se težina dodjeljuje broju stanovnika (75 posto), površini (15 posto), i broju učenika srednjih škola (10 posto). Naravno, općine se žale da im prihodi nisu dovoljni da pokriju potrebne rashode, pa bi novi sistem u određenoj mjeri odgovorio na ove zabrinutosti. Ali je također jasno, na osnovu konsultacija u RS, da je postojeći sistem usklađivanja, koji se uvelike zasniva na razvojnim potrebama, generalno prihvaćen. U Anketi, 85 posto lokalnih vlasti u RS su saglasne da nerazvijene lokalne vlasti trebaju dobiti veći iznos poreznih prihoda (iako je samo pola općina trenutno klasifikovano kao nerazvijene ili izrazito nerazvijene). To predstavlja snažan konsenzus oko postojećeg sistema ujednačavanja.

iv. Ograničenja korištenja prihoda od prirodnih resursa

Iako postoje određena ekonomska i okolišna opravdanja da se uvedu određena ograničenja za korištenje naknada od prirodnih od strane općina, sadašnje strogo namjensko korištenje naknada u svrhe ulaganja nameće prevelik teret. To se posebno odnosi na male i nerazvijene općine, gdje prihodi od naknada čine značajan (ako ne najveći) izvor prihoda. Često se desi da u nedostatku dovoljno projekata prihodi ne budu uopće osigurani. Stoga bi barem pola prihoda od naknada trebalo biti moguće trošiti bez ograničenja (i koristiti, na primjer, za izdatke za socijalnu zaštitu), dok vlade na višem nivou mogu podržavati više okolišnih projekata koje će implementirati općine uz osiguranje sufinansiranja projekata visokog prioriteta, gdje se udio sufinansiranja povećava u skladu sa nivoom nerazvijenosti općine.

v. Porezi na imovinu

Porezi na imovinu, kako na prenos tako i na vlasništvo imovine/nekretnina, predstavljaju značajan, mada uvelike neiskorišten, izvor vlastitih prihoda. U 2016. godini prihodi od poreza na imovinu su činili samo 4 posto ukupnih prihoda općina u RS, što ukazuje da postoji veliki neiskorišteni potencijalni izvor prihoda. To će posebno dobiti na značaju nakon januara 2019. godine, kada će određivanje stopa poreza, porezne osnove i (što je još važnije) administriranje i naplata poreza na imovinu biti prenesena na općine.

Razvijen sistem poreza na imovinu može postati osnova za učinkovitije pružanje lokalnih javnih usluga i za održiv pristup kreditima za javne investicije. Također, može poslužiti da signalizira prava stanovanja za određeni vremenski period, što je od kritičnog značaja za mogućnost domaćinstava da dobiju kredit i da unaprijede uslove stanovanja. Na osnovu međunarodnog iskustva, prihod od poreza na imovinu bi trebao biti najmanje 1 posto BDP-a. Veliki dio ovog potencijala je u urbanim područjima - posebno u velikim gradovima - i od kritičnog je značaja za lokalne usluge i investicije.

Općinama će biti teško da implementiraju ovu reformu, a političari se boje da će se porezni obveznici protiviti ovome. Međutim, ovo prenošenje ne predstavlja samo veliki izazov, nego i priliku. Njime će se povećati politička odgovornost lokalnih vlasti. U tom pogledu, potrebno je uzeti u obzir da su sve aktivnosti koje poduzimaju lokalne vlasti kapitalizirane u vrijednosti imovine. Na primjer, vrijednost stambenih jedinica je dosljedno veća u dijelovima zajednicama koje imaju lakši pristup kvalitetnim uslugama.

Trenutno, administriranje poreza na imovinu u RS je dosta loša, obzirom na veliki udio nekretnina koje nisu obuhvaćene poreznom mrežom i procjenom vrijednosti nekretnina u porezne svrhe koja je daleko od realne vrijednosti. RS koristi tradicionalni model vrednovanja vlasništva, ali katastri su često zastarjeli ili nepotpuni, a njihovo korištenje često komplicira nejasnoća vlasništva. Općine trebaju razmotriti mogućnost usvajanja jednostavnijih metoda za utvrđivanje vrijednosti i koristiti moderne digitalne tehnologije za upravljanje registrima nekretnina. Jedna moguća alternativa postojećem sistemu vrednovanja bi mogla biti paušalni porez zasnovan na ključnim parametrima nekretnine. Kad bi se usvojio ovakav paušalni porez, porezne obaveze bi se mogle određivati primjenom jedinične tarife (na primjer, određeni broj KM) na indikatore ili parametre veličine nekretnine, lokacije, i upotrebne vrijednosti. Ovakva praksa se često primjenjuje širom svijeta.

Samoprijavlivanjem ovih parametara (ali ne i vrijednosti imovine) od strane poreznog obveznika - kako se često radi širom svijeta - izbjegavaju se problem koji se odnose na nedostatak informacija i administrativnih kapaciteta. Tačnost prijave se može lako provjeriti korištenjem digitalne tehnologije za izradu i vođenje registara/zemljišnih knjiga. (Vidjeti Aneks D). Također, od velike bi koristi bilo i korištenje satelitske digitalne tehnologije. Većina inovativnih opcija će se učiniti praktičnijim, posebno za male općine, koordiniranim djelovanjem u okviru među-općinske saradnje.

Ohrabruje činjenica da se većina lokalnih vlasti smatra spremnima da preuzme administraciju poreza na imovinu i vjeruju da će to dovesti do povećanja poreznih prihoda. Prema Anketi, nekih 70 posto lokalnih vlasti se slaže (bilo veoma bilo dijelom) da su spremne preuzeti administraciju poreza na imovinu. Dalje, 43 posto smatra da bi to moglo dovesti do porasta prihoda od 20 post.

3. Reforma javne uprave

RS Strategija uključuje strateške ciljeve “osiguranja učinkovitog izvršavanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave” i “osiguranje efikasnosti i odgovornosti jedinica lokalne samouprave u upravljanju lokalnim razvojem”. Nadalje, prepoznaje da određene nadležnosti nisu jasno razgraničene između lokalnog i centralnog nivoa, da se različito tretiraju u pojedinim sektorskim strategijama, i da lokalne vlasti ponekad nemaju dovoljnu slobodu da implementiraju određene aktivnosti unutar vlastite jurisdikcije. Postoji generalni cilj da se razriješe ovi problemi i da se unaprijedi efikasnost u namjeri da se više resursa usmjeri na investicije. Osim toga, i same lokalne vlasti intenzivno osjećaju da njihovi budžeti nisu dovoljno usmjereni na razvoj. U Anketi, skoro 75 posto ispitanika se slaže (bilo veoma bilo dijelom) da su budžeti lokalnih vlasti uglavnom usmjereni na tekuće rashode - sa relativno visokim udjelom troškova administracije, što ostavlja tek ograničen iznos koji se može usmjeriti na razvoj.

Entitetska kontrola nad finansijama lokalnih vlasti će se poboljšati kad se općinski budžeti uključe u entitetski trezorski sistem u narednih nekoliko godina. Na taj način bi se trebale uspostaviti bolje prakse trošenja i pozajmljivanja, i smanjiti problem gomilanja neizmirenih dospjelih obaveza. Nadalje, unaprijedit će se finansijska koordinacija između entitetske vlade i općina. Vlada RS je u procesu pripreme nove Strategije upravljanja javnim finansijama (PFM).

U RS Strategiji postoji snažan fokus na značaju profesionalnog osoblja i učinkovitog menadžmenta na općinskom nivou. Međutim, većina općina ima previše zaposlenih i nema nužno kvalificirano i kompe-

tentno osoblje koje im je potrebno. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2016. godine je odredio odgovarajući nivo zaposlenosti kao 3 državna službenika na 1.000 stanovnika, međutim neke općine imaju 3 do 4 puta toliko zaposlenih. Prema SWOT analizi u RS Strategiji, postoji mogućnost da se “broj zaposlenih prilagodi kriterijima definisanih u zakonu” a usklađivanje broja zaposlenih treba biti završeno do juna 2019. godine.

Općine su upoznate sa tim odredbama i započele su sa procesom usklađivanja. Prva opcija je prijevremeno pezioniranje i, ukoliko je moguće, perespodjela osoblja na druge poslove (u agencijama itd.). Međutim, nedostaju sredstva za nošenje sa posljedicama stalnog otpuštanja i mnogi načelnici nisu sigurni kako da se nose sa ovim problemom. Osjećaj sa konsultacija je da bi se neko rješenje moglo pojaviti i Savez općina i gradova pregovara o kasnijim rokovima i izuzecima za manje općine. Zakon već predviđa izuzetak (više 3 zaposlena po 1.000 stanovnika) za manje općine (kojima je potreban minimalan broj kvalificiranog osoblja da bi funkcionisale), ali neki načelnici smatraju da i ovo treba biti preispitano. Većina načelnika se slaže da će ovo biti težak i najbolniji proces za njih.

Općine moraju reorganizovati osoblje i otpuštanja su neizbježna. Međutim, čini se da se mogućnost razmjene osoblja među općinama, ili prenošenje određenih funkcija trenutno uopšte ne razmatra. Štaviše, Zakon poziva na zapošljavanje profesionalnog osoblja i upravljačku učinkovitost, ali ne predviđa mehanizme, niti kriterije da bi se to postiglo. Općinama/načelnicima je prepušteno da razviju odgovarajuće kriterije (uključujući mjerenje učinka itd.).

Kao i u FBiH, načelnici i općinski službenici u RS su izrazili opšti nivo frustracije sa Zakonom o javnim nabavkama, čije se procedure smatraju tromim ne prilagođenim realnostima lokalnih vlasti. Kao posljedica, one su suprotnostima sa nekim smjernicama Vlade i teško se primjenjuju. Zbog tih poteškoća, odluke o nabavci su nesigurne i neefikasne.

4. Saradnja između općina

RS Strategija zaključuje da iako postoji dobra osnova u postojećem zakonodavstvu za saradnju općina i gradova (uključujući regionalnu i prekograničnu saradnju), najveći ograničavajući faktor je nedostatak podsticaja sredstava i fondova, kao i nedostatak finansijskih instrumenata posvećenih zajedničkim projektima. S druge strane, Zakon o lokalnoj samoupravi RS (iz 2016. godine) sadrži posebno poglavlje koje se bavi saradnjom jedinica lokalne samouprave - ne samo unutar RS, nego i preko entitetske granice i međunarodnom saradnjom. U njemu se nalaze jasne odredbe o uspostavljanju takve saradnje, moguće oblike saradnje, kao i mogući mehanizmi finansiranja i nadzora.

Prijelag za uspostavljanje saradnje mođe dati naćelnik (osoba na ćelu općine), jedna trećina predstavnika u skupštini, kao i građani i udruženja građana kroz civilne inicijative, ili privatne i javne kompanije. Generalno, ovakvi sporazumi o saradnji trebaju definirati: prava, obaveze i odgovornosti svih strana u sporazumu; potrebne finansijske resurse i uspostavu koordinacionog tijela i nadzor. Na kraju, nacrt sporazuma o saradnji se dostavlja nadležnom sektorskom ministarstvu na davanje mišljenja.

Saradnja se mođe ostvariti putem: uspostave zajednićke radne grupe; osnivanja zajednićkog javnog preduzeća; uspostave zajednićke javne ustanove; javno-privatnog partnerstva; objedinjavanja finansijskih, materijalnih i drugih resursa; kroz zajednićke projekte; i izvršavanjem određenih dužnosti jedinice lokalne samouprave za drugu (ili više njih) jedinicu lokalne samouprave. Na primjer, dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu uspostaviti radne grupe da razmatraju pitanja od zajednićkog interesa koja spadaju u nadležnost njihovih tijela.

U pogledu saradnje jedinica lokalne samouprave sa FBiH i Distriktom Brćko, Zakon predviđa: uspostavu zajednićkih radnih grupa; objedinjavanje finansijskih, materijalnih i drugih resursa u cilju realizacije zajednićkih projekata; saradnju asocijacija lokalnih vlasti; i zajednićke aktivnosti usmjerene na zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih sredstava, kao i uklanjanje posljedica prirodnih nepogoda i drugih nesreća. Osim toga, jedinice lokalne samouprave mogu uspostaviti prekogranićnu i međunarodnu saradnju pridruživanjem međunarodnim udruženjima lokalnih vlasti, direktno ili preko udruženja lokalnih vlasti u zemlji, i uspostavnim saradnje sa jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, u cilju razmjene dobrih iskustava i praksi. U slućaju međunarodne saradnje, potrebno je dobiti pozitivno mišljenje Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS.

Već postoje vađni primjeri saradnje općina u RS; ukljućujući i primjere saradnje preko entitetske granice (vidjeti Okvir 21).

Okvir 21: Razvoj regionalnog sistema upravljanja otpadom

Rješavanje situacije na planu upravljanja otpadom je jedan od najvađnijih zadataka u sektoru okoliša u Bosni i Hercegovini. Prije nekoliko godina, u sjevernom dijelu Bosne i Hercegovine, kapaciteti deponija, koje nisu bile u skladu sa zakonskim standardima, su bili blizu potpunog iscrpljenja. Osim toga, došlo je do nekontrolisanog širenja nelegalnih odlagališta ili deponija otpada, i lošeg sistema upravljanja otpadom koji je imao negativan uticaj na okoliš i ugrođavao zdravlje ljudi.

