

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ

Драгана М. Поповић

**РЕОРГАНИЗАЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ  
САМОУПРАВЕ КАО ФАКТОР ПРОСТОРНО-  
ФУНКЦИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ  
СРПСКЕ**

докторска дисертација

Београд, 2020.

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF GEOGRAPHY

Dragana M. Popović

**REORGANISATION OF SELF-GOVERNMENT  
UNITS AS THE FACTOR FOR SPATIAL-  
FUNCTIONAL DEVELOPMENT OF THE  
REPUBLIC OF SRPSKA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020.

**Ментор:**

Др Велимир Шећеров, редовни професор  
Универзитет у Београду  
Географски факултет

**Чланови комисије:**

1. др Дејан Ђорђевић, редовни професор  
Универзитет у Београду  
Географски факултет
2. др Драгутин Тошић, редовни професор  
Универзитет у Београду  
Географски факултет
3. др Мира Мандић, редовни професор  
Универзитет у Бањој Луци  
Природно-математички факултет
4. др Богдан Лукић, ванредни професор  
Универзитет у Београду  
Географски факултет

Датум одбране докторске дисертације: \_\_\_\_\_  
Београд

# РЕОРГАНИЗАЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО ФАКТОР ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

## Сажетак

**Предмет истраживања** докторске дисертације јесте **утврђивање критеријума** у циљу стварања рационалне територијалне реорганизације јединица локалне самоуправе (ЈЛС) као фактора просторног и функционалног развоја Републике Српске. **Основни циљ** истраживања односио се на идентификацију свих битних критеријума који су у директној вези са територијалном организацијом ЈЛС и њиховом улогом у укупном развоју.

Према расположивим подацима и литератури, у току рада се највише користило **аналитичким, компаративним и синтезним методом**. Извршена је **анализа искустава и модела организовања локалних јединица других земаља у региону и Европи, законске регулативе, анализа стања територијалне организације Босне и Херцеговине и Републике Српске, анализа републичких просторно-функционалних обиљежја и спроведена истраживања којима су утврђени критеријуми за формирање ЈЛС, а у циљу дефинисања најбољег модела будуће рационалне просторно-функционалне територијалне организације**. Теоријско-методолошке основе истраживања засноване су на доктринама просторно-функционалне организације и улоге и значаја ЈЛС, базираним на моделима организовања у другим земљама (примјери добре праксе) и законској регулативи. Дефинисано је **четрнаест** научно елаборираних **основних критеријума** за утврђивање рационалности територијалне организације локалне самоуправе.

На основу предмета, циља и постављених задатака истраживања, као и свих спроведених истраживања, формирана је основна хипотеза и подхипотезе. **Основна хипотеза рада** полази од претпоставке да се **коријен неравномјерног територијалног развоја, као један од ограничавајућих фактора одрживог и планског развоја, налази великим дијелом у неодговарајућој територијалној организацији ЈЛС и одсуству адекватне регионалне подјеле**. Дефинисано је пет подхипотеза.

Надлежности су узете као **сидро** за дефинисање критеријума, а као основни и елиминаторни критеријум **број становника** који уједно условљава и испуњавање осталих критеријума. **Предложен је минимум од 4.000 становника** који је утврђен на основу секторске законске регулативе и неопходношћу да територијална јединица буде у могућности да самостално преко својих органа вршити сва права и дужности које су њима прописане, како би грађани могли да остваре своје уставно право на локалну самоуправу. **Овај праг не испуњава шеснаест ЈЛС**. Спроведено истраживање неоспорно је потврдило чињеницу да Република Српска располаже са нерационалном територијалном организацијом ЈЛС, која значајно кочи и цјелокупан развој Републике. Утврђен је велики степен централизације која представља препреку, посебно ако се узме у обзир изглед Републике. Потврђено је како су најнеразвијеније јединице заправо оне које су наслиједиле мањи дио територије без ранијег сједишта некадашњих локалних јединица Босне и Херцеговине.

**Кључне ријечи:** јединице локалне самоуправе, просторно планирање, просторно-функционални развој, територијална реорганизација, критеријуми.

**Научна област:** Просторно планирање;

**Ужа научна област:** Локална управа и самоуправа

# **REORGANISATION OF SELF-GOVERNMENT UNITS AS THE FACTOR FOR SPATIAL AND FUNCTIONAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SRPSKA**

## **Abstract**

The **subject matter** of this doctoral thesis **research** is **establishing criteria** in order to create a rational territorial reorganisation of local self-government units (LSGU) as the factor for spatial and functional development of the Republic of Srpska. The **main objective** of the research referred to an identification of all relevant criteria directly correlated with the territorial organisation of LSGU and their role in general development.

In terms of available data and literature, in this work **analytic, comparative and synthetic research methods** were mostly used. **An analysis was carried out of experiences and organisation models of local units in other countries in the region and Europe, their legal regulations, analysis of current territorial organisation of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska, analysis of the republic spatial and functional marks, while performing research which established the criteria for founding LSGU, in order to define the best model for future rational spatial and functional territorial organisation.** Theoretic and methodological research foundations were grounded in paradigms of spatial organisation and role and significance of LSGU, set up on organisational models in other countries (good practice examples) and legal regulation. **Fourteen** scientific elaborated **principal criteria** have been defined for establishing rationality of territorial organisation of the local self-government.

**The major hypothesis of this paper starts from an assumption that the root of an uneven territorial development, as one of the limitation factors of sustainable and planned development, mainly lies in an inadequate territorial organisation of LSGU and absence of an adequate regional division. Five sub-hypotheses have been defined.**

Competences were taken as an **anchor** for defining of criteria, and a **number of citizens** as a principal and eliminatory criterion, which simultaneously also preconditions fulfillment of other criteria. Determined by means of legal regulations of the sector and the necessity for the territorial unit to be capable to independently perform all rights and obligations set out for them by the law, so that the citizens could realise their constitutional right to their local self-government, **the minimum of 4,000 citizens, was proposed. This threshold has not been fulfilled by sixteen LSGU.** The performed research undisputably confirmed the fact that the Republic of Srpska has at its disposal an irrational territorial organisation of LSGU, which restrains considerably an overall development of the Republic of Srpska. A large degree of centralisation was determined, representing an obstacle, especially bearing in mind the shape of the Republic. Apart from that, it was found out that the least developed units were indeed those that inherited smaller part of the territory, without previously having there former centres of local units of Bosnia and Herzegovina.

**Key words:** local self-government units, spatial planning, spatial-functional development, territorial reorganisation, criteria.

**Scientific field:** Spatial planning;

**Scientific subfield:** Local government and local self-government

# САДРЖАЈ

САДРЖАЈ .....	6
<b>I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ .....</b>	<b>1</b>
I.1. Проблем и предмет истраживања .....	1
I.2. Циљ и задаци истраживања .....	5
I.3. Полазне хипотезе .....	6
I.4. Научне методе истраживања .....	6
I.5. Научна оправданост тезе, очекивани резултати и практична примјена резултата .....	7
<b>II. ТЕОРИЈСКЕ АНАЛИЗЕ ДЕТЕРМИНАНТИ ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНОГ ПОВЕЗИВАЊА, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА .....</b>	<b>9</b>
II.1. Основне детерминанте стратешких принципа просторног планирања и његов утицај на развој јединица локалне самоуправе .....	9
II.1.1. Стратешки принципи и циљеви просторног планирања .....	10
<b>II.1.2. Утицај просторног планирања на просторно-функционални развој на локалном нивоу .....</b>	<b>14</b>
II.2. Улога и значај локалне самоуправе .....	15
II.2.1. Управа и управљање .....	15
II.2.2. Опште детерминанте локалне самоуправе .....	21
II.2.3. Класификација локалне самоуправе .....	25
II.2.4. Принципи локалне самоуправе .....	29
II.2.5. Реформа локалне самоуправе .....	33
II.2.6. Примјери добре праксе у територијалном организовању јединица локалне самоуправе .....	35
II.3. Концепција просторно-функционалног повезивања јединица локалне самоуправе .....	47
II.3.1. Карактеристике просторно-функционалног развоја .....	47
II.3.2. Управљање просторно-функционалним развојем .....	51
II.4. Децентрализација .....	57
II.5. Локални економски развој .....	60
II.6. Регионализација као покретач просторног развоја .....	66
II.6.1. Осврт на регионално планирање, регионалну политику и регионално управљање .....	68
II.6.2. Регионализација у Републици Српској .....	71
<b>III. ИСКУСТВА И МОДЕЛИ ОРГАНИЗОВАЊА ЛОКАЛНИХ ЈЕДИНИЦА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕГИОНА .....</b>	<b>76</b>
III.1. Компаративна анализа система и праксе локалних јединица у земљама Европе .....	76
III.2. Територијална организација локалне самоуправе европских земаља .....	81
III.3. Компаративна анализа административно – територијалне организације локалних јединица земаља у региону .....	90
III.3.1. Словенија .....	91
III.3.2. Хрватска .....	95
III.3.3. Србија .....	99
III.3.4. Сјеверна Македонија .....	103
III.4. Међуопштинска сарадња и искуства земаља у региону .....	108
<b>IV. ОЦЈЕНА СТАЊА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ .....</b>	<b>116</b>
IV.1. Територијална организација Босне и Херцеговине/Републике Српске кроз историју ..	116

IV.2. Законске и институционалне претпоставке територијалне организације Републике Српске .....	124
IV. 2.1. Организација, надлежности и послови јединица локалне самоуправе у Републици Српској.....	126
IV.2.2. Органи јединица локалне самоуправе у Републици Српској.....	129
IV. 2.3. Финансирање јединица локалне самоуправе у Републици Српској.....	131
IV.3. Територијална реформа на локалном нивоу Републике Српске.....	134

## **V. ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНА ОБИЉЕЖЈА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ КАО ФАКТОР РАЗВОЈА..... 138**

V.1. Регионални положај Републике Српске.....	139
V.1.1. Физичко-географски положај Републике Српске .....	140
V.1.2. Економско-географски положај Републике Српске .....	141
V.1.3. Саобраћајно-географски положај Републике Српске.....	144
V.1.4. Геополитички положај Републике Српске .....	146
V.2. Природно-географске карактеристике и потенцијали као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	146
V.3. Становништво и демографски процеси као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	155
V.4. Мрежа насеља као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске.....	159
V.4.1. Урбанизација као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	159
V.4.2. Функционално урбана подручја као основ локалног развоја .....	165
V.4.3. Улога и значај руралних подручја у просторно-функционалном развоју јединица локалне самоуправе .....	168
V.5. Просторна организација и дистрибуција јавних служби као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	173
V.5.1. Друштвено-социјални фактори просторно-функционалног развоја.....	174
V.5.2. Остале јавне службе као фактор просторно-функционалног развоја.....	178
V.6. Комунална опремљеност као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	180
V.7. Друштвено-економске карактеристике као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	184
V.8. Саобраћајна повезаност као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске .....	187

## **VI. ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНА ОБИЉЕЖЈА НОВОФОРМИРАНИХ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ КАО ФАКТОР РАЗВОЈА.....189**

VI.1. Природно-географске карактеристике и потенцијали као фактори просторно-функционалног развоја у новоформираним јединицама локалне самоуправе .....	189
VI.2. Становништво и демографски процеси као фактор просторно-функционалног развоја новоформираних јединица локалне самоуправе.....	195
VI.3. Социјално-друштвени елементи као фактор просторно-функционалног развоја новоформираних јединица локалне самоуправе.....	198
VI.4. Комунална опремљеност као фактор просторно-функционалног развоја у новоформираним јединицама локалне самоуправе.....	205
VI.5. Просторно-функционална организација привреде новоформираних јединица локалне самоуправе.....	211
VI.6. Саобраћајна повезаност као фактор просторно-функционалног развоја новоформираних јединица локалне самоуправе.....	226

<b>VII. ТЕРИТОРИЈАЛНА РЕОРГАНИЗАЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО ФАКТОР ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ.....</b>	<b>232</b>
VII.1. Критеријуми за територијалну промјену Републике Српске на локалном нивоу .....	234
VII.2. Тестирање изабраних критеријума за територијалну реорганизацију код новоформираних јединица локалне самоуправе.....	250
VII.3. Међуопштинска сарадња као фактор просторно-функционалног развоја .....	258
VII.4. Процес спровођења просторно-територијалне реформе у Републици Српској.....	264
VII. 4.1. Планирање и провођење реформе за територијалну (ре)организацију локалне самоуправе у Републици Српској.....	264
VII.4.2. Постизање консензуса о циљевима реформе.....	267
VII.4.3. Задаци централног нивоа власти за успостављање територијалне реформе.....	268
VII.5. Препоруке за увођење нових рјешења територијалне (ре)организације Републике Српске .....	270
<b>V. ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>274</b>
<b>РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>279</b>
<b>ПРИЛОЗИ.....</b>	<b>292</b>



## **СКРАЋЕНИЦЕ**

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија  
ЈЛС – Јединице локалне самоуправе  
ЛС – Локална самоуправа  
БиХ – Босна и Херцеговина  
РС – Република Српска  
МОС – Међуопштинска сарадња  
ЕУ – Европска унија  
ММФ – Међународни монетарни фонд  
ЗОПЈС – Закон о принципима локалне самоуправе у ФБиХ  
РЗРС – Републички завод за статистику Републике Српске  
ЗЛРС – Закон о локалној самоуправи Републике Српске  
ГИС – Географско-информациони систем  
ЕПЈС – Европска повеља о локалној самоуправи  
ФУП – Функционална урбана подручја  
МУС – Морфолошки урбани систем  
ESDP – European Spatial Development Perspectives  
UNCSD – United Nations Conference on Sustainable Development  
UNCED – Nations Conference on Environment and Development  
ЕЕА – European Economic Area  
UNDP – United Nations Development Programme  
UNEP – United Nations Environment Programme  
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development  
WB – Свјетска Банка  
NGO – Невладине организације  
ERDF – European Fund for Regional Development  
FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance  
EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund  
ESF – European Social Fund  
JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas  
JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises  
JASPERS – Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions  
LED – Local Economic Development  
NUTS – Nomenclature des Unités territoriales statistiques  
UNECE – United Nations Economic Commission for Europe  
EUSF – The European Union Solidarity Fund

# I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Реформе локалне самоуправе у свим земљама свијета (развијеним, средње развијеним и неразвијеним) одвијају се више деценија, па чак и вијекова. У том временском периоду стекла су се различита искуства, индивидуално за сваку земљу, која нису увијек била позитивна и водила до резултата која су се реформама жељела постићи. Реформа локалне самоуправе и територијалне организације у Босни и Херцеговини, као и у Републици Српској, није на самом почетку, али је сигурно далеко од краја. Управо из тог разлога у **овој области још ништа није закључено и завршено.**

Пракса познаје различите ситуације у којима се формира нова процедура како би се ријешили специфични проблеми у вези са територијалном организацијом у појединим земљама. При успостављању територијалне организације на локалном нивоу потребно је прво сагледати и анализирати све компоненте и карактеристике одређеног подручја, **анализирати позитивна искуства других земаља, законску регулативу, па тек онда приступити проналажењу рјешења за овако сложен проблем.**

## I.1. Проблем и предмет истраживања

Проблем оптималне величине и организације јединица локалне самоуправе је предмет филозофских, политичких, научних и стручних расправа од хеленских времена па до данас. Још је Платон у својој Петој књизи Закона предлагао да град-држава треба да има 5.040 становника који су посједници земљишта неопходног за прехрану становништва, а који су истовремено довољни и за војну одбрану тог подручја (Platon, 1971). У **стручној литератури за сада не постоји једнозначна, нормативна и усаглашена теорија о територијалној подјели на основу које би било могуће оцијенити колико је територијална организација неке земље усклађена са основним теоријским постулатима, односно колико је адекватна са становишта постизања циљева које пред себе поставља.** Управо због тога је веома тешко из система организовања локалне самоуправе појединих европских земаља извести начела територијалне подјеле која би се сматрала општеважећим те се то и не покушава кроз овај рад. Треба посматрати, сагледати и примијенити позитивна али и негативна искуства земаља свијета тако да то реално одговара данашњим условима и потребама, тј. потребама државе и локалне самоуправе која је предмет истраживања

Проблем успостављања ефикасне територијалне организације на локалном нивоу као и на регионалном је и крупан развојни проблем. Због своје сложености може се рећи да је то развојни проблем *par excellence*. Управо због своје вишедимензионалне природе то је предмет истраживања више научних дисциплина међу којима је и просторно планирање. Република Српска, када је у питању њена територијална организација, сусреће се са бројним проблемима као што су: постоје велике разлике у демографским карактеристикама (број, образовање, старост, коефицијент виталности и друго) између јединица локалне самоуправе, величина територије, постојећа инфраструктура, фискални и административни капацитети, привредни потенцијали и слично. Елаборације урађене на тему локалног развоја Републике Српске указују на недовољну функционалност и ефикасност постојећег облика територијалне организације, што је један од узрока споре имплементације Европске повеље о локалној самоуправи, посебно у дијелу који

се тиче функционалне и фискалне децентрализације, партиципације грађана у обављању локалних функција и права локалних јединица на удруживање.

Простор Босне и Херцеговине, уједно и Републике Српске, кроз историју је претрпио бројне промјене по питању државног уређења, територијалне организације, политичких, друштвених и социјалних прилика и друго. Данас, као резултат свега тога је сложено државно уређење и несклад у територијално-просторном уређењу. **Један од разлога немогућности спровођења планско-просторног развоја на локалном нивоу лежи у ниском капацитету ЈЛС (посебно новоформираних) – чија величина, приходи и администрација не омогућавају капацитет неопходан да се оне носе са предвиђеним надлежностима и обавезама које им се намећу. Управо због свега наведеног, поменутих елемената и комплексности у њиховом односу, лежи и проблем доношења адекватног рјешења ка новој територијалној организацији у Републици Српској са посебним акцентом на ЈЛС које су настале након Дејтонског мировног споразума 1995. године, односно, оправданости/неоправданости њиховог постојања у данашњим условима.**

**Предмет истраживања** докторске дисертације „Реорганизација јединица локалне самоуправе као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске“ је сложено и важно питање, дефинисано не само на темељима наведене проблематике и насловом теме, већ и на основу других чињеница. Утврђени предмет истраживања подразумева свеобухватно истраживање у области територијалне организације локалне самоуправе и могућности успостављања ефикасне реорганизације како би се дошло до оптималних рјешења као и уважавања искустава других земаља у погледу добрих пракси. Односно, **предмет рада усмјерен је на проблематику просторно-територијалног уређења Републике Српске у циљу успостављања критеријума за територијалном промјеном на локалном нивоу.** Основни предмет истраживања су **критеријуми** као фактори успостављања територијалне организације на локалном нивоу, **њихово дефинисање, систематизовање, валоризовање и модел међуопштинске сарадње** као предуслов територијалне (ре)организације на локалном нивоу.

Потреба за промјеном територијалне организације Републике Српске лежи и у дефинисању реформе јавне управе као једног од основних стубова Стратегије проширења Европске уније, укључујући и економско управљање и владавину права, које су постављене 2014. године од стране ЕУ. За Босну и Херцеговину/Републику Српску ово је посебно важно, ако се узме у обзир тежња ка придруживању Европској Унији. **Упориште о потреби за успостављањем ефикасније територијалне организације Републике може се пронаћи и у Измјенама и допунама просторног плана Републике Српске (2015; 48), гдје се наводи да је „основни проблем и смисао израде овог плана, утврђивање смјерница за интегрисани (економско-еколошко-социјални) развој територије, одговарајућим мјерама и планским рјешењима заштите, уређења и одрживог коришћења територијалног капитала појединих регија и јединица локалне самоуправе“.** Такође, у документу Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској (2017) **даје се задовољавајући оквир за рјешавање овог питања које је посебно потенцирано у оквиру првог стратешког циља** „обезбиједити ефективно остваривање надлежности јединица локалне самоуправе“ и то кроз сва четири оперативна циља, а посебно кроз циљ „унаприједити територијалну организацију Републике Српске“. Овим радом даће се допринос кроз дефинисање критеријума за територијалну промјену Републике на локалном нивоу, за реализацију Стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској у цјелини. Реформа јавне управе и европске интеграције су два међусобно повезана и условљена процеса који за циљ имају обезбјеђење **поштовања принципа добре управе**, као што су: поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност, техничка и управна способност, организациони капацитет, финансијска одрживост и учешће грађана (Министарство државне

управе и локалне самоуправе Републике Србије, 2017). Према саопштењу Европске комисије „јавна управа је и даље слаба у већини држава у процесу проширења, са ограниченим административним капацитетима, високим нивоима политизирања и недостатком транспарентности“, и „државе треба да уложе веће напоре како би побољшале своје јавне управе на свим нивоима на основу националних стратегија“ (Министарство државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, 2017).

Промјене које су наступиле у европским локалним самоуправама своје политичко утемељење оствариле су кроз усвајање Европске повеље о локалној самоуправи као првог мултилатералног правног инструмента. Овим документом јасно је наведено да локална самоуправа представља темељ демократског уређења у Европи као и важан свеобухватни фактор (Council of Europe, 1985). **Повељом су дефинисани фудамнетални принципи** чији је основни циљ да јединице локалне самоуправе функционишу на моделу модерне јавне управе, као и да остваре аутономију, да буду ефикасне и блиске грађанима. **Први дио** садржи суштинске одредбе које постављају принципе локалне самоуправе (наводи се потреба за уставним и законским темељем локалне самоуправе, дефинише се концепт и успостављају принципи за карактер и ширину овлашћења на локалном нивоу, штити се дјелокруг локалних власти, осигуравајући притом да оне уживају аутономију у смислу њихове административне структуре и приступа надлежном особљу, дефинишу се услови неопходни за изборну функцију на локалном нивоу, право локалних органа власти на сарадњу и формирање удружења, као и на заштиту локалне самоуправе кроз право на кориштење судско-правних средстава.) (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, 2017). **Други дио** обухвата одредбе које тангирају опсег обавеза које су стране преузеле. **Трећи дио** повеље укључује завршне одредбе које се подудару са одредбама које су обично наведене у конвенцијама утврђеним под покровитељством Вијећа Европе (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, 2017).

Сви континентални управни системи у посљедњих пар деценија прошлог вијека улазе у битну нову фазу управних реформи. Примјетна је тенденција ка јачању потенцијала и дјелокруга јединица локалне самоуправе њиховим: укрупњавањем, удруживањем, давањем посебног статуса градовима, регионализацијом и индиректним управљањем кроз различите облике приватизације (outsourcing-a) јавних услуга (Вучетић, Д., 2016).

**Сам процес територијалне промјене пожељно је проводити у складу са позитивним практичним искуствима земаља које су успјешно провеле процес територијалне промјене јединица локалне самоуправе.** Такође, потребно је имати на уму и њихова негативна искуства те уложити труд да се не понављају њихове грешке.

Питање територијалне организације Републике Српске, поред питања њеног организовања на локалном нивоу, повлачи за собом организовање регионалног нивоа управе. **„Разлоге за регионализацију Републике треба тражити у актуелним процесима европских интеграција** (нпр. Процес стабилизације и придруживања), али и потреби да се због уочених слабости данашњег државног и територијалног уређења изврши таква организација републичког простора која омогућава оптималну организацију, коришћење и заштиту простора у функцији привредног раста и друштвено-економског развоја“ (Јакшић, Д., Родић, Р., Бекмановић, М., и др., 2006; 107). Најважније питање регионализације односи се на број и карактеристике регија. Земље у транзицији посебну пажњу треба да обрате на питање регионализације управо из разлога што је то један од услова за придруживање чланицама Европске уније, тј. испуњавање стандарда NUTS-a (Nomenclature des Unités territoriales statistiques). Земље које су биле у статусу кандидата почеле су са измјенама територијално-административног уређења земље (Пољска, Румунија, Мађарска, Хрватска), а и оне које имају статус кандидата или очекују приступање САП-у

(Македонија, Србија) на томе интензивно раде (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., и др., 2010).

Територијална организација Републике Српске била је предмет бројних научних и стручних истраживања, претежно парцијалног карактера (истраживања су везана за поједине ЈЛС или приједлоге за успостављање региона на подручју цијеле Републике). Међутим, врло ријетко је у директној вези са питањем оправданости постојања/непостојања појединих јединица локалне самоуправе на овом простору. Тематици организације јединица локалне управе и самоуправе наведеног подручја није посвећена пажња у довољној мјери као ни питању њихових просторно-функционалних веза и односа. Развијена локална самоуправа је предуслов активне демократије, будући да су на локалном нивоу највеће потребе и могућности партиципације грађана у доношењу одлука које се директно тичу њиховог квалитета живота. **Стварање оправдане територијалне подјеле Републике Српске на локалном нивоу, нарочито из разлога што постоји одсуство регионалног нивоа организовања и повезивања, треба да има прагматичне циљеве како би се у коначници дошло до свеопштег друштвено-економског развоја.**

**Временски оквир** истраживања зависи од динамике и трајања различитих појава и процеса који су предмет истраживања, тако да су узети у обзир различити временски периоди – почетак 90-их и након Дејтонског споразума па до данас, као и ранији историјски периоди у зависности од сегмената истраживања. Значајан проблем и ограничење системским истраживањима представља период посљедње деценије двадесетог и скоро двије деценије овог вијека у коме је на простору Републике Српске и Босне и Херцеговине дошло до немогућности утврђивања података везаних за становништво, али и за друге просторне индикаторе. У том периоду нема квантитативно упоредивих података за геопростор државне територије као цјелине. Наиме, значајна је њихова како методолошка тако и временска неусаглашеност са бројним проблемима који су били посљедица одлагања пописа становништва.

Имајући у виду услове у којима су нове ЈЛС настале, повлачењем међуентитетске линије, све оне су учињене граничним подручјима и све се наслањају на унутрашње јединице које имају континуитет постојања, раније у СРБиХ и данас у Републици Српској. Међу њима постоје велике разлике у величини и компактности простора, расположивим ресурсима и економском потенцијалу, а посебно у геосаобраћајној позицији у односу на друге ЈЛС. Неке новоформиране јединице су наслиједиле ниску популациону базу са неповољном демографском сликом, ниско урабанизован простор без правог урбаног центра, подручје изван главних саобраћајних комуникација и неразвијену саобраћану инфраструктуру унутар саме јединице и слично. Отежавајућа им је околност што су окружене неразвијеним или изразито неразвијеним општинама. У ову групу спадају Петровац, Источни Дрвар, Купрес, Источни Мостар и Језеро, по броју становника пет најмањих општина у Републици Српској, које броје испод хиљаду становника. Насупрот томе, једна група јединица, посебно оне на посавском дијелу Републике Српске, добиле су шансу да на много мањем простору, али компактнијем и у повољнијем окружењу, обезбиједи одрживи развој.

Разлог одабира ове теме лежи у спознаји значаја локалне самоуправе у савременим друштвеним процесима. Тематика рада, с обзиром на своју динамичност, може да изазове и будуће интересовање истраживача из различитих области а који тангирају ову тему.

## I.2. Циљ и задаци истраживања

Циљ рада је да се створе претпоставке, односно квантификују критеријуми за успостављање нове територијалне организације јединица локалне самоуправе Републике Српске, тако да би се обезбиједило максимално искориштавање природних и економских потенцијала у сврху одрживости. Посебан циљ усмјерен је ка утврђивању теоријско-методолошких поставки, идентификацију и научно објашњење могућности успостављања нове територијалне подјеле јединица локалне самоуправе. Такође, један од посебних циљева је и утврђивање оправданости постојеће територијалне подјеле и броја локалних јединица у Републици, односно утврђивање нужности за њиховом реформом.

Приликом формулисања рјешења, узимају се у обзир основни критерији за одређивање територијалне подјеле тј. величина територијалних јединица и број становника, уз истовремено респектовање бројних осталих релевантних мјерила, а све у настојању да се што боље изразе разноврсни аспекти. Првенствено се односи на демографски и привредни аспект, затим просторну-функционалност и мултидимензионалност територијалног развоја. Поред комплексне анализе и оцјене потенцијала за развој, анализираће се и искуства других земаља у којима су нове подјеле дале различите резултате.

При дефинисању критеријума водило се рачуна о разлици између локалне заједнице као социолошког ентитета и самоуправне локалне заједнице (општине) као правно-политичког ентитета. Само тежиште је у томе да локална заједница, како би постала општина, мора испуњавати пет услова:

- **територијални елемент** – постојање територијалног уједињена цјелина са становницима који имају заједничке интересе
- **функционални елемент** – законом дефинисане надлежности и задаци
- **организациони елемент** – органи општине и начин њиховог конституисања (избори)
- **финансијски елемент** – право на властите приходе за вршење надлежности и задатака
- **правни субјективитет** (Vlaj, S., 2006).

**Задатак** је да се оствари општи (научни) и прагматични (операциони) циљ. Оба циља ће се постићи системским приступом који ће се спровести кроз сљедеће кораке/задатке:

- анализом територијално-методолошких детерминанти просторних вриједности, детерминанти просторно-функционалног повезивања, локалне самоуправе и одрживог развоја, појма децентрализације, као и осврт на регионализацију, регионално планирање, регионалне политике и управљања;
- компаративним приступом анализираће се искуства и модели организовања локалне самоуправе у земљама региона и земљама Европе, а затим, упоређиће се основне карактеристике;
- анализа оцјене стања територијалне организације Републике Српске на локалном нивоу;
- анализа оцјене стања територијалне организације код новоформираних ЈЛС;
- проучавањем, затим анализом просторно-функционалних обиљежја и специфичности Републике Српске и новоформираних јединица, истаће се одређене специфичности, посебно оне које произилазе из потребе формирања јединица локалне самоуправе које имају предуслове за одрживим развојем;
- анализа, дефинисање, систематизовање и валоризовање критеријума, заснованих на принципима демократичности, економичности и ефикасности, на основу којих ће се предложити могући правац ефикасног успостављања територијалне организације Републике Српске.

Такође, циљ овог рада није да се да приједлог коначне територијалне подјеле Републике Српске, као стриктно дефинисаног система, већ да укаже на основне дилеме просторне подјеле, и укаже на правце могућих рјешења из угла просторно-функционалних дешавања. Суштинска порука је да јединица локалне самоуправе (општина, град) чини темељ успјешног територијалног развоја, а и предуслов за успостављање регионализација (регија) било које врсте, односно представља помоћно средство у функцији истраживања, управљања или организовања геопростора.

### I.3. Полазне хипотезе

Полазне хипотезе формулисане су тако да концептуализују проблем научног истраживања, а које ће у каснијим фазама бити потврђене, оповргнуте или модификоване. **Основна хипотеза рада полази од претпоставке да се коријен неравномијерног територијалног развоја, као један од ограничавајућих фактора одрживог и планског развоја, налази великим дијелом у неодговарајућој територијалној организацији јединица локалне самоуправе и одсуству адекватне регионалне подјеле Републике Српске.** Самим тим просторно-функционално повезивање простора Републике тренутно није успостављено на принципима стратешког управљања, тј. доброг управљања. Повезивање није успостављено јер не постоји јединствена стратегија просторног развоја.

У складу са предметом, задацима и циљем истраживања, дефинисане су сљедеће **подхипотезе рада:**

- проблем локалног просторног развоја лежи у кумулативном и синергијском утицају низа фактора у току 90-их ХХ вијека – непланско формирање нових ЈЛС;
- постојећа територијална организација Републике Српске на локалном нивоу није успостављена на принципима локалног економског развоја и доброг управљања – с посебним акцентом на новоформиране локалне јединице;
- већина новоформираних локалних јединица које су настале од дијела територије без ранијег сједишта не задовољава критеријуме по којима функционишу ЈЛС у континуитету;
- успостављање реформе локалне самоуправе потребно је започети дефинисањем надлежности локалне самоуправе, па тек онда територију, број становника и начин финансирања локалних власти;
- успостављањем критеријума, који ће бити објективни, поуздани и мјерљиви, створиће се предуслов за ефикасно и ефективно успостављање територијалне организације на локалном нивоу.

### I.4. Научне методе истраживања

Истраживање се састоји од низа научних метода која имају **квантитативна и квалитативна својства**. Да би се дошло до јасног и експлицитног одговора на питање да ли су и у којој мери потврђене основна хипотеза и подхипотезе од којих се пошло у научном истраживању, коришћене су сљедеће опште и посебне научне методе: **системска анализа, метод анализе и синтезе, компаративни метод, математичко-статистички метод, географски метод, историографски метод, упоредно-правна анализа, метод вишекритеријумске анализе, различите методе тематског картирања и теренско истраживање (интервјуи).**

**Системска анализа** има карактер универзалног научног метода који се примјењује у истраживању комплексних научних проблема. Она представља стратегију поступног упознавања система јер прво истражује систем као цјелину, а затим његову унутрашњу

организацију те законитости његовог дјеловања, дјелотворности и поузданости. Наведеним методама дошло се до **опсежне анализе стања на предметном подручју, путем прегледа закона и законске легислативе, обрадом статистичких података, проучавањем просторно-планских докумената, стратегије развоја, електронских извора, географско-информациони системи (ГИС) и друго.** Савремен методолшки поступак представља примјена ГИС-а, чија се специфичност огледа у могућности увезивања различитих података како би се добила нова спознаја, те заузима значајно мјесто код мултидисциплинарних истраживања.

Истраживање чини неколико затворених циклуса који иду од презентовања теоријско-методолошких поставки, компаративног сагледавања искуства других земаља у погледу успостављања јединица локалне самоуправе, квантитативно аналитичке основе, затим квантитативних и квалитативних укрштања и синтезе, оцјена, селекције критеријума и затим – генералне провјере вриједности добијених резултата. **Методолошки приступ креиран је у складу са претпоставком да је питање територијалне организације на локалном али и регионалном нивоу од суштинског значаја за даљи развој Републике Српске и процес њене децентрализације.** Да би се овакав комплексан процес спровео, неопходна је детаљана анализа свих кључних друштвено-економских елемената датог подручја.

## **1.5. Научна оправданост тезе, очекивани резултати и практична примјена резултата**

Оправданост докторске дисертације са научног аспекта утемељена је на задатку да се дефинишу теоријско-методолошке и стручне основе за **утврђивање прихватљиве територијалне организације Републике Српске на локалном нивоу, као и да се одреде њихове везе и односи који имају допринос у остваривању територијалне кохезије предметног подручја.** До сада је овај простор истраживан са различитих аспеката, већином парцијалног карактера, а овим истраживањем жели се дати нов, савремен поглед на **процесе у формирању јединица локалне самоуправе са акцентом на новоформиране ЈЛС, тј. обухваћена је анализа различитих група индикатора (физичко-географских, демографских, социоекономских и инфраструктурних).** Оригиналност рада се темељи на самој теми и примјени већег броја критеријума и разних метода анализе, као и компаративном методу (анализи процеса успостављања територијалног организовања на локалном нивоу код других земаља – модели добре праксе). Досадашње кашњење у приступању реформи територијалне организације на локалном али и регионалном нивоу, указује на одређене пропусте који се могу отклонити примјеном позитивних искустава земаља које су, унутар европских интеграција, стекле одређене спознаје, као што су сусједне државе Словенија и Хрватска као чланице ЕУ. Описивање примјера добре праксе али и мање успјешних у свијету, нема само за циљ да прикаже тренутно стање територијалне организације, већ да се, кроз опис настанка, тока и развоја њене примјене, дође до нових сазнања и могућности примјене неких од наведених модела на подручју Републике Српске. Са дескрипцијом је повезана и класификација, односно рашчлањивање и разврставање по одређеним, јасно дефинисаним критеријумима.

**Резултати истраживања** у докторској дисертацији темеље се на претпоставци да ће послужити научној и стручној пракси, као и институцијама и организацијама које се директно или индиректно баве развојем просторно-функционалних веза у Републици Српској. **Научни допринос** заснива се на доношењу ефикаснијих системских рјешења која ће допринијети бољој функционалности система локалне самоуправе у Републици Српској. **Научно-друштвени допринос** лежи у евалуацији емпиријских параметара који су примјењени у свијету, како би се дошло до закључка који су то модели или рјешења



територијалног организовања ЈЛС најадекватнији за примјену у Републици. **Поред научне вриједности, докторска дисертација ће имати и апликативан карактер** будући да су резултати научног истраживања настали из практичних потреба да се успостави просторно-функционално окружење без негативних посљедица на економски, демографски, социјални и еколошки систем. Дисертација може бити значајан извор података при изради просторних планова, социо-економских анализа, студија/стратегија развоја, пројеката као и научних радова. Водећи се чињеницом да на подручју Републике не постоји јасан модел за реформу система локалне самоуправе даје овој дисертацији посебан значај.. Одлука о моделу успостављања територијалне организације на локалном нивоу, имаће прагматичне циљеве, **како би се у коначници дошло до свеопштег друштвено-економског развоја..**

## II. ТЕОРИЈСКЕ АНАЛИЗЕ ДЕТЕРМИНАНТИ ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНОГ ПОВЕЗИВАЊА, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Правила организовања простора почела су се развијати од када су људи постали свјесни да својим радом могу да утичу на природу прилагођавајући је својим потребама (Целенцић, О. 2013). Посматрајући кроз историју, још од периода када је прешао из номадског у стационарни начин живота, човјек почиње да уређује окружење према својим потребама. Организујући живот на једном простору, он га мијења и прилагођава себи, у складу са својим способностима, потребама, искуству, култури и традицији. Одлука о заснивању и подизању насеља доношена је на основу одређених квалитета тог простора (доступност воде, плодно тло, шуме, могућност одбране од непријатеља, трговачки путеви, итд.). Већ тад почињу да се стварају темељи функционалног организовања простора: за становање, рад, држање стоке, одбрану и друге животне функције.

### II.1. Основне детерминанте стратешких принципа просторног планирања и његов утицај на развој јединица локалне самоуправе

Кроз дугу историју друштвеног и економског развоја човјечанства мијењају се потребе и схватања основних животних императива. Једна од основних карактеристика XX и XXI вијека свакако је феномен „кретања“, роба, људи и идеја. Нови трендови и прилике захтијевају и нове тенденције у начину кориштења и организовања простора. Све већа материјална основа, као и технолошки напредак, истраживања, искуства, омогућавају човјеку да његово управљање простором постаје све пресудније за даљи друштвени и економски развој.

Планирање се као друштвена пракса јавља још у старом вијеку, док је модерна теорија планирања тековина посљедње трећине XX вијека. Она припада групи општих друштвених теорија које се заснивају на општим и апстрактним научним дисциплинама, као што су логика, математика, епистемологија и филозофија науке, лингвистика, етика и теорија акције, естетика, теорија аргументације, теорија комуникације итд. (Habermas, J., 1987), и прецизније, са становишта дисциплинарне подјеле, да припада теорији друштвене регулације, односно управљања, као њен посебан дио или аспект (Cooke, P., 1983).

„**Административно посматрано**, просторно планирање се у пракси обавља на различитим нивоима управе: **националном, регионалном и локалном**“ (Радосављевић, З., 2016; 17). „Национално просторно планирање служи и као инструмент политика дистрибуције економских активности и социјалног благостања између региона, када добија и ознаке национално-регионалног планирања“<sup>1</sup> (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., 2004; 85). У домену просторног планирања постоје велике потребе које захтијевају стручне кадрове и професионалан приступ кроз рад стручних институција „На националном нивоу усмјерава просторни развој на централном нивоу управе, као и праксу планирања на нижим нивоима. Национално просторно планирање служи и као инструмент политика дистрибуције економских активности и социјалног благостања између региона, када добија и знаке

---

<sup>1</sup> На подручју Босне и Херцеговине успостављање законског и институционалног оквира у области просторног уређења отворило је перспективу развоју просторног планирања на националном (ентитетском), регионалном (кантоналном) и локалном нивоу. Босна и Херцеговина не посједује просторни план за развој цијеле државе, него се просторни развој третира по ентитетима. Израда просторно-планске документације и планова опште и посебне намјене налази се на почетку, уз одсуство стратегија просторног развоја.

национално-регионалног планирања и развоја“ (Радосављевић, З., 2016; 17). На регионалном нивоу, представља инструмент обликовања развоја, а на локалном/општинском нивоу, у већини земаља се превасходно фокусира на планирање коришћења земљишта, са циљем регулисања режима коришћења и власничких односа над земљиштем (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., 2004).

**„Просторно планирање је кључни инструмент за успостављање дугорочних, одрживих оквира социјалног, просторног и економског развоја унутар и између различитих земаља.** Његова главна улога је да обезбиједи интеграцију различитих сектора (попут становања, саобраћаја, енергетике и индустрије), као и да унаприједи националне и локалне системе урбаног и руралног развоја, узимајући у обзир и проблематику животне средине“ (Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, 2008, vii). Односно планирање и управљање простором није могуће уколико се не води рачуна о економским и друштвеним карактеристикама и кретањима унутар тог простора, али и његовом повезаношћу са ужим и ширим окружењем.

Улажење дубље у разјашњавање недоумица о терминологији и дефинисању „теорије просторног планирања“ или „теорије о планирању“, неће бити предмет рада. Потребу да се један дио рада посвети „просторном планирању“ аутор оправдава, чињеницом, да би се говорило о територијалној организацији неког простора, морају да се познају и поштују одреднице које детерминишу и карактеришу простор. Односно, потребно је указати на значај домена просторног планирања.

### **II.1.1. Стратешки принципи и циљеви просторног планирања**

Просторно планирање је **процес доношења одлука о одговарајућој акцији** да се „направи“ боље мјесто. Заправо, подразумејева чин гледања у будућност у сврху планирања будућег развоја друштва.

„Планирање“ је процес доношења одлука у којем се утврђују: општи и конкретни циљеви, анализирају постојећи ресурси и услови за њихово остваривање и утврђују стратегије и начин управљања процесом остваривања циљева. Према наведеном, потребно је скренути пажњу на основне циљеве и принципе просторног планирања, који се уједно односе и на постулате којима се треба водити код успостављања територијалне организације простора. Према наведеном, потребно је споменути и **принципе савременог планирања**, из којих произилазе циљеви, а који се односе на:

- **демократичност** – законом прописана форма доношења и усвајања планова;
- **свеобухватност** – координација сектора (енергетски, комунални развој, заштита простора и др.);
- **функционалност** – усклађен и плански ријешен постојећи конфликт, уклопљен са наслијеђеним вриједностима;
- **дугорочност** – циљеви развоја, планираних према потребама будућих генерација које ће се користити истим простором (CEMAT, 1983; 13).

Водећи принципи за одрживи просторни развој европског континента (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the Euro-pean Continent*<sup>2</sup>) усвојени су на 12. сједници СЕМАТ-а (Conférence Européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire),

---

<sup>2</sup>Водећи принципи за одрживи просторни развој европског континента (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the Euro-pean Continent*), документ који је преведен на српски језик, доступан је на [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Default_en.asp).

одржаном у ХанOVERу 2000. године и инкорпорирани су у Препоруци (2002) од стране Комитета министара чланица одговорних за просторно планирање. Ови принципи формирани су на основу процјене да је потребна промоција и унапређење демократских вриједности, социјалне кохезије и културног диверзитета у државама чланицама Савјета Европе који се суочио са великим економским, социјалним и просторним диспаратима на прагу XXI вијека.

Водећи принципи сублимирају идеје, ставове и концепте ESDP-а, те се на основу тога треба да посматрају као резултат јединствене политике у области просторног планирања ЕУ. **Главни принципи просторног планирања** за развој политике одрживог просторног развоја за државе чланице Савјета Европе, из којих се **дефинишу општи и посебни циљеви**, као и **задачи** су: повећање територијалне кохезије кроз уравнотежени друштвени и економски развој региона и побољшану конкурентност; подстицање развоја који је генерисан урбаним функцијама и побољшати везе између града и сеоског окружења; уравнотежен развој и приступачност јавним сервисима; развијати приступ информацијама, знању и технологији; превенција и смањивање штетних утицаја по животну средину; одрживо кориштење и заштитита природних ресурса и природног наслеђа; заштита и одрживо кориштење културног наслеђа као развојног фактора; развијати енергетске ресурсе и очувати безбједност; подстицати високо квалитетни, одрживи туризам и заштита од елементарних непогода и природних катастрофа (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the Euro-pean Continent, 2000).

Поред принципа просторног развоја, а прије сваке анализе функционалног аспекта територијалне организације, појављују се и разна питања која се односе на њен територијални оквир. На основу којих принципа треба конципирати читаву мрежу јединица локалне самоуправе? Које кораке је потребно предузети да би се спровео процес децентрализације? У овом дијелу осврнуће се, али кратко, на опште и посебне принципе територијалне организације.<sup>3</sup> **Општи принципи територијалне организације су:**

- **принцип потпуне обухваћености државне територије** – подразумијева да мрежа јединица локалне самоуправе треба да обухвати читаву државну територију без остатка и обратно. Ниједно подручје државне територије, без обзира на степен насељености, не би требало да остане изван подјеле на локалне јединице;
- **принцип трајности** – територијална подјела државе на ЈЛС треба да буде стабилна и трајна и да задовољава све принципе и циљеве функционално-територијалног развоја. Другим ријечима, границе између ЈЛС не би требало једноставно и често да се мијењају, било вољом становника одређених подручја било на иницијативу централних власти. Принцип стабилности територијалне подјеле ЈЛС у савременом друштву мора се примјењивати у модификованом облику – односно да се уз осигурање стабилности територијалне подјеле ипак мора водити рачуна о нужности мијењања зарад прилагођавања друштвеним промјенама. Уколико су границе локалне јединице стабилне, већи је степен идентификације локалног становништва с том јединицом. Грађани ће бити активнији у рјешавању локалних проблема те у судјеловању у локалном управљању;<sup>4</sup>
- **принцип практичности** – захтијева да територијална организација мреже ЈЛС буде **једноставна, прегледна и уређена** с тим, да ли је територијално рјешење једноставно,

<sup>3</sup>Детаљнија анализа наведених принципа може се пронаћи у докторској тези „Децентрализација у континенталним правним системима“ (Вучетић, Д. 2012: 102-120) и у научном чланку „Teritorijalna osnova lokalne samouprave - opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju“ (Ivanišević, S. 2007.; 61–116).

<sup>4</sup>Једина територијална промјена, након потписивања Дејтонског мировног споразума 1995. године, је оснивање општине Станари подјелом, односно издвајањем насељених мјеста која чине подручје града Добој (Službeni glasnik RS br. 83/14);

прегледно и уређено, зависиће од циљева и вриједности чијем се остварењу тежи. Према томе, потребно је јасно и експлицитно формулисати циљеве територијалне подјеле. Пошто ти циљеви могу бити различити, чак и супротни (повећање демократичности може довести до смањења ефикасности јединица и обрнуто), потребно је међу њима одредити ранг приоритета јер ће тек тада при рјешавању појединих проблема бити одабране најприхватљивије опције;<sup>5</sup>

- **принцип одговарајуће организационе структуре** – подразумијева јасно територијално разграничење ЈЛС, лако уочљиве линије вертикалног повезивања, оптималан број хоризонталних контаката потенцираних са локалног нивоа и одговарајући број вертикалних степени. Први поделемента овог принципа јесте **потпуно територијално разграничење** ЈЛС како би се избјегао позитиван или негативан сукоб надлежности између њих. Потребно је нагласити да се у пракси границе између њих одређују на основу катастарских граница јединица у њиховом саставу. Дакле, уколико држава има добро уређену, функционалну катастарску службу, потпуно остварење првог поделемента овог принципа неће бити тешко остварити;<sup>6</sup>
- **принцип уједначености** – ЈЛС истог степена би требало да буду што је могуће више изједначене, како у погледу величине, тако и у погледу статуса. Што је у пракси веома тешко изводљиво, готово немогуће. Критеријум уједначености не подразумијева само једнак број становника и површину територије, већ се односи и на права, обавезе и надлежности. Наведено произлази из **принципа једнакости и равноправности**, као једног од постулата демократске правне државе<sup>7</sup>;
- **принцип територијалног простирања** – ЈЛС, као колективитети, имају надлежност и функционишу само на једном дијелу територије који може бити различит према својим димензијама, броју становника или економском и политичком значају. Оне могу бити мале од 1.000 становника, или, на супрот њима, метрополе са више милиона становника и статусом престонице. Међутим, увијек постоји територијална граница вршења послова унутар територије државе, за разлику од саме државе која своје функције врши на цјелокупној националној територији. Управо овај принцип се темељи на географском елементу децентрализације.

**Посебни принципи** могу се окарактерисати као принципи који се **директно односе на локалне јединице** (Ivanišević, S., 2007):

- **принцип потпуности** – захтијева да свака ЈЛС за себе представља цјелину, потпуну и јасно одвојену од других таквих јединица на одређеном простору. Често се у пракси, у циљу остваривости овог принципа у потпуности прибјегава примјени других, допунских критеријума. То су: хомогеност, гравитација, комплементарност и економско-финансијски капацитет (Pusić, E., 1985; 328-330);

---

<sup>5</sup> Босна и Херцеговина је веома сложено уређен систем. Подијељен на два ентитета Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску, и Брчко дистрикт. Поред тога ФБиХ је подјељена на 10 кантона и 79 ЈЛС, док Република Српска нема средњи ниво територијалне организације.

<sup>6</sup> Нажалост, Босна и Херцеговина има више спорних граничних тачака. Проблеми се очитују у нејасности граница са сусједним републикама (Србија, Хрватска и Црна Гора) али и између ентитета. Посебно спорна питања око граница су код новформираних локалних јединица тј. рубних или пограничних. Када је Република Српска у питању, од овог принципа се одступа када су у питању јединице локалне самоуправе. Иако је Законом о локалној самоуправи (чл. 10. Службени гласник Републике Српске, бр. 97/16.) и Закон о територијалној организацији Републике Српске (чл. 8. Službeni glasnik Reroublike Srpske br. 69/09.) наведено да општине/градови треба да имају потребу да се обезбиједи географски и просторно заокружена цјелина, од овог правила се одступа. Општине Источни Мостар и Трново немају цјеловиту територију.

<sup>7</sup> Јединице локалне самоуправе Републике Српске у складу са Законом имају једнаке надлежности, дужности и обавезе. Међутим, оне се међусобно знатно разликују када је у питању број становника, површина, економска развијеност, инфраструктурна опремљеност и сл., што знатно утиче на могућност спровођења законом дефинисаних надлежности, дужности и обавеза у мањим и неразвијеним јединица.

- **принцип економске самосталности** – потребно је одредити тако да јединице посједују довољна властита средства за обављање послова из дефинисаних надлежности и финансирање рада сопствених органа. Овај критеријум има два аспекта. Прво, да јединице могу да самостално прописују одређене таксе и порезе и, друго, да могу самостално да располажу тако прикупљеним средствима. Свака од њих би требало да се у што већој мјери самостално издржава и да што мање зависи од финансијске помоћи централних државних органа. Сматра се да је доња граница економске самосталности и финансијске одрживости испуњена уколико најмање 40% средстава намијењених вршењу изворних надлежности потичу из средстава која сама прикупи (Вучетић, Д. 2012; 116-117). Финансијска самосталност зависи од покривености њених буџетских расхода сопственим буџетским приходима. Такође, економска самосталност је у директној корелацији и са степеном економске развијености неке ЈЛС, односно развијеношћу привреде. Критеријум економске самосталности и потенцијала је у директној позитивној корелацији са величином јединице. Између двије ЈЛС у формално истом правном положају, већи финансијски капацитет имаће она која има већу територију и већи број запослених становника и пореских обвезника. **Према томе у финансирању служби јединица важе начела економије обима.**<sup>8</sup> Према томе, потребно је располагати довољним финансијским средствима за обављање управних послова, вршење разних активности те функционисања властитих институција. Финансијска самосталност утиче на аутономију локалних јединица. Степен самосталности зависи од новчане зависности о државној помоћи;
- **принцип општималног броја становника** – ЈЛС грађанима треба да омогући оптимално учешће и утицај на обављање послова од локалног и регионалног значаја. Уколико се као циљ постави ефективно учешће грађана у управљању пословима локалне јединице и њихова демократска контрола, онда она не смије бити превелика, односно не смије да обухвата велики број становника. Поставља се питање како одредити који се број становника неке ЈЛС може сматрати превеликим. О овоме ће бити више ријечи у другим дијеловима рада;
- **принцип оптималне површине** – територија ЈЛС мора бити одређена тако да њене службе буду релативно приступачне свим њеним становницима. Нарочито се односи на оне службе које захтијевају **непосредан контакт** са корисницима које би њима требало да буду лоциране што ближе како би ови што лакше и брже и са минималним трошковима могли да користе њихове услуге (унутар 30-минутне изохроне);<sup>9</sup>
- **демократичност у управљању** – подразумијева судјеловање грађана у локалним институцијама. Односно, овај принцип могуће је сагледати и са становишта демократије и демократичности. Грађанима је на овај начин осигурано право судјеловања у управљању локалним пословима, формулисању локалне политике и провођењу демократске контроле над радом локалних тијела власти.

**Наведени општи и посебни принципи територијалне организације могу се узети као полазна основа за дефинисање критеријума за успостављање јединица локалне самоуправе у Републици Српској.** Изједначеност локалних јединица подразумијева да се тежи успостављању система са јединицама које би требало да имају приближно једнаку површину и број становника те уколико се ради о јединицама на истом нивоу, једнаки дјелокруг, овласти, права, обвезе и одговорности. Средишња су тијела дужна према свим јединицама истог нивоа поступати на једнак начин и користити једнаке мјере надзора. На тај начин се може успоставити приближно исти ниво самосталности локалних јединица на

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> За подручје Републике Српске прихватљивија је 30-минутна изохрона у односу на 45-минутну изохрону, услед слабе саобраћајне повезаности већине урбаних центара, саобраћајне инфраструктуре слабијег квалитета и организације градског и приградског јавног саобраћаја, природно – географских карактеристика и слично.

цијелом државном подручју. Уколико се као циљ постави ефективно учешће грађана у управљању децентрализованим пословима и демократска контрола ЈЛС, онда она не смије бити превелика, односно да обухвата велики број становника.<sup>10</sup> Приступачност служби свим грађанима једне јединице је од великог значаја што указује да величина јединице је такође један од важних критеријума децентрализације и функционисања ЈЛС. Нарочито када су у питању службе које захтијевају непосредан контакт са корисницима (здравство, школство, мјесни уреди....). Територија локалне јединице треба бити одређена на начин да **локалне институције и службе буду, што је више могуће, доступне грађанима и да што боље задовољавају њихове потребе и интересе**. Грађанима би требало осигурати што лакши приступ институцијама и службама како би могли непосредно у њима судјеловати и на њих утицати.

Увезаност и међусобну условљеност просторног планирања и територијалне организације уочава се и у доктринама самог планирања, односно о визијама какву територију грађани желе у будућности. **Локална управа и самоуправа и просторно планирање треба да се ставе у службу грађанина, да обезбиједи одрживи развој и подстичу локални-ендогени развој**. „Снажан стимуланс развоју нових приступа „просторног планирања“ представља реорганизација одговорности локалних заједница. Захваљујући процесу децентрализације и делегирању одговорности и моћи са централне на субнационалне нивое управе, интеграције регионалног и локалног у јединствене функционалне регионе, као и веће међузависности између различитих територијалних нивоа, системи просторног планирања еволуирају у мрежно организоване и флексибилне структуре са све већом интервенцијом на свим територијалним нивоима и између њих, са дејством јавног и приватног сектора“ (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. 2004; 87).

### **П.1.2. Утицај просторног планирања на просторно-функционални развој на локалном нивоу**

Директна функционална веза и повезаност просторног планирања и управљања на локалном нивоу (односно територијалне организације простора на локалном нивоу), поред **функционалне и административне** димензије просторног планирања, огледа се кроз његове двије основне функције: **регулаторну и развојну**. „Наведене двије димензије – функционална и административна – представљају оквир унутар кога се може поредити мјесто и значај система планирања у различитим земљама“ (Радосављевић, З. 2016; 77). Територијална политика обезбјеђује оквир унутар кога просторне структуре усмјеравамо да би побољшали укупне перформансе простора државе (Поповић, Д. 2015; 20).

**Регулаторна функција** подразумјева механизам и инструмент управљања (на националном, регионалном и локалном нивоу), инструмент за усмјеравања активности у простору тако што

---

<sup>10</sup> Постоје опречна мишљења, али и искуства када је у питању врој становника и сепен децентрализације. Поједина истраживања (Swianiewicz, P., 2010) су показала да је тај проблем много сложенији и да степен учешћа грађана у управљању децентрализованим пословима, нарочито у доба развоја савремених информатичко-технолошких средстава комуницирања и савремене саобраћајне инфраструктуре, није директно пропорционалан броју становника неке јединице већ да зависи и од њених надлежности. Број становника (уз ширину дјелокруга), када је степен учешћа грађана у обављању децентрализованих послова у питању, представља ограничавајући фактор у оба смјера. У врло малим јединицама, које немају широке надлежности, мотивација грађана за учешће у обављању децентрализованих послова је слаба, иако су услови за партиципацију повољни. На супротном крају налазе се превелике јединице, у којима је, упркос великом броју послова који су у њиховој надлежности, мотивација грађана за учешће у обављању децентрализованих послова такође врло слаба, степен повјерења у власт низак, а услови за партиципацију неповољни. На такав закључак упућују и резултати истраживања које је у Данској извршио Морицен (Mouritzen, P. E., 1989).

одобрава или забрањује алокацију одређене активности/система управљања. **Развојна функција** се огледа у томе да органи управљања дефинишу појединачне мјере и инструменте развоја инфраструктуре, урбаног и руралног развоја, јавних сервиса, заштиту природних и културних добара и других сектора, а посебно дефинисање мјера за подстицање инвестирања. Кроз развојну функцију огледају се све активности које се морају спроводити унутар јединица локалне самоуправе, како би она успјела да се стави у службу свог становништва. Управо, спровођење ове двије функције указује на спремност и капацитете локалних самоуправа за постизање концепта дугорочног одрживог социјалног, просторног и економског развоја како на локалном нивоу, тако и могућност функционалног увезивања на регионалном и државном нивоу.

## II. 2. Улога и значај локалне самоуправе

*Са даљине се може владати, али се само изблиза може добро управљати.  
Наполеон III*

Појмови „институције“ и „институционализам“ играју значајну улогу и уско су повезани са „управом“ и „управљањем“. Наведени појмови директно су повезани са *друштвеним управљањем*, самим тим и с структуром власти и управљањем од чијих постулата зависи и правац развоја једног друштва. Структура власти и управљање су промјениве категорије. „Хијерархија, која представља темеље процеса традиционалног представљања, дефинитивно бива доведена у питање и према бројним ауторима, она неће бити карактеристична за доба које долази“ (Радосављевић, З. 2016; 12). Међутим, то није разлог да се превазиђе хијерархијски модел пошто он игра значајну улогу у одвијању разних система. Напуштање хијерархијског управљања са врха и успостављање реалнијег и ефективнијег приступа који омогућава локалну иницијативу, отвара питање капацитета и институција (Радосављевић, З. 2016; 33) Данас се афирмише приступ “одоздо”, односно од јединице локалне самоуправе и региона, се очекује да постану предузетнички агенти који свој локални развој у све већој мјери заснивају на иновативном коришћењу ресурса унутар својих територијалних надлежности (Petrović, M., 2014). Све су гласнија упоришта да се досадашњи "ауторитарни" (владајући) институти и механизми замјене новим "кооперативним" (управљачким) како би се утицало на стварање нових облика међусобних веза и односа између грађана и владе. Нови модел управљања, не подразумијева смањење улоге државних актера (нема државе са потпуно сувереном локалном самоуправом, будући да се улога државе састоји у томе да допринесе интеграцији подручја под својом контролом), већ проналажење пута за успостављање ефикасније, односно ефективније јавне политике (Petrović, M., 2012).

Локална самоуправа, као облик територијално-административног уређења, налази се скоро у свим државама свијета (изузетак су микро државе: Сингапур, Монако, Ватикан). Појам локална самоуправа првенствено подразумијева општине и градове као основни ниво локалне самоуправе. Према тематици рада, потребно је нагласити да **није утврђено универзално правило о нумеричким вриједностима броја становника и површине које би требало да имају ЈЛС**. У пракси се срећу локалне самоуправе које броје свега неколико десетина становника па до великих које имају неколико стотина хиљада.

### II.2.1. Управа и управљање

**Управа и управљање** пролазе динамичан развој у свијету. Један од важних разлога томе је динамичан развој предмета којег та дисциплина проучава. Сложеност и све већа диференцијација јавне управе види се у свим њезиним компонентама, од државне управе и



агенцијског модела преко локалне и регионалне самоуправе и јавних служби до нових начина управљања људским потенцијалима у јавној управи. Нове вриједности и управне доктрине, бројност и сложеност управних реформи, отварање европске и глобалне димензије управљања, промјене метода управног дјеловања и јавног менаџмента, само су неки од појавних облика кроз које се тај динамични развој показује. Као посебне **субдисциплине** појављују се: **јавни менаџмент, европски управни простор и европско јавно управљање, управљање људским потенцијалима у јавној управи, управна организација, јавне службе, локална самоуправа, реформе и модернизација управе, е-управа, управљање децентрализацијом, регионално управљање, финансијско управљање, управљање квалитетом јавних услуга и друге.** Кроз рад су детаљније обрађене теме о јавним службама, локалној самоуправи, реформи и модернизацији управе, децентрализацији, регионалном управљању и финансијском управљању,

**Јавни менаџмент** – јавна управа и јавни менаџмент су два различита појма. Постоје оређена преклапања, док се са друге стране ове двије дисциплине разликују по питању круга дјеловања и професионалних дужности. **Јавна управа фокусирана је на израду јавних политика и координацију јавних програма. Јавни менаџмент представља дио система јавне управе који укључује обављање менаџерских активности у јавним организацијама.** Многи теоретичари и практичари баве се појмом менаџмента у садашњем облику. Такође, постоје и различита схватања ове појаве. Поред бројних дефиниција у домену друштвене области, може се издвојити једна универзална, а то је да је „менаџмент је активност којом се обављају одређене функције у циљу да се на ефикасан начин обезбиједи, распореди и искористе људски напори и материјални ресурси како би се постигао одређени резултат“ (Koontz, H., O'Donel, C., 1972; 42). „Менаџмент је процес планирања, организовања, вођења и контроле напора свих чланова организације и коришћење свих организационих ресурса како би се остварили постављени организациони циљеви“ (Stoner, J., Freeman, E., Gilbert, D., 1997; 10). Менаџмент значи координисање активности везаних за посао тако да се оне обаве ефикасно и ефективно (Robbins S., Coulter, M., 2009). Свим модерним организацијама потребни су добри менаџери, без обзира како их ословљавају: шефови, руководиоци, вође тимова или другим именом (Drucker, P. 2014 - отац модерног менаџмента)

Јавни менаџмент, поред тога што је оријентисан на успостављање ефикасне јавне управе, треба да буде оријентисан и на грађане. Притом избјегавајући негативне последице концепта “грађанина као купца” који по аутоматизму фаворизује богатије слојеве друштва у доступности услуга јавних служби (Perko-Šeparović, I. 2006). Друштвено-социјална компонента је јако битна, односно успостављање одговорности од стране власти на свим нивоима према грађанима. Грађанима су потребне ефикасне јавне службе али и ниски порези, поред тога потреба им је заштита њихових права. (Perko-Šeparović, I. 2006).

Могу се издвојити и врсте јавног менаџмента, а које су директно повезане са управљањем простором: **државни менаџмент** (поред бројних облика управљања, управљање државом је најважнији облик управљања јер од државе све почиње и зависи), **менаџмент региона** (у процесу реформи савремене државе и менаџмента, региони постају изузетно важан ниво организације власти управо због предности које имају у подстицању економског развоја и могућности координације рада осталих локалних власти (Ђорђевић, С., 2012; 80)) и **менаџмент градова** (посматрајући праксу развијенијих државана значајну улогу и надлежности добијају извршни органи јединица локалне самоуправе, што се подудара и са организацијом власти на државном нивоу. У различитим државним системима развили су се и различити модели градског менаџмента) (Drucker, P. 2014).

**Процес европских интеграција** утицао је на приближавање националних административних система земаља чланица Европске уније, па и оних земаља које теже прикључивању. „Сарадња између држава, размјена искустава и најбоље управне праксе, развој и дефинисање заједничких административних принципа, стандарда и вриједности, утицали су на приближавање националних управа, настанак и развој **„Европског управног простора“**“ (Кавран, Д, Вукашиновић, З., 2004; 9). Постојања заједничког управног простора је „кад се група управних начела, правила и прописа једнозначно примјењује на одређеној територији под ингеренцијом националних устава“ (Cardona, F. 1999; 15). „Европски административни простор обухвата пакет јединствених стандарда за дјеловање **јавне управе** којима се одређује организација, дјелатност и рад система њених органа“ (Ливаја, З., 2016; 48). Државе кандидати, уколико желе да постану чланице ЕУ, потребно је да приликом успостављања своје јавне управе на свим нивоима поштују наведене стандарде. Државе средње и источне Европе које аплицирају за чланство у Европској унији морају да реформишу своје државне управе како би испуниле критеријуме за чланство из Копенхагена и Мадрида (SIGMA, 1999).<sup>11</sup>

СЕМАТ-ов рјечник који је у употребљава у политикама просторног развоја у Европи, под административним термином **„ниво управе“** подразумијева **„територијалну /административну јединицу у којој је успостављена јавна управа, независно од тога да ли постоје или не постоје изабрана тијела“** (СЕМАТ/СоЕ, 2007;8). Према примјерима из европских земаља уочава се постојање **три или четири нивоа управе**. Прилично често дјелују државна и децентрализована (регионална, локална) управа. На примјерима гдје различити административни нивои управе зависе од једног управног нивоа (изабрано тијело), ту обично постоји хијерархијска организација (СЕМАТ/СоЕ, 2007). Поред тога, ријечник даје објашњење савременог значења појма **„ниво власти“**. Нивои власти одговарају територијално/административним јединицама у којима екзистира изабрана скупштина, заједно са својом администрацијом. Децентрализоване земље обично имају три или четири нивоа власти, док са друге стране, централизоване земље немају више од два нивоа (национални и локални) (СЕМАТ/СоЕ, 2007; 14). Значај локалних заједница са аспекта (јавно) управљања огледа се у чињеници да је овај ниво најчешће извршни ниво ЕУ политика и уопште прописа. Дефинисан је појам и **„територијална управа“**. Територијално управљање је глобални концепт који карактерише примјену просторно релевантних политика. Подразумијева хоризонталну и вертикалну сарадњу у обликовању и спровођењу ових политика. У том смислу, принципи супсидијарности и реципроцитета, који су заговорани у Водећим принципима, су од посебне важности (СЕМАТ/СоЕ, 2007; 29).

**Е-управа** (Електронска влада) **„подразумијева способност да се обезбиједи приступ услугама и информацијама двадесет четири сата дневно, седам дана у недјељи, представља данас велику моћ и компаративну предност“** (Lowery, L. 2001; 1). Е-влада није само „веб-сајт“, електронска пошта (e-mail) или могућност размјене информација преко интернета, она је много више од тога. „Три кључне области односно пружање јавних услуга, дигитална демократија и економски развој, представљају ширу дефиницију е-влдае која се односи на све „кориснике“ односно интеракцију између владе и јавности, владе и пословног сектора, владе и других владиних агенција, као и између владе и њених службеника“ (Lowery, L., 2001.; 2). Е-управа је саставни дио **добре управе**, односно ефикасно пружа услуге, економичнија је и ефикаснија (штеди вријеме и новац) и штити права грађана. Добру владу карактерише то што је отворенија, приступачнија, јефтинија и ефикаснија. Е-управа се може посматрати као велики изазов али и обавеза управо из разлога што задире у све функције јавног сектора на свим нивоима.

---

<sup>11</sup> Више о овој теми може се пронаћи у документу Европски принципи за јавну управу (SIGMA, 1999).

Добра управа, е-управа, јавни менаџмент, управна организација су појмови који су директно повезани са **управљањем људским потенцијалима**. Сврха наведених појмова је да доведу до бржег привредног раста и развоја земље, односно сврха такве управе је задовољавање **ЗЕ: ефективност, ефикасност и економичност**. Израз „менаџмент људских потенцијала“ (human resource management) или „управљање људским потенцијалима“ није строго дефинисан појам. Доста аутора слиједи дефиницију „харвардске школе“ према којој управљање људским потенцијалима укључује све „менаџерске одлуке које утичу на односе између организације и запослених“ (Boyne, G., *et al.*, 1999; 408). Људски потенцијали у јавној управи могу се посматрати у **ширем и ужем** смислу. „У ширем значењу појам обухвата службенике, намјештенике, помоћно особље, вањске сараднике и савјетнике, па чак и политички именоване особе. Људски потенцијали у ужем смислу односе се искључиво на категорију јавних службеника“ (Marčetić, G. 2006; 86). „Управљање људским потенцијалима значи побољшање система избора и запошљавања, пензионисања, оцјењивања, развоја каријере, вођења, мотивације и подстицања личног развоја; побољшање система и предлагање модела успјешније организације и процедура; јачање капацитета усавршавања; усмјеравање ка управљању знањем; управљање треба да буде ефикасније како би се утицало на исходе јавних политика које креирају дужносници“ (Keersmaecker, S., 2013; 12). За организације јавне управе, исто као и за све друге, важи да су људи њихов најзначајнији потенцијал и кључни фактор конкурентности. „Због тога је управљање људским ресурсима једна од кључних функција у свакој организацији јавне управе и у јавној управи као цјелини“ (Virant, G., 2015; 13). Функција управљања људским ресурсима у успјешним савременим организацијама интегрисана је у процесе стратешког управљања организацијом.

Подизање **квалитета јавних услуга** постало је суштински услов постојања јединица локалне самоуправе. Јединице су од изузетне важности за сваку државу како с аспекта буџета и утицаја на макроекономску стабилност, тако и са аспекта њиховог утицаја на развој и ток друштвеног живота, запосленост, привредни развој и слично, односно развој националне економије. Од јавног сектора се очекује да услуге испоруче на економичан, ефикасан, транспарентан, квалитетан и демократски начин како би задовољиле опште потребе друштва, што је и у сагласности са принципом *субсидијаритета*. Бит квалитета крије се у задовољству корисника, односно оног који плаћа робу или услугу.

„Према новом јавном менаџменту (управљању), ефикасније и ефективније јавне услуге могу се пружити ако организацијама јавног сектора буде дата већа управљачка аутономија и ако користе различите технике управљања (приватни сектор)“ (Demuzere, S., Verhoest, K., Bouckaert, G., 2008; 1). **Основна хипотеза у реформи новог јавног менаџмента (НЈМ) је да ће јавни сектор боље функционисати ако је организован као приватни сектор**. Односно, примјеном нових идеја и техника управљања које се већ користе у приватном сектору (Hood, C. 1998). Важан аспект реформе НЈМ-а је стварање „агенција“. Аргументација која стоји иза стварања агенција је увјерење да организације које су дистанциране од централне владе требало би да буду ефикасније од ранијих административних одјељења (James, O., 2003). Успостављањем нових типова аутономних организација, јавни менаџери добијају већу управљачку аутономију али истовремено сnose и одговорност за своје резултате Влади/ЈЛС (подложни су систему контроле резултата) (Verhoest, K., Peters, G.B., Bouckaert, G., & Verschuere, B., 2004).

Усљед изазова који се све више постављају пред јавни сектор (**буџетски притисци, виша финансијска одговорност, очекивања јавности (грађана) за квалитетнијом јавном услугом, и сл.**), ствара се потреба за примјеном нових приступа, рјешења, техника и технологија. Европска унија све више говори о увођењу система управљања квалитетом у јавном сектору ради заштите грађана као корисника јавних услуга. Уведена је пракса сертификације система квалитета појединих организација помоћу ИСО стандарда,

што мотивише не само приватна предузећа, него и школе, факултете, комунална предузећа, здравствене установе, владине и невладине институције и друге јавне организације на сталну бригу о квалитету. Неки од инструмената унапређења квалитета у јавној управи су: реструктурирање пословних процеса<sup>12</sup>, систем уравнотежених показатеља<sup>13</sup>, истраживање задовољства корисника, ИСО стандарди, заједнички оквир за самопроцјену<sup>14</sup>, модел изврности – управљање квалитетом<sup>15</sup> и други.

**Јавна управа је скуп управних организација које обављају јавне послове.** Јавни су **послови** они који се обављају у интересу локалне, регионалне или националне политичке заједнице те су као такви одређени прописом државног, регионалног или локалног карактера. Дијелови јавне управе су **државна управа** (управа на државном, националном нивоу), **територијална самоуправа** (најчешће у облику локалне и регионалне самоуправе) те **јавне службе**. Унутар јавне управе интегрисане су одређене вриједности. Наведене вриједности прожимају политику и управу као темељно интегративно везиво политичко-управног система: та се интегрирајућа мјешавина вриједности често сажима у израз „јавни интерес“. Политичко-управни систем се прилагођава вриједностима раширеним у заједници, како би задобио политички легитимитет.

Савремена управа се темељи на пет група вриједности: **демократским (политичким), правним, социјалним, економским и еколошким вриједностима** (Коргић, I. et al, 2014). Поједине групе вриједности долазе до различитог утицаја у различитим управним дјелатностима, различитим управним организацијама, па и њиховим дијеловима. Могућност вриједносне диференцијације појединих дијелова и дјелатности у управи овиси о мјери централизованости, односно децентрализације у читавом систему. Савремена концепција о државној управи као инструменту социјалне регулације, држава више није (и не може бити) сведена на организацију са тзв. монополом физичке силе и принуде у рукама владајуће класе (Лилић, С., 2012). Савремене концепције правне државе, за разлику од изворног концепта, „полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неопходан и легитимитет, тј. оправданост њеног дјеловања у сваком конкретном случају“ (Лилић, С., 2012; 30).

**Локална самоуправа је резултат политичке децентрализације држава и подјеле власти по територијалном начелу.** Локална самоуправа настаје кад држава уставом или законом локалним заједницама грађана призна право на аутономно политичко одлучивање у одређеном кругу јавних питања која су локалног карактера. С њом је обично повезана и управна децентрализација тј. преношење државних управних послова на обављање локалним самоуправним јединицама.

„Појам **управљање на више нивоа** ("multi-level governance")<sup>16</sup> уведен је како би се дефинисала **вишеструкост политичких актера и институционалних нивоа у процесу одлучивања у јавном сектору**“ (Раосављевић, З., 2016; 15). Оно је у сагласности са новијим европским институционалним окружењем организованим кроз регионалну политику ЕУ. Концепт управљање на више нивоа своје коријене поприма раних 90-их

---

<sup>12</sup> BPR – Business Process Reengineering

<sup>13</sup> BSC – Balanced Scorecard

<sup>14</sup> CAF – Common Assessment Framework

<sup>15</sup> EFQM Excellence Model

<sup>16</sup> Вертикална координација димензије управљања уско је повезана с концептом "управљања на више нивоа". Овај концепт је систем константних преговора између управе на неколико територијалних нивоа: супранационалној, националној, регионалној и локалној. Представљају резултат комплексних процеса институционалног стварања и прерасподјеле одлучивања, чиме се неке функције које су раније биле централизоване усмјеравају до супранационалног нивоа, а неке и до локалног/регионалног нивоа (Marks, G., 1993).

прошлог вијека. „Управљање на више нивоа концептуално се заснива на два старија концепта, федерализму и конфедерализму“ (McCormick, J. 2008; 15). Развој појма управљања на више нивоа најчешће се види као дио "новог таласа" размишљања о Европској унији као новог и специфичног политичког система (Радосављевић, З., 2016). Приступ више нивоа власти посматра ЕУ као политички систем који сам по себи дијели многе особине са националним политичким системима. "Више нивоа настаје када стручњаци из неколико нивоа власти дијеле задатке из области прописа и формирања политика, обично у вези са релевантним интересним групама" (Hague, R., Harrop, M. 2007; 282). Према концепту више нивоа власти, европска политика се посматра као резултат сталне координације преко различитих територијалних нивоа, укључујући наднационалне, националне, регионалне и локалне нивое. Главне карактеристике односа између ових различитих нивоа су преклапање и међузависност. Међутим, ова интеракција илуструје само **вертикалну димензију** политика европског процеса. Теорија управљања на више нивоа такође указује на постојање друге, **хоризонталне димензије**. Координација се не обавља само између различитих територијалних нивоа, већ и унутар њих. Резултат свега наведеног је сложен преклапајући процес који укључује бројне актере који обликују финални резултат у складу са њиховим индивидуалним особинама (захтјева, интереса, ресурса и надлежности).

Управљање на више нивоа добија свој значај једино у случају постојања ваннационалних тијела или система сарадње управних органа, посебно када је ријеч о управним органима испод централних. Односно, управљање на више нивоа обухвата изграђене односе између управа на свим нивоима – почевши од мјесних заједница, општина, покрајина, држава, регионалних и глобалних институција, промјене које су се десиле током посљедње двије деценије дају смисао закључку о коегзистенцији два процеса – **интерној регионализацији** (којом локалне и регионалне власти све више утичу на јавне политике) односно о **екстерном регионализму** и преносу дијела надлежности на наднационалне институционалне аранжмане (Радосављевић, З., 2016). Према Лејну традиционално управљање на националном нивоу, у одређеним границама, замјењује се системом гдје значајно мјесто заузимају актери који преговарају, договарају се и оснивају партнерства са приватним сектором или цивилним друштвом (Lane, J. E. 2012) стварајући тематске мреже, а све у циљу обезбјеђења реализације постављених циљева. Формирањем мрежа, а путем размјене знања, стечених искустава и пракси, ствара се амбијент за унапређење послова и функција јединица локалне самоуправе.

Развој управљања на више нивоа представља дио новог таласа размишљања о Европској унији као политичком систему (Bache, J., Flinders, M., 2004; 3). У савременој пракси издвајају се два типа управљања на више нивоа (Bache, J., Flinders, M., 2005). **Савременим примјером метода управљања на више нивоа сматра се Тип 2**. Примјери овог типа могу се срести најчешће у већим урбаним областима, у којима су надлежности за вршење разних дјелатности и услуга (школство, полиција, градски превоз, железнички саобраћај, здравство, водоснабдијевање, снабдијевање енергијом итд.) подјељене између више различитих тијела, од којих је свако организовано на посебан начин, са различитим територијалним границама, различитим бројем поднивоа и слично (Радосављевић, З., 2016).

*Табела 1. Типови управљања на више нивоа*

Тип 1	Тип 2
Овлашћења подцентралних органа одређена су уопштено и служе остваривању ширег спектра општих циљева	Овлашћења су усмјерена на извршење одређених задатака
Код подцентралног нивоа не долази до преклапања надлежности	Надлежности се преклапају
Број подцентралних нивоа је сталан	Број нивоа власти није ограничен
Систем је једнообразно обликован (хијерархија)	Флексибилност у обликовању система (хетерархија)

*Извор: Bache, I., Flinders, M. (ur.). (2005). Multi-level Governance. New York: Oxford University Press преузето из докторске дисертације Радосављевић, З. (2016). Институт одобрења плана у Србији: Примена и перспектива развоја. Београд: Универзитет у Београду, Географски факултет; стр. 19*

Култура управљања у европским земљама није униформна. Различите регионалне и локалне културе могле би угрозити просторну сарадњу али би могле исто тако да изврше позитиван утицај на основу компаративних предности. Процес управљања омогућава ефикасније спровођење политика ЕУ и често представља кључ за откривање ендогених, нетакнутих и/или недовољно искоришћених потенцијала за просторни развој. **Управљање је предуслов за остваривање територијалне кохезије, јер оно може да помири конкуретност и кохезију и утре пут ка одрживом развоју.**

## **П.2.2. Опште детерминанте локалне самоуправе**

Опште је прихваћен став да је држава највиши облик организовања људске заједнице на одређеној територији (Љубоја, Б., 2013; 9). Три основна елемента државе су: **стално становништво, територијално подручје дјеловања и суверенитет**. Поред наведених елемената треба споменути и легитимитет<sup>17</sup>, који све више добија на значају. Организација власти може да буде **хоризонтална и вертикална**. **Хоризонтална организација** подразумева однос између различитих грана власти: **законодавне, извршне и судске**. **Вертикална подјела власти** је подјела између виших и нижих органа власти а уско је повезана са степеном децентрализације власти. Односно подјеле власти на „**централну и локалну, односно централну, федералну (у сложеним државама) и локалну**“ (Љубоја, Б., 2013; 9). Оваква подјела настала је на основу чињенице да постоје одређени послови из надлежности државе који се најбоље остварују на ужој територији, без икаквог или минималног учешћа централне власти, а за чије би остварење били надлежни органи које грађани те уже територије сами изаберу (Љубоја, Б., 2013).

Наговјештаји подјеле власти јављају се у енглеској политичкој мисли почетком XVIII вијека. Историјски коријени или зачетак локалне самоуправе, тј. њен настанак и даљи развој, одувјек су плијенили пажњу многих научника али и практичара. „Она је, наиме, слободно се може рећи, била "уткана" у свакодневну борбу за опстанак ове првобитне заједнице, па се за њу каже да је, чак, старија од државе и организације власти која је карактеристична за њу“ (Логарушић, Д., 2016; 54).

Разматрања и појимања **локалне самоуправе**, у принципу, могу да се подјеле у двије основне групе. Према **првој групи ових теоријских схватања, локална самоуправа је настала дубоко у прошлости**, прије неколико хиљада година и то у једној од најстаријих и најважнијих свјетских цивилизација – Месопотамији (4.000 година п.н.е) и органима власти њених древних градова Вавилонa и Сузе. Такође, према теоријама које припадају овој групи, локална самоуправа се јављала у оквиру тзв. нома у Горњем и Доњем Египту, током прединастичког периода, тј. до 3.100. године п.н.е. (Логарушић, Д. 2016; 54-55). Поред наведеног, локална самоуправа се, у овом периоду, јавља и у грчким полисима, а први полиси су се појавили у VIII вијеку п.н.е.. Локална самоуправа вуче поријекло од првобитне заједнице, односно од стварања државе (Лукић, Р., 1982; 235). Пусић заговара слично поимање гдје наводи да „историјски и социолошки гледано локалне заједнице представљају

<sup>17</sup> Легитимитет, у политичким наукама, представља прихваћеност важећих закона и владајућег режима као валидних од стране грађана одређене државе, односно вјеровање у правичност државе, у њено право да издаје наређења, тако да се ова наређења не поштују само из страха или из личног интереса, већ зато што постоји увјерење да она имају морални ауторитет, зато што грађани сматрају да их треба поштовати (у Vukočić, J. 2014; 76, преузето од Barker, R. (1990). Political Legitimacy and the State. Oxford University Press. New York. p. 11.).

основне друштвене заједнице настале веома рано – још у античко доба“ (Pusić, E. 1963; 23). Друга група теоријских сватања, посматра локалну самоуправу<sup>18</sup> са савременог аспекта, сматрајући да је настала у времену стварања модерне државе, на преласку из феудализма у капитализам. „Први облици локалне самоуправе у Европи, датирају још из XV и XVI вијека са развојем средњевјековних градова – комуна који су статус слободних градова добијали од краља или феудалаца, преко повеља и других докумената“ (Lukić, M., 2019, 265). Локална самоуправа (XIX и XX вијек), првенствено у Европи, постаје дио јединственог система државне власти и у зависности од тога има одређене карактеристике и облике. Савремене локалне самоуправе везују се са настанком „слободних европских градова“ јер се са њима постепено развијају идеје слободе, аутономије и цивилног друштва (Цвијовић, М., 2013;124).

Под појмом **локалне самоуправе** у ширем смислу подразумевају се **сви нивои самоуправе у систему** (општинска, градска, регионална, покрајинска). Локална самоуправа у **ужем смислу подразумева само први, најнижи ниво самоуправе**. Према Европској повељи о локалној самоуправи ниво локалне самоуправе је најподеснији за непосредно учешће грађана у вођењу јавних послова. „**Локална самоуправа је као феномен тјесно повезана са појмом локалне демократије**“ (Цвијовић, М. 2013; 118). Темелј демократије као система налази се на нивоу локалне демократије. „Она је важан мјерни инструмент и коректор демократских процеса на вишим нивоима организације власти“ (Ђорђевић, S. 2002; 23). **Битни елементи локалне самоуправе су:** „територија, становништво, организација, правни субјективитет, аутономија, овлашћења и функције управљања и фискална независност“ (Anderson, W., 1945; 19).

Постоје многи аутори са подручја бивше Југославије који су се бавили локалном самоуправом (Јовичић, М., Шпадијер, Б., Лукић, Р., Марковић, Р, Милосављевић, Б. Ђорђевић, С., Копрић, И., Шећеров, В., Лукић, Б. и др.). Академик Миодраг Јовичић се у свом дјелу „Локална самоуправа“ бавио структуром и територијалном основом локалне самоуправе у европским земљама и детаљном анализом локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској (Јовичић, М. 2006). Шпадијер као основне карактеристике локалне самоуправе наводи: нормативну, финансијску и организациону самосталност локалних институција, постојање уже територије на којој се ова самоуправа спроводи и непосредно одлучује о најважнијим питањима који су од виталног интереса за грађане одређене локалне заједнице, као и слободан избор представничког тијела, које одлучује у име грађана који ово тијело бирају (Шпадијер, Б. 1993; 631). „Локална самоуправа представља систем у коме локалне заједнице имају самоуправу, што значи да њихове органе власти бира локално становништво и да ови имају слободу у управљању локалним стварима у оквиру закона који доноси држава. Државни органи могу контролисати само законитост одлука локалних органа, а не и њихову цјелисходност, што значи да могу поништавати само незаконите њихове одлуке“ (Лукић, Р., 1982; 325). „Локална самоуправа је скуп институција и начина путем којих се грађани у једној локалној заједници организују, одлучују о општим питањима живота и развоја те заједнице и задовољавају низ заједничких потреба обезбјеђивањем услуга. Она је систем организације власти путем које грађани бирају своје органе власти или понекад сви становници чине тај орган власти (непосредна партиципација) и тако непосредно или (чешће) посредно одлучују о најважнијим питањима живота и развоја локалне заједнице“ (Ђорђевић, S. 2002; 21). Локална самоуправу је „облик одлучивања и управљања локалним заједницама, на ужој територији, непосредно од њених становника или

---

<sup>18</sup> Уз појам локална самоуправа као преовладавајући у европској и ваневропској пракси, поједине земље за исту појаву користе и друге термине какви су локална демократија, локално друштво, локална заједница, локална власт, локална аутономија, локална управа, локална влада, локална јавна управа, територијална самоуправа, локални систем управљања и слични. Различитим терминима даје се понекад и специфично значење, тако да би, на примјер, локална управа имала значење најслабијег степена самоуправности, локална власт значење јачег степена, а локална аутономија најјачег степена самоуправности (Милосављевић, Б., 2005; 15).



путем њиховог представништва, које они непосредно бирају, и других локалних органа. Локална самоуправа је оргинарна, својствена, па и основна организација власти“ (Марковић, Р., 2008; 405–406). „У некој земљи се о локалној самоуправи може говорити само ако се кумулативно испуне сљедећи услови: постојање утврђеног круга јавних послова локалног карактера које локални органи обављају на свом подручју без уплитања државних органа, изузев контроле уставности и законитости; слободни избори локалних тијела, постојање правне независности јединица локалне самоуправе гарантоване највишим прописима, својство правног лица (право на склапање правних послова и на сопствену имовину); постојање финансијске аутономије, то јест посебних извора прихода јединице локалне самоуправе“ (Милосављевић, Р., 2005; 4). Влатковић сматра да би се из свих одређења локалне самоуправе могла као заједничка означити сљедећа: да је локална самоуправа уставом и законом утврђено право грађана и јавно-правних колективитета; да је уставна, а затим и законска категорија; да грађани, на основу сопствене одговорности управљају непосредно или посредно дијелом јавних послова који имају локални карактер и од интереса су за локално становништво; да се организација, у оквиру устава и закона, у јединици локалне самоуправе слободно уређује; да грађани тајним гласањем слободно бирају своје представничке органе; да постоји релативна финансијска аутономија локалне самоуправе; да не постоји административно туторство централних државних органа и да они остварују управни надзор само у обиму и на начин уређен законом; да јединица локалне самоуправе има право на изградњу интерне управне структуре и избор управног апарата слободно и у складу са законом и сопственим статутотом; да јединица локалне самоуправе има право на правна средства заштите којима се обезбјеђује интегритет и зајамчени правни статус локалне самоуправе (Влатковић, М. 2008; 16-17). „Локална самоуправа је уређен систем остваривања права локалне самоуправе, путем којег грађани у територијално дефинисаним локалним јединицама непосредно и преко својих слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног интереса за локално становништво, располажући имовином, сопственим изворима јавних прихода и поступајући по начелу уставности и законитости“ (Лукић Б, Шећеров Б., 2017; 10).

Анализирајући поменуте дефиниције, уочава се да оне садрже заједничке елементе као што су **законске односно правне одреднице: становништво (грађани), ужа територија и економски елементи (финансијска аутономија).**

Појам локалне самоуправе различито је дефинисан и у иностраној литератури. Локална управа односи се на локално изабрана вијећа чија је главна сврха пружање или управљање услугама са великим степеном независности колико то допуштају модерне околности (Wraith, R.E. 1964;15-16). Локална управа је ширење политичког процеса на локалној основи, односно локална самоуправа и укључивање племенитих идеала непристрасности, заштита мањинских права и интегритета, што се све заједно сматра кључним за развој либералног демократског друштва (Oyediran, O. 1979). Међутим, у новијој савременој литератури срећу се сљедеће дефиниције. Локална самоуправа као „сегмент конститутивне државе или поријекла националне државе“, је законом успостављена ради пружања јавних услуга и регулисања јавних послова из своје надлежности (Ikelegbe, A. O., 2005). Програм Уједињених нација за развој дефинисао је локалну самоуправу као јединицу власти која покрива низ питања управљања која постоје на локалном нивоу, укључујући децентрализацију политика и процеса, улогу и међусобне односе различитих актера и институција, локалну демократију и учинак владе на локалном нивоу (United Nations Development Programme, 2009). Према дефиницији коју је дао ОЕЦД локална управа заснива се на фискалном управљању, законодавној и извршној власти над областима које су територијално ограничене и одређеној групи људи (ОЕЦД, 2007). Према наведене посљедње двије дефиниције види се да је локална самоуправа повезана са два важна елемента, **децентрализацијом и локалном аутономијом.** Локална самоуправа је врста власти која користи властите људске капацитете за управље



властитим пословима (Godwin, M. L., Foremand, D. S., 2014). Ова дефиниција која је дата са друштвено-развојног аспекта, иако је сведена, друштвено проналази мјесто. Европска повеља о локалној самоуправи, имајући у виду да су локалне власти један од главних основа сваког демократског система, обавезује потписнице да на својој територији успоставе и поштују локалну самоуправу и да утврде њен статус законом и, гдје је то могуће, уставом. У савременом друштву право на локалну самоуправу је један од основних демократских стандарда. Потребно је навести, да **право на локалну самоуправу не може се разумјети као право сваке локалне заједнице да се оснује као јединица локалне самоуправе**. У Европској повељи о локалној самоуправи не постоји одредба која би, на примјер, сваком насељу дала право на ЈЛС. Свака држава има право и дужност да законима утврди концепт система локалне самоуправе, уз поштовање стандарда које поставља поменута међународна конвенција. Један од кључних елемената тог концепта је територијални – утврђивање броја, територије, имена и сједишта јединице локалне самоуправе.

Разлика између појма локалне самоуправе и локалне управе је у томе што **локална самоуправа нема административно него политичко значење**. Локална самоуправа је облик саморегулисања локалног живота од стране локалног становништва. Она је виши степен демократије и слободе од децентрализације јер она значи еманципацију од сваке старије власти, пошто је она на свом локалном простору најстарија и коначна власт. „Правећи разлику између локалних органа управе и самоуправе треба истаћи да под локалним органима управе подразумијевамо организационе облике који врше управну дјелатност на подручјима ужим од територије држав, уживајући извјесну самосталност у односу на централне органе, док са друге стране то надокнађују видовима непосредне одговорности према становништву датог подручја или локалним представничким односно извршним тијелима, ако при том степен самосталности не прелази у облик територијалне аутономије“ (Миловановић, Д., 1994; 6). Дио јавне управе је управо локална управа/локална самоуправа. Локална управа за разлику од локалне самоуправе, нема јасно издиференциране политичке одреднице. У наредном тексту користиће се термин локална самоуправа и као такав биће обрађен.

**Сама чињеница да је општина, као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, дио државног простора, значи да она мора да буде и дио државног система, остварујући истовремено државне циљеве, али и интересе и заједничке потребе становништва локалне заједнице**. Према томе, док постоји држава, јединице локалне самоуправе нису у могућности да остваре потпуну аутономију. Такође, она ужива одређен степен независности иако је правно под утицајем државе.

Локална самоуправа има своју унутрашњу и спољну димензију. Унутрашња димензија одвија се у њеној *динамичности* и *сложености* система. Локална самоуправа је **динамичан систем**, на коју поред традиције („онога што је одувijek било” у односима између центра и периферије), утичу непрестални промјенљиви унутрашњи процеси, као и процеси у друштву, држави али и шире (Милосављевић, Б. 2009). Управо из тог разлога законска регулатива која тангира локалну самоуправу представља веома динамично законодавно подручје. **Сложеност** се огледа у томе што има: сопствене задатке, улогу, своје органе и службе (одјељења), имовину и финансије, специфичне политичке институције, процесе одлучивања, прописе, законе и извршни апарат (Милосављевић, Б. 2009). Све наведено, значајно се разликује између самих ЈЛС унутар истог државног система, било да је ријеч о општини или граду, као и о могућностима и капацитетима самих јединица. Поред унутрашње димензије, она има и „спољну” димензију која је двострука. „Прво, она има своје односе са ширим заједницама (аутономним заједницама вишег степена и државом). Друго, она је позвана и слободна да у извршавању низа задатака сарађује са другим јединицама локалне самоуправе у земљи и иностранству“ (Милосављевић, Б. 2009; 3). Стање које се налази у јединицама

локалне самоуправе уједно представља и слику државе, јер се у управљању њеним пословима регулише и сређује већи број проблема који прате управљање државом. **Развијена локална самоуправа је предуслов активне демократије, будући да су на локалном нивоу највеће потребе и могућности партиципације грађана у доношењу одлука које се директно тичу њиховог квалитета живота.**

Постојање локалне самоуправе унутар одређеног државног система захтијева и испуњавање одређених претпоставки:

- постојање утврђеног круга додијелиених јавних послова које јединице локалне самоуправе обављају самостално, државни ниво узима учешће само у погледу контроле законитости обављања тих послова;
- поштовање слободе избора локалних представника и успостављање њихове одговорности према грађанима (бирачима);
- гарантовање правне независности ЈЛС, коју им омогућава законска регулатива, поред тога да остварују право на правну заштиту и уживање правног идентитета (својство правног лица), право на склапање правних послова и сопствену имовину; и
- постојање финансијске аутономије, то јест посебних извора прихода за остваривање функција локалне самоуправе (Милосављевић, Б. 2009; 4).

### **II.2.3. Класификација локалне самоуправе**

У Европи се развило, због различитих историјских околности, неколико главних модела<sup>19</sup> локалне самоуправе, понајприје енглески, француски, германски и скандинавски (шире у Корпић, I. et al., 2014). Они су утицали на развој локалне самоуправе у другим европским земљама, али се у неколико задњих деценија и сами у значајној мјери приближавају по својим карактеристикама. Правну окосницу те хармонизације чини Еуропска повеља<sup>20</sup>.

**Системи локалне самоуправе** – Систем представља „цјелину састављену од дијелова или као цјелину разграничену од своје околине. Ријеч систем употребљава се као апстрактан израз за опште друштвене појаве“ (Pusić, E., 1985; 14). „Савремени систем локалне самоуправе подразумијева и вертикалну и хоризонталну организацију власти, а то укључује: јединице и нивое локалних самоуправа (број и величина јединица локалних самоуправа, нивои организације локалних самоуправа, односи између разних нивоа локалних самоуправа); надлежности и начин организације локалних самоуправа (надлежности и послови, врсте органа – извршни и управни, начин избора и особине органа, моделе организације локалне самоуправе и власти, начин одлучивања и контроле); локалне изборе (пропорционални, већински, различити мјешовити модели); финансирање локалних самоуправа; пружање јавних услуга; однос државних органа и органа локалне самоуправе; однос локалне самоуправе и локалног становништва; сарадњу и асоцијације између различитих локалних самоуправа; правну заштиту локалне самоуправе“ (Цвијовић, М., 2013; 130).

<sup>19</sup> „Устав Републике Италије поред комуна (градава, урбаних и руралних области) у систему локалне самоуправе предвидио је постојање покрајина. Идентичан случај постоји у Холандији, док се у Шпанији овај други степен назива провинција. У Аустрији и Њемачкој се јединице другог нивоа називају срезови, у Шведској округи, а у Француској департмани. У неким државама попут Словачке, Чешке, Пољске и Француске, постоји и трећи ниво одлучивања као дио система локалне самоуправе, најчешће под називом регион“ (Радичић, Д., 2016; 117).

<sup>20</sup> Други међународноправни акти Вијећа Европе те управни стандарди Еуропске уније.

**Системе локалне самоуправе** могуће је класификовати на разне начине у зависности од одабраних критеријума. **Четири такве класификације сматрају се основним:**

- класификација према броју нивоа или степена локалне самоуправе (**једноступена и вишеступена** локална самоуправа);
- класификација према типовима јединица локалне самоуправе у оквиру истог нивоа (**монотипска и политипска локална самоуправа**);
- класификација према степену учествовања грађана у управљању пословима локалне самоуправе (**непосредна и представничка локална самоуправа**); и
- класификација према степену зависности локалне самоуправе од државе и њених органа (**независна и подређена локална самоуправа**) (Милосављевић, Б., 2005; 15-19).

**Јадноступена и вишеступена** – „Према броју нивоа или степена локалне самоуправе разликујемо **једноступене и вишеступене**, односно **двоступене, троступене и четвороступене** локалне самоуправе“ (Радичић, Д., 2016; 118). Ријетко се у пракси среће постојање само једног нивоа локалне самоуправе у односу на самоуправу са два или више нивоа. Унутар европске праксе уочавају се, што се може окарактерисати и као врста правила, постојање „два или три степена локалне самоуправе. Четврти степен се јавља знатно рјеђе и претежно у земљама које су територијално простране или у којима су историјски разлози условили да такав степен локалне самоуправе буде очуван или наново уведен“ (Мудринић, Љ., 2016; 86). Двоступену локалну самоуправу имају нпр. Њемачка, Аустрија, Румунија, Шведска, Италија и др. Троступена локална самоуправа постоји у Француској, Великој Британији, Словачкој, Словенији, Хрватској и другим земљама; а четвороступена у Бугарској, Мађарској, Русији и другим земљама. Једноступену локалну самоуправу има Република Српска, Србија, Швајцарска, Црна Гора, Грчка, Турска и друге земље.

„Једноступена локална самоуправа представља најстарији облик организовања и једини је изворни и аутентични облик локалне самоуправе, но, упркос томе, савремена пракса показује да је све мањи број држава у којима је у примјени овај систем управе“ (Радичић, Д., 2016; 118). Међутим, савремен приступ организације локалне самоуправе заговара двоступену. **Теорија и пракса имају, такоређи, јединствен став и мишљење о потреби организовања локалне самоуправе као двоступене**, а у најважније разлоге којима оправдавају и аргументују овакво своје мишљење, наводе сљедеће: 1) величину територије локалне самоуправе; 2) кадровске потребе; 3) обим послова, који се обавља на нивоу локалне самоуправе; 4) финансијске потребе и слично (Логарушић, Д. 2016; 67). С друге стране, „сматра се да је троступена локална самоуправа најпожељније рјешење јер омогућује да се у малим првоступеним локалним заједницама остварује учешће грађана у управљању локалним пословима, затим на средњем нивоу да се обављају јавне службе, а да највиши ниво треба да обухвата и изрази регионалне специфичности подручја“ (Радичић., Д. 2016; 118). У пракси је уочљива тенденција смањивања броја нивоа локалне самоуправе.

Општине су први и основни степен локалне самоуправе, други степен су најчешће градови, велики градови или окрузи, док су региони најчешће трећег степена. „Ови различити нивои локалне самоуправе могу бити у хијерархијском односу, али могу да буду организовани и тако да сваки од њих дјелује као самосталан у оквиру свог дјелокруга“ (Радичић, Д., 2016. 118). „Начелно, виши ниво може бити хијерархијски надређен нижем нивоу локалне самоуправе, што је пракса већег броја земаља, а која омогућава успостављање такозваног правила "редовног пута" у односима између централних органа и локалне самоуправе, али они могу да функционишу и без таквих хијерархијских односа, тј. да сваки од њих дјелује самостално и независно у оквиру свог дјелокруга (такав је случај у Енглеској и Шведској, а изван Европе у САД)“ (Економски институт Бања Лука, 2007; 9).

**Монотипске и политипске локалне самоуправе** – карактеристично за јединице истог степена што имају исте надлежности, при томе не узимајући у обзир њихову величину, број становника и капацитете. У овом случају ријеч је о монотипским локалним самоуправама и таквом моделу припадају општине Републике Српске с тим што је монотипност донекле ублажена постојањем градова и градских општина. Као боље рјешење намеће се становиште „да би локалним самоуправама требало дати више простора приликом њиховог самоорганизовања, правећи јасну разлику између мањих општина и већих, градских и руралних јер су проблеми који се јављају у свакој од њих, у великој мјери различити“ (Радичић, Д. 2016;119). Могуће је успостављање **различитих типова јединица локалне самоуправе основног степена**, (нпр. Немачка), гдје се општине могу организовати као велики градови, "обични" градови, самосталне општине и општине повезане у управне заједнице (Милосављевић, Б., 2009). Тада је ријеч о **политипској локалној самоуправи**.

**Непосредне и представничке локалне самоуправе** – У пракси савремених земаља разликују се: 1) **локална самоуправа заснована на непосредном учешћу грађана**; 2) **локална самоуправа заснована на посредном односно представничком учешћу грађана** и 3) **локална самоуправа заснована на комбинацији претходна два система** (Логарушић, Д., 2016). Непосредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе, иако представља њену суштину, постепено ишчезава и нигдје не преовлађује као једини и искључиви облик, односно углавном се комбинује са облицима посредног одлучивања (Радичић, Д., 2016).

**Независна и подређена локална самоуправа** – Степен независности (зависности) локалне самоуправе зависи од њене подређености органима државних власти. Типичан примјер подређености локалне самоуправе државним органима може се наћи у Француској, док у Енглеској локална самоуправа има велики степен независности. Између ова два типска модела налазе се остале земље, у којима утицај централних осцилира зависно од врсте послова у надлежности локалне самоуправе (Милосављевић, Б., (2009). Системи у којима не постоје разлике између централних органа и органа локалне самоуправе са јединственим системом државне власти дјелују у Народној Републици Кини, а некада је овакав систем постојао и у СССР. Такви системи су високо централизовани и одликују се начелом двоструке подчињености (Радичић, Д., 2016). Карактеристично за локалну самоуправу у Сједињеним Америчким Државама је постојање високог степена слободног организовања, тј. појава различитих облика локале самоуправе: градске самоуправе, дистрикта, менаџерски тип локалне самоуправе итд. (Gavrilović, A. 1998). Један од значајнијих фактора који утичу на независност или подређеност је управо финансијска аутономија ЈЛС.

„**Модели организације локалне самоуправе** подразумевају природу и врсту органа власти као и аранжман који је том приликом међу њима конституисан. Конститутивни елемент сваког модела је начин његовог функционисања, као и основни принципи којих се органи власти у свом раду морају придржавати“ (Ђорђевић, С. 2012; 73). Сваки аранжман власти има обавезно представнички орган, а скоро увијек постоје и извршни органи (Цвијовић, М.; 2013). „Модел организације власти је специфичан, а одређује се према типу односа који се успоставља између ова два органа“ (Ђорђевић, С. 2009; 132). **Три савремена различита модела организације локалне самоуправе су:**

- **модел скупштина – градоначелник** (Major-council model),
- **комисијски модел** (Commision model) и
- **модел градског менаџера** (City manager model)<sup>21</sup> (National Civic League, 2003).

---

<sup>21</sup> Према Суботићу постоје и: предузетнички модел, бирократски модел, дивизиони модел, професионални модел и модел ad hoc кратије (детаљнији преглед може се пронаћи у Суботић, Д. (2008). *Модели организовања*

**Модел скупштина – градоначелник (Major-council model)** – пракса познаје два типа овог модел: **јака скупштина – слаб градоначелник** (изворно настао и данас доминантан у Европи: Швајцарска, Француска, Шпанија, Португалија, Шведска, Данска, Холандија, Финска и Норвешка) и **јак градоначелник – слаба скупштина** (најзаступљенији у САД, али је све присутнији и у локалним заједницама Европе: Велика Британија, Италија, Њемачка, Пољска, Словенија) (Ђорђевић, S., 2020; Цвијовић, М., 2013). Унутар модела, **градоначелник - скупштина модел** или **модел јаког градоначелника**, грађани бирају градоначелника путем избора. Градоначелник је инокосни извршни орган власти који се бира из састава скупштине, руководи административном службом и одговара за њену ефикасност и квалитет рада (Ђорђевић, S., 2002).

**Комисијски модел – „Модел у ком је основни носилац власти колективни орган - комисија који обједињује законодавну и извршну власт“** (Ђорђевић, S., 2002) (титулу градоначелника добија један од чланова комисије). Модел води поријекло из Француске и није се показао ефикасним. Дјелимично је заступљен у једном броју европских градова (Осло, Рим, Милано, Бари, Фиренца, Ђенова, Напуљ, Венеција, Ливерпул, Манчестер....) (Ђорђевић, S., 2002; 18) али највећим дијелом овај модел је заступљен у одређеном броју америчких градова, средње и мале величине (Цвијовић, М., 2013). Разлог увођења овог модела био је због покушаја смањивања корупције, али није произвео значајније резултате.

**Модел градског менаџера** – Настао је осамдесетих година прошлог вијека у САД, институционално је еволуирао из модела градоначелник – скупштина (Радосављевић, Д., 2016). Модел је добио назив по најзначајнијем политичком органу тј. менаџеру који је носилац извршне и управне функције (Ђорђевић, S., 2002). Појам градски менаџер је преузет из енглеског језика („city manager“) и симболише алокацију одговорности у локалним пословима на позицију на којој се налази неко ко за тај посао и обављање тих дужности има одређене квалификације и искуства, односно испуњава прописане или бар подразумеване професионалне и етичке захтјеве. „Овај модел је „пресликан“ из стратегијског управљања корпорацијом у бизнису, а менаџер је централна фигура овог модела. Градски менаџер је функционер постављен од стране вијећа (попут корпорацијског одбора у бизнису) ради ефикасног и успјешног управљања све комплекснијим пословима и ради успјешног рјешавања сложених проблема градских агломерација“ (Ђорђевић, С., 2007; 42). Овакав модел организације власти заступљен је у САД, Канади, Аустралији и Новом Зеланду (Радосављевић, Д., 2016). Постепено се примјењује и у Европи и то се превасходно примењује у управљању великим градовима са циљем побољшања ефикасности у рјешавању проблема (Цвијовић, М., 2013). **Основне предности овог модела јесу ефикасност, професионалност и демократичност** (Радосављевић., Д., 2016). Преднос овог модела огледа се у његовој фокусираности ка економско-развојним пројектима. Менаџер има велика овлашћења и надлежности, дате су му могућности да поставља челне људе у управи града, да бира своје сараднике, а именовани је функционер од стране извршног органа власти (Вијећа) које може да га смјењује и поставља (Цвијовић, М., 2013). **Предуслов функционисања овог модела темељи се на постојању тржишне привреде, високом степену политичке и административне културе као и довољном броју квалитетних високошколских установа за образовање градских менаџера** (Ђорђевић, С., 2012).

Комисијски модел се показао као неефикасан и дјелимично се примјењује у неким градовима. Супротно томе данас постоје изражене несугласице око најефикаснијег модела за организовање локалне самоуправе. Предност се често даје менаџерском моделу, с тим да се

---

*и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, година (XX) VII, vol. 16, (2)). Док су четири општеприхваћена модела локалне самоуправе у Европи: француски, њемачки, шведски и енглески модел.

степен демократичности остварује путем референдума или грађанских иницијатива како би грађани имали право гласа о важним питањима која се односе на локалну заједницу. Предност овог модела се огледа у позитивним резултатима које остварује приликом обављања локалних јавних послова на ефикасан, ефективан и економичан начин.

#### **II.2.4. Принципи локалне самоуправе**

Европска унија се темељи на два водећа принципа, уколико се посматра са политичког и правног аспекта: **властима права и демократији**. Ни један од ова два принципа се не може реализовати у пракси без квалитетног јавног управљања и јавне управе (Ливаја, З., 2016).

Битни принципи савремене локалне самоуправе су: **демократичност, субсидијарност, ефикасност, конкурентност и партнерство** (Ливаја, З., 2016). Поред наведених принципа постоји још велики број њих, с тим да се неће улазити у анализу свих него само оних који се директно вежу за функционисање и постојање локалне самоуправе, а то су принципи: **децентрализације, уставног и законског јемства локалне самоуправе, управна аутономија локалних органа власти, заштите граница јединице локалне самоуправе, адекватне и професионалне локалне управе, вршења функција локалних органа власти, ограничења управног надзора, право локалних власти на сарадњу и удруживање и правне (судске) заштите локалне самоуправе**. Поменути принципи су међусобно повезани и често се преплићу. Европска повеља о локалној самоуправи утемељила је бројне принципе.

**Овај појам указује на могућност грађана да утичу на одлуке власти мимо избора** (Ливаја, З., 2016). Постоје знатне разлике у појимању појмова демократична и демократска власт. Свака земља демократију и основно разумијевање људских права потребно је да у континуитету развија. Демократија се најкраће речено сматра владавином народа. **„Основни услов да би се неки политички систем означио као демократски јесу слободни избори и право грађана да бирају власт тј. њихове представнике“** (Ливаја, З., 2016). Зависно од тога колико грађани могу да утичу на одлуке власти, заправо колику могућност имају са прецизирају своје интересе и изнесу их пред доносиоце политичких одлука те покрену расправу на ту тему, онда је та држава демократскија (Станчетић, В., 2012).

**Супсидијарност** – Централни принцип Повеље је супсидијарност који одређује природу локалне самоуправе, а кључан је и за разумијевање свих процеса који се одигравају на подржавном нивоу. Из принципа субсидијарности долази да **јави послови ће се по правилу, вршити прије свега од стране оних власти које су најближе грађанима**. (чл. 4, став 3). Нижи нивои власти не треба да обављају само оне послове који се ефикасније могу обавити на вишим нивоима власти. Занимљиво је да се овај принцип примјењује прије свега при расподјели надлежности између Европске уније и њених држава чланица, а да је тек након тога почео да се примјењује на односе између различитих нивоа власти у једној истој држави. Принцип субсидијарности указује на правац у коме треба размишљати да би се дошло до рјешења која су у складу са децентрализацијом.

Повеља посебно наглашава принцип супсидијарности који у себи садржи два начела: **демократичност** која подразумева да се одлуке о свеобухватном развоју заједнице спуштају до грађана и **ефикасност** која значи да се послови повјеравају оном нивоу власти (централни, покрајински, регионални, локални) који може да га најефикасније, најквалитетније и најјефтиније спроведе (Ливаја, З., 2016). Повеља у члану 4. став 4. истиче “ права повјерена локалним властима ће, по правилу, бити потпуна и искључива. Она не смију бити ускраћена или ограничена од стране неке друге – централне или регионалне власти,

осим у случајевима предвиђеним законом.”. **Трансфер у коме држава само делегира власт, задржавајући пуно право да је контролише, није децентрализација већ деконцентрација власти.** Деконцентрација власти<sup>22</sup> подразумијева да су неки послови државне власти пренесени на ниже (подручне) органе власти, али да је држава та која у потпуности уређује рад тих органа.

**Ефикасност** – Општи принцип који се тиче организације јавног сектора је управо ефикасност. Јавном управом треба да руководе одговарајуће руководеће структуре, али за ефикасност локалних органа власти битно је и да су у могућности да запосле и задрже особље чији квалитет одговара извршавању надлежности органа власти. Члан 4. став 3. Повеље наглашава „Јавни послови ће се, по правилу, вршити прије свега од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт, водит ће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтјевима ефикасности и економичности.” Сам принцип ефикасности повезан је са принципима **економичности и ефикасности**. Ефикасност подразумијева **постизање резултата**, односно сваки субјекат који оствари одређени циљ, тј. реализује посао у договореном року и испоштује квалитет сматра се ефикасним. Притом, ако одређени посао обави и по нижој цијени сматра се и економичним (Ливаја, З. 2016).

**Конкурентност** – Демократско управљање остварује се путем јавне управе која добро функционише. Ефикасна јавна управа директно утиче на способност власти да на адекватан начин пруже јавне услуге грађанима и тако потстичу **конкурентност и раст**. Како би се постигли што бољи резултати треба ефикасно користити тржишну утакмицу у опслуживању грађана услугама и добрима кроз приватизацију служби, извршити реорганизацију агенција по угледу на приватне корпорације, гледати на јавност и грађане као на клијенте (Ливаја, З. 2016).

**Партнерство** – Општи принципа на коме се посебно инсистира у Европској унији, односно овај принцип даје додатну вриједност спровођењу европских јавних политика (European Commission, 2016). Партнерство подразумијева сарадњу између различитих актера на свим нивоима управе (Европска унија има дипломатске односе са скоро свим земљама свијета, између различитих земаља, региона, сарадња централне и локалне власти), сарадња између владиног и невладиног сектора, јавног и приватног и слично. **Овај принцип у себи садржи и демократичност и ефикасност** (Ливаја, З. 2016). Право грађана да учествују у управљању јавним пословима један је од демократских принципа који су заједнички свим државама чланицама Вијећа Европе (Европска повеља о локалној самоуправи, 1985). Ефикасност се постиже тиме што се укључивањем преференција разних група из невладиног и пословног сектора добијају релевантне информације и постиже оптимум одлука односно пројектних активности са аспекта цјелокупне заједнице (Ливаја, З., 2016).

Поред општих принципа **Повељом о локалној самоуправи наведени су и основни принципи локалне самоуправе који важе за све земље потписнице**. Један од главних циљева Вијећа Европе и ОСЦЕ-а је успостављање ефикасне самоуправе. Одредбе Повеље о локалној самоуправи наглашавају потребу за јаким демократским системом локалне управе са довољно финансијских средстава, чланови укључују правну основу локалних органа власти, њихов дјелокруг, одговорности и изворе средстава финансирања (Европска повеља о локалној самоуправи, 1985).

---

<sup>22</sup> Према тренутном стању делегирања власти, Република Српска спада у групу земаља које имају деконцентрацију власти.

**Принцип децентрализације** – Земље потписнице Повеље (чланице Вијећа Европе) свјесне су да одбрана и јачање локалне самоуправе у различитим европским земљама представља допринос изградњи Европе утемељене на начелима демократије и децентрализације власти (Европска повеља о локалној самоуправи, 1985). Наведеним ставом наглашен је општи принцип који указује на то да постојање јавних надлежности треба бити децентрализовано. Уколико величина задатка или његов карактер не захтијевају дјеловање на широј територији или постоје преовладавајуће потребе за ефикасношћу или економичношћу, задатак би се требао повјерити властима на најнижем локалном нивоу (Европска повеља о локалној самоуправи, 1985).

**Принцип уставног и законског основа локалне самоуправе** – Принципи локалне самоуправе наведени у Повељи биће предмет законодавства земље потписнице и, гдје је то могуће и уставом (члан 2). На овај начин се настоје смањити велике разлике између правних система и структура локалне управе у земљама чланицама Вијећа Европе (Европска повеља о локалној самоуправи, 1985).

**Концепт локалне самоуправе** – „Подразумијева право и оспособљеност локалних органа власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним дијелом јавних послова, на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва. Ово право органи локалне власти вршит ће путем вијећа и скупштине, састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем на бази непосредног, за све једнаког бирачког права, а који (вијећа, односно скупштине) могу имати извршни органи који су им одговорни“ (Европска повеља о локалној самоуправи, члан 3). Овим принципом даје се могућност слободног самоорганизовања локалне самоуправе у складу са њеним унутрашњим уређењем и сагласности локалног становништва, а при томе неутрализујући политичке (државне) утицаје.

**Принцип дјелокруга дјеловања локалне самоуправе** – Основна права и дужности локалних власти утврђују се уставом или статутом, при томе се не спречава преношење на локалне органе власти права и одговорности за пренесене надлежности, а које су у складу са законом. Локалним органима даје се пуно дискреционо право приликом provedбе власитих иницијатива у вези са свим стварима које нису искључене из њихове надлежности, нити стављене у надлежност неке друге власти. Јавне послове обављаће власти које су најближе грађанима, поштујући принципе ефикасности и економичности. Права повјерена локалним властима, не смију бити ускраћена или ограничена од стране неке друге – централне или регионалне власти, осим ако то није законом предвиђено. Приликом преношења овласти са централних и регионалних, на локалне власти, оставља се могућност локалним властима да прилагоде њихову реализацију локалним условима (Повеља о локалној самоуправи, члан 3).

**Принцип заштите граница јединице локалне самоуправе** – Промјене граница јединица локалне самоуправе неће бити извршене без предходне сагласности са локалним заједницама којих се то тиче, вјероватно путем референдума гдје је то предвиђено статутом или другим путевима који су предвиђени законом (Повеља о локалној самоуправи, члан 5). Овај принцип посебно тангира и саму тему рада.

**Принцип одговарајуће организације локалне управе и извори средстава за обављање послова локалних органа власти** – У складу са статутарним одредбама, локалним самоуправама се омогућава успостављање властите управне структуре, са циљем ставарања ефикасног управљања. Потребно је створити услове за запошљавање висококвалитетног кадра, способног и компетентног, али и обезбијеђење услова за њихову континуирану едукацију, успоставити механизме награђивања, стимулисања и напредовања (Повеља о локалној самоуправи, члан 6).



**Принцип вршења функција локалних органа власти** – Члан 7. „подразумијева услове који осигуравају слободно и професионално вршење послова изабраних локалних функционера. Стварање финансијског оквира који омогућава надокнаду трошкова насталих приликом вршења одређених дужности. Све функције и активности које се сматрају неспојивим са вршењем дужности локалних функционера, биће предвиђене статутом или основним правним начелима“. Изабрани локални функционери треба да извршавају своје дужности професионално и савјесно поштујући „друштвени интерес“.

**Принцип управног надзора над радом локалних органа власти** – Европска повеља о локалној самоуправи чланом 8. „прописује да се све врсте управног надзора над радом локалних органа власти могу вршити искључиво у случајевима и поступку предвиђеним уставом и законом. Сваки облик управног надзора над радом локалних органа власти имаће за циљ да осигура усклађеност рада локалних органа са законом и уставним начелима. Управни надзор над радом локалних органа власти могу вршити виши нивои власти ради осигуравања експедитивности у обављању оних послова који су препуштени локалним властима. Управни надзор од стране централне власти над радом локалних органа нарочито је значајан у домену пренијетих послова. Управни надзор над радом локалних органа власти вршит ће се на начин којим се осигурава интервенција контролног органа а у складу са интересима који се штите“.

**Принцип о изворима финансирања локалних органа власти** – Европска повеља о локалној самоуправи чланом 9. наводи да „локалне власти имају право, у складу са економском политиком земље, на одговарајуће властите изворе финансирања, којима ће располагати слободно у оквиру сопствених овлашћења“. Извори финансирања локалних органа власти у складу су за законски прописаним дужностима. Један дио локалних прихода треба да потиче од локалних пореза и такси за које локална власт, у мјери прописаној статутом, има право да утврђује стопе. Системи финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних органа власти треба да су мјешовитог типа: (а) оних који су изворни локални приходи и (б) оних које обезбјеђује држава (Радичић, Д., 2016). Члан 9. став 5. налаже потребу заштите финансијски “сиромашнијих” локалних власти како би се успоставио систем финансијског изједначавања, с циљем исправљања посљедица неједнаке расподјеле извора финансирања, односно финансијског оптерећења локалних власти. **Финансијска средства која локалној самоуправи додјељују централни органи власти користе се за финансирање законски им додијељених надлежности као и заштите финансијски слабијих локалних заједница.**

**Принцип права локалних власти на сарадњу и удруживање** – Европска повеља о локалној самоуправи чланом 10. прецизира да **локални органи власти имају право да у вршењу својих овлашћења, а у складу са законом, међусобно сарађују и удружују са другим локалним властима ради обављања послова од заједничког интереса.** Локални органи власти имају право да сарађују с одговарајућим локалним властима других земаља унутар законских регулатива. Овај принцип је посебно значајан код мањих и слабије развијених општина,<sup>23</sup> на овај начин могу да рјешавају многа инфраструктурна, привредна, образовна и друга питања.

**Принцип правне заштите локалне самоуправе** – Члан 11. истиче да „локални органи власти имају право на правна средства ради обезбјеђивања слободног обављања својих дужности и поштовања начела на локалне самоуправе успостављених уставом или законом земље којој припадају“.

---

<sup>23</sup> Што је значајно за мале и неразвијене ЈЛС у Републици Српској.

Европска повеља о локалној самоуправи<sup>24</sup> је један од првих мултилатерарних и међудржавних правних инструмената који се односи на дефинисање принципа локалне самоуправе. **Ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи, Босна и Херцеговина је преузела обавезу да њена начела угради у своју законодавну регулативу.** Преузимањем базичних принципа повеље, са посебних акцентом на децентрализацију и супсидијарност, створиле би се претпоставке за смањење степена централизације. Међутим, до сада по том питању има доста мањкавости. „Закон о локалној самоуправи Републике Српске није усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи. **Посебна мањкавост закона огледа се у недовољно разрађеној партиципацији грађана у раду и одлучивању, грађанским иницијативама у локалној самоуправи**“ (Врађеш, Н., Лешчен, И. 2013; 269) и **изворима финансирања локалних власти.** С обзиром на то да Европска повеља о локалној самоуправи представља референтни оквир за будући развој локалне самоуправе њена имплементација налаже озбиљан приступ (Врађеш, Н., Лешчен, И. 2013). Основни циљ ових принципа не представља ограничавање слобода земаља потписница, већ представљају својеврсне стандарде које земље потписнице треба да испоштују у циљу унапрјеђења развоја квалитетне локалне самоуправе (Радичић, Д., 2016).

## **II.2.5. Реформа локалне самоуправе**

Посматрајући прилике у свијету на свим пољима, стиче се утисак да са почетком XXI вијека одвијају интензивне промјене које се дешавају брже и радикалније него у било којем ранијем историјском периоду. Једна од тих промјена очитује се и у интензивирању реформи јавне управе које се одвијају различито у различитим земљама, што је условљено самим њиховим окружењем. Односно, великим бројем варијабли као што су: **степен економског развоја, ниво демократичности, број становника, политичка култура, степен образовања, развијеност појединих дијелова унутар саме државе, посљедице кризе (2008) и слично.** Поред наведеног „значајну улогу има и историјско наслеђе, демографско-етничка структура, навике и обичаји“ (Станчетић, Б., 2012; 12).

Развој и раст држава у смислу величине њеног буџета, послова које обавља и тежње и потребе да се ти послови обављају ефективно, ефикасно и економично, довело је до тога да се питање реформе јавне управе поставља као кључни проблем државних реформи, а што се интензивирало 80-их година прошлог вијека. Ово је и разумљив слијед догађаја, пошто је за **успјешно обављање државних послова од изузетног значаја и квалитетна јавна управа.** Стратегија у реформисању државе је један од кључних проблема што се види и у земљама Европе, у којима се уочавају различити приступи и експерименти. **Реформе територијалних управа довеле су и до територијалних реформи. Ова врста реформи је радикала из разлога што подразумијева једну од основних промјена које политички систем треба да прође** (Hansen, J. V., 2007). Процјена резултата ових реформи је важан корак како би се осигурао легитимитет одлуке о њеном спровођењу (Ebinger, F., Kuhlmann, S., Vogumil, J., 2019). Територијална организација европских земаља преживјела је и још увијек проживљава значајне промјене на свим нивоима, а слободно се може рећи и експерименте који су текли у различитим смјеровима од укрупњавања јединица локалне самоуправе до њиховог уситњавања, па опет укрупњавања, формирања региона и слично.

**Реформа локалне самоуправе може се посматрати као дуготрајан и сложен процес који је у складу са принципима децентрализације и обухвата, поред промјене величине,**

<sup>24</sup> Босна и Херцеговина је 1994. године ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи као најважнији европски документ из ове области те је на тај начин постала саставни дио правног система БиХ. Међутим, и поред овога, нису сва уставна и законска рјешења у БиХ у потпуности усклађена са Повељом.

**дефинисање таквих територијалних јединица које ће постати способне да самостално остварују стратешке циљеве одрживог развоја.** Реформа јавне управе треба да доведе до веће **транспарентности, одговорности и ефикасности**, као и да обезбиди већи фокус на потребе грађана и привреде (Zaruynyu, D., 2016). Контекст у коме се одвија савремена реформа локалне самоуправе **карактеришу**:

- процес европеизације и начело супсидијарности,
- супротстављеност, демократичност и ефикасност,
- нове управне доктрине (доктрина „доброг управљања“, као критика „новог јавног менаџмента“) и
- сталне управне реформе (Вучетић, Д. 2016).

**Циљеви реформе** локалне самоуправе су – проналажење равнотеже између демократичности и ефикасности кроз: побољшан квалитет пружања јавних услуга (боље управљање јавним пословима); већи одазив грађана на изборима за органе јединица локалне самоуправе уз истовремено смањење јавних трошкова (Вучетић, Д. 2016). Искуства и примјери добре праксе када су у питању реформе административног и територијалног типа обједињени су и представљени у Извјештају Савјета Европе о административним и територијалним реформама стварања територијалних заједница или власти на различитим нивоима (Council of Europe, CDLR. 2003).

Питања реформи локалне самоуправе у Европским земљама, уназад 30 година, истичу три струје/модела. Сваки од њих дао је одређене поуке, правце који могу да послуже као примјери осталим земљама, било да је ријеч о позитивним или негативним искуствима. Три модела (слободно се могу назвати и експеримента) су: **скандинавске земље** – на принципу слободног удруживања (добровољне амалгамације – добровољно спајање јединица локалне самоуправе, што је довело до територијалне консолидације кроз смањење броја локалних самоуправа), **Велика Британија** (у периоду Тачер, 80-их година прошлог вијека, подстицаји који су спроведени довели су до реформе државне службе што њени наследици нису довели у питање (Dalingwater, L., 2015) и реформе у **пост-комунистичкој децентрализацији/централизацији**, земљама у транзицији (Swianiewicz, P., 2015, Swianiewicz, P., 2010). Заједничко свим реформама је приближавање локалних власти ка грађанима. Методе рада, да би се наведени циљ постигао, међусобно се разликују. Тешко је издвојити мање или више успјешне моделе процеса реформи, али намеће се утисак да је модел пост-комунистичке децентрализације/централизације мање успјешан у односу на остале наведене. Барем ако је судити по републикама бивше Југославије (Хрватска и Словенија), Мађарска, Чешка и сл.. Реформе које су спроведене у скандинавским земљама послужиле су као инспирација за друге европске земље (нпр. Немачку). Такође, ове реформе у скандинавским земљама започете су прије посљедње економске кризе која је захватила Свијет (2008), тј. нису биле потакнуте искључиво мјерама штедње, него потребом да се уреди систем који ће бити ефикасан, ефективан и економичан, поштујући при томе принципе на којима су заснована људска права. Најновији талас реформи у европским земљама, подстакнут је највећим дијелом великим финансијским оптерећењима привреде, издацима за социјалну државу и владајућом доктрином у оквиру земаља организације ОЕCD-а, тј. „новим јавним менаџментом“. Конзервативне реформе у Великој Британији су почеле са напорима за сузбијање локалне потрошње, прво смањењем основних прихода локалне самоуправе (смањењем пореза у пословању), а затим строжијим контролисањем нивоа потрошње (Baldersheim, H., 2014). **Све три реформе су се сусреле са истим проблемом: како створити одговорнију локалну власт.** Основне карактеристике наведених модела приказане су у сљедећој табели.

**Табела 2: Програм реформи локалних влада: три случаја**

	Реформа Велике Британије (период Тачер)	Скандинавска реформа (експеримент добровољне амалгамације)	Пост-комунистичка децентрализација
Зашто: окидачи	Неефикасност	Опадање аутономије	Режим колапса
Ко: реформске коалиције	Доминантне странке	Централно-локална партнерства	Новонастале елите
Како: теорија промјена	Избори, конкуренција	Експеримент	Адаптација, шок терапија
Одакле: вриједности	Ефикасност	Аутономија	Демократија
Гдје: визија	Либерална	Републичка	Комунитарна
Посљедице: нови проблеми	Институционална фрагментација	Преоптерећење	Територијална фрагментација

*Извор: Baldersheim, H., 2014; 18*

Сумирајући претходно речено, **реформе локалне самоуправе су дуготрајни процеси** који захтијевају пуну ангажованост и наклоњеност свих актера које реформе тангирају. Свака од земаља која спроводи овај процес сусреће се са различитим **изазовима** који су типични за њено окружење. **Закључак је да успјех у спровођењу реформе зависи од пуно чињеница.** Акцент треба ставити на чињеницу да без постизања адекватног нивоа материјалног (благо)стања у савременој држави снажна локална самоуправа није могућа. Реформски правци требало би да се односе како на промјене које постоје у оквиру постојећих правно-легалистичких форми, тако и према томе шта би могло да се промијени уколико би се извршиле одређене уставне и законске измјене (Цвијовић, М., 2013). Како наводи Цвијовић, двије тенденције се директно рефлектују на процес реформе локалне самоуправе: „1) политичка воља владајућих на централном нивоу још увијек је кључна у односу према „локалу“, као и према реформи, па ни данас нема јединственог става међу политичким актерима у ком правцу реформа треба да се креће, нити шта она подразумева, а рјешења у усвојеним законима често „варирају“ од дневно политичких потреба; 2) у будућности акценат се мора ставити на стратешке правце, као што су експериментално-пројектни, компензативно-парципативни и нови јавни менаџмент“ (Цвијовић, М., 2013; 207). **Поред законских оквира, реформски процеси морају да обједињавају и стратешке оквире.** Процес европеизације реформе огледа се у дјеловању различитих организација (Савјет Европе, Комитет региона ЕУ, Конгрес локалних и регионалних власти Савјета Европе, Управни одбор за локалну и регионалну демократију).

Глобално гледано, изазови на које се наилази када су у питању реформе у Босни и Херцеговини, али уопште и развој друштва су многобројни: старење становништва, смањење броја радно способног становништва, деиндустријализација читавих региона, пражњење подручја (насеља и општина), повећање друштвене неједнакости, све већа имиграција радно способне снаге) и сл..

## **II.2.6. Примјери добре праксе у територијалном организовању јединица локалне самоуправе**

Према свему до сада наведеном, без добре управе<sup>25</sup> (good governance) немогуће је очекивати и постојање и развијање једног друштва тј. државе, или нижег територијалног нивоа.

<sup>25</sup> Концепт добре управе, у ширем значењу, не односи се само на јавни сектор, већ пуно значење добија у партнерству јавног сектора, приватног сектора и цивилног друштва. Јавна управа треба да креира стабилно и подстицајно политичко и правно окружење. Приватни сектор генерише радна мјеста и приходе. Цивилно

**Постизање добре управе један је од кључних циљева реформе јавне управе за земље у транзицији** (Врањеш, Н., Лешчен, И. 2013). „То подразумева суштинске промјене и нове вриједносне карактеристике: корисничку, умјесто бирократске оријентације, отвореност и транспарентност умјесто затворености, дискретности и тајности, владавину права умјесто самовоље у вођењу јавних послова, али и нова значења ефикасности и ефикасности“ (Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, 2005; 63).

Теоретски посматрано, издвојена су два у основи различита приступа реформи јавне управе, **вестминстерски и амерички** (Kettl, D., 2005). „Оба приступа се заснивају на преносу добрих искустава и модела из пословног менаџмента (приватног сектора) у јавни сектор. Притом **вестминстерски концепт** има тежиште на корисничкој оријентацији и ефикасности – менаџери у јавној управи добијају нови (небирократски) основни задатак да раде „праве“ ствари у најбољем интересу корисника, али и флексибилна овлашћења у коришћењу ресурса, респектујући специфичности средине и организације. **Амерички модел** реформе јавне управе првенствено се односи на побољшање ефикасности, односно креирање управе која ради боље а кошта мање, оптимизирајући коришћење ресурса и инсистирајући на униформним, универзалним рјешењима, примјењивим у свим срединама“ (Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, 2005; 64). **Управо из предоцбе да ефикасност и ефикасност локалне управе** имају очигледну везу са **задовољством грађана и других заинтересованих страна**, тако примјена принципа отворености, транспарентности и одговорности у раду локалне управе итекако утичу на стварање или губљење повјерења тих истих грађана и других учесника.

**Значајнији обим социјалних надлежности захтијева двостепену или чак тростепену локалну самоуправу** (Радичић, Д., 2016). „Дилеме у територијалној организацији, које подразумевају **избор између мале или велике јединице локалне самоуправе**, засноване, прије свега, на проблему дистрибуције надлежности с једне и демократских потенцијала тих јединица с друге стране, рјешавају се увођењем виших јединица (степеновањем) или ширим практиковањем удруживања јединица локалне самоуправе“ (Pusić, E. et al 1988; 282). Уколико постоји одсуство „средњег“ нивоа власти, односно регионализације, питања из социјалног домена се додатно усложњавају.

**Локална самоуправа је и територијална појава** (јединице локалне самоуправе), **због тога што је дјеловање њезиних органа и институција ограничено само на један, ужи дио државне територије**. Према томе, да би се спровела анализа функционисања органа и институција јединица локалне самоуправе и њихова просторно-функционална компонента, потребно је поставити низ питања које се односе на територијални оквир. Колики дио територије и становништва треба да захвата јединица локалне самоуправе? Који су критеријуми на основу којих се то одређује? Који су фактори/индикатори који одређују или ограничавају територијалну подјелу? Која су то начела и принципи на основу којих треба да се дефинише читав мрежа јединица локалне самоуправе? Који су то капацитети са којима треба да располажу ЈЛС да би спроводиле ефикасну, ефективну и економичну локалну управу?

У опсежној литератури која анализира локалну самоуправу наилази се на веома мали број радова који се директно тичу проблематике територијалне подјеле. Наведена проблематика најчешће се третира у склопу опште проблематике локалне самоуправе. Кроз поједине специјализоване студије које су се бавиле територијалним аспектом локалне самоуправе, није се дошло до вишег нивоа теоријске елаборације, да би се могло говорити о општој,

цјеловитој и конзистентној теорији о територијалној подјели. Све наведено указује на сложеност и специфичност, такође и мултидимензионалност овог проблема, као што је случај и са самим просторним планирањем.

Стручна литература за сада не даје једнозначну, нормативну и усаглашену теорију о територијалној подјели<sup>26</sup>, на основу које би било могуће оцијенити колико је територијална организација неке земље усклађена са основним теоријским постулатима, односно колико је адекватна са становишта постизања циљева које пред себе поставља. „Управо због тога је веома тешко из система организовања локалне самоуправе појединих европских земаља извести начела територијалне подјеле која би се сматрала општеважећим, те се то за сада и не покушава“ (Поповић, Д., Бомештар, Н. 2015; 358). Повеља о локалној самоуправи не садржи прецизан модел, већ само општа начела локалне самоуправе која су довољно широка да земље потписнице изграде национално препознатљиве и специфичне моделе локалне самоуправе који ће ипак уважавати исте демократске принципе, односно учинити законитим оно што се данас сматра стандардом у овој области. Наведена Повеља само кроз члан 5. бави се проблематиком територијалне подјеле под насловом Заштита граница јединица локалне управе. Такође, величина територијалних јединица није прецизирана. Нумеролошке одреднице, а када је питање број становника, дате су унутар NUTS методологије. Унутар европских стратегија развоја и структуралних политика све се више заговара стварање међуопштинске сарадње, који подразумева сарадњу на свим нивоима управљања (наднационалним, националним, регионалним, локалним) али и између различитих субјеката (јавни сектор, приватни, невладин итд.)

Према Пусићевом, а које подржава и аутор, **тенденције повећања територијалног опсега темеље се у основи на економско-финансијским потребама**. На питање величине локалних јединица он даје два структурална одговора: **степеновање и повезивање**. Савремени тренд је усмјерен према мањем броју степеновања јер „самоуправе над

<sup>26</sup> Већ 50-их година прошлог вијека сусрећу се радови на ову тему (у књизи *Arthur Maas (ed.). (1959). Area and Power – A Theory of Local Government, Glencoe, Ill., The Free Press*). Амерички политолози, али с протурјечним резултатима бавили су се међузависношћу популације и степеном политичке партиципације у локалној заједници (нпр: *Verba, S, N.H. Nie (1972). Participation in America, Political Democracy and Social Equity, New York: Harper & Row, Dahl, R., E. R. Tufte (1973). Size and Democracy, Stanford: Stanford University Press*). Компаративни прикази развијених земаља може се детаљније погледати у (*Humes, S., E. Martin (1969). The Structure of Local Government, The Hague. IULA; Rowat, D.C. (ed.) (1980). International Handbook on Local Government – Contemporary Developments, Westport, Connecticut, Greenwood Press; Norton, A. (1994). Handbook of Local and Regional Government – A Comparative Analysis of Advanced Democracies, Aldershot, Engl., Edward Elgar; Martins, M.R., (1995). Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: A Cross European Perspective. Environment and Planning C: Government and Policy 13:441-458; Europe Council (1995). The Size of Municipalities: Efficiency and Citizens Participation. in The Size of Municipalities: Efficiency and Citizens Participation, edited by Council of Europe. Budapest: Council of Europe; CDLR (2001). The size of local and regional authorities: its impact on service delivery and democratic quality. Steering Committee on Local and Regional Democracy; Swianiewicz. P (ed.) (2010). Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI; Swianiewicz. P (2015). Territorial consolidation reforms – European experiences of 21st century, Socio economic geography; Teachnig & Education in Geography, Franzke, J., Klimovský, D., Pinterič, U. (2016). Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? A Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis. Local Public Sector Reforms in Times of Crisis pp 81-98, и др. Приказ организације локалне самоуправе у транзиционим земљама (*Horváth, Tamás M. (ed.). (2000): Decentralization – Experiments and Reforms, Budapest, OSI/LGI; Kandeва, E. (ed.). (2001). Stabilization of Local Governments, Budapest: OSI/LGI; Swianiewicz, P. (ed.). (2002). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Budapest, OSI/LGI*). Потребно је напоменути и неке од аутора са поручја бивше Југославије који су се бавили овом проблематиком третирајући и величину територије (Pusić, E. (1963, 1981); Jovičić, M.. (1974); Perko-Šerapović, I. (1965, 1982, 1998); Vlačić, S. (2006); Ivanišević, S.. (2000, 2007); Ploštajner, Z. (2007); Koprić, I (2014, 2016); PALGO (2008), Асоцијација просторних планера Србије (зборници радова са скупова о локалној самоуправи), Ђорђевић, С. (2007, 2008, 2012...), Шећеров, В., Лукић, Б., Лилић, С. и многи други. На подручју Републике Српске овим питањем бавили су се Економски институт Бања Лука (2007, 2008, 2012); ЕДА Бања Лука (2005, 2006, 2007, 2008, 2010).*

самоуправама“ склоне су развоју централистичких тенденција које нарушавају аутономију најнижих и са самоуправног становишта обично најважнијих јединица (Pusić, E., et al., 1988). Британски истраживачи Кинг и Китинг посматрали су јединице локалне самоуправе са економског аспекта. Кинг је изнио економску анализу која третира питање оптималне величине јединица локалне самоуправе, у којој је установио да за локалне службе треба да вриједи закон **економије обима** (economy of scale) (King, D. S. 1984). Залагао се и за то да се у расправу о оптималној величини локалних јединица укључе четири демензије: економска ефикасност локалних служби, ефективност демократске контроле грађана, правичност у кориштењу услуга локалних служби и расподјели пореских терета те промовисање економског развоја (Keating, M. 1995).

Комшић, на основу разматрања различитих облика регионализације у Европи, закључује: „Ако је територијална реформа оправдана, спајање или дијелење општина не би требало да буде једини лијек којим се одговара на функционалне тешкоће или демократске захтјеве. Територијална реорганизација у виду спајања општина може бити ограничена на локалне ситуације у којима превелико дијелење доводи до недостатка финансијских и људских извора. Она се може изводити корак по корак у складу са локалним околностима. Одговор на **функционалне потребе** може се добити путем сарадње између општина преко које би се надлежности пренијеле на **међуопштински ниво** (законом и/или међуопштинским споразумом), мање заједнице могу остати онакве какве јесу док их подржава народ.“ (Комшић, Ј., 2007; 201).

**Урбани развој покренуо је питање нивоа вршења општинских функција (ЈЛС) у свакој земљи, што је покренуло питање њихове величине.** Кроз примјере разних земаља увиђа се да су одговори на ова питања била различита: проширење општина да одговарају величини њихових градова (рјешење које је усвојено у Њемачкој, Белгији, Данској, Шведској и, од 1998. године, у Грчкој) и/или стварање другог нивоа општинске власти (Француска, Италија и Шпанија, али и Њемачка), с тим да ове реформе нису захватиле само урбане средине (Шпанија, Италија и Холандија). Такође, примјери у пракси показали су да није нужно користити се само једним од модела, него је потребна и његова комбинација због раста градова (нпр. у случају Франкфурта и Штутгарта).

Било који од ових модела када се анализира, трага за одговарајућом величином ЈЛС, а које ће бити најближе ефикасној, ефективној и економичној заједници. Управо из наведеног увиђа се колико је ово питање сложено, заправо колико је мултидисциплинарно. Управо из тог разлога, пожељно је поћи од главних улога локалне самоуправе: **„управна, политичка, социјална, економска и еколошка“** (Корпић, I., 2014; 12).

Када се успостављају системи локалне самоуправе, посебно ако се одабере само један тип јединице (један ниво), питање његове величине је од пресудног значаја. Најчешће се ово питање формулише о најмањој величини која је мјерена бројем становника, али понекад и површином јединице испод које формирање јединица није могуће. Одабир малих, средњих или великих јединица, праћен је различитим разлозима који варирају у различитим земљама. И једне и друге имају своје предности и недостатке. Оно што су искуства показала, јесте да ни превише мале али ни превише велике ЈЛС нису ефикасне, с тим да и јединице средње величине у политипским системима попримају недостатке и малих и великих.

**Предности малих јединица<sup>27</sup>:** „а) омогућавају већи политички утицај локалног становништва на локална тијела, б) осигуравају прегледност, транспарентност и

<sup>27</sup>Постоји неколико студија које указују да су грађани малих општина задовољнији радом и наступом локалне самоуправе, с тим да студије у Мађарској и Чешкој показују (Најнал G. 2001; Borecky J., Prudky L. 2001) да се

разумљивост дјеловања локалних политичких тијела, в) олакшавају и шире политичку партиципацију грађана, г) осигуравају доступност служби корисницима, д) омогућавају конкуренцију међу већим бројем јединица у привлачењу друштвених процеса, капитала и сл., ђ) омогућавају експериментисање и иновацију без већих штетних посљедица за остале јединице“; (Korpić, I., 2014: 30), анализирајући наведено додало би се још и е) израженији локални идентитет/повезаност грађана са ЈЛС којој припадају и ф) већа међуљудска повезаност (што је предност код рјешавања проблема од општег значаја, социјализације људи).

Главни су им **недостаци** у томе што **не располажу довољним бројем стручног кадра** за обављање локалних функција. Због тога нису у могућности да **обављају озбиљније и скупље функције за које су им потребне стручне и технички захтјевније службе**, него их обично обављају јединице другог нивоа. Управо из тог разлога потребна им је подршка државе. Поред тога, снажно инкорпорирање у локални идентитет често представља отпор прилагођавању промјенама што може стварати проблем с обзиром на промјене кроз које пролази савремена локална заједница. Самим тим „предност политичког утицаја претвара у недостатак: на првом се нивоу може остварити добар политички утицај грађана, али се стварне одлуке о службама доносе на другом нивоу. Осим тога, врло је вјероватно да ће већи дио њих бити овисан о помоћи средишње државе па придонесе централизацији“<sup>28</sup>. Земље у којима се сусрећу мале јединице су: Хрватска, Словенија, Чешка, Француска, Словачка, Мађарска, Шпанија и друге.

**Предности већих јединица** огледају се у томе што: обично имају **добар економско-финансијски капацитет** (мање су подложне централистичким утицајима од малих); **могу ангажовати више стручних кадрова за локалне службе, односно имају више капацитета да обезбиједи шири спектар функција; имају боље шансе за селекцију квалитетних политичара; економија обима** (economy of scale) омогућава јефтиније, ефикасније пружање услуга у већим ЈЛС, те се постижу уштеде на унутрашњим и помоћним функцијама; велике јединице су **ефикасније по питању планирања и економских политика развоја** (Swianiewicz, P., 2010; 3), поред тога **грађани су спремнији на промјене и новитете, доступност информацијама, атрактивнији за инвеститоре** и слично. С друге стране, јако велике ЈЛС имају и недостатака (нпр. Британије (130.000) становника, Данска (56.000), Литванија (50.000), али ту се може издвојити и примјер Бање Луке са 183.557 становника и др). Најизраженији недостаци су: **социјална кохезија је на ниском нивоу, губи се заједнички идентитет, спорост у снабдијевању услугама** (већа оптерећеност на здравство, образовање, јавне услуге и сл.), **израженија супарништва** („завист“ однос „центар – периферија“), **бирократизација локалних политичких елита, приступачност и повезаност грађана с локалним политичким тијелима слаби, па самим тим и утицај грађана на одлуке локалних владајућих тијела.**

**Развојни тренд је према све већим јединицама** јер локална самоуправа треба осигурати све шири круг јавних услуга које постају све скупље (Swianiewicz, P., 2010). **Проблеми** код већих јединица који се све више издвајају су: појаве празних простора (услјед депопулације, напуштена земљишта), која имају слабу економску активност и претежно су инфраструктурно слабије опремљена (све већа удаљеност, мања могућност снабдијевања услугама). **Повећање територије, са дијеловима који су слабије насељени и економски**

---

ово правило не односи на патуљасте општине – испод 1.000 становника. Код оваквих случајева, сматра се да највјероватније мали капацитет локалне самоуправе баца сјенку на "социолошку љепоту" мале заједнице, па негативно утиче на перцепцију о наступу локалне самоуправе.

<sup>28</sup> *Ibid.*; 30-31.



**слабије активни могу да створе већи проблем него корист заједници** (са чим се може сусрести и Република Српска).

Примјери реформи које се спроводе у Албанији, Црној Гори и скандинавским земљама указују на **неопходност успостављања јасно дефинисаних критеријума за оснивање нових ЈЛС и територијалну реорганизацију постојећих**. На овај корак подстакла је потреба за успостављањем ефикаснијих и ефективнијих ЈЛС-а како би биле у стању да испуне своје циљеве за пружање квалитетнијих услуга у заједници.

Основна порука студије Административна и територијална реформа Албаније<sup>29</sup> је "Садашња административно-територијална подјела довела је до успоравања локалног развоја и зависност ЈЛС од дохотка државног буџета. Албанији је потребна нова административно-територијална подјела на **основу јасно дефинисаних критеријума**, како би се повећала ефикасност и ефективност ЈЛС у испуњавању својих циљева за пружање квалитетнијих услуга у заједници". Кроз ову студију *препоручује се*, између осталог, да се *спајање јединица локалне самоуправе* врши на основу очувања минималне границе становништва од 10.000 становника за комуне и 15.000 становника за општине. Законом о територијалној организацији Црне Горе уређена је територијална организација, односно извршена је територијална подјела Црне Горе на 21 општину, Главни град и Пријестоницу. Међутим, због **недовољно изведеног правног дефинисања критеријума за формирање нових општина и недостатка јасне политике у тој области, постоји опасност од уситњавања територије, чиме се угрожава осјетљива равнотежа територијалне структуре**. Искуство са оснивањем двије нове мале општине, Петњице и Гусиња, показало је недостатке постојећег правног система. Због потребе задржавања већих општина са довољним административним и фискалним потенцијалом за сопствену одрживост, неопходно је законом дефинисати јасне критеријуме за формирање нових општина (Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016 – 2020, 2016; 33). У скандинавским земљама, које проводе реформу ЈЛС од 70-их година прошлог вијека примјетан је тренд укрупњавања ЈЛС.

Тренд у погледу територијалне фрагментације видљив је послје 1990-их година (Словенија, Хрватска, Мађарска, Чешка, Словачка и др). Најчешће је то била реакција на територијалну подјелу која је спроведена у комунизму/социјализму. Послје 1990. године, децентрализација и парадигма локалне аутономије су често схваћена на начин да се локална самоуправа приближи грађинима па је онда дошло до стварања ЈЛС у сваком насељу (па чак и селима). Одржавање већих ЈЛС или њихово стварање су виђени као кршење локалне аутономије. Као резултат тога, у неколико земаља, дошло је до значајног повећана веома малих јединица, од којих су многи имали много мање од 1.000 становника (Словенија, Хрватска, Чешка итд)<sup>30</sup>. Насупрот томе, наилазимо на примјере територијално консолидованих земаља (попут Србије, Црне Горе, Литваније, Бугарске и Пољске) гдје је просјек броја становника по јединици велики, али ниједна од њих нема мање од 1.000 становника.

Међутим, **веома брзо се увидјело да је територијална фрагментација једна од главних препрека за децентрализацију и ефикасно функционисање система локалне самоуправе**, управо због тога што су мале општине, испод 1.000 становника неефикасне, неефективне и неекономичне. Услјед недостатка финансијских капацитета и стручног кадра, овисе о помоћи централе власти што придоноси централизацији. Општине испод 2.000

<sup>29</sup> Administrative and territorial reform, Technical Criteria for the new administrative and territorial division, (2014) коју је одобрио The Committee of Ministers of the European Council REC(2004)12

<sup>30</sup> Екстремни примјери су Бидовци (Bidovce) у Чешкој и Пикри (Pikry) који имају мање од 10 становника (Swianiewicz P., 2010; 1). Цивљане са 239 становника у Хрватској, док у Републици Српској најмања има 65 становника (Источни Дрвар).

становника испољавају сличне проблеме. Упркос чињеници да је реформа која подразумева територијалну консолидацију често представљена као пут за рјешење проблема, ипак ријетко се уводе стварне територијалне реформе. У неким случајевима спајање, односно консолидација, такође може имати позитиван утицај на локалне демократије или барем да потенцијални позитивни економски ефекти реформе не доводе до негативних друштвених и политичких нежељених ефеката (Mouritzen, H. 2008).

Поред наведених елемената на успјех или неуспјех територијалних промјена ЈЛС (консолидација или фрагментација) утицали су и спољни фактори, аргументи пореза/трошкова и улоге локалне самоуправе у самој земљи. **На промјене унутар политичког система, могу да утичу спољни фактори на различите начине.** Примјери у Њемачкој и Грчкој могу се повезати са дискусом међународне конкурентности унутар Европске интеграције, а са посебним акцентом на апсорпцију структурних фондова ЕУ. Територијална реформа у Македонији била је праћена утицајем (или већим дијелом) страних донатора (посебно Међународним монетарним фондом (ММФ) који има великог утицаја на креирање политика свих бивших република Југославије, па самим тим и БиХ). Слична ситуација је и у Грузији (с тим да је утицај страних донатора био блажи) (Kreci, V., Ymeri, B. 2010; 129-159; Melua, D. 2010; 159-207; у књизи Swianiewicz, P., 2010).

Када су у питању трошкови/порези као примјер узимају се скандинавске земље (Данска, Финска и Шведска) гдје је процес реформи значајно напредовао, а то су уједно земље са високим стандардом живота. Локална самоуправа у овим земљама се финансира првенствено од локалних пореза изреченим локалном становништву (законски прописи намећу максималну висину пореза (ceiling rates), али остављајући пореске стопе у потпуности у рукама локалних савјета). **У таквим околностима, трошкови/порески аргументи имају директну везу са бирачима.** Услед тога лакше се спроводи политичка подршка реформама које доносе уштеде, него у земљама у којима су трошкови услуга изван система националног преноса или система пореског преноса (tax-sharing systems)<sup>31</sup>. Улога локалне самоуправе и њен начин функционисања игра такође значајну улогу по овом питању.

**Међуопштинска сарадња** представља широко распрострањен правни феномен који се од земље до земље разликује према саставу "облика удруживања", броју, врстама и обиму њихових надлежности, степену институционализације, овлашћењима за доношење нормативних аката и степену демократског легитимисања (Strategija razvoja međupštinske saradnje u Crnoj Gori, 2011). Под међуопштинском сарадњом подразумевају се различити „облици интеракције између јединица локалне самоуправе, почев од неформалних облика сарадње до настанка удружења који имају нормативне надлежности, односно карактер полурегионалних власти“ (Голић, Д., 2013; 22). Међуопштинска сарадња<sup>32</sup> (енг. Inter –

<sup>31</sup> Систем порески-пренос (tax-sharing systems/tax-transfer system) је један од главних инструмената за постизање редистрибутивне једнакости. (The World Bank Group - Intergovernmental Fiscal Relations, преузето 26.05. 2017, са <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

<sup>32</sup> Поред *Пусићевог* виђења међуопштинске сарадње, што је већ поменуто, навешће се још пар аутора и њихових виђења ове тематике. Опширније о овој теми може се пронаћи у докторској дисертацији „Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова“ аутора Дарка Голића (2013). Међуопштинска сарадња као *облик функционалне регионализације*. Говорећи о регионализму у одређеним европским земљама, између осталог, издвојио је примјер Финске у којој факултативни или обавезни синдикати или удружења општина – са надлежношћу да врше извјесне послове државне управе у погледу којих су општине сувише слабе да би их саме извршавале – представљају облике регионализације. (Поповић, С., 1983; 29-30). Под сличним категоријама издвојио је „међуопштинске регионалне заједнице на простору бивше Југославије, које су представљале облике трајне сарадње удружених општина са различитим врстама надлежности, а у одређеним републикама – и оним изворног карактера и карактером друштвено-политичких заједница“ (*Ibid.*; 123). *Вучетић* посматра међуопштинску сарадњу као облик децентрализације, односно *територијалне реформе*. „По питању међуопштинске сарадње не постоје стандарди на нивоу ЕУ, већ је регулисање конкретних облика препуштено

municipal cooperation) може се дефинисати као вид партнерства које „подразумијева један број локалних власти или сусједних општина, које удружују снаге да би заједно радиле на развоју и управљању јавним службама, услугама и инфраструктури или пружању услуга, како би квалитетније одговорили на потребе њихових корисника и ради развоја локалне заједнице” (CDLR, 2008). Европском повељом о локалној самоуправи, чланом 10., само се начелно тангира међуопштинска сарадња "право локалних органа власти на удруживање", предвиђено ради заштите или остваривања сопствених интереса.

На основу наведеног, неопходно је дефинисати правну и територијалну природу ове појаве и институционални оквир, али и појмове децентрализације и регионализације. Правни оквир међуопштинске сарадње утврђује се законом регулативном одређене земље (устав, секторским законима, актима јединица локалне самоуправе и др.) Међуопштинске сарадње према својој правој природи могу се подијелити у двије групе: **јавноправни**<sup>33</sup> и **приватноправни**<sup>34</sup> модел. Оба модела срећу се упоредо у пракси држава Западне Европе (Голић, Д., 2013). Поред тога, постоје одређени међународни документи (један од њих је Европска повеља о локалној самоуправи) који се директно или посредно односе на ову материју.

Интензивнији развој међуопштинске сарадње почиње средином XX вијека и то на просторима западне Европе. У земљама са дугом традицијом међуопштинске сарадње као што су Шпанија, Француска, Холандија локалне власти су још од краја XIX вијека најчешће сарађивале на пројектима заједничке изградње локалне инфраструктуре, одржавању гробља и запошљавању локалних полицајаца (Avlijaš, S., Knežević, I. 2010). Међутим, потреба да координирају локалне политике у циљу регулисања екстерналија у урбаним подручјима значајно се повећала од 1960. године. Крајем 80-их година прошлог вијека, усљед развоја европских интеграција и процеса глобализације дошло је до додатног оптерећења на

---

свакој земљи понаособ. Примјер Француске гдје су кооперације дуго времена биле средство за вршење јавних служби (у Француској је почетком 2007. постојало 2.588 међуопштина)“ (Вучетић, Д., 2009; 412). *Иванишевић* наводи: „Ради успјешног и економичног обављања служби великог територијалног домета, успостављања политичких институција у којима ће се изражавати и обликовати шири, регионални интереси те осигурања дјелотворне помоћи и надзора државе, потребно је да се сустав локалне самоуправе хоризонтално и вертикално интегрише (Ivanišević, S., 2009; 671–672). Кроз свој рад Иванишевић међуопштинску сарадњу поистовјећује са *степеновањем локалне самоуправе*, наводећи је као њену алтернативу или додатак. „Међуопштинска сарадња јесте попут волонтерске асоцијације од најмање двије општине у дефинисаној географској области, које се удружују ради заједничког вршења функција или побољшања/повећања квалитета пружања јавних услуга. Поред тога, као једна од кључних компоненти процеса децентрализације, њоме се пружа могућност општинама да заједнички управљају одређеним важним услугама, између осталих, у области урбанизма, просторног и развојног планирања, заштите животне средине, економског и одрживог развоја, пољопривреде и производње хране (Јаџанје међуопштинске сарадње у Црној Гори, 2010).

<sup>33</sup>Јавноправни модел обезбјеђује остварење циљева и потреба које превазилазе интересе појединачних општина и може се сматрати средством *територијалне реформе*, односно унапређења *децентрализованог система*. Ипак, за разлику од приватноправног, овај модел је знатно мање подобан за прилагођавање промјенивим интересима општина, односно промјенама које се одвијају унутар друштва. Слабости јавноправног модела се састоје и у ограниченој могућности тржишног функционисања локалних самоуправа и интеракције са приватним сектором. (Голић, Д., 2013; 44). Земље у којима је развијен овај модел су: Холандија, Шпанија, Белгија, Француска и др.

<sup>34</sup>Модел *приватног права* бројчано је доминантнији у Норвешкој, Финској и у Шведској гдје се већа пажња поклања пружању дјелотворних јавних услуга и обезбјеђењу флексибилних модела, него непосредној одговорности општинских органа. Ипак, овај модел се углавном исцрпљује у обезбјеђењу краткорочнијих и ужих интереса укључених субјеката. Знатно је ограничен број послова који могу бити вршени овим путем, те донекле ослабљена могућност заштите јавног интереса. Такође, непостојање традиције сарадње, те искустава у вези са техничким аспектима успостављања и функционисања сарадње може да успорава сарадњу по овом моделу, те да смањује њене могуће ефекте, уз повећану опасност да поједина рјешења овакве сарадње дискриминишу мање или слабије општине и уопште производе могуће спорове (Голић, Д., 2013; 44).

локалне органе власти да ефикасно сервисирају потребе својих грађана и створили потребу за унапређењем међуопштинске сарадње у урбаним срединама.

Међуопштинска сарадња може да се **одвија између различитих учесника**, односно често обухвата и различите облике учешћа или интеракције са другим субјектима, који притом не мијењају њену суштину. “Питање субјеката који поред општина учествују у међуопштинској сарадњи може да представља једно од битних питања њеног остваривања. С обзиром на то да карактер субјеката који са различитим улогама учествују у међуопштинској сарадњи, могу се идентификовати три концепта: (1) „чиста“ међуопштинска сарадња; (2) јавно-приватно партнерство и (3) мјешовита јавна сарадња, тј. сарадња која укључује више нивоа“ (Голић, Д., 2013; 63). Облици и нивои учествовања других субјеката у међуопштинској сарадњи могу бити различити, они су у бити другачије природе, обима или циља од учешћа општина.

Основу појма међуопштинске сарадње чине двије карактеристике (Hulst, R., Van Montfort, A., 2007). Прва карактеристика представља **везу између јединица локалне самоуправе које имају заједнички интерес, циљ, обавезу и у одређеној мјери је институционализована** (Голић, Д., 2013). Среће се велики број примјера гдје су актери међуопштинске сарадње различити нпр. јединице локалне самоуправе, регије/региони (средњи ниво), специјализоване владине агенције, јавне службе, субјекти из реалног сектора, организације, фондови итд.. Друга карактеристика се односи на природу односа између ЈЛС. **У основи међуопштинске сарадње стоји сагласност воља, односно добровољност** (Голић, Д., 2013). Ови облици сарадње могу бити неформални, настају путем дијалога и договора, док са друге стране формални настају склапањем уговора без заједничких органа или може бити потпуно институционализована са посебним органима управљања сарадњом (тј. интегрисани вид сарадње) (Good practices in intermunicipal co-operation in Europe... 2007).

На основу свега до сада наведеног, када је у питању организација и уређеност локалне самоуправе, она се значајно разликује од земље до земље. Према томе, може се очекивати да се и **организација међуопштинске сарадње различито спроводи**, те с тога носи и одређене **предности**:

- дијелење административних трошкова за обављање административних послова и услуга (смањење неједнакости у вршењу јавних послова);
- смањење трошкова јединица и побољшање квалитета јавних услуга кроз остваривање економије обима и приступа напредним технологијама (обезбјеђење ефикасности и ефектности локалне самоуправе);
- постизање минимума економске величине која оправдава производњу услуга (превазилажење административно-територијалне фрагментације);
- обезбјеђивање истог нивоа квалитета услуга у више локалних јединица;
- рјешавање ситуације када грађани живе у ЈЛС у којој плаћају порезе али истовремено имају користи од услуга које им пружа друга јединица (ефекти преливања и екстерналије – међусобна зависност локалних јединица);
- побољшање економских, социјалних и перформанси заштите животне средине кроз координирано планирање;
- привлачење инвестиционих фондова из јавних, приватних или донаторских извора чији пројекти могу захтијевати минималну величину пројекта или захтијевати заједничке пројекте међу групама локалних јединица (европске интеграције и приступ финансијским фондовима) (UNDP, et al., 2009).

Неадекватна територијална организација те тежња за економичности и ефикасности, повлаче за собом потребу за јачањем улоге локалне самоуправе, посебно у погледу њеног изворног дјелокруга, управо због тога се стварају могућности за различитим облицима међуопштинске сарадње (са посебним освртом на интегрисану сарадњу). Споразуми који су се успостављали

између локалних јединица најчешће су се односили на: **инфраструктурне пројекте, оснивање заједничких служби и других организационих облика за вршење одређених јавних послова, најчешће комунална област (овај облик се показао и као један од најпопуларнијих)** (Голић, Д., 2013), **просторно и урбанистичко планирање, планирање развоја и други облици.**

**Облици међуопштинске сарадње** – Потпуну класификацију области који одређује облик међуопштинске сарадње тешко је извршити. Опште сагледано, она се **успоставља у сљедећим подручјима:**

- **заједничко пружање услуга** – подразумејева неки облик куповине услуга (путем међусобне куповине услуга, куповине од трећих субјеката или интеграције тих услуга у форми заједничког предузећа, установе, удружења или друге организације);
- **заједничка администрација** – односи се на оснивање заједничких тијела или вршења одређених послова, углавном управног и стручног карактера од стране једне за рачун других ЈЛС. Ова форма је у потпуности подвргнута јавноправном моделу;
- **заједничко финансирање** – огледа се у обједињавању средстава и заједничком финансирању одређених инвестиција и других пројеката. Трајање овог облика форме, иако понекад укључује и интегрисане форме, је временски ограничено те углавном везана за рок реализације инвестиције или другог пројекта. Стога, оно се може подвести и под неку од претходно наведених форми (Голић, Д., 2013; 89-90);
- **заједничко вршење стратешких локалних функција** – усмјерено је на планирање друштвеног и економског развоја, просторног планирања, координацију политика укључених ЈЛС у одређеним областима, посебну координацију или заједничко вршење одређених економских функција, вршење одређених услуга на ширем територијалном нивоу и заступање интереса локалних самоуправа пред вишим нивоима, дјеловање у условима угрожавања безбиједности, које се првенствено одвија путем стварања сталних организација, било да су оне добровољне или обавезне или путем заједничких мрежа и уговорних аранжмана. Сарадња у овом подручју неријетко за резултат има „федерализацију“ и стварање нових јединица које имају и обиљежја виших нивоа или посебног типа локалне самоуправе (Стратегија развоја општине Источни Стари Град 2017–2020, 2017).

Међутим, ако се као критеријум за класификацију модела међуопштинске сарадње узму **врсте послова који су предмет сарадње и степен и облик институционализације организације, могу се издвојити четири модела међуопштинске сарадње у земљама Европе:**

- **полурегионалне управе** – сталне организације у виду удружења, **заједничких служби или органа;** представљају облик међуопштинске сарадње у форми сталне организације на коју су локалне јединице пренијеле мандат одлучивања у области планирања и координације локалних политика у једном или више сектора (просторно планирање, планирање социо-економског развоја, јавни превоз, хитне службе, дистрибуција воде и одлагање отпада);
- **стална организација за заједничко пружање јавних услуга (као што су органи, заједничке службе или удружења)** као други облик међуопштинске сарадње настаје тако да ЈЛС и евентуално неке државне институције преносе право одлучивања у одређеним областима или могу функционисати као агенти на основу упутстава јединица укључених у међуопштинску сарадњу. Понекад овај облик међуопштинске сарадње може настати кроз сарадњу самих локалних јединица а понекад се поред њих може укључити и нека друга државна инсититуција. Такође, у неким земљама овај облик међуопштинске сарадње се формира од малог броја јединица док у другим земљама може да укључи већи број. У земљама као што су Белгија, Француска, Немачка, Шпанија, Италија и Холандија, овај тип међуопштинске сарадње је посебно,

мада не и искључиво, заступљен у областима са великим бројем малих локалних јединица;

- **споразум о сарадњи у погледу пружања услуга (тј. уговорна међуопштинска сарадња).** Овај облик међуопштинске сарадње се одликује чињеницом да су учесници склопили формални споразум о сарадњи у пружању услуга без успостављања сталне заједничке организације. У пракси, овај модел се користи за организовање пружања услуга на више начина. У неким случајевима споразум подразумева да један од партнера, често највећа општина, испоручује услуге другим партнерима. У другим случајевима, ЈЛС користе потписане споразуме како би кроз обједињену куповину ојачале своју преговарачку позицију према приватним компанијама. Примјер Финске, гдје уговор о сарадњи у пружању услуга постаје све популарнији и чак почиње да замјењује сталне организације за заједничко пружање услуга;
- **форум/платформа за планирање (у облику организација које планирају или надгледају локалне послове и политике)** одликује се лабаво повезаним мрежама локалних јединица и других јавних или приватних актера укључених у планирање и координацију локалних политика. Кључна карактеристика овог модела међуопштинске сарадње јесте низак степен институционализације међусобних односа. Поред тога, важна одлика овог модела међуопштинске сарадње јесте да не постоји проблем демократског дефицита и заступања јер сваки учесник је одговоран за своје поступке и одлуке и њихова одговорност се може контролисати кроз одговарајуће процедуре. Овај облик сарадње постоји у свим земљама ЕУ у различитим облицима. Посебно је активан у областима просторног планирања, социјално-економског развоја, планирања социјалног становања и планирања животне средине. Практика у ЕУ показује да у земљама са релативно јаким средњим нивоом власти (Шпанија и Италија) међуопштински форуми за планирање нису присутни (Шпанија) или су ограничени на мреже за планирање. Са друге стране, у земљама гдје је међуопштинска сарадња препуштена искључивој вољи локалних самоуправа присутан је повећан број овог облика сарадње (Hulst, R., Van Montfort, A., 2007; 224-232).

**Важност свих наведених примјера јесте да они не искључују једни друге, већ постоји могућност истовременог спровођења више модела унутар једне земље.** Регулисање конкретних облика међуопштинске сарадње препуштено је свакој земљи понаособ. Примјена одређених облика међуопштинске сарадње често је условљена административним уређењем земље као и облашћу (сектором) у којој се успоставља сарадња. Поред тога, природа партнерства зависи од историје локалне самоуправе, законског и економског аспекта сваке поједине државе. Важност међуопштинске сарадње почива на чињеници да је „њен развој од суштинског значаја имајући у виду бројне изазове са којима се суочавају локалне власти, попут потребе за стварањем ефикасних модерних друштава у контексту децентрализације и глобализације, како би се одговорило растућим и све комплекснијим друштвеним захтјевима и потребама мобилнијег, каткад претјерано фрагментираних становништва (велики градови, мале општине, фрагментација општина, слабо насељена сеоска подручја, итд.)” (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, 2007).

**Менаџмент међуопштинске сарадње** игра пресудну улогу у успостављању међусобних веза између јединица локалне самоуправе, а то подразумева одређене капацитете. Односно ту се издвајају два аспекта: **финансирање и питање особља** (Голић, Д., 2013). У приликама скромних ресурса, финансијских капацитета, недостатка стручних кадрова, савремених служби за пружање јавних услуга и слично, локалне јединице треба да проналазе различите стратегије за унапређе својих позиција. Услед тога сарадња с другим ЈЛС те другим субјектима у земљи и иностранству намеће као једна од главних оријентација. Традиционални облици сарадње, услед савремених околности, надопуњују се новим приступима који обиљежавају шири круг субјеката за сарадњу (укључујући и приватни

сектор), вертикално и хоризонтално. **Финансирање међуопштинске сарадње представља најосјетљивији аспект њеног остваривања.** Посебно из разлога што су мотиви покретања оваквог вида сарадње управо одсуство финансијских средстава. „Јавне услуге траже јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле. Отуда потреба за партнерским и функционалним интеграцијама локалних заједница кроз градове, округе, регионе и функционалне дистрикте у циљу остварења заједничких потреба које самостално не би могле да реализују. Користе се локалне компаративне предности, повезују недовољно развијени крајеви и активирају неискоришћени људски ресурси у продуктивни циклус кроз међурегионалну и међуопштинску мобилизацију“ (Димитријевић, П., 2005; 91).

**Начини финансирања облика међуопштинске сарадње могу бити различити, нпр.: средства јединица локалне самоуправе (партнера у међуопштинској сарадњи); подстицаји из државног буџета (централне власти) за пројекте од државног интереса; донацијама домаћих и међународних субјеката и комбинацијом претходна три модела (Strategija razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori, 2011).** Коначно, способност финансијског планирања је изузетно важна за било какву проактивност на локалном нивоу, укључујући и дугорочније планирање међуопштинске сарадње. Доступност фондова ЕУ утицало је на стварање савремених процеса међусобног повезивања на локалном нивоу али тај облик интеграције често прелази и државне границе (нпр. ИПА пројекти, којима БиХ има приступ). Поред финансијског елемента један од пресудних услова успјешне реализације међуопштинске сарадње је и **кадровски капацитет.** Нажалост, најчешћи проблем (што је посебно изражено у мањим општинама Републике Српске) је одсуство стручног кадра што у много чему утиче на успјешност спровођења сарадње. Пракса је показала да је јачање преговарачке моћи локалних јединица веома важно питање, нарочито у случајевима када међуопштинска сарадња укључује приватног партнера (нпр. у комуналним дјелатностима) (Avlijaš, S., Knežević, I., 2010).

**Међуопштинска сарадња са територијалног аспекта – територијалне предиспозиције односно баријере условиле су појаву међуопштинске сарадње.** Између територије и осталих пресудних компоненти локалне самоуправе, надлежности (или овлаштења) и ресурса (финансијских и људских) постоји међусобни однос. Разматрајући територијална питања, доносиоци одлука у јавном сектору, морају озбиљно да се баве и другим питањима функционисања ЈЛС што их доводи до спознаје да одређени проблеми у дистрибуцији компетенција и финансирању не могу наћи задовољавајуће рјешење без прилагођавања територијалне димензије (Council of Europe, 2015a).

Територијални потенцијал локалних јединица условљава и питање могућности спровођења надлежности локалне самоуправе које се остварују путем међуопштинске сарадње (Pusić, E. 1989; Ravić, Ž. 2010 и др.). **Ради доброг обављања локалних послова, достизања прописаних, захтјеваних или очекиваних нивоа и квалитета локалних јавних услуга те за развој и привлачење демографских и економских процеса локалне јединице треба да имају одређени економско-финансијски, организациони и персонални капацитет** (Korčić, I. 2015). Постоје значајне разлике у формирању величине ЈЛС и успостављања међуопштинске сарадње. Разлика између укрупњавања јединица и повећања територије међуопштинском сарадњом састоји се у томе што утврђивање, процјену и квантификацију мјерила код међуопштинске сарадње одређују саме локалне самоуправе, а не законодавац (Голић, Д. 2013). Земље са великим бројем малих јединица локалне самоуправе, посебно оне развијене, имају развијене механизме међуопштинске сарадње<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Неке од земаља су: Француска (као најизразитији примјер), Шпанија, Италија, Швајцарска и др.

„Како би споразуми о међуопштинској сарадњи били дуготрајни и одрживи потребно је извршити њихову средњорочну или дугорочну формализацију на што су указале праксе развијених земаља“ (Osterrieder et al., 2006; 19). Величина партнерских општина игра важну улогу у остваривању међуопштинске сарадње. Велике ЈЛС често имају капацитет да обезбиједи одређене услуге другим, мањим јединицама, а мање имају тенденцију да се групишу и предузимају заједничке активности (Голић, Д, 2013) . Разлог овоме је управо што располажу са малим бројем становништва, мањим обимом ресурса и капацитета и често нису у могућности да спровде све законски прописане им надлежности. Неки од противника реформи територијалне консолидације тврде да ће се проблеми мањег обима ријешити много лакше кроз добровољну сарадњу локалних самоуправа. Потребно је нагласити да одредба Европске повеље о локалној самоуправи третира ово питање „Локални органи власти имају право да, у вршењу својих дужности, медусобно сарађују и да се, у складу са законом, удружују с другим локалним властима ради обављања послова од заједничког интереса. (чл. 10, ст. 1)“. **Међуопштинска сарадња може бити и предуслов регионалног успостављања.**

**Један од разлога обраде ове теме је што се међуопштинска сарадња неријетко јавља предуслов територијалној (ре)организацији, а у неким случајевима и увођењу политипске локалне самоуправе.** Поред тога, међуопштинска сарадња може да представља и транзициони пут ка територијалној реорганизацији и укрупњавању ЈЛС. Новим Законом о локалној самоуправи Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, бр. 97/16) учињен је искорак по овом питању. Међуопштинска сарадња сада је законски регулисана (Глава XI, од члана 120 до члана 149), што је отворило нове могућности за ЈЛС. „Међуопштинска сарадња, у неким случајевима, када је политичко противљење територијалној реформи прејако, представља једину реалну опцију. Међутим, то не треба наивно посматрати као безболан лијек који нема негативних споредних ефеката“ (Swianiewicz, P., 2010; 15).

### **II.3. Концепција просторно-функционалног повезивања јединица локалне самоуправе**

Узајамна повезаност простора и човјека може да се посматра кроз призму разних односа: **економских, друштвених, социјалних, културних, историјских и других.** Према томе просторно-функционално повезивање унутар одређене територије је детерминисано овим односима.

#### **II.3.1. Карактеристике просторно-функционалног развоја**

**Функционално повезивање у пракси се дефинише као вид интеракције између општина и градова на одређеној територији на основу које партнери добровољно и на основу једнаких права концентришу и допуњују своје моћности и капацитете да би што боље испуњавали одређене задатке (Müller, B., 2001).** Према ESDP-у функционално повезивање (умрежавање) чини основу „полицентричног развоја“, у погледу просторног развоја „полицентричног просторног развоја“. Европске политике које подржавају полицентричну метрополитанску просторну структуру предложене су као ефикасан начин за постизање одрживог еколошког, економског и социјалног урбаног развоја (Olsson, A. R., Cars, G., 2011). *Концепт полицентричности се користи као водећи принцип за постизање два супротстављена циља: унапређење економске конкурентности ЕУ на свјетском тржишту и постизање боље социјалне кохезије у ЕУ смањењем регионалних неједнакости (ESDP, 2005).* У просторном смислу разликују се три нивоа: **макро** (полицентричност на европском нивоу); **мезо** (развој урбаних комплементарности на међурегионалном нивоу – национални



ниво) и **микро** (градски кластери на регионалном нивоу – локални ниво) (Stefanie, D. 2005). Мезо и микро ниво директно тангира јединице локалне самоуправе.

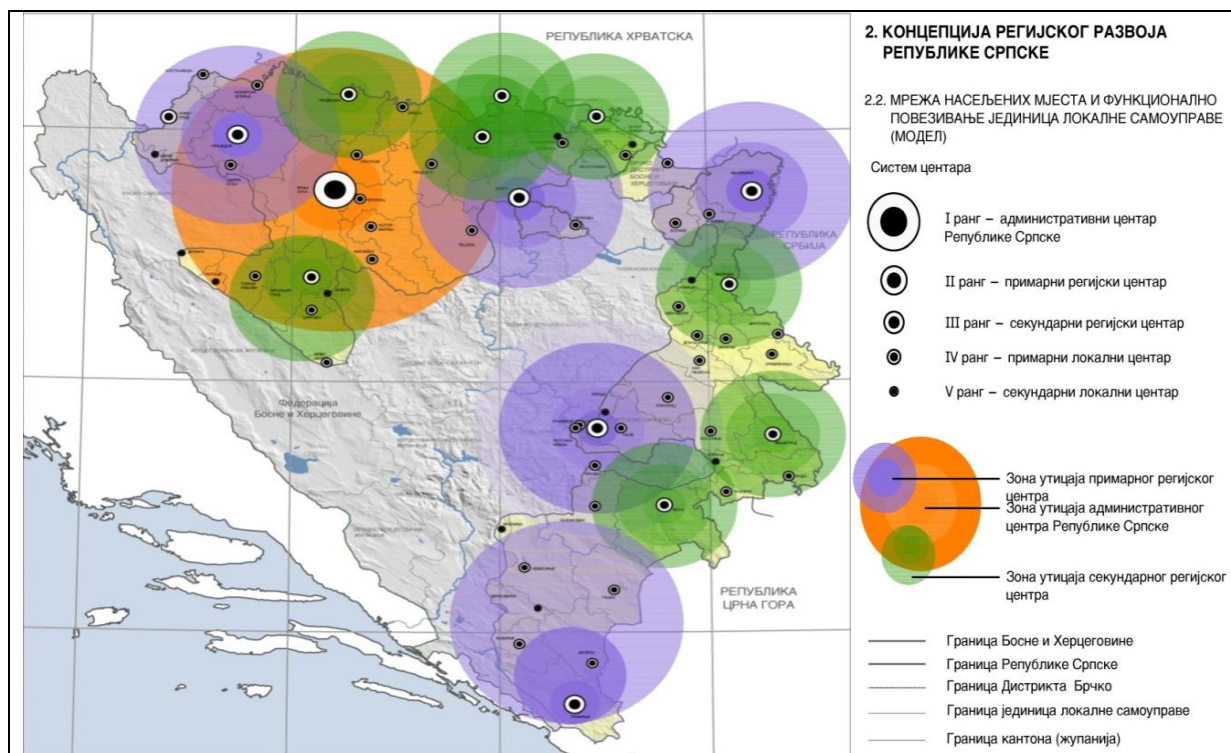
„Град као јединка никако није могао да се развија самостално без свог регионалног залеђа. Органска повезаност са окружењем створила је урбано-рурални систем (нексус) у којем се успостављају нераскидиве везе“ (Шећеров, В, 2007; 6). **Везе између града и његовог окружења су обостране.** „Магнетизам чворишта (центра) изазива у простору ситуацију да су оне интензивније у смијеру ка граду, али без обзира на јачину утицаја не би могле да функционишу аутономно“ Велики градови у оквиру својих подручја имају више секундарних центара који врше улогу јединке ка којој гравитирају мања насеља“ (Шећеров, В, 2012, 5). Структура система зато иде у смијеру од најмањих насеља преко центара заједнице насеља, па све до централног мјеста – града (Шећеров, В, 2012). **Повезнице су функције које свака јединица у овом „организму“ самостално има и које је способна да пренесе на остала околна насеља.** Каналисање ових функција и калибрација њихових односа предмет је стратешког планирања које има за циљ да их учини што је могуће више усмјеренијим и за цјелокупну заједницу сврсисходнијим.<sup>36</sup> **Према томе градови Републике Српске могу одиграти пресудну улогу у функционално-просторном увезивању неразвијених и мање развијених јединица локалне самоуправе.**

Градови се такође данас не могу посматрати без својих региона (административних или функционалних). Функционална урбана подручја (ФУП, *FUA*, *енгл.*) основ су за територијалну организацију државе и њен уравнотежени развој (Вукмировић, М., 2013). Иако је чињеница да град данас чини не само његова физичка форма већ и функције које садржи и да га је немогуће посматрати ван контекста региона који му гравитира, постоје разни модели управљања градским регионом који праве значајне разлике међу њима (Шећеров, В., 2012; 7). Градска насеља се данас дефинишу према свом морфолошком урбаном саставу (МУС) и према свом функционалном урбаном подручју (ФУП). МУС представља континуално изграђено урбано ткиво градског насеља док ФУП представља МУС са функционалним 45-минутним окружењем<sup>37</sup> (Вукмировић, М., 2013), дакле економску зону која захвата и мања насеља (сеоска) у окружењу. **Полицентрични развој на међуграском нивоу може се мјерити из ове двије перспективе: морфолошке и функционалне.** Морфолошка се односи на просторну дистрибуцију **економских активности у региону** (тј. дистрибуцију урбаних подручја на одређеној територији). Функционална димензија почиње када се створе функционалне везе међу центрима урбаног система, подразумејева мјерење протока људи између центара полицентричне регије и правац повезивања међу центрима (Liu, Z., Liu, S., 2018), тј. **мрежа протока и сарадње.** Функционално повезивање градова и општина се сматра као важан предуслов уравнотежења просторне структуре. Као трећи кључни аспект полицентричности, идентификовани су аспекти **управљања и институционални капацитет** (Stefanie, D. 2005).

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Међутим, да би се добила реалнија слику у складу са условима на подручју Републике Српске, онда усљед слабе саобраћајне повезаности и конфигурације терена већине урбаних центара примјереније је кориштење 30-минутне изохроне.



**Слика 1:** Мрежа насељених мјеста и функционално повезивање јединица локалне самоуправе (Модел) (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015)

Практични примјери указују на то да функционално повезивање може настати као иницијатива Европске комисије (нпр. Nordregio у оквиру Interreg програма II<sup>38</sup>), као плод националне просторне политике (нпр. у Француској<sup>39</sup>, Њемачкој<sup>40</sup>, Италији<sup>41</sup>, итд.) те као

<sup>38</sup> У оквиру IPA II (2014-2020) БиХ учествује у укупно 6 програма територијалне сарадње: 1. Интеррег IPA програм прекограничне сарадње Хрватска – Босна и Херцеговина - Црна Гора 2014 – 2020; 2. Програм прекограничне сарадње БиХ – Црна Гора; 3. Програм прекограничне сарадње Србија – БиХ; 4. Јадранско-јонски програм транснационалне сарадње 2014 – 2020 (Interreg ADRION); 5. Програм транснационалне сарадње Interreg Dunav 2014-2020; 6. Програм транснационалне сарадње Interreg Mediteran 2014-2020 (Interreg MED) (Дирекција за европске интеграције, 2017)

<sup>39</sup> Француска је једна од првих европских земаља која је разматрала и имплементирала градске мреже (réseaux de villes) као инструменте просторних политика. Од 1989. године успостављено је 27 градских мрежа одоздо према горе (bottom-up) процедури, а после 1991. године ове мреже се сматрају партнерима националним и регионалним владама. Путем тзв. Уговора о плану (Contrats de Plan) са националном владом, мреже су добиле финансијску подршку за заједничке територијалне пројекте. Општи циљ градских мрежа је подизање територијалне конкурентности на европском нивоу, док су се специфични циљеви односили на: 1.) развој економије размјера и синергије у туризму и пољопривреди, 2.) заједничко управљање основним услугама, сарадња у планирању, 3.) развој већих, заједничких пројеката: универзитетски објекти, инфраструктура, забавни паркови итд., 4.) повећавање видљивости путем територијалног маркетинга и 5.) лобирање (нпр. у вези са великим националним инфраструктурним пројектима) (у Поповић, Д. 2013; 328 преузето од Camagni, R., 2007. City networks as tools for competitiveness and sustainability, in Peter J.Taylor, Ben Derudder, Pieter Saey and Frank Witlox (Eds) Cities in Globalization Practices, policies and theories, Routledge, 102-123).

<sup>40</sup> „Према многим ауторима Њемачка је земља са најувјерљивијим кориштењем мрежног модела (Städtenetze) у политикама просторног развоја. Политика мрежа у Њемачкој је подржана од стране Савезне владе и покрајинских власти. Општи циљ је јачање конкурентности и децентрализација урбаног система како би се успоставио одрживи територијални развој. Специфични циљеви мрежа су слични онима у Француској, али је главна пажња посвећена заједничким стратегијама физичког планирања и развоја локалне саобраћајне инфраструктуре“ (Поповић, Д., 2013; 328).

<sup>41</sup> „Политика мрежа у Италији резултат је bottom-up процеса (одоздо према горе) у којем локалне заједнице саме дефинишу своје развојне правце унутар правног оквира донесеног од стране централне власти. Дубоки разлози за сарадњу морају да се пронађу кроз напорне кругове преговарања, на темељу заједничких вриједности (културних, историјских, економских, институционалних итд.). Овако усклађене развојне иницијативе финансирају се у складу са критеријумима евалуације и у оквиру надметања, тјерајући креаторе

локална иницијатива (нпр. Партнерство метропола јужне обале у Енглеској). Заједничка карактеристика свих наведених примјера је да **локалне самоуправе покушавају изнаћи модалитете како би ријешиле своје проблеме и ограничења у развоју сарађујући са другим јединицама локалне самоуправе са којима су сусједи или их повезују слични проблеми, како би формирали функционалне мреже.**

Једно од рјешења превазилажења проблема у „нефункционалној“ организацији јединица локалне самоуправе у Републици Српској је управо у успостављању њихове просторно-функционалне повезаности засоване на принципима савременог управљања. Идеја функционалног повезивања представља нову динамичну матрицу **просторно-функционалних интеракција** која отвара већи степен слободе за развој локалних активности јачањем кооперативних механизма и синергије узајамног раста (Vartianien, P., 1997). Функционална повезаност/сарадња међу локалним властима важан је елемент територијалне интеграције<sup>42</sup> којом се желе ублажити/поништити негативни утицаји граница локалних јединица<sup>43</sup> на територијални развој стварањем већих и функционално интегрисаних подручја са већим бројем становника, заједничког тржишта радне снаге<sup>44</sup> како би се повећала регионална конкурентност (Поповић, Д. 2015).

*Табела 3: Потенцијали просторно-функционалног повезивања општина и градова – користи од партнерства*

<b>Стварање синергије</b>	Стварање интерне синергије (удруживањем средстава и увјерењем да се више може постићи заједничким радом, него самостално) и екстерне синергије (способност привлачења средстава из екстерног политичко-економског окружења).
<b>Изградња консензуса</b>	Развој повјерења, узајамног разумијевања и међузависности. Методе рада и циљеви се модификују и договарају кроз сарадњу.
<b>Увећање буџета</b>	Сарадња представља начин да се повећавају лимитирана јавна средства која су доступна локалним властима, начин да се омогући приватном сектору мањи економски ризик те начин да се добију јавне субвенције.
<b>Рјешавање земљишних и развојних потенцијала</b>	Јавно-приватно партнерство као средство за рјешавање комплексних узорака власништва земљишта, нарочито у великим развојним пројектима.
<b>Унапређење мјеста</b>	Партнерства као симболи економске и социјалне регенерације. Изградња међусекторског консензуса као механизма за креирање локалног идентитета и подизања нивоа културног капитала.
<b>Координација</b>	Координација услуга, функција и инфраструктуре у оквиру већ постојећих власти или координација нових акционих подручја на нивоу имплементације или стратегије развоја.
<b>Изградња повјерења, минимизирање ризика и легитимизација проразвојних политика</b>	Изградња развојних стратегија као механизма за успостављање локалне политичке и економске стабилности којом ће се осигурати јавне и приватне инвестиције.

*Извор: ESPON, 2005; 35-36.*

**Просторно-функционално повезивање јединица локалне самоуправе, односно међусобно њихово повезивање, за собом повлачи одређене предности и недостатке. Сумарно су приказани у табели.**

локалних политика да на себе преузму одговорност за резултате преузетих активности“ (Поповић, Д., 2013; 328).

<sup>42</sup> Територијална интеграција представља процес повезивања и подржавања међусобних односа којим се смањују разлике и удаљеност између елемената система који међутим, задржавају сопствени идентитет (Brunnet, G. 2013).

<sup>43</sup> Административне границе, поред менталних баријера су у највећем броју случаја идентификоване као препрека у препознавању и рјешавању комплексних просторних трендова на интегративан начин.

<sup>44</sup> Оваква подручја на територији Европске Уније идентификована су као функционална урбана подручја.

**Табела 4: Предности и недостаци просторно-функционалног повезивања**

Предности	Недостаци
Јачање административних и економских капацитета	Аутаркичност општина/градова
Ефикасније рјешавање инфраструктурних проблема	Недостатак иницијатива за сарадњу/координацију
Боља координација ресурса	
Лакши приступ знању и иновацијама	Низак капацитет администрације и слаба моћ управљачких полука
Промоција међусобне зависности	
Спровођење планова просторног развоја	
Могућност партиципирања у интеррегионалним пројектима	Слаба извршна моћ за спровођење заједничких циљева

Извор: Поповић, Д. 2015; 63

**Међуопштинска сарадња представља један од облика функционално-територијалног повезивања.** Функционално повезивање се може остварити на два начина<sup>45</sup>: 1.) повезивањем са сусједима на функционалној и интересној основи ради рјешавања заједничких проблема и питања и 2.) повезивањем које се састоји од преноса знања и искустава, заједничког унапрјеђења техника и методологија које доприносе развоју општина/градова и регија на дугим удаљеностима. Према истраживањима *на нивоу ЕУ*, дошло се до закључка, да се као **кључни разлог за успостављање повезивања између ЈЛС у већини случајева, наводи рјешавање заједничких проблема и изазова, те изградња сарадње и регионалних организационих капацитета** (Поповић, Д., 2013). Док са друге стране, на интеррегионалном и трансационалном нивоу основни разлози повезивања урбаних подручја су економски развој и повећање профита, побољшање економске координације и функционалне комплементарно-сти (EPSON, 2005). **Просторно-функционално умрежавање може одиграти пресудну улогу у развоју и опстанку новоформираних јединица локалне самоуправе Републике Српске.**

Када су у питању општине и градови Републике који имају успостављене прекограничне међуопштинске сарадње прије свега су оне у посавском и дринском појасу, а затим на југу гдје Требиње остварује активну сарадњу са Херцег Новим у Црној Гори и Дубровником у Хрватској. Дуж унутрашње границе са Федерацијом БиХ општине и градови остварују одређене облике сарадње са ЈЛС у Федерацији, а посебно подијељена територија некадашњих јединица локалне самоуправе: Дрвар, Мостар и Сарајево. Неке од тих општина (Трново, Ново Горажде, Осмаци, Петрово, Језеро, Купрес, Оштра Лука, Крупа на Уни) имају проблем конституисања административног центра, тј. дјеловања локалне самоуправе усљед мале величине и слабог демографског и фискалног капацитета (мали изворни приходи) (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015; 27).

### П.3.2. Управљање просторно-функционалним развојем

Једно од кључних питања креатора политика које се намеће јесте како постаћи и спровести функционално повезивање између сусједних јединица локалне самоуправе. Постоје два подручја гдје је политика интервенције нарочито корисна. Прво од њих се односи на развој **тврде инфраструктуре** као што су физичка доступност, ефикасан превоз и телекомуникацијске мреже између градова/општина. Друго је подручје које привлачи мању пажњу политике и односи се на развој онога што се може назвати **мека инфраструктура** са нагласком на изградњу управљачких и институционалних капацитета (Davoudi, S., 2003).

<sup>45</sup> Унутар пројекта *Potential for polycentric development*, којег је реализовао ESPON, акценат је стављен на анализу полицентричне политике у земљама Европе а у сврху приказа детерминанти повезивања урбаних подручја која надрастају секторске и административне границе а при томе обухватају актере из владиног и невладиног сектора. Истраживање је спроведено на нивоу свих чланица ЕУ.

Постојање ефективних управљачких релација важан је предуслов за развој и одрживост економске, социјалне и еколошк уравнотежености регија широм Европе. Институционална структура и организациони капацитети за доношење одлука, сарадњу и (пре)расподјелу моћи могу значајно утицати на правац развоја европских градова и регија и успјешну имплементацију циљева просторне политике (ESPON, 2005). Рационалан просторно-функционални развој зависи од „доброг“ управљања. Насупрот добром управљању је „лоше управљање“ које се у многим међународним институцијама означава као главни узрок многих криза и чак зла у неким дијеловима свијета (Stanetić, V. 2012).

Територијални развој је у директној вези са управљањем територијалним потенцијалима. Европска унија идентификовала је **шест приоритета везано за територијални развој: промовисање полицентричног и уравнотеженог територијалног развоја, подстицање интегрисаног развоја у градовима, руралним и специфичним регионима, територијална интеграција у прекограничним и транснационалним функционалним регионима, обезбјеђивање глобалне конкурентности региона темељи се на јаким локалним економијама, унапређење територијалне повезаности предузећа и заједница, појединаца, управљање и повезивање културних, пејзажних и еколошких вриједности региона** (Informal Ministerial Meeting, 2011). Пет принципа који карактеришу адекватно и успјешно управљање су: **отвореност, активно учешће свих актера, грађанска партиципација, одговорност, ефикасност и кохерентност** (хоризонтална и вертикална координација) (White Paper on European Governance, 2001; 10). Добра управа садржи **осам карактеристика**: партиципација, владавина права, транспарентност, поузданост, оријентисаност ка постизању концензуса, ефикасност и економичност, одговорност, једнакост и укљученост (ESCAP, 2007).<sup>46</sup> Испуњавање у потпуности свих осам карактеристика представља идеал којем се јако тешко приближити. Реформским процесима свака држава треба да тежи постизању што више од идеалног модела доброг управљања које би водило интеграцији ЈЛС у просторно функционалном смислу.



**Графикон 1:** Карактеристике добре управе

Према ESPON-у (пројекат *In search of territorial potentials*) путем обезбјеђивања интеграције и кохеренције међу различитим надлежностима, секторским политикама и приступима

<sup>46</sup> Више о овој теми у United Nations. ESCAP What is Good Governance? преузето 16.8.2019. са <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

просторном развоју, добро управљање у принципу може да подржи територијалну кохезију<sup>47</sup> и створи услове за заједничко и усклађено дјеловање. Територијална кохезија<sup>48</sup> је скуп принципа за складан, уравнотежен, ефикасан и одржив територијални развој. У практичном смислу концепт територијалне кохезије би значео сљедеће: *усмјеравање регионалних и националних територијалних политика развоја на бољу експлоатацију територијалног капитала, боље позиционирање регија у Европи, јачањем њихових профила и трансевропском сарадњом, које би било усмјерено на олакшавање њихове повезаности и територијалне интеграције и промовисање усклађености ЕУ политика са територијалним утицајем, хоризонтално и вертикално, тако да могу бити подршка одрживом развоју на националном и регионалном нивоу* (Informal Ministerial Meeting, 2011). Добро управљање на локалном и регионалном нивоу подразумејева способност: интегрисања и обликовања локалних /регионалних интереса, организација, социјалних група, али и њихово заступање пред екстерним актерима ради формулисања јединствених стратегија у односу на тржиште, државу, друге градове или друге нивое управљања (ESPON, 2005).

**Територијално управљање** као организациони модел првенствено се односи на мултидимензионалан процес управљања кроз сарадњу различитих актера, владиног и невладиног сектора, друштвених мрежа, интересних групација, јавно-приватних партнерстава и државе чија се улога смањује у зависности од капацитета локалног/регионалног нивоа да преузме одговорност за аутопропулзивни развој<sup>49</sup>. Ова организациона димензија се односи на изградњу заједничке територијалне визије на основу препознавања и валоризације територијалног капитала што омогућава унапређење територијалне кохезије на различитим нивоима. Другим ријечима, **територијално управљање представља услов који гарантује равномјернији развој широм Европе и постизање територијалне кохезије** (Davoudi, S., Evans N., Governa F., Santangelo, M., 2008). Већина политика, на свим територијалним нивоима, могу се учинити још учинковитијима те је могуће постићи синергије с другим политикама уколико се узме у обзир и територијална димензија и територијални учинак.

**Управљање политикама територијалног развоја** у земљама Европске уније доживјело је одређену промјену, у XXI вијеку, у циљу адекватног и ефикасног суочавања са новим изазовима. У прошлости управљање простором било је углавном хијерархијске природе, међутим низ **фактора** условио је усвајање флексибилнијих приступа у којима сарадња и повезивање **играју важну улогу** (Радосављевић, З., 2016) посебно у сљедећим подручјима:

- **вертикалним и хоризонталним односима** у јавној управи одговорној за просторно планирање као и секторским политикама са просторним ефектима који дјелимично замјењују ауторитарне односе;

---

<sup>47</sup> Територијална кохезија означава територијално уравнотежен развој одређене просторне цјелине, који, уз то, омогућава рјешавање проблема територијалне расцјепканости/фрагментације, остваривање разумне функционалне подјеле рада међу саставним подручјима и постизање одређеног степена територијалне интеграције (Vujošević, M., Petovar, K. 2010).

<sup>48</sup> Више о овој теми у Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development. (2011). Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Gödöllő, Hungary.

<sup>49</sup> За побољшање квалитета управљања територијом потребно је јачање улоге локалних и регионалних власти које осигуравају кохерентност и повећање ефикасности јавних политика које се примјењују на одређеној територији. У том погледу већина земаља Европске уније је предузела административне реформе како би изградиле и ојачале институционалне капацитете општинског и регионалног нивоа. Такође, административним реформама покушавају се отклонити структурне препреке за повезивање сусједних или удаљених градова/општина.

- **односима између јавних управа и тијела** која представљају цивилно друштво са циљем јачања приближавања цивилног друштва циљевима просторног планирања те усклађивања јавних политика са приватним<sup>50</sup>;
- **односима између урбаних и руралних подручја** са циљем јачања развоја руралних подручја путем услуга које пружају урбани субјекти, олакшавања притиска који урбана/метрополитанска подручја врше на околна рурална подручја и пружања различитих функција урбано-руралних односа са одрживим карактером;
- **европских регионалних односа** (трансгранично, трансрегионално, трансдржавно) са циљем усклађивања политика територијалног развоја преко државних граница (СЕМАТ, 2006).

Да би се подигао ниво конкурентности, како региона, тако и европског континента у цјелини, полази се од концепта **уравнотеженог просторног развоја** Европе. Остварење тога може се постићи кроз ублажавање регионалних диспаритета и јачања оних дијелова Европе који су у заостајању (превасходно југоисточни дио Европе и остале земље које су прошле или пролазе кроз транзициони период, у које спада и Босна и Херцеговина), односно активирања неискоришћених или слабо коришћених потенцијала тзв. **територијалног капитала**<sup>51</sup>. Успјешно управљање и развој стратешких капацитета зависи од начина кориштења инструмената за мобилизацију територијалног капитала<sup>52</sup>, који обухвата шест других облика капитала: а) **хумани капитал** (друштвено конструисана знања која доприносе стварању нових вриједности), б) **социјални капитал** (природу односа између актера), в) **политички капитал** (однос моћи и капацитети за мобилизацију актера), г) **материјални капитал** (финансијски и други материјални ресурси, укључујући стална средства и инфраструктуру), д) **културни капитал** (материјална и духовна баштина) и **ђ) географски капитал** (природне особине и ресурси) (ESPON, 2006). Простор као ресурс све више добива на значају и вриједности (економској, еколошкој и естетској) како на локалном, регионалном, националном, тако и на европском нивоу (Јовановић, Љ., 2009)

Кључни **изазов** у кориштењу и развоју територијалног капитала за процес територијалног управљања је успостављање хоризонталне и вертикалне сарадње/координације<sup>53</sup> **између различитих нивоа власти** (управљање на више нивоа, вертикални односи), **између секторских политика** са територијалним утицајем, између територија (сусједних или удаљених), као и између **владиних и невладиних организација и грађана** (хоризонтални

<sup>50</sup> Јавно-приватно партнерство представља формалан споразум (углавном уговор) којим јавно тијело (влада или локална тијела) и једно или више приватних субјеката одлуче сарађивати у изградњи имовине или давању услуга (СЕМАТ, 2006; 444).

<sup>51</sup> Важна смјерница за јачање територијалног капитала представља умрежавање градова и умрежавање функционалних региона, нарочито периферних дијелова Европске уније (југоисточна Европа). Оно се не односи на јачање појединачних урбаних центара него градова повезаних у интересно и функционално организоване мреже (Невенић, М., 2013).

<sup>52</sup> Концепт територијалног капитала, без обзира о којем нивоу анализе се ради, има за циљ избјегавање генерализације у вези са одређеним подручјима (регијама) с обзиром на хетерогеност по питању њихових карактеристика, потреба, проблема и потенцијала за развој. Настао је као резултат схватања да планиране друштвене промјене и пројекти са врха нису дале једнаке резултате по питању развоја одређених подручја.

<sup>53</sup> Према ОЕЦД-у (OECD, 2005) управљање на више нивоа доводи до различитих облика управљања који се рефлектују кроз вертикалну и хоризонталну димензију. Вертикална димензија се односи на везе између виших и нижих нивоа управљања, укључујући ту њихове институционалне, финансијске и информационе аспекте. Овдје су локални капацитет и повластице којима се подиже ефикасност поднационалних нивоа управљања, круцијални за унапређење квалитета и кохерентности државне политике. Хоризонтална димензија се односи на аранжмане о сарадњи између регија, општина или сектора у оквиру одређене територије. Ови аранжмани све више постају заједнички, као средство за унапређење ефективности испоручивања локалних јавних услуга и имплементацију развојних стратегија. Управљање на више нивоа је постало кључно питање националне територијалне политике и развоја урбаних и руралних регија.



односи) те постизање интеграције и кохерентности између различитих одговорности, компетенција и визија територија како би се повећала територијална кохезија на одржив начин (недеструктивно кориштење територијалних специфичности). Један од највећих изазова у планерском смислу је како што више искористити територијални капитал оних подручја која имају слабу привредну структуру или које карактеришу просторни или географски недостаци (Јовановић, Љ. 2009).

**Проблеми и изазови** са којима се суреће Република Српска а када је у питању успјешно просторно-функционално управљање и планирање простором, су:

- специфичан **лонгитудинални облик** њене територије;
- **неконтролисане унутрашње миграције** (пражњење одређених дијелова територије, с друге стране снажне концентрације око највећих урбаних центара Бања Луке и, у мањој мјери, Бијељине и Источног Сарајева);
- **непостојање одговарајуће подршке јачању регијских функција и повезивања са ЈЛС** у окружењу у веће економске регије (физички облик Републике захтијева економско јачање регијских центара: Приједор, Бања Лука, Добој, Бијељина, Источно Сарајево, Требиње), оспособљених за функционално организовање и повезивање јединица локалне самоуправе (нпр. регијски водоводи, депоније, еко-системи, туризам, пољопривредна производња и сл), као и за веће пројекте економског и социјалног развоја. Новонастале локалне јединице захтијевају специфичан приступ у рјешавању њихове административне и функционалне улоге данас и у будућности;
- **функционално повезивање сјевера и југа** Републике изискује одговарајућу „комуникациону кичму“ која у данашњим економским условима није остварљива, али ће у будућности бити неопходна, како би се ефикасно повезали градови Републике Српске и повећала њихова приступачност и конкурентност;
- **политика равномјерније насељености и што равномјернијег економског и социјалног развоја** Републике Српске нема развијену политику регијског развоја, нити темељно преиспитивање статуса, величине и изворних надлежности јединица локалне самоуправе, као и њиховог интересног повезивања у функционалне мреже (хоризонтална координација);
- **територијална кохезија** Републике захтијева активније и непосредније везе између административног центра и јединица локалне самоуправе (вертикална координација) јер је републичка администрација сувише концентрисана што доводи и до недостатка енергије за ревитализацију испражњених и девастираних подручја;
- **легислативно-институционални фактор** требало би да је проактиван у спровођењу регијских развојних политика. Иако значајно унапрјеђен, он захтијева стално иновирање и преиспитивање у смјеру: 1) улоге и надлежности локалних самоуправа, 2) њихове величине (велике и мале), 3) посебне улоге и надлежности градова, 4) посебног третмана малих сеоских општина, 5) третмана подијељених граничних општина, 6) односа са окружењем и 7) координације планских акција, најприје са другим ентитетом у БиХ, а потом са сусједним регијама и ЈЛС, ЕУ и др (Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025., 2015; 29-31);
- огроман је јаз у **територијалном развоју јединица локалне самоуправе и степену развијености**. Највећа ЈЛС по броју становника (Бања Лука – 180.053 становника) већа је 2.728,1 пута од најмање (Источни Дрвар – 65 становника), а по простору највећа јединица (Бања Лука – 1.239 km<sup>2</sup>) већа је 42,7 пута од најмање (И. Илица – 29 km<sup>2</sup>). Разлике се не очитују само по броју становника и површини, него и по степену развијености. Неразвијени дијелови на истоку, југу и западу (рубне општине), доживљавају прави демографски и економски колапс са несагледивим посљедицама на цијелу државу/ентитет;
- проблем **неискоришћеног, слабо коришћеног или погрешно коришћеног територијалног капитала** – само у градовима (Бања Лука, Приједор, Бијељина и



Требиње) са изузетком мањег броја локалних јединица (Дервента, Котор Варош, Приједор) дошло је до „стабилизације у развоју“, док с друге стране мање јединице, рубне и новформиране већ више од двије деценије налазе се у категорији изузетно неразвијених и неразвијених;

- **проблем конкурентности у заостајању за окружењем** – када се сагледају неки од сегмената економског развоја уочава се да је Босна и Херцеговина/Република Српска далеко испод по развијености од земаља у окружењу, а посебно према развијенијим дијеловима Европе. Појам конкурентности<sup>54</sup> подразумијева ниво економске оспособљености региона државе да уђе у надметање на отвореном, а у неким ситуацијама и затвореном тржишту Европе, са оним што располаже или производи;
- **проблем пражњења простора** – триторија која није насељена постаје „рањива“, односно са њом нико не управља. То је подручје које се лако може злоупотребити (депоновање отпада запаљивог, експлозивног, реактивног и токсичног, претварање пољопривредног земљишта у девастирана, илегално прелажење граница (мигрантске кризе), кријумчарење роба и људи и сл.). Са пражњењем простора посебно се сусреће комплетан јужни и источни дио Републике, као и сјеверо-западни дио.

Наведени проблеми су у уској повезаности са територијалном организацијом државе. Овај проблем не односи се само на њен морфолошки смисао, већ најприје на њен функционални дио што чини суштину модела административно-територијалне организације. Морфолошки посматрано основни проблем је **веома слаба територијална кохезија**. Оправданост за овакво стање дијелом се може пронаћи и у веома неповољном географском облику Републике (у облику „бумеранга“, лонгитудинално), тако да су источни и јужни дијелове удаљени, „одсјечени“, од самог центра. Све ово води слабљењу осјећаја и одговорности за цјелину, с једне стране, и немогућност свеобухватне државне акције за рјешавање нагомиланих проблема развоја на разним странама, с друге. Зато је оправдан осјећај ЈЛС у јужним и источним дијеловима да су на маргини свих догађања и да на подручју Републике је на снази изражени централизам. Функционално посматрано, прије свега се односи на **полицентричност** (мрежа насеља у морфолошком смислу) и **полицентризам** (политика која подржава полицентричност као систем функционисања урбаних центара у децентрализованом држави)<sup>55</sup>. „Политика полицентризма претпоставља свеукупну децентрализацију, којом се полуге управљања развојем спуштају ка нижем (локалном или регионалном) нивоу. Умјесто модела у коме територијалне јединице зависе од воље и моћи централне власти, у децентрализованом држави она зависи од успјешности и моћи њених региона и локалних заједница“ (Stojkov, B., 2007; 13). Источни дио Републике знатно заостаје по питању развоја у односу на сјеверни дио. Стиче се утисак да Република Српска нема политику полицентризма у склопу своје државне политике.

<sup>54</sup> Детаљније објашњење појма „конкурентност“ (*competitiveness*) може се пронаћи у материјалу PlaNet CenSe, Веџ, 2006 (Program INTERREG IIIb) i *Territory Matters for Competitiveness*, ESPON, 2006.

<sup>55</sup> У студији PlaNet CenSE (Planners Network of Central and South East Europe) Metropolitan Networking in CenSE backed by North-South Rail Corridors (2006) да би се нагласила дистинкција између нормативне и аналитичке димензије полицентричности користе се појмови полицентризам који указује на опцију политике и полицентричност који упућује на просторну структуру. Исту терминологију користи и Стојков (2007) у раду Статус града, децентрализација и полицентричност Србије гдје под полицентричношћу подразумијева мрежу насеља у морфолошком смислу, а под полицентризмом политику која подржава полицентричност као систем функционисања урбаних центара у децентрализованом држави.

## II.4. Децентрализација

*Очување и заштита слободе је основни разлог за ограничавање и децентрализовање државне власти. Међутим, постоји такође и један креативни разлог. Велика открића цивилизације, било у архитектури или сликарству, у науци или књижевности, индустрији или пољопривреди, никада нису долазила од централизоване власти.*  
*Milton Friedman*

Унутар анализе територијалне организације, јединица локалне самоуправе и локалне управе/самоуправе потребно је споменути појмове децентрализације и/или централизације. Децентрализацију првенствено треба посматрати као **процес**. Све већи број земаља има више или мање децентрализоване системе, који се односе на административне, фискалне и политичке функције централне владе у односу на ниже нивое власти. Иако су напори успостављања децентрализације типично политички мотивисани, имају јак утицај на економију, између осталог, управљање у јавном сектору, укључујући и јавне услуге.

**Децентрализација** (латински *de* и *centrum* – од центра) је комплексан и сложен појам у коме се сједињују двије значајне карактеристике: **статичке и динамичке** (Логарушић, Д. 2016; 43). Стање представља узајамни однос између нижих и виших нивоа управљања у државној организацији (Цвијовић, М., 2013), с друге стране процес амплитуде кретања према успостављању жељених односа централних и нецентралних органа. Израз "децентрализација" обухвата различите концепте који морају бити пажљиво анализирани у било којој земљи прије него што се утврди да ли пројекти или програми треба да подрже реорганизацију финансијских, административних или система пружања услуга (World Bank)<sup>56</sup>. Децентрализација се односи на систематски напор да се на најниже нивое пренесе сва управа осим оне која се може спровести само на централном нивоу“ (Allen. L.A., 1958).<sup>57</sup> Што се тиче управе, **децентрализација** се често сматра процесом који "доводи владу ближе људима". Разлог овоме лежи због већег повјерења, већег капацитета за колективну акцију и легитимности доношења одлука које се понекад налазе између више хомогених група (Meagher, P., 1999). **Територијална децентрализација подразумева пренос овласти и средстава са средишњих државних органа на јединице територијалне самоуправе**. На тај се начин јача свеукупни положај територијалне самоуправе спрам средишње државе и додатно утемељује њезин легитимитет тиме што локална представничка и извршна тијела имају механизме одлучивања и управљања локалним јавним пословима (Ђулабић, V., 2018). Децентрализација стимулише одређене процесе у друштву: (а) **партиципацију грађана** у свери политичког живота, (б) **отвореност друштва и институција**, приближавање грађанима и повећање демократске одговорности, (в) **легитимност власти**, и (г) **подјела власти, слобода одлучивања, стварање мреже контрола и равнотеже** (Hejvud, E., 2002). Разлог децентрализације је, дакле, и политички и технички, па се многа питања појављују повезана, међутим у први план избијају питања територијалне подјеле, броја јединица и степеновање.

Савремене државе суочавају се са ова два опречна концепта – **централизација и децентрализација**, односно, процеси који се и данас налазе у средишту политичких превирања између центра и периферије, односно централиста и децентралиста (радицић, С., 2016). Већи број заговорника даје предност децентрализацији у односу на централизацију јер већи број земаља у свијету развио је децентрализоване системе управљања и наставља са њеним јачањем. „Томе се додаје да и технолошки напредак (нарочито у средствима за масовну комуникацију) стимулише развој децентрализације јер омогућава лакше и брже

<sup>56</sup> Преузето 19.8.2019. са [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html).

<sup>57</sup> Allen. L.A. (1958). Management and organization, McGraw-Hill.

комуницирање и размјену информација. Тако гледано, децентрализација је савременији процес од њој супротстављене централизације, баш као што је и демократија популарнија од недемократског уређења“ (Милосављевић, Б., 2009; 8).

Базични облици државног уређења су децентрализација и централизација (Kelzen, Н., 1998). **И док централизација концентрише политичку моћ на националном нивоу, децентрализација води јачању аутономије субцентралних нивоа организовања, преносећи им у надлежност прегршт овлашћења и одговорности** (Радичић, Д., 2016; 61). Калцен је на основу територијалног важења правних норми извршио подјелу на централизовану и децентрализовану државу, сматра да не постоји „апсолутна децентрализација“ као ни „апсолутна централизација“ (Kelzen, Н., 1998).

Децентрализација је постала неизоставан дио развоја свих система локалне самоуправе у савременим државама. Када је у питању територијална организација, посебно треба споменути **принцип супсидијарности**<sup>58</sup>. Супсидијарност „тангира односе федералних јединица и федералне власти, као стандард за процјену расподјеле надлежности по принципу да се вишем нивоу власти препушта оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се ријеше на нижим нивоима не треба да се преносе на више нивое власти и управљања“ (Цвијовић, М., 2013; 112). Генерално, **циљ принципа супсидијаритета подразумева да се одлуке доносе на оном нивоу власти (локалном, регионалном, централном, ЕУ нивоу) који ће што ефикасније и ефективније да их донесе и примјени како би се ефекти најнепосредније осјетили код грађана** (Цвијовић, М., 2013). Поред тога значајан је принцип демократичности, економичности и рационалности у коришћењу јавних средстава. Процес децентрализације захтијева спуштање бројних надлежности и финансија са нивоа државе на локални ниво, модернизацију управљања и подизање менаџеријалних капацитета свих нивоа власти, као и приближавање процеса одлучивања грађанима. Он подразумева и промјену политичке културе са ауторитарне на демократску (Ђорђевић, С., 2011).

Успјех у спровођењу децентрализације **зависи од пуно чињеница**, оно што се посебно треба нагласити јесте да у **савременим државама децентрализација се не може спровести без остваривања одреженог нивоа економског развоја**. Високо или средње развијене земље имају већег успјеха у спровођењу процеса децентрализације. Код земаља са нижим и најнижим приходима, спровођење децентрализације је отежано. Република Српска према подацима из 2019. године биљежи 5.252 USD бруто домаћег производа по глави становника и при томе има најнижи БДП у Европи.

У савременим државана централни органи власти нису више у могућности да јавне послове оављају самостално притом задржавајући одређени квалитет. Управо због тога долази до децентрализације надлежности које су пренесене (у различитом обиму у различитим земљама) на ниже нивое управљања (регионе, локалне самоуправе), уз јасну финансијску аутономију и механизме сарадње и одлучивања како би се омогућио свеобухватни развитак локалних или регионалних заједница (Милија, Ц., 2013). Међутим, **чињеница је да основни циљ децентрализације представља ефикаснији јавни сектор, тј. ефикасније пружање јавних услуга** (Логарушић, Д. 2016).

Према степену децентрализације у групу најмање децентрализованих или централизованих европских држава спадају Бугарска, Србија, Хрватска, Грчка, Португалија, Румунија и Албанија; умјерено децентрализоване су Словачка, Чешка, Мађарска, Холандија, Финска и Ирска; екстензивно децентризване су Велика Британија, Норвешка, Италија, Данска,

<sup>58</sup> Више о супсидијарности дато је у поглављу Принципи локалне самоуправе.

Пољска, Француска, Шпанија и Аустрија; и најдецентрализоване су Шведска, Немачка, Швајцарска и Белгија (Stančetić, V., 2012).

Питање које се у пракси поставља као проблем је "шта треба" централизовати, а "шта треба" децентрализовати у датој организацији. Ако се ствар тако постави, онда се отклања опасност погрешне представе о проблемима организационе структуре и о начинима за њихово успјешно рјешавање. „Као **посебне проблеме** централизације и децентрализације наводе се: проблем интензитета повезаности, проблем сопственог и пренесеног дјелоokrуга, проблем сразмјере одговорности и овлашћења и проблем двоструког колосјека“ (Димитријевић, П.1961; 300).

Владавина из једног центра тј. средишта, подазумијева руковођење и доношење одлука од стране малог броја људи или чак једног човјека. Овакав облик управљања представља вертикалну органузацију управе. Међутим, временом се са вертикалне линије организовања власти прешло на хоризонталну линију која омогућава бољу сарадњу и већу иницијативу чинилаца власти, а посебно веће учешће и партиципирање грађана у доношењу најважнијих одлука. Прелазак са једног модела управљања (централистичког) на други (децентралистички) није био нимало лак јер се у свакој држави води непрестана борба између централне и локалне власти (Цвијовић. М, 2013).

Аналитичари<sup>59</sup> који посматрају питање Босне и Херцеговине/Републике Српске и процес управљања у њој упућују на јачање централизације, оправданост оваквог става проналази се у бројним разлозима (ширење улоге државе, на централном нивоу налази се концентрација финансијских средстава, јачање великих политичких странака које губе интерес за локалну политику, све веће регулисање услова живота грађана и слично). Међутим, са развојем друштва све се више јавља потреба за обављањем одређених услуга на децентрализовани начин, а централни органи управе су дужни да одређеним мјерама омогуће пружање услуга на цијелој територији под истим условима.

Иако се Босна и Херцеговина/Република Српска налази у веома сложенем економском, социјалном и политичком миљеу, од њеног оснивања остварене су значајне позитивне промјене у положају општина као основних јединица локалне самоуправе. Скоро све институције у Републици Српској, па самим тим и локална самоуправа, налазе се у процесу реформи који још није завршен. Однос централних и локалних власти се значајно промијенио, мада и даље централна власт врши велики утицај на локалну. Заправо, положај локалне самоуправе још увијек је у незавидном положају и није остварена њена финансијска и функционална аутономија. Јасно се уочава и издваја застој у преношењу одређених надлежности са централних (ентитетских) на органе локалне самоуправе, односно у децентрализацији власти. „Главна препрека томе, поред стечених навика и остатка јаким централистичких тежњи из претходног периода, је успоравање реформи у неким другим областима од суштинског значаја како за Републику тако и за Босну и Херцеговину у цјелини“ (Информација о условима, могућностима....2007; 7). Који облик ће доминирати, децентрализације или централизације утиче низ политичких, економских, историјских, географских, културних и других чинилаца, али су они најзначајнији свакако у вези са уставним уређењем једне земље (Радичић, Д., 2016). Федерација Босне и Херцеговине покушава да успостави модел ефикасне и рационалне прерасподјеле надлежности између центра и кантона, док са друге стране, Република Српска (која има више особине унитарне државе) се суочава са великим степеном централизма.

Смисао децентрализације у транзиционим земљама, што се односи и на Босну и

---

<sup>59</sup> Економски институт Бања Лука; Агенција ЕДА Бања Лука; Савез општина и градова Републике Српске; Машић, Д., 2017.; Злокапа, З. (2007, 2009, 2013), Батавељић, Д. (2009) и др.

Херцеговину, је припрема свих нивоа власти за боље функционисање у глобалном и националном окружењу и јачање локалних и регионалних власти ради успјешнијег рјешавања политичких, економских и социјалних проблема. Сам процес значајно утиче на промјену структуре моћи у друштву, суштински мијења улогу државе јер она губи велики дио надлежности. У већини транзиционих земаља политичари су, по правилу, пружали снажан отпор процесима децентрализације јер она топи велики дио њихове моћи. **Децентрализација се мора посматрати као било која друга реформа, зато је потребно припремити програм децентрализације са детаљним корацима спровођења, укључујући мјере, активности и вријеме трајања.** Осигурати снажну политичку вољу, оспособљен кадар на свим нивоима територијалног система, интензивно укључивање стручне експертизе, невладин сектор, цивилно друштво, грађане и сарадњу између јединица локалне самоуправе. „Нужно је оформити снажно тијело за управљање децентрализациом“ (Коргић, I., 2014), наведено би се могло допунити потребно је формирање **стручног независног** тијела које ће бити задужено за спровођење процеса децентрализације.

## II.5. Локални економски развој

**Локални економски развој (ЛЕР)<sup>60</sup>** је саставни дио економског развоја, који омогућава и подстиче локално становништво да ради заједно на постизању одрживог економског раста и развоја, тиме доприноси стварању економске користи и побољшању квалитета живота свих становника на локалном подручју<sup>61</sup>. „Скуп активности које имају за циљ да изграде капацитете локалне заједнице како би унаприједиле своју економску будућност и квалитет живота за све грађане“<sup>62</sup> (Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F. 2006; 1). Слично томе, **тежиште се ставља и на активности које се спроводе на одређеној територији са циљем достизања одрживог друштвено-економског развоја** (Bryant, C., Cofsky, S., 2004). Наведене дефиниције посматрају локални економски развој на савремен начин, чији циљ није искључиво рјешавање економских питања и развоја, већ у првом реду промовишу квалитет живота грађана па тек онда дрштвено-економски развој.

„Локално“ у економском развоју указује на чињеницу да је политичка надлежност на локалном нивоу често најприкладније мјесто за економску интервенцију јер са собом носи одговорност и легитимитет демократски изабраног тијела. Локални економски развој је кључни простор за естаблирање једне нове парадигме у којој јавно управљање није само ослоњено на јавну управу већ и на мрежу организација, институција, група и појединаца који имају чиме да допринесу остваривању јавних циљева и који имају шта да добију њиховом реализацијом“ (Vasiljević, D., 2012; 10). Такођер, подстиче секторе јавног, приватног и цивилног друштва да успоставе партнерства и заједнички пронађу рјешења како би превазишли економске изазове. Посматрајући **економски локални развој** може се издвојити **неколико карактеристика:**

- локални економски развој је процес;

<sup>60</sup> Детаљнија анализа ове теме може се пронаћи у: „Приручнику за практичаре – Локални економски развој Србије“ (2010) аутора Јелене Бојовић, „Локални економски развој у Србији, Зашто су једне општине добитници, а друге губитници транзиције“, аутора Душана Васиљевића и „Приручник за сертификацију градова и општина са повољним пословним окружењем у Југоисточној Европи“ (са посебним освртом на БиХ), BFC SEE (2015).

<sup>61</sup> Cooperative Governance, Traditional Affairs, Pretoria, RSA, (2016). <http://www.cogta.gov.za/?programmes=local-economic-development-led>, преузето 21.8.2019.

<sup>62</sup> Дефиниција Свјетске банке дата у дјелу Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F. (2006). Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. Washington, D.C.: The World Bank.

- **циљ економског развоја је повећање броја запослених и повећање дохотка по глави становника;**
- **процес економског развоја се остварује кроз сарадњу приватног и јавног сектора;**
- **локални економски развој захтијева ресурсе и стратешко одлучивање (Војовић, Ј., 2010; 7).**

**Локални економски развој је процес промјена** – конкуритивност је најчешћи покретач промјена, а недостатак финансијских средстава најчешћи кочничар. За креаторе политика који покушавају побољшати пословно-економско регулаторно окружење, неопходно је поређење са регулаторним окружењем других земаља. Лакоћа пословања даје збирни ранг лакоће<sup>63</sup> пословања на основу показатеља који утврђују мјере и стандардне прописе током животног циклуса домаћих малих и средњих предузећа. Међутим, за постојеће неповољно стање привреде у Републици Српској, на ентитетском али локалном нивоу, наводи се недостатак финансијских средстава и недостатак инвеститора.<sup>64</sup> ЛЕР процес покушава да оснажи локалне учеснике да ефикасно користе локална предузећа, радну снагу, капитал и друге ресурсе за постизање локалних приоритета (нпр. промовисање квалитетних радних мјеста, смањење сиромаштва, стварање општинских пореза)<sup>65</sup>.

Осим финансијских и лако опипљивих ефеката које један привредни субјекат има у заједници, његов допринос огледа се и у следећем: **мањи број грађана прима социјалну помоћ, мања миграција младих људи, већи број грађана који уредно измирују комуналне услуге, боља привредна слика локалне заједнице, приходи које локална самоуправа има по основу опорезивања привредног субјекта улажу се даље у побољшање инфраструктуре, образовање, комуналне услуге, локални добављачи сировина и услуга имају сигурног купца и запослени у локалном предузећу купују робу и услуге у локалној заједници** (Војовић, Ј., 2010;7), односно утиче се и **на повећање потрошње која у коначници има утицај на свеопшти економски развој** (увећање пореских примања, повећање производње, повећање броја запослених и сл.). „Локални економски развој заједнице подразумијева да локални лидери (укључујући и приватни и јавни сектор) препознају **реалне могућности** за развој и определиле се за механизме промјене“ (Милованивић, З., 2016; 28). Да би процес ЛЕР био успјешан, учесници и практичари требало би да располажу знањима о акцијама које је потребно предузети и да буду посвећени процесу постизања одрживих резултата (Promoting Local Economic Development Strategic Planning, 2005). Најприје је потребно „упознати се са расположивим ресурсима, дефинисати приоритете развоја и механизме који ће се користити да би се

<sup>63</sup> Према рангу лакоће пословања Босна и Херцеговина се налази на 89. мјесту (од 190 земаља). Када су у питању земље окружења далеко је испод њих (Македонија (10), Словенија (40), Хрватска (58), Србија (48), Црна Гора (50)) (Лакоћа пословања 2019 ВиН, 2018). У 2019. години забиљежила је лошију оцјену у односу на извјештаје у протеклих пет година, тј. по питању лакоће почетка пословања (покретања бизниса) налази се на 183. мјесту и пореској политици налази се на 139. мјесту. У протеклих пет година биљежи значајан пад на листи по свим параметрима. Овакво стање не значи нужно да се пословно окружење у БиХ погоршало. **То уствари наглашава чињеницу да су друге земље побољшале своје пословно окружење путем значајних реформи и тиме су постале конкурентније, док у БиХ није дошло до побољшања ни у једној од области које се мјере у извјештају.**

<sup>64</sup> Који представљају једне од главних разлога за промјену привредног окружења, с друге стране мало се прича о пасивности ентитета и ЈЛС да се побољшају услови за пословањем и да се на тај начин привуку инвеститори. Претходну тврдњу поткрепљују истраживања у вези са лакоћом пословања у Босни и Херцеговини (2019). Земље су рангиране од 1 до 190. Лакоћа пословања представља резултате двије агрегиране мјере: индекс лакоће пословања и ранг лакоће пословања. Ранг лакоће пословања не мјери све аспекте пословног окружења који су битни предузећима и инвеститорима или који утичу на конкурентност економије. Ипак, висок ранг неке земље значи да је влада створила повољно регулаторно окружење за рад привредних субјеката.

<sup>65</sup> Promoting Local Economic Development Strategic Planning — Volume 1: Quick Guide (2005). Nairobi, Vancouver: United Nations Human Settlements Programme, EcoPlan International.

подигла конкурентност локалне заједнице, потом усмјеравати ограничене финансијске и људске ресурсе, и пратити резултате тих одлука“ (Војовић, Ј., 2010; 8).

**Друштвени развој** је дио одрживог развоја. Елементи друштвеног развоја (Marošek, J., *et al.* 2012)<sup>66</sup> заједнице су: **социјални развој** (побољшање социјалног окружења, подстицање учешћа грађана, смањење криминала), **културини развој** (очување културне традиције, обогаћивање умјетничких садржаја) и **политички развој** (очување демократских принципа, транспарентност у одлучивању, подизање нивоа политичке културе, смањење политичких утицаја у сфери јавног сектора и стратешких предузећа). Потребно је додати још и **смањење корупције и непотизма** када је у питању Босна и Херцеговина/Република Српска.

**Спровођење ЛЕР-а подразумејева директан рад на јачању економског развоја на локалном нивоу у циљу унапређења његове економске одрживости у будућности.** Развој локалне привреде и повећање конкуренције је од есенцијалне важности, јер развој локалне заједнице зависи о прилагодљивости глобалним тржишним условима који се све брже мијењају и гдје је степен конкурентности све већи. Могуће је издвојити **факторе** који карактеришу локални развој и који утичу на њега, као што су: **природна богатства, наслијеђено стање привреде, демократска политичка култура грађана ЈЛС, политичка припадност руководства локалне самоуправе** (Ливаја, З. 2016), **опремљеност кадром, проток информација, финансијски капацитети и други фактори.** Поред фактора који утичу на локални економски раст и развој, локалне јединице морају да испуњавају и одређене предуслове за ангажовањем у области привреде. **Предуслови** су: овлашћења, величина локалних јединица (два основна показатеља број становника и величина територије), финансијски капацитет и људски ресурси (Вујошевић, М. *et al.* 2014).

Спровођење ЛЕР-ја захтијева усклађивање великог броја политика и приоритета, управо је у том дијелу кључна способност лидера локалног економског развоја да мобилишу, мотивишу и ускладе дјеловање свих актера и да тако убрзавају процесе, ублажавају препреке и умножавају ресурсе који им стоје на располагању. Могуће је издвојити **елементе** процеса ЛЕР-ја: **стратешко планирање локалног економског развоја; управљање финансијама локалне самоуправе; стварање локалног институционалног оквира, међуопштинска сарадња, партнерство власти, привреде и трећег сектора и управљање комуналним услугама** (Vasiljević, D., 2012). **Инструменти** локалне самоуправе за подстицање привредног развоја су: **индустријски, технолошки и научни паркови; бизнис инкубатори; слободне зоне, зоне унапрјеђеног пословања, проточни и одрживи фонд, браунфилд пројекти, агенције за локални економски развој** (Ђорђевић, С., 2007), **јавно-приватна партнерства, локални програми финансијске подршке привредним субјектима и територијални маркетинг, нефинансијски инструменти подршке привреди, циљана подршка појединим зонама,** (Vasiljević, D., 2012) и **међуопштинска сарадња.**

Један од основних **механизма** јесте успостављање **стратешког економског развоја.** Који ће се дизајн и приступ применијени при његовој изради зависи од утицаја економских, социјалних и природних карактеристика заједнице. Стратегијом се ставља тежиште на јачање локалне економије и изградњу локалних капацитета. Процес стратешког планирања локалног економског развоја обично има пет фаза које се