

**MUNICIPALIZACIJA: MODEL VLASTI PO MJERI GRAĐANA ZA
BOSNU I HERCEGOVINU**

DOPUNJENI MODEL

**IZRAĐEN U FEBRUARU/VELJAČI 2010. GODINE
REVIDIRAN U JANUARU/SIJEČNJU 2011. GODINE i MAJU/SVIBNJU 2013. GODINE
PREZENTIRAN U JUNU/LIPNJU 2014. GODINE**

SADRŽAJ

Sažetak	strana 4
Uvod i historijat	strana 9
I. Međunarodne obaveze i težnje BiH	strana 12
II. Lokalna samouprava u Evropi	strana 18
III. Brčko Distrikt: Domaći primjer lokalne samouprave	strana 20
IV. Zašto municipalizacija?	strana 22
V. Model municipalizacije	strana 26
Vodeći principi, metodološki pristup	strana 26
1) Podjela funkcija	strana 27
2) Institucije vlasti	strana 28
3) Regionalna vijeća za prostorni i strateški razvoj	strana 37
4) Mehanizmi za zaštitu prava etničkih grupa	strana 38
5) Izvori prihoda za državnu i općinsku upravu	strana 44
VI. Financijska Analiza – <i>Jasmina Đikić, Tony Levitas</i>	strana 45
Fiskalne implikacije konsolidacije strukture vlasti u BiH	strana 45
Metodološke napomene	strana 71
Problemi i nekonzistentnosti	strana 79
ANEKS I: Dijagram podjele nadležnosti između općina i države	strana 82
ANEKS II: Broj zastupničkih mjesta u Parlamentarnoj Skupštini prema K-143 modelu	strana 84
ANEKS III: Evropski primjeri državno-lokalne podjele nadležnosti	strana 89
ANEKS IV: Brčko Distrikt: Najrazvijeniji primjer lokalne samouprave u BiH	strana 100
Bibliografija	strana 104

Sažetak

Reforme u Bosni i Hercegovini (BiH) zapale su u ćorsokak. Preglomazna vlast građane skupo košta, a vodeće političare ne dotiče sudbina njihovih birača niti su zainteresirani da budu nosioci promjena uprkos podsticajima vezanim za EU.

Vijeće Evrope, EU i NATO su svi iznijeli stav da je ustavna reforma neophodna za potpunu evroatlantsku integraciju BiH. BiH već sada ne ispunjava zahtjeve Vijeća Evrope i OSCE-a, što je jasno pokazala odluka Evropskog suda za ljudska prava iz decembra 2009. godine u kojoj je ustanovljeno da su odredbe dejtonskog Ustava i Izbornog zakona BiH o izboru članova Predsjedništva i Doma naroda diskriminatorne i da se moraju izmijeniti.

Municipalizacija – struktura vlasti u BiH koja bi uključivala samo općinsku/opštinsku i decentraliziranu državnu vladu otklonila bi nedostatke postojećeg sistema i u pogledu funkcionalnosti i u pogledu odgovornosti. Za razliku od ostalih prijedloga ustavne reforme prezentiranih od Daytonu do danas, ovaj model države je prvi koji ima stvarni potencijal da donese promjene i zadobije podršku građana.

Korijeni nefunkcionalnosti dejtonske BiH leže u činjenici da je država izgrađena od nižeg ka višem nivou počevši od neravnomjernog i etniciziranog srednjeg nivoa vlasti (entiteti, kantoni). Dosadašnji prijedlozi ustavne reforme su ovom problemu prilazili iz dva ugla. Prvi pristup bio je pristup teritorijalne reorganizacije srednjeg nivoa vlasti putem regionalizacije BiH, dok je drugi podrazumijevao male postepene izmjene u državnim institucijama i/ili institucionalnim mehanizmima (“aprilski paket” iz 2006. godine, “butmirski proces”). Međutim, oba ova pristupa bila su osuđena na neuspjeh. Regionalizacija bi dovela do konflikta oko teritorijalizacije etniciteta, dok se institucionalnom reformom ne rješava osnovni problem dominantne političke tradicije podriivanja državnih institucija iznutra na osnovu platforme fokusirane na etnička pitanja, što je proces koji je doveo do etničke podjele unutar državnih institucija i otvorio prostor za sistemsku korupciju.

Municipalizacijom se mogu riješiti oba ova problema. Njome se ne iscrtavaju nove granice, nego se polazi od postojećih (općinskih/opštinskih) granica, a država se gradi od najnižeg prema najvišem nivou počevši od lokalnog nivoa kao jedinog nivoa na kojem jak osjećaj etničke pripadnosti i *de facto*, ali ne i formalna, institucionalizacija etniciteta garantira značajan stepen društvenog povjerenja i ne neutralizira zahtjeve građana za građanskim učešćem i odgovornošću vlasti.

Ovaj model države osmislili smo tako što smo ovu prvobitnu ideju povezali s međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine u pogledu evroatlantskih integracija te sa skorašnjim i historijskim iskustvom i tradicijom koju zemlja ima na polju lokalne samouprave. Prilikom osmišljavanja modela

korišteno je iskustvo mnogih drugih evropskih država u oblasti decentralizacije, pri čemu je posebna pažnja posvećena skandinavskim zemljama i iskustvima u transformaciji postsocijalističkih država u Istočnoj Evropi. Pored toga, oslanjali smo se na jedinstven primjer Brčko Distrikta u BiH kao putokaza za vrste nadležnosti koje općine/ opštine mogu vršiti ukoliko im se da dovoljno ovlasti i resursa.

Ova struktura države s dva nivoa, jedinstvena po stepenu decentralizacije, zasnovana je na nekoliko principa kojima smo se rukovodili:

- ukidanje srednjeg nivoa i prenos što je moguće većeg broja nadležnosti na lokalni i onoliko koliko je potrebno nadležnosti na državni nivo;
- jasna podjela nadležnosti i jasan mehanizam odlučivanja između nivoa vlasti, čime bi se stvorila država koja nije zasnovana na principu staromodnog "centralizma" nego funkcionira na moderan način, uz jak naglasak na harmonizaciji, standardizaciji i nadzoru;
- ostavljanje netaknutim što je moguće većeg broja institucionalnih formi i mijenjanje samo njihovog sadržaja;
- transformacija postojećih mehanizama za zaštitu prava etničkih grupa u stvarne funkcionalne mehanizme zaštite uvođenjem principa realnosti u državnu strukturu, što podrazumijeva da se institucionalno riješe osnovni strahovi svih etničkih grupa, ali da se država izgradi na temeljima današnje realnosti umjesto na temeljima nacionalnih narativa vezanih za prošlost.

Takav sistem bi građane BiH služio puno bolje od sadašnje strukture pošto bi političare prisilio da istinski zastupaju svoje birače na oba nivoa te omogućio bolje i pravičnije javne usluge, kao i racionalizaciju prenapuhanog javnog sektora. Ova promjena bi isto tako omogućila provedbu vrlo zakašnjelih reformi socijalnih usluga i boračkih prava koje su već dugo vremena osujećivane u sadašnjem sistemu.

Predloženi model upravljanja:

Podjela funkcija:

Općine/opštine dobile bi isključive nadležnosti koje trenutno pripadaju kantonalnom i entitetskom nivou u jednom broju oblasti, kao što su obrazovanje (do kraja srednjeg obrazovanja) i kultura, te bi zadržale svoju ulogu u direktnom pružanju usluga građanima, s tim što bi imale više resursa i osoblja za izvršavanje ovih dužnosti. Općine/opštine dobile bi značajne dodatne nadležnosti u širokom spektru drugih oblasti (zdravstvena zaštita, civilna zaštita, zaštita okoliša, prostorno planiranje, promet, turizam, trgovina i industrija, itd.), u kojima bi dijelile nadležnost s državom. Ove nadležnosti bi u cilju osiguranja poštivanja zakona nadgledala relevantna državna ministarstva. Mnoge nadležnosti bi se najbolje izvršavale putem sporazuma o saradnji sa susjednim općinama/opštinama.

Država bi dobila isključive nadležnosti koje trenutno imaju entiteti i kantoni, uključujući: policiju i pravosuđe (iako bi bilo zadržano sadašnjih 16 policijskih i pravosudnih jedinica, a bio bi obuhvaćen i novi Vrhovni sud), unutrašnju sigurnost, poljoprivredu/šumarstvo/ribarstvo, bolnice, visoko obrazovanje, finansije i bankarski nadzor. Dobila bi i dodatne prihode pošto bi preuzela nadležnost srednjeg nivoa vlasti za porez na dohodak.

Strukture vlasti:

Općinski/opštinski nivo: Lokalne vlade zadržale bi strukture slične onima koje trenutno postoje, uz neposredno birane načelnike općina/opština i veća općinska/opštinska vijeća i uprave. Upravljanje na nivou ispod općinskog/opštinskog bilo bi ojačano na taj način što bi se mjesnim zajednicama dale veće nadležnosti i određen stepen autonomije. Tamo gdje postoje gradske općine/opštine, one bi izgubile status jedinica lokalne samouprave. Mehanizmi za finansijsku reviziju bili bi znatno ojačani i njena autonomija bi bila zagantirana.

Oblici dobrovoljne saradnje igrali bi ključnu ulogu u osiguranju efikasnog upravljanja velikim brojem funkcija koje spadaju u nadležnost lokalnog nivoa vlasti, pri čemu bi naročito značajno bilo udruživanje funkcija od strane nekoliko općina/opština radi stvaranja kolektivnih organizacija za određeni zadatak. Pri tome bi posebnu ulogu igrala *Regionalna vijeća za prostorni i strateški razvoj*, koja bi prostorno planiranje u zemlji pretvorila u proces koji bi išao od najnižeg prema najvišem nivou te osigurala pristup velikim strukturalnim fondovima EU-a.

Državni nivo: Država bi imala vladu s jakim premijerskom funkcijom i jakim parlamentom. Postojao bi i jedan predsjednik za cijelu zemlju, koji bi bio biran posredno u Parlamentarnoj skupštini, tročetinskom većinom. Ta funkcija bila bi čisto reprezentativna.

Ovaj model predlaže jednodomnu Parlamentarnu skupštinu BiH, koja se radikalno razlikuje od sadašnje strukture. Ova opcija predviđa jaku vezu parlamenta s lokalnim nivoom, a samim tim i s građanima, te uklanjanje funkcije zaštite prava etničkih grupa iz zakonodavne vlasti na taj način što bi se postojeće tijelo (Dom/Vijeće naroda) odvojilo od parlamenta.

Tu jednodomnu parlamentarnu skupštinu sačinjavao bi samo *Zastupnički/predstavnički dom*, koji bi bio biran neposredno u 143 općine/opštine, s tim što bi općine/opštine s više od 50.000 stanovnika (u intervalima od po 50.000) imale dodatne predstavnike. Prema preliminarnim informacijama popisa stanovništva 2013. godine o broju stanovnika općina (koje će vjerovatno biti revidirane 2015. godine), dobio bi se Dom sa 169 zastupničkih mjesta. Građani koji žive u općinama/opštinama u sadašnjoj Republici Srpskoj birali bi 44% predstavnika u skupštinu, građani koji žive u sadašnjoj Federaciji 55%, a

Brčko bi imalo dva mjesta, ili otprilike 1%. Dom bi imao isključivu zakonodavnu nadležnost za sve državne ovlasti. Također smo radili procjenu broja zastupničkih mjesta dodijeljenih općinama ukoliko bi prag bio postavljen na 40.000 ili 30.000 stanovnika (vidjeti Aneks II). Time bi se dobio Zastupnički dom sa 184, odnosno, 213 mjesta, respektivno.

Mehanizmi za zaštitu prava etničkih grupa:

Predloženi model države uključuje jedan broj mehanizama za zaštitu prava etničkih grupa kojima se sadašnji sistem transformira kako bi se etnicitet institucionalizirao unutar državne strukture na način koji ne narušava funkcionalnost države. Cilj modela je da sadašnji sistem teritorijaliziranih "mehanizama za zaštitu" prava etničkih grupa, koji grupama i pojedincima omogućavaju da ostvare svoje lične interese putem političkog sistema time što deklarativno djeluju u ime "etničkih interesa", a da pri tome ne moraju objasniti šta ti etnički interesi podrazumijevaju a šta ne podrazumijevaju, transformiraju u stvarne funkcionalne mehanizme za zaštitu prava etničkih grupa.

Ovaj model vlasti sadrži ključne mehanizme za zaštitu koji su jaki čak i ako nisu institucionalizirani: decentralizirani državni sistem počiva na općinskom/opštinskom nivou, kojim u većini mjesta u poslijeratnoj BiH dominira jedna etnička grupa. Radi se o jakim institucionalnim mehanizmima koji će u najmanju ruku dovesti do jačanja lokalnog i regionalnog razvoja te smanjenja dispariteta i nerazvijenosti.

Pored ovih indirektnih mehanizama za zaštitu, predloženi model nudi nekoliko direktnih mehanizama za zaštitu prava etničkih grupa:

Vijeće naroda:

Vijeća naroda bit će uspostavljena i na državnom i na općinskom/opštinskom nivou. Za razliku od sadašnjeg entitetskog vijeća/doma, ova vijeća će se sastojati od četiri jednakobrojne poslaničke grupe od po pet vijećnika iz tri "konstitutivna naroda" te iz reda "Ostalih i nacionalnih manjina." Bit će birana neposredno i po tome će se razlikovati od zakonodavnog tijela i od političkih stranaka. Zahvaljujući mogućnosti da stave veto na zakone, ona će osigurati da nijedan od - jasno i ustavom definiranih - vitalnih nacionalnih interesa ne bude ugrožen.

Na opštinskom/općinskom nivou Vijeća za međunacionalne odnose (Council for Inter-Community Relations - CICR) igrala bi veću ulogu u posredovanju između lokalnih institucija radi sprečavanja potencijalnih etničkih konflikata, dok bi državno Vijeće naroda imalo pravo da podnosi apelacije Ustavnom sudu.

Bila bi osigurana proporcionalna etnička zastupljenost na državnom nivou u raspodjeli ključnih političkih funkcija i javnih organa, ali uz značajnu fleksibilnost vezanu za buduću, a ne predratnu, popis stanovništva. Na lokalnom bi nivou proporcionalna zastupljenost u javnim organima uključivala određene mehanizme pozitivne diskriminacije čiji bi cilj bio kompenziranje posljedica etničkog čišćenja, a što bi se zasnivalo na odluci pojedinačnih žrtava da se vrate u svoje prijeratne općine/opštine i konkurišu za posao u lokalnim institucijama, a ne na čistoj statistici. Sistem sankcija važio bi i za aktivno protuzakonito djelovanje od strane lokalnih vlasti, a ne samo za demografske disparitete.

Institucije za suzbijanje regionalnih dispariteta i nerazvijenosti:

Dva značajna, moderna institucionalna rješenja garantirala bi suzbijanje regionalne nerazvijenosti i lokalnih dispariteta u pogledu stepena razvijenosti, što predstavlja jednu od ključnih tema i jedan od većih neuspjeha na polju mjera politike i u socijalističkom i u postsocijalističkom periodu. Radi se o Regionalnim vijećima za prostorni i strateški razvoj i mehanizmima za osiguranje finansijskog izjednačavanja na lokalnom nivou.

Izvori prihoda:

Pojednostavljivanje vlasti u BiH će se odraziti na strukturu vladinih prihoda. S ukidanjem srednjih nivoa vlasti, njihovi izvori prihoda mogu biti preraspodjeljeni. Prihodi s jedinstvenog računa (porez na dodanu vrijednost i carine) dijelit će se samo na dva dijela, pri čemu će općine/opštine dobiti dodatna sredstva za pokrivanje njihove nove nadležnosti za osnovno i srednje obrazovanje, kao i dodatna diskreciona sredstva. Porez na dohodak građana dijelit će se 50/50 između države i općina/opština. Općine/opštine će također ubirati dažbine i takse za pružanje lokalnih usluga, te biti u mogućnosti da posuđuju sredstva za kapitalne rashode. Nova struktura prihoda detaljno je objašnjena u dijelu koji se bavi finansijskom analizom.

Uvod i historijat

Polarizacija koja je ugrađena u dejtonski ustavni sistem možda je bila visoka cijena koju je trebalo platiti za mir 1995. godine, ali činjenica da taj sistem pati od pogubnih nedostataka vidljiva je već duže vrijeme. Sistem etničke institucionalizacije i mobilizacije straha (*de facto* utjelovljen u Izbornom zakonu) nagrađuje nacionalistička nastojanja da se koristi strah i pribjegava fiskalno nesmotrenoj protekciji u vrijeme izbora (dok istovremeno stotine hiljada građana nemaju drugog načina da iskažu svoje frustracije osim neizlaskom na izbore ili izlaskom na ulične proteste kakve smo vidjeli u februaru 2014).¹ Pored inherentne nestabilnosti² (koju kontrolira jedino međunarodni Visoki predstavnik i njegova vojna podrška, sada poznata pod nazivom EUFOR), dejtonska BiH ima apsurdno preveliku količinu vlada za zemlju s procjenjenih četiri miliona stanovnika. Iako ovakva situacija vladajućim strankama pruža jako mnogo prilika za protekciju, od nje malo koristi imaju građani, koji su itekako svjesni da plaćaju prevelike poreze, da imaju prevelik broj vlada i da se njihove potrebe ne zadovoljavaju u dovoljnoj mjeri.³ Činjenica da BiH nije zadovoljila kriterije za liberalizaciju viznog režima 2009. godine bila je samo posljednje u nizu razočarenja za stanovništvo koje “i dalje spas vidi u integraciji u Evropu,” ali čiji se političari jako malo brinu za opće dobro.⁴

I međunarodna zajednica sve više uviđa da ustavno uređenje (i Izborni zakon) BiH onemogućava da ona funkcioniše – pa čak i da opstane – kao država. EU⁵, Venecijanska komisija Vijeća Evrope⁶ i

¹ Vidjeti: Kurt Bassuener “How Bosnia’s protest movement can become truly transformative”, 23. februar 2014 dostupno na <http://www.democratizationpolicy.org/how-bosnia-s-protest-movement-can-become-truly-transformative> Također vidjeti: Bodo Weber i Kurt Bassuener “EU Policies Boomerang – Bosnia and Herzegovina’s Social Unrest,” DPC Policy Brief, februar 2014, dostupno na http://www.democratizationpolicy.org/pdf/briefs/DPC%20Policy%20Brief_Bosnia-Herzegovina's%20Social%20Unrest.pdf

² Vidjeti: DPC i Atlantska inicijativa “Assessing the potential for renewed ethnic violence in Bosnia and Herzegovina: a security risk analysis”, objavljeno u oktobru 2011. dostupno na http://www.democratizationpolicy.org/uimages/pdf/DPC-AI BiH%20Security_Study.pdf U godišnjem izvještaju UNDP-a za 2008. godinu objedinjeni su podaci iz četiri kvartalna izvještaja Sistema ranog upozoravanja. Indeks političke stabilnosti za 2008. godinu bio je najniži otkako su se ovi izvještaji počeli objavljivati 1999. godine. Vidjeti www.undp.ba

³ Ibid. U izvještaju UNDP-a ističe se da “jasna većina (ispitanika) smatra da institucije BiH koštaju previše novca i vremena...skupe su, neekspeditivne, te upitne efikasnosti...građani uopće nisu zadovoljni kvalitetom i učinkovitošću domaćih institucija,” što uzrokuje direktne i indirektno troškove za građane i firme. Strana 33 i 34.

⁴ Ibid, strana 10.

⁵ Ovo su izjavili visoki zvaničnici i Vijeća i Komisije. “Evolucija ustavnog okvira bit će od suštinske važnosti ...za osiguranje funkcionalne i efikasne države koja će biti u stanju da ispuni obaveze BiH u procesu integracije u EU te kao potencijalne buduće članice.” Javier Solana i Olli Rehn, pismo upućeno uz *Zajednički izvještaj – Politika EU u Bosni i Hercegovini: naredni koraci (Joint Report – EU’s policy in Bosnia and Herzegovina: the way ahead)*, pismo i izvještaj do kojih je došao DPC a koji su upućeni Ministrima vanjskih poslova EU, 31. oktobar 2008. Oba ova tijela učestvovala su u neuspjelom “butmirskom procesu” krajem 2009. godine. U Izvještaju o napretku za Bosnu i Hercegovinu za 2009. godinu eksplicitno su navedeni problemi vezani za sadašnje ustavno uređenje, uključujući i entitetsko glasanje. Strana 7-8, Izvještaj o napretku.

⁶ *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika (Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative)* koje je Venecijanska komisija objavila 11. marta 2005. godine predstavlja vjerovatno najdetaljniju kritiku dejtonskog ustavnog modela. U tački 26. ovog Mišljenja jasno se ističe da zemlja nema šansu da uđe u EU s postojećom strukturom vlasti. Vidjeti [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp)

Evropski sud za ljudska prava⁷, te NATO⁸ su svi istakli da je zemlji potrebna ustavna reforma da bi dalje napredovala u integracijama. Ali, ni ove organizacije još uvijek nisu detaljno pojasnile kakve će promjene biti potrebne da bi BiH ispunila svoje sadašnje obaveze i zaista se integrirala. “Ustavna reforma” je tako postala privlačna parola istovremeno ispražnjena od značenja i korištena kao lopta u političkoj utakmici. Na elitu fokusirana nastojanja da se u okviru “butmirskog procesa” u jesen 2009. godine iznađe dogovor među vladajućim strankama o “paketu” koji je uključivao i neke skromne ustavne reforme propali su i bili kontraproduktivni.⁹ Pokušaji da se među tim istim protagonistima postigne dogovor čak i o pitanjima koja se ne tiču Ustava (kao u slučaju mrtvorodjenog takozvanog “Prudskog sporazuma”) također nisu dali rezultate. Nastojanja da se postigne dogovor u vezi provedbe presude Evropskog suda za ljudska prava iz decembra 2009. godine u slučaju Sejdić-Finci koja su nastavljena do februara 2014. godine, nisu urodila plodom.¹⁰ Nema razloga za nadu da će još jedan u nizu pokušaja da se proces ustavne reforme pokrene na osnovu dogovora među istim etnokraskim oligarsima biti imalo uspješniji. Ukoliko bi se i postigao dogovor među ovim liderima, on bi gotovo zagwarantirano bio nefunkcionalan pošto nijedan od njih neće biti spreman da odustane od svojih ličnih interesa koje štiti sadašnji sistem. Ovi lideri znaju da se u sadašnjem sistemu ne trebaju plašiti pritiska iz baze, te se i ponašaju u skladu s tim. Građani BiH, u međuvremenu, smatraju da se datum vjerovatnog ulaska zemlje u EU pomjerio dalje nego datum ulaska bilo koje druge zemlje iz regije koja pretenduje na članstvo, uključujući i Kosovo: u prosjeku vjeruju da će se to desiti 2022. godine,¹¹ a isto tako su, prema svim relevantnim anketama, daleko najpesimističniji u regiji po najvećem broju pitanja.

Čini se da i građani BiH i međunarodna zajednica nefunkcionalnost zemlje vide kao u tolikoj mjeri urođenu i tvrdokornu da mogućim smatraju jedino male postepene izmjene sadašnje strukture, dok se pokušaji promjena tipa “velikog praska” i izgradnje sasvim različitog sistema često odbacuju kao utopijska izgubljena stvar, ili čak i kao opasni. Ali nestabilnost zemlje ne može se izliječiti pukom skelom postavljenom oko inherentno klimave platforme, nego je potreban potpuno novi operativni sistem, i to sistem koji, za razliku od Dejtonskog Ustava, uživa legitimitet kod građana.

Mi smatramo da u BiH postoji ogromno potencijalno biračko tijelo koje bi podržalo strukturu vlasti kojom bi građani bili zadovoljni i koja je odgovorna građanima. Sudeći prema UNDP-ovom izvještaju iz

⁷ Evropski sud za ljudska prava je u decembru 2009. donio odluku prema kojoj su odredbe Ustava i Izbornog zakona BiH koje se tiču Predsjedništva i Doma naroda diskriminatorne. Vidjeti Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina na <http://www.unhcr.org/refworld/category/LEGAL,,,4b44a28a2,0.html>

⁸ “NATO Wants Bosnia to Reform Constitution – Scheffer,” Reuters, 16. juli 2009. na http://www.javno.com/en-world/nato-wants-bosnia-to-reform-constitution-scheffer_270755

⁹ Vidjeti Toby Vogel, “Trying to appease the unappeasable,” *European Voice*, 18. decembar 2009.

¹⁰ “EU razočarana nedostatkom napretka u provedbi presude Sejdić i Finci”, EU Delegation u BiH, 17. februar 2014 dostupno na <http://europa.ba/News.aspx?newsid=6181&lang=BS>

¹¹ Gallup Balkan Monitor Insights and Perceptions: Voices of the Balkans. 2009 Summary of Findings, strana 19. www.balkan-monitor.eu

2007. godine, "Glas tihe većine"¹² te prema rezultatima općinskih/opštinskih izbora iz oktobra 2008. godine, spektar onoga što bi građanima moglo biti prihvatljivo puno je širi od onog što visoki politički zvaničnici nude. Nezadovoljstvo građana etabliranim političkim elitama, koje je bilo značajno čak i prije nazadovanja do kojeg je došlo u periodu nakon 2006. godine, vrlo je izraženo.¹³ Rahm Emanuel, šef kabineta predsjednika SAD-a Baracka Obame, je tokom predsjedničke kampanje 2008. godine upozorio: "Nemojte nikada dopustiti da neka kriza ostane neiskorištena. Krize su prilika da se urade velike stvari."¹⁴ Svjetska ekonomska kriza, zajedno sa sve većom političkom krizom, možda pruža najpogodniji trenutak od Daytona da se građanima prezentiraju kreativna nova rješenja.

Članice K-143 vjeruju da model vlasti skiciran na narednim stranicama ima potencijal da zadobije podršku građana širom BiH. Radi se o visoko decentraliziranoj strukturi u kojoj bi općine/opštine bile nadležne za svakodnevne administrativne i fiskalne odluke, dok bi vlada na državnom nivou imala dovoljno ovlasti da vrši funkcije koje može vršiti uz komparativnu prednost, te imala ulogu nadzora. Institucije države bi se također mogle rasporediti u druge urbane centre, umjesto da budu skoncentrirane u prijestolnici.

¹² Dostupno na <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=3&RID=43> U studiji je, naprimjer, ustanovljeno da se oko osam od deset građana BiH identificira s državom, a samo 14% njih tvrdi da se ne identificiraju s njom. Anketa je, također, pokazala da veliki broj građana želi ustavne promjene i članstvo u EU, te da je prisutan nedostatak povjerenja u organe vlasti, kao i opće nepovjerenje u društvu, među samim građanima.

¹³ Što se tiče osjećaja da ih predstavlja bilo ko ili bilo koja stranka na bh političkoj sceni, on je bio prisutan kod 11% Bošnjaka, 18% Hrvata, te 29% Srba. Gallup Balkan Monitor Insights and Perceptions: Voices of the Balkans. 2009 Summary of Findings, strana 24-25. www.balkan-monitor.eu

¹⁴ Jeff Zeleny, "Obama Weighs Quick Undoing of Bush Policy," New York Times, 9. novembar 2008. <http://www.nytimes.com/2008/11/10/us/politics/10obama.html>

I. Međunarodne obaveze i težnje BiH

Neispunjene obaveze

Vijeće Evrope: Bosna i Hercegovina je po stupanju u članstvo Vijeća Evrope 2002. godine preuzela obavezu da svoj sistem vlasti uskladi s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (koja je već sastavni dio Aneksa 4 Ustava). Od tada su neke odredbe Ustava i Izbornog zakona meta kritike Venecijanske komisije Vijeća Evrope, Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (PACE), te samog Vijeća Evrope.

Venecijanska komisija je u svom “Mišljenju o ustavnoj situaciji (u BiH) i ovlastima Visokog predstavnika” iz 2005. godine¹⁵ detaljno izložila ove probleme: sastav Predsjedništva i Doma naroda u suprotnosti je s Konvencijom i Protokolom 12, koje je BiH ratificirala a “kojima se garantira uživanje svih prava predviđenih zakonom bez diskriminacije.”¹⁶

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹⁷, donesena 22. decembra 2009. godine, predstavljala je kulminaciju svih prethodnih mišljenja i preporuka Vijeća Evrope i njegovih pridruženih tijela o ustavnim strukturama i odredbama Izbornog zakona BiH, te je učinila obaveznim izmjene s ciljem korigiranja ovih problema. Sud je ustanovio da se ograničenjima koja za “Ostale” postoje u Ustavu i Izbornom zakonu u pogledu izbora u Predsjedništvo i Dom naroda krši Evropska konvencija o ljudskim pravima (član 1 Protokola 12 što se tiče nemogućnosti da podnosioci predstavke budu birani u Predsjedništvo; “član 14 posmatran zajedno s članom 3 Protokola br. 1” što se tiče nemogućnosti da podnosioci predstavke budu birani u Dom naroda).

U januaru 2010. godine Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PACE) usvojila je Rezoluciju br. 1701¹⁸, u kojoj se poziva na gorepomenutu presudu i apelira na političke lidere u BiH da “u potpunosti stupe u smislen i konstruktivan dijalog o konkretnim prijedlozima ustavnih amandmana, u skladu s preporukama Venecijanske komisije iz 2005. godine, a s ciljem pravovremenog usvajanja reformskog paketa prije parlamentarnih izbora 2010. godine, koji bi trebali biti organizirani u skladu s revidiranim Ustavom.” PACE je također usvojio s ovim povezanu Preporuku br. 1894,¹⁹ u kojoj se sugerira da se (između ostalog) “(razmotri i) pokrene široka diskusija, uz učešće ključnih domaćih i međunarodnih

¹⁵ [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp)

¹⁶ <http://www.humanrights.coe.int/Prot12/Protocol%2012%20and%20Exp%20Rep.htm>

¹⁷ Vidjeti presudu na <http://www.unhcr.org/refworld/category/LEGAL,,,4b44a28a2,0.html>

¹⁸ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1701.htm>

¹⁹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1894.htm>

aktera, uključujući i članove Vijeća za provedbu mira te naročito institucije Evropske unije i susjede Bosne i Hercegovine, o izazovima s kojima se Bosna i Hercegovina trenutno mora suočiti na putu ka evroatlantskim integracijama i načinima njihovog prevazilaženja.”

U zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) iz 2008. godine o predloženim amandmanima na Izborni zakon BiH²⁰ ponovljena je kritika koju su obje ove organizacije uputile na račun diskriminatornih odredbi u Ustavu BiH, te se dodaje da su one u suprotnosti s brojnim međunarodnim dokumentima, uključujući i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i druge obaveze prema Vijeću Evrope, te s OSCE-ovim Kopenhagenskim dokumentom. U mišljenju je istaknuto i da podjela mandata u višechlanim izbornim jedinicama ne omogućava jednako pravo glasa – jednaku težinu svakog glasa, te pomenut izvještaj OSCE/ODIHR-ove Izborne posmatračke misije o općim izborima iz 2006. godine²¹, u čijim se preporukama također pominje ovo pitanje.

Pored toga, BiH je potpisala **Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi**,²² kojom se predviđa sljedeće:

- da će javne poslove po pravilu vršiti one vlasti koje su najbliže građanima;
- da će princip lokalne samouprave biti utvrđen domaćim zakonodavstvom i, tamo gdje je to moguće, ustavom;
- da će osnovne ovlasti i dužnosti lokalnih vlasti biti utvrđene zakonom;
- da će ovlasti povjerene lokalnim vlastima po pravilu biti pune i isključive;
- da se upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti može vršiti isključivo na osnovu zakona, te da je ograničen na osiguranje usklađenosti sa zakonom i ustavnim načelima (u vezi s poslovima koje su viši nivoi delegirali lokalnim vlastima), a intervencije moraju biti u srazmjeri sa značajem interesa koji se štite;
- da će lokalne vlasti imati mogućnost da određuju vlastitu internu upravnu strukturu, u mjeri u kojoj to nije u sukobu s općim odredbama;
- da će ova prava ostvarivati vijeća/skupštine i izvršni organi izabrani na slobodnim izborima;
- da će lokalne vlasti imati pravo i biti u mogućnosti da reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova u okviru svojih nadležnosti, u interesu lokalnog stanovništva;
- da lokalni organi vlasti imaju puno diskreciono pravo da pokreću inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu izričito isključene iz njihove nadležnosti niti stavljene u nadležnost nekog drugog organa;
- da će lokalne vlasti biti konsultirane u procesu planiranja i donošenja odluka o stvarima koje ih se direktno tiču;

²⁰ [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)012-e.asp)

²¹ http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/23206_en.pdf.html

²² <http://www.logincee.org/file/1027/library>

- da općinske/opštinske granice ne mogu biti promjenjene bez konsultiranja s lokalnim zajednicama, i to u idealnom slučaju putem referendumu;
- da lokalne vlasti imaju pravo na pravni lijek radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštivanja utvrđenih načela lokalne samouprave;
- da lokalne vlasti imaju pravo da sarađuju i udružuju se s drugim lokalnim vlastima radi vršenja poslova od zajedničkog interesa;
- da lokalne vlasti imaju pravo da budu članice udruženja za zaštitu i unapređenje zajedničkih interesa, te članice međunarodnog udruženja lokalnih vlasti.

U Povelji je o općinskim/opštinskim finansijskim resursima rečeno sljedeće:

- lokalne vlasti će imati pravo da slobodno raspolažu finansijskim resursima;
- resursi lokalnih vlasti bit će srazmjerni njihovim dužnostima;
- najmanje jedan dio tih resursa poticat će od lokalnih taksi i naknada čije stope mogu biti utvrđene na lokalnom nivou;
- lokalne vlasti će biti na odgovarajući način konsultirane u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodjeljeni preraspodjeljeni resursi;
- potrebno je uspostaviti procedure finansijskog izjednačavanja radi zaštite finansijski slabijih lokalnih vlasti bez sužavanja njihovih prava;
- grantovi za lokalne vlasti neće imati karakter namjenskih sredstava;
- lokalnim vlastima treba omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala radi posuđivanja za kapitalne investicije.

OSCE: Obaveze BiH kao članice OSCE-a, koje proizlaze iz Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine,²³ zahtijevaju da država “poštuje pravo građana da se kandidiraju za političke i javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka i organizacija, bez diskriminacije.” U dokumentu dalje stoji: “Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da u potpunosti i djelotvorno ostvaruju svoja ljudska prava i temeljne slobode bez diskriminacije i u potpunoj jednakosti pred zakonom...Države učesnice poštivat će pravo pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima koji se tiču zaštite i promocije identiteta tih manjina.”

Termin “nacionalna manjina” ima specifične konotacije u zemljama bivše Jugoslavije, a još specifičnije u BiH, koja ima tri “konstitutivna naroda.” Čak i nakon Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnim narodima, donesene 2000. godine, i nakon odluka tadašnjeg Visokog predstavnika Wolfganga Petritscha o njenom nametanju, kojima se tražilo da sva tri naroda budu “konstitutivna” širom BiH, “Ostali” i nacionalne manjine ostaju “izopćena” grupa u dejtonskom sistemu. Obaveza prema OSCE-u, koju je ODIHR artikulirao 2006. i 2008. godine, paralelna je kritici od strane Vijeća Evrope plasiranoj

²³ http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/13992_en.pdf.html

putem Venecijanske komisije i drugih tijela, te konačno, presudi ECHR-a u predmetu *Sejdić i Finci* iz decembra 2009. godine.

I Vijeće Evrope i OSCE već godinama ističu da je dejtonsko ustavno uređenje BiH diskriminatorno. Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci* iz decembra 2009. godine, izmjenu ovih odredbi učinila je pravnom obavezom koja ostaje neispunjena i u junu 2014. godine.

Neostvarene težnje

Evropska unija: Kao što je istaknuto u uvodu, EU je pozvala na ustavnu reformu u BiH s ciljem osiguranja funkcionalnih i održivih institucija, uključujući i jasne strukture za koordinaciju između različitih nivoa vlasti (tzv. „mehanizmi koordinacije“).

Ovo je pitanje od ključnog značaja, pošto je kao potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i potencijalni kandidat za članstvo BiH ušla u izuzetno kompliciran i detaljan ugovorni odnos s EU, čije su faze detaljno izložene i u Dokumentu o partnerstvu, a koji će zahtijevati značajne zakonodavne i strukturalne promjene.

Ukratko, EU će od BiH zahtijevati sljedeće, navedeno po sektorima:

Ekonomija: osiguranje jedinstvenog ekonomskog prostora, što podrazumijeva slobodno kretanje roba, kapitala, usluga i osoba. Također:

- uspostavljanje slobodne trgovinske zone između EU i BiH;
- **regionalno planiranje** harmonizirano na nivou zemlje (za pristup fondovima EU)
- porezi: principi Kodeksa ponašanja (Evropske komisije) za poreze na poduzetništvo; stalna formula za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza između nivoa vlasti;
- uspostavljanje mehanizama za fiskalni nadzor: zasnovanost na pravilima i koordinacija između nivoa vlasti, vrhovne revizorske institucije (centralne jedinice za harmonizaciju finansijskog menadžmenta i kontrole sistema interne revizije);
- prenos nadzora u bankarskom sektoru na državni nivo;
- *Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvoja* na državnom nivou i izrada sveobuhvatne strategije za poljoprivredu na državnom nivou;
- mjere antitrustovske politike: odgovarajuća legislativa, Konkurencijsko vijeće (centralni nivo);
- članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji i obaveze koje iz njega proizlaze.

Energija: usvajanje sveobuhvatne strategije za energiju kojom bi se ispunile obaveze iz *Ugovora o energetske zajednici*;

Transport: provedba preporuka iz Memoranduma o razumijevanju o razvoju osnovne regionalne transportne mreže za Jugoistočnu Evropu;

Policija: pridržavanje tri principa EU za reformu policije²⁴; zadržavanje uspostavljenih agencija na centralnom/državnom nivou (SIPA; granična policija) te uspostavljanje dodatnih centralnih državnih organa definiranih u zakonu o reformi policije prije potpisivanja SSP-a;

Mjere politike u borbi protiv korupcije: pridržavanje relevantnih međunarodnih konvencija i preporuka GRECO-a (Grupa država članica Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije – opće smjernice, kodeks ponašanja za javne zvaničnike, pravila o finansiranju stranaka i izbora);

Sistem zdravstvene zaštite: razvoj službi za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnim zajednicama;

Obrazovanje: rješavanje “fragmentacije” obrazovnog sistema, sprečavanje etničke segregacije u školama, provedba bolonjskog procesa;

Povratak izbjeglica: odgovarajuće finansiranje, socioekonomska integracija, provedba *Sarajevske deklaracije* (osiguranje uvjeta za povratak preostalih izbjeglica i interno raseljenih lica);

Zaštita okoliša: donošenje zakona na državnom nivou i uspostavljanje Državne agencije za okoliš;

Mediji i informiranje: jačanje kapaciteta i nezavisnosti Regulatorne agencije za komunikacije i uspostavljanje nacionalne agencije za zaštitu podataka na nivou zemlje.

U posljednjem izvještaju Komisije o napretku, objavljenom u novembru 2010. godine, istaknut je minimalan napredak BiH u ispunjavanju većine od gore navedenih uvjeta, te brojnih drugih. U zakonodavnom procesu ne donose se čak ni potrebni zakoni, a kamoli da se osigurava njihova provedba.

NATO: NATO savez je međunarodna organizacija s najnejasnijim stavom po pitanju ustavne reforme, ali je dao doprinos diskusiji s najvišeg nivoa u jesen 2009. godine, kada je Generalni sekretar NATO-a u odlasku, Jaap de Hoop Scheffer, izjavio da je ustavna reforma potrebna za članstvo u NATO savezu, što je ponovio i njegov nasljednik, koji je i danas na toj poziciji, Anders Fogh Rasmussen. Međutim, sa zvaničnog nivoa nije jasno rečeno šta bi ovo moglo podrazumijevati. “Imam utisak da se na ovo gleda kao na nešto što predvodi EU i da NATO samo pruža moralnu podršku,” izjavio je jedan posmatrač iz NATO-a.

Tehnički gledano, ustavnih pitanja koja se tiču NATO-a je relativno malo:

²⁴ Radilo se o sprječavanju političkog uticaja, komandi i budžetskoj kontroli na državnom nivou, te policijskim regijama zasnovanim na funkcionalnim kriterijima - principima koji još uvijek nisu provedeni. EU je ublažila uvjete koje je sama postavila da bi stvorila utisak napredovanja na evropskom putu.

- brisanje Stalnog komiteta za vojna pitanja (SKVP) iz Ustava, čiji je zadatak bio da koordinira (sada raspuštene) entitetske vojske, u cilju eliminiranja potencijalnog problema u lancu komandovanja, čime bi se također osiguralo da odbranu kontroliraju ministar i Parlamentarna skupština, pri čemu bi nadzor vršilo Predsjedništvo u svojstvu vrhovnog komandanta;
- jasan lanac komandovanja u oblasti odbrane, sigurnosti i obavještajnog rada, uz demokratsku civilnu kontrolu i nadzor.

Pitanje SKVP-a moglo bi biti uvjet za provedbu Akcionog plana za članstvo (MAP) BiH.

II. Lokalna samouprava u Evropi

U Evropi (uključujući i članice EU) postoji nekoliko primjera strukture vlasti s dva nivoa (kao što su Danska, Finska i Slovenija), iako preovladava model s tri nivoa. Usvajanje takvog sistema u BiH bi podrazumijevalo novo povlačenje linija na karti, što nije baš perspektivna opcija. U Aneksu se jedan broj ovih zemalja detaljnije upoređuje.

Iako nije zauzela formalan stav po pitanju unutrašnje organizacije svojih članova pojedinačno, EU poziva na supsidijarnost, koja podrazumijeva da funkcije vlasti treba dodijeliti najnižem nivou na kojem se one mogu učinkovito vršiti. Jedan broj funkcija se širom EU standardno izvršava na lokalnom nivou: razvoj lokalne privrede, socijalno stambeno zbrinjavanje, javne komunalne usluge (snadbijevanje vodom, strujom i plinom), zaštita od požara, te lokalno (ili regionalno) planiranje.

Pored toga, mnoge funkcije često zajednički vrše ili dijele državni i lokalni nivo vlasti, iako među članicama EU postoje velike razlike u tome na kojem se nivou te funkcije nalaze: policija, zdravstvena i socijalna zaštita, obrazovanje (obično osnovno, a često i srednje), kultura (biblioteke, muzeji, parkovi), putevi i prevoz (javni prevoz, ponekad luke i riječni transport), zaštita okoliša, te unapređenje turizma.

Također postoje velike razlike u raspodjeli prihoda između državnog i lokalnog nivoa, pri čemu nove članice obično više od 70% prihoda rezerviraju za državni nivo. S druge strane, u zemljama sa širom raspodjelom ovlasti, prihodi se dijele približno 50/50 između državnog i nižih nivoa (kolektivno). Također su velike i razlike između izvora ovih prihoda; od 4 do 70% prihoda koje koriste lokalne vlasti lokalnog je porijekla i potiče iz izvora kao što su porezi na imovinu i dohodak. Mehanizmi preraspodjele i izjednačavanja zasnovani na "objektivnim kriterijima" kao što su broj stanovnika, starosna struktura i socioekonomski indikatori u Evropi su pravilo, kao i sve veće izdvajanje resursa za strukturalne i kohezivne fondove namijenjene siromašnijim evropskim regijama, te koordinacija/harmonizacija nacionalnih politika i politike EU.

Konkurentski trendovi upravljanja su u igri unutar EU i šire u Evropi. Dok decentralizacija omogućava vlast koja će brže reagirati, neke funkcije – naprimjer zdravstvena zaštita – prelaze s nižih na viši nivo kako bi se iskoristile ekonomije razmjera i osigurao bolji kvalitet usluga. Mogu se uočiti dva konkurentska trenda: jedan je da države sa sistemom vlasti na dva nivoa uspostavljaju treći, regionalni nivo vlasti (ili da one sa slabim srednjim nivoom jačaju taj nivo). Drugi trend je da se zadrži sistem s dva nivoa ali da se poveća saradnja/udruživanje resursa među općinama/opštinama kako bi se pružile bolje i efikasnije javne usluge. Ovim posljednjim pristupom zadržava se lokalna kontrola, a istovremeno se osigurava i maksimalna učinkovitost i efikasnost u planiranju i pružanju usluga.

Danska je primjer ravnoteže između ova dva modela. Devedeset osam općina/opština, koliko ih ima u zemlji, imaju primarnu nadležnost za mnoštvo javnih usluga. Srednji nivo između lokalne vlasti i države postoji uglavnom u svrhu pružanja zdravstvene zaštite. Tih pet regija državne uprave imaju ograničene nadležnosti. Danski zakon podstiče saradnju između općina/opština u pružanju javnih usluga, iako se to čini na dobrovoljnoj osnovi – lokalne vlasti su prema zakonu odgovorne za pružanje tih usluga svojim građanima, a način na koji to rade prepušten je njima na volju. Država ima fond za izjednačavanje u cilju osiguranja sličnog nivoa usluga uz približno prosječne troškove. Nadzor nad poštivanjem zakona vrši država.

III. Brčko Distrikt: domaći primjer lokalne samouprave

Brčko Distrikt u sjevernoistočnom dijelu BiH stavljen je pod međunarodnu superviziju nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma (vidjeti Aneks). Radi se o najvećoj opštinskoj/općinskoj vladi s najboljim resursima u zemlji, koja je i istovremeno i najmješovitijeg nacionalnog sastava. Stoga je Distrikt važna referentna tačka koja ilustrira stepen u kojem se nadležnosti mogu izvršavati na lokalnom nivou.

Prema procjenama, Brčko Distrikt (BD) ima 90.000 stanovnika, što je tri puta više od bh prosjeka. Među stanovnicima Distrikta značajan je broj pripadnika svakog od tri konstitutivna naroda. Distrikt vrši funkcije vlasti i pruža javne usluge koje su u drugim dijelovima zemlje na entitetskom i kantonalnom nivou. Nadležnosti Distrikta, prema Statutu Brčko Distrikta,²⁵ obuhvataju:

- privredu BD
- finansije BD
- javnu imovinu
- javne usluge i infrastrukturu
- kulturu
- obrazovanje (osnovno i srednje)
- zdravstvenu zaštitu
- zaštitu okoliša
- socijalnu zaštitu
- pravosuđe i službu pravne pomoći
- policiju
- stambena pitanja
- urbanizam i planiranje
- "ostale funkcije neophodne za funkcionisanje Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave"

Glavna institucija vlasti u Distriktu je *Skupština*, koja ima 31 poslanika, među kojima su i dva predstavnika nacionalnih manjina, koji se biraju na mandat u trajanju od četiri godine. Predsjednik Skupštine bira se 60%-tnom većinom. Skupština određuje generalnu politiku i nadgleda javnu upravu i rashode. Kvalificirana većina od 60% prisutnih poslanika potrebna je za jedan broj definiranih akata, uključujući i izmjene i dopune Poslovnika, donošenje budžeta, te izmjene i dopune zakona. 60% ukupnog broja delegata mora glasati da bi se smijenio gradonačelnik. Amandmani na Statut mogu se donijeti samo ako za njih glasa 75%-tna većina svih poslanika. Postoje detaljne odredbe kojima se sprečava preglasavanje, a prema kojima najmanje 1/3 poslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda mora glasati "za" da bi se usvojili zakonski akti o izmjeni i dopuni Statuta, Poslovnik, budžet, te akti vezani za pitanja obrazovanja, jezika, religije i kulture. Za razliku od ostatka zemlje, Skupština bira *gradonačelnika*, koji bira svog zamjenika. Koordinator predstavlja Distrikt prema institucijama države u Sarajevu. Zamjenika gradonačelnika, koordinatora, te šefove odjeljenja, bira gradonačelnik na

²⁵ Integralni tekst dostupan na www.oht.int

osnovu stručnih sposobnosti, ali imajući u vidu i opći sastav stanovništva. Distrikt ima i Direkciju za finansije i Kancelariju za upravljanje javnom imovinom.

Prihodi: Distrikt dobiva 3,55% od prihoda od PDV-a, a nedavno je u Distriktu uveden i porez na imovinu s početnom stopom od 0,6%. Prema prijedlogu vlade BD za zemljišnu reformu, bila bi privatizirana javna imovina koja vlasti nije potrebna, što bi donijelo značajne jednokratne prihode. Distrikt će u budućnosti možda uvesti i porez na dohodak.

IV. Zašto municipalizacija?

Osmislili smo model municipalizacije – ojačane općine/opštine s većim ovlastima u odlučivanju, kao temelj vlasti bliske građanima i ojačana država, kako bi vršila funkcije koje se mogu vršiti samo na tom nivou, te kako bi ispunila zahtjeve evroatlantskih integracija – kao najbolju nadu za iznalaženje *modus vivendi* među građanima BiH. Stalno pogoršanje političke situacije u posljednjih osam godina samo je produbilo naše uvjerenje da se u nastojanjima da se među političkim elitama u BiH izgradi koncenzus za male i postepene izmjene dejtonskog ustavnog uređenja osnovnom problemu prilazilo s pogrešne strane. BiH će početi da funkcioniра i da se reformira tek ako se uspostavi sistem koji uživa legitimitet među građanima, pri čemu je potrebno da većina pripadnika svake od samodefiniranih grupa u zemlji zaključi da dati sistem može služiti i štititi njihove interese. Koalicija 143 (K-143) formirana je oko modela municipalizacije u vjeri da bi isti mogao ponuditi takvu, među građanima prihvaćenu i učinkovitu vlast, te smo stoga razradili detaljniji koncept funkcioniranja takve jedne strukture.

Lokalna samouprava ima dugu i jaku tradiciju u BiH, kao i u cijeloj Jugoistočnoj Evropi. Lokalna vlast bila je osnova države u osmanlijskoj Bosni zbog njene udaljenosti od carstva i planinskog terena.

Lokalni nivo zadržao je svoju važnu ulogu i u vrijeme kada su društvo i država prolazili kroz nevjerovatan proces kasne modernizacije u socijalističkom periodu, počevši od sredine 20. stoljeća. Kada je socijalistička Jugoslavija razvila svoj sistem samoupravnog socijalizma kao demokratski protumodel naspram Staljinovog sovjetskog socijalističkog sistema, decentralizacija je postala temelj “novog sistema”, a općinski/opštinski nivo vlasti zauzimao je ključno mjesto u tim naporima na polju decentralizacije.

Mnoge državne funkcije prenesene su na općinski/opštinski nivo. Princip lokalne samouprave dalje je unapređen putem uspostave jedinica vlasti na nižem nivou od općina/opština, takozvanih *mjesnih zajednica*, koje su predstavljale još jednu institucionalnu formu demokratskog učešća i važno sredstvo za modernizaciju društva. Mjesne zajednice gradile su osnove kolektivnog rada, malih dobrovoljnih aktivnosti u lokalnim sredinama, kao što je izgradnja puteva u udaljenim ruralnim naseljima.

Pa ipak, nešto što je trebalo biti važnim dijelom napora u cilju demokratizacije prouzrokovalo je jedan broj dominantnih negativnih trendova kao rezultat strukturalne kontradikcije koju sa sobom nosi decentralizacija u jednom autoritarnom socijalističkom sistemu. Radi se o kontradikciji između decentralizacije kao sredstva demokratizacije i održavanja uloge Komunističke partije kao vrhovnog autoriteta. Ova kontradikcija je decentralizaciju pretvorila u proces autoritarne decentralizacije ili “decentralizacije umjesto demokratizacije.” Glavne karakteristike ovog procesa bile su:

- kontrola nad lokalnim institucijama vlasti i lokalnom privredom od strane partije neformalnim i poluformalnim sredstvima, čime se podrivalo normativno funkcioniranje lokalnih institucija vlasti;
- pravljenje rugla od pažljivo izgrađenih institucija lokalnog demokratskog odlučivanja i direktnog građanskog učešća;
- integracija lokalnih ekonomija na teritorijalnim, a ne funkcionalnim, principima, što je potpuno neadekvatno za moderne ekonomije, a što dovodi do
- teritorijalizacije grupnih rivaliteta, čime se pogoršava fenomen “lokalizma”;
- neuspjeh lokalnih vlasti u učinkovitom upravljanju prenesenim funkcijama usljed nedostatka adekvatnog finansijskog sistema i neuspjeh u izgradnji stručne i kvalificirane lokalne uprave;
- neuspjeh u uspostavljanju efikasnih institucija i mehanizama nadzora i kontrole nad aktivnostima lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti, te njihov konačni slom;
- neuspjeh u razvijanju efikasnih mehanizama za teritorijalno izjednačavanje, što je dovelo do neuspjeha u ispunjavanju jednog od ključnih obećanja jugoslovenskog socijalizma – postizanja regionalne jednakosti i brisanja regionalne nerazvijenosti;
- pretvaranje procesa planiranja i odlučivanja između različitih nivoa vlasti (federalnog, republičkog, lokalnog) u neformalan/poluformalan process cjenkanja, čime se nanijela značajna šteta razvoju privrede te
- u velikoj mjeri doprinijelo procesu erozije državnih institucija i dezintegraciji države.

U etničkom raspadu socijalističke države i u preuzimanju vlasti od strane novoformiranih nacionalnih stranaka početkom 90-ih ponovo je ključnu ulogu odigrao općinski/opštinski nivo. Dolazak nacionalnih stranaka na vlast na prvim višestranačkim izborima u BiH 1990. godine pokrenut je s lokalnog nivoa. Nacionalisti su shvatali značaj lokalnog nivoa i ukazivali na njega. Oni su koristili motive prethodnog socijalističkog sistema vezane za lokalni nivo, ističući neuspjeh u postizanju teritorijalnog izjednačavanja i naglašavajući problem nerazvijenosti regija/općina. Nije slučajno da je etnicizacija političke i javne sfere najprije naišla na prihvatanje a kulturalizacija društvenih konflikata bila primjetna upravo u općinama/opštinama u kojima je u ranijem periodu došlo do konflikta između općinskih/ opštinskih vlasti i *mjesnih zajednica*.

Uzurpacija države od strane nacionalnih stranaka u prijeratnom i ratnom periodu oslanjala se na njihovo preuzimanje kontrole nad općinama/opštinama od baze prema vrhu, što je bio preduvjet za fizičko redefiniranje strukture lokalnog stanovništva i lokalnih elita.

Pa ipak su ratnodopski naponi na centralizaciji uspostavljenih etničkih nacionalističkih (proto)država bili samo djelimično uspješni, što svjedoči o nastavljanju tradicije jakih lokalnih vlasti zasnovane na njihovoj blizini građanima. Etnički režimi su, tako, morali pribjeći nekim od tehnika vladanja prethodnog režima, kao što je neformalno pregovaranje s lokalnim elitama.

Da se tradicionalna snaga lokalnih javnih organa, zasnovana na njihovoj tijesnoj geografskoj povezanosti s građanima, može iskoristiti za demokratsku reformu sistema vlasti vidi se i iz raznih uspješnih reformskih projekata na općinskom/opštinskom nivou (reforma PDV-a radi jačanja sistema lokalnih prihoda, poboljšanje pružanja usluga u općinama/opštinama, međuentitetska saradnja općina/opština). Ovi projekti realizirani su u BiH poslije rata uz podršku načelnika općina/opština i općinskih/opštinskih vijećnika uprkos tome što su isti bili članovi vodećih nacionalnih stranaka koje još uvijek dominiraju bosanskohercegovačkom državom i političkim sistemom.

Da bi postala funkcionalna država, BiH se mora izgraditi uz prepoznavanje značaja lokalnog nivoa vlasti u stvaranju moderne i demokratske države. Ali, ovo može uspjeti samo ako se uzmu u obzir negativni aspekti historije decentralizacije i razviju mehanizmi koji će spriječiti njihovo ponavljanje. Među tim mehanizmima su:

- lokalna vlast zasnovana na demokratskim principima i aktivnom učešću građana,
- davanje finansijskih i administrativnih ovlasti lokalnim vlastima za vršenje decentraliziranih funkcija,
- transparentan i institucionaliziran proces odlučivanja između lokalnih vlasti i višeg nivoa (viših nivoa) vlasti, institucionalizacija nadzora i kontrole od strane viših nivoa vlasti nad aktivnostima lokalnih vlasti koja bi istovremeno bila efikasna i poštovala autonomiju lokalnih institucija, te
- uspostava modernih demokratskih institucija za borbu protiv regionalnih dispariteta i nerazvijenosti.

Jasno je da jaka uloga općina/opština u upravljanju nije bez presedana u BiH. Temeljna ideja modela municipalizacije koji će biti izložen na narednim stranicama jeste da se podsticaji u sistemu vlasti promijene na takav način da ne vode podjelama nego integraciji, te da u najvećoj mogućoj mjeri omoguće kontrolu od strane građana.

Općine/opštine su vanjski rub povjerenja među građanima u BiH; izvan tog vanjskog perimetra, povjerenje se u društvu gubi, čak i unutar jedne te iste etničke grupe.²⁶ Ovaj nedostatak povjerenja, u interakciji s odredbama Dejtonskog sporazuma koje vode podjelama, stvara idealno okruženje za etnokratske političke elite, koje im omogućava da djeluju uz malu ili nikakvu odgovornost prema građanima. Municipalizirani sistem vlasti bio bi izgrađen na temeljima sadašnje realnosti ograničenog integrativnog društvenog kapitala, pri čemu bi lokaliteti postali glavni element državne vlasti. Građani bi bili u mogućnosti da prošire kontrolu nad jedinim nivoom vlasti na koji mogu vršiti primjetan uticaj,

²⁶ Vidjeti fascinantnu UNDP-ovu studiju o socijalnom kapitalu u BiH iz 2009. godine, "Veze među nama," dostupnu na www.undp.ba

a pri tome ne bi ništa izgubili. Sistem s dva nivoa nudio bi odgovornu vlast i bolje (i pravičnije) javne usluge za manje novca, a otvorio bi i prostor za ekonomski razvoj, koji prenapuhani javni sektor guši.

Struktura vlasti s dva nivoa također bi presjekla formalnu vezu između etničkih grupa i teritorije, što je kao glavni nedostatak dejtonskog Ustava često isticala Venecijanska komisija, a sada je to učinio i Evropski sud za ljudska prava svojom presudom u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*. Etnoteritorijalizam bi *de facto* nastavio da postoji na lokalnom nivou u demografskom smislu, kao što je i prije rata postojao u mnogim općinama/opštinama (Drvar, Cazin i Posušje imali su dominantno sprsko, bošnjačko odnosno hrvatsko stanovništvo). Ali ukoliko bi bila uspostavljena municipalizirana državna struktura ne bi bilo pravne reifikacije etnoteritorijalizma, a mehanizmi za zaštitu prava etničkih grupa postojali bi za sve samodefinirane grupe, a ne samo za tri konstitutivna naroda.

Takav sistem omogućio bi značajnije mjesto socioekonomskih pitanja u politici, što građani i međunarodna zajednica već dugo tvrde da žele. Postoje zajednički interesi koji se dotiču mnogih sfera a koji se redovno ignoriraju zbog lakoće s kojom prema dejtonskom Ustavu nacionalističke elite mogu homogenizirati stanovništvo putem straha i protekcije. Interesi općina/opština u kojima dominira jedna te ista grupa su različiti: interesi građana koji žive u Orašju sasvim su različiti od interesa građana nastanjenih u Kiseljaku ili Grudama, naprimjer, te ih stoga ne može učinkovito predstavljati sistem koji pretpostavlja da su njihovi interesi identični, a oni to nisu. Država koja može istovremeno odraziti šire zajedničke interese tamo gdje oni postoje i omogućiti da se izraze različiti interesi unutar grupa mora se zasnivati na lokalnom nivou, na kojem se ti interesi najprije manifestiraju. Da bi se izgradila funkcionalna BiH, ona prvo mora biti raščlanjena do njene elementarne jedinice vlasti.

V. Model municipalizacije

Vodeći principi, metodološki pristup:

Na osnovu logičkog temelja za municipalizirani model države Bosne i Hercegovine, pri osmišljavanju Modela pošli smo od nekoliko principa:

- Prebaciti što je više moguće funkcija vlasti na lokalni nivo. Na državnom nivou zadržati ili prebaciti na državni nivo samo one funkcije kod kojih je to neophodno iz razloga osiguranja integracije države, održavanja javne sigurnosti ili kod kojih se efikasno funkcioniranje određenog sektora vlasti ne može garantirati ukoliko je lociran na lokalnom nivou (ili je predmet dogovornog lokalnog udruživanja – *vidjeti niže u tekstu*). Imati što više zajedničkih nadležnosti u ovim slučajevima. Na taj način se nadležnosti dodjeljuju centralnom državnom nivou uz snažno naglašavanje uloge državnih institucija u harmonizaciji, standardizaciji i nadzoru.
- Uspostaviti jasnu podjelu nadležnosti i jasne mehanizme (uz istovremeno izbjegavanje pretjerane regulative) odlučivanja između dva nivoa vlasti. Izbjegavati preklapanje nadležnosti i smanjiti diskrecionu nadležnost na minimum – pošto se radi o jednim od glavnih izvora nedemokratskog potkusurivanja i autoritarnih tendencija, te rasta neracionalnih i neefikasnih birokratija, kao i cvjetanja korupcije u sadašnjem sistemu.
- Strukturu vlasti izgraditi na temeljima sadašnje realnosti, a ne na konkurentskim vizijama “vraćanja filma” na 1991. godinu ili na potpuno etnički čistim nacionalnim teritorijama. Nijedna etnička grupa ne bi trebala da se brine... ali istovremeno, niti jedna od njih ne može ostvariti snove tih nacionalnih vođa.
- Bez revolucionarnog pristupa: ne bi trebalo biti govora o ‘izmišljanju tople vode’, kao što se kaže na ovim prostorima, jer bi to dovelo do nepotrebnih otpora prema modelu kod njegovog predstavljanja u javnosti, naročito u vezi s institucionalnim rješenjima koja su predmet žestoke (etno)političke debate još od Daytonu.
- Ostaviti formu netaknutom u što je moguće većoj mjeri, ali promijeniti sadržaj: modelom se predviđa zadržavanje vitalnih nacionalnih interesa i kolektivnog zastupanja u Vijeću naroda; zadržavanje sadašnjih općina/opština neravnomjerne veličine, uključujući i općine/opštine nastale u ratnom periodu; zadržavanje teritorijalne organizacije policije (10 kantona, Brčko Distrikt, te pet policijskih regija u RS-u); postojanje gradskih općina/opština, itd. Pa ipak, u svakom od ovih slučajeva struktura i kontekst se mijenjaju u značajnoj mjeri.

Metodološki pristup koji je rezultirao iz primjene ovih principa je dvostruk:

1. Izbrisati entitetski i kantonalni nivo vlasti, prebaciti njihove nadležnosti uglavnom na niže a dijelom i na više nivoe.
2. Transformirati sadašnje deklarativne mehanizme etničke zaštite u sistem istinskog mehanizma zaštite radi sprečavanja diskriminacije nad bilo kojom etničkom grupom ili pojedincem na osnovu etničke pripadnosti za koju su se izjasnili.

Ovim se eliminira potencijalno forsiranje pojedinačnih/grupnih interesa pod izlikom etničke zaštite, kojim se slabi država i njene institucije, njeno funkcioniranje i uloga zaštitnika građana i pružaoca usluga za građane, te usporava i sprečava reforma i modernizacija bh države, društva i ekonomije.

1. Podjela funkcija

Općinske/opštinske nadležnosti:

Prema predloženom modelu države, mnoštvo vladinih nadležnosti bilo bi prebačeno na niži, općinski/gradski nivo. Nadležnosti koje bi pripale lokalnoj samoupravi bile bi široke čak i za evropske prilike, s obzirom na broj kako isključivih tako i zajedničkih nadležnosti.

Obrazovanje bi bilo gotovo isključiva općinska/gradska nadležnost, uključujući predškolsko, osnovno, srednje i stručno/tehničko obrazovanje. Samo visoko obrazovanje ne bi spadalo u lokalnu nadležnost. Kultura, rekreacija i sport također bi bili gotovo potpuno u nadležnosti lokalnih vlasti, što je slučaj i sa većinom javnih komunalnih službi (vodosnadbijevanje, kanalizacija, odvoz i odlaganje smeća).

Stambena pitanja bila bi isključiva općinska/opštinska nadležnost. Osim toga, urbanizam i lokalno i regionalno/prostorno planiranje bili bi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, što bi prostorno planiranje na nivou zemlje pretvorilo u proces koji ide od najnižeg prema najvišem nivou, a u kojem bi uloga centralnog nivoa vlasti u osnovi bila svedena na harmonizaciju na nivou zemlje.

Općine/gradovi bi isto tako bili nadležni za javni prevoz i promet, na lokalnom nivou (i na nivou regionalnog planiranja i koordinacije), kao i za javno zdravstvo i socijalnu zaštitu, a također bi imali i veći udio u nadležnosti za zaštitu od požara i civilnu zaštitu.

Jedinice lokalne samouprave bi putem zajedničkih nadležnosti igrale važnu ulogu u promoviranju privrede (lokalnog privrednog razvoja), u industriji i trgovini, te u promociji turizma.

Općine/opštine i gradovi bi zahvaljujući zajedničkoj nadležnosti s državnim nivoom imali veće ovlasti u oblasti poljoprivrede/šumarstva/ribarstva, a igrali bi i jednu od ključnih uloga u zaštiti potrošača i zaštiti okoliša.

Državne nadležnosti:

Predloženi model vlasti s dva nivoa bio bi decentraliziran u većoj mjeri od mnogih sistema u Evropi, ali postoje presedani za ovakav sistem (Danska, naprimjer). Iako će se mnoge funkcije vršiti na lokalnom nivou, državi bi pripao jedan broj nadležnosti koje su trenutno na entitetskom i kantonalnom nivou, a isto tako bi imala čitav spektar zajedničkih nadležnosti i nadležnosti koje bi dijelila s općinama/opštinama.

Nove ili proširene državne nadležnosti obuhvatale bi obrazovanje (isključiva nadležnost za visoko obrazovanje; nadzor nad nižim stepenima obrazovanja koji spadaju u nadležnost općina/opština), unutrašnju sigurnost/policiju (sadašnje policijske strukture će i dalje postojati, ali uz centralnu komandu i kontrolu), pravosuđe (kao i u slučaju policije), zdravstvenu zaštitu (osiguranje i bolnice), socijalnu zaštitu, boračka pitanja, energetiku, zaštitu okoliša, transport (za autoputeve, željeznicu, riječni i zračni promet), poljoprivredu i šumarstvo, te nauku i tehnologiju.

U slučaju zajedničkih nadležnosti, resorna ministarstva vršila bi nadzor nad općinama/opštinama (naprimjer, Ministarstvo obrazovanja za osnovne i srednje škole), ali samo u cilju osiguranja poštivanja pravnih obaveza. Civilna zaštita i vatrogasna služba, naprimjer, zajednička su nadležnost kako bi se osiguralo ekspeditivno djelovanje u borbi protiv šumskih požara, poplava, itd.

2. Institucije vlasti

Općinski/opštinski nivo

Prema ovom modelu općinski/opštinski nivo bio bi jedini nivo lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave bile bi (ruralne) općine/opštine i gradovi. Principi lokalne samouprave bili bi ugrađeni u državni Ustav i detaljno izloženi u Zakonu o lokalnoj samoupravi, a zasnivali bi se na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (kao što je to trenutno slučaj s entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi). Istovremeno bi jačanjem lokalne samouprave bila ojačana institucionalna uloga mjesnih zajednica kao garantora vlasti na nivou nižem od općinskog/opštinskog.

Institucije vlasti: Institucije vlasti koje postoje u općinama/opštinama u oba entiteta ostale bi netaknute.

Načelnik općine/gradonačelnik: Načelnik općine/opštine je na čelu izvršne vlasti i načelnik je općinske/gradske uprave, a bira se neposredno većinom glasova i može imati dva ili više zamjenika koje bira općinsko/gradsko vijeće.

Općinsko/opštinsko vijeće: Općinska/gradska vijeća bi u poređenju s njihovom sadašnjom strukturom doživjela određeno proširenje pošto bi veliki broj (isključivih i zajedničkih) nadležnosti bio prebačen na općinski/opštinski nivo, a bile bi formirane i dodatne komisije u vijeću.

S obzirom na ovo proširenje, broj vijećnika, koji trenutno iznosi od 11 do 31 u zavisnosti od broja registriranih birača u određenoj općini/opštini ili gradu, trebao bi biti povećan. Ako ih uporedimo s vijećima u drugim evropskim zemljama sa sličnim brojem nadležnosti, broj u rasponu od 17 do 45 vijećnika čini se najrazumnijim. Broj vijećnika bi nakon predstojećeg popisa stanovništva trebalo vezati za broj stanovnika.

Sadašnji izborni sistem ostat će neizmjenjen: radi se o proporcionalnom izbornom sistemu koji uključuje i propis za zastupljenost manjina,²⁷ kojim se garantira najmanje jedan mandat za manjine koje imaju učešće u stanovništvu veće od 3%.

Etnička zaštita: Određene institucije i mehanizmi bili bi na snazi radi osiguranja zaštite od etničke diskriminacije na nivou općina/opština i gradova. Među njima su **Vijeće za međunacionalne odnose** i mehanizmi za proporcionalnu zastupljenost u javnim organima, koji su detaljno opisani u četvrtom dijelu, posvećenom mehanizmima za zaštitu prava etničkih grupa.

Vlast na nivou nižem od općinskog/opštinskog: Jedinice vlasti na nivou nižem od općinskog/opštinskog bile bi mjesne zajednice u općinama/opštinama i gradovima te gradske općine/opštine.

Mjesna zajednica: Uspostava mjesnih zajednica bila bi obavezna za sve općine/opštine i gradove, a odgovarajući dio dužnosti i nadležnosti trebalo bi prenijeti na mjesne zajednice, uključujući određeni ograničen budžet, pravo na posjedovanje imovine i samostalno raspolaganje tom imovinom u skladu s principima koje utvrdi općina/opština ili grad. Nadležnosti i ovlasti bile bi slične onima koje ima Mjesni odbor Grada Zagreba,²⁸ uključujući i pravo na planiranje “malih komunalnih akcija” (uglavnom na polju infrastrukture).

Gradovi: Gradovi bi bili isključivo definirani kao urbane, funkcionalne jedinice povezane svakodnevnim potrebama svojih stanovnika. Imali bi iste nadležnosti kao i (ruralne) općine/ opštine,

²⁷ Vidjeti član 13.14 *Izbornog zakona BiH*.

²⁸ Statut grada Zagreba, članak 92-103.

uz isključivu nadležnost za gradske puteve i javni prevoz. Gradski vijećnici bili bi birani uz primjenu istog proporcionalnog sistema zastupanja, dok bi gradonačelnici bili birani neposredno većinom glasova.

Gradske općine/opštine: Gradske općine/opštine sa svojim institucijama vlasti bile bi zadržane u gradovima gdje već postoje (Sarajevo, Istočno Sarajevo) ali bi izgubile svoj sadašnji status jedinica lokalne samouprave. Ostalim gradovima odgovarajuće veličine (uz niži prag u smislu broja stanovnika definiran Zakonom o lokalnoj samoupravi) bilo bi dopušteno da uspostave gradske općine/opštine. Značajan dio nadležnosti i ovlasti treba prenijeti (a u slučaju već postojećih općina/opština zadržati) na ovu jedinicu podopćinske/ podopštinske vlasti. Gradske opštine u Gradu Beogradu i gradske četvrti u Gradu Zagrebu²⁹ služile bi kao dobri modeli za oblikovanje gradskih općina/opština, njihovih institucija i organa.

Brčko Distrikt: Brčko Distrikt bi zbog svoje specifične historije zadržao svoj posebni status i jedinstvenu institucionalnu organizaciju definiranu Statutom Distrikta (posredan izbor gradonačelnika, mehanizmi za sprečavanje etničkog preglasavanja). Njegove nadležnosti ostale bi netaknute, a shodno tome ostao bi nepromjenjen i broj vijećnika u Skupštini Distrikta.

Mostar: 2012. godine Ustavni sud Federacije BiH proglasio je neustavnim Statut grada Mostara nametnut od strane Visokog predstavnika Paddy Ashdowna, navodeći da je isti u suprotnosti sa osnovnim ustavnim principima i principima demokratske zastupljenosti.³⁰ Gradska vlast ostaje paralizirana, a građani, ma kako se identificirali, sve više su frustrirani slabom uslugom. Grad Mostar bi prihvatio model municipalizacije, koji bi uticao na strukturu lokalne vlasti i zastupljenost na državnoj razini. Gradonačelnik bi bio izravno biran, što je pravilo u ostatku BiH. Određivanje izbornih jedinica za tri mjesta u Parlamentarnoj skupštini BiH moglo bi biti sporno. Specifična historija grada bi Vijeće za međunacionalne odnose učinila posebno važnom institucijom. Bilo bi potrebno prilagoditi sadašnju formulu distribucije vijećnika među gradskim izbornim jedinicama, zbog broja dodatnih nadležnosti koje bi dobile gradske vlasti. Broj vijećnika bi potencijalno trebao biti povećan sa sadašnjih 35. Modaliteti za primjenu modela municipalizacije na specifičnosti Mostara zahtijevaju detaljnu studiju od strane onih koji poznaju gradske prilike prisnije.

Regionalno udruživanje i drugi oblici općinske/opštinske saradnje: Prema predloženom modelu države s dva nivoa s vrlo visokim stepenom decentralizacije funkcija vlasti, mnoge općine/opštine strukturalno neće biti u poziciji da u dovoljnoj mjeri izvršavaju sve svoje nove nadležnosti, te je stoga

²⁹ Statut grada Beograda, član 74-86, Statut grada Zagreba, članak 80-92

³⁰ Ova kršenja potvrdio je i Ustavni sud Federacije BiH.

ključno omogućiti različite oblike općinske/opštinske saradnje. Ovi oblici saradnje bit će uspostavljeni na dobrovoljnoj osnovi, ali će ih promovirati država putem sistema grantova. Svaka općina/opština slobodna je da odluči o tome da li će stupiti u neki oblik saradnje s drugim općinama/opštinama, kao i o tome s kojim općinama/opštinama će saradivati.

Kako bi se osiguralo da općinska/opštinska saradnja ne bude zloupotrebljavana za *de facto*/neformalno ponovno uspostavljanje regionalnih jedinica ispod državnog nivoa (zasnovanih na etničkoj pripadnosti), formirane institucije će isključivo biti institucije čiji će jedini zadatak biti pružanje usluga, a koje neće imati funkcije vlasti.

Regionalno udruživanje: Regionalno udruživanje je vjerovatno najperspektivniji oblik saradnje. Ono podrazumijeva uspostavljanje zajedničkih opštinskih/općinskih organa, organizacija s jednim zadatkom kao nezavisnih pravnih javnih subjekata koji podliježu općinskim/opštinskim zakonima. Vijećnike bi u ove organe delegirala opštinska/općinska vijeća, a finansirale bi ih općine/opštine koje učestvuju u udruživanju putem korisničkih taksu i zasebnih doprinosa za investicije. Regionalno udruživanje bilo bi naročito atraktivno u oblasti zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite.

Poseban oblik regionalnog udruživanja bila bi Regionalna vijeća kao zajednički organi koji se bave regionalnim prostornim planiranjem i upravljanjem strateškim planiranjem regionalnog razvoja i pristupom strukturalnim fondovima EU-a. Ovi organi bit će opisani u zasebnom poglavlju (Poglavlje 3).

Drugi oblici općinske/opštinske saradnje: Ostali oblici dopušteni zakonom bili bi: ugovorno angažiranje drugih općina/opština za određene funkcije (u malim, ekonomski slabim općinama/opštinama), zajednički općinski/opštinski službenici (u malim općinama/opštinama); osnivanje zajedničkih kompanija s ograničenom odgovornošću, zadružnih društava i fondacija.

Državni nivo

Parlamentarna skupština BiH

Već dugo vremena se uviđa potreba da se Predstavnički dom znatno proširi kako bi se omogućila funkcionalnija struktura komisija i specijalizacija poslanika. Modelom izloženim niže u tekstu postigao bi se taj cilj. Skupština bi imala Vijeće naroda izabrano neposredno na izborima koje ne bi imalo zakonodavne vlasti nego bi služilo za nadzor nad (definiranim) vitalnim nacionalnim interesima, što će biti objašnjeno kasnije u dijelu teksta koji se odnosi na mehanizme zaštite prava etničkih grupa.

Jednodomna Parlamentarna skupština

Predstavnički dom (tj. "Parlamentarna skupština," što je naziv koji trenutno označava i Predstavnički dom i Vijeće naroda) bio bi jedino zakonodavno tijelo za državu Bosnu i Hercegovinu.

Za svaku od 143 općine/opštine u BiH (u prosjeku 28.000 stanovnika) bio bi biran po jedan predstavnik, plus jedan dodatni predstavnik za općine/opštine s 50.000 i više stanovnika, u intervalima od po 50.000. Prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine, ovo bi značilo da bi Predstavnički dom imao 169 članova (prosječan broj građana po predstavniku: 22.437). 19 općina/opština birale bi više od jednog predstavnika, a 6 njih bi biralo više od dva: Banja Luka (4), Bihać (2), Bijeljina (3), Bosanska Gradiška (2), Brčko (2), Cazin (2), Centar Sarajevo (2), Doboj (2), Ilidža (2), Istočno Sarajevo (2), Mostar (3), Novi Grad Sarajevo (3), Novo Sarajevo (2), Prijedor (2), Travnik (2), Tuzla (3), Zenica (3), Živinice (2), Zvornik (2). Izbori bi se provodili po principu proste većine u jednočlanim izbornim jedinicama. U višečlanim izbornim jedinicama, jedinstvene izborne jedinice bile bi formirane od mjesnih zajednica sa približno jednakim brojem stanovnika. Predstavnici bi morali imati ured u svojim izbornim jedinicama, a u tu svrhu bi primali dodatak za putne troškove i troškove smještaja.

Uz korištenje sadašnje teritorijalne podjele kao referentnog okvira (iako bi entiteti prestali postojati), rezultat bi bio:

- općine/opštine u sadašnjoj RS birale bi 44% predstavnika (naspram sadašnjih 33%);
- općine/opštine u sadašnjoj FBiH birale bi 55% predstavnika (naspram sadašnjih 66%);
- Brčko Distrikt birao bi 1% predstavnika;
- općine/opštine s hrvatskom većinom birale bi 15% predstavnika (što je nešto manje od 17% u popisu stanovništva iz 1991. godine).

Kvalificirana većina bila bi potrebna (3/5, 60%) za pitanja kod kojih postoji vjerovatnoća da će dovesti do pozivanja na vitalne nacionalne interese, kao i za amandmane na Ustav i Izborni zakon. Na ovaj način, iako su izborne jedinice eksplicitno etničke, bilo bi skoro pa nemoguće "preglasavanje" po osjetljivim pitanjima kod kojih postoji solidarnost unutar jedne te iste etničke grupe (barem u slučaju sprskog straha od Bošnjaka i Hrvata protiv Srba).

Općinske/opštinske vlasti zastupale bi svoje interese na državnom nivou na vrlo sličan način na koji to trenutno radi Brčko Distrikt, putem zvaničnih organa. Jedinstvena Asocijacija općina/opština i gradova BiH zastupala bi kolektivne interese općina/opština.

Prednosti u odnosu na sadašnji sistem:

- Direktna veza između građana i predstavnika u Parlamentu BiH. Sadašnje stranačke liste ne omogućavaju građanima da nakon izbora “svog” predstavnika prate i pozivaju na odgovornost.
- Odsustvo formalnog etničkog faktora u izbornom sistemu ILI u zakonodavnom procesu.
- Omogućene alijanse u Domu zasnovane na pitanjima i interesima, za razliku od rigidnog pravila “od vrha prema bazi” koje stranke primjenjuju u sadašnjem sistemu. Ova labavija struktura otvorila bi vrata novoj vrsti politike.
 - Primjer: Interesi lokalnih zajednica s hrvatskom većinom u, naprimjer, Orašju, Kiseljaku, Livnu, Mostaru i Grudama su različiti, ali u sadašnjem sistemu njihovi glasovi za HDZ se svi zajedno koncentriraju kao podrška stranačkim interesima (u čijem je centru Mostar). Iste razlike postoje i među lokalnim zajednicama s bošnjačkom većinom u Bihaću, Turbetu, Zenici, Konjicu i Goraždu, te lokalnim zajednicama sa srpskom većinom u Bijeljini, Drvaru, Vlasenici, Foči, i Trebinju.
- Ovim modelom bi se smanjila moć postojećih stranačkih mašinerija, te oslabila njihova kontrola nad cjelokupnim procesom. Kandidati bi, bez obzira na stranačku pripadnost, morali tražiti (i zadržati) podršku definirane izborne baze (za razliku od sadašnje situacije, u kojoj birači prestaju biti razlogom za brigu čim prođe kampanja i izborni ciklus). Ovim je vjerovatnije da bi javni interes preovladao nad stranačkim interesima – koji su obično *lični* interesi vladajuće klike.
- Ne bi bilo entiteta, dakle ni entitetskog glasanja, koje praktično funkcionira kao drugo etničko glasanje za RS.
- Veći broj predstavnika (četiri puta veći nego u sadašnjem Domu) omogućio bi odgovarajuću strukturu komisija i osoblja, te rezultirao specijalizacijom predstavnika.
- Ovakav sistem bi bio puno bliži izjednačavanju broja građana po predstavniku. Sadašnji sistem kritizirali su Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR zbog njegove netransparentnosti i varijacija u predstavljanju. Ovaj sistem se lako može prilagoditi prema pomjeranju/smanjenju/rastu populacije uz pomoć podataka iz popisa stanovništva.

Vlada BiH

Predsjednik vlade bi prema ovom modelu bio utjelovljen u **premijeru**. Parlamentarna skupština premijera bi birala kvalificiranom tropetinskom većinom (60%) prisutnih članova koji glasaju. Izabrani

premijer bi zatim sastavio vladu³¹ (Vijeće ministara) koju potvrđuje Skupština, također tropetinskom većinom prisutnih članova koji glasaju. Smjena premijera i pojedinačnih ministara može se izvršiti tropetinskom većinom ukupnog broja izabranih članova.³²

Jedan **predsjednik** bio bi biran posredno u Parlamentarnoj skupštini, također tropetinskom većinom. Predsjednik bi imao predstavničku funkciju, kako je uobičajeno u mnogim evropskim državama. Funkcija predsjednika podliježe fleksibilnom distributivnom ključu objašnjenom u dijelu koji počinje na stranici 38.

Izmjene Poslovnika, amandmani na postojeće zakone (uključujući i Izborni zakon), te usvajanje budžeta također bi zahtijevali tropetinsku većinu prisutnih članova koji glasaju. Osim toga, kvalificirana većina glasova bit će potrebna za određeni broj potencijalno etnički osjetljivih pitanja. Amandmani na Ustav zahtijevali bi dvotrećinsku (67%) većinu od ukupnog broja glasova “za”. Razlog postojanja ovih kriterija je da se osigura da se za pitanja koja mogu uticati na međunacionalne odnose dobije značajan broj glasova “za” (te da se smanji vjerovatnoća pozivanja na vitalne nacionalne interese u Vijeću naroda).

³¹ Bila bi zadržana varijacija na sadašnji sistem provjere i odobravanja i javnog saslušanja kandidata za ministarske pozicije, koji je uveden krajem 2006. godine, s tim što bi on bio izmjenjen kako bi se eliminirala uloga Predsjedništva, koje više ne bi postojalo.

³² Radi se o istoj formuli koja se primjenjuje u Brčko Distriktu.

Ministarstva

Država bi zadržala nadležnosti koje trenutno ima,³³ te dobila dodatne nadležnosti sa sadašnjeg entitetskog i kantonalnog nivoa. Nova vlada uključivala bi sljedeća ministarstva:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova (komanda i kontrola nad regionalnom policijom)
- Ministarstvo pravosuđa (s novim portfeljom za ljudska prava)
- Ministarstvo vanjskih poslova
- Ministarstvo odbrane
- Ministarstvo finansija
- Ministarstvo ekonomije i trgovine
- Ministarstvo zdravlja
- Ministarstvo za socijalnu zaštitu, izbjeglice i rad
- Ministarstvo za boračka pitanja
- Ministarstvo za obrazovanje i kulturu
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva/vodoprivrede
- Ministarstvo energetike
- Ministarstvo za zaštitu okoliša i turizam
- Ministarstvo nauke i tehnologije
- Ministarstvo prometa i komunikacija, uključujući prostorno planiranje

Država bi također imala jedan broj novih ili proširenih agencija, uključujući:

- Agenciju za nadzor nad bankarskim sektorom i vrijednosnim papirima
- Antitrustovsko vijeće/Konkurencijsko vijeće
- Obavještajno-sigurnosnu agenciju (OSA), koja bi odgovarala premijeru a koju bi nadgledala odabrana parlamentarna komisija
- Državni zavod za statistiku (proširen)
- Državni ured za reviziju (proširen u svrhu revizije općinskih/opštinskih računa)
- Agencija za državnu službu BiH (proširena)
- Nacionalni ured za zaštitu podataka
- Javni RTV sistem (regionalni studiji s značajnom autonomijom)
- Novi Vrhovni sud, s posebnim odjelom za upravne sporove

³³ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice bilo bi ukinuto, a njegov portfelj podijelili bi ministarstva pravosuđa (ljudska prava) i socijalne zaštite (izbjeglice). Portfelj Ministarstva civilnih poslova potpao bi pod novo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Modelom vlasti s dva nivoa značajno će se ojačati:

- općinski/opštinski organi vlasti i uprava
- Parlamentarna skupština BiH
- Vlada BiH
- Ombudsmen BiH
- Sud BiH
- Ustavni sud BiH

Policija i pravosuđe

Mnoge općine/opštine vjerovatno neće biti u mogućnosti da osiguraju svu potrebnu infrastrukturu (edukacija, provjera i odobravanje, itd.), tako da bi bile prisiljene da stupaju u sporazume o saradnji s drugim, susjednim općinama/opštinama. Umjesto da se izmišlja topla voda, prema ovom modelu bilo bi zadržano sadašnjih 16 policijskih regija (5 centara javne bezbjednosti u RS-u, 10 na kantonalnom nivou u FBiH, i Brčko Distrikt), koje bi bile podređene državnoj komandi i kontroli putem Ministarstva unutrašnjih poslova, pri čemu bi svaka od njih imala svoj budžet zasnovan na objektivnim kriterijima (u osnovi se radi o dogovoru o policijskoj reformi koji je skoro postignut, ali ga je Haris Silajdžić odbacio početkom 2007. godine).

Kao i u slučaju policijskih regija, bilo bi zadržano sadašnjih 16 pravosudnih regija. Ministarstvo pravosuđa nadgledalo bi sve sudove u BiH. VSTV zadržalo bi svoju ulogu u odabiru i discipliniranju sudija i tužilaca. Bio bi uspostavljen novi Vrhovni sud kao krajnji pravosudni autoritet, koji bi imao odjel za upravne sporove između organa vlasti.

Raspoređivanje državnih institucija širom BiH

Centralizacija funkcija vlasti trenutno garantira antagonizam ne samo prema Sarajevu kao glavnom gradu države, nego i prema entitetskim administracijama, koji je prisutan unutar etničkih grupa kao i među njima. Pošto će prelazak na državnu strukturu s dva nivoa zahtijevati podršku građana, on ne bi trebao rezultirati potpunom koncentracijom funkcija na državnom nivou u glavnom gradu, naročito imajući u vidu da će se ukidanjem entitetskih i kantonalnih administracija osloboditi prostori koje mogu koristiti kako država tako i općine/opštine. Gore navedena nova ministarstva i agencije mogla bi biti locirana u Lukavici, Banjoj Luci, Mostaru i Tuzli (ili drugim mjestima). Njihova lokacija trebala bi biti određena po principu funkcionalnosti, pri čemu bi popis državne imovine i procjena prostora koji trenutno koriste administracije na srednjem nivou vlasti pomogli u određivanju najpogodnijih lokacija.

3. Regionalna vijeća za prostorno planiranje i strateški razvoj

Regionalna vijeća za prostorno planiranje i strateški razvoj predstavljala bi poseban oblik regionalnog udruživanja općinskih/opštinskih organa vlasti opisan u Poglavlju 2 u okviru općinskih/opštinskih organa uprave.

Za razliku od svih drugih oblika udruživanja, ovo bi bili organi sa dvostrukim zadatkom. Razlog za ovu jedinstvenu strukturu leži u neophodnosti da se općine/opštine i gradovi udruže po pitanju prostornog planiranja unutar regionalnog okvira da bi državno prostorno planiranje pretvorili u proces koji ide od najnižeg prema najvišem nivou. Također je neophodno da se uvede planiranje strateškog razvoja na široj osnovi nego što je općinska/gradska da bi se moglo pristupiti strukturalnim fondovima EU u procesu evropskih integracija, što će postati još značajnije nakon tog procesa. Uzimajući u obzir, na primjer, procjene da do 2009. godine 1,4 miliona stanovnika nije imalo pristup tekućoj vodi,³⁴ važnost korištenja ovih fondova se ne može dovoljno naglasiti. Strateško regionalno planiranje razvoja bi također bilo proces koji ide sa najnižeg nivoa prema najvišem, čime bi državi preostalo da se bavi harmonizacijom, jer je sistem strukturalnih fondova EU zasnovan na sufinansiranju putem centralnog sistema grantova.

Učešće u Regionalnim vijećima za prostorno planiranje i strateški razvoj bilo bi obavezno za sve općine/opštine i gradove u smislu da bi svi morali biti članovi jednog regionalnog vijeća. Na koji način bi se općine/opštine i gradovi udružili u regionalna vijeća bilo bi ostavljeno njima na izbor, iako bi uspostavljene regije za planiranje morale ispuniti određene uvjete.

Pored kontinuiteta teritorije, ovi uvjeti bi morali uključiti kriterije koje je Evropska unija utvrdila za definiranje statističkih regija – takozvanih NUTS.

NUTS su statističke regije koje kao instrument koristi EUROSTAT, Agencija za statistiku Evropske unije, da bi u državama članicama EU na uporedivoj osnovi sistematizirala razvoj na nižim nivoima od državnog. Ove strateške regije su ključni element za raspodjelu strukturalnih fondova EU. NUTS regije se obično definiraju putem pregovora između EUROSTAT-a i država članica EU odnosno zemalja kandidata. U Bosni i Hercegovini nije došlo do takvog dogovora zbog politički komplicirane i neujednačene prirode jedinica ispod nivoa države. Dogovor između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini o definiranju NUTS regija nije se mogao postići. Prijedlog koji je 2004. godine dao Projekat regionalnog ekonomskog razvoja EU (EURED), a kojim se predviđa uspostavljanje pet statističkih

³⁴ Ovaj šokantni statistički podatak potječe iz studije Svjetske banke iz 2009. godine "From stability to performance. Local governance and service delivery in Bosnia and Herzegovina", str.11.

regija, odbacili su organi vlasti RS (iako su načelnici općina/opština iz oba entiteta, uključujući RS, prihvatili prijedlog).

Jedan od načina da se sloboda izbora pomiri sa potrebom harmonizacije u cijeloj državi i ispunjavanja uvjeta EU moglo bi biti organiziranje procesa pregovaranja između bosanskohercegovačkih općina/opština i gradova i nadležnih državnih organa. Ukoliko se u definiranom roku ne postigne dogovor o broju i sastavu regionalnih vijeća, vijeća bi se uspostavila na osnovu 5 statističkih regija koje je predložio EURED, a koje bi kao takve funkcionirale do postizanja alternativnog dogovora.

4. Mehanizmi zaštite prava etničkih grupa

Postojeća situacija i razlozi za promjene:

Uzimajući u obzir traume troipogodišnjeg rata u BiH, većina građana garancije zaštite prava etničkih grupa smatra neophodnim. Građani koji su inače umjereni i fleksibilni često se osjećaju prisiljenim da glasaju za „svoje“ nacionaliste (potpuno svjesni njihovih nedostataka) iz straha i s ciljem zaštite prava svoje etničke grupe, jer im je potreban takav osjećaj zaštite i sigurnosti.

Problem dejtonske državne konstrukcije ne leži u činjenici da je etnička pripadnost institucionalizirana u upravi i u političkom sistemu u cjelini, već u načinu na koji je etnička pripadnost institucionalizirana.

U sadašnjem sistemu, „etnički interes“ u velikoj mjeri ima karakter bjanko klauzule koja služi grupnim i pojedinačnim interesima, a da pri tome ne postoji potreba da se identificira šta je taj imenovani etnički interes, a šta on nije. Ovo se postiže kroz niz institucionalnih propisa:

- Putem teritorijalizacije etničke pripadnosti na srednjem nivou vlasti (entiteti i kantoni).
- Uspostavljanjem ove teritorijalizacije etničke pripadnosti kao glavnog principa izgradnje organa vlasti centralne države: Predsjedništvo, Parlamentarna skupština (entitetsko glasanje), itd.
- Putem institucionalizacije vitalnog nacionalnog interesa u entitetskim i državnom parlamentu (Dom/Vijeće naroda) bez njegovog preciznog definiranja.
- Putem proporcionalne zastupljenosti u politici zapošljavanja na nivou države i u vladinim institucijama srednjeg nivoa, što promovira protekciju, osrednjost i provincijalizam.

Problem koji leži u osnovi ovih institucionalnih elemenata jeste da je dejtonska Bosna i Hercegovina institucionalizirala dva suprotstavljena narativa— jedan o (etnički očišćenj) ratnoj Bosni i Hercegovini i drugi o predratnoj (multietničkoj) Bosni i Hercegovini. Ova dva uzajamno isključiva narativa održavaju nestabilnost političkog sistema i sprječavaju ulazak principa realnosti u politički život.

Rezultati ovog visoko-problematičnog oblika etničke institucionalizacije su sljedeći:

- Iskrivljavanje svih elemenata demokratskog političkog sistema: partijskog sistema, parlamentarnog sistema, izbornog sistema, pravnog sistema, državne uprave, medija i civilnog društva.
- Sistemska korupcija.
- Diskriminacija prava nacionalnih manjina i Ostalih.
- Potpirivanje etničkih strahova i dalje je najkorisnije političko sredstvo za stranke koje žele doći na vlast i zadržati je, čime se stvara dugoročna nesigurnost i socijalna nestabilnost.
- Sprječavanje funkcionalnosti države i socioekonomskog prosperiteta.
- Sprječavanje euroatlantskih integracija.

Mehanizmi indirektno zaštite prava etničkih grupa:

Sam model dvoslojnog sistema vlasti, u kojem je etnička pripadnost već *de facto* u velikoj mjeri teritorijalizirana u općinama/opštinama (i u gradovima) zbog rezultata rata, sam po sebi predstavlja oblik zaštite prava etničkih grupa. Ipak, općinski/opštinski nivo je jedini postojeći teritorijalni nivo gdje nacionalna identifikacija ne sprječava građane da zahtijevaju političko učešće, odgovornost i razdvajanje etničkog od drugih životnih pitanja (socioekonomska, demokratska, itd.)³⁵.

Drugi element zaštite etničkih grupa od diskriminacije leži u modernim institucionalnim mehanizmima postizanja (relativne) teritorijalne jednakosti u (socioekonomskom) razvoju (sistem finansijskog izjednačavanja, sistem regionalnog/prostornog i ekonomskog razvoja) i jednake teritorijalne zastupljenosti (državni parlament), koji su dio ovog modela.

Pored ovih implicitnih, indirektnih mehanizama zaštite, mehanizmi direktne zaštite prava etničkih grupa moraju se definirati na takav način da pružaju istinsku zaštitu uz istovremeno izbjegavanje negativnih aspekata postojećeg sistema (posebno blokada u procesu donošenja odluka).

³⁵ Studija UNDP-a iz 2009. godine o socijalnom kapitalu u BiH, "The Ties that Bind" (Veze među nama), dostupna je na www.undp.ba

Mehanizmi direktne zaštite prava etničkih grupa:

A. Vijeće naroda/državni nivo

Sastav: Direktno izabrani delegati sa cijele teritorije BiH, što omogućava pripadnicima samodeklariranog identiteta (Bošnjaci, Hrvati, Srbi i Ostali/nacionalne manjine) da izaberu one koji bi zastupali prava njihove grupe u državnoj vladi. Članovi Vijeća ne trebaju/ne smiju biti pripadnici bilo kakve političke stranke; petorica iz svake grupe koji su dobili najviše glasova bili bi izabrani u Vijeće.

Uloga: Vijeće ne bi imalo zakonodavnu ulogu (iako bi moglo prosljeđivati prijedloge na usvajanje u Zastupnički dom); njegove ovlasti bi se svodile na zaštitu vitalnih nacionalnih interesa onako kako je to ustavno definirano.

Definicija vitalnih nacionalnih interesa:

- Amandmani na Ustav
- Kultura, religija, jezik, nacionalni praznici i spomenici
 - ➔ Kultura (samo oni elementi koji podliježu nadležnosti državnog nivoa);
 - ➔ Obrazovanje: samo u dijelu u kojem je povezano sa pitanjima kulture, jezika, tradicije i religije.

Procedura:

- Zakoni, propisi i odluke koje donese Zastupnički dom, ukoliko se odnose na pitanje vitalnog nacionalnog interesa u skladu sa ustavnom definicijom, dostavljaju se Vijeću koje mora glasati o tome najkasnije 30 dana nakon primitka teksta zakona.
- Ukoliko prijedlog zakona, propisa ili odluke odbaci 3/5 jednog kluba delegata, pitanje se upućuje Vijeću za vitalni nacionalni interes Ustavnog suda BiH, koje će odlučiti da li predmetni zakon ugrožava vitalni nacionalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda; ili
- Većina svakog kluba u Vijeću može odlučiti da zakon vrati Zastupničkom domu na doradu i ponovno podnošenje Vijeću, ili može odlučiti da predloži amandman; ako Zastupnički dom odbaci predloženi amandman, odnosno ne odluči o doradi zakona u roku od 45 dana nakon primitka odluke Vijeća, zakon se automatski prosljeđuje Vijeću za vitalni nacionalni interes Ustavnog suda.

Vijeće za vitalni nacionalni interes bilo bi oformljeno u okviru Ustavnog suda BiH. Njegov sastav bi bio isti kao i sastav postojećih vijeća u entitetskim ustavnim sudovima, uz dodavanje sudija iz grupe Ostalih/nacionalnih manjina (uzimajući u obzir nedavnu odluku Evropskog suda za ljudska prava).

Vijeće bi se moglo sastajati dva puta mjesečno tokom zakonodavne sjednice Parlamentarne skupštine, uz mogućnost hitnog sazivanja sjednice po potrebi. Vijećnici, stoga, ne moraju biti profesionalni

političari na puno radno vrijeme, već ljudi iz različitih profesija. Mali sekretarijat (sa uposlenicima iz svake etničke grupe) mogao bi raditi kontinuirano s ciljem praćenja prijedloga zakona i drugih vladinih mjera da bi se olakšao rad Vijeća.

Učinak: U ovom sistemu, građani mogu, u suštini, „podijeliti glasove“– glasati za progresivnog, građanski orijentiranog predstavnika za kojeg vjeruju da će bolje zadovoljavati njihove interese i za snažnog „buldoga“ koji bi se uspio oduprijeti pokušajima da se vitalni nacionalni interesi njegove/njene grupe dovedu u pitanje i spriječiti „preglasavanje“.

B. Distribucija ključnih političkih funkcija na državnom nivou:

Među sljedećim funkcijama, ne više od dvije ali ne manje od jedne mogu vršiti predstavnici jednog konstitutivnog naroda ili skupine Ostalih:

- 1) Premijer
- 2) Predsjednik
- 3) Predsjedavajući Zastupničkog doma
- 4) Predsjedavajući Doma općina/opština (dvodomni koncept državnog parlamenta) odnosno Predsjednik Udruženja općina/opština i gradova BiH (jednodomni koncept)
- 5) Predsjedavajući Vijeća naroda
- 6) Predsjednik Ustavnog suda
- 7) Predsjednik Vrhovnog suda
- 8) Glavni tužilac

C. Vijeće za međunacionalne odnose/lokalni nivo:

Sastav: Direktno izabrani delegati sa teritorije općine/opštine/grada u cjelini, uz mogućnost da svi pripadnici konstitutivnih naroda i grupe Ostalih/nacionalnih manjina odaberu one koji bi predstavljali prava njihove grupe u lokalnoj vlasti. Članovi vijeća ne mogu biti članovi političke stranke.

Vijeće bi imalo pet članova iz svakog konstitutivnog naroda koji čini 5% ili više od ukupnog stanovništva prema prvom sljedećem popisu stanovništva, i pet članova iz grupe Ostalih, u slučaju da nacionalne manjine čine 3% ili više od ukupnog broja stanovnika.

Tokom perioda od 10 godina/do objavljivanja rezultata narednog popisa stanovništva (pretpostavka: 2020-2021. godina), na snazi bi bila prelazna odredba koja garantira 5 članova konstitutivnom narodu koji čini manje od 5% u skladu sa prethodnim popisom stanovništva, ali je prema popisu iz 1991. godine činio 5% ili više od ukupnog broja stanovnika. Ovo prelazno rješenje će biti zamijenjeno novim zakonskim rješenjem koje će definirati zajednički odbor općinskog/opštinskog/gradskog vijeća i vijeća za međunacionalne odnose, a donijet će ga apsolutnom većinom oba ova tijela (apsolutnom većinom

pripadnika svakog kluba zastupnika u Vijeću). Prelazna odredba ostaje na snazi do donošenja novog zakonskog rješenja.

Uloga: Vijeće ne bi imalo zakonodavnu ulogu (iako bi moglo prosljeđivati prijedloge na usvajanje općinskom/opštinskom vijeću); ovlasti vijeća bi obuhvaćale samo zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, na način kako su oni definirani u statutima općina/opština i gradova.

Ipak, vijeće bi imalo vrlo važnu nadzornu ulogu. Ono bi razmatralo pitanja međunacionalnih odnosa i davalo mišljenja i prijedloge koje bi moralo razmatrati općinsko/opštinsko, odnosno gradsko vijeće. Vijeće bi posredovalo u sukobima između općinskih/opštinskih/gradskih organa vlasti i između općine/opštine/grada i teritorijalnih jedinica ispod nivoa općine/opštine i njenih institucija koji se tiču međunacionalnih odnosa.

Definicija vitalnog nacionalnog interesa: Amandmani na statut općine/grada; odluka o uspostavljanju ili ukidanju mjesnih zajednica ili gradskih četvrti, odluke o teritorijalnoj reorganizaciji mjesnih zajednica ili gradskih četvrti; kultura, religija, jezik, nacionalni spomenici, obrazovanje; pravna regulativa koja se tiče kulture, jezika, tradicije i religije; prostorno planiranje na lokalnom nivou.

Procedura: Pravna regulativa koju odobri općinsko/opštinsko/gradsko vijeće, ukoliko se odnosi na vitalni nacionalni interes, dostavlja se Vijeću za međunacionalne odnose, koje mora glasati o prijedlogu propisa najkasnije 30 dana po prijemu teksta.

- Ukoliko 3/5 jednog kluba odbace prijedlog propisa, propis se šalje natrag općinskom/opštinskom/gradskom vijeću koje mora pokušati riješiti prigovor. U slučaju da se ovo pokaže neuspješnim, o pitanju će presuditi specijalizirani odjel za vitalni nacionalni interes pri Ustavnom sudu. Kao i sa Vijećem naroda na državnom nivou, presude odjela za vitalni nacionalni interes Ustavnog suda su konačne.

D. Proporcionalna zastupljenost u javnim organima vlasti:

Lokalni nivo

Konstitutivni narodi i pripadnici grupe Ostalih/nacionalnih manjina moraju biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama na nivou općine/opštine/grada u cijeloj BiH.

Javne institucije su lokalna javna uprava, lokalna policija i sudstvo, lokalna služba za socijalni rad i zdravstvene institucije, lokalne obrazovne i kulturne institucije i lokalna javna preduzeća (zbog ekonomskog aspekta povratka izbjeglica).

Takva proporcionalna zastupljenost treba biti u skladu sa najnovijim popisom stanovništva, počevši od prvog narednog popisa stanovništva. Međutim, uzimajući u obzir nedavnu prošlost i etničko čišćenje, mora se dodati element pozitivne diskriminacije:

- Ukoliko se udio jednog konstitutivnog naroda u ukupnom broju stanovnika u općini/opštini/gradu prema posljednjem popisu stanovništva razlikuje od (manji je od), udjela prema popisu iz 1991. godine, za više od 10% ali za manje od 20%, njihova zastupljenost u javnim institucijama povećava se za dodatnih 5%.
- Ukoliko se udio jednog konstitutivnog naroda u ukupnom broju stanovnika u općini/opštini/gradu prema posljednjem popisu stanovništva razlikuje od (manji je od) udjela prema popisu iz 1991. godine za više od 20%, njihova zastupljenost u javnim institucijama povećava se za dodatnih 10%.

Ova odredba ostaje na snazi u prijelaznom periodu od 10 godina do objavljivanja rezultata sljedećeg popisa stanovništva (2011. godine ili kasnije). Nju će zamijeniti novo zakonsko rješenje o kojem će odlučiti zajednička komisija Zastupničkog doma, Vijeća naroda i Udruženja općina/opština i gradova BiH (Dom općina/opština) i koju sva tri tijela moraju odobriti apsolutnom većinom (apsolutna većina članova svakog kluba u Vijeću naroda). Prelazna odredba ostaje na snazi do donošenja novog rješenja.

Lokalni organi vlasti moraju dostavljati godišnje izvještaje centralnim državnim organima koji su nadležni za lokalnu samoupravu u kojima će biti prikazani statistički podaci i mjere koje su poduzete da bi se osigurala zastupljenost. Na snazi će biti sistem sankcija/smanjenje državnih grantova da bi se moglo reagirati na nedovoljno djelovanje lokalnih organa.

Državni nivo

Zapošljavanje u centralnim državnim organima (ministarstva i druge institucije) će se primarno zasnivati na stručnosti. Proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i pripadnika grupe Ostalih/nacionalnih manjina će se primjenjivati samo u smislu zaštite od premale i prevelike zastupljenosti, uključujući dominaciju: zastupljenost svake od četiri grupe bi smjela odstupati maksimalno do +/-10%. U isto vrijeme, zastupljenost jedne grupe ne može biti 50% ili više.

5. Izvori prihoda za državnu i općinsku/opštinsku vlast

Jedna od mnogih prednosti dvoslojne državne strukture jeste što bi omogućila racionalizaciju vlade i upravnih struktura, čime bi se smanjili ukupni javni rashodi. Međutim, funkcije vlasti koje trenutno obavljaju entiteti (i kantoni u Federaciji) bi se i dalje morale obavljati, a veličina i nadležnosti državnih i općinskih/opštinskih organa vlasti bi se u skladu s tim proširili. Svaki nivo vlasti bi morao imati znatno veće resurse da bi bio u stanju obavljati sve neophodne funkcije vlasti.

Kao što je ranije istaknuto, resursi koji se distribuiraju sa centralnog nivoa dolazili bi sa jedinstvenog računa (PDV i carine) i iz poreza na dohodak građana. Ovo će biti primarni izvor prihoda i za državu i za općine/opštine. Međutim, svako će također imati „vlastite prihode“. U tom smislu, općine/opštine mogu naplaćivati imovinske poreze, „dodatne“ namete uz porez na dohodak građana, kao i naknade i takse za lokalne javne službe. Država će imati prihode od izdavanja dozvola za korištenje elektromagnetnog spektra. Oba nivoa vlasti će biti u stanju prikupljati sredstva putem izdavanja obveznica i uzimanja zajmova na tržištu kapitala, ali u slučaju općina/opština isključivo za kapitalne rashode. Potpuna prihodovna struktura sa analizom „prije i poslije“ nalazi se u dijelu pod naslovom „Fiskalne implikacije konsolidacije“.

VI. Financijska analiza državnog modela

Tony Levitas i Jasmina Đikić

Fiskalne implikacije konsolidacije strukture vlasti u BiH

I. Pregled najvažnijih komponenti analize i pretpostavki na kojima počivaju

U ovim napomenama iznijet je sažetak fiskalnih implikacija konsolidiranja strukture vlasti u BiH u skladu s "Modelom municipalizacije" izvorno osmišljenim od strane Vijeća za politiku demokratizacije (Democratization Policy Council) u februaru 2010. godine, a kasnije preuzetim od strane Koalicije 143. Poređenje sadašnje strukture vladine potrošnje sa strukturom potrošnje predviđenom Modelom izvršeno je u tri koraka.

Prvi korak sastojao se iz sabiranja sveukupne javne potrošnje u BiH po nivoima vlasti, te po ekonomskim i funkcionalnim kategorijama definiranim normama COFOG-a,³⁶ što je predstavljalo zahtjevan zadatak s obzirom na to da je veliki dio podataka lošeg kvaliteta i često nepotpun, te na to da je zbog notorne fragmentiranosti BiH teško utvrditi koju javnu funkciju ustvari vrši svaka od preko "500 budžetskih jedinica", koliko ih ima u zemlji. Metodologija koju smo koristili za konsolidiranje budžeta svih ovih institucija i za njihovo grupiranje prema nivou vlasti detaljnije je opisana u pratećim Metodološkim napomenama.

Drugi korak u analizi bila je preraspodjela javne potrošnje na svim sadašnjim nivoima vlasti u BiH u skladu s Modelom s dva nivoa koji je osmislilo Vijeće za politiku demokratizacije. Jednostavnije rečeno, preraspodjela trenutne potrošnje države, dva entiteta, jednog posebnog distrikta, 10 kantona, 143 općine/opštine, te najmanje 27 različitih fondova, na dva nivoa vlasti, državu i općine/opštine – te na tri nacionalna fonda za zdravstveno i penziono osiguranje i zapošljavanje.³⁷

U cilju preraspodjele postojeće potrošnje u skladu s Modelom, morali smo poći od dvije različite pretpostavke. Prva se odnosila na to kojem nivou vlasti treba pripisati neku od postojećih funkcija ili rashoda, a druga na to da li bi se moglo očekivati da institucionalna konsolidacija rashoda povezanih s određenim funkcijama rezultira generalnim uštedama u troškovima vlasti. Obje pretpostavke detaljnije se razmatraju u Metodološkim napomenama, ali je korisno ovdje opisati njihove glavne karakteristike.

³⁶ COFOG (Classification of Functions of Government – Klasifikacija funkcija vlasti) je sistem za kategorizaciju javne potrošnje koji su utvrdile Ujedinjene nacije, a koji je postao međunarodni standard u javnom računovodstvu. Više informacija vidjeti na <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

³⁷ Radi se o sljedećih 27 fondova: Fond penzionog/mirovinskog osiguranja FBiH, Fond za penzijsko osiguranje RS-a, fond za zapošljavanje FBiH, 10 kantonalnih fondova za zapošljavanje, fond za zapošljavanje RS-a, fond za zapošljavanje BD, Fond zdravstvenog osiguranja FBiH, 10 kantonalnih fondova zdravstvenog osiguranja, te Fond zdravstvenog osiguranja RS-a.

Osnovne pretpostavke za raspodjelu funkcija na nivoe vlasti proizlaze iz samog Modela i jednostavno su definirane:

- Prvo, svi rashodi vezani za troškove finansiranja i upravljanja osnovnim i srednjim školama dodjeljuju se općinama/opštinama. Pošto se radi o značajnim rashodima – 14% vladine potrošnje (9% javne potrošnje, uključujući i fondove) – prenos ovih nadležnosti na lokalne vlasti znatno povećava njihov udio u vladinoj potrošnji.
- Drugo, i većina rashoda vezanih za urbanizam i prostorno planiranje, vatrogasnu službu, kulturu, sport, te za održavanje i poboljšanje javnih komunalnih usluga, pripada općinama/opštinama, zajedno s dijelom rashoda za civilnu zaštitu.
- Treće, sve preostale javne službe pripadaju (konsolidiranoj) Državi BiH, ili (objedinjenim) fondovima za zdravstveno i penziono osiguranje i zapošljavanje.

Pretpostavke o veličini fiskalnih ušteda koje očekujemo od konsolidacije su, pak, kompliciranije. U tom kontekstu morali smo donositi pojedinačne i donekle subjektivne prosudbe o finansijskim uštedama koje bi trebala proizvesti konsolidacija određenih institucija i funkcija. Ove pretpostavke navedene su u Metodološkim napomenama. Ovdje je neophodno naglasiti da *smo bili vrlo konzervativni u našim prognozama finansijskih ušteda do kojih će dovesti konsolidacija.*

Bili smo konzervativni u projekcijama finansijskih ušteda kako bi se stvorila država koja bi imala resurse i kapacitete neophodne za odgovaranje na zahtjeve evropskih integracija s jedne, te za monitoring i postizanje kvaliteta javnih usluga u decentraliziranom okruženju s druge strane. Isto tako je važno to što smo projicirali male ili nikakve uštede od konsolidacije nekoliko vrlo krupnih stavki vladine potrošnje. Tako, naprimjer, pretpostavljamo da će direktni troškovi osiguranja javnog reda i mira (sudstvo i policija) i osnovnog i srednjeg obrazovanja (plaće u prosvjeti) ostati na sadašnjem nivou i nakon konsolidacije. Isto tako smo ostavili netaknutim najveći dio radnih mjesta u državnoj službi, a smanjili samo troškove plaća i materijalne troškove u budžetima ministarstava i vladinih agencija koje će tim javnim službama upravljati nakon konsolidacije.³⁸ I konačno, zadržali smo postojeći nivo rashoda za transfere za borbe i izbjeglice, kao i za sva davanja po osnovu prava koja se trenutno isplaćuju iz fondova za zapošljavanje i zdravstveno i penziono osiguranje.

U svim ovim oblastima mnogo je prostora za dalje uštede. Sama konsolidacija sadašnje izuzetno nefunkcionalne administracije i različitih s njom povezanih fondova morat će neminovno dovesti do

³⁸ Ovdje vrijedi dodati da je izuzetno malo podataka o trenutnom broju uposlenih u javnim službama, i što se tiče državnih uposlenika koji pružaju direktne javne usluge (prosvjetni radnici, uposleni u policiji) i što se tiče državnih uposlenika koji rade u ministarstvima i mnoštvu drugih “administrativnih” i “regulatornih” institucija. Zbog toga nismo pokušavali projicirati smanjenje broja uposlenih u javnom sektoru do kojeg bi došlo usljed konsolidacije. Kao što je već rečeno, nismo prognozirali nikakva smanjenja broja uposlenih koji *direktno rade* na pružanju javnih usluga.

sveobuhvatne revizije mnogih pitanja, koja će nesumnjivo pružiti priliku za dalje uštede. Ipak, time što nismo projicirali uštede na osnovu smanjenja broja radnih mjesta u samoj oblasti pružanja javnih usluga, niti na osnovu visine naknada isplaćenih putem transfera, ostavili smo otvorenim dva važna opća pitanja: Na koji način se u konsolidiranoj državi trebaju standardizirati trenutno vrlo različite plaće i beneficije uposlenih u javnom sektoru? A na koji način standardizirati davanja po osnovu različitih prava koja građani BiH trenutno primaju na ime zdravstvenog i penzionog osiguranja i osiguranja od nezaposlenosti?

Potencijal za uštede u ovim oblastima zavisi od političkih odluka koje zahtijevaju istraživanja i široku podršku u društvu, a koje su izvan dosega ove analize. Ali, ako se pogledaju podaci, jedno je jasno: javna potrošnja i na vladu i na fondove veća je u Federaciji nego u RS-u. To znači da se standardizacija plaća, beneficija i davanja po osnovu prava koja mora pratiti konsolidaciju može postići na jedan od sljedeća tri načina: postojeća javna potrošnja može se prebaciti s građana koji žive u Federaciji na građane BiH koji sada žive u RS-u (izjednačavanje putem smanjenja); ukupna javna potrošnja može se povećati tako da svi građani BiH mogu primati naknade i plaće (u javnom sektoru) u iznosu jednakom trenutnom iznosu u Federaciji (izjednačavanje putem povećanja); ili se ukupna javna potrošnja – barem kao procenat BDP-a – može održavati konstantnom, ali uz kombinaciju drugih ušteta te boljeg učinka privrede (a time i budžeta), plaće i naknade mogu se izjednačiti putem povećanja. Ova treća mogućnost je najatraktivnija, a mi mislimo da bi ona trebala biti ostvariva u konsolidiranoj državi. Vrijedi naglasiti da bi se prema svim scenarijima znatno povećao dio javne potrošnje koji trenutno otpada na građane BiH koji žive u RS-u.

Uprkos našim konzervativnim procjenama, utvrdili smo da konsolidacija proizvodi uštede od oko pola milijarde (500 miliona) KM. Od ovih pola milijarde, 417 miliona proizlazi iz konsolidacije potrošnje generalne vlade, a 83 miliona iz ušteta koje će nastati konsolidacijom fondova. Sveukupno ovo iznosi 2% BDP-a, 4% sveukupne javne potrošnje (uključujući i tri fonda), te 7% ukupne vladine potrošnje. Radi se o iznosu čistih finansijskih ušteta koji nije ogroman, ali je ipak dosta značajan, naročito zato što su, ponovo napominjemo, naše procjene bile konzervativne. Isto tako je važno napomenuti da cilj naše aktivnosti nije bio da se sreže javna potrošnja sama po sebi, nego da se pokažu nedostaci koji proizlaze iz prevelikog broja nepotrebnih nivoa vlasti i prevelikog broja vladinih agencija i institucija u ovako maloj zemlji.

Mnogi od ovih nedostataka u manjoj su mjeri povezani s plaćama birokrata u vladi i drugim operativnim troškovima institucija u kojima oni rade nego sa činjenicom da većina vladinih institucija nastoji maksimalizirati svoje diskrecione troškove. Fragmentacija i višak vladinih institucija u današnjoj BiH rezultirali su situacijom u kojoj preko 500 javnih institucija isplaćuje grantove i transfere drugim nivoima vlasti, privatnim firmama i pojedincima. Na ovaj način stvara se lanac davanja i primanja grantova koji je ne samo neefikasan nego i prepun korupcije, protekcije i zavisnosti. Naravno, stvarnu

cijenu ove korupcije, protekcije i zavisnosti teško je izmjeriti, bilo u finansijskom smislu bilo u smislu kvaliteta usluga u javnom sektoru.

Isto tako, možemo pretpostaviti da fragmentacija i višak vladinih institucija predstavljaju istinsko opterećenje za cijelu ekonomiju: suvišne birokratije na vlasti koje se međusobno preklapaju ne nastoje samo maksimizirati svoju diskrecionu potrošnju, nego i proširiti svoje administrativne domene, što znači da je komunikacija između “vlasti” i većine privrednih subjekata konfuzna i komplicirana. Firme su prisiljene da se upuštaju u ples po žici između mnogobrojnih institucija i agencija, od kojih svaka zahtijeva vlastiti vid poštivanja propisa za slične robe i usluge. Mnoge firme usljed tog napora propadaju, a još više njih gubi energiju i resurse koji su im potrebni za širenje i kreativne aktivnosti. Ne treba posebno ni napominjati da sve ovo odvrća direktne strane investicije koje su BiH prijeko potrebne. Kvantifikaciju ovih gubitaka u pogledu zaposlenosti u privatnom sektoru i rasta BDP-a smo, međutim, prepustili drugima koji su stručniji od nas u tim oblastima.

Ipak, mislimo da tri stvari trebaju biti jasne: prvo, istinski trošak koji uzrokuje višak administracije ogleda se ne toliko u plaćama i operativnim troškovima vladine birokratije koliko u prevelikom broju propisa i protekciji, koji su rezultat postojanja prevelikog broja sličnih birokratija koje daju grantove i dozvole i takmiče se u kontroli istog regulatornog prostora. Drugo, čak i konzervativan pristup konsolidaciji proizvodi uštede u iznosu od 2% od BDP-a, što zvuči kao mala brojka ali ustvari je prilično značajna. Uostalom, većina zemalja OECD-a troši negdje između 3-5% BDP-a na osnovno i srednje obrazovanje. I treće, i neposredne finansijske uštede koje projiciramo i manje opipljive prednosti koje će proizići iz reduciranja grantova koje isplaćuju vlade i prevelikog broja propisa poboljšat će učinak ekonomije, a time i državnog budžeta.

Kod konsolidiranja vladinih institucija na dva nivoa vlasti – državni i općinski/opštinski – također smo morali utvrditi pretpostavke o tome na koji način mnoštvo postojećih grantova i transfera treba dodijeliti svakom nivou, te koliki dio sadašnje diskrecione potrošnje treba smatrati “čistom uštedom”. I ovdje smo bili relativno konzervativni u projekciji čistih finansijskih ušteda usljed konsolidacije diskrecione potrošnje, te smo umjesto toga tu potrošnju pripisali novoj konsolidiranoj državi ili općinama/opštinama. Pri tome treba napomenuti dvije stvari.

Prvo, ostavivši novoj državi značajnu ali ipak smanjenu diskrecionu potrošnju, odlučili smo se za relativno snažnu državu. Pod ovim podrazumijevamo državu koja ima kapacitete za održavanje javnog reda i mira, strateške intervencije u ekonomiji, uspostavljanje i primjenu standarda neophodnih za osiguranje kvaliteta javnih usluga u decentraliziranom okruženju, te odgovaranje na zahtjeve evropskih integracija. Koliko će jaka ta država biti je, naravno, stvar “ukusa” i svakako je moguće prilagoditi naše pretpostavke u cilju stvaranja centralne vlade skromnije veličine.

Drugo, kada smo lokalnim vladama dodjeljivali nove funkcije, dodijelili smo im i većinu grantova i transfera koje viši nivoi vlasti danas troše na te funkcije. Tako je najveći dio tekućih troškova za većinu kapitalnih i operativnih grantova i transfera za škole, javna komunalna preduzeća, urbanizam i prostorno planiranje, te neke funkcije socijalne zaštite prebačen na općinske/opštinske budžete, ali u vidu općih prihoda koji pritiču ili putem neuvjetovanih transfera ili drugih prihoda kojima mogu slobodno raspolagati (udio u porezima na nivou zemlje ili vlastiti prihodi). Ovo znači da, iako se ovim nesumnjivo jača država, ovaj Model daje i više moći i finansijske autonomije lokalnim vladama nego što one trenutno imaju.

Ovo nas dovodi do trećeg i završnog koraka u analizi, odnosno do generalnih kontura načina na koji bi finansijski sistem između različitih nivoa vlasti funkcionirao nakon konsolidacije, kada bi postojala samo dva nivoa vlasti – država i općine/opštine u BiH. Ovdje polazimo od dvije temeljne pretpostavke.

Prvo, ogromna većina sredstava koje će lokalne vlasti trebati izdvojiti za troškove osnovnog i srednjeg obrazovanja priteći će putem namjenskog, ponderiranog granta po učeniku, koji je izražen kao procenat jedinstvenog računa (poznat i kao sredstva od PDV-a).³⁹ Osmišljavanje sistema finansiranja zasnovanog na sredstvima obračunatim po učeniku, utvrđivanje novih nastavnih standarda i planova i programa, te monitoring načina na koji lokalne vlasti troše svoje grantove za obrazovanje u cilju stvaranja bolje perspektive za djecu u BiH bila bi dužnost novog Ministarstva obrazovanja. Lokalnim vlastima bi, istovremeno, pripala i dužnost da primaju u radni odnos i otpuštaju prosvjetne radnike u školama – uključujući i direktore škola – održavaju i poboljšavaju školske objekte, te racionaliziraju školske mreže.⁴⁰

Drugo, novac za ostale nove funkcije dodjeljene općinama/opštinama priticat će prvenstveno iz kombinacije novih prihoda kojima će one moći slobodno raspolagati. Među njima će biti veći procenat s jedinstvenog računa u odnosu na trenutni iznos koji pripada općinama/opštinama u opće svrhe, veći procenat od poreza na dohodak građana, te njihove vlastite veće nadležnosti u pogledu prihoda. Štaviše, pretpostavljamo da će veći procenat s jedinstvenog računa koji će priticati u općine/opštine u opće svrhe obuhvatiti veća izdvajanja za izjednačavanje kako bi se osiguralo da sve lokalne vlasti – čak i one sa slabom poreskom osnovom – raspoložu prihodima koji su im neophodni za pružanje kvalitetnih javnih usluga svojim građanima.

³⁹ Jedinstveni račun uspostavljen je 2006. godine, kada je u čitavoj BiH porez na promet zamjenjen jedinstvenim porezom na dodanu vrijednost, ili PDV-om, na državnom nivou. Zbog toga se jedinstveni račun često naziva sredstvima od PDV-a ili računom za PDV. Tehnički govoreći, međutim, radi se o pogrešnom nazivu jer na ovaj račun pritiču ne samo prihodi od PDV-a nego i svi indirektni porezi (npr. akcize i carinske dažbine).

⁴⁰ Ministarstvo obrazovanja utvrdit će zajedničke stručne standarde za prosvjetne radnike u osnovnim i srednjim školama. Isto tako, prema Modelu, pretpostavljamo da će lokalne vlasti imati kontrolu nad ograničenim brojem časova nastave namjenjenim za nastavne programe koje će oni sami osmisliti. Ovo je teoretski slučaj i trenutno, s tim što je to vrijeme preraspodjeljeno za nastavne planove i programe usmjerene na nacionalne teme.

II. Javna potrošnja u BiH danas i nakon konsolidacije

U Tabeli I niže u tekstu daje se sažetak glavnih promjena u strukturi javne potrošnje za BiH u cjelini do kojih bi došlo usljed provedbe Modela, uz korištenje gore iznesenih pretpostavki. Kao što se vidi iz Tabele, ukupna javna potrošnja (uključujući i fondove) kao procenat BDP-a nakon konsolidacije se smanjuje s današnjih 47,1 posto (11,63 milijardi KM) na 45 posto BDP-a (11,13 milijarde KM), što predstavlja uštedu od oko 500 miliona KM, ili 2 posto od BDP-a. Vladina potrošnja smanjuje se s 30,2 posto BDP-a na 28,5 posto BDP-a, dok se potrošnja na fondove smanjuje sa 16,9 posto na 16,5 posto BDP-a.

Po našem mišljenju, međutim, najvažnije su promjene u finansiranju predstavljene u Tabeli u drugom i trećem redu odozdo, te u posljednjem stupcu. Ako počnemo od dna Tabele, vidjet ćemo da se općinska/opštinska potrošnja povećava sa 7 na 12,3 posto BDP-a, što predstavlja povećanje od 75 posto. Ovo je čvrst dokaz da se Modelom znatno povećava uloga i značaj lokalnih vlasti u novom sistemu vlasti u BiH. Istovremeno se potrošnja na svim ostalim nivoima vlasti smanjuje sa 23,2 na 16,3 posto BDP-a, što predstavlja smanjenje od skoro 30 posto. Ovo je čvrst dokaz da se Modelom ne samo znatno jača država putem konsolidacije sadašnjeg mnoštva viših nivoa vlasti, nego se i u značajnoj mjeri smanjuju diskrecione nadležnosti višeg nivoa vlasti u cjelini. Upravo će ovo istovremeno lociranje veće odgovornosti za direktno pružanje javnih usluga bliže narodu putem lokalnih vlada te smanjenje diskrecionih nadležnosti države proizvesti najveći dio (teško mjerljivih) ušteta u smislu ekonomske snage, odgovornosti i boljih javnih usluga.

Tabela I

Usporedba javne potrošnje prije i poslije konsolidacije (2008 KM)					
	Trenutno		Nakon konsolidacije		% promjena
	miliona KM	% BDP	miliona KM	% BDP	
Ukupna javna potrošnja kao % BDP-a	11.633	47,1%	11.133	45,0%	-4,3%
Vladina potrošnja kao % BDP-a	7.467	30,2%	7.050	28,5%	-5,6%
Potrošnja na fondove kao % BDP-a	4.165	16,9%	4.083	16,5%	-2,0%
Vladina potrošnja bez općina/opština kao % BDP-a	5.913	23,2%	4.020	16,3%	-30,0%
Općinska/opštinska potrošnja kao % BDP-a	1.724	7,0%	3.030	12,3%	75,8%
Uštede kao % BDP-a	nije primjenjivo	nije primjenjivo	500	2,0%	nije primjenjivo

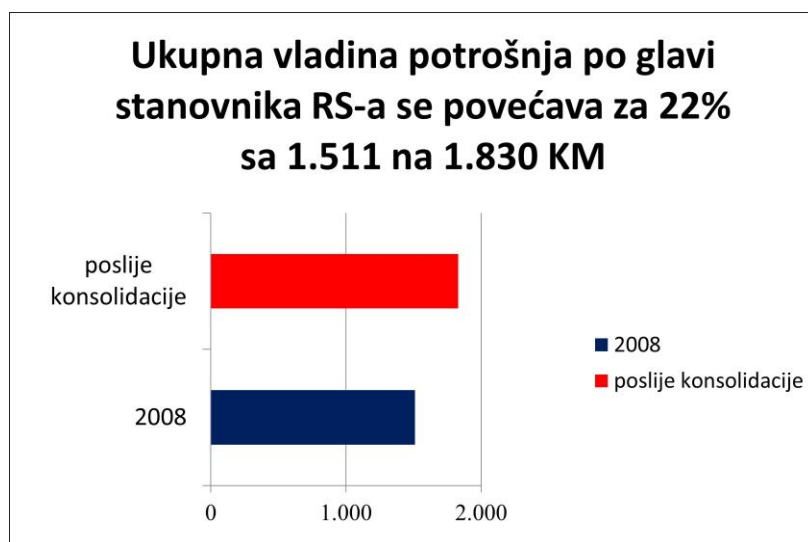
U Tabeli II niže u tekstu poredi se vladina potrošnja po nivoima vlasti prije i poslije konsolidacije. Kao što se vidi iz Tabele, ukupna potrošnja po glavi stanovnika na svim nivoima vlasti bi se nakon konsolidacije smanjila sa 1.943 KM po osobi na 1.830 KM po osobi. Ovo smanjenje odraz je smanjenja troškova vlasti – ne računajući fondove – za 417 miliona KM.

Tabela II

Troškovi vlasti po nivoima vlasti danas			Troškovi vlasti po nivoima vlasti nakon konsolidacije				
	miliona KM	% BDP	<i>per capita</i>		miliona KM	% BDP	<i>per capita</i>
BD	170	0,7%	2.246	Općine/opštine	3.030	12,3%	789
RS	2.173	8,8%	1.511	BiH	4.020	16,3%	1.047
FBiH	4.300	17,4%	1.847	Svi nivoi vlasti	7.050	28,5%	1.830
BiH	824	3,3%	214	Uštete	417	1,7%	130
Svi nivoi vlasti	7.480	30,3%	1.943				

Nakon konsolidacije ukupna vladina potrošnja koja otpada na građane BiH koji žive u Federaciji ostala bi otprilike ista, dok bi se vladina potrošnja na one koji žive u RS-u povećala s 1.511 KM po glavi stanovnika na 1.830 KM po glavi stanovnika, što predstavlja povećanje od 22%. Ovo je prikazano u Dijagramu I.

Dijagram I



U Tabeli III niže u tekstu prikazane su iste ove informacije za fondove. Ova Tabela se mora uzeti s dozom opreza zato što ne prikazuje punu vrijednost fonda za zapošljavanje i penzionog fonda u Brčko Distriktu, te zato što možda ne prikazuje puni iznos sredstava koja se troše na zapošljavanje u RS-u.⁴¹ Osim toga, bitno je imati na umu da su porezi na plaće kojima se ovi fondovi finansiraju viši u Federaciji nego u RS-u.

Kao što se vidi iz Tabele, prognoziramo da će konsolidacija fondova proizvesti uštede u administrativnim troškovima (ne u davanjima) u iznosu od 83 miliona KM. Još je važnije to što tabela pokazuje da se u okviru ovih fondova u Federaciji po glavi stanovnika troši preko 60 posto više (c. 500 KM) nego u RS-u.⁴² Nakon konsolidacije, kao što smo već istakli, ove razlike će morati biti izjednačene, bilo putem povećanja bilo putem smanjenja. Na desnoj strani Tabele pretpostavili smo *u svrhu ilustracije* da će davanja biti izjednačena putem smanjenja, što znači da bi se nakon konsolidacije troškovi davanja na ime zdravstvene zaštite, penzija i zapošljavanja za građane BiH koji trenutno žive u Federaciji smanjili za 20 posto, sa 1.200 KM na 1.062 KM po glavi stanovnika, dok bi se za one koji žive u RS-u povećali za 30 posto, sa 721 KM na 1.062 KM po glavi stanovnika. Davanja bi se, međutim, mogla izjednačiti i putem povećanja na taj način što bi se u fondove usmjerilo više novca. Troškovi povećanja iznosa davanja za sve građane BiH na trenutni iznos u FBiH iznosili bi oko 700 miliona KM, ili oko 200 miliona KM više od neposrednih finansijskih ušteda predviđenih Modelom. Uvjereni smo da se ova razlika može pokriti iz potencijalnih ušteda, koje zavise od odluka kreatora politike.

Tabela III (pod pretpostavkom izjednačavanja putem smanjenja)

Troškovi fondova po nivoima vlasti				Troškovi fondova u konsolidiranoj BiH			
	miliona KM	% BDP	<i>per capita</i>		miliona KM	% BDP	<i>per capita</i>
BD	16	0,0%	211	Svi fondovi	4.083	16,5%	1.062
RS	1.346	5,4%	721	Uštede	83	,03%	13
FBiH	2.804	11,3%	1.204				
Svi fondovi	4.165	16,8%	1.081				

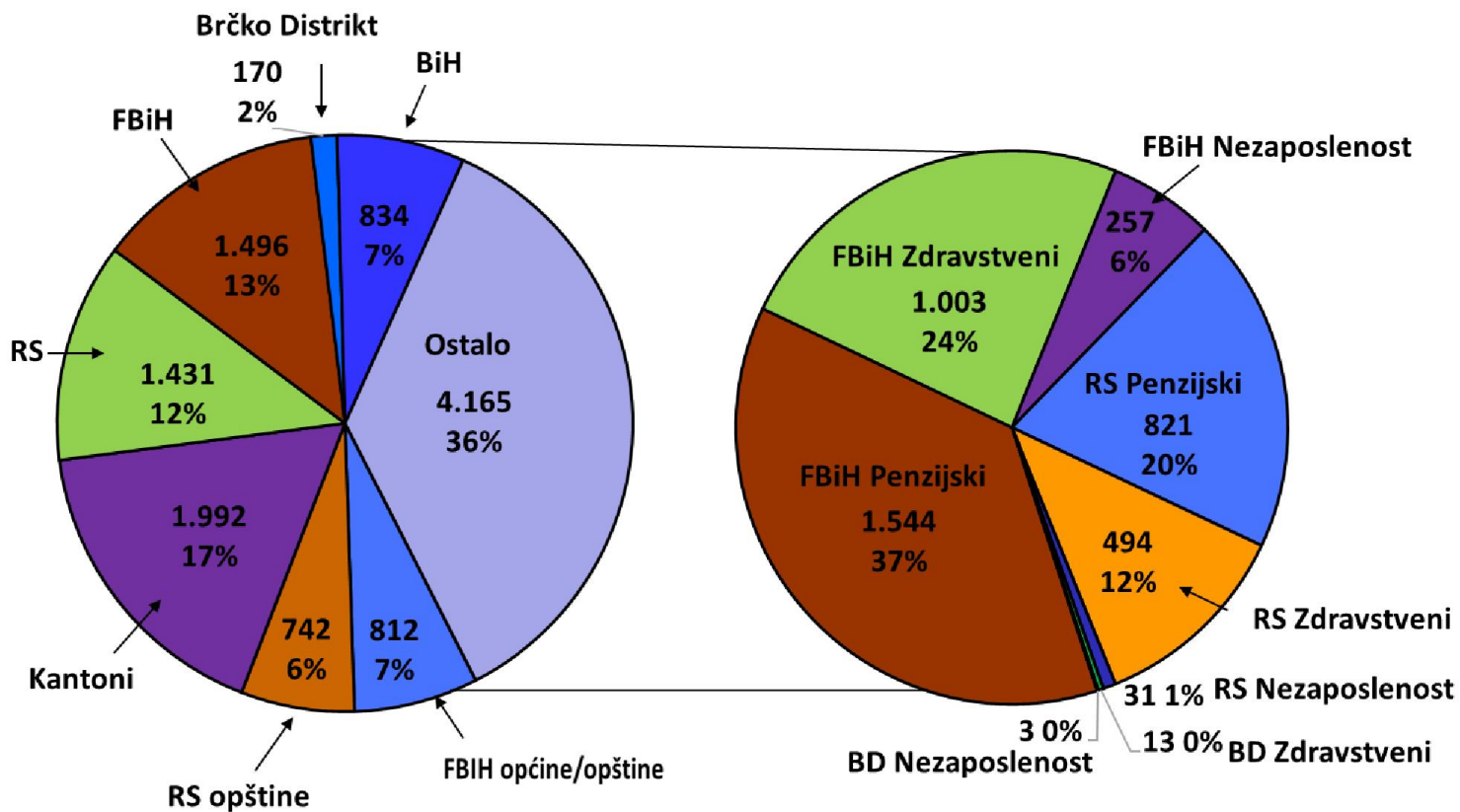
⁴¹ U Modelu smo Fond za dječiju zaštitu RS-a (50 miliona KM) uključili u troškove vlasti, ali ne u sklopu fondova, što može zavarati utoliko što najveći dio ovih naknada vjerovatno otpada na domaćinstva u kojima svi članovi nemaju posao i što se one mogu s pravom smatrati naknadama za nezaposlene. Isto tako smo boračke naknade uključili ne u fondove nego u troškove vlasti. Pošto su izdvajanja za borbe po glavi stanovnika veća u Federaciji nego u RS-u, ovim se razlika u trenutnim troškovima upravljanja u entitetima po glavi stanovnika prekomjerno uvećava u korist Federacije.

⁴² Vidjeti Dodatak i razmatranje izvora ušteda.

U Dijagramima II i III prikazanim na naredne dvije stranice daje se grafički prikaz strukture javne potrošnje prije i poslije konsolidacije. U Dijagramu II ni izdaleka se ne prikazuje stvarni stepen fragmentacije u današnjoj BiH jer svaki kanton ustvari ima vlastite fondove zdravstvenog i penzionog osiguranja i fond za zapošljavanje. U Dijagramu III postignuti stepen konsolidacije prikazuje se u donekle nedovoljnoj mjeri pošto su finansijske uštede nastale usljed konsolidacije uključene u sliku.

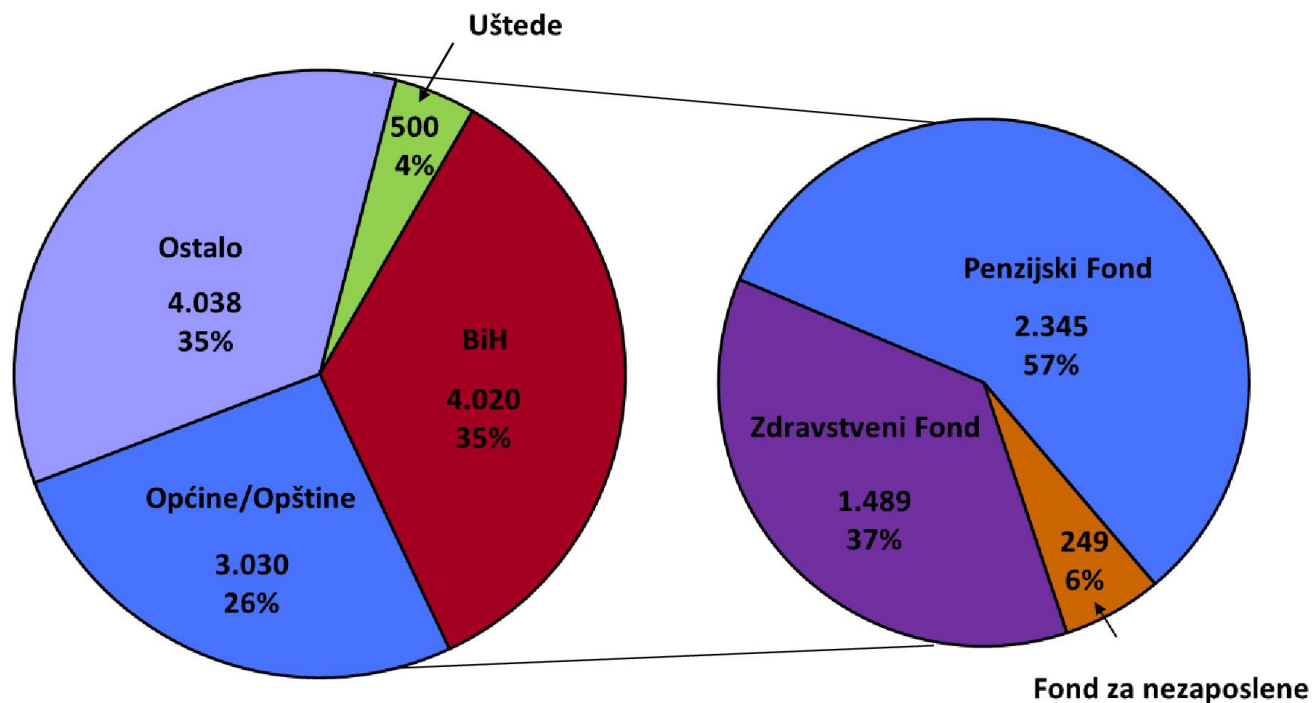
Dijagram II

Struktura javne potrošnje u BiH u 2008 (u mln KM) (7.4 bln vlada, 4.2 bln fondovi)



Dijagram III

Sastav javne potrošnje u BiH poslije konsolidacije (u mln KM) (7.05 bln vlada, 4.08 bln fondovi, 0.5 bln uštede)



U Tabeli IV niže u tekstu prikazana je struktura vladine potrošnje po nivoima vlasti – ne računajući fondove – i po vrsti rashoda za 2008. godinu. Kao što se vidi iz Tabele, ukupna potrošnja kantona i Federalne vlade na plaće i materijalne troškove više je nego dvostruko veća nego u RS-u, uprkos činjenici da Federacija ima samo 60 posto više stanovnika od svog manjeg pandana. Štaviše, ogromna većina rashoda za plaće i materijalne troškove otpada na kantone, koji su očito izvor velikog dijela suvišnih institucija vlasti u BiH u cjelini.

Još više upada u oči činjenica da su ukupni troškovi investicija (kapitalnih grantova i kapitalnih investicija) kantona i federalne vlade *4,3 puta veći* (350 miliona KM naspram 80 miliona KM) nego u RS-u. Isto tako, kantoni i Vlada Federacije troše gotovo 2,7 puta više na tekuće grantove nego RS (1.310 miliona KM naspram 485 miliona KM). Dijelom su razlog za ovo veliki iznosi transfera za borbe i izbjeglice u Federaciji, koje nismo dirali u Modelu ali koji bi se trebali izjednačiti između bivših entiteta nakon konsolidacije. Dijelom, međutim, i veći kapitalni troškovi i veći troškovi tekućih grantova odražavaju veće diskrecione troškove koji prate višak institucija. Dakle, da ponovimo još jednom, preraspodjela potrošnje koja će pratiti konsolidaciju sadašnje će diskrecione troškove Federacije i kantona preusmjeriti građanima BiH koji trenutno žive u RS-u.

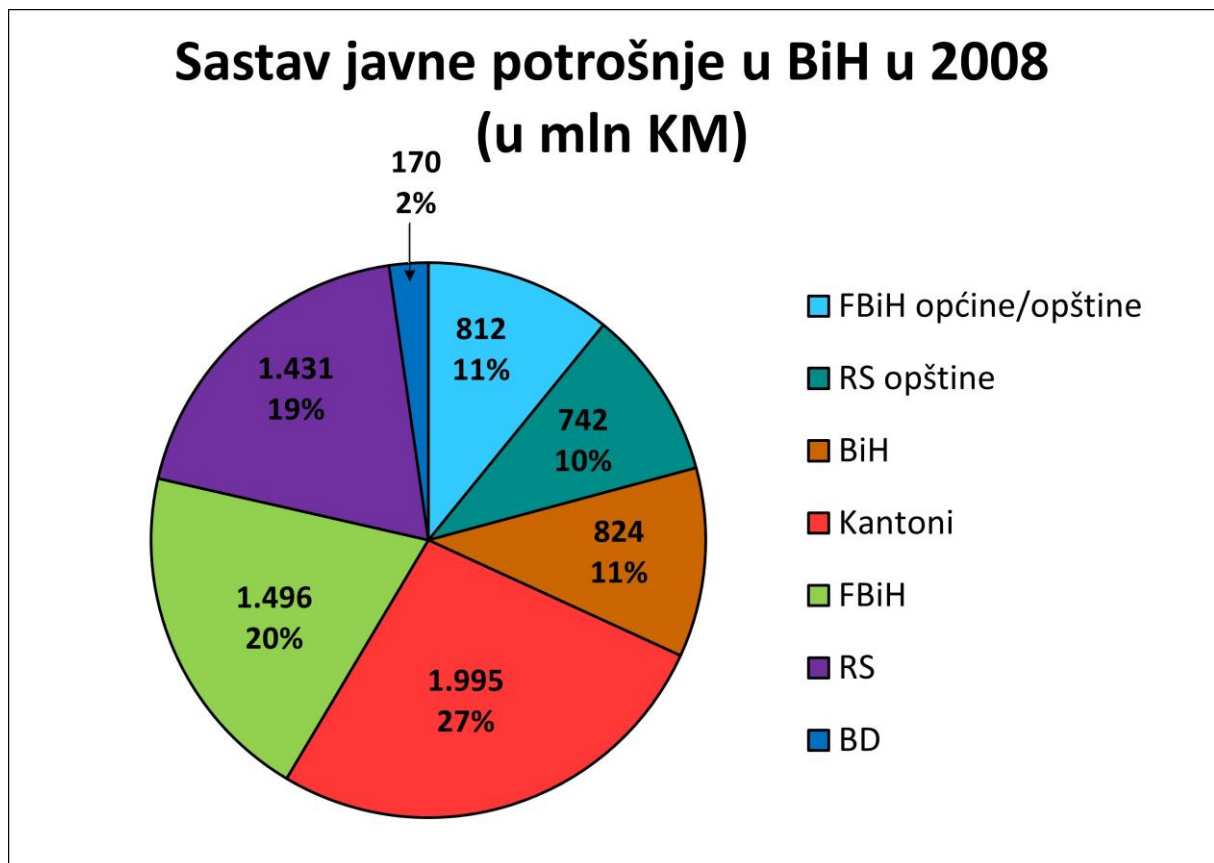
Tabela IV

Struktura vladinih rashoda u BiH po nivoima vlasti za 2008. (mln KM)								
	BD	Kantoni	FBiH	RS	Lokalne vlade RS	Lokalne vlade FBiH	BiH	Ukupno
Plaće	62	1.044	242	596	160	196	550	2.849
Materijalni troškovi	35	214	73	157	135	131	176	922
Tekući grantovi	44	521	789	485	131	176	31	2.177
Kapitalni grantovi	0	79	69	1	11	160	0	321
Kapitalne investicije	21	115	82	78	267	141	66	770
Posuđivanje	8	7	5	25	14	1	0	59
Otplata duga	0	15	236	89	24	6	1	373
Ukupno	170	1.995	1.496	1.431	742	812	824	7.470
% ukupnih rashoda vlasti	2,3%	26,7%	20,0%	19,2%	9,9%	10,9%	11,0%	100,0%

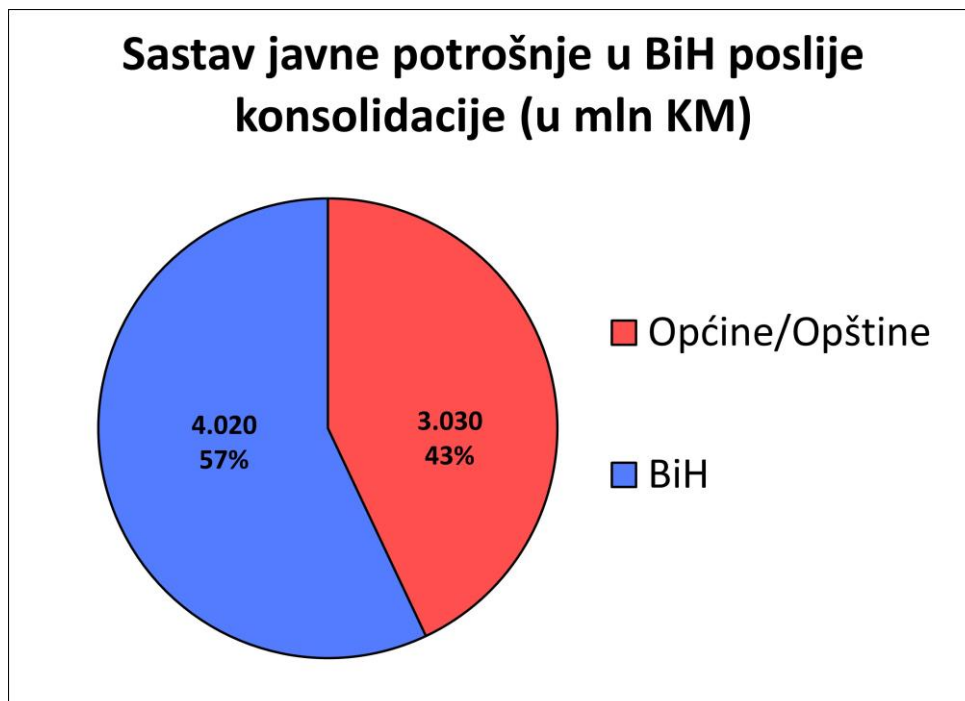
Međutim, ako potrošnja na srednjim nivoima vlasti u velikoj mjeri i naginje u korist Federacije, potrošnja na lokalnom nivou vlasti naginje – iako u puno manjoj mjeri – u korist RS-a. Troškovi plaća i tekućih grantova u općinama/opštinama u RS-u su 20 odnosno 25 posto manji nego u Federaciji, uprkos činjenici da RS prema procjenama ima 40 posto manje stanovnika. Još više upada u oči, s obzirom na različit broj stanovnika u dva entiteta, činjenica da općine/opštine u RS-u troše otprilike istu sumu novca na ukupne investicije (kapitalne grantove i kapitalne investicije) i materijalne troškove. Iz ovog proizilazi da općine/opštine u RS-u finansijski relativno bolje stoje od općina/opština u Federaciji.

Dijagram IV u donjem tekstu prikazuje iste podatke koji se nalaze u posljednja dva reda Tabele IV, dok Dijagram V prikazuje sastav vladine potrošnje po nivou vlasti nakon konsolidacije. Kao što se vidi iz dijagrama, udio općinske potrošnje u ukupnoj potrošnji vlade povećava se sa 23%, koliko iznosi danas (općine/opštine FBiH i RS, i Brčko Distrikt) na 43% nakon konsolidacije. Drugim riječima, ovi dijagrami pokazuju povećanu važnost općina/opština u strukturi vlasti BiH, što se odražava kroz njihov udio u vladinoj potrošnji, nasuprot njihovom udjelu u potrošnji kao procentu BDP-a (Tabela I u gornjem tekstu).

Dijagram IV



Dijagram V



Dijagram VI u donjem tekstu prikazuje promjenu osnovnog sastava općinskih/opštinskih prihoda, što je rezultat konsolidacije. No, dijagram je u osnovi zasnovan na rashodima, što znači da prikazuje postojeće općinske/opštinske rashode u odnosu na prihode, plus novi „prihodi“ koje će općine/opštine primiti nakon preuzimanja određenih rashoda koji se trenutno vrše na drugim nivoima vlasti. Kao što se vidi iz dijagrama, lavovski dio povećanja prihoda (rashoda) općina/opština proizilazi iz njihovih novih nadležnosti za finansiranje i upravljanje osnovnim i srednjim školama. Doista, preuzimanje novih nadležnosti u sektoru obrazovanja zahtijevat će 960 miliona KM u novim prihodima, i tvorit će 32% ukupnih rashoda općinske/opštinske vlasti nakon konsolidacije (tri četvrtine novih prihoda općina/opština). U međuvremenu, općine/opštine će primiti još 347 miliona KM prihoda za druge rashode koji su im dodijeljeni u nadležnost. Kao što smo ranije istakli, ove druge nove nadležnosti se uglavnom odnose na oblasti urbanizma i prostornog planiranja; civilne zaštite; te rada, održavanja i poboljšanja lokalnih komunalnih usluga, sporta i kulture.

Dijagram VI

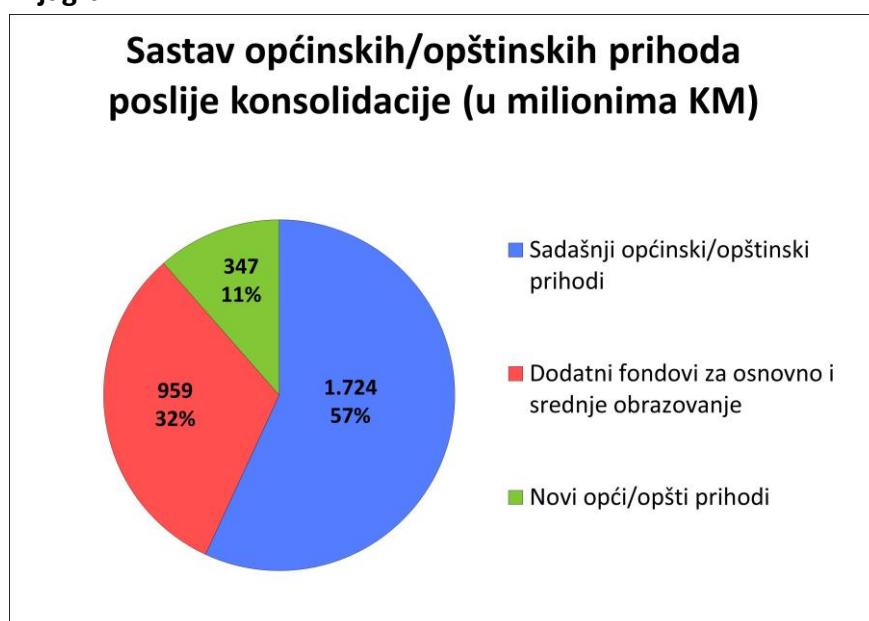


Tabela V u donjem tekstu, objašnjava u više detalja šta se zapravo dešava. Prvi stubac prikazuje postojeći sastav općinskih/opštinskih rashoda. Ovaj stubac je interesantan jer pokazuje da 35% ukupne općinske/opštinske potrošnje odlazi na kapitalne investicije i kapitalne grantove, od čega kapitalni grantovi odlaze uglavnom javnim komunalnim preduzećima. Drugih 20% se troši na tekuće grantove, u obliku (operativnih) transfera javnim komunalnim preduzećima, NVO-ima i pojedincima. Samo 24% općinskih/opštinskih rashoda se trenutno troši na plaće, 17% na materijalne troškove.

Tabela V

Sastav općinskih/opštinskih „prihoda“ i „rashoda“ danas i nakon konsolidacije (u milionima KM)								
	Općinski troškovi danas	%	Novi obrazovni fondovi	%	Novi raspoloživi prihod	%	Poslije konsolid.	%
Ukupna potrošnja na plaće	417	24%	788	82%	54	16%	1.259	42%
Materijalni troškovi	301	17%	82	9%	36	10%	419	14%
Tekući grantovi	352	20%	40	4%	99	29%	491	16%
Kapitalni grantovi	172	10%	18	2%	23	7%	212	7%
Kapitalne investicije	429	25%	32	3%	135	39%	596	20%
Pozajmice	14	1%	0	0%	0	0%	14	0%
Otplata duga	38	2%	0	0%	0	0%	38	1%

Ukupno	1.724	100%	959	100%	347	100%	3.030	100%
Procenat od ukupnog	57%		32%		11%		100%	

U drugom stupcu prikazan je ukupan iznos koji se trenutno troši na plaće i materijalne troškove osnovnog i srednjeg školstva na višim nivoima vlasti (kantoni i entiteti), kao i gotovo svi grantovi i kapitalna potrošnja koju viši nivoi vlasti trenutno dodjeljuju obrazovanju koje je niže od visokog obrazovanja. Svi troškovi za plaće i materijalne troškove osnovnog i srednjeg obrazovanja dodijeljeni su općinama/opštinama, ali mali dio grantova i kapitalnih rashoda, koje viši nivoi vlasti trenutno troše na obrazovanje, dodjeljuje se državi. Ovo je urađeno da bi se državi pružio ograničeni iznos diskrecionih sredstava za provedbu strateških ciljeva u ovom sektoru.

Više od 90 posto nadležnosti za rashode koji se dodjeljuju općinama/opštinama za osnovno i srednje obrazovanje otpada na plaće (788 miliona KM, 82%) i materijalne troškove (82 miliona KM, 8,6%). To znači da relativno mali dio onoga što se trenutno troši na ovu funkciju na višim nivoima vlasti otpada na grantove i kapitalne investicije. U Modelu su doslovce svi grantovi i kapitalne investicije koje viši nivoi vlasti trenutno troše na osnovno školstvo prebačeni općinama/opštinama (90 miliona, 10% ukupnog finansiranja za obrazovanje) kao dio transfera za obrazovanje sa jedinstvenog računa.

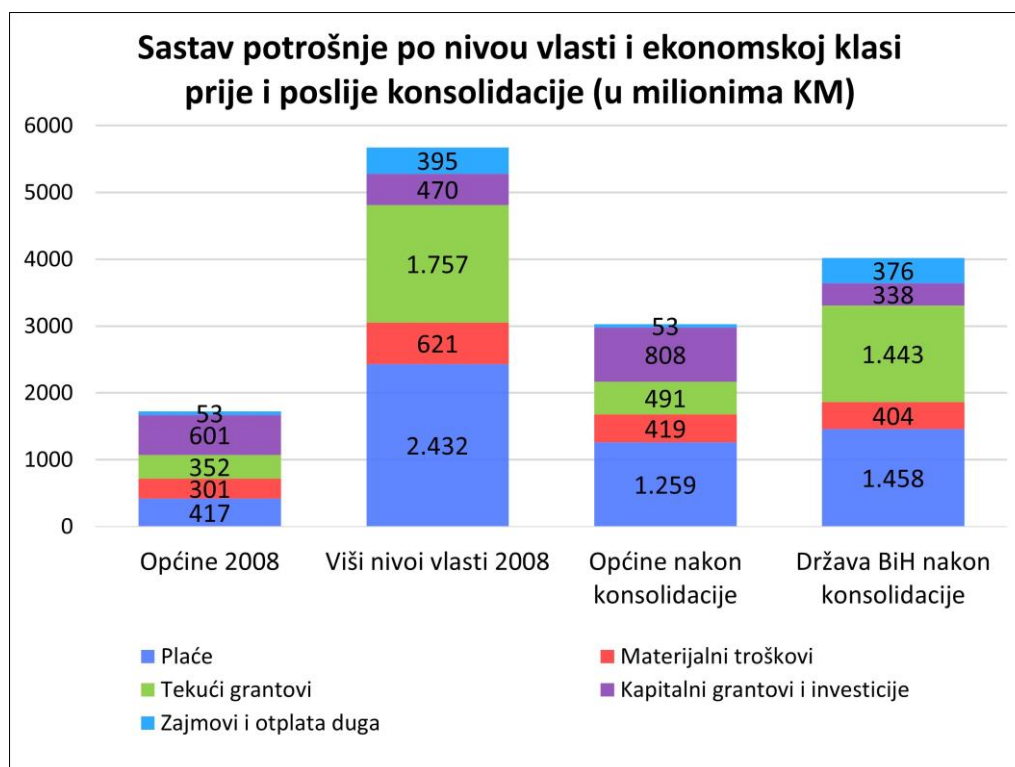
Općine/opštine će morati trošiti transfere za obrazovanje na obrazovanje. Ali, unutar sfere obrazovanja, bit će slobodne da ovaj novac troše kako budu smatrale za shodno, kao i da koriste druge općinske/opštinske prihode za poboljšanje školskog sistema. Kao rezultat toga, ako općina/opština troši manje od transfera za obrazovanje na plaće jer je izvršila konsolidaciju razreda i/ili škola, ostatak će joj više za potrošnju na poboljšanje objekata i uvjeta u kojima se drži nastava. U protivnom, ukoliko općina/opština odluči da održi postojeću mrežu škola i veličinu razreda, može se naći pod pritiskom da iskoristi druge prihode da bi pružila odgovarajuću podršku svojim školama, da bi održala odgovarajuće standarde obrazovanja, odnosno da bi išla u korak sa standardima koje uvode njeni susjedi.

Stubac u Tabeli pod nazivom "Novi raspoloživi prihod" predstavlja zbir svih drugih funkcija koje su prema Modelu dodjeljene općinama/opštinama. Kao što se može vidjeti iz Tabele, 74 posto od 347 miliona KM novih sredstava koja bi se dodijelila lokalnim vlastima, sada se troše na višim nivoima vlasti na grantove i investicije u okviru funkcija koje će postati u potpunosti općinske/opštinske, kao što je urbanizam i prostorno planiranje, održavanje i poboljšanje javnih komunalnih usluga, i podrška lokalnim institucijama kulture. Nasuprot tome, samo 16 posto ovih novih raspoloživih sredstava trenutno se troši na plaće, a samo 10 posto na materijalne troškove, uglavnom u oblasti civilne zaštite i zaštite od požara.

Posljednji stubac u Tabeli pokazuje da će nakon konsolidacije ukupni općinski/opštinski prihodi porasti sa 1,7 milijardi na preko 3 milijarde. Nakon konsolidacije, kombinirani udio općinskih/opštinskih rashoda za tekuće grantove, kapitalne grantove i investicije će opasti sa 55 posto ukupne potrošnje (stubac 1) na 43 posto (stubac 4). Za razliku od toga, potrošnja na plaće i materijalne troškove će porasti sa 41 posto na 66 posto općinskih/opštinskih rashoda. Razlog za ovo povećanje je ogroman finansijski značaj dodjeljivanja nadležnosti za plaće u prosvjeti lokalnim vlastima nakon konsolidacije.

Dijagram VI u donjem tekstu prikazuje poređenje sastava vladine potrošnje po nivou vlasti prije i poslije konsolidacije. Kao što se može vidjeti iz dijagrama, sve kategorije općinskih/opštinskih rashoda rastu nakon konsolidacije, dok sve kategorije potrošnje viših nivoa vlasti – u ovom slučaju novokonsolidirane države – opadaju. Najdramatičnija promjena je kod troškova uposlenika, uglavnom zbog već opisanog prenošenja nadležnosti za plaće u prosvjeti sa viših nivoa vlasti na općine/opštine. No, sličan i veoma važan trend može se vidjeti u diskrecionoj potrošnji. Prije konsolidacije, vlade na višem nivou kontrolirale su 2,2 milijarde KM potrošnje na investicije i kapitalne i operativne grantove; nakon konsolidacije ova brojka opada za 400 miliona na 1,8 milijardi KM, što predstavlja smanjenje od 18 posto. Nasuprot tome, prije konsolidacije općine/opštine su kontrolirale 950 miliona KM potrošnje na investicije i kapitalne i operativne grantove, dok nakon konsolidacije ova brojka raste za 350 miliona KM i iznosi 1,3 milijarde.

Dijagram VII



Ovo znači da je konsolidacija istovremeno viši nivo vlasti učinila jeftinijim, efikasnijim i manje proizvoljnim a istovremeno je i općinskim/opštinskim vlastima stavila na raspolaganje više slobodno raspoloživih sredstava da bi zadovoljile potrebe svojih građana. Ovaj Model ostvaruje čistu finansijsku uštedu u iznosu od dva posto BDP-a, radikalno smanjuje skupu fragmentiranost i višak administracije, ograničava diskrecione ovlasti viših nivoa vlasti i proširuje fiskalnu autonomiju općina/opština.

III. Koncept strukture prihoda općina/opština u konsolidiranoj BiH

Tabela VI u donjem tekstu prikazuje prihode općina/opština u RS i Federaciji u 2008. godini, kao i prihode Brčko Distrikta. Podaci za RS i Federaciju su uzeti iz izvještaja o godišnjem izvršenju budžeta koje moraju pripremiti svi nivoi vlasti (tzv. GIB obrasci), a podaci za Brčko Distrikt su pretpostavljeni jer nismo imali podatke o prihodima Distrikta.⁴³ Ukupni prihodi općinskog/opštinskog sektora (uključujući Brčko Distrikt) iznose oko 136 miliona KM manje od ukupnih rashoda koji su korišteni kao osnova za Model u prethodnom dijelu izvještaja. Iako se rijetko dešava da prihodi i rashodi u potpunosti ponište ovu razliku – koja iznosi 8,5% ukupnih prihoda – ovo je ipak dosta visoko i ne može se lako objasniti.⁴⁴

Tabela VI

Struktura općinskih/opštinskih prihoda u 2008. (u milionima KM)							
Vrsta prihoda	RS 2008.	% od ukupnog	FBiH 2008.	% od ukupnog	Brčko 2008. (pretpost. podaci)	Ukupni opć. prihodi u 2008. sa Distrikatom	% od ukupnog
Zajednički porez na plaće	45,9	7%	74,1	10%	14,4	134,4	8%
Imovinski i drugi porezi	31,5	5%	94,2	12%	12,7	138,5	9%
Prihod sa jedinstvenog računa	317,0	50%	201,4	26%	62,2	580,7	37%
Prihod od imovine	34,3	5%	95,1	12%	15,5	145,0	9%
Takse i naknade	147,1	23%	154,4	20%	34,7	336,2	21%
Operativni grantovi	14,9	2%	123,2	16%	16,6	154,7	10%
Prodaja imovine	19,4	3%	14,8	2%	4,1	38,2	2%
Kapitalni grantovi	30,1	5%	19,3	2%	5,9	55,3	3%
Ukupno	640,2	100%	776,6	100%	170,0	1.586,8	100%

⁴³ Da bismo izvukli pretpostavljene vrste prihoda za Brčko, pomnožili smo ukupne rashode Distrikta - umanjene za potrošnju na fond za zdravstvo – sa udjelom svakog tipa prihoda u ukupnim prihodima općina/opština FBiH i RS.

⁴⁴ To se vjerovatno djelimično može objasniti vrlo lošim izvještavanjem o prihodima nekih lokalnih vlasti, uključujući i prihod prenesen iz prethodne godine, a djelimično i rashodima koji su nastali, ali nisu plaćeni (neizvršena plaćanja).

Najveće razlike u sastavu općinskih/opštinskih prihoda između RS i Federacije nalaze se u daleko većem udjelu (općih) prihoda koje općine/opštine u RS dobivaju sa jedinstvenog računa i daleko nižem udjelu (namjenskih) prihoda koje dobivaju iz operativnih grantova od viših nivoa vlasti. U skladu sa zakonom (ako ne i sa praksom), lokalne vlasti u RS trenutno imaju više finansijske autonomije nego isti nivo vlasti u Federaciji.

Kao što je ranije opisano, Model pretpostavlja da će nakon konsolidacije općine/opštine biti u potpunosti odgovorne za finansiranje i upravljanje osnovnim i srednjim školama. Model također pretpostavlja da bi u cilju finansiranja ove nove nadležnosti općine/opštine morale dobiti isti iznos sredstava koji viši nivoi vlasti trenutno troše na školstvo ispod nivoa visokog obrazovanja. Tokom 2008. godine, to je iznosilo oko 960 miliona KM. Slično tome, mi u Modelu pretpostavljamo da će obrazovanje ostati – kao što je to slučaj u većini zemalja – zajednička nadležnost: vlada na državnom nivou će uspostavljati standarde i pružati lokalnim vlastima veliku većinu sredstava koja su im potrebna za vođenje škola, ali će lokalne vlasti imati slobodu pridodavanja dodatnih prihoda ovom sektoru i upravljanja školama onako kako smatraju da je potrebno, sve dok ispunjavaju zadate standarde.

U skladu sa ovim pretpostavkama, lokalne vlasti bi primile namjenski transfer sa jedinstvenog računa za osnovno i srednje obrazovanje. Ukupna vrijednost transfera bila bi definirana zakonom kao procenat jedinstvenog računa čime bi se osiguralo da sredstva za obrazovanje rastu sa rastom ekonomije u cjelini. Istovremeno, sredstva ovog transfera sa jedinstvenog računa bi se općinama/opštinama dodjeljivala u skladu sa formulom. Osnovni element za uspostavljanje formule bio bi broj učenika koji pohađaju nastavu u određenoj općini/opštini. Ova bi formula, međutim, bila ponderirana da bi se uzeli u obzir različiti troškovi edukacije različitih vrsta učenika (npr. učenika sa posebnim potrebama), u različitim vrstama škola (npr. osnovnim, srednjim, zanatskim) kao i u različitim vrstama demografskih sredina (npr. ruralne i urbane sredine). Očigledno nije moguće u okviru ovog dokumenta definirati tu formulu, ali se određeni osnovni efekti novog sistema mogu ispitati.

Tabela VII u donjem tekstu predstavlja tekuću potrošnju na osnovno i srednje obrazovanje svih viših nivoa vlasti u RS i Federaciji danas. Ova Tabela ne uključuje sredstva koja lokalne vlasti troše na obrazovanje.⁴⁵ Kao što se vidi iz Tabele, vlade na višem nivou u Federaciji troše oko 250 KM više po učeniku na osnovno i srednje školstvo nego što je to slučaj sa vladom RS.

⁴⁵ U RS, lokalne vlasti su zakonski nadležne za održavanje objekata u kojima se nalaze srednje škole, ali ne i osnovne škole. U Federaciji, lokalne vlasti u Kantonima 7 i 8 plaćaju održavanje i osnovnih i srednjih škola dok u svim drugim kantonima, barem teoretski, kantoni su ti koji pokrivaju ove troškove.

Tabela VII

Tekuća potrošnja na osnovno i srednje obrazovanje			
	Rashodi osnovnih i srednjih škola	Učenici u osnovnim i srednjim školama	Rashodi po učeniku
RS	257.601.922	162.928	1.581
FBiH	634.940.023	346.402	1.833
BiH	892.541.945	509.330	1.752

Tabela VIII u donjem tekstu prikazuje osnovne dimenzije novog transfera za obrazovanje. Transfer bi bio definiran u iznosu od 19,5 posto sredstava sa jedinstvenog računa da bi se dobio ne samo iznos od 892 miliona, koliko trenutno troše viši nivoi vlasti, već dodatnih 66 miliona u grantovima koje trenutno na obrazovanje troše različita ministarstva obrazovanja (ukupno 959 miliona). Ono što je najvažnije i što se može vidjeti iz Tabele, osnovna norma po učeniku (bez ponderiranja) za obrazovanje u cijeloj BiH bi se povećala sa 1.752 (Tabela VII u gornjem tekstu) na 1.883 KM, što predstavlja povećanje za 50 KM u odnosu na trenutno stanje u Federaciji, i povećanje za više od 300 KM u RS.

Tabela VIII

Vrijednost obrazovnog transfera kao % jedinstvenog računa i po učeniku				
	% jedinstvenog računa	Vrijednost u KM	Broj učenika	Norma po učeniku
BiH	19,5%	959.314.875	509.330	1.883

Model također predviđa povećanje općinskih/opštinskih prihoda za dodatnih 347 miliona KM da bi se pokrili troškovi funkcija koje sada plaćaju viši nivoi vlasti i koje će biti prebačene na lokalne vlasti. Model također pretpostavlja da mnogi tekući grantovi koje lokalne vlasti primaju – uglavnom u Federaciji – trebaju biti transformirani iz namjenskih grantova u opće prihode.

Ovo, međutim, pokreće pitanje kako bi se ovi opći prihodi trebali osigurati lokalnim vlastima. Naš osnovni odgovor jeste da ove dodatne opće prihode treba lokalnim vlastima dodijeliti na dva načina: putem povećanja udjela općina/opština u prihodu koji se ostvaruje u cijeloj državi od poreza na dohodak građana; i putem povećanja udjela u sredstvima za opću upotrebu koja trenutno primaju sa jedinstvenog računa. Za potrebe ovog Modela, pretpostavili smo da će sve lokalne vlasti primiti 50 posto prihoda od poreza na dohodak građana koji se prikupi unutar njihove teritorijalne nadležnosti (što predstavlja povećanje sa 25 posto u RS i 34,4 posto u Federaciji) i da će više od polovine sredstava koja lokalne vlasti trenutno primaju u vidu operativnih grantova biti konvertirano u opće prihode. Tabela IX u donjem tekstu prikazuje efekte ovih promjena u KM.

Tabela IX

Poređenje općinskih/opštinskih prihoda prije i poslije konsolidacije (u milionima KM)			
Vrsta prihoda	Ukupni općinski prihodi u 2008. (sa Brčko Distriktom)	Općinski prihodi poslije konsolidacije	Konsolidirane općine (u odnosu na 2008.)
Zajednički porez na plaće	134	202	+68
Imovinski porezi	119	119	0
Ostali porezi	22	22	0
Prihodi sa jedinstvenog računa	581	937	+356
Prihodi od imovine	145	145	0
Takse i naknade	324	324	0
Ostali neporeski prihodi	14	14	0
Operativni grantovi	155	77	-77
Prodaja imovine	38	38	0
Kapitalni grantovi	55	55	0
Transfer za obrazovanje	0	959	+959
Ukupno	1.587	2.893	+1.306

Ukupni prihodi lokalnih vlasti uvećavaju se za 1,3 milijarde KM, od čega 959 miliona dolazi iz novog transfera za obrazovanje, 347 miliona iz kombiniranog povećanja dijela sredstava od poreza na dohodak građana i sa jedinstvenog računa minus operativni grantovi koje smo konvertirali u opće prihode da bismo smanjili diskrecione ovlasti države. Ostavili smo, međutim, trenutni nivo kapitalnih grantova neizmjenjenim zbog toga što će u sektoru općina/opština i dalje biti investicija za čiju će realizaciju lokalnim vlastima trebati određena podrška. Također vrijedi spomenuti da bi nakon konsolidacije trebali porasti i vlastiti prihodi lokalnih vlasti, posebno u Federaciji, gdje je upotreba zemljišta i izdavanje građevinskih dozvola često pod kontrolom kantonalnih organa.

Tabela X u donjem tekstu prikazuje poređenje procenata sa jedinstvenog računa koji su općine/opštine – uključujući i Brčko Distrikt – primile 2008. godine (5,80 milijardi KM) sa udjelom koji bi primile nakon konsolidacije i u skladu sa pretpostavkama koje su prikazane u donjem tekstu. Kao što se može vidjeti iz Tabele, udio sredstava sa jedinstvenog računa koji bi primile sve općine/opštine – uključujući Brčko Distrikt – porastao bi sa 11,8 posto na 19 posto. Ovo povećanje bi uvećalo prosječni opći grant po glavi stanovnika za lokalne vlasti sa trenutnog nivoa od 151 KM po osobi na 244 KM po osobi. Za općine/opštine u RS prosječno povećanje po glavi stanovnika iznosilo bi oko 24 KM po osobi odnosno 10% više od sadašnjeg nivoa. U Federaciji, gdje lokalne vlasti trenutno dobivaju mnogo više prihoda iz namjenskih

grantova, a mnogo manje sa jedinstvenog računa, ova promjena bi bila daleko dramatičnija: općinski/opštinski prihod *per capita* iz komponente općeg granta sa jedinstvenog računa bi se gotovo utrostručio, odnosno povećao sa 87 KM na 244 KM po glavi stanovnika.

Tabela X

Opći grant kao % jedinstvenog računa			
	KM	% jedinstvenog računa	Per Capita KM
RS	317.022.597	6,4%	220
FBiH	201.435.894	4,1%	87
Brčko (pretpostavljen*)	62.209.647	1,3%	16
Ukupno danas (sa Brčko Distrikom)	580.668.138	11,8%	151
Ukupno nakon konsolidacije	937.120.244	19,0%	244

*S obzirom da nismo uspjeli dobiti podatke za prihode Brčko Distrikta, udio Distrikta u sredstvima sa jedinstvenog računa ovdje je pretpostavljen. Iznos prikazan u Tabeli manji je od stvarne vrijednosti dijela sredstava koji pripada Brčkom.

Međutim, kao što je bio slučaj i sa obrazovnim transferom po učeniku, modeliranje raspodjele općeg transfera pojedinačnim lokalnim vlastima nije moguće uraditi u okviru ove analize. Ovaj problem je analogan problemu definiranja konkretnih koeficijenata koji se koriste za ponderiranje formule po učeniku, o kojoj smo ranije govorili. Ali u ovom slučaju, formula bi trebala uzeti u obzir ne samo relativne troškove pružanja različitih usluga u različitim općinama/opštinama već, prije svega, relativno materijalno stanje samih općina/opština. Drugim riječima – i kao što se to radi danas i u Federaciji i u RS – dio sredstava sa jedinstvenog računa koji prima određena vlast prilagođava se koeficijentima koji su osmišljeni kako bi se osiguralo da siromašnije jedinice dobiju dodatna sredstva. Ključni element u definiranju ove formule bilo bi osiguravanje horizontalnog izjednačavanja prihoda lokalnih vlasti, tako da siromašnije općine/opštine i nerazvijene regije dobiju dovoljno sredstava da bi mogle pružati adekvatne javne usluge i razvijati se.

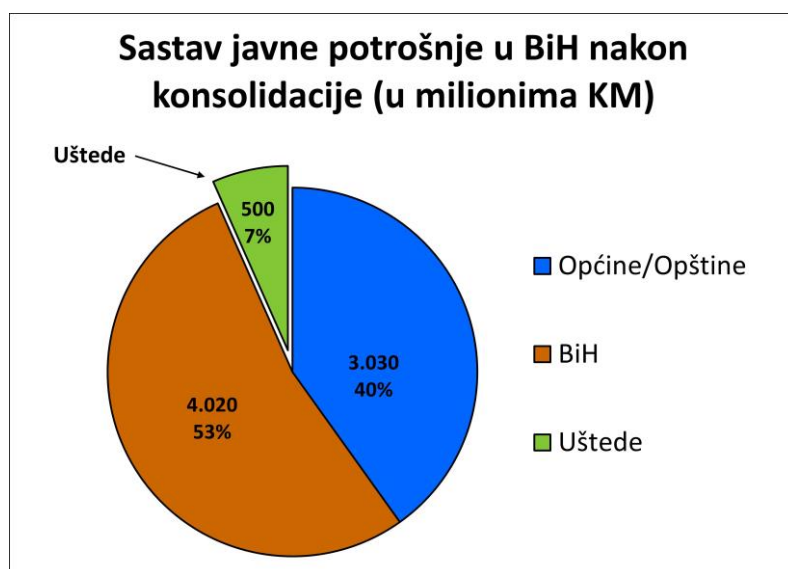
Štaviše, ukoliko bi se ukupni nivo izjednačavanja koji je moguće postići putem direktne primjene formule smatrao nedovoljnim, određeni dio iznosa od pola milijarde KM ušteda koje bi bile generirane ovim Modelom mogao bi se ostaviti na stranu kao odvojeni fond za razvoj infrastrukture u nerazvijenim općinama/opštinama. Svrha ovog fonda bi bila da pruži kapitalne grantove općinama/opštinama čija postojeća infrastruktura značajno zaostaje za infrastrukturom u drugim općinama/opštinama.

Dodatak I

Napomena o porijeklu ušteta generiranih Modelom

Kao što je opisano u Izvještaju i pratećim metodološkim napomenama, Model generira finansijske uštete u iznosu od 500 miliona KM. Od ovog iznosa, 83 miliona potiče iz ušteta za koje očekujemo da će nastati zbog administrativne konsolidacije fondova. Ove uštete će nastati iz konsolidacije administrativnih troškova 27 različitih fondova u 3 fonda; državni fond zdravstvene zaštite, državni fond penzijskog osiguranja i državni fond za zapošljavanje. Drugim riječima, nijedna ušteta za koju očekujemo da će biti ostvarena konsolidacijom fondova ne dolazi iz smanjenja obima sredstava koja se trenutno troše na davanja po osnovu zdravstvenog, penzionog i osiguranja od nezaposlenosti.

Preostalih 417 miliona ušteta predstavlja iznos novca koji smatramo da se može uštedjeti nakon što se sva postojeća vladina potrošnja raspodjeli ili na državnu vladu ili na općine/opštine putem konsolidacije. Donji dijagram prikazuje ovaj ukupni iznos ušteta (sa fondovima) u odnosu na ukupnu vladinu potrošnju (bez fondova) nakon konsolidacije.



Donja Tabela prikazuje porijeklo ušteta po vrsti ekonomskog rashoda. Ova Tabela, poput Tabele V, u ovom izvještaju, mora se tumačiti sa oprezom, posebno u pogledu stubaca koji se odnose na općine/opštine. Ovo je stoga što Tabela prikazuje iznos novca koji smo uzeli iz različitih ekonomskih kategorija rashoda i dodijelili državi i općinama/opštinama kao prihode i uštedama kao uštete. Kao takve, vodoravne stavke za državu i općine/opštine ne bi se trebale shvaćati kao vrste prihoda. Zapravo, prema Modelu, i kao što smo objasnili u tekstu, velika većina tekućih grantova, kapitalnih grantova i investicijskih sredstava koja će ići općinama/opštinama više neće biti u vidu grantova već ili kao dio transfera sa jedinstvenog računa na bazi formule ili kao novi prihod ostvaren putem većeg udjela u prihodima od poreza na dohodak građana.

Ono što Tabela jasno prikazuje jeste da će 58 posto svih ušteda nastati smanjenjem troškova za plaće i materijalne troškove suvišnih institucija vlasti (34 posto plaća, 24 posto materijalnih troškova), a 42 posto od tog iznosa će doći iz smanjenja diskrecione potrošnje koja je povezana sa ovim viškovima (tekući grantovi 22 posto, kapitalni grantovi i investicije 20 posto).

Porijeklo ušteda po ekonomskoj klasifikaciji rashoda (u milionima KM)					
	Država	Općine/Opštine	Ukupno	Uštede	% ušteda
Ukupna potrošnja na plaće	1.458	1.259	2.717	172	34%
Materijalni troškovi	404	419	823	120	24%
Tekući grantovi	1.443	491	1.934	111	22%
Kapitalni grantovi i investicije	338	808	1.147	99	20%
Pozajmice	34	22	56		0%
Otplata duga	342	30	373	0	0%
Ukupno	4.020	3.030	7.050	501	100%
Procenat od ukupnog iznosa	57%	43%	100%	7%	

Dodatak II

Na šta potrošiti uštedeno?

Prelazak na Model rezultirao je određenim iznosom ušteda u različitim sektorima. Najvažnije pitanje je kako na najbolji način iskoristiti potencijalne uštede i kojim se ciljevima može stremiti kod korištenja prilike koju ova reforma pruža. Ovdje ćemo navesti nekoliko ideja kojima se podstiče najefikasnije i najproduktivnije korištenje ušteda.

Kampanja za smanjenje vladinog sektora – ovaj pristup podrazumijeva vraćanje na Model i odlučivanje o tome koje javne prihode smanjiti kako bi se reduciralo poresko opterećenje za građane te o tome koji bi se ciljevi postigli. Naprimjer, uvođenjem PDV-a s nekoliko stopa omogućilo bi se manje poresko opterećenje osnovnih roba, što bi u teoriji dovelo do toga da najsiromašnijim građanima na raspolaganju ostane veći prihod. S druge strane, ako bi se odlučilo da se smanje doprinosi, smanjilo bi se opterećenje za poslodavce i podstaklo zapošljavanje pošto bi radna snaga na taj način pojeftinila, što bi eventualno BiH učinilo konkurentnijom u privlačenju potencijalnih investitora (kako domaćih tako i stranih).

Reforma penzionog sektora – penzioni sistemi u BiH još uvijek u velikoj mjeri zavise od modela “plaćanje u hodu”, koji je s obzirom na sve starije stanovništvo i nisku stopu

zaposlenosti doveo do toga da penzioni sistem trenutno stene pod teretom broja penzionera koje trenutno zaposleni moraju izdržavati. Korištenje ušteda za kreiranje programa podrške za transformaciju sadašnjeg sistema u drugačiji sistem (koji god da bude odabran) omogućio bi prelazni period od najmanje jedne decenije u kojem bi se sa sistema koji funkcioniše isključivo po principu “plaćanje u hodu” prešlo na neki drugi sistem.

Ubrzana otplata javnog duga – javni dug u BiH dramatično se povećao u zadnjih godinu dana zbog posljedica svjetske krize pa se zemlja značajno zadužila kod MMF-a kako bi pokrila potrebe na polju javnih rashoda u tom periodu. Uštede se mogu iskoristiti za smanjenje zaduženja zemlje te otvaranje prostora da se zemlja umjesto toga zadužuje u svrhu javnih investicija.

Reforma sistema zdravstvene zaštite – sistem pružanja zdravstvene zaštite mnogi smatraju noćnom morom za svakog pacijenta koji je dovoljno neoprezan da se razboli i ima potrebu za tim uslugama. Uštede bi se mogle iskoristiti za nastojanja da se reformiraju javni sistemi zdravstvene zaštite i poboljša kvalitet onoga što građani dobivaju.

Programi za pomoć otpuštenim uposlenicima u javnom sektoru – uštede su djelimično napravljene otpuštanjem jednog broja uposlenika u javnom sektoru, te bi se, osim otpremnine na koju oni imaju pravo prema zakonu, dio ušteda mogao iskoristiti za finansiranje kratkoročnih programa putem kojih bi se novootpuštenim uposlenicima pomoglo ili da osnuju vlastitu firmu ili da se prekvalificiraju kako bi mogli naći posao na drugom mjestu. Isto tako bi se mogao primijeniti trik sličan onome što je urađeno kada su otpušteni uposlenici entitetskih Ministarstava odbrane – jednokratna isplata u gotovini za sve one koji prihvate da napuste posao u javnom sektoru, u kombinaciji s programima putem kojih će se ponuditi smjernice o najboljem načinu da se ta sredstva iskoriste (IOM je u to vrijeme bio vrlo angažiran na pružanju stručnih savjeta i pomoći).

Programi javnih investicija – i konačno, uštede bi se mogle iskoristiti za brže djelovanje po usaglašenim prioritetima u oblasti javnih investicija, koji zahtijevaju značajna sredstva. Jedan od takvih primjera je koridor V-C, a drugi primjeri mogu biti investicije kao što je korištenje ekološke tehnologije u javnom sektoru, te investicije u oblasti odlaganja otpada i vodosnadbijevanja širom BiH.

Metodološke napomene

Prikupljanje i organiziranje podataka u svrhu izrade Modela predstavljalo je dug proces koji se sastojao iz nekoliko koraka, od kojih je svaki nosio svoje izazove i pitanja koja je trebalo riješiti.

Takva pitanja bila su neizbježna s obzirom na kompliciranu strukturu zemlje, u kojoj postoje dva zvanična kontna plana u entitetima (Federaciji BiH – FBiH – i Republici Srpskoj – RS) i dva nezvanična (u Brčko Distriktu – BD i za državu BiH), što dovodi do razlika u računovodstvu i prikazivanju informacija i što je otežalo konsolidiranje podataka. Jedan od najvećih problema jeste nedostatak transparentnosti, što nas je prisililo da se okrenemo izvorima trećih strana u cilju pribavljanja informacija o izvršenju budžeta različitih vlada i fondova. Iako to nije bio cilj ove naše aktivnosti, dokumentirali smo te poteškoće i detaljnije ih opisali u posebnom aneksu.

Prvi korak – prikupljanje podataka

Izvori informacija bili su:

- dokumenti o izvršenju budžeta pojedinačnih vlada obuhvaćenih analizom,
- usvojeni budžet FBiH, godišnji izvještaji o izvršenju budžeta za općine/opštine koje sastavljaju entitetska Ministarstva finansija,
- konsolidirani izvještaji za 2008. godinu Odjela za makroekonomsku analizu (OMA) Uprave za indirektno oporezivanje,
- izvještaji Centralne banke o vladinim finansijama i izvještaji objavljeni na Internet stranicama entitetskih fondova za zdravstveno i penziono osiguranje i zapošljavanje.

Što se tiče statističkih informacija (npr. procjena BDP-a, broja učenika i građana), tu smo se oslanjali na Agenciju za statistiku BiH i entitetske Zavode za statistiku.

Jedan od najvećih problema s kojima smo se susreli bio je nedostatak informacija o rashodima za vanbudžetske fondove (zdravstveno, penziono, boračka prava i zapošljavanje). Dok je federalni Fond zdravstvenog osiguranja na svojoj Internet stranici objavio detaljne informacije o svojim rashodima, te rashodima kantonalnih fondova, to se ne može reći za bilo koji od ostalih vanbudžetskih fondova u zemlji, o kojima je u javnosti bilo dostupno izuzetno malo informacija. U nekim slučajevima, kao što su fondovi penzionog osiguranja, ovi izvori objavili su informacije o isplati penzija, ali nije bilo informacija o stvarnoj finansijskoj situaciji u samom fondu. Fond zdravstvenog osiguranja RS-a je, naprimjer, objavio samo informacije o rashodima, kao što su primarna i sekundarna zdravstvena zaštita, dok više

detalja o samom fondu, ili konkretnim izdvajanjima prema ekonomskim klasama, nije bilo dostupno.

Osim što smo koristili informacije fondova, pokušali smo doći i do detaljnijih informacija putem kontakata s drugim međunarodnim organizacijama koje rade u ovim oblastima (kao što je Svjetska banka), ali smo ustanovili da fondovi ni prema njima nisu bili susretljiviji u pogledu informacija.

I konačno, u svrhu analiziranja finansija vanbudžetskih fondova, oslanjali smo se na informacije koje je prikupila Centralna banka (a koje smo dobili od Svjetske banke). Zbog lošeg kvaliteta (i kvantiteta) raspoloživih podataka nije bilo moguće napraviti detaljniju analizu njihovih rashoda. Iako je korištenje podataka Centralne banke BiH za popunjavanje praznina neophodno, ono ima svoje nedostatke. Pošto su kapitalne investicije, zaduženje i nabavka nefinansijskih sredstava (investiranje u dionice kompanija, ili posuđivanje) prikazane kao neto vrijednost, ne može se sa sigurnošću reći koliki su *stvarni rashodi* fondova u ovim kategorijama. U svrhu konzistentnosti podataka, informacije Centralne banke korištene su za sve vanbudžetske fondove (penziono, zapošljavanje, zdravstveno i Fond za dječiju zaštitu RS-a).

Osim ove jasne nedostupnosti podataka o različitim fondovima, nismo mogli pronaći ni dovoljno informacija u određenim oblastima u dokumentima o izvršenju budžeta pa smo te praznine u podacima morali premostiti uz pomoć niza pretpostavki.

Potpuno su nedostajale informacije o broju zaposlenih u javnom sektoru u RS-u (kako u budžetskim institucijama tako i u fondovima), Kantonu 1, Kantonu 3 i pojedinim općinama/opštinama u oba entiteta.

Da bismo prevazišli ovaj nedostatak podataka, izračunali smo prosječan broj uposlenika (tamo gdje smo imali te podatke), te u pokušaju da procijenimo broj uposlenika izabrali određeni prosjek za vlade koje nisu dale te informacije.

Iako je prosječna plaća jedan od načina za utvrđivanje broja uposlenika, ovaj metod daleko je od idealnog pošto su neke funkcije unutar vlade bolje plaćene od drugih. Tako možemo pretpostaviti da naše brojke vjerovatno negativno utiču na broj prosvjetnih radnika (oni sigurno imaju niže plaće) a pozitivno na uposlenike u ministarstvima (koji su obično bolje plaćeni), što će biti faktor koji će iskriviti svaku analizu koja kao ulazni podatak uzima broj uposlenika. Međutim, to iskrivljivanje u prosjeku ne bi trebalo biti previše ozbiljno.

Drugi korak – organiziranje i sortiranje podataka

Nakon prikupljanja svih raspoloživih podataka donesen je niz odluka, pri čemu općinski/opštinski sektor nismo dirali nego su svi njihovi tekući rashodi jednostavno preuzeti u

Modelu i uključeni kao dio rashoda općinskog/opštinskog sektora. Budžet BD dotaknut je samo u vrlo malom broju oblasti u kojima se prema Modelu funkcije moraju centralizirati da bi bile efikasnije i ujednačenije (npr. zdravstveno i penziono). Svi ostali dijelovi budžeta BD tretirani su na isti način kao i ostale općine/opštine (tj. ostali su netaknuti).

Sredstva iz državnog budžeta, entiteta, kantona i dijelova budžeta BD preraspodjeljena su na dva nivoa predviđena Modelom – općine/opštine i državu.

Svaki od analiziranih budžeta organiziran je na isti način, pri čemu su bruto plaće i naknade uposlenih sažeti tako da obuhvataju neto plaće, doprinose i sve beneficije, kako bi se dobio tačniji iznos bruto plaća i naknada po uposleniku. Javna uprava često isplaćuje male plaće, ali i često povećava primanja uposlenika putem beneficija i naknada za rad u komisijama.

Sistemi doprinosa u entitetima se razlikuju, pri čemu način na koji su entiteti prikazali informacije o bruto plaćama i naknadama uposlenih sa svim njihovim komponentama nije bio dovoljan za razlikovanje stvarnih plaća od doprinosa i beneficija. Ova praznina u informacijama za posljedicu je imala to što nismo mogli napraviti jedinstvenu platnu ljestvicu za nove institucije. Neke oblasti će možda na kraju trebati skresati, dok će druge biti potrebno povećati kako bi se osiguravalo odgovarajuće pružanje usluga u javnom sektoru.

Oblast grantova zahtijevala je nekoliko prilagodbi. Kao prvo, klasa “ostali grantovi” ustvari se koristi za označavanje otplate unutrašnjeg duga, uključujući i deviznu štednju, te neke druge materijalne troškove. Rashodi u toj klasi premješteni su u otplatu duga i/ili materijalne troškove. Kao drugo, izvještaj o izvršenju budžeta FBiH nije informacije o grantovima podijelio po klasama, nego se samo navode ukupni iznosi. Usvojeni budžet je tako korišten za utvrđivanje procjena rashoda za grantove u smislu podjele po različitim kategorijama grantova, pošto su ukupni iznosi dati u izvještaju o izvršenju. I konačno, pošto nam je cilj bio da sve informacije o javnim rashodima konsolidiramo na jednom mjestu, bilo je neophodno isključiti grantove za ostale nivoe vlasti i fondove kako bi se izbjeglo dvostruko obračunavanje. U donjoj tabeli dati su iznosi grantova za ostale nivoe vlasti koji su isključeni iz konsolidacije.

Vlada	Tekući grantovi	Kapitalni grantovi
Republika Srpska	230.259.946	145.491
Federacija	167.583.874	14.129.809,95
Kanton 1	606.249	5.162.226
Kanton 2	2.696.767	
Kanton 3	4.886.025	4.774.412

Kanton 4	6.269.098	609.936
Kanton 5	5.225.495	285.000
Kanton 6	9.673.673,25	
Kanton 7	6.673.639	120.720
Kanton 8	5.516.872	466.000
Kanton 9	45.596.651	9.547.382
Kanton 10	2.679.289	194.063
Brčko Distrikt	200.000	
Ukupno	487.867.578	35.314.441

Napomena: Neki od transfera između različitih nivoa vlasti klasificirani su kao transferi pojedincima i NVO-ima, pri čemu klase nisu odgovarale opisu (npr. transfer penzionom fondu klasificiran je kao transfer pojedincima). U slučajevima gdje smo iz opisa mogli identificirati grant za drugi nivo vlasti (kao u datom primjeru), on je i tretiran kao takav.

Treći korak – podjela rashoda po funkcijama

Nakon ovog prečišćavanja i konsolidiranja informacija unutar pojedinačnih budžeta, bilo je neophodno pokušati podijeliti rashode po funkcijama kako bi se stekla jasna predstava o iznosu javnih sredstava koja se troše na svaku pojedinu funkciju i instituciju. Podjela po funkcijama urađena je u skladu s klasifikacijom COFOG (Classification of the Functions of Government – Klasifikacija funkcija vlasti), koju je Odjel za statistiku Ujedinjenih nacija objavio u svom Registru klasifikacija. Pri utvrđivanju institucionalne organizacije rukovodili smo se državnim budžetskim institucijama kao polaznom osnovom za podjelu po funkcijama.

Podjela po funkcijama predstavljala je izazov zbog toga što je svaka vlada funkcije grupirala zajedno u različite institucije. Morali smo odlučiti o tome kako ih podijeliti pošto nije bilo dostupnih informacija o stvarnoj podjeli poslova unutar pojedinačnih institucija. Naprimjer, u slučajevima gdje je obrazovanje vezano s kulturom i sportom, pretpostavljeno je da je veći dio institucije posvećivao vrijeme obrazovanju a da su manji dijelovi otpadali na kulturu i sport. Kompletan spisak s podjelom institucija prikazan je u Aneksu.

Četvrti korak – redefiniranje funkcionalnih rashoda u skladu s Modelom

Nakon što smo izvršili raspodjelu po funkcijama i institucijama, sljedeći korak u procesu bio je da pogledamo sve institucije koje trenutno postoje na različitim nivoima vlasti kako bismo vidjeli kako se one mogu spojiti unutar određene funkcije prema Modelu upravljanja s dva

nivoa. Nakon što smo to završili, počeli smo spajati i sortirati funkcije u institucijama prema Modelu.

Institucije koje su ranije uspostavljene na centralnom državnom nivou za vršenje zadataka za koje nije postojalo ministarstvo objedinjene su u novim ministarstvima za odgovarajuću funkciju ili izbrisane, a određeni broj institucija koje su ranije postojale na nižim nivoima je uklonjen jer se smatralo da će se njihovi zadaci vršiti unutar novih ministarstava. I konačno, reorganizacija unutar funkcionalnog ustroja napravljena je u skladu s Modelom pošto su neke funkcije objedinjene unutar jednog ministarstva.

U slučajevima gdje je određenu funkciju trebalo prebaciti na viši nivo ili objediniti na državnom nivou, procjena obima posla i potencijalnih ušteda pravljena je na osnovu obima posla i postojanja sadašnjih struktura u budućnosti. Naprimjer, policijska funkcija u potpunosti je prebačena na državni nivo, a nisu pretpostavljene nikakve uštede jer bi funkcija trebala biti prebačena u istom obimu i bila bi zadržana regionalna infrastruktura. U nekim slučajevima smo se suzdržali od pravljenja ušteda, s obzirom na nedovoljna izdvajanja u datom sektoru. Naprimjer, Ministarstvo zdravlja zadržava sve trenutne rashode za svoj budući rad.

Jedan broj institucija, kao što je novo Ministarstvo obrazovanja i kulture, rješavan je u tri dijela. Jedan dio je objedinjen da bi vršio tu funkciju na državnom nivou, što je u ovom slučaju došlo iz dijela tekućih rashoda koji otpada na obrazovanje. Smanjeni administrativni kapaciteti omogućili su da neka od ovih sredstava budu raspoređena u uštede. I konačno, općine/opštine će dobiti sredstva za svoj učinak u ciljnoj oblasti. U ovom slučaju, veliki dio sadašnjih izdvajanja za kulturu bit će dodjeljen općinama/ opštinama.

Međutim, u slučajevima gdje je određena funkcija ili institucija prebačena na viši, državni nivo radi izvršenja zadatka za koji se smatralo da ne zahtijeva ukupnu sumu sredstava koja se za tu funkciju izdvaja u sadašnjoj strukturi (kao što je to bio slučaj s Ministarstvom finansija i trezora), pretpostavljen je određeni iznos ušteda zahvaljujući povećanju efikasnosti. Pored prostih dobitaka u smislu veće efikasnosti, također smo procjenjivali da li je za određenu funkciju u vladi bilo dovoljno resursa, što je podrazumijevalo da je zadatak koji vrše sadašnje institucije dovoljno sličan da postoji značajan višak administrativnih kapaciteta kada se ta funkcija vrši na efikasniji način. To su bile institucije kod kojih smo pretpostavili značajne uštede.

Ukoliko je određenu funkciju (ili neke njene elemente) u budućnosti trebala vršiti općinska/opštinska vlast, pretpostavili smo da u dijelu koji ide na donji, općinski/ opštinski nivo neće biti ušteda (naprimjer, osnovno i srednje obrazovanje).

Grantovi i kapitalne investicije procjenjivani su odvojeno od administrativnih kapaciteta. Ovo je rađeno za svaku funkciju i svaku instituciju ponaosob, imajući u vidu značaj date funkcije.

U nekim slučajevima čak iako smo znali da bi moglo biti potencijalnih ušteda, nismo donosili takvu odluku. Uvjereni smo da se u okviru ovih brojki mogu napraviti značajne uštede, što zavisi od odluka na polju javne politike. Ali najbolje je kreatorima politike koji su odgovorni javnosti prepustiti da odluče kako riješiti brojna pitanja u okviru određenih funkcija.

Ovaj pristup nepretpostavljanja ušteda primijenili smo u nekoliko oblasti. Prva i najveća stavka troškova u javnim budžetima danas je socijalna zaštita. Grantovi se daju za boračku populaciju i u svrhu socijalne zaštite (zaštita siromašnih, penzionera, te porodica s djecom, invalida itd.). Najveći dio rashoda za grantove u ovoj oblasti (oko 1,3 milijardi KM godišnje) raspoređen je za buduće grantove bez bilo kakvih ušteda na državnom nivou. Ovaj sektor zahtijeva racionalizaciju kako bi mogao pružiti dovoljnu pomoć onima kojima je ona potrebna te istovremeno iskorijeniti protekciju.

U oblasti zaštite okoliša nisu napravljene nikakve uštede. Međutim, grantovi i kapitalne investicije u okviru ove funkcije su podjeljeni, pri čemu je veći dio pripao općinama/opštinama (kao budućim, angažiranijim investitorima u ovoj oblasti), dok je manji dio namijenjen za generalne ciljeve i investicije na državnom nivou.

Male uštede napravljene su u različitim oblastima i funkcijama, na osnovu procjene vjerovatnog dupliranja grantova. U nekim slučajevima je institucionalna rekonstrukcija rezultirala ukidanjem nekih institucija.

Najznačajnije uštede u oblasti grantova i kapitalnih investicija napravljene su u okviru funkcije općih javnih usluga, što uključuje institucije kao što su parlament, vladina administracija, zajedničke službe, Ministarstvo finansija, itd., a iznosile su 112 miliona KM godišnje. Svaka vlada ima fond sredstava za diskrecione grantove, koja uz administrativnu racionalizaciju ne bi bila potrebna u istom iznosu. Prosto smanjenje broja zgrada koje treba održavati dovelo bi do značajnih ušteda u kapitalnim investicijama.

I konačno, u nekim oblastima posmatrali smo kapitalne investicije i grantove zajedno, pošto je imalo smisla kombinirati ih kao diskrecione fondove u okviru određene funkcije.

Fondovi zdravstvenog i penzionog osiguranja i fond za zapošljavanje nisu analizirani zbog ozbiljnog nedostatka informacija o njihovom radu i rashodima, koje su potrebne za analizu. Pretpostavili smo vrlo neznatne uštede zahvaljući većoj efikasnosti nakon konsolidacije, ali nismo išli dalje od toga. Kao što je već rečeno, ove funkcije zahtijevaju hitnu i temeljitu reformu u cilju zadovoljavanja potreba javnosti uz pristupačan trošak. Usvajanje sistema upravljanja predloženog u Modelu bi te teške odluke učinilo lakšim, ili u najmanju ruku mogućim.

Ova procjena svakako ostavlja prostora za stvaranje dodatnih ušteda u redefiniranju javnog sektora i njihovo preraspodjeljivanje iz jednog sektora u drugi u slučajevima gdje kreatori

politike smatraju da nema dovoljno sredstava, a u cilju efikasnije redistribucije javnih resursa.

Peti korak – skiciranje strukture budućih prihoda

Prihodi su predstavljali problem u smislu da je postojala ozbiljna razlika između prihoda i rashoda za 2008. godinu, što je neminovno stvorilo deficite širom BiH. Na osnovu dostupnih informacija, rashodi su veći od prihoda za 130 miliona KM.

Morali smo koristiti nekoliko različitih izvora informacija da bismo stekli cjelovitu predstavu o prihodima, što je dovelo do dispariteta u ukupnim iznosima. Glavni izvori koje smo koristili bili su godišnji izvještaji o izvršenju budžeta koje su entitetske vlade izradile za vlade na lokalnom nivou (GIB), te informacije Odjela za makroekonomsku analizu (OMA) Uprave za indirektno oporezivanje.

Pošto informacije o Brčko Distriktu nisu bile dostupne, informacije su utvrđivane sa strane rashoda, te uz korištenje prosječnih udjela u prihodima općina/opština u cilju utvrđivanja sveukupne strukture prihoda.

Podaci iz GIB-a korišteni su za utvrđivanje postojećih prihoda za općine/opštine. Lokalne vlade i dalje dobivaju sva sredstva koja su im prethodno dodjeljena. Pored toga, nekoliko novih prihoda dodjeljeno je općinskom/opštinskom nivou za izvršenje njegovih nadležnosti. Najveći od njih je ponderirano izdvajanje po učeniku za osnovno i srednje obrazovanje, ali osigurani su i dodatni diskrecioni resursi.

Prvi izvor prihoda kod kojeg je izvršena prilagodba bio je dio koji općine/opštine dobivaju od poreza na dohodak građana (PDG), s pretpostavljenim novim udjelom od 50%. Ovaj udio iznosio bi 202 miliona KM, te predstavlja povećanje u iznosu od nekih 68 miliona u odnosu na sadašnje prihode od PDG-a.

Novi prihodi za općine/opštine u BiH na osnovu rekonstrukcije funkcija (ne računajući obrazovanje) trebali bi iznositi 347 miliona KM. Iznos konvertiranih grantova (novca koji je ranije priman u vidu grantova, a sada je osnovni prihod) koji treba dodati je 77 miliona KM, a na kraju su od ukupnog iznosa oduzeta sredstva koja će biti dobivena iz povećanog udjela PDG-a, a koja iznose 68 miliona KM. Sve ovo je rezultiralo sumom od 356 miliona KM “novih prihoda” koje je trebalo dodati općinskim/opštinskim prihodima.

Trenutna sredstva koja općine/opštine dobivaju iz prihoda s jedinstvenog računa (PDV, akcize i carine) iznose 581 milion KM. Tome smo dodali ovih novih 356 miliona KM, a ukupni iznos od 937 miliona KM je zatim izražen kao udio u prihodima s jedinstvenog računa, što je iznosilo 19%.

Sredstva za osnovno i srednje obrazovanje u iznosu od 959 miliona KM koja treba prebaciti na lokalne vlade također su izražena kao udio u prihodima s jedinstvenog računa, koji iznosi 19,5%. Međutim, razlog zbog kojeg ovo treba zadržati kao zaseban priliv je, kao prvo, da se osigura da će ova sredstva biti korištena *samo* za finansiranje obrazovanja i ni u kakvu drugu svrhu. Drugo, ovo također omogućava da lokalne vlade dijele te prihode na osnovu kriterija koji će biti jače vezani konkretno za sektor obrazovanja.

Sveukupno gledano, udio s jedinstvenog računa koji će pripasti općinama/opštinama povećat će se na 38,5%, a novi udio PDG-a iznosit će 50%, što predstavlja radikalnu promjenu u tokovima prihoda u BiH, kojom se značajan dio vladinih prihoda dodjeljuje lokalnim vlastima.

Problemi i nekonzistentnosti koji su se javili tokom finansijske analize

U tekstu koji slijedi dat je kratak spisak ozbiljnijih primjera nekonzistentnosti, nepostojanja javno raspoloživih informacija i računovodstvenih problema koji su se javili tokom prikupljanja i organiziranja podataka za našu finansijsku analizu DPC-evog modela upravljanja.

Nedostatak informacija

Prva prepreka se javila zbog nedostatka informacija. Čak i nakon prikupljanja informacija iz različitih izvora, određeni nedostaci u raspoloživim informacijama se nisu mogli prevazići, te smo morali vršiti ekstrapolaciju i praviti pretpostavke na osnovu drugih informacija. U nekim slučajevima, kao što se dogodilo u zdravstvenom sektoru, nedostatak informacija bio je toliko veliki da je ometao provođenje kvalitetne analize. Najveće crne rupe u raspoloživim informacijama su sljedeće:

- Izvršenje budžeta Republike Srpske (RS) ne prikazuje podatke po školi već samo zbirno za osnovno i srednje obrazovanje.
- RS u izvršenju budžeta ne daje broj uposlenika niti se ovaj broj može naći u bilo kojem usvojenom budžetu.
- Broj uposlenika također nije bio na raspolaganju za dva kantona i za Federaciju. Kod kantona smo izvršili ekstrapolaciju. Za FBiH smo koristili brojke iz usvojenog budžeta za uposlenike.
- Bilo je nemoguće doći do broja uposlenika u sektoru zdravstva. Stvarni trošak pružanja zdravstvenih usluga sakriven je unutar troškova fondova zdravstvenog osiguranja. Nadalje, nisu prikazani prihodi koje sektor zdravstva ostvaruje od građana koji plaćaju za usluge (kada nisu osigurani) ili prilikom participacije u nekim uslugama, kao i od donacija.
- Broj uposlenika do kojeg smo došli za fondove zdravstvenog osiguranja odražava samo uposlenike fonda, bez broja uposlenih u zdravstvenim ustanovama.
- Ministarstvo finansija FBiH prati isključivo prihode fondova u godišnjim izvještajima o izvršenju, dok se rashodi ne moraju prikazati.
- Podaci fonda za zapošljavanje Brčko Distrikta nisu bili na raspolaganju. Nije bilo moguće naći Internet stranicu fonda, iako sudeći po izvještajima medija ona doista postoji. Izvor informacija za ovaj fond bili su podaci Centralne banke.
- Ne postoje raspoloživi podaci o ukupnom zaduženju svih nivoa vlasti.
- Budžet Kantona Sarajevo ne sadrži informacije o mjestu na kojem se nalaze srednje škole. Koristili smo Google da bismo ustanovili adrese škola i odgovarajuću raspodjelu.

Problemi u vezi kontnog plana

- Budžet FBiH i budžeti kantona ne razdvajaju troškove plaća i naknada, pa iako RS ima te informacije, da bismo bili konzistentni izvršili smo spajanje tih podataka i za RS.
- Klasa 614800 – “ostali grantovi” – u kontnom planu FBiH se u stvarnosti koristi za označavanje otplate unutrašnjeg duga, uključujući zaostale dugove i deviznu štednju, kao i materijalne troškove vezane za taj dug. Ovo je usvojeno odstupanje u kontnom planu FBiH, ali neinformirane može navesti na pogrešan zaključak.
- U FBiH, transfer penzionom fondu se prati kao transfer pojedincima zato što je tako klasificiran u kontnom planu. Ovo se općenito smatra transferom drugim nivoima vlasti/fondovima, jer fond izvještava o grantovima koje dodijeli pojedincima.
- RS ima klasu 681000 koja je korištena za transfer sredstava drugim institucijama prije uvođenja trezorskog poslovanja. Izgleda da oni dio tekućih grantova kanaliziraju odatle iako te klase ne bi trebale da se koriste nakon uvođenja trezorskog poslovanja.

Nekonzistentnosti

- RS ima zanimljivu kategoriju – “ostali budžetski rashodi” – u kojoj su sadržani materijalni troškovi i dugovanja. Ovo bi trebalo biti identificirano organizacijskom klasom da bi se pojasnilo koja institucija je odgovorna za ove rashode.
- Iz dokumentacije o izvršenju se čini da budžet RS-a daje grantove vlastitim budžetskim korisnicima. RS troškove rada skupštinskih komisija podvodi pod grantove neprofitnim organizacijama. U takvim slučajevima se ne radi o grantu. Međutim, zbog takvog računovodstva, troškovi nisu razvrstani (materijal, telefoni, pomoćno osoblje, itd.).
- FBiH zapravo troši više po uposleniku od državnog nivoa, iako su plaće nominalno veće na državnom nivou. Može se pretpostaviti da je razlika u ovim troškovima sadržana u iznosu naknada i plaćanja za učešće u radu komisija.
- Korištenje podataka Centralne banke da bi se premostili ovi nedostaci, iako je bilo korisno, ima svoje nedostatke. Oni prikazuju kapitalne investicije, dug i nabavku nefinansijskih sredstava (investicije u dionice preduzeća ili davanje zajmova) kao neto vrijednost zbog čega stvarni rashodi u ovim kategorijama za korisnike javnih sredstava (naročito fondova) ostaju nejasni.
- Iz brojki o prihodima i izvršenju rashoda budžeta proizilazi da se većina vlada ili zadužila ili je 2008. godinu završila sa deficitom.
- Tekuća rezerva je često prikazana kao linijska stavka rashoda, dok bi zapravo u izvještajima trebala biti redistribuirana na osnovu toga na koju je ekonomsku kategoriju potrošena. Kontni plan nema kategorije za javne institucije koje je osnovala i koje uglavnom finansira Vlada; ne postoje posebne grupe u kontnom planu. Jedan primjer rezultata takve strukture može se naći u Kantonu 7, gdje su grantovi za visoko obrazovanje i Pedagoški institut pobrojani u kategoriji grantova drugim nivoima vlasti. Ovo znači da bi u slučaju konsolidacije ova sredstva bila izostavljena iz ukupnog zbira, što bi ukupni zbir učinilo nižim nego što on to stvarno jeste jer ne postoji drugi javni budžet u kojem se bilježe ova sredstva kao primljena, pa prema tome i obračunata.

- Dokumentacija o izvršenju budžeta za FBiH ne omogućava razdvajanje grantova koji su prikazani na konsolidiran način, bez prikaza raspodjele po tipu, što utječe na pokušaje konsolidacije (nije moguće napraviti razdvajanje između grantova drugim nivoima vlasti i drugih vrsta grantova).
- U budžetu BiH, dio rashoda drži se po strani od svih institucija, kao što su obaveze po osnovu sudskih presuda ili investicije u novu zgradu. Takva raspodjela otežava jasno sagledavanje toga ko ima odgovornost za implementaciju ovih aktivnosti.
- Brčko Distrikt ima konkretniju budžetsku strukturu, u kojoj su pobrojana i pododjeljenja. Međutim, kapitalna izdvajanja dodjeljena su odjeljenjima i ne može se lako zaključiti koji kapitalni rashod se odnosi na rad kojeg konkretnog pododjeljenja.
- Brčko Distrikt u stvarnosti bilježi otplatu duga kao materijalni trošak, međutim, u izvještaj su uključili podatke o trošenju rezerve, te smo stoga iz opisa bili u mogućnosti zaključiti da se radi o dugu, a ne o materijalnim troškovima.
- Određeni parlamentarni troškovi izgleda uključuju zastupnike u parlamentu u broj uposlenika, a neki ne. Ovo dovodi do toga da je upitna tačnost prikazanog troška po uposleniku u takvim slučajevima.
- Nije jasno odakle Centralna banka dobija informacije koje se odnose na Fond zdravstvenog osiguranja Brčko Distrikta – Odjeljenje za zdravstvo u Vladi Distrikta ima veći budžet. Iz načina na koji je prikazano izvršenje budžeta čini se da je fond za zdravstvo dio budžeta Brčko Distrikta, a ne odvojena organizacija – stoga je teško objasniti dvostruko obračunavanje koje izgleda vrši Centralna banka.

ANEKS I: Tabela koja prikazuje raspodjelu nadležnosti između općina/opština i države

Funkcija	Nadležni organ			Vrsta nadležnosti	
	Država	Regionalno udruživanje	Općina / opština	Isključiva	Podijeljena
Opća uprava					
Sigurnost, policija ⁴⁶	x			x	
Zaštita od požara	x		x	x	
Civilna zaštita	x		x		x
Pravosuđe	x			x	
Matične knjige	x			x	
Statistički ured	x			x	
Registar birača	x		x		
Obrazovanje⁴⁷					
Predškolsko obrazovanje			x	x	
Osnovno obrazovanje			x	x	
Srednje obrazovanje			x	x	
Zanatsko i tehničko			x	x	
Visoko obrazovanje	x			x	
Javno zdravstvo					
Bolnice	x			x	
Zdravstvena zaštita ⁴⁸	x		x		x
Socijalna zaštita⁴⁹					
Služba porodične zaštite	x			x	
Socijalni stanovi	x			x	
Socijalna pomoć	x			x	
Stambena politika i urbanizam					
Stambena politika			x	x	
Urbanizam			x	x	
Prostorno/ regionalno planiranje	x	(x)	x		x

⁴⁶ Sadašnja područja rada policije (5 centara javne bezbjednosti u RS, kantoni u FBiH, Brčko Distrikt) nastavila bi da postoje (kao što je slučaj i sa organizacijom pravosudnih institucija.), primala bi iznose iz državnog budžeta i bila, u konačnici, pod komandom i kontrolom države, ali bi se njima upravljalo na lokalnom nivou.

⁴⁷ Osnovno i srednje obrazovanje će primati pomoć putem namjenskih državnih grantova i nadgledat će ga (ali neće njime rukovoditi) MInistarstvo obrazovanja BiH u smislu nastavnog plana i programa.

⁴⁸ Općinska/opštinska inspekcija ugostiteljskih objekata, ispitivanje kvaliteta vode, itd.

⁴⁹ Ministarstvo socijalne zaštite BiH će preuzeti odgovornost za isplatu penzija i usklađivati ih sa inflacijom, te osigurati da budu dovoljne i pravične u cijeloj državi.

Funkcija	Nadležni organ			Vrsta nadležnosti	
	Država	Regionalno udruživanje	Općina/opština	Isključiva	Podijeljena
Okoliš, komunalne usluge					
Vodosnabdijevanje i kanalizacija			x	x	
Prikupljanje i odlaganje otpada			x	x	
Zaštita okoliša (uključujući državne parkove i rezervate)	x		x		x
Zaštita potrošača	x		x		x
Kultura, rekreacija i sport⁵⁰					
Očuvanje objekata kulturnog naslijeđa	x			x	
Pozorište i koncerti			x	x	
Muzeji i biblioteke	x		x		x
Parkovi i otvoreni prostori			x	x	
Sport i rekreacija			x	x	
Vjerski objekti ⁵¹	x		x		x
Saobraćaj, transport					
Ceste	x		x		x
Transport ⁵²	x		x		x
Gradski cestovni prevoz			x	x	
Gradski javni prevoz			x	x	
Aerodromi	x			x	
Ekonomске usluge					
Električna energija	x			x	
Plin	x			x	
Toplane			x	x	
Vodosnabdijevanje			x		
Poljoprivreda (i veterinarska inspekcija), šume, ribarstvo	x		x		x
Unapređenje privrede	x		x		x
Trgovina i industrija	x		x		x
Turizam	x		x		x

⁵⁰ Državna podrška kulturnim aktivnostima na općinskom/opštinskom nivou će se isporučivati u blokovskim grantovima, što će omogućiti slobodu potrošnje na lokalnom nivou.

⁵¹ Tekući javni rashodi nisu sistematizirani. Uobičajeno je u Evropi da država daje doprinos za penziono i zdravstveno osiguranje. Općine/opštine često daju doprinos na osnovu projekta. Objekti se mogu smatrati objektima kulturnog naslijeđa koji zaslužuju da ih održavaju javni organi.

⁵² Općine/opštine će učestvovati u procesu prostornog planiranja i planiranja transporta u cijeloj BiH.

ANEKS II: Broj poslaničkih mjesta u Parlamentarnoj skupštini prema modelu municipalizacije

Broj stanovnika u općinama/opštinama (zaokruženo na 100)

Općina/opština	Broj stanovnika	Broj poslaničkih mjesta na			
		50.000 stanovnika	40.000 stanovnika	30.000 stanovnika	
Brčko	93.000	2	3	4	
Prosječan broj građana po zastupniku		46.500	31.000	23.250	
% poslaničkih mjesta u PS BiH		1,18%	1,63%	1,88%	
FBiH	2.372.000	94	105	122	
Prosječan broj građana po zastupniku		25.234	22.590	19.443	
% poslaničkih mjesta u PS BiH		55,62%	57,07%	57,28%	
Kanton 1	Bihać	61.200	2	2	3
	Bosanska Krupa	29.700	1	1	1
	Bosanski Petrovac	7.900	1	1	1
	Bužim	20.300	1	1	1
	Cazin	69.400	2	2	3
	Ključ	18.700	1	1	1
	Sanski Most	47.400	1	2	2
	Velika Kladuša	44.700	1	2	2
Kanton 2	Domaljevac-Šamac	5.200	1	1	1
	Odžak	21.300	1	1	1
	Orašje	21.600	1	1	1
Kanton 3	Banovići	23.400	1	1	1
	Čelić	12.100	1	1	1
	Doboj-Istok	10.900	1	1	1
	Gračanica	48.400	1	2	2
	Gradačac	41.800	1	2	2
	Kalesija	36.700	1	1	2
	Kladanj	13.000	1	1	1
	Lukavac	46.700	1	2	2
	Sapna	12.100	1	1	1
	Srebrenik	42.800	1	2	2
	Teočak	7.600	1	1	1
	Tuzla	120.400	3	4	5
	Živinice	61.200	2	2	3
Kanton 4	Breza	14.600	1	1	1
	Doboj-Jug	4.400	1	1	1
	Kakanj	38.900	1	1	2
	Maglaj	25.000	1	1	1

	Olovo	10.600	1	1	1
	Tešanj	46.100	1	2	2
	Usora	7.600	1	1	1
	Vareš	9.600	1	1	1
	Visoko	41.400	1	2	2
	Zavidovići	40.300	1	2	2
	Zenica	115.100	3	3	4
	Žepče	31.600	1	1	2
Kanton 5	Foča-FBiH	2.200	1	1	1
	Goražde	22.100	1	1	1
	Pale-FBiH	1.000	1	1	1
Kanton 6	Bugojno	34.600	1	1	2
	Busovača	18.500	1	1	1
	Dobretići	2.000	1	1	1
	Donji Vakuf	14.700	1	1	1
	Fojnica	13.000	1	1	1
	Gornji Vakuf-Uskoplje	13.300	1	1	1
	Jajce	30.800	1	1	2
	Kiseljak	21.900	1	1	1
	Kreševo	5.600	1	1	1
	Novi Travnik	25.100	1	1	1
	Travnik	57.500	2	2	2
	Vitez	27.000	1	1	1
Kanton 7	Čapljina	28.100	1	1	1
	Čitluk	18.600	1	1	1
	Mostar	113.200	3	3	4
	Jablanica	10.600	1	1	1
	Konjic	26.400	1	1	1
	Neum	5.000	1	1	1
	Prozor	16.300	1	1	1
	Ravno	3.300	1	1	1
Stolac	14.900	1	1	1	
Kanton 8	Grude	17.900	1	1	1
	Ljubuški	29.500	1	1	1
	Posušje	20.700	1	1	1
	Široki Brijeg	29.800	1	1	1
Kanton 9	Centar Sarajevo	59.200	2	2	2
	Hadžići	25.000	1	1	1
	Ilidža	71.900	2	2	3
	Ilijaš	20.500	1	1	1
	Novi Grad Sarajevo	124.500	3	4	5
	Novo Sarajevo	68.800	2	2	3

	Stari Grad Sarajevo	38.900	1	1	2
	Trnovo-FBiH	1.800	1	1	1
	Vogošća	27.800	1	1	1
Kanton 10	Bosansko Grahovo	3.100	1	1	1
	Drvar	7.500	1	1	1
	Glamoč	5.000	1	1	1
	Kupres-FBiH	5.500	1	1	1
	Livno	37.500	1	1	2
	Tomislavgrad	33.000	1	1	2
	RS	1.327.000	73	76	87
	Prosječan broj građana po zastupniku		18.178	17.461	15.253
	% poslaničkih mjesta u PS BiH		43,20%	41,30%	40,85%
	Banja Luka	199.200	4	5	7
	Bijeljina	114.700	3	3	4
	Doboj	77.200	2	2	3
	Istočno Sarajevo	65.000	2	2	3
	Prijedor	97.600	2	3	4
	Trebinje	31.000	1	1	2
	Berkovići	2.300	1	1	1
	Bileća	11.500	1	1	1
	Bratunac	21.600	1	1	1
	Brod	18.000	1	1	1
	Čajniče	5.400	1	1	1
	Čelinac	16.900	1	1	1
	Derventa	30.200	1	1	2
	Donji Žabar	4.000	1	1	1
	Foča	19.800	1	1	1
	Gacko	9.700	1	1	1
	Gradiška	56.700	2	2	2
	Han Pijesak	3.800	1	1	1
	Istočna Ilidža	15.200	1	1	1
	Istočni Drvar	100	1	1	1
	Istočni Mostar	300	1	1	1
	Istočni Stari Grad	1.200	1	1	1
	Istočno Novo Sarajevo	11.500	1	1	1
	Jezero	1.300	1	1	1
	Kalinovik	2.200	1	1	1
	Kneževo	10.400	1	1	1
	Kostajnica	6.300	1	1	1
	Kotor Varoš	22.000	1	1	1
	Kozarska Dubica	23.100	1	1	1
	Krupa na Uni	1.700	1	1	1

Kupres (RS)	300	1	1	1
Laktaši	36.900	1	1	2
Lopare	16.600	1	1	1
Ljubinje	3.800	1	1	1
Milići	12.300	1	1	1
Modriča	27.800	1	1	1
Mrkonjić Grad	18.100	1	1	1
Nevesinje	13.800	1	1	1
Novi Grad	28.800	1	1	1
Novo Goražde	3.400	1	1	1
Osmaci	6.200	1	1	1
Oštra Luka	3.000	1	1	1
Pale	22.300	1	1	1
Pelagićevo	7.300	1	1	1
Petrovac	400	1	1	1
Petrovo	7.000	1	1	1
Prnjavor	38.400	1	1	2
Ribnik	6.500	1	1	1
Rogatica	11.600	1	1	1
Rudo	8.800	1	1	1
Sokolac	12.600	1	1	1
Srbac	19.000	1	1	1
Srebrenica	15.200	1	1	1
Stanari*	6.968	1	1	1
Šamac	19.000	1	1	1
Šekovići	7.800	1	1	1
Šipovo	10.800	1	1	1
Teslić	41.900	1	2	2
Trnovo	2.200	1	1	1
Ugljevik	16.500	1	1	1
Višegrad	11.800	1	1	1
Vlasenica	12.300	1	1	1
Vukosavlje	5.400	1	1	1
Zvornik	63.700	2	2	3

BiH	3.792.000	170	185	214
Prosječan broj građana po zastupniku		22.305	20.497	17.719

*Napomena: Brojevi su prilagođeni dodavanjem nove opštine/općine Stanari, čiji broj stanovnika (6.968) je oduzet od ukupnog broja stanovnika Doboja. Ovom izmjenom broj zastupničkih mjesta u parlamentu uvećan je za jedan u odnosu na ranije verzije modela municipalizacije, a u skladu s tim izmijenjen je i broj stanovnika prema zastupniku.

Formule

Za prag od 50.000 stanovnika		Za prag od 40.000 stanovnika		Za prag od 30.000 stanovnika	
1-50.000:	1 mjesto	1-40.000:	1 mjesto	1-30.000:	1 mjesto
50.001-100.000:	2 mjesta	40.001-80.000:	2 mjesta	30.001-60.000:	2 mjesta
100.001-150.000:	3 mjesta	80.001-120.000:	3 mjesta	60.001-90.000:	3 mjesta
150.001-200.000:	4 mjesta	120.001-160.000:	4 mjesta	90.001-120.000:	4 mjesta
200.001-250.000:	5 mjesta	160.001-200.000:	5 mjesta	120.001-150.000:	5 mjesta
		200.001-240.000:	6 mjesta	150.001-180.000:	6 mjesta
				180.001-210.000:	7 mjesta

Broj poslaničkih mjesta za općine sa hrvatskom većinom (uz pretpostavljenu većinu u Mostaru, ne sva mjesta; podjeljenu zastupljenost u višečlanim jedinicama u Bugojnu, Travniku i Jajcu; bez zastupljenosti sa teritorije današnje RS)	50.000 stanovnika	40.000 stanovnika	30.000 stanovnika
	27 mjesta (16%)	27 mjesta (15%)	31 mjesto (15%)

Broj poslaničkih mjesta za općine sa srpskom većinom (sve općine u RS, izuzev Srebrenice i Osmaka + većina u Prijedoru, te 4 općine u FBiH)	50.000 stanovnika	40.000 stanovnika	30.000 stanovnika
	74 mjesta (44%)	77 mjesta (41%)	88 mjesta (41%)

ANEKS III: Evropski primjeri raspodjele nadležnosti između državnog i lokalnog nivoa

I. Opći trendovi u pogledu decentralizacije u državama članicama EU, principi i strukture EU koje utječu na lokalnu vlast:

- Princip *supsidijarnosti*: svaka državna funkcija se treba dodijeliti najnižem nivou na kojem se može djelotvorno obavljati. Ovo je vrlo snažno sredstvo za suzbijanje prirodne tendencije prema centralizaciji.
- EU nema formalno-pravnih ovlasti u pogledu organizacije i upravljanja javnom upravom u državama članicama
- Državne funkcije koje su obično decentralizirane:

A. funkcije koje su potpuno pod kontrolom nivoa koji su niži od državnog (lokalni i/ili regionalni)

- razvoj lokalne privrede
- socijalno stambeno zbrinjavanje
- javne komunalne usluge: vodosnabdijevanje, električna energija i plin
- protivpožarna zaštita
- lokalno planiranje (regionalno)

B. Funkcije koje su često podijeljene između države i nižeg nivoa – lokalne funkcije:

- policija: veoma različita rješenja, lokalna/regionalna funkcija u mnogim romanskim i germanskim zemljama
- zdravstvo i socijalna pomoć: široka lepeza načina organizacije/podjele nadležnosti
- obrazovanje: osnovno obrazovanje, ponekad srednje
- kultura: biblioteke, muzeji, parkovi
- ceste: lokalne/regionalne – državne
- transport: javni prevoz, ponekad luke i riječni transport
- zaštita okoliša
- unapređenje turizma

Udio javnih rashoda koji pripada lokalnom/regionalnom nivou: u ovisnosti o stepenu decentralizacije, ali u većini slučajeva preko 70% uzima centralni nivo (nove države članice 70-90%!), čak i u Njemačkoj preko 50%, u zemljama sa aktivnim lokalnim/regionalnim sektorom otprilike podjednako između centralne države i nižih nivoa.

- Prihodi lokalnih vlasti: lokalni porezi (porez na dohodak, imovinski porezi, itd.) veoma širok raspon (4 – 70%); Ostatak iz državnih fondova, naknade za usluge.
- Mehanizmi preraspodjele: povećana dodjela resursa strukturalnim i kohezionim fondovima koji se usmjeravaju prema siromašnijim evropskim regijama, koordinacija/usaglašavanje državne politike i politike EU.
- Trendovi decentralizacije: više efikasnosti i djelotvornosti u upravi, razvoj upravnih struktura na nivoima nižim od državnog doprinosi poboljšanju demokratske kontrole i reagiranja na potrebe građana, integracija u EU je važna za razvoj veće lokalne autonomije bez ugrožavanja integriteta države; sve veći interesi i učešće regionalnih organa vlasti u kreiranju politika na evropskom nivou.
- Dekoncentracija vlasti i delegiranje nadležnosti sa državnog na niže nivoe.
 - ⇔ prenošenje određenih funkcija sa lokalnog na viši nivo ispod državnog (regionalni), zbog sve većih i sofisticiranijih zahtjeva modernog društva, kao što je slučaj sa sistemima zdravstvene zaštite, gdje su ekonomski kapaciteti i efikasnost lokalne uprave upitni, → 2 alternativna trenda:
 1. uspostavljanje (ili jačanje postojećeg) regionalnog nivoa lokalne vlasti.
 2. **udruživanje resursa i ekspertize** putem dobrovoljnog udruživanja lokalnih organa vlasti.

II. Pouke izvučene iz transformacije drugih postsocijalističkih zemalja:

- pravovremenost finansijskog reguliranja je od ključnog značaja za određivanje opsega transformacije/dekoncentracije vlasti na lokalni nivo.
- transformacija javne uprave je od ključnog značaja: sistem državne službe zasnovan na profesionalnim kriterijima, osigurati jasnu podjelu između političkog i administrativnog utjecaja, regulirati sa velikom preciznošću političko-upravne odnose između različitih visokih funkcija (načelnik, glavni administrator, osoblje), politička neutralnost osoblja/odbrana od političkog pritiska.
- Uspostavljanje strogo reguliranih instrumenata za kontrolu legaliteta aktivnosti lokalnih organa vlasti, uključujući finansijsku reviziju.

Poređenje između zemalja u pogledu lokalne samouprave:

1. Latvija

Nivoi: dvoslojna lokalna samouprava: sa 26 okruga (regija) i 530 lokalnih vlada (seoske i gradske općine/opštine, ujedinjene općine/opštine); 7 republičkih gradova je zastupljeno na oba nivoa, sa gradskim okruzima koji imaju status općine/opštine; okruzi nemaju direktno izabраниh zastupnika (vijeće se sastoji od predsjedavajućih lokalnih vijeća).

Principi: supsidijarnost i uzajamna zavisnost između nadležnosti i finansijskih resursa.

Veličina: izuzetno visok broj malih općina/opština, od kojih 90% ima ispod 5.000 stanovnika!

Oblasti saradnje između centralne vlade i lokalnih vlasti: izrada zakona i regulative koji utječu na lokalne vlasti; utvrđivanje grantova koji se dodjeljuju lokalnim vlastima svake godine; identificiranje finansijskih izvora za prenošenje dodatnih nadležnosti na lokalni nivo.

Općinske/opštinske institucije: vijeća: 7-15 članova. 7-9 članova za općine/opštine sa manje od 5.000 stanovnika; 11 članova za općine/opštine do 50.000 stanovnika, Gradsko vijeće Rige 60 delegata, sastanci Vijeća su javni; **predsjedavajućeg vijeća** imenuje vijeće i on je politički rukovodilac, **izvršni direktor je rukovodilac općinske/opštinske** uprave, imenuje ga vijeće na prijedlog predsjedavajućeg.

Izborni sistem: samo se članovi vijeća biraju direktno, svake 4 godine, proporcionalna zastupljenost, udruženja birača igraju dominantnu ulogu u lokalnim vijećima, a stranka sa državnog nivoa ima samo marginalnu ulogu (!).

Obuka uposlenika u upravi: Centar za obuku iz upravljanja projektima i samouprave pri Latvijskom univerzitetu, Centar za obuku lokalne vlasti i regionalni centri za obuku.

Raspodjela funkcija:

Država: zakonodavstvo i državna uprava, ekonomska politika i zapošljavanje; prostorno planiranje, vanjski poslovi, odbrana, javni red i provođenje zakona, socijalno osiguranje, visoko obrazovanje i naučna istraživanja, zanatsko i tehničko obrazovanje; energetske resursi (električna energija i plin), međunarodne komunikacije i transport (uključujući luke i aerodrome); zaštita potrošača.

Općine/opštine: vodosnabdijevanje i kanalizacija, grijanje, prikupljanje i odlaganje otpada; lokalne komunikacije, groblja, reguliranje javnih šumskih dobara i upotrebe vode; lokalni

privredni razvoj, lokalno planiranje; obrazovanje: osnovno i srednje obrazovanje; socijalna zaštita: socijalno stambeno zbrinjavanje, jaslice, vrtići, službe za starije i invalide; matične knjige; lokalna policija (javni red i mir).

Podijeljene nadležnosti: javno zdravstvo; kultura (muzeji, spomenici, biblioteke); sport; turizam; zaštita okoliša.

Okruzi: javni prevoz; regionalno planiranje; obuka nastavnog kadra; zastupljenost lokalne vlasti u regionalnom fondu javnog zdravstvenog osiguranja; civilna zaštita (zajedno sa centralnim državnim nivoom).

Oblici saradnje lokalnih vlasti: Unija lokalnih i regionalnih vlada Latvije: zastupanje interesa prema centralnim državnim institucijama i međunarodnim institucijama, pregovori o godišnjem državnom budžetu sa centralnom vladom, promocija saradnje lokalnih organa, obuka lokalnog osoblja, socijalna zaštita lokalnih uposlenika; dobrovoljno uspostavljanje zajedničkih institucija nekoliko općina/opština, glavne oblasti: zdravstvo i socijalna skrb, obrazovanje, vodosnabdijevanje i otpad, lokalno/regionalno planiranje; ugovaranje vršenja određenih funkcija s drugim općinama/opštinama (male, ekonomski slabe općine/opštine).

Finansiranje: glavni prihodi su porezi, zatim grantovi i neporeski prihodi; nema lokalnih poreza, već udio u državnim porezima, uglavnom porez na dohodak građana (72%), porez na nepokretnu imovinu (100%).

Fond za finansijsko izjednačavanje lokalnih vlasti: sistem zasnovan na preporukama Vijeća Evrope i primjeru Danske, s ciljem postizanja efekta izjednačavanja da bi se smanjile razlike između bogatih i strukturalno slabo razvijenih općina/opština, finansira se doprinosom centralne vlade (15%) i bogatijih općina/opština čiji godišnji prihodi su više od 10% iznad državnog prosjeka.

Mehanizmi kontrole: kontroliranje zakonitosti od strane Ministarstva regionalnog razvoja i lokalnih organa vlasti; finansijska kontrola putem državnog ureda za reviziju, godišnja finansijska revizija putem revizorske kuće, autoriziranje godišnjeg finansijskog izvještaja.

2. Slovenija

Nivoi: jedan nivo, 210 općina/opština (regije su predviđene ustavom, ali još nisu uvedene), moguće je uspostaviti oblike organizacije na nivou nižem od općinskog/opštinskog.

Veličina: definirane prema veličini, najmanje 5.000 stanovnika (izuzetno 2.000), gradovi najmanje 20.000; ipak, još uvijek pola općina/opština ima manje od 5.000 stanovnika;

Općinske/opštinske institucije: vijeće: 7-45 članova u zavisnosti od veličine, **načelnik:** politički rukovodilac i izvršni organ, bira se direktno, **sekretar/direktor općine/opštine:** rukovodi upravom, državni službenik, imenuje ga načelnik.

Izborni sistem: sistem ovisi o veličini vijeća, većinsko glasanje ako je do 12 članova, sa pojedinačnim kandidatima, svaki glasač ima onoliko glasova koliko ima mjesta u vijeću; iznad toga proporcionalni sistem sa kandidatskim listama/stranačkim listama, sa mješovitim listama i preferencijalnim glasanjem; u oba sistema fakultativna podjela općine/opštine u biračke okruge.

Raspodjela funkcija:

Općinske/opštinske funkcije: ograničene isključive funkcije, obrazovanje: samo predškolsko, osnovno i obrazovanje odraslih kao zajednička odgovornost; zdravstvo nije isključivo; socijalna zaštita: vrtići, obiteljska zaštita (socijalno osiguranje zajedničko); stambena politika, urbanizam i regionalno/prostorno planiranje (osim tamo gdje je od državnog interesa); odlaganje otpada i groblja; grijanje i vodosnabdijevanje; dodatne funkcije vrše urbane općine/opštine u smislu gradskog javnog prevoza, zaštite urbanog okoliša i stambenog zbrinjavanja.

Finansiranje: princip finansiranja putem vlastitih prihoda, stoga lokalni porezi, čije stope poreza utvrđuje država, porez na nepokretnu imovinu, porez na naslijeđe i poklone, porez na vodena plovila, porez na profit od lutrije i igara na sreću; ostali prihodi-- naknade, novčane kazne, koncesijske naknade i administrativni prihodi; općine/opštine se mogu zaduživati, ali ne iz inostranstva, i ukupno zaduženje ne smije biti veće od 20% godišnjeg prihoda.

Sistem finansijskog izjednačavanja: sistem dodatne finansijske pomoći nerazvijenim općinama/opštinama za pokriće troškova, zasnovan na izračunavanju odgovarajućeg troška kao prosječnog iznosa resursa po stanovniku, što definira državna skupština za svaku fiskalnu godinu, 90% općina/opština prima finansijsku pomoć, općine/opštine iznad ovog prosjeka slobodno raspoložu viškom sredstava.

Kontrola: finansijsku kontrolu vrše nadzorni odbori koje biraju općinska/opštinska vijeća, Revizorski sud na državnom nivou.

3. Finska

Nivoi: jedan nivo, 348 općina/opština, koje se nazivaju ili općinama/opštinama ili gradovima.

Veličina: jedna trećina ima 1.000-5.000 stanovnika, a šire gradsko područje Helsinkija čini 20% stanovništva (5,3 miliona stanovnika).

Općinske/opštinske institucije: vijeća, 17-85 članova, **općinski/opštinski izvršni odbor**, nadležan za upravu i finansijsko upravljanje, **općinski/opštinski menadžer**, državni službenik, rukovodi lokalnom upravom.

Izborni sistem: članovi vijeća se biraju putem proporcionalne zastupljenosti po principu „jedan čovjek, jedan glas“.

Raspodjela funkcija: izuzetan broj funkcija potpuno decentraliziran na lokalni nivo: kompletno obrazovanje, izuzev visokog obrazovanja, je u nadležnosti općina/opština; javno zdravstvo isključivo općinska/opštinska nadležnost; javne komunalne usluge isključivo; kultura, rekreacija i sport; električna energija, plin, voda i grijanje.

Policija je isključivo u državnoj nadležnosti.

Savjetodavni odbor za općinsku/opštinsku privredu i upravu: zajednička institucija državnih ministarstava i Udruženja lokalnih i regionalnih vlasti u Finskoj, pregovara u procesu sastavljanja budžeta o transferima općinama/opštinama i raspodjeli troškova između centralne vlade i općina/opština.

Finansiranje: porezi, naknade i prihodi od prodaje i državni grantovi; porezi su lokalni porezi, glavni izvor je općinski/opštinski porez na dohodak (86%), stopu određuju neovisno općinska/opštinska vijeća, udio poreza na dohodak preduzeća utvrđuje državni parlament, i porez na nepokretnu imovinu, koji neovisno utvrđuju općinska/opštinska vijeća.

Krediti: općine/opštine su neovisne, zadužuju se i na domaćem i na stranom tržištu.

Kontrola: država ne provodi redovnu kontrolu općinskih/opštinskih odluka i finansija(!), općine/opštine šalju godišnje izvještaje Uredu za statistiku Finske, upravna kontrola države je ograničena na provjeru zakonitosti, i to samo po žalbama;

Oblici lokalne saradnje: centralna vlada ih stimulira putem grantova.

Udruživanje funkcija: zajedničke općinske/opštinske vlasti, organizacije sa jedinstvenim zadatkom, neovisna javna pravna lica koja djeluju prema općinskoj/opštinskoj regulativi, obavezno za specijalnu zdravstvenu zaštitu (20), brigu za invalide (14), regionalno planiranje: regionalno prostorno planiranje i upravljanje strateškim planiranjem regionalnog razvoja/projekti strukturalnih fondova EU (19 regionalnih vijeća), za druge funkcije dobrovoljno, sveukupno 228 zajedničkih organa vlasti, uglavnom u oblastima zdravstva,

obrazovanja i socijalnih službi, vijećnike delegiraju općinska/opštinska vijeća, finansiraju ih općine/opštine putem korisničkih naknada i odvojenih doprinosa za investicije.

Ostali oblici: zajednički općinski/opštinski državni službenici (male općine/opštine); društva sa ograničenom odgovornošću, zadruge, fondacije, ugovorna saradnja.

4. Danska

Nivoi: dva – 98 općina/opština (*kommuner*) sa osnovnom nadležnošću za čitav niz oblasti i pet regionalnih državnih ureda za upravu sa ograničenom odgovornošću.

Veličina: Prosječna veličina 55.000 stanovnika, neke i ispod 20.000 koje nisu željele da se spoje da bi formirale veće općine/opštine, ali moraju saradivati sa susjednim općinama/opštinama da bi ispunile svoje obaveze pružanja usluga.

Općinske/opštinske institucije: Općinska/opštinska vijeća od 25-31 člana, u ovisnosti od broja stanovnika, biraju se na četverogodišnji mandat na osnovu proporcionalne zastupljenosti na otvorenim listama. Načelnike biraju vijeća. Vijeća utvrđuju strukturu lokalne vlasti, raspodjelu funkcija.

Regionalna vijeća imaju 41 člana, biraju se direktno na četverogodišnji mandat, istovremeno sa općinskim/opštinskim izborima. Slobodni su da uspostave strukturu prema potrebi da bi ispunili svoj mandat.

Napomena: „Lokalna i regionalna vijeća i finansijske komisije vijeća su nadležne za uposlenike organa vlasti. *Uposlenici se ne imenuju politički niti se smjenjuju nakon izbora.*”

Podjela funkcija: Većina zadataka koja se odnosi na građane se vrši na *općinskom/opštinskom* nivou. Isključive nadležnosti uključuju lokalne komunalne usluge (vodosnabdjevanje, kanalizacija, električna energija, grijanje, plin), predškolsko i osnovno obrazovanje, porodična zaštita, socijalno osiguranje, protivpožarna zaštita, lokalno prostorno planiranje, sport i rekreacija. Općine/opštine također sa državom i regionima imaju podijeljenu nadležnost u čitavom nizu sektora (prevoz, zdravstvena zaštita, planiranje, okoliš, poljoprivreda, zapošljavanje, kultura).

Država ima isključivu nadležnost za policiju, sigurnost i pravosuđe. Također upravlja srednjim i visokim obrazovanjem.

Pet *regija* postoje da bi udruživale resurse za regionalna pitanja, naročito zdravstvenu zaštitu (bolnice), specijalno obrazovanje, i regionalno prostorno i ekonomsko planiranje. Da bi se osigurala koordinacija sa općinama/opštinama, dva puta godišnje se održavaju sjednice

Kontakt komiteta, uključujući predsjedavajućeg regionalne uprave i načelnike svih općina/opština u regionu.

Zdravstvena zaštita, na primjer, finansira se 80% iz državnih prihoda, 20% iz općinskih/opštinskih prihoda. Državni udio je zasnovan i na distribuciji starosne dobi (77,5%) i na socioekonomskim pokazateljima (22,5%).

Finansiranje: Općine/opštine se finansiraju putem kombinacije vlastitih prihoda – lokalni porezi i naknade - (otprilike >70% od ukupnog) i grantova od države (26%). Lokalni porezi uključuju porez na dohodak (koji prikuplja država) i poreze na nepokretnu imovinu (koji se prikupljaju na lokalnom nivou). Općine/opštine također naplaćuju naknade za usluge. Državni grantovi su namijenjeni konkretnim potrebama (puna isplata starosnih penzija, djelomična isplata prijevremenih penzija, djelomična isplata po osnovu socijalnog osiguranja) i za opće potrebe.

Sistem finansijskog izjednačavanja: Djelomično (do 90%) izjednačavanje da bi se osiguralo da općine/opštine mogu pružiti prosječno kvalitetne usluge po cijeni koja je blizu prosjeka.

Supervizija/Kontrola: Ministarstvo socijalne skrbi nadzire pet državnih regija sa pravnog stanovišta (npr. ne može preispitivati ekspeditivnost odluke) i može pokrenuti superviziju u slučaju ozbiljnog prekršaja ili principijelno. Sankcije se mogu primjeniti na članove općinskog/opštinskog vijeća koji su djelovali nezakonito ili su zanemarili svoje zakonske obaveze. Protiv ovih odluka moguća je žalba putem redovnih sudova.

Ombudsman nadgleda sve javne sektore, izuzev sudova, posebno u pogledu pitanja dobre upravne prakse. Ombudsman utvrđuje da li pojedinačna pritužba daje dovoljno povoda za istragu i može pokrenuti mjere protiv datog organa.

5. Island

Nivoi: Jedan – općinski/opštinski nivo. U 2006. godini Island je imao 101 općinu/opštinu, što predstavlja smanjenje sa 229, koliko ih je bilo 1950. godine. Postoji dugoročni trend spajanja općina/opština da bi se oformile veće jedinice, sposobnije za pružanje usluga. Da bi se to izvelo mora se provesti detaljan pravni postupak – obično je dobrovoljan, ali može biti i obavezan za one općine/opštine koje tri godine zaredom imaju manje od 50 stanovnika.

Veličina: Veoma varira, od 38 do ~ 114.000 stanovnika (Reykjavik). 68% općina/opština ima manje od 1.000 stanovnika; 23% imaju između 1.000 i 5.000 stanovnika. Samo 5% općina/opština ima preko 10.000 stanovnika. Stoga se sve više usluga pruža zajednički.

Općinske/opštinske institucije: Lokalno vijeće, koje se bira svake 4 godine proporcionalnom zastupljenošću. Veličina varira u ovisnosti o parametrima koji su utvrđeni zakonom: 3-5 za općine/opštine sa manje od 200 stanovnika, a može biti između 15 i 27.

Vijeća mogu iz vlastitog sastava izabrati izvršni odbor (ako imaju više od 200 stanovnika) na mandat od jedne godine. Vijeće također bira predsjedavajućeg na jednogodišnji mandat. Vijeće može također odlučiti da imenuje „općinskog/opštinskog upravitelja“ ili načelnika, čije dužnosti utvrđuje Vijeće. Ove osobe obično služe tokom prvog mandata Vijeća. Ako ova osoba nije član Vijeća, ona može predlagati teme ali nema pravo glasa.

Raspodjela funkcija: Glavne lokalne nadležnosti uključuju predškolsko vaspitanje i osnovne škole, vodosnabdijevanje, kanalizaciju, prikupljanje otpada, toplane, protivpožarnu zaštitu, prostorno planiranje, zaštitu lokalnog okoliša.

Udruženje općinskih/opštinskih organa Islanda sa državom razgovara o lokalnim interesima.

Finansiranje: Lokalni udio javnih rashoda u 2001. godini je bio 33,3% i taj udio raste. Vlastiti resursi uključuju porez na nepokretnu imovinu (stope u rasponima utvrđuje država, precizno se definiraju na lokalnom nivou) i lokalni porez na dohodak (varira između 11,24-13,03%). Porez na nekretnine osigurava 11% ukupnih lokalnih prihoda, porez na dohodak 61%. Naknade za usluge i dozvole osiguravaju oko 18,5%. Općine/opštine također primaju grantove iz Fonda za izjednačavanje lokalnih vlasti kao i grantove (namjenske i blokovske) od državne vlade.

Finansijsko izjednačavanje: Ovo dolazi iz Fonda za izjednačavanje lokalnih organa vlasti, a pružaju se četiri vrste grant sredstava: fiksni doprinosi, specijalni doprinosi, doprinosi za izjednačavanje i doprinosi za izjednačavanje osnovnih škola. Za one općine/opštine koje imaju manje od 2.000 stanovnika, postoje specijalni doprinosi za javne komunalne usluge i osnovno obrazovanje.

Supervizija/kontrola: Ministarstvo socijalne politike nadgleda pitanja koja se odnose na lokalne vlasti (u smislu kršenja zakona i dužnosti, ali ne i ekspeditivnosti). Po zakonu se mora vršiti revizija računa. Novoizabrana vijeća moraju odabrati dva revizora (koji nisu članovi).

Konzorciji za institucionalizaciju saradnje s ciljem vršenja zadataka od zajedničkog interesa također imaju pravnu osnovu ali se iniciraju dobrovoljno. Postoji također 8 saveza lokalnih organa vlasti – to su jednostavno kolektivi za pružanje usluga, a finansiraju se iz Fonda za izjednačavanje lokalnih organa vlasti.

6. Makedonija

Nivoi: jedan - 84 općine/opštine + grad Skopje.

Proces decentralizacije zasnovan uglavnom na Okvirnom sporazumu iz Ohrida i zakonima koji su iz njega proistekli (o lokalnoj samoupravi, finansiranju lokalne samouprave, Gradu Skopju, međuopćinskoj saradnji), proces je u toku, a započeo je 2005. godine; predstavlja novinu u političkoj kulturi postsocijalističkog vremena, tranzicija od evropske države sa najvišim nivoom centralizacije, gdje je samo 1,6% državnog budžeta išlo prema lokalnom nivou, prema modernoj decentraliziranoj državi.

Veličina: 2 miliona stanovnika, od čega 500.000 živi u glavnom gradu, Skopju, 20% općina/opština ispod 5.000 stanovnika; 18% općina/opština sa 5-10.000 stanovnika.

Općinske/opštinske institucije: vijeće 9-33 člana (Skopje 45), načelnik, bira se direktno.

Jedinice lokalne samouprave (mjesne zajednice): slabo razvijene institucije građanskog učešća na nivou nižem od općine/opštine, jedinice lokalne samouprave u kvartovima/selima, predstavlja instituciju nasljednicu socijalističke *mjesne zajednice*, iako su izgubile i svoju infrastrukturu (osoblje) i nadležnosti. Konsultativne po prirodi, uglavnom predstavljaju instrument izražavanja interesa građana i komunikacije sa lokalnim organima vlasti, u ruralnim područjima imaju funkciju održavanja i poboljšanja infrastrukture putem dobrovoljnih doprinosa.

Raspodjela funkcija: općinske/opštinske funkcije (kada se završe reforme decentralizacije): lokalni privredni razvoj; urbanizam i planiranje ruralnog razvoja; javne komunalne usluge: vodosnabdijevanje i kanalizacija, prikupljanje otpada; lokalne ceste i prevoz; groblja; obrazovanje: osnovno i srednje; socijalne službe: centri za predškolsku djecu, siročad i socijalno ugrožene, domovi za starije i invalide, dječija zaštita; zdravstvena zaštita: osnovna zdravstvena zaštita i javno zdravstvo; zaštita okoliša; kultura i sport; policija: šefa lokalne policije bira vijeće (sa liste Ministarstva unutrašnjih poslova); civilna zaštita i zaštita od požara.

Finansiranje: finansijski resursi ne prate na odgovarajući način decentralizaciju državnih funkcija; struktura lokalnih prihoda se stalno mijenja zbog kontinuiranog procesa decentralizacije uz prateću državnu finansijsku pomoć: u 2005. godini 59% poreza, 3% neporeskih prihoda i 38% grantova i transfera, u 2008. godini 29% poreza, 6% neporeskih prihoda i 65% grantova i transfera; izuzetno nizak udio rashoda lokalne vlasti u BDP-u u poređenju sa zemljama EU, 4,7% u 2008. godini (Latvija 10%, Slovenija 5%); struktura prihoda: porezi i lokalni i zajednički, neporeski prihodi, grantovi i transferi; porezi: lokalni

porezi, porezi na imovinu i porezi na specifične usluge, stopa se utvrđuje na lokalnom nivou unutar raspona koji se određuje na centralnom nivou, lokalni udio u državnim porezima, udio u PDV-u je trenutno 3,4%, udio u porezu na dohodak građana je 3%; dozvoljeno je zaduživati se i od domaćih i od stranih izvora.

Lokalna saradnja: raširena i rastuća, glavni oblici saradnje su zajedničko planiranje lokalnog ekonomskog razvoja, ugovorna kupovina pružanja usluga od drugih općina/opština, zajednička uprava; Uspostavljanje centara za izbalansirani regionalni razvoj se planira da bi se upravljalo prijavama za fondove EU.

Uprava: jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima, uspostavljene u svim državnim institucijama, uključujući općinske/opštinske uprave, upravljaju ljudskim potencijalima zajedno sa Agencijom za državnu službu na državnom nivou;
Godišnje programe obuke razrađuju općine/opštine, koordinira se sa Agencijom za državnu službu.

Etnička pripadnost: u općinskim/opštinskim vijećima, poput državnog parlamenta, primjenjuje se princip dvostruke većine glasova; znači da u određenim oblastima (kultura, upotreba jezika, obrazovanje, upotreba simbola i lični dokumenti [u pogledu upotrebe različitih službenih jezika na dokumentima]) odluke se donose većinom glasova članova vijeća i većinom glasova zastupnika etničkih grupa koje nisu većinska etnička grupa u općini/opštini; OSCE navodi da taj princip „podstiče postizanje konsenzusa među predstavnicima različitih zajednica“; pravična zastupljenost etničkih grupa u upravi je problem: nema mehanizama provedbe.

Odbori za međunacionalne odnose: savjetodavni odbor za načelnika i vijeće, sastavljen od jednakog broja predstavnika svih etničkih grupa, 2-9 članova, članstvo je dobrovoljno/počasna dužnost, odbor razgovara o pitanjima u vezi međuetničkih odnosa (kultura i jezik) i daje mišljenja i prijedloge koje razmatra općinsko/opštinsko vijeće, odluke se donose konsenzusom;
Učinak od uspostavljanja 2005. godine je mali, nisu istinski aktivni, većina stanovništva nije ni svjesna njihovog postojanja.

Glavni problemi u procesu decentralizacije: opći problem je brzina uvođenja trostrukog procesa decentralizacije (teritorijalna reorganizacija, novi zakoni i prenos nadležnosti).

Glavni pojedinačni problemi: nedostatak finansijskih resursa, niski administrativni kapaciteti općinskog/opštinskog osoblja/nizak nivo profesionalizma, nedostatak pomoći centralne vlade.

ANEKS IV: Brčko Distrikt: Najrazvijeniji primjer lokalne samouprave u BiH

Historijat: Općina/opština Brčko, na rijeci Savi u sjeveroistočnoj Bosni, je bila među prvim općinama/opštinama koje su snage bosanskih Srba „etnički očistile“ 1992. godine, protjeravši brojno muslimansko (bošnjačko) i hrvatsko stanovništvo. Brčko je bilo žarišna tačka tokom rata, jer je njegova pozicija u „posavskom koridoru“ povezivala dvije polovine Republike Srpske, zbog čega je za bosanske Srbe bilo ključno da zadrže kontrolu nad njim, a za Armiju BiH i HVO da presjeku posavski koridor. Zbog strateške pozicije Brčkog, pregovori u Daytonu nisu rezultirali dogovorom o statusu Brčkog. Brčko je postalo predmet obavezne arbitraže tribunala kojim je predsjedavao američki pravnik iz State Departmenta, Roberts Owen, i stavljeno je pod režim supervizije SAD-a. Predratna teritorija općine/opštine Brčko, koja je imala oblasti pod kontrolom Srba, Hrvata i Bošnjaka, nije dodijeljena nijednom entitetu, već je ostala odvojena teritorija pod supervizijom. Brčko Distrikt je bio u mogućnosti da razvije široki raspon multietničkih institucija pod režimom supervizije, što se nastavlja do današnjeg dana, iako se rijetko uključuje u lokalnu političku arenu.

Distrikt je općina/opština koja ima daleko najviši nivo samouprave od 143 općine/opštine u BiH, sa direktnim udjelom (3,55%) u prihodu od PDV-a koji prikuplja Uprava za indirektno oporezivanje BiH, vlastitom multietničkom policijom i sistemom pravosuđa, odvojenim obrazovnim sistemom, i drugim elementima uprave koji se u dva entiteta nalaze na višem nivou. Sve to je definirano u Statutu Brčko Distrikta,⁵³ u kojem se navodi da je Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine „jedinствена administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine“, te stoga predstavlja koristan primjer za municipaliziranu dvoslojnu državnu strukturu.

Veličina: Brčko Distrikt je oko tri puta veći od prosječne općine/opštine u BiH, sa oko 90.000 stanovnika.⁵⁴

Nadležnosti vlade su pobrojane u Članu 8. Statuta:

- | | |
|---------------------------------|--|
| - privreda Distrikta | - socijalna zaštita |
| - finansije Distrikta | - pravosuđe i pravne usluge |
| - javna imovina | - policija |
| - javne usluge / infrastruktura | - stambena pitanja |
| - kultura | - urbanizam i prostorno planiranje |
| - obrazovanje | - “ostale nadležnosti neophodne za funkcioniranje |
| - zdravstvena zaštita | Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice |
| - zaštita životne sredine | lokalne samouprave“ |

⁵³ Cjelokupni tekst Statuta se može naći na www.ohr.int

⁵⁴ Procjene broja stanovnika se kreću između 80.000 i 100.000. Prije reforme odbrane u BiH i okončanja obaveznog služenja vojnog roka, Distrikt je bio privlačan zbog toga što je bio izuzet od regrutacije u entitetske vojske, čime je privukao niz mladića koji su željeli da izbjegnu služenje vojnog roka. Ovo otežava vršenje stvarne procjene broja stanovnika.

Vlada:

- a) **Skupština Brčko Distrikta**, koja je detaljno definirana u Poglavlju B Statuta, bira se na mandat od četiri godine i sastoji se od 31 zastupnika, od kojih 2 predstavljaju nacionalne manjine koje žive u Distriktu. Skupština bira predsjednika tročetinskom većinom glasova (drugi po broju glasova postaje zamjenik predsjednika).

Skupština određuje opću politiku Distrikta, nadgleda rad Vlade i javne uprave, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima. Skupština također ima ovlasti da pokrene spor pred Ustavnim sudom BiH u skladu sa Članom VI.4 Ustava (Aneks IV Daytonskog mirovnog sporazuma).

Član 33 Statuta definira one skupštinske odluke za koje mora postojati kvalificirana većina od 3/5 glasova prisutnih zastupnika:

- Poslovnik
- Budžet Distrikta
- Usvajanje i izmjene zakona Distrikta
- Izbor i razrješenje svih osoba koje bira Skupština, izuzev predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg i načelnika (na njih se primjenjuju posebne odredbe)
- Saglasnost koju daje Skupština na imenovanje ili razrješenje zvaničnika u skladu sa Statutom/zakonom
- Stavljanje veta na imenovanje i razrješenje zvaničnika
- Odluke o razrješenju članova upravnih odbora javnih preduzeća

Tročetinska većina glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika je neophodna za:

- razrješenje sa dužnosti predsjednika ili potpredsjednika Skupštine
- razrješenje sa dužnosti gradonačelnika
- stavljanje veta na imenovanje i razrješenje gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika

Da bi se izvršile izmjene i dopune Statuta Distrikta Brčko, potrebne su tri četvrtine glasova svih izabranih zastupnika.

Član 33a Statuta je naslovljen *Sprečavanje preglasavanja*

- Glasovi najmanje jedne trećine zastupnika svakog konstitutivnog naroda koji su prisutni i glasaju su potrebni da bi se donijele odluke Skupštine koje se odnose na:
 - Usvajanje i izmjene Statuta
 - Usvajanje i izmjene Poslovnika o radu Skupštine

- Godišnji budžet, prostorno planiranje, obrazovanje, religija, jezik i kultura (Član. 53 (1))
- Nacionalni praznici i spomenici

b) **Vlada Brčko Distrikta i javna uprava** su definirani u Poglavlju C Statuta. **Vlada** se sastoji od gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora vlade i šefova odjeljenja. **Javna uprava** se sastoji od odjeljenja Vlade Distrikta, Kancelarije gradonačelnika, Direkcije za finansije Distrikta, Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, i Kancelarije koordinatora za Brčko Distrikt pri Vijeću ministara BiH.

Gradonačelnika bira Skupština. Gradonačelnik bira zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade i šefove odjeljenja na osnovu profesionalnih kriterija, i ova imenovanja trebaju odražavati sastav stanovništva.

Direkcija za finansije Distrikta (Član 48) uključuje odvojenu Poresku upravu i Trezor.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom (Član 49) upravlja javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta i provodi postupke raspolaganja javnom imovinom. Član 8(5) Statuta jasno definira šta treba učiniti sa nepotrebnom javnom imovinom:

“Sva javna imovina na teritoriji Distrikta na dan 5. marta 1999. godine pripala je Distriktu nakon tog datuma, a Distrikt je stekao sva zakonska prava u pogledu javne imovine počevši od toga datuma. Distrikt će privatizirati svu javnu imovinu koja nije neophodna za obavljanje javnih funkcija.”

Kancelarija koordinatora za Brčko Distrikt pri Vijeću ministara BiH zastupa interese Distrikta pred institucijama BiH. Koordinator odgovara gradonačelniku.

Statut propisuje da javna preduzeća mogu pružati usluge stanovnicima Distrikta i upravljati javnim fondovima ili imovinom. Upravni odbori odgovaraju Skupštini ali su neovisni od javne uprave.

Brčko Distrikt ima vlastitu policiju i sudove, pravobranilaštvo i tužilaštvo, što je definirano u Glavi IV i V Statuta. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH imenuje sudije i tužioce u Distriktu.

Prihodi: Brčko Distrikt trenutno prima fiksno 3,55% sredstava od PDV-a od Uprave za indirektno oporezivanje. Ovaj prihod je pao nakon što su prihodi skočili odmah po uvođenju PDV-a i pretrpio je udar globalne ekonomske krize. Distrikt je također nedavno uveo godišnji porez na nepokretnu imovinu prema početnoj stopi od 0,6%. Vlada Distrikta ima prijedlog zemljišne reforme koji uključuje privatizaciju imovine koja je u javnom vlasništvu, a nije potrebna za potrebe upravljanja, što bi rezultiralo značajnim jednkokratnim prihodima. Javna preduzeća u Distriktu naplaćuju svoje usluge. Distrikt bi u budućnosti mogao uvesti porez na dohodak.

Druge važne odlike:

- Za razliku od svih drugih općina/opština u BiH, Brčko Distrikt upravlja vlastitim sistemom osnovnih i srednjih škola.
- U Poglavlju III, članu 20 Statuta se navodi “Zapošljavanje u javnom sektoru Distrikta vrši se na osnovu profesionalnih sposobnosti *i* odražava sastav stanovništva.” Sastav stanovništva je zasnovan na popisu iz 1991. godine.
- Član 21 propisuje da svi zvaničnici moraju Skupštini podnijeti sveobuhvatne informacije o svom materijalnom stanju, a članovi 26 i 54 sadrže detaljne odredbe o sukobu interesa.

ANEKS V: Bibliografija

Dokumenti

- Bosnia and Herzegovina 2007 European Partnership, EU Commission, Brussels, 2007.
- Ustav BiH
- Ustav Federacije BiH
- Ustav RS
- Copenhagen Document, OSCE (tadašnji-CSCE), 1990.
- Draft Joint Opinion on Amendments to the Election Law of BiH by Venice Commission and OSCE/ODIHR, 2008.
- Izborni zakon BiH
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH
- Ustavni sud BiH, 2000. godine "Odluka o konstitutivnosti naroda". Predmet U/98, 01.07.2000. godine objavljena u Službenom glasniku BiH, br. 23/00, 14.09.2000. godine.
- Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine
- Statut grada Zagreba
- Statut grada Beograda
- European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, 1985.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, (predstavke broj 27996/06 i 34836/06) – Presuda (22.12.2009. godine)
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Resolution 1701, The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina, 2010.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Recommendation 1894, The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina, 2010.
- Report on 2006 General Elections in Bosnia and Herzegovina, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2007.
- Structure and Operation of Local and Regional Democracy, country reports: Denmark, Finland, Iceland, Latvia, Slovenia
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states and Bosnia-Herzegovina), Brisel, 2007. godine.
- Venice Commission (of Council of Europe), Opinion on the Constitutional Situation in (BiH) and the Powers of the High Representative, 2005.
- Visa liberalisation with Bosnia and Herzegovina. Roadmap, EU Commission, Brussels, 2008.
- Bosnia and Herzegovina 2009 progress report, EU Commission, Brussels, 2009.
- Enlargement strategy and main challenges 2009-2010, EU Commission, Brussels, 2009
- Ohrid Agreement.

Literatura

- Analytica Brief, Conceptualizing decentralization trends in Macedonia, Skopje, 2006.
- Centri Civilnih Inicijativa (CCI), Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, Sarajevo, decembar 2009. godine.
- CCI, Odnos načelnika i skupština u BiH, Sarajevo, oktobar 2009. godine.

- Kenneth Davey (Ed.), Making Government Accountable. Local Government Audit in Postcommunist Europe, Budapest, 2009.
- Decentralization and local democracy in the world. First global report by United Cities and Local Governments, Barcelona, 2009.
- Decentralization: conditions for success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, United Nations, New York, 2000.
- Decentralization Survey 2009, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Skopje, 2009.
- EDA Razvojna Agencija, Popravke ili prepravka? Analiza opcija razvoja lokalne samouprave u BiH, Banja Luka, maj 2008. godine.
- EDA, Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BiH, Banja Luka, 2006. godine.
- Ekonomski institut Banja Luka, Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima, Banja Luka, novembar 2007. godine.
- Foreign Policy initiative BiH (FPI BiH) The Role of civil society in BiH constitutional reform, Policy Analysis 1/09, Sarajevo, July 2009.
- FPI BiH, Monitoring of the BiH European integration processes, 2008 preliminary report, Sarajevo, 2009.
- FPI BiH, Monitoring of the BiH European integration processes, 2009 first semi-annual report, Sarajevo, 2009.
- FPI BiH, Strukture upravljanja državom u BiH, Sarajevo 2008. godine.
- Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office, Local Self Government and Decentralization in South - East Europe, Zagreb, 2001.
- Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office, Decentralizing Government, Problems and Reform Prospects in South-East Europe, Zagreb, 2002.
- Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office, Executive and Legislature at Local Level, Zagreb, 2002.
- Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office, Economic Development on the Local and Regional Level, Zagreb, 2003.
- Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office, Reforming Local Public Administration, Zagreb, 2003.
- From Stability to Performance. Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina, World Bank, Washington, January 2009.
- Horvath, Tamas M. (ed), decentralization: experiments and reforms, Local governments in Central and Eastern Europe Vol. 1, Budapest, 2000.
- Kandeve, Emilia (ed), Stabilization of local governments, Local governments in Central and Eastern Europe Vol. 2, Budapest, 2001.
- Kapitanova, Guinka, Inter-municipal cooperation and decentralization in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, LSE and UNDP Development and Transition, Issue Nr. 12/2009
- Birgit Kunrath, The Role of Ethnic Voting in Bosnia and Herzegovina An Evaluation of Decision-Making between June 2008 and June 2009, Council of Europe, Field Office Sarajevo, July 2009.
- Levitas, Tony, "A Tale of Two Entities: How Finance Reform Builds Democracy in Bosnia and Herzegovina", DAIdeas democracy briefs, No.1, Washington, February 2007.

- Bosnia and Herzegovina: Republika Srpska: Local self-government training needs assessment report, SIDA/UNDP, July 2009.
- Bosnia and Herzegovina: Federation of BiH: Local self-government training needs assessment report, SIDA/UNDP, July 2009.
- Münch, Claudia, Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden, 2006.
- Ostojić, Rajko, Zdravstveni sistem u Hrvatskoj, FES Zagreb, 2009. godine.
- Pašalić-Kreso, Adila, Then constitution and education in BiH, Open Society Fund BiH, Sarajevo, September 2004.
- Pearson, Brenda Lee, An external review of training delivered to local government staff 2004-2007, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Skopje, October 2008.
- Pejanović, Mirko, Politički razvitak BiH u postdejtonskom periodu, Sarajevo 2005. godine.
- Ebd./Zlokapa/Zolić/Arnautović, Opštine/općine u BiH. Demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice, Sarajevo, 2006. godine.
- Ebd./Osmankovic, Jasmina, Euroregije i BiH, Sarajevo, 2009. godine.
- Pension reform and social protection systems in BiH, UNDP in BiH, Sarajevo, 2007.
- Perry, Valery, Democratic ends and democratic means: Peace implementation strategies and international intervention options in Bosnia and Herzegovina, George Mason University, 2006 (neobjavljena disertacija).
- Péteri, Gábor (Ed.), Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities, Budapest, 2008.
- Reents/Krüger/Libbe, Dezentralisierung und Umweltverwaltungsstrukturen in Mittel- und Osteuropa, Deutsches Institut für Urbanistik, 2002.
- Šarčević, Edin Dejtonski Ustav: Karakteristike i karakteristični problemi, Konrad-Adenauer-Foundation in BiH, Sarajevo, maj 2009. godine.
- Sebastián Aparicio, Sofia, State building in deeply divided societies. Beyond Dayton in Bosnia, London School of economics, October 2009 (neobjavljena disertacija).
- Shakarishvili, George (Ed.), Decentralization in health care, Budapest, 2008.
- Soos, Gabor/Zentai, Violetta (Ed.), Faces of Local Democracy, Budapest, 2005.
- Summary report on the findings of the survey on the implementation of the process of decentralization, OSCE Spillover monitor mission to Skopje, Skopje, 2006.
- Tausz, Katalin (ed.), The Impact of Decentralization on Social Policy, Budapest, 2002.
- The Ties That Bind - Social Capital in BiH, UNDP in BiH, Sarajevo, 2009.
- Wollmann, Hellmut, Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung, Wiesbaden, 2008.

ANEKS VI: KRATKI HISTORIJAT MODELA I KRATKE BIOGRAFIJE AUTORA

Model municipalizacije nastao je nakon konsultacija sa akterima bh. civilnog društva. Temeljeno na frustracijama građana dejtonskim ustavnim sistemom i nedostatkom zastupljenosti, Kurt Bassuener i Bodo Weber iz DPC-a - eksperti u masovnim naporima na polju demokratizacije – započeli su istraživački i razvojni proces usmjeren ka stvaranju upravne strukture u čijem su središtu potrebe i interesi građana. Ova potreba je bila samo djelimično zadovoljena u poslijeratnoj BiH tek uvođenjem direktnog izbora načelnika 2004. godine. Tony Levitas i Jasmina Đikić su izabrani zbog svog specijaliziranog znanja o javnoj potrošnji i fiskalnoj decentralizaciji kako bi napravili model ekonomskog uticaja koji bi se javio ukoliko bi ovaj model lokalne samouprave bio usvojen. Koalicija 143 koju čine bh. organizacije civilnog društva ustanovljena je nakon brojnih konsultacija i modifikacija originalnog modela. U svojoj današnjoj formi, usvojili su ga Centar za građansku suradnju (CGS – Livno), Centar za ustavne i upravne studije (CUUS), Evropski istraživački centar (ERC), te Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI) 2014. godine. Koalicija je sa masovnim naporima zagovaranja krenula krajem 2013. godine.

Model prezentiran u ovom dokumentu je originalno podržan od strane Ambasade Kraljevine Norveške u BiH, Heinrich Böll Stiftung BiH i Open Society Foundation u BiH. Model je podržan od strane Norveške ambasade u periodu 2009-2010, uz nefinansijsku podršku HBS. OSF BiH je sponzorirao finansijsku analizu 2010.godine. Sva tri donatora podržali su napore na izgradnji koalicije koji su počeli početkom 2011. godine.

Kurt Bassuener je su-utemeljitelj i viši saradnik Vijeća za politiku demokratizacije (Democratization Policy Council - www.democratizationpolicy.org), globalne inicijative za odgovornost u promicanju demokratije. U okviru DPC-a i prije toga, objavio je brojne tekstove - mišljenja i analize, u sljedećim novinama: *Washington Post*, *Christian Science Monitor*, *International Herald Tribune*, *Wall Street Journal Europe*, *St. Petersburg Times*, *The Irish Times*, *Jane's Defense Weekly*, *The European Voice*, *Internationale Politik*, i *Democracy and Security in Southeastern Europe*. DPC je objavio više političkih izvještaja o Bosni i Hercegovini koji se mogu pročitati na njihovoj internet stranici. Zajedno sa Amb. Jeremy Kinsmanom, Bassuener je napisao *Diplomats' Handbook for Democracy Development Support (Priručnik za diplomate za podršku razvoju demokratije)*, projekt organizacije *Community of Democracies*, objavljen u maju 2008. godine; drugo izdanje sa novim studijama konkretnih slučajeva je objavljeno 2010. godine. U Uredu Visokog predstavnika u Sarajevu je radio kao strateški analitičar između maja 2005. godine i decembra 2006. godine. Raniji poslovi i projekti uključuju rad na poziciji političkog analitičara kampanje za Misiju nadgledanja izbora OSCE-ODIHR u Ukrajini tokom 2004-2005. godine; zajedno sa Eric Witte-om utemeljio je i rukovodio Democratization Policy Institute (2000-2002.); obavljao je

dužnost pomoćnika direktora za pitanja vlade pri International Rescue Committee (2001. godine); radio je kao službenik za program pri US Institute of Peace's Balkans Initiative (2000-2001.), pomoćni direktor Balkan Action Council (1998-2000.), i politički analitičar pri Balkan Institute (1997-1998.). Magistarski rad je odbranio u oblasti evropskih studija na Centralnoevropskom univerzitetu u Pragu (1994. godine); u magistarskom radu je zastupao tezu o potrebi uspostavljanja stalnog, potpuno dobrovoljnog odjela UN-a za očuvanje mira u sklopu Vijeća sigurnosti. Univerzitetску diplomu je stekao na American University's School of International Service.

kbassuener@democratizationpolicy.org

Bodo Weber dovršava doktorat iz sociologije na Univerzitetu u Hanoveru, Njemačka, o karakteru i dinamici nasilnog procesa etnicizacije u zapadnobalkanskim društvima tokom 1990-tih godina. Njegovo istraživanje – prvo takvo zasnovano na originalnim izvorima, pored stotina originalnih dokumenata iz arhive Haškog tribunala (ICTY) – predstavlja doprinos razumijevanju i suočavanju sa modernim etno-nacionalizmom i globalnim usponom kolektivističkih ideologija u eri nakon 1989. godine. Weber je magistarsku titulu stekao u oblasti političkih nauka na Johann-Wolfgang-Goethe Univerzitetu u Frankfurtu/Main. Tokom 1990-tih radio je kao urednik u časopisu *Perspektiven* (Frankfurt/Main), i bio član odbora *Bosnien-Büro Frankfurt*. Objavio je brojne tekstove i analize o državama i društvima na Balkanu. Radi kao politički konsultant za političke organizacije u Njemačkoj i na Balkanu.

bweber@democratizationpolicy.org

Tony Levitas već dvadeset godina savjetuje izabrane zvaničnike i državne službenike u post-komunističkoj Evropi o reformi lokalne uprave iz analitičkog i političkog ugla. Općenito pomaže donosiocima političkih odluka procijeniti koje bi to odgovornosti trebale imati vlade na razini nižoj od državne, te gdje bi mogle pronaći sredstva za potrebna plaćanja. Posebno pruža podršku u osmišljavanju predvidivih, adekvatnih i pravičnih sistema prijenosa, kako za razvoj solidnih pravila za lokalno oporezivanje, budžetiranje, planiranje investicija i finansijsko izvještavanje, tako i za stvaranje i upravljanje općinskim obveznicama. Također je opsežno radio sa upravama škola i finansijama. Levitas je upravljao razvojem i provedbom programa reforme lokalne uprave u Poljskoj, Makedoniji, Srbiji, Bosni i Hercegovini i Albaniji. Radio je i u Ukrajini, Turskoj, Mongoliji, Gruziji i Armeniji. Tokom posljednje dvije decenije uglavnom živi u Poljskoj gdje je u uključen u decentralizaciju osnovnog i srednjeg obrazovanja, te je donedavno radio kao Direktor istraživanja u odjelu lokalne vlade za uprave škola pri Ministarstvu obrazovanja.

tony.levitas@gmail.com

Jasmina Đikić je ekspertica za javne finansije sa petnaestogodišnjim iskustvom u sektoru javnih finansija u BiH. Trenutno radi kao savjetnica za općinske finansije na GOLD projektu

(Lokalni razvoj usmjeren ka rastu) koji finansira USAID. Ranije je radila na pozicijama dugoročne ekspertice za javne finansije u Human Dynamics, ekspertice za javne finansije u Centru za zastupanje građanskih interesa (CPI), savjetnice za fiskalnu politiku na GAP projektu finasiranom od strane USAID-a, SIDA-e i Kraljevine Holandije od 2005. do 2012. godine te konsultantice za javne finansije u SIGMA-i. Stekla je titulu BS u oblasti ekonomije na Moskovskom državnom univerzitetu 1996. godine, te magisterij iz oblasti međunarodne uprave na Thunderbird-u 1998. godine.

jdjick@hotmail.com