Kao rezultat, brojne općine iz oba entiteta su se odlučila na saradnju u uspostavi regionalnih deponija. Krajem 2016. godine, regionalna deponija "Crni vrh" Zvornik je počela sa radom, uz podršku zajma Svjetske banke vrijednog 5 miliona USD. Osnivaći regionalne deponije su sedam lokalnih vlasti iz RS (Grad Zvornik, Bratunac, Srebrenica, Milić, Vlasenica, Osmaci, Šeković), i dvije iz FBiH (Kalesija i Sapna). Osnovano je zajednićko preduzeće koje je odgovorno za otplatu kredita, koju garantuju sve ukljućene općine i gradovi. Svih devet lokalnih vlasti imaju po jedan glas u Nadzornom odboru, dok su im odgovarajući udjeli u Upravnom odboru zasnovani na relativnom broju stanovnika. Ovaj udio se, također, koristi i za podjelu profita preduzeća. Prema navodima direktora kompanije, do sada su sve odluke donesene jednoglasno.

Generalno govoreći, u zadnjih deset godina, Svjetska banka je pomogla održanje i širenje koncepta razvoja regionalnih deponija u sektoru upravljanja otpadom. Banka je uložila oko 33 miliona USD u sedam regionalnih deponija širom zemlje, što je dovelo do zatvaranja 145 nelegalnih odlagališta otpada (12% ukupnog procijenjenog broja). Prije projekta, u 2010. godini, 75 posto domaćinstava u ciljanim podrućjima nisu imale formalni sistem upravljanja otpadom. Danas je ova brojka spala na 36 posto.¹

¹ The World Bank, 2017, *Implementation Status and Results Report: Second Solid Waste Management Project (PI07998)*.

C. Fokus na općinske i socijalne usluge

I. Opis sistema

Pružanje općinskih i socijalnih usluga u RS je jednostavnije nego u FBiH jer nema srednjeg nivoa vlasti, ali demografski kontekst je isti, i mnogi problemi su isti. Gradske i općinske vlade iskljućivo su nadležne za lokalne puteve i mostove, vodovod,

kanalizaciju i odvoz otpada⁸¹. Obićno, u većim urbanim podrućjima, jedno komunalno preduzeće je nadležno za vodovod i kanalizaciju, dok je u manjim općinama isto preduzeće također nadležno za otpad, održavanje puteva, čišćenje ulica, uklanjanje snijega, održavanje vrtova i parkova, kao i pogrebne usluge i parkirališta. Komunalna preduzeća finansir-

⁸¹ Tabela 2 prikazuje raspodjelu nadležnosti.

aju svoj rad naplatom naknada od korisnika, ali se za finansiranje kapitalnih investicija snažno oslanjaju na lokalnu i vladu na višem nivou. Općine pomažu pružanje usluga zdravstva i obrazovanja - kao osnivači zdravstvenih i obrazovnih ustanova, učestvuju u održavanju objekata i nabavci osnovne opreme, ali konačnu odgovornost za zdravstvo i obrazovanje ima Vlada Republike Srpske⁸². Od sedam gradova u RS; samo jedan (Istočno Sarajevo) ima (4) općine usvom sastavu. Svaka općina sa više od 50.000 stanovnika može postati grad, čime se unaprijeđuje njen pravni status, olakšava naplata poreza, naknada i taksi (uključujući i naplatu neizmirenih dospeljilih obaveza).

Starenje društva je već sada skup fenomen za općine. Mnoge općine navode da značajan dio tekućih troškova (15 posto u Banja Luci, 10 posto u Trebinju, na primjer) troše na usluge socijalne zaštite koje se pružaju ili u naturi, ili kao gotovinski transferi. Dio ovih rashoda se refundira sa viših nivoa vlasti, ali konačna odgovornost za finansiranje je na općinama. Odlučivanje o podobnosti korisnika je veliki problem jer ga vrše, praktično bez kontrole, same općine. U zavisnosti od vrste usluga, doktori opšte prakse i komisije koje djeluju u okviru centara za socijalni rad pristupaju izboru korisnika na osnovu normativnih kriterija i bez uvažavanja finansijskih ograničenja. To proizvodi nesklad između budžetom predviđenih resursa i troškova koje implicira izbor korisnika, što dovodi ili do formiranja listi čekanja, dostavljanja potraživanja izostavljenih korisnika, ili do potrebe rebalansiranja budžeta.

2. Nalazi konsultacija

Sedam od deset lokalnih uprava u RS navode da je najveća prepreka boljim općinskim uslugama nedovoljno finansiranje zakonski dodijeljenih obaveza. Pružanje usluga na lokalnom nivou je neravnomjerno, ali takva realnost je prihvaćena i postoji široka podrška predloženim rješenjima navedenim u novoj Strategiji razvoja lokalne samouprave u RS. Devet od deset lokalnih vlasti vjeruje da postoji očigledna razlika među općinama kada se radi o kapacitetu za pružanje javnih usluga, u smislu njihove dostupnosti, sadržaja i kvaliteta, gdje periferna i ruralna područja značajno zaostaju za centralnim i urbanim krajevima. Većina ispitanika smatra da postojeći "monotipski" koncept, treba napustiti u korist "višetipskog" koncepta.

Devet od deset lokalnih vlasti se slaže sa RS Strategijom da je najveća prepreka većoj međuopćinskoj,

⁸² Za detaljni opis i procjenu funkcioniranja gradova i općina, vidjeti: The World Bank. 2009. From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina.

regionalnoj i prekograničnoj saradnju nedostatak stimularajućih sredstava i fondova, kao i nedostatak finansijskih instrumenata namijenjenih zajedničkim projektima. Nadalje, skoro svi vjeruju da bi bila dobra ideja dati prioritet aplikacijama za potpore (grantove) koje zajednički podnesu dvije ili više općina. Prema tome, novi Zakon o lokalnoj samoupravi RS ima dobre temelje za primjenu (u skladu sa gore opisanim).

Kao što je slučaj i u FBiH, većina lokalnih vlada smatraju da njihova komunalna preduzeća trebaju pružati usluge za više općina kako bi uštedjeli troškove i zajednički koristili skupu infrastrukturu, a dvije od deset lokalnih vlada navode da već sarađuju na takav način. Problem sa potrebom subvencioniranja komunalnih preduzeća jer je politički teško podići cijene (ili zato što lokalne vlade nemaju dovoljnu kontrolu nad njihovim poslovanjem) postoji i u RS, ali čini se da je manje akutno nego u FBiH. I na kraju, kao i u FBiH, "samo" 40 posto lokalnih vlasti podržavaju uspostavu regulatornu agenciju koja bi bila nadležna za utvrđivanje komunalnih naknada na višem nivou.

Kao i u FBiH, postoji ozbiljan problem pokrivanja nefinansiranih socijalnih troškova. Skoro sve lokalne vlasti u RS navode da često na kraju one snose socijalne troškove koji nisu predviđeni sadašnjim propisima i kada troškove ne dijeli centralna vlada. Za trećinu njih, takva pomoć čini 2 posto ukupnih budžetskih rashoda. Jedna petina općina navode da su na ovaj način bile prinuđene potrošiti 7 posto ili više svojih ukupnih rashoda.

Široko je prepoznata potreba da se poduzme redovnije i više sistemsko praćenje i poređenje uspješnosti javnih usluga, uključujući komunikaciju redovnih izvještaja javnosti, te 80 posto općina smatraju da treba uvesti transfere Vlade RS prema općinama koji bi se zasnivali na povećanom praćenju uspješnosti i zadovoljenju minimalnih standarda usluga.

Četiri od deset lokalnih vlada u RS smatraju da 10 posto javnih usluga koje pružaju treba prebaciti na privatni sektor. Javno-privatna partnerstva (JPP) su regulirana Zakonom o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj. Zakon utvrđuje zakonski okvir za JPP projekte tako što definiira: obim, principe, način i oblike javno-privatnog partnerstva; uslove za uspostavu javno-privatnog partnerstva; elemente sporazuma o javno-privatnom partnerstvu; i druga pitanja koja se odnose na javno-privatna partnerstva.

Prema zakonu, prihvatljiv javni partner u JPP može biti:

- RS (odnosno Vlada RS) preko resornog ministarstva ili javne ustanove koju je osnovala Vlada;

- preduzeće u državnom vlasništvu, čiji je većinski vlasnik RS;
- jedinica lokalne samouprave (npr. općina ili grad) ili javna ustanova koju je osnovala jedinica lokalne samouprave; i
- preduzeće u državnom vlasništvu, čiji je većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave.

Predmet javno-privatnog partnerstva može biti: (re)konstrukcija, korištenje, održavanje i rad infrastrukturnih objekata u svrhe zadovoljavanja javnih potreba: upravljanje ekologijom i čvrstim otpadom; druga područja od interesa za RS i jedinice lokalne samouprave. Ugovorni oblik JPP uključuje koncesije i privatne inicijative za finansiranje. Koncesije se odobravaju u skladu sa odredbama Zakona o koncesijama. Privatna inicijativa za finansiranje je ugovorni oblik gdje privatni partner finansira, izvršava, održava i upravlja radom javnih zgrada ili drugih objekata za potrebe javnog sektora.

Najčešći JPP projekti se mogu naći među infrastrukturnim projektima. Postoji veliki jaz između potrebe za ulaganjima u infrastrukturu u RS i mogućnosti Vlade da finansira ta ulaganja. JPP mogu pomoći da se premosti taj jaz. Međutim, percepcija rizika u privatnom sektoru je često najveći izazov i vrlo malo JPP projekata uspijevaju kontrolirati rizik tokom cijelog životnog vijeka projekta. Rizici uključuju okruženje projekta i implementacija zakona možete trpiti negativne posljedice kompliciranih odnosa i duge procedure odobravanja. Neefikasna organizacija može dovesti do porasta troškova projekta, a nedovoljna definiranost i transparentnost vladinih procedura može povećati nesigurnost i odgoditi projekte. Nepovoljno okruženje obeshrabruje investitore iz privatnog sektora, pa je tržište za JPP U RS još uvijek nije dostiglo svoj puni potencijal.

3. Preporuke

Prijedlog za "višetipiski" koncept općina je pozdravljen i općine treba u potpunosti konsultirati kako se prijedlog bude dalje razvijao. Naravno, doći će do finansijskih posljedice o kojima će trebati u potpunosti raspraviti. Također, u ovom kontekstu, fokus na unapređenje međuopćinske saradnje u RS Strategiji i Zakonu je važan i potreban. Potrebno je još dosta posla, ali je osnov za razgovor već dobro postavljen. Određivanje odgovarajućeg institucionalnog okvira za pružanje usluga na regionalnoj osnovi bi trebao razmotriti različite tipove usluga koje bi se pružale kao što je prikazano u Okviru 2.

Postoji potreba da se redefinira procedura kvalificiranja za socijalnu pomoć, bilo na način da se učini inkluzivnijom (sa učešćem općinskih službenika za fi-

nansije u komisijama koje vrše dodjelu prava), ili tako što se komisijama dodijeli ukupan budžet koji će oni moći distribuirati. O ovom pitanju treba u potpunosti raspraviti sa Ministarstvom zdravlja i socijalne zaštite.

Neka od pitanja koja RS vlasti na entitetskom i lokalnom nivou trebaju razmotriti u vezi sa JPP su sljedeća:

- *Rana identifikacija javnih organa koji trebaju biti uključeni u projekat.* Od samog početka svakog projekta treba biti jasno koja kombinacija entitetskih ministarstava i lokalnih vlasti treba učestvovati u procesu donošenja odluka. Uspostava relevantnih odnosa počinje već u fazi planiranja i projektovanja, gdje treba postići punu transparentnost i otvorenu diskusiju o potencijalnim ograničenjima i rizicima.
- *Jasno utvrđivanje ovlasti za dodjelu ugovora.* Ovlast za dodjelu ugovora mora biti podijeljena između organa vlasti ili dana organu koje nije sektorko ministarstvo (npr. Ministarstvo finansija često ima ovlasti za dodjelu ugovora za putnu infrastrukturu). Također, za projekte određene veličine možda je potrebno odobrenje vlade.
- *Analizirati zakon i pripremiti izmjene i dopune propisa koji reguliraju javno-privatno partnerstvo.* Primijeniti preporuke nove RS Strategije u cilju unaprjeđenja pružanja javnih usluga kroz model JPP.
- *Podići svijest o koristima od JPP.* Strategija dalje preporučuje promoviranje koncepta javno-privatnog partnerstva i podizanje svijesti među svim akterima o njegovim potencijalima i koristima.

D. Fokus na lokalni ekonomski razvoj i planiranje

RS Strategija prepoznaje da često nema dovoljno kapaciteta na nivou lokalnih vlasti da upravljaju lokalnim razvojem.

i. Upravljanje ekonomskim razvojem u RS

Postojeći model upravljanja u RS tretira sve općine na isti način i implicitno pretpostavlja da će se one pobrinuti za vlastiti ekonomski razvoj. To je dovelo do: cjepljanja u procesu donošenja odluka; nedostatka integriranih strateških planova na nivou regija koje često imaju komplementarne resurse; i stalne borbe za osiguranje izvora finansiranja za općinske usluge i razvojne projekte. Model favorizira veće općine i gradove - poput Banja Luke, Bijeljine, Pri-

jedora, Doboja i Istočnog Sarajeva - dok istovremeno manjim općinama nudi manje razvojnih opcija. Problem održivosti je još naglašeniji u općinama koje su osnovane na međuentitetskoj liniji razgrančenja kao posljedica političkih podjela. Neki od najekstremnijih primjera općina koje imaju probleme su: Kupres (RS) (300 stanovnika); Novo Goražde (300 stanovnika); i Istočni Drvar (79 stanovnika). Mnoge od njih ne uspijevaju izvršiti ni najosnovnije funkcije.

Ekonomski problemi su ključni razlog za masovnu migraciju stanovništva do koje dolazi zadnjih dvadeset godina. Ona se odvija istovremeno na dva nivoa: prvo, iz manje razvijenih općina u razvijenije; i drugo, migracija iz RS u druge zemlje. Emigracija u inozemstvo je zadnjih godina u porastu, a iskazi načelnika tokom konsultacija su pokazali da sve češće odlaze cijele porodice. Time se smanjuju izgledi da će se oni nekad u budućnosti vratiti.

Posljedice fragmentacije u donošenju odluka su značajne u više drugih područja:

- Planiranje i raspoloživost resursa za implementaciju projekata
 - Rast siromaštva i starenje stanovništva iziskuju potrebu većeg fokusiranja na socijalne potrebe građana, a one apsorbiraju potencijalne resurse za ekonomski razvoj.
 - Razvojni prioriteti jedinica lokalne uprave često nisu u skladu sa prioritetima koji se definiraju u sektorskim razvojnim dokumentima RS; postoji više konflikata nego sinergije između projekata i inicijativa.
- Kapacitet za privlačenje investicija i podršku poduzetništvu
 - Kapaciteti jedinica lokalne uprave su često nedovoljni da privuku strane investicije jer im nedostaju kvalificirani ljudski resursi za pripremu i upravljanje razvojnim projektima.
 - Nepostojanje ažurnih prostornih planova i evidencije vlasništva u jedinicama lokalne uprave obeshrabruje investitore.
 - Generalno, kvaliteta radne snage je niska, a posebno se to odnosi na male općine. Neke kompanije već nude veće plaće za kvalificirane radnike, ali radnici sa nižim nivoom vještina zaostaju.
 - Poticaji za poduzetništvo i razvoj MSP su niski, posebno u manjim zajednicama kojima nedostaje ekonomija obima i koje ne mogu ponuditi podršku investicijama.
- Oslobađanje sinergije kroz suradnju

- Većina (posebno malih) općina ima nedovoljno finansijskih resursa da samostalno ispuni obaveze u ekonomskom i socijalnom razvoju.
- Međutim, postoje ograničeni institucionalni i finansijski instrumenti koji će stimulariti suradnju između jedinica lokalne samouprave kada se radi o zajedničkim projektima.

Kako bi riješila ova pitanja, RS Strategija predlaže mjere kojima se nastoji povećati efikasnost i odgovornost lokalnih samouprava u upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem i unaprijediti regionalna suradnja između općina. Sljedeći prijedlozi bi unaprijedili ovu inicijativu:

- Formirati privredne zone koje bi omogućile bližu suradnju između centara i periferije. Prijedlogom bi se formirale zone privrednog razvoja na osnovu nove teritorijalne organizacije RS prema kojoj je sedam gradova dobilo status grada: Banja Luka, Istočno Sarajevo, Bijeljina, Doboj, Prijedor, Trebinje i Zvornik. Ova razvijenija mjesta bi, prema ovom konceptu, postala regionalni centri koji bi preuzeli ulogu "šampiona" odnosno predvodnika u ekonomskom razvoju svojih regija. Zakonski okvir za lokalne vlade već podržava suradnju (kako je već ranije navedeno). Osim toga, Zakon o malim i srednjim poduzećima (MSP) omogućuje blisku suradnju između Agencije za razvoj SMP i članova lokalnih zajednica i među-općinskih agencija u razvoju MSP i pomaže formiranje mreže podrške MSP kroz bolju povezanost između RS i lokalnih administrativnih tijela.
- Profesionalizirati upravljanje ekonomskim razvojem u RS. Naredni korak bi bio da se uspostavi institucionalni okvir za upravljanje ekonomskim razvojem u regijama. Jedna od mogućnosti je da se uspostave funkcionalne agencije (FA) koje bi mogle profesionalizirati upravljanje ekonomskim razvojem i upravljati razvojnim aktivnostima za regiju. Postoji više razloga zašto bi FA model mogao unaprijediti aktivnosti i servise lokalnog razvoja (Vidi i Aneks B):
 - FA mogu ponuditi jedinstveni način okupljanja kako resursa tako i ovlasti potrebnih za poduzimanje određenih razvojnih aktivnosti ili pružanje lokalnih usluga. U toj ulozi, FA mogu postati sredstvo za prevladavanje najvećeg dijela administrativnih ograničenja između lokalnog i entitetskog nivoa kada dolazi do preklapanja nadležnosti, nefinansiranih mandata i (ponekad)

neefikasne raspodjele nadležnosti. Na primjer, FA bi pomogle regionalnim centrima, manjim općinama na svom području i entitetskoj vladi da zajednički rade, a razvojna agencija može imati ulogu u centralizaciji resursa između različitih nivoa i odjela vlade, agencije, organa, komisija, obrazovnih institucija, i drugih.

- FA mogu imati važnu ulogu u okupljanju javnog, privatnog i građanskog sektora kroz niz različitih mehanizama, uključujući zajednička ulaganja, partnerstva, sporazume o pružanju usluga, paktove i druge instrumente.
- FA nude politički prihvatljiv oblik suinvestiranja za ulaganja razvojnih partnera i drugih zainteresiranih strana. FA se lako mogu pozvati na odgovornost kroz različite oblike zajedničkog vlasništva i kontrole.
- FA mogu promovirati projekte svoje regije - i potaći zdravo natjecanje za sredstva i druge resurse - i poduprijeti ih profesionalnim upravljanjem i zajedničkim naporima sa drugim regijama u cilju formiranja višeg nivoa sinergije. One bi mogle biti angažirane i u efikasnijim naporima zagovaranja na nivou entiteta u odbranu interesa regije.

ii. Prostorno planiranje u RS

Prostorni plan RS je usvojen u 2007. godini i revidiran u 2012. godini kako bi se uskladio sa nastalim razvojnim potrebama općina. U 2010. godini, Vlada je usvojila Zakon o prostornom planiranju i izgradnji, nakon čega je uslijedila Uredba o obaveznom sadržaju, izradi i usvajanju prostorno-planske dokumentacije. Nadalje, sve općine su bile obavezne usvojiti Uredbu o izgradnji i prostornom planiranju. Konsultacije sa općinama i predstavnicima poslovne zajednice ukazale su na generalno nezadovoljstvo funkcioniranjem postojećeg sistema prostornog planiranja. Većina problema se vežu za nezadovoljavajuće geodetske i katastarske baze podataka i pristup informacijama, uključujući:

- Centralizaciju katastra u Upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS, a koji je ranije bio u općinama. Administrator općinama pruža informacije kao dio svoje usluge, ali to iziskuje dosta vremena i veće troškove za općine.
- Geodetske i katastarske mape nisu ažurirane i informacije su često netačne; to otvara mogućnost nastanka kompliciranih sporova o vlasništvu u budućnosti i smanjuje atraktivnost nekih značajnih JPP projekata.
- Ne postoji automatizirani IT sistem za čuvanje, pristup i analizu geodetskih informacija ili informacijski sistem koji povezuje geodetske i katastarske informacije sa podacima o stanovništvu ili drugim socio-ekonomskim podacima i projekcijama, što bi omogućilo bolje prostorno planiranje. Kao posljedica toga, izdavanje građevinskih dozvola može iziskivati dugo vremena, a informacije su često netačne i stvaraju mogućnost nastanka kompliciranih sporova o vlasništvu u budućnosti.

Postoji više preporuka kojima se može pomoći prevladavanje ovih problema:

- Implementirati preporuku iz RS Strategiju da se ažuriraju i usklade prostorni planovi jedinica lokalne uprave sa Prostornim planom RS. Time bi se pomirila planska dokumentacija nižeg nivoa sa planskom dokumentacijom višeg nivoa i uklonile prepreke - i otvorile mogućnosti - za bolje upravljanje lokalnim razvojem.
- Razviti digitalne karte. U svim općinama nedostatak ažurnih katastarskih karata i drugih geodetskih informacija ograničava pripremu kvalitetnih prostornih planova i efikasno prostorno upravljanje. Uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS planira uvesti digitalne karte i razviti informacijski sistem koji će bolje povezati sve korisnike i objediniti prostorne podatke. Međutim, taj se proces sporo odvija i općine ga smatraju nezadovoljavajućim.
- Uvesti sistem upravljanja zasnovan na GIS (geografskom informacionom sistemu). Na nivou lokalne vlade, okružni lokalni planovi se smatraju zakonskim dokumentima koji postaju osnova za razvoj smjernica i kontrole. Ovi planovi sadrže detalje poput namjene zemljišta (zone), gustine gradnje, visine objekata i omjera parcela, koje zahtijevaju detaljne informacije za svaku parcelu zemljišta. Zadaci pripreme i analize ovih informacija se mogu ubrzati i olakšati uz pomoć geografskog informacionog sistema (GIS je okvir za skupljanje, upravljanje i analiziranje podataka). Urbanistički plan (plan zona), na primjer, pokriva veće područje gdje se nalaze zemljišta različite namjene. GIS omogućuje izbor pogodnih lokacija za društvene sadržaje i zgrade različite veličine, te olakšava procjenu njihovog potencijalnog utjecaja na okoliš.
- Nova digitalna tehnologija za lokalne uprave i "blockchain" opcije. Uvođenje novih tehnologija je alternativno rješenje za razvoj sistema pros-

tornog upravljanja i značajno bi unaprijedilo čuvanje i upravljanje prostornim podacima. One nude nove načine da se pristupi teškim, kompleksnim i skupim zadacima. (U Aneksu D je dat opis ove opcije).

SAŽETAK REZULTATA ANKETE

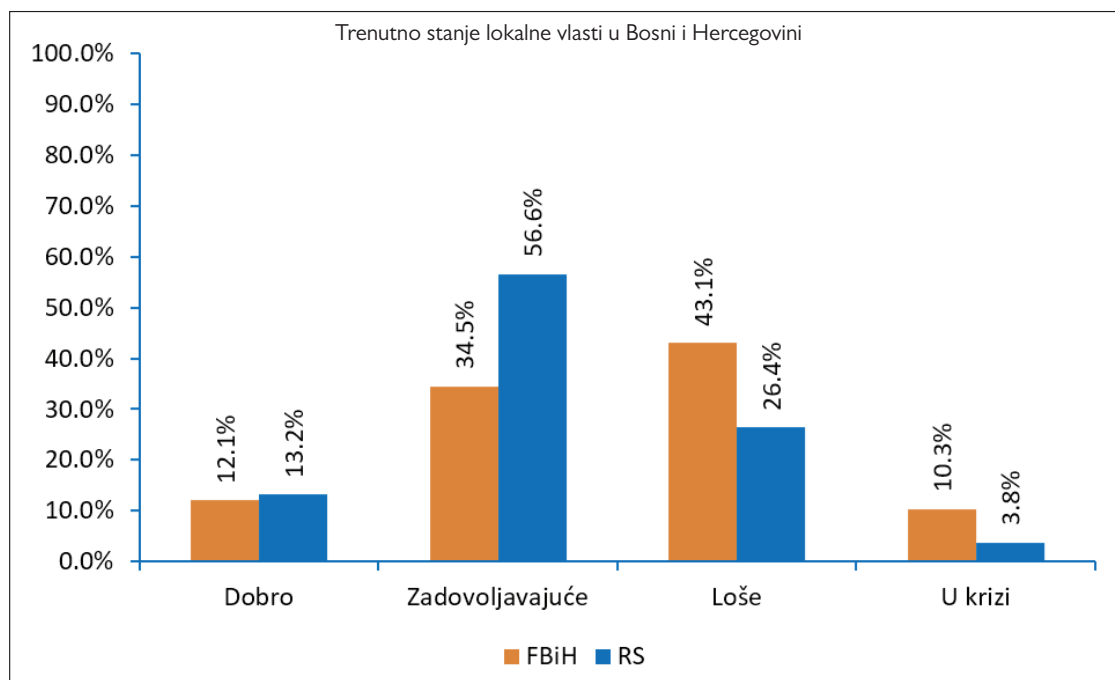
U sklopu Inicijative, provedena je Anketa sa rukovodiocima lokalnih vlasti u svim kantonima, gradovima i općinama širom BiH (od februara do maja 2018.).

Od ukupno 79 općina i gradova u FBiH, učešće je uzelo 58 (ili 73 posto), dok je u Republici Srpskoj odgovorilo 53 od 64 općina i gradova (83 posto).

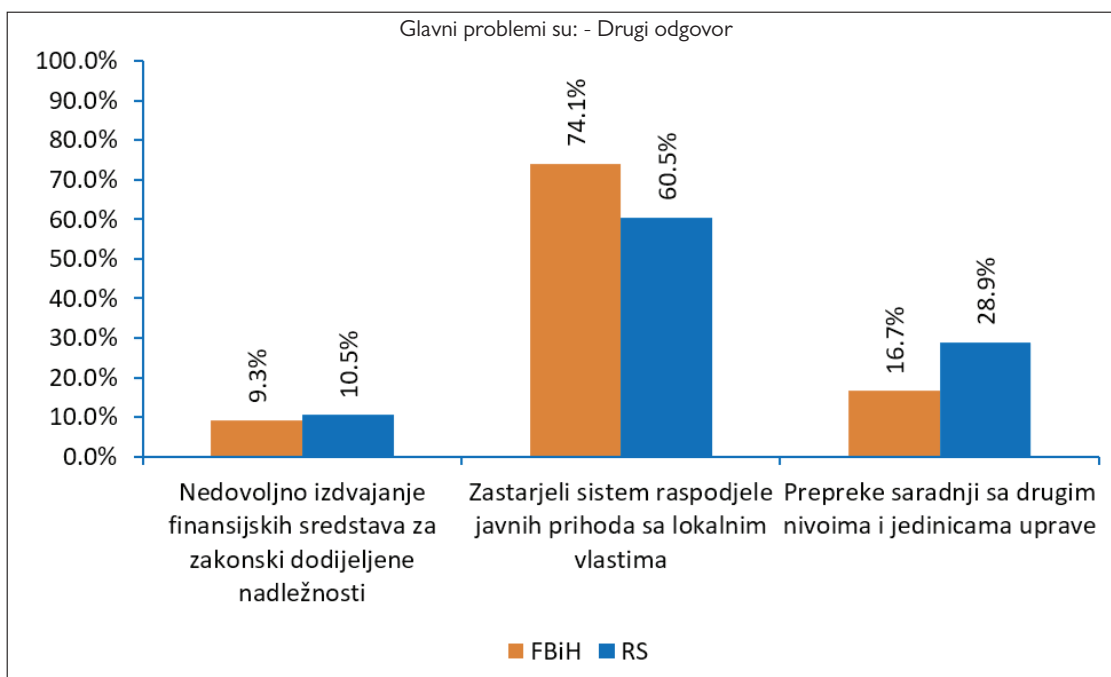
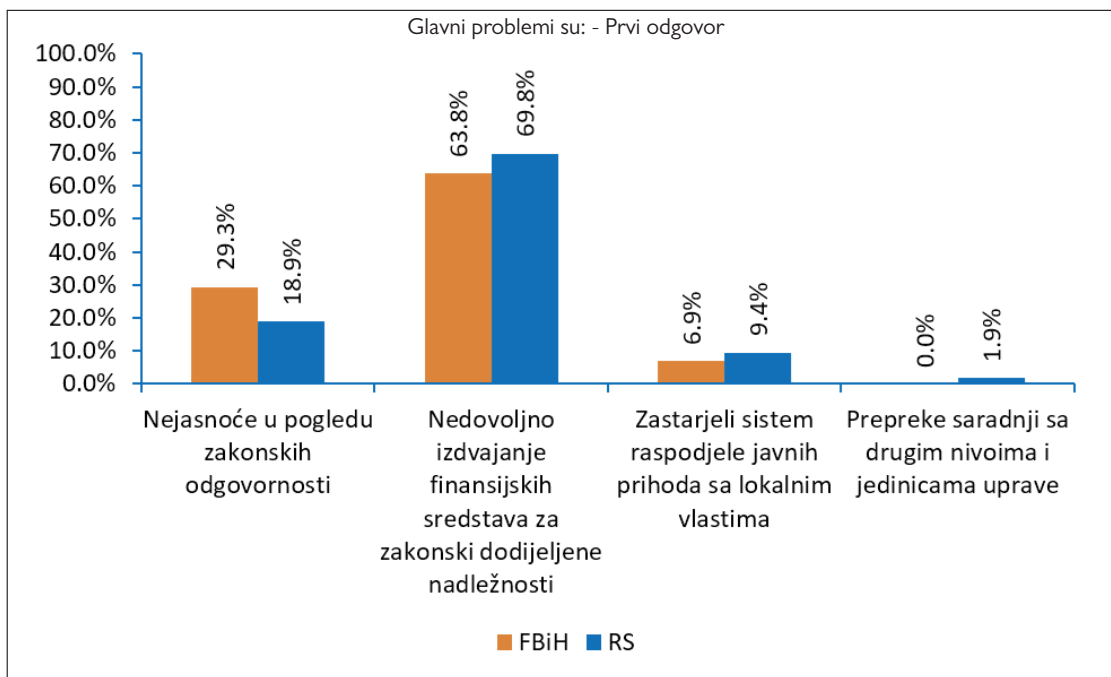
Ovaj Aneks predstavlja nekoliko glavnih zaključaka istraživanja, dok će svi rezultati i anketna pitanja biti objavljeni na webstranici Delegacije EU u BiH na www.europa.ba.

i. Opće stanje i glavni problemi

- Zadovoljstvo trenutnim stanjem lokalnih vlasti je veće u Republici Srpskoj nego u FBiH. Skoro jedna trećina općina u RS smatra da je trenutno stanje lokalnih vlasti loše, ili u krizi. U FBiH, više od polovine ispitanika ovako ocjenjuje trenutno stanje. S druge strane, dvije trećine kantona smatra da je stanje lokalnih vlasti zadovoljavajuće, što ujedno odražava i različite percepcije koje su uočene tokom konsultacija.



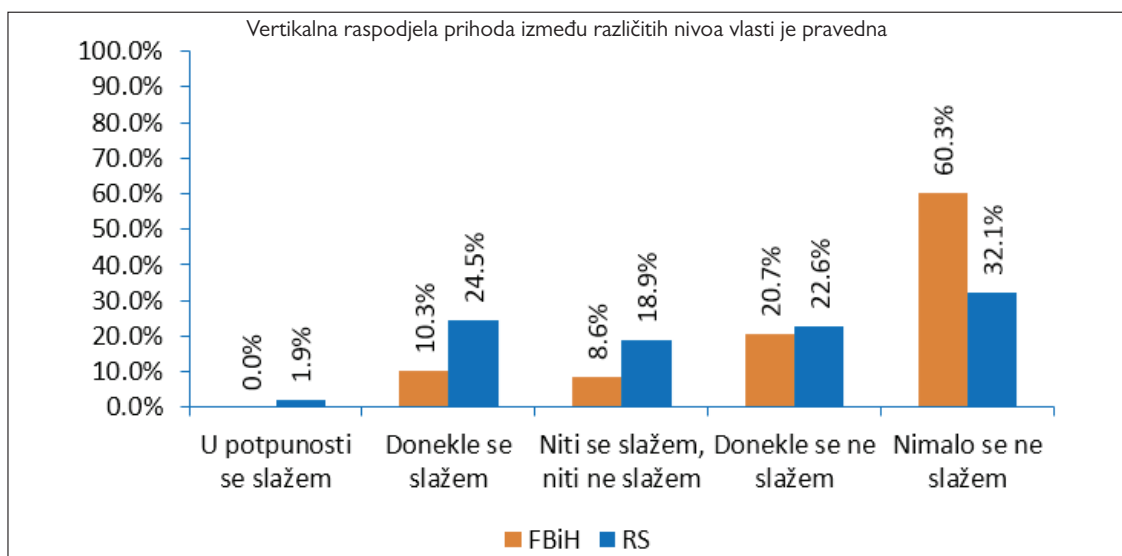
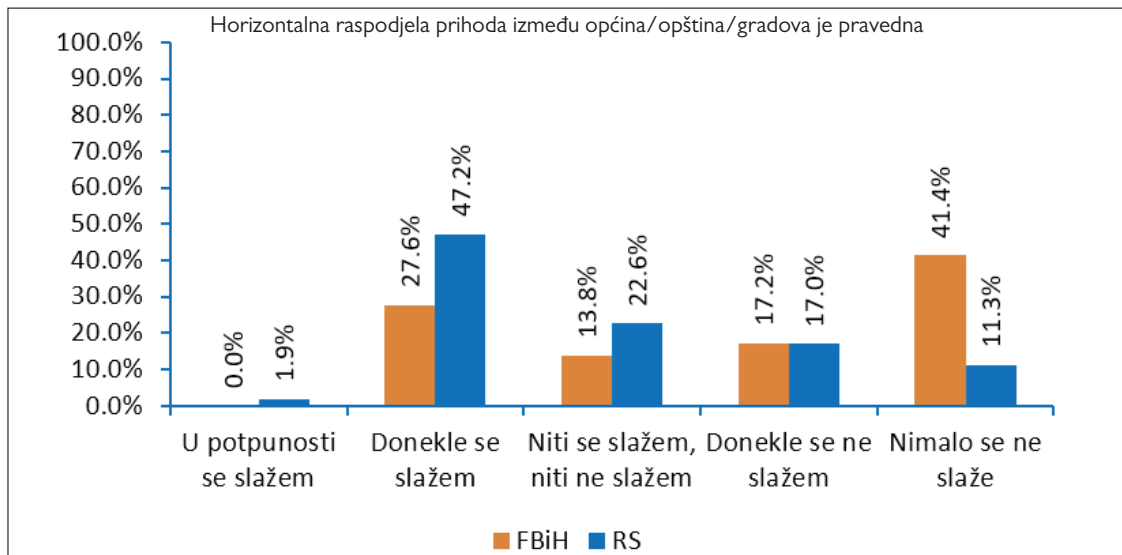
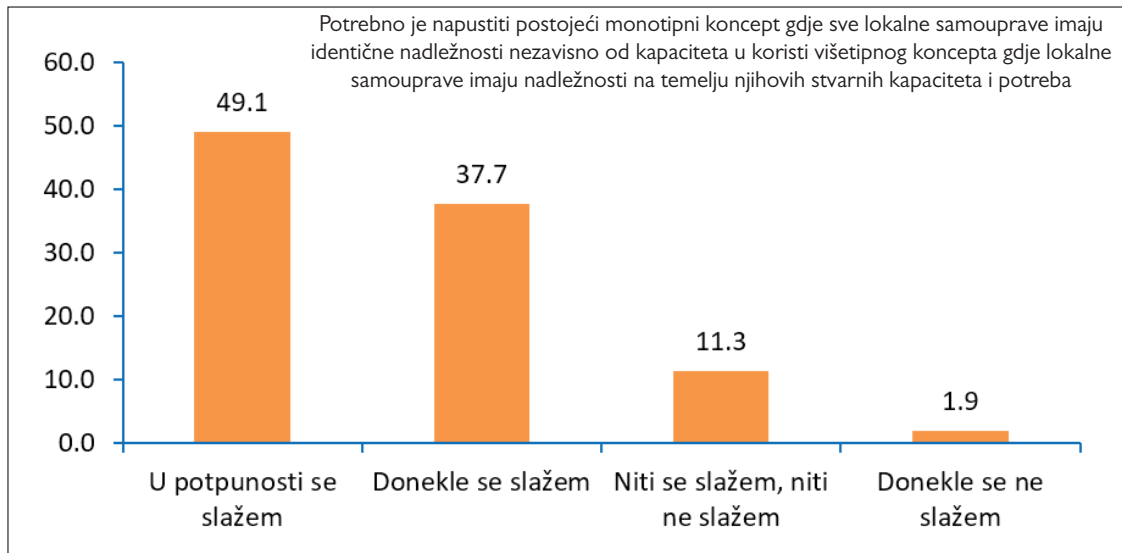
- Kada su u pitanju glavni problemi, odgovor je skoro identičan u oba entiteta, a to je nedovoljno izdavanje finansijskih sredstava za zakonski dodijeljene nadležnosti. Kao drugi najčešći odgovor lokalne zajednice širom BiH ističu zastarjeli sistem raspodjele javnih prihoda.
- Protivrječnosti između zakona o lokalnoj samoupravi i sektorskog zakonodavstva, te situacija u kojoj kod podijeljenih nadležnosti odgovornost u konačnosti padne na općine i gradove su prepoznati kao najveći problemi u oba entiteta kada je u pitanju raspodjela odgovornost. Većina kantona je upoznata sa ovim problemom, međutim jedna trećina navodi da nikada nisu čuli za takve primjedbe od strane općina i gradova.
- Zabrinjavajuće je što usljed nejasnih uloga i odgovornosti, općine i gradovi u konačnosti popunjavaju praznine u potrošnji viših nivoa vlasti. Kod skoro trećina lokalnih zajednica u oba entiteta, ova izdavanja predstavlja 3 posto ukupnih izdavanja, dok kod jedne petina ovi izdaci dostižu čak 10 posto.



- Devet od deset lokalnih zajednica u RS se slaže da postoje očigledne razlike u pružanju javnih usluga u smislu dostupnosti, sadržaja i kvalitete, gdje ruralna područja značajno zaostaju za urbanim područjima. Skoro isti broj smatra da je potrebno napustiti postojeći monotipni koncept gdje sve lokalne zajednice imaju identične nadležnosti, i preći na višetipni koncept gdje se nadležnosti temelje na stvarnim kapacitetima i potrebama.

ii. Finansiranje i interakcija između različitih nivoa

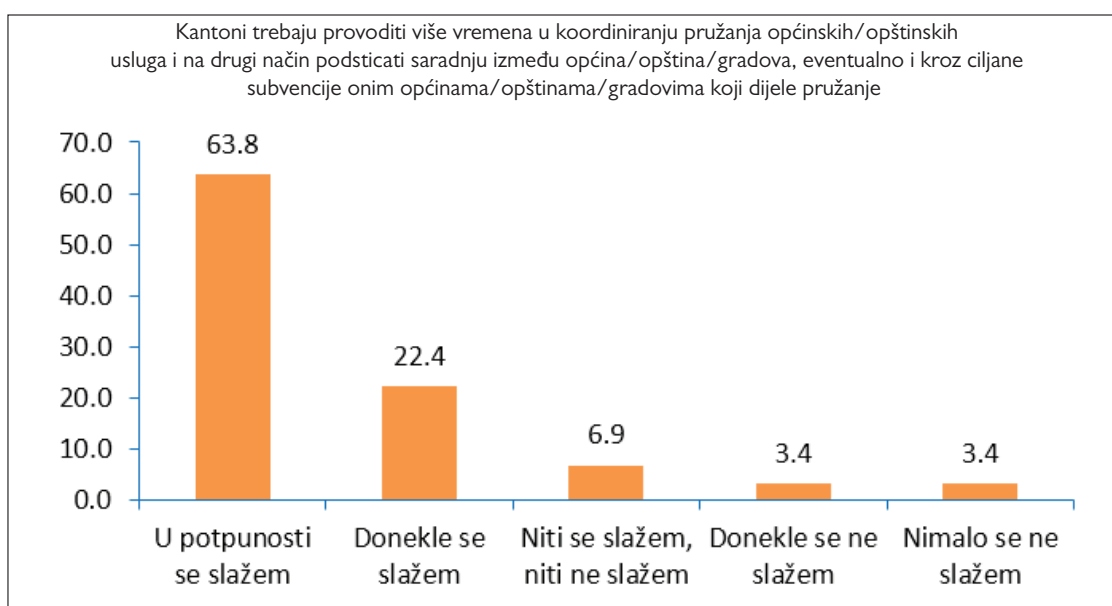
- Kada je u pitanju raspodjela prihoda, u oba entiteta vertikalna raspodjela između lokalnih vlasti i viših nivoa je veći uzrok zabrinutosti, nego horizontalna među općinama i gradovima. U FBiH oba sistema smatraju dosta nepravednijim nego što je slučaj u RS. Što se tiče kantona, horizontalna i vertikalna raspodjela se smatraju skoro jednako nepravednom.
- Osam od deset lokalnih zajednica u RS podržavaju trenutni sistem, gdje nerazvijene općine dobijaju veći iznos poreznih prihoda. iako je samo pola općina trenutno klasifikovano kao nerazvijene ili izrazito nerazvijene.



- Pola ispitanih kantona se slaže da je trenutni sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza između kantona netransparentan i da ga treba revidirati, a 60 je stanovišta da je predmet političkih manipulacija. Dvije trećine vjeruje da koeficijente koji odražavaju posebne rashodovne potrebe određenih kantona treba ukinuti i zamijeniti posebnim grantovima Vlade FBiH tako da odražavaju posebne potrebe kantona.
- Kao najveća prepreka povećanju fiskalnog kapaciteta u oba entiteta je istaknuta potreba da se nadoknade neispunjene odgovornosti višeg nivoa vlasti. Međutim, važno je primijetiti da je političko uplitanje u odluke o potrošnji značajan problem u FBiH, dok u RS taj problem gotovo i da ne postoji. Oko dvije trećina lokalnih zajednica dalje navodi da bi značajno preraspodijelili svoju potrošnju ukoliko bi to bilo moguće.
- Osam od deset ispitanika u oba entiteta se slaže da bi smanjenje parafiskalnih nameta bilo korisno za privlačenje većih investicija. Usljed nedostatka fiskalne autonomije, općine i gradovi su očito pod pritiskom da održavaju ove namete, i neke od preporuka u ovom izvještaju bi mogle pomoći rješavanju ovog problema.
- Tri četvrtine lokalnih zajednica u FBiH smatra da je uvođenje poreza na imovinu izvodljivo u narednih tri do pet godina i da bi predstavljao efikasan način da općine i gradovi prikupljaju vlastite prihode. U RS, 7 od 10 lokalnih zajednica smatraju da su spremne preuzeti administraciju ubiranja poreza na imovinu, a većina smatra da će ovo dovesti do povećanja naplate poreza od barem 20 posto. Konačno, polovina se slaže da bi Vlada RS trebala biti odgovorna za utvrđivanje poreske osnovice i kriterija oporezivanja, kako bi se izbjegli izuzeci u lokalnim zajednicama.

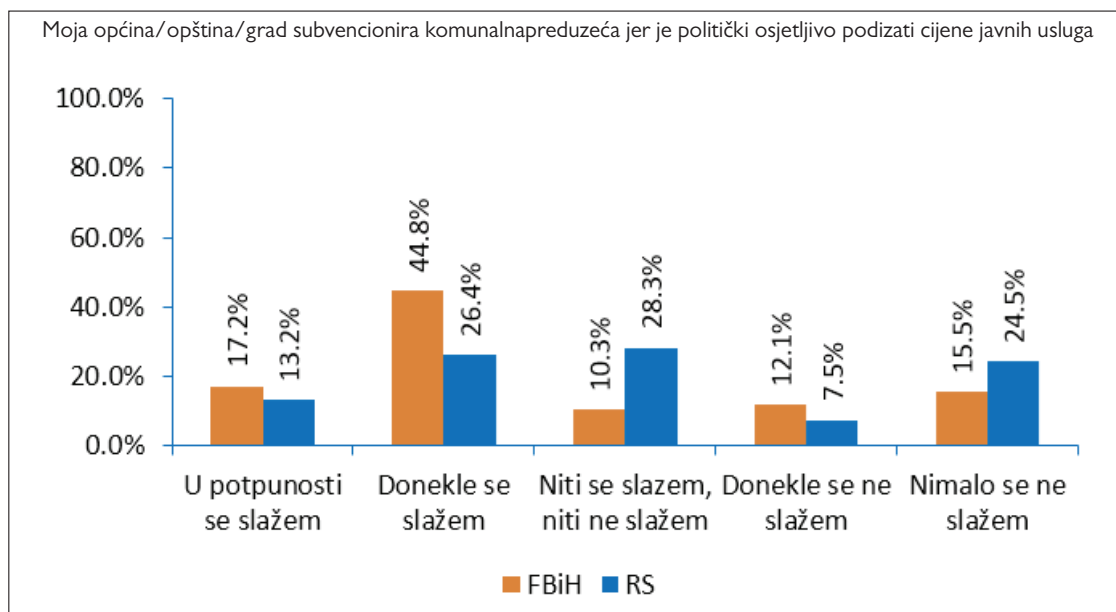
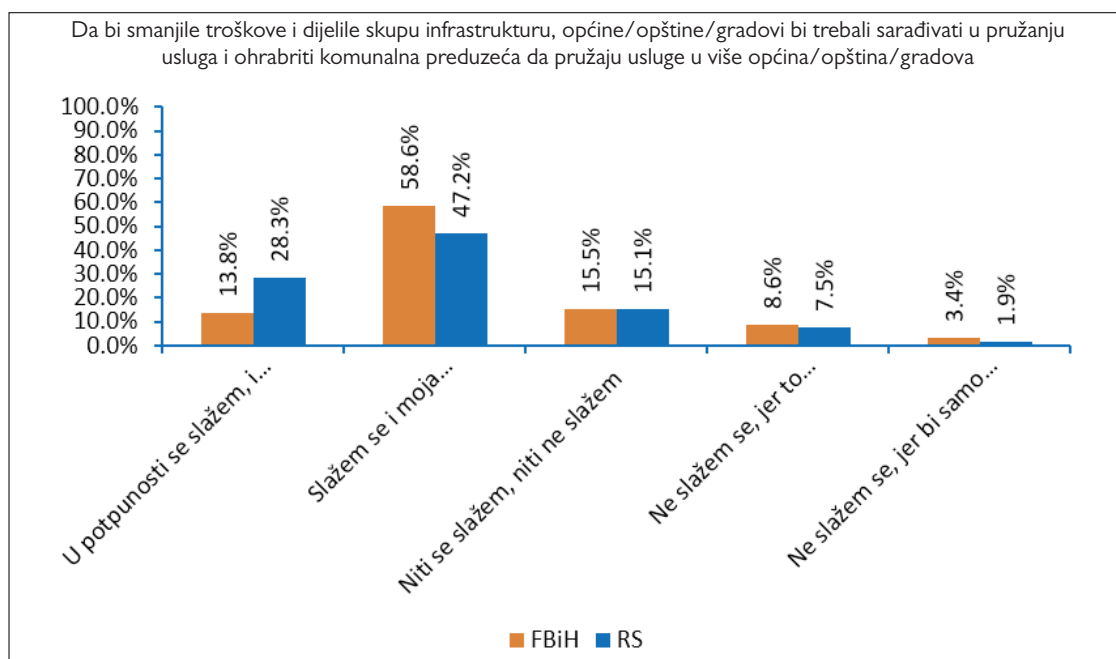
iii. Saradnja u pružanju usluga

- Općenito, postoje razne indikacije da su lokalne zajednice spremne na međusobnu saradnju, ukoliko bi ona bila poticana. Na primjer, 90 posto lokalnih zajednica u RS se slaže da je najveća prepreka snažnijoj međuopćinskoj saradnji nedostatak stimulirajućih sredstava i fondova, kao i finansijskih instrumenata namijenjenih zajedničkim projektima.
- Skoro devet od deset lokalnih zajednica u oba entiteta se slaže da su nedavne poplave i požari ukazali na hitnu potrebu za boljom saradnjom između različitih općina i gradova kako bi se unaprijedila civilna zaštita.
- 85 posto općina i gradova u FBiH se slažu da bi kantoni trebali provoditi više vremena u koordiniranju pružanja općinskih usluga i na drugi način podsticati saradnju među općinama, eventualno i kroz ciljane subvencije onim lokalnim zajednicama koje dijele pružanje usluga. S druge strane, tek polovina ispitanih kantona se donkle slaže sa ovom izjavom.

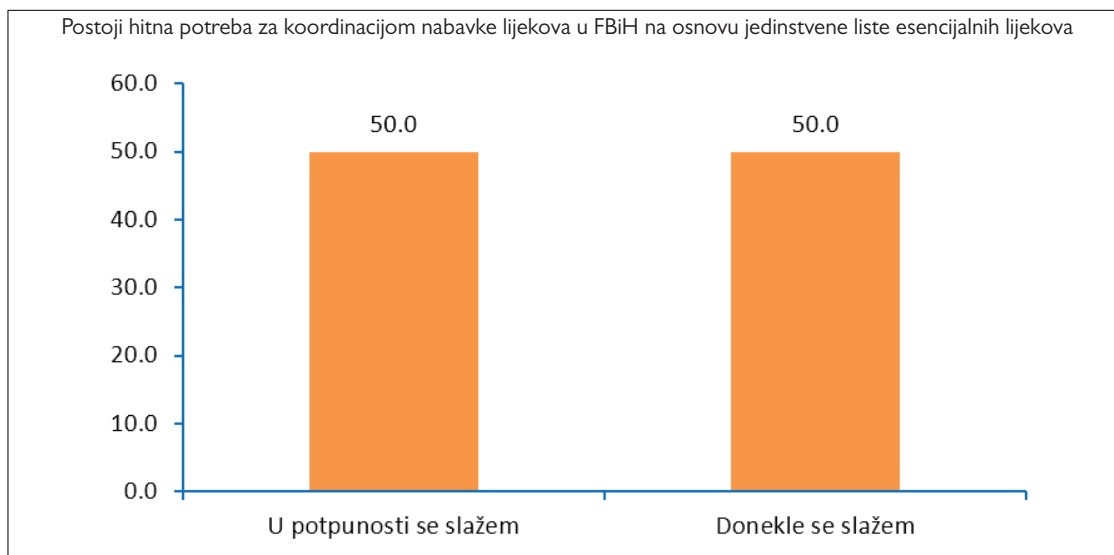


- Općine i gradovi u RS se skoro jednoglasno slažu da bi bila dobra ideja dati prioritet prijavama za grantove koje zajedno podnose dvije, ili više lokalne zajednice. U FBiH, devet od deset općina i gradova podržava ovu ideju.

- Međutim, kada su u pitanju razlozi izostanka saradnje među lokalnim zajednicama, odgovori su skoro identični – skoro pola općina i gradova u oba entiteta kao glavnu prepreku više političke razlike, prije nego administrativna i zakonska ograničenja, te nedostatak vremena. S druge strane, kantoni prije svega upućuju na zakonska i administrativna ograničenja.
- Tri od četiri lokalne zajednice u oba entiteta se slažu da bi u cilju smanjenja troškova i zajedničkog korištenja skupe infrastrukture, općine i gradovi trebali ostvariti saradnju u pružanju komunalnih usluga. U RS, trećina općina je navela da već saraduje u takvom jednom aranžmanu.
- S druge strane, šest od deset lokalnih zajednica u FBiH se slažu da moraju subvencionirati komunalna preduzeća, jer je politički osjetljivo podizati cijene javnih usluga, dok se u RS 40 posto slaže sa ovom izjavom. U isto vrijeme, u oba entiteta ne postoji većinska podrška za uspostavljanje regulatorne agencije na kantonalnom nivou (u FBiH) i entitetskom nivou (u RS) koja bi bila odgovorna za utvrđivanje komunalnih taksi.

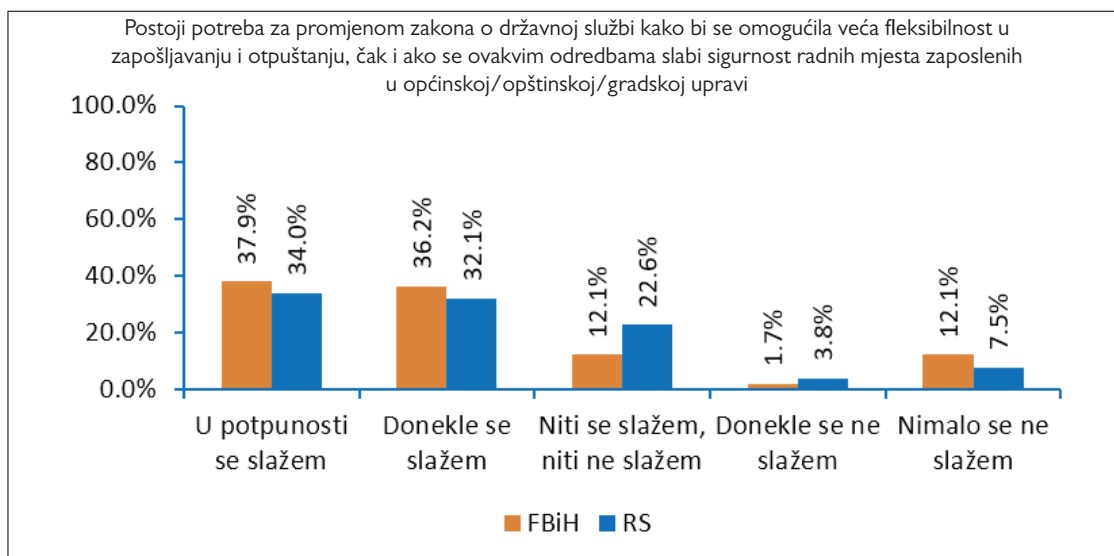


- Dvije trećine kantona se slaže da bi međusobno trebali dijeliti specijalizirane policijske i pravosudne ustanove, kao na primjer forenzičke laboratorije (na osnovu povrata troškova). Svi kantoni su saglasni da postoji hitna potreba za koordinacijom nabave lijekova u FBiH na osnovu jedinstvene liste esencijalnih lijekova.



iv. Javna uprava

- Dvije trećina općina i gradova u FBiH i RS se slaže da postoji potreba za promjenom zakona o državnoj službi kako bi se omogućila veća fleksibilnost u zapošljavanju i otpuštanju, čak i ako se ovakvim odredbama slabi sigurnost radnih mjesta zaposlenih općinskoj i gradskoj upravi. Pola ispitanih kantona se slaže sa istom izjavom.



- U smislu upravljanja javnim finansijama, skoro sve lokalne zajednice u FBiH se slažu da bi FBiH trebala obezbijediti posebne grantove općinama i gradovima koji ispunjavaju postojeća fiskalna pravila (uravnotežen budžet, otplaćeni dugovi i zaduživanje u okviru ograničenja).

v. Ekonomski razvoj

- Trećina općina i gradova u oba entiteta nedostatak koordinacije od strane entitetskih vlada, te nerealne entitetske strategije vide kao glavnu prepreku za bolji lokalni ekonomski razvoj. U FBiH se kao značajan problem još navode nedovoljno jasno definisane odgovornosti različitih nivoa vlasti, dok lokalne zajednice u RS kao značajnu prepreku ističu nedovoljno finansiranje za zakonski dodijeljene nadležnosti za bolji lokalni ekonomski razvoj.
- Kao glavna prepreka većim privatnim investicijama, općine i gradovi u FBiH ističu složenu i opterećujuću regulativu, dok su nedovoljna sredstva za promociju i podsticanje investicija prepoznata kao glavna prepreka u RS. Četvrtina općina i gradova u oba entiteta ukazuje na problem političke nestabilnosti. .

- Lokalne zajednice u oba entiteta bi nova sredstva prije svega potrošili za poslovne zone kako bi privukli investicije, nakon čega dolazi razvoj infrastrukture. Tek jedna od deset lokalnih zajednica bi sredstva iskoristila za poticanje lokalnih poduzetnika, ili stručno usavršavanje nezaposlenih.

vi. Mjerenje učinka

- Postoji značajna podrška u svim lokalnim zajednicama širom BiH za potrebu redovnog i sistemskog mjerenja učinka, uključujući i komunikaciju redovnih izvještaja javnosti. Uz to, velika većina se slaže da bi bilo potrebno uvesti transfere viših nivoa vlasti općinama i gradovima koji bi se temeljili na boljem praćenju učinka i minimalnom standardu usluga. Samo trećina kantona smatra da je trenutno mjerenje učinka i efikasnosti lokalnih vlasti adekvatno.

vii. Upravljanje prirodnim resurima

- Kada je u pitanju raspodjela prihoda od prirodnih resursa, lokalne zajednice u RS bi za sebe zadržale 71 posto, a u FBiH 65 posto, vjerovatno zbog toga što se resursi dijele na tri nivoa. Kantoni bi sebi dali 40 posto, oko 50 posto lokalnim zajednicama, a ostatak FBiH.
- Tri četvrtine općina i gradova u FBiH se slaže da bi trebao postojati jedinstveni kriterij koji reguliše maksimalan broj zaposlenih u kantonalnim šumskim preduzećima na osnovu šumskoprivredne osnove i godišnjeg etata. Još veći broj ispitanika se slaže da bi FBiH trebala biti u stanju da odredi godišnji obim sječa u kantonima, da bi se sačuvao zajednički ekosistem. Iako u manjem postotku, većina kantona se također slaže sa ovom izjavom.

FUNKCIONALNE AGENCIJE U BIH: Potencijalne uloge, struktura i finansiranje

Funkcionalna agencija (FA) je nezavisna agencija koja je povezana sa vladom i koja radi sa redovnim institucijama vlasti (ali izvan njih) i koja je predana pružanju jasno određenih ciljeva - poput ekonomsko razvoja i pružanja određene usluge. FA mogu vršiti aktivnosti lokalnog razvoja ili pružanja lokalnih usluga na način koji prevazilazi slabosti institucionalnog i političkog okvira

Pozicioniranje unutar sistema lokalnog razvoja

FA ne mogu uspjeti ako ostale institucije nisu u mogućnosti da ostvare učinkovitu suradnju sa drugim tijelima u sistemu lokalnog razvoja, ili pružanja usluga. Nekoliko aktivnosti će pomoći FA da se pozicioniraju unutar okvira drugih lokalnih tijela i organizacija:

- FA često stvaraju kapacitete da **koordiniraju aktivnosti na više-agencijskoj skali, uključujući čitav niz ključnih partnera**. FA trebaju usvojiti **pristup umrežavanja** i formirati višestruke ulazne tačke u administraciju općinske, kantonalne i entitetske vlade, a ne se samo oslanjati na formalne strukture i lidere.
- **Formalno ujedinjavanje za zajedničke ciljeve**. Sporazumi o partnerstvu mogu biti jedan način jačanja ključnih odnosa na lokalnom nivou i smanjenja rizika strukturalnih i sistemskih pitanja koja postoje u postojećim aranžmanima upravljanja entitetima i kantonima.
- **Ograničeni javni imidž**. FA se trebaju gledati kao organizacije bez moći, bilo ekonomske bilo političke. Takav neupadljiv i neprijeteći položaj FA će im pomoći da steknu veće povjerenje u regijama gdje djeluju.

Upravljanje

Funkcionalne agencije su kompatibilne sa različitim institucionalnim/organizacionim aranžmanima: udruženja općina, konzorciji općina uz učešće kantona, ili nove javne agencije i čiste javne agencije uz uključivanje privatnog sektora ili drugih aktera. Preduslov za to je da se izvršni odbor bira u skladu sa tehničkim/menadžerskim vještinama. Primjeri uključuju:

- **Javno preduzeće**. FA su u potpunosti u vlasništvu i finansirane od strane javnog sektora, i bilanca stanja je pod strogom kontrolom javnog sektora, npr. kroz detaljnu kontrolu budžetskih stavki i finansija projekta.
- **Javno preduzeće - komercijalno orijentirano** - FA u potpunosti finansira javni sektor i u javnom je vlasništvu, ali ima određene slobode da utječe na korištenje kapitalnih primitaka, prihoda od prodaje, naknada i nameta (na primjer) koje joj omogućuje da ostvari "interni finansijski motor" na koji se primjenjuju računovodstvena pravila javnog sektora, ali koji osigurava komplementarnu komercijalnu strategiju u cilju ostvarenja ciljeva javne politike djelovanja.⁸³
- **Javno-privatno partnerstvo** - FA se finansira iz niza resursa iz javnog i privatnog sektora, i postoje jasna pravila i procesi za utvrđivanje finansijske strategije i za preraspodjelu prihoda i rashoda na različite sponzore.
- **Privatno vlasništvo** - FA se velikim dijelom ili u potpunosti finansira od strane privatnog sektora i operativno djeluje primarno u formi neprofitnog poslovanja, sa detaljnom kontrolom njene interne finansijske strategije.

Potencijalne uloge

- Lokalne uprave i zainteresirane strane bi trebali razmotriti mogućnost korištenja FA kada se usluga može efikasnije pružiti kroz korporativne nego kroz općinske strukture. Korištenje korporativnih struktura u nastojanjima ostvarenja lokalnog razvoja i pružanja usluga je u većini slučajeva način da se optimizira i koordinira korištenje resursa u cilju prevladavanja nekih ograničenja u okviru prevladajućeg institucionalnog okvira, kakve god on bio.

⁸³ OECD/Mountford D. 2009. Organising for local development: The role of local development agencies. Summary Report.

- FA djeluju u jedinstvenom području nadležnosti, ali se područje može također definirati i u smislu misije, čime se proširuje njihov obim. Na primjer, posebne ekonomske zone se odnose na mnoge aktivnosti, kao što je osiguranje infrastrukture i usluga firmama i stanovnicima. Pružanje socijalnih usluga može obuhvatiti raznoliki skup aktivnosti, uključujući koordinaciju organizacija civilnog društva, kompleksne aranžmane finansiranja, i drugo.

Uloge FA mogu obuhvatiti kombinacije slijedećeg:

Strateške uloge	Uloge sredstava i investicija	Uloge inovacije, vještina i zapošljavanja	Uloge promocije	Uloge jačanja kapaciteta
Poticanje koalicija za inicijative ekonomskog rasta i kvalitete života	Izgradnja i rekonstrukcija zemljišta i objekata i upravljanje	Promocija tehnologije, kreativnosti i inovacija u svim lokalnim aktivnostima	Brendiranje kantona/općine ili grada	Razvojni programi za sektore i klastere
Koordinacija / liderstvo lokalnih aktera	Upravljanje fondovima i direktno kreditiranje/ investiranje u firme ili javne kompanije i/ili općinske investicione projekte	Otvaranje radnih mjesta i posredovanje u zapošljavanju	Marketing i promaganje stranih investicija	Razvoj radne sange, razvoj vještina i tehnička pomoć drugim lokalnim organizacijama
Koordinacija / liderstvo regionalnih, nacionalnih i međunarodnih partnera i donatora iz privatnog sektora	Ostali oblici finansijskog posredovanja i generisanja prihoda / resursa	Poticanje poduzetništva i MSP	Upravljanje projektima i dizajn značajnih projekata	Identificiranje dobrih praksi i modela učenja, prekogranične, među-regionalne i međunarodne suradnje
Strateško planiranje za ekonomski i lokalni razvoj	Upravljanje potporama (grantovima) za ciljane zajedničke projekte i programe		Marketing za zadržavanje relevantne radne snage i minimiziranje migracija iz kantona/regije	
Zagovaranje za infrastrukturu i investicije				

Razlozi postojanja

Postoje četiri glavna razloga zašto bi FA model mogao unaprijediti aktivnosti i servise lokalnog razvoja.

- (i) FA nude jedinstveni način okupljanja kako resursa tako i ovlasti potrebnih za poduzimanje određenih razvojnih aktivnosti ili pružanje lokalnih usluga. U toj ulozi, FA mogu postati sredstvo za prevladavanje kompleksne administrativne geografije u BiH i s tim povezanih teškoća preklapanja nadležnosti, nefinansiranih mandata i neefikasne raspodjele nadležnosti. Na primjer, susjedne lokalne i kantonalne vlade mogu zajedno djelovati putem FA, gdje će ta agencija imati ulogu u okupljanju resursa različitih nivoa i odjela, agencija, organa, komisija, obrazovnih institucija i drugih.
- (ii) FA mogu imati važnu ulogu u okupljanju javnog, privatnog i građanskog sektora bilo kroz zajednička ulaganja, partnerstva, sporazume o pružanju usluga, paktove i druge putem drugih instrumenata.
- (iii) FA nude politički prihvatljiv oblik suinvestiranja, uključujući ulaganja razvijenih partnera iz BiH i drugih zainteresiranih strana. FA se mogu pozvati na odgovornost kroz različite oblike zajedničkog vlasništva i kontrole.
- (iv) Gotovo polovica lokalnih vlasti su mišljenja da nemaju dovoljnu fleksibilnost kada se radi o rashodima, dok bi 63 posto njih izvršilo značajnu realokaciju troškova kada bi im to bilo omogućeno. Međutim, postoje načini kako se finansiranje može učiniti fleksibilnijim: doprinosi od vlasnika, naknade za usluge i upravljanje, privlačenje sponzora, povrat na investicije i lokalni porezi, kao što je porez na imovinu. Veći prihodi bi se mogli osigurati boljim upravljanjem općinskom imovinom. Međutim, dvije trećine lokalnih vlasti nije čak izradila niti usvojila pravilnik o popisu imovine, a samo 10 posto ih ima uspostavljen sveobuhvatni registar sredstava.

TEHNIČKE BILJEŠKE O MOGUĆIM MODALITETIMA FINANSIRANJA OPĆINA I GRADOVA

Porez na dohodak

Ubiranje poreza na dohodak u FBiH već ispunjava sve preduvjete za uspostavljanje funkcionalne nadoplate na porez na lični prihod. Sadašnji se porez ubire prema mjestu prebivališta. Tačnije, kada ispunjavaju godišnju prijavu poreza na dohodak porezni obveznici njome navode općinu u kojoj imaju prebivalište. Privredni subjekti, također, porez po odbitku na plaće i naknade knjiže prema mjestu prebivališta svojih uposlenika. Uplaćeni porez ide na jedinstveni račun kantona, a onda kanton vrši preraspodjelu sredstava prema svakoj od općina.

Nadopлата na dohodak veoma je pogodno rješenje kojim lokalne vlasti mogu proširiti svoje vlastite prihode. A postat će još pogodnije kada Parlament FBiH usvoji novi zakon o porezu na dohodak (čije se usvajanje očekuje 2018.) koji zahtijeva značajno proširenje porezne osnovice uključivanjem dohotka od finansijske imovine. S ovom nadoplatom lokalne vlasti bi mogle primijeniti vlastitu poreznu stopu na poreznu osnovicu koju odredi centralna porezna uprava.

Nadoplate se uređuju i naplaćuju na centralnom nivou, a prihodi generirani na nivou lokalnih zajednica vraćaju se lokalnim zajednicama (po principu derivacije). To omogućava ekonomiju obima u pogledu prikupljanja i boljeg korištenja informacija na široj osnovi. Lokalne vlasti mogu biti, a često i jesu, uključene u postupak naplate i kontrole, a imaju i vlastite izvore informacija koji se mogu koristiti za dodatne provjere.

Općinska nadopлата bi zahtijevala: a) da općinska vijeća (i/ili kanton) utvrde porezne stope koje namjerava nametnuti; b) da na odgovarajući način saopće poreznim obveznicima utvrđenu poreznu stopu; i c) da se u godišnju poreznu prijavu ubaci dodatni red u koji će porezni obveznici upisivati utvrđene porezne obaveze prema općinama. Ako se također uvede odbitak od nadoplate na porez na dohodak od uobičajenog (entitetskog) poreza na dohodak, onda je potrebno dodati još jedan ili dva reda u porezni obrazac. Zapravo, nadopлата na porez na dohodak može također biti instrument za rebalans prihoda od kantona/entiteta prema općinama. Rebalans bi se vršio kroz odbijanje nadoplate (porezna obaveza prema općinama) prihoda na porez na dohodak čiju stopu određuje entitet. To je zapravo transfer kantona/entiteta prema općinama.

Tabela 1. Opcije za odbitak poreza na dohodak

Opcija 1:		Opcija 2:		
Odbitak od poreza	Primjer 1: 100%	Primjer 2: 50%	Odbitak od oporezivog prihoda	
Oporezivi prihod	100	100	Primjer 100	
Stopa općinske nadoplate	3%	3%	Stopa općinske nadoplate	3%
Dospjela općinska nadopлата	3	3	Dospjela općinska nadopлата	3
Entitetska porezna stopa	10%	10%	Entitetska porezna stopa	10%
Bruto porez	10	10	Bruto porez	$100 - 3 = 97$
Neto porez prema kantonima/entitetu	$10 - 3 = 7$	8,5	Neto porez prema kantonima/entitetu	9,7
Udio kantonu 70%	4,9	5,95	Udio kantonu 70%	$9,7 * 0,7 = 6,79$
Udio općini 30%	2,1	2,55	Udio općini 30%	$9,7 * 0,3 = 2,91$
Ukupno plaćeni porez	10	11,5	Ukupno plaćeni porez	12,7
Ukupan PND kantonu/entitu	4,9	5,95	Ukupan PND kantonu/entitu	6,79
Ukupna PND općini	$3 + 2,1 = 5,1$	5,55	Ukupna PND općini	$3 + 2,91 = 5,91$

Postoje dvije opcije (vidjeti Tabelu 1):

Opcija 1: Odbitak od poreza na dohodak. Ova opcija bi imala vrlo jak rebalansirajući efekat koji za sobom ne povlači povećanje ukupnog poreznog opterećenja. Vrlo je vjerovatno da će se kantoni tome protiviti, budući da bi njihov udio poreza bio manji. Međutim, odbitak također može biti djelomičan - kao što je prikazano u drugom primjeru u Tabeli 1 (sa 50%).

Opcija 2: Odbitak dodatne naknade od oporezivog prihoda. Ovo se rješenje koristi u brojnim saveznim zemljama (kao što su SAD i Kanada). U tom bi slučaju rebalansirajući efekat (od jednog nivoa prema drugom) bi bio manji, ali bi došlo do većeg povećanja ukupnog poreskog opterećenja.

Izjednačavanje poreze u općinama u FBiH

Postoji potreba za većim izjednačavanjem među općinama, nego kantotnima, zbog njihovih nejednakih polaznih tačaka. Nejednakosti uglavnom postoje zbog velikih nejednakosti u prihodima od poreza na dohodak. Međutim, horizontalna raspodjela prihoda od indirektnih poreza bi se mogla koristiti da se djelimično nadoknade ove razlike.

Ako bi se uveo sistem sa dva stuba - sličan predloženom sistemu za kantonte - prvi stub bi se bazirao na derivaciji. Prihodi bi bili usko povezani sa fiskalnim kapacitetom svake općine, a kriterij za raspodjelu među pojedinačnim jedinicama bio bi postojeći porez na dohodak. Cilj drugog stuba bi bio izjednačavanje - koj bi se bazirali na rashodovnim potrebama i fiskalnom kapacitetu. Rashodi bi se bazirali na malom broju indikatora kao što su broj stanovnika, udio starijih osoba u ukupnoj populaciji i nadmorska visina općina (koji je naročito važan u BiH). Fiskalni kapacitet će se mjeriti naplaćenim porezom na dohodak.

Tabela 2. Simulacija raspodjele granta za izjednačavanje na osnovu rashodovnih potreba i fiskalnog kapaciteta općina.

	Općine			Ukupno
	A	B	C	
Utvrđivanje rashodovnih potreba				
Trenutni ukupni rashodi	126	24	175	325
Ukupni broj stanovnika (p)	100	50	175	325
Trenutni rashodi po stanovniku	1,26	0,48	1,0	1,0
Stanovništvo mlađe od 65 godina	85	40	150	275
Stanovništvo preko 65 godina	15	10	25	50
Ponderisana (faktor 2) starija populacija	30	20	50	
Populacija ponderisana prema starosnoj dobi (a)	115	60	200	375
Nadmorska visina	1500	500	750	
Ponderi prema nadmorskoj visini (b)	0,2	0	0,1	
Stanovništvo ponderisano prema starosnoj dobi i nadmorskoj visini $c=ax(l+b)$	138	60	220	418
Sredstva potrebna za rashode po stanovniku ($e=c/p$)	1,38	1,20	1,26	
Ukupno potrebna sredstva za rashode (ep)	138	60	220	418
Određivanje fiskalnog kapaciteta				
Naplaćeni porez na dohodak (t)	85	30	170,0	285
Naplaćeni porez na dohodak po stanovniku	0,85	0,60	0,97	0,88
Ukupno potrebna potpora (grant) (ep-t)				133
Grant za izjednačavanje = Rashodovna potreba umanjena za fiskalni kapacitet (ep-t)	53	30	50	133
Grant po stanovniku	0,53	0,60	0,29	0,41

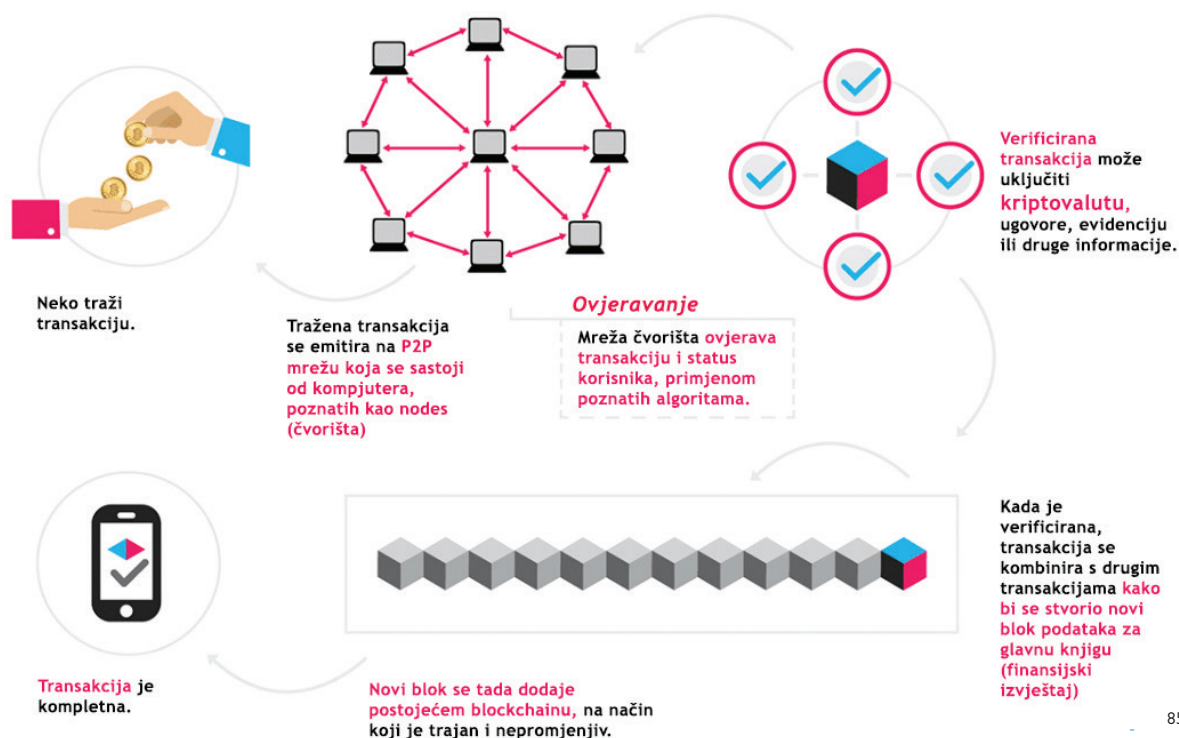
Tabeli 2 dat je pojednostavljen numerički primjer. Grantovi za izjednačavanje bi bili namijenjeni za siromašnije općine, vodeći računa i o njihovim rashodovnim potrebama. Na primjer, općina koja se nalazi na velikoj nadmorskoj visini i koja ima veliki udio starijih osoba u ukupnoj populaciji bi dobila veću potporu po glavi stanovnika. Također, općina koja je veoma siromašna bi dobila veću potporu, čak ako ima relativno manje rashode zato što se nalazi na nižoj nadmorskoj visini i manji udio starijih osoba (uporedi, na primjer, općinu A sa općinom B u Tabeli 2).

BLOCKCHAIN TEHNOLOGIJA: Potencijalno korištenje digitalne tehnologije u BiH

Poboljšano upravljanje i čuvanje javnih podataka uz korištenje digitalne tehnologije je neophodan sastavni dio lokalnog upravljanja. To se u praksi odnosi na svaku aktivnost, od registracije vlasništva nad nekretninama, do izdavanja certifikata, transfer prihoda između vladinih računa, i iznajmljivanje i prodaju javnih dobarasredstava. Prostorno planiranje i oporezivanje imovine bi mogle imati koristi, npr. vođenje zemljišnih knjiga i katastarsa je temelj ovih aktivnosti, ali njihovo ažuriranje i čuvanje na jednoj sigurnoj i osiguranoj platformi je obično težak, kompleksan i skup zadataka.

Sada, **blockchain tehnologija** nudi skup inovativnih opcija.⁸⁴ To je inovativna distribuirana digitalna platforma. Digitalne platforme su informacijski sistemi koji se sastoje od mreže računara koji međusobno razmjenjuju poruke kako bi se ostvario zajednički cilj. U tehničkom smislu, blockchain je jednostavno rečeno struktura podataka u kojoj su podaci mogu samo dodavati, a koja se sastoji od lanca blokova podataka povezanih putem kriptografskih poveznica. Na primjer, jedan broj zemalja radi na projektima zemljišnih knjiga koje se temelje na blockchain metodologiji. Gruzija i Švedska su nedavno sklopile sporazum o razvoju blockchain sistema za podatke o imovinskom vlasništvu. Zemljišne knjige su obično osjetljive na prevare, i njihova administracije je skupa i zahtjeva puno posla.

Primjenom mehanizma blockchaine postaje moguće dovesti svakoga do najvišeg nivoa odgovornosti bez ljudskog uplitanja. Nema više propuštenih transakcija, grešaka ljudi i mašina, pa čak ni razmjena provedenih bez saglasnosti uključenih strana. Povrh svega, ključno područje gdje blockchain pomaže je garantovanje transakcije tako što je ne bilježi samo na glavnom registru, već i na povezanim registrima koji su povezani putem sigurnog mehanizma provjere valjanosti.



85

84 Za više informacija o ovome, vidjeti: Nakamoto Satoshi. 2008. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System; Vitalik Buterin. 2014. A Next Generation Smart Contract & Decentralized Application Platform; i The Government Office for Science. 2016. Distributed Ledger Technology: Beyond Block Chain.

85 Slika je preuzeta sa web stranice: www.blockgeeks.com

U kontekstu prostornog planiranja i upravljanja blockchain bi funkcionirao kroz:

- **Validaciju novih blokova:** Katastar ili zemljišna knjiga se može uspostaviti kao “blockchain sa dozvolom”: mali broj pouzdanih strana bi bili odgovorni za validaciju novih blokova. To bi mogle biti vladine agencije, kao i privatni partneri. Nivo povjerenja koji treba dati ovim validatorima je minimalan - mogućnost promjene i ažuriranja podataka nije pod punom kontrolom validatora. Međutim, određeni nivo kontrole nad blockchainom ostaje u rukama validatora. Mogu se dogovoriti da “cenzoriraju” određene operacije; na primjer, ako je kompromitiran jedan privatni ključ (“račun”), mogu odbiti da dopuste bilo kakva ažuriranja koja su potpisana tim ključem.
- **Pristup i sigurnost:** “Pristup editovanja” blockchain baze podataka je reguliran “tehnologijom javnog ključa”, a pravila pristupa su čvrsto kodirana u softveru. Ovo je jako snažan sistem, u kojem se pristup podacima može dodijeljivati na vrlo precizno granuliran način.
- **Kontrola pristupa pisanju podataka:** Ovo se odobrava u zavisnosti od korištenja sistema i modela poslovanja koji se razvija. Klasično konzervativno rješenje je slijedeće: može se zamisliti da centralni organ - sama ustanova za katastar - dodijeli (i ako je potrebno, povlači) dozvole za upisivanje podataka u određena područja određenim agentima. Na primjer, u zavisnosti od organizacionog i pravnog konteksta, može dodijeliti pravo na prenos vlasništva u nekoj općini isključivo toj općini - ili zadržati pravo finalizacije transfera za centralni organ. Ovakav se sistem može po volji proširivati da obuhvati i same porezne obveznike.
- **Čuvanje velike količine podataka:** Činjenica da se podaci dupliraju je jedan od razloga što je blockchain tako otporan. To također znači da on nije pogodan medij za čuvanje velike količine podataka. Fotografije, skenirana dokumentacija, itd. se ne čuvaju u samom blockchainu, nego u odvojenom sistemu. Ovi se dokumenti onda mogu notarizirati u blockchainu putem njihovog “hash” broja - broja koji na jedinstven način identificira taj dokument.

Najvažnije karakteristike blockchain tehnologije

- **Svi podaci su notarizirani.** Blockchain podaci su nepromjenjivi i nose vremenski pečat, sa jedinstvenim verifikacijskim kodom (koji se naziva “hash”). Stoga se podaci ne mogu mijenjati. Izmjene se označavaju vremenom kada je izmjena unesena. To znači da se podaci ne mogu krivotvoriti. Korumpirani službenici ne mogu mijenjati zvaničnu evidenciju ili učiniti da imovinska transakcija nestane.
- **Odgovornost i kontrola pristupa.** Svaki put kad se dodaju podaci, u lanac (chain) se dodaje novi blok (block), koji nosi vremenski pečat, kao i digitalni potpis osobe (ili softvera) koji je pokrenuo transakciju. Ovi se potpisi ne mogu krivotvoriti. Ovakav mehanizam osigurava verificiranu kontrolu pristupa i ograničava tko može mijenjati koje podatke. Potpis daje i matematski dokaz porijekla transakcije. To, u praktičnom smislu znači da su svi podaci u bazi podataka označeni matematskim dokazom svog porijekla. Skupa sa nepromjenjivošću i vremenskim pečatom, to znači da su svi podaci u blockchainu notarizirani.
- **Podaci se distribuiraju.** Blockchain također rješava (ili ublažava) problem javne dostupnosti. Decentralizirana priroda blockchain baze podataka znači da ne postoji jedinstvena tačka pada: svaki “puni čvor” sadrži potpunu kopiju svih podataka koji se kontinuirano ažuriraju, i sve dok postoji i jedan od tih čvorova, usluga i podaci će ostati na raspolaganju. Blockchain tehnologija je pogodan način za razmjenu - i uređivanje - baza podataka između različitih odjela ili organa vlade - recimo između katastarske službe i porezne uprave, ili između ovih potonjih i trezora (vidjeti EU (Ahmad, Brosio and Gerbrandy), Property taxation Economic features, revenue potential and administrative issues in a development context. Brussels, 2018 u pripremi, za korištenje blockchainea za administraciju poreza na imovinu).
- **Privatne informacije u blockchainu:** Sam blockchain je javan, ali to ne znači da su svi podaci uneseni u blockchain dostupni javnosti. Na primjer, dok su opći podaci katastra (lokacija nekretnine, ime vlasnika) obično javni, osobne informacije koje mogu biti osjetljive (kao što je plaćanje poreza na vrijeme) ne moraju biti javni. Enkrijom podataka je moguće spasiti podatke na blockchain tako da ih mogu čitati samo odabrane strane - na primjer, potvrda iz građanskog registra može biti vidljiva samo (onima koji imaju pristup privatnom ključu) osobi koja je zatražila potvrdu i agenciji. Slične opcije povjerljivosti bi karakterizirale pristup podacima o pacijentu u sistemu zdravstvene zaštite.
- **Nove institucionalne i organizacijske forme su moguće,** čak i novi poslovni modeli koji su poznati kao decentralizovane autonomne organizacije. To bi moglo imati implikacije za kreiranje poreznih uprava, kao i

budžetskog i trezorskog sistema, agencija za prostorno planiranje, i sličnih, čime bi se revolucionarizirao protok informacija kroz različite nivoe vlasti. Općine bi mogle imati vlastitu kopiju blockchaine koji im garantiraju brz pristup, ali isto tako bi to mogle imati banke i druge privatne kompanije. Sve ove kopije podataka podižu otpornost sistema: omogućuju brži pristup i smanjuju vjerovatnoću gubljenja podataka.

Izvori:

ACELG: 2015. *Local Government Growing Regional Australia*. Dostupno na: <https://www.uts.edu.au/sites/default/files/Local%20government%20growing%20regional%20Australia%20vol%201.pdf>

Aulich Chris, Sansom Graham and McKinlay Peter. 2014. *A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia*. Dostupno na: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2013.775124?needAccess=true>

BFC SEE. 2018. *Certification of Business Friendly Cities and Municipalities in South East Europe*. Dostupno na: <http://bfc-see.org/Files/00374/Brochure-BFC-SEE-2018-ENG.pdf>

Bostock Lisa and Britt Rachel. 2014. *Effective approaches to hub and spoke provision: a rapid review of the literature*. Dostupno na: https://www.alexiproject.org.uk/assets/documents/Effective-approaches-to-Hub-and-Spoke-service-provision_final-report-25-09-14.pdf

Boyle Richard. 2016. *Re-shaping Local Government: Overview of Selected International Experience with Local Government Reorganisation, Mergers, Amalgamation and Coordination*. Dostupno na: <https://www.ipa.ie/fileUpload/Documents/IPA%20LGR%2010%20web.pdf>

Dollery Brian, Kortt Michael and Grant Bligh. 2012. *Options for Rationalizing Local Government Structure: A Policy Agenda*. Dostupno na: https://www.researchgate.net/profile/Michael_Kortt/publication/242331675_Options_for_rationalizing_local_government_structure_A_policy_agenda/links/00b7d5297b703cebbe000000/Options-for-rationalizing-local-government-structure-A-policy-agenda.pdf

European Committee on Local and Regional Democracy. 2007. *Local Authority Competences in Europe*. Dostupno na: <https://rm.coe.int/1680746fbb>

European Commission. 2012. *Report on Public Finances in EMU – 2012*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf

Fengler Wolfgang. 2015. *Four lessons from Bosnia and Herzegovina on turning around demographic decline*. Brookings. Dostupno na: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/07/01/four-lessons-from-bosnia-and-herzegovina-on-turning-around-demographic-decline/>

Ministarstvo finansija FBiH. 2017. *Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji Bosne i Hercegovine*.

Game Chris. 2006. *Comprehensive Performance Assessment in English Local Government*. Dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/235318578_Comprehensive_Performance_Assessment_in_English_Local_Government

Hadžović Denis and Plevljak Benjamin. 2016. *How Much Does Public Safety Cost Us? An analysis of budget items of police services in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na: <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2017/07/POINT-Budget-CSS-ENG.pdf>

IMF. 2016. *IMF Country Report 16/291*. Dostupno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16291.pdf>

IMF. 2018. *IMF Country Report No. 18/39*. Dostupno na: <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/02/13/Bosnia-and-Herzegovina-2017-Article-IV-Consultation-First-Review-Under-the-Extended-45624>

IMF. 2018. *Public Infrastructure in the Western Balkans : Opportunities and Challenges*. Dostupno na: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2018/02/07/Public-Infrastructure-in-the-Western-Balkans-Opportunities-and-Challenges-45547>

Kenneth M. Johnson, Layton M. Field and Dudley L. Poston, Jr. 2015. *More Deaths Than Births: Subnational Natural Decrease in Europe and the United States*. Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1728-4457.2015.00089.x>

Lockwood Ben and Porcelli Francesco. 2011. *Incentive Schemes for Local Government: Theory and Evidence from Comprehensive Performance Assessment in England*. Dostupno na: <http://sticerd.lse.ac.uk/seminarpapers/ifs23022011.pdf>

Nakamoto Satoshi. 2008. *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. Dostupno na: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>

UN MDG Achievement Fund. 2011. *General Assessment of the Water Supply Sector and Its Human Development Function in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na: http://www.sdgfund.org/sites/default/files/EDG_STUDY_Bosnia_General%20assessment%20of%20the%20Water%20supply%20sector.pdf

Ministarstvo civilnih poslova BiH. 2017. *Informacija o statističkim pokazateljima u obrazovanju u Bosni i Hercegovini*.

O'Donnell Orla. 2012. *Strategic Collaboration in Local Government: A review of International Examples of Strategic Collaboration in Local Government*. Dostupno na: <https://www.ipa.ie/fileUpload/Documents/StrategicCollaboration.pdf>

OECD/Mountford D. 2009. *Organising for local development: The role of local development agencies. Summary Report*. Dostupno na: <http://www.oecd.org/employment/leed/44682618.pdf>

The Government Office for Science. 2016. *Distributed Ledger Technology: Beyond Block Chain*. Dostupno na: <http://www.ameda.org.eg/files/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf>

The World Bank. 2009. *From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/LocalGovernanceAndServiceDeliveryInBH.pdf>

The World Bank. 2016. *World Bank – Bosnia and Herzegovina Partnership Country Program Snapshot*. Dostupno na: <http://pubdocs.worldbank.org/en/327801466072830612/World-Bank-BiH-Program-Snapshot-April-2016-final.pdf>

The World Bank Group. 2015. *Bosnia and Herzegovina - Country partnership framework for the period FY2016-20*. Dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/752481468194999174/pdf/99616-CPF-PI52921-R2015-0225-IFC-R2015-0318-MIGA-R2015-0093-Box393255B-OUO-9.pdf>

The World Bank Group. 2015. *Rebalancing Bosnia and Herzegovina: A Systematic Country Diagnostic*. Dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/910521467992511665/pdf/101009-SCD-PI51812-SecM2015-0318-IFC-SecM2015-0159-MIGA-SecM2015-0106-Box393245B-OUO-9.pdf>

UNDP. 2013. *Rural Development in Bosnia and Herzegovina: Myth and Reality*. Dostupno na: http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_en_web_30102013.pdf

UNFPA. 2017. *The State of World Population: Worlds Apart – Reproductive Health and Rights in an Age of Inequality*. Dostupno na: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2017_EN_SWOP.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. 2011. *Corruption in Bosnia and Herzegovina. Bribery as Experienced by the Population*. Dostupno na: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Bosnia_corruption_report_web.pdf

Vitalik Buterin. 2014. *A Next Generation Smart Contract & Decentralized Application Platform*. Dostupno na: http://www.the-blockchain.com/docs/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf



INICIJATIVA ZA LOKALNE  LASTI 