



European Union

# INICIJATIVA ZA LOKALNE LASTI

## U SARADNJI SA:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SEKRETERIJAT ZA PODRŠKU

 Pi Consulting

---

***Za sadržaj ove publikacije isključivo je odgovoran autor. Evropska unija ne odgovara za bilo koju eventualnu upotrebu informacija sadržanih u publikaciji.***

# Izazovi i potreba za novim pristupom

*Gary O'Callaghan, viši savjetnik specijalnog predstavnika EU*

---

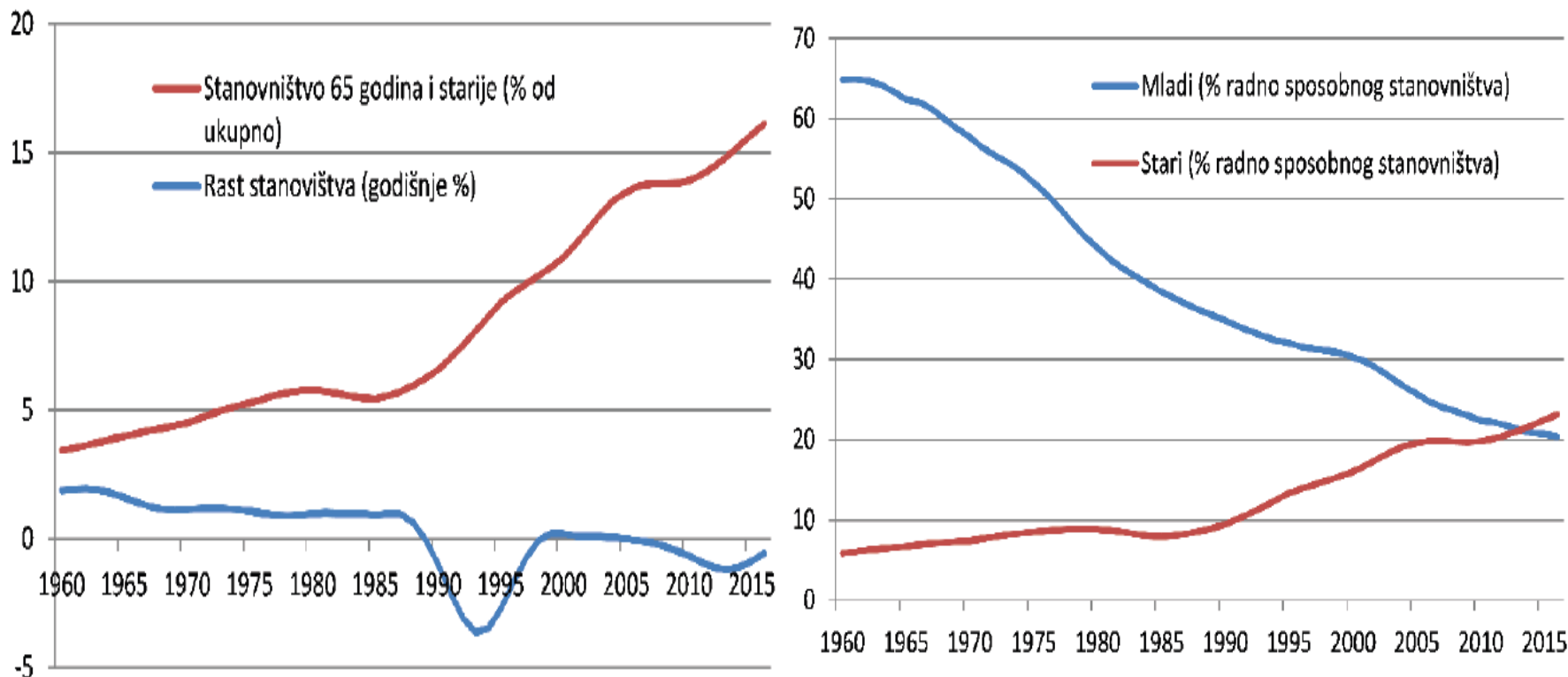
1. Zajednički izazovi
2. Umreženi pristup
3. Politički izazovi i prilike
4. Pitanja specifična za FBiH
  - I. Nadležnosti, koordinacija i finansiranje
  - II. Horizontalna raspodjela resursa
  - III. Nadzor, grantovi i javna uprava
  - IV. Iscjepkanost zdravstva i javnog reda
5. Pitanja specifična za RS
  - I. Prelazak na višetipski koncept vlasti
  - II. Finansiranje, održivost i lokalna autonomija

# 1. Zajednički izazovi

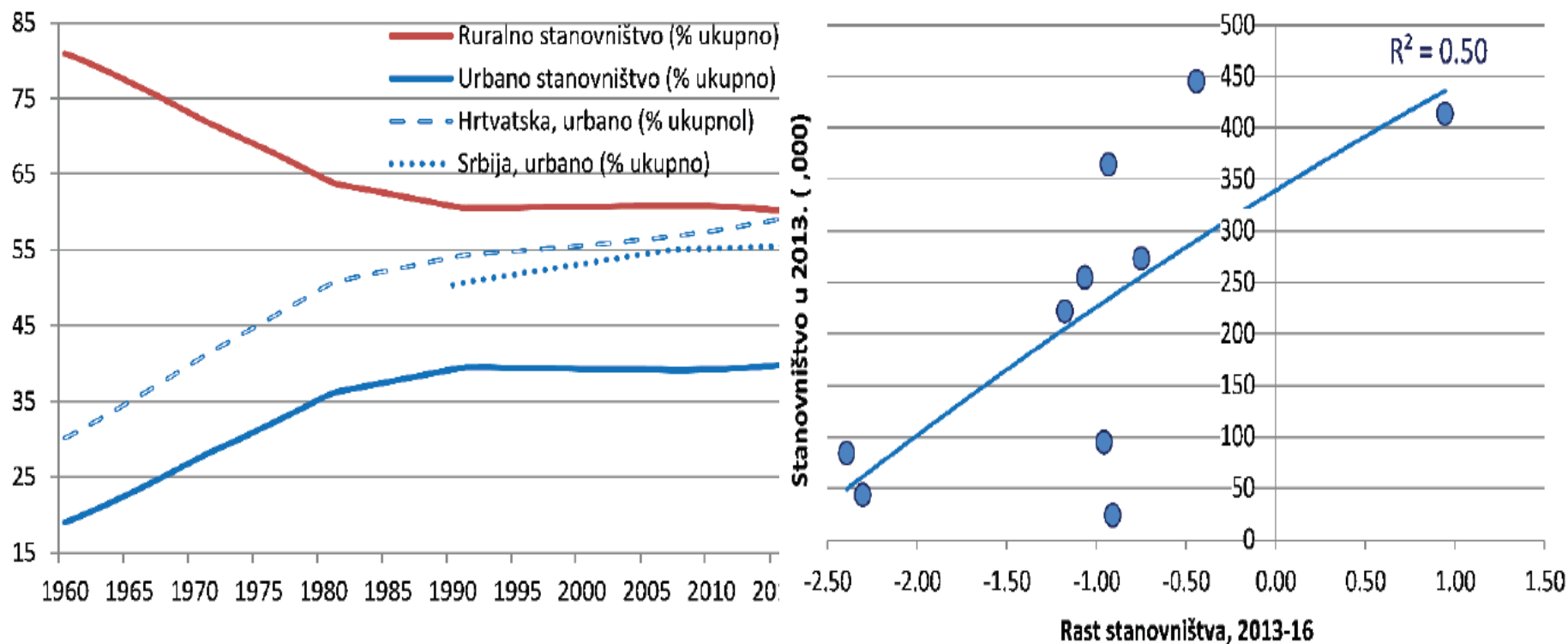
---

- Zajednički izazovi / sistemski problemi.
- Lokalne vlasti su iscjepkane i često skupe, te, kao rezultat, nemaju dovoljno resursa za lokalni ekonomski razvoj, a pogotovo za socijalnu skrb.
- Stanovništvo je u opadanju i stari, što predstavlja dodatno opterećenje za resurse.
- Sekundarni gradovi su u opadanju i sve je veći jaz između kapaciteta manjih općina i većih gradova.

# 1. Zajednički izazovi



# 1. Zajednički izazovi



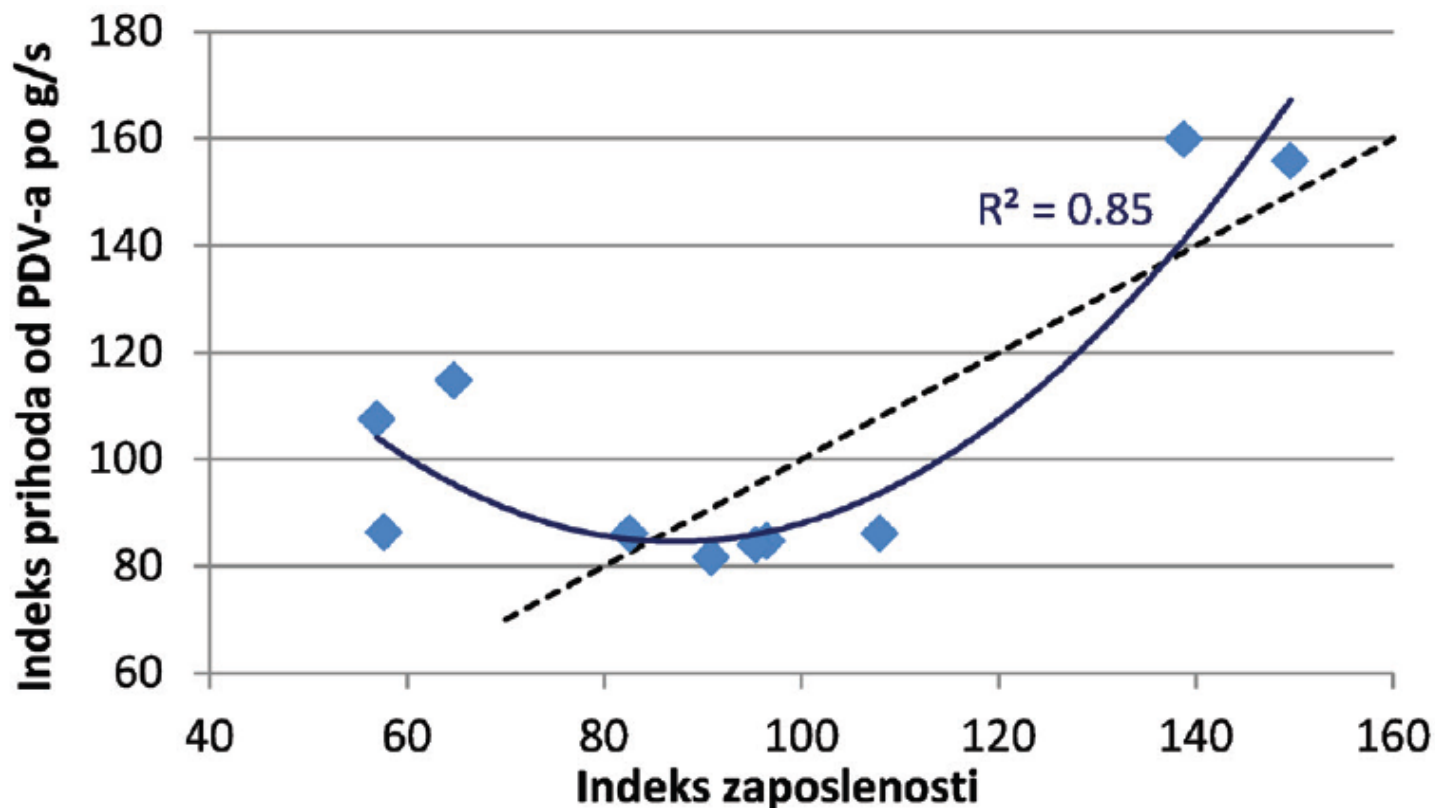
# 1. Zajednički izazovi

---

- Vertikalnu raspodjelu resursa (i otplatu vanjskog duga) skoro sve općine smatraju nezadovoljavajućom.
- Upravljanje/dijeljenje prirodnih resursa je često neefikasno i podriva održivi razvoj resursa.
- Horizontalna raspodjela resursa je kontroverzno pitanje – pogotovo za kantone – i u FBiH nema konsenzusa oko ravnoteže između zadržavanja i dijeljenja lokalnih resursa.

# 1. Zajednički izazovi - Horizontalna raspodjela

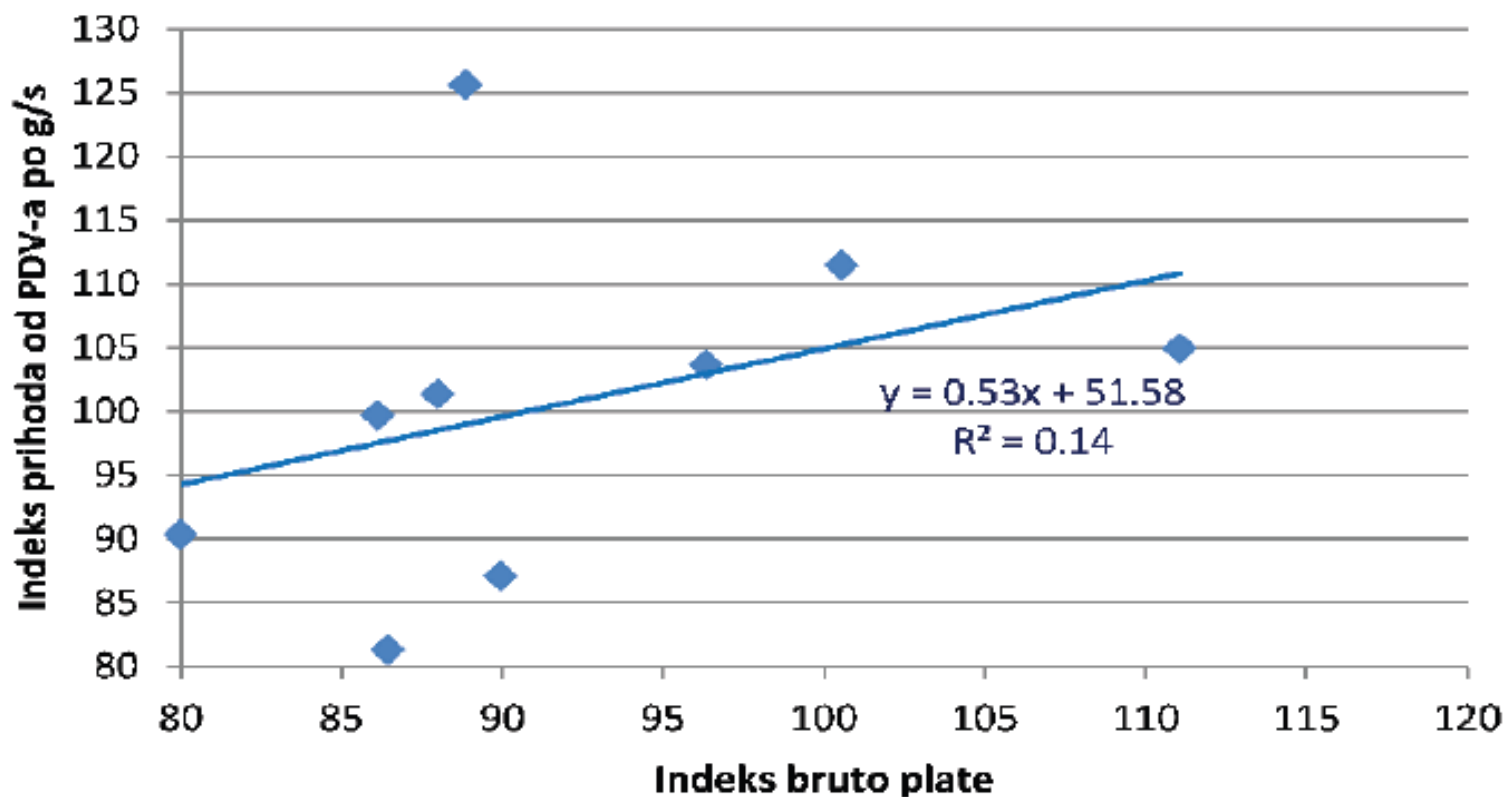
**Raspodjela prihoda od PDV-a kantonima**  
(*per capita* indeks, prosjek = 100), 2016.





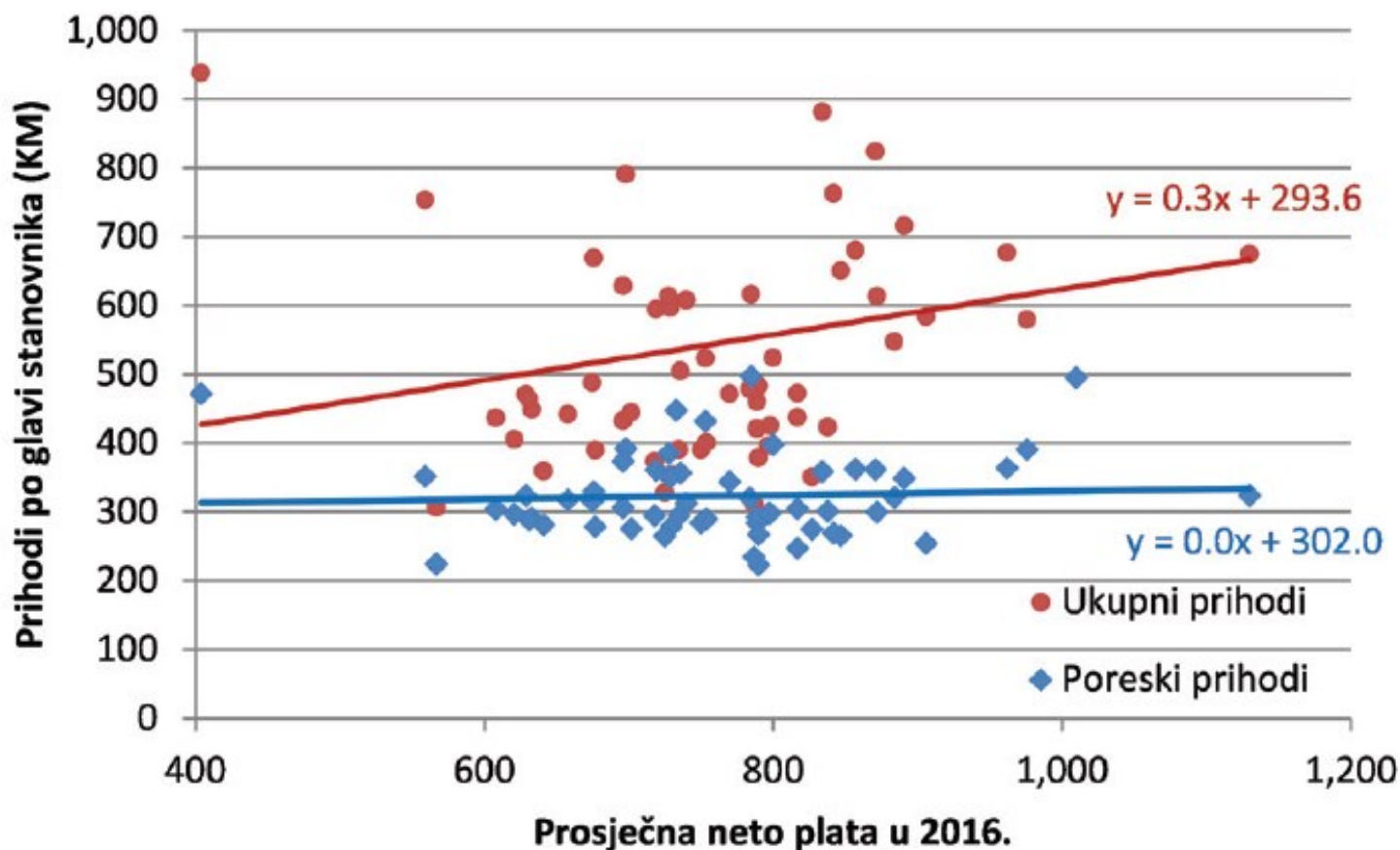
# 1. Zajednički izazovi - Horizontalna raspodjela

**Prihodi od PDV-a koje kantoni raspodjeljuju općinama u FBiH**  
(*per capita* indeks, prosjek = 100), 2015.



# 1. Zajednički izazovi - Horizontalna raspodjela

## Općinski prihodi *per capita* u RS-u (Ukupni i porezni prihodi), 2017.



## 2. Umreženi pristup

---

- Nema prostora za agregatno povećanje poreza – ali bi se dijeljenje resursa moglo ponovo razmotriti.
- Potreba da se znatno poboljša saradnja i zajednički rad radi uštede resursa.
- Zajedničke mjere treba formalizirati u zajedničke mreže (institucije) koje bi:
  - obuhvatale područja/regije koje su dovoljno velike da pruže ekonomiju obima i
  - imale potrebne organizacione karakteristike kako bi se očuvala lokalna autonomija.

## 2. Umreženi pristup

---

- Isti pristup – različite strukture:
  - U FBiH, kanton je logična jedinica koja bi bila sidro za mrežni pristup (koji treba dogovoriti s općinama). Reforme treba prilagoditi (lokalno) pojedinačnim kantonima (koji po veličini variraju faktorom 20/1).
  - Kantoni bi mogli postići znatne uštede kroz bolju saradnju – posebno na polju zdravstvene zaštite i sigurnosti.
  - RS predlaže višetipske općine (da zamijene monotipske). Ovo bi moglo dovesti do umreženog pružanja usluga koji bi se organizirao oko većih gradova.

## 2. Umreženi pristup

---

- Isti pristup – različite strukture:
  - Sistem *hub-and-spoke* za usluge koje djeluju po načelu pojedinačnog pristupa (zdravstvo): korisnik ide pružaocu usluge, a institucije su dio jednog sistema;
  - Sistem saradnje za potpuno umrežene usluge (vodovod): zajednički proizvod se pruža na osnovu potražnje, a institucije dijele infrastrukturu; i
  - Uvezani pristup pružanju grupiranih umreženih usluga (ekonomski razvoj): agencije/institucije su u zajedničkom vlasništvu i rade ka zajedničkom cilju.

### 3. Politički izazovi i prilike

---

- Uvezani problemi političkih podjela i korupcije otežavaju reforme. Statičke pripadnosti smanjuju javni nadzor i potiču nepostojanje transparentnosti i korupciju.
- Šeme grantova su komplicirane i ispolitizirane – spajanje u nekoliko blokovskih grantova usmjerenih na šira područja i omogućivanje punog diskrecionog prava u trošenju.
- Reformska agenda, obnovljeni rast, put ka EU i nova infrastruktura nude prilike.
- Novi pristup treba olakšati i poticati zajednički rad i saradnju.

## 4. Pitanja specifična za FBiH: I Nadležnosti, koordinacija i finansiranje

---

- Kantoni smatraju da imaju koordinirani pristup sa općinama, ali postoji značajna konfuzija i frustracije zbog:
  - zajedničkih i preklapajućih nadležnosti između dva nivoa vlasti (npr. u oblastima lokalnog ekonomskog razvoja i prostornog planiranja);
  - percepcije općina da se na njih prenose mandati/obaveze za koje ne dobijaju sredstva (npr. u oblastima socijalne zaštite i mentalnog zdravlja); i
  - neuspjeha u prevladavanju latentnih neefikasnosti u podjeli nadležnosti (npr. otpad).

## 4. Pitanja specifična za FBiH: I Nadležnosti, koordinacija i finansiranje

---

- Kantoni trebaju voditi pružanje lokalnih usluga:
  - Sklopiti (na 3-5 godina) sporazume o razvoju javnih usluga (**PSDA**) u kojima bi se razjasnile lokalne odgovornosti (npr. socijalna zaštita, otpad), a općine treba da budu supotpisnici tih sporazuma.
  - Pripremiti kantonalne **mrežne planove** (npr. zdravstvo) koji bi se pridržavali jedinstvene entitetske metodologije da bi bili povezani sa planovima drugih kantona.
  - Uspostaviti **funkcionalne agencije** – u zajedničkom općinskom vlasništvu – da nadgledaju specijalizirane funkcije (npr. ekonomski razvoj).



## 4. Pitanja specifična za FBiH: I Nadležnosti, koordinacija i finansiranje

---

- Kantoni treba da imaju poticaj za poboljšanje lokalne koordinacije i saradnje.
- PSDA bi uključili dogovor o vertikalnoj raspodjeli u kantonima – uključujući porez na dohodak i porez na dobit.
- Jasnija identifikacija lokalnih odgovornosti i uloga koja uzima u obzir specifičnosti kantona.
- Servisiranje vanjskog duga moglo bi biti isključiva odgovorost entiteta – uz odgovarajuće smanjenje alokacija prihoda od PDV-a lokalnom nivou.

## 4. Pitanja specifična za FBiH: II Horizontalna raspodjela resursa

---

- Horizontalna raspodjela resursa trpi zbog hibridnog sistema koji ne postiže nijedan od svojih ciljeva i izaziva gotovo sveopće nezadovoljstvo – posebno kantona
- Sistem treba reformirati i pojednostaviti prema jasno usaglašenim načelima.
- Izvještaj podržava pristup u dva stuba predložen od strane MMF-a kao zamjena za koeficijente.
- Profesor Brosio će podrobno obrazložiti opcije.

## 4. Pitanja specifična za FBiH: III Nadzor, grantovi i javna uprava

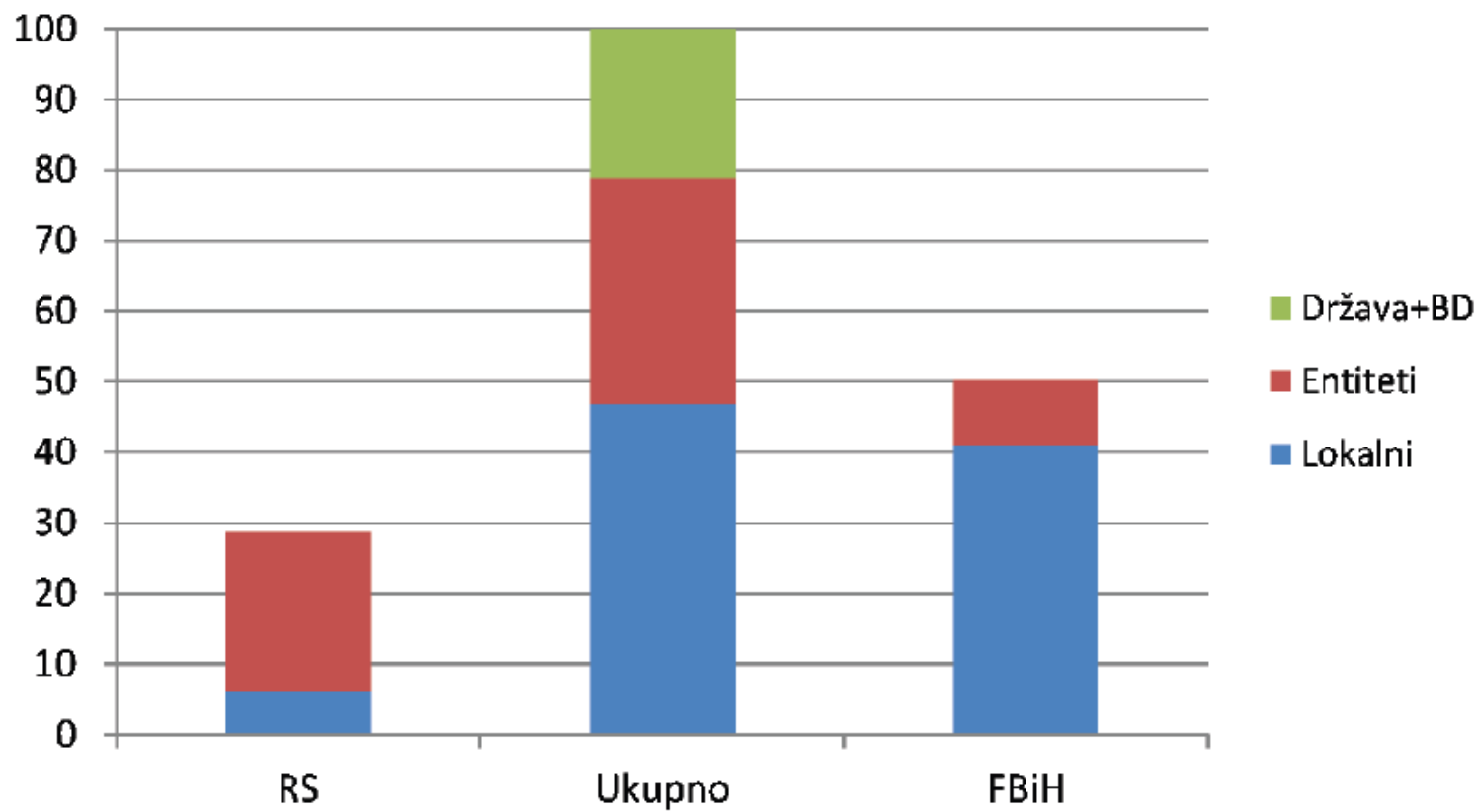
---

- Novi sistem horizontalne raspodjele resursa uključio bi blokovske grantove za poticanja bolje koordinacije – a koji bili odobreni od strane nekoliko ministarstava.
- Ministarstvo za lokalnu upravu bi moglo nadzirati reforme, koordinaciju i grantove.
- Potrebna je reforma upravljanja javnim finansijama za vertikalnu koordinaciju.
- Reforma javne uprave treba adresirati problem viška zaposlenih, nedostatka kvalifikacija i "rigidne" zakone o državnoj službi.
- Reforma javne uprave treba rješavati "neodgovarajuće" zakone o javnim nabavkama i nepostojanje strukture javno-privatnog partnerstva.

## 4. Pitanja specifična za FBiH: III Nadzor, grantovi i javna uprava

---

Rashodi za primanja zaposlenih u vladinom sektoru



## 4. Pitanja specifična za FBiH:

### IV Iscjepkanost u zdravstvu i javnom redu

---

- **Zdravstvo** finansira 10 kantonalnih fondova zdravstvenog osiguranja i Federalni fond solidarnosti (SF).
- Iscjepkan sistem u rasponu od 443.000 do 23.500 korisnika usluga, dok *per capita* rashodi variraju faktorom 2.
- SF se koristi samo za nabavku skupih lijekova.
- Širok spektar sistema pružanja usluga u zdravstvu podriva razvoj mrežnih planova.
- Bolnice akumuliraju značajne neizmirene dospjele obaveze i privremene mjere vode do štrajkova.
- Ujednačavanje, prenosivost i zajedničke nabavke.

## 4. Pitanja specifična za FBiH:

### IV Iscjepkanost u zdravstvu i javnom redu

---

- **11 organa krivičnog gonjenja** i 11 ministarstava unutrašnjih poslova – često vodi do različitog tumačenja zakona.
- Svi oni se finansiraju nezavisno uz malo saradnje, što dovodi do dupliranja usluga i neefikasnosti – rad policije/nadzora je veoma skup.
- Nedavne poplave i požari pokazali su hitnu potrebu za poboljšanjem saradnje.
- Više koordinacije i komunikacije između odbora kako bi se smanjilo miješanje politike i ojačao integritet.

## 5. Pitanja specifična za RS: I Prelazak na višetipski sistem vlasti

---

- Strategija predviđa mrežni pristup.
- Višetipski sistem bi adresirao činjenicu da manje jedinice ne mogu pružiti puni raspon usluga.
- Finansiranje treba da se prilagodi široj perspektivi koja potiče saradnju.
- Zakonski okvir koji omogućava općinsku saradnju već postoji – i za saradnju unutar entiteta i za međuentitetsku saradnju.
- Općine trebaju biti efikasnije i potrebno je utvrditi ciljeve za smanjenje viška zaposlenih.
- Reforme upravljanja javnim finansijama će poboljšati kontrolu budžeta.

## 5. Pitanja specifična za RS:

### II Finansiranje, održivost i lokalna autonomija

---

- Uspostavljeni su preduslovi za kvalitetnu debatu:
  - Vertikalni sistem finansiranja mogao bi se reformirati alociranjem vanjskog duga na nivo entiteta.
  - Višetipski sistem bi mogao biti ojačan uvođenjem općinske nadoplate na porez na dohodak.
  - Sistem poreza na imovinu mogao bi se poboljšati pošto je administriranje spušteno na opštine.
  - Postoji opća podrška postojećem sistemu horizontalnog finansiranja i pružanja pomoći manje razvijenim i nerazvijenim područjima.
  - Općine će trebati imati zajedničke regionalne planove i nove institucionalne mehanizme (kako je predloženo i opisano u Izvještaju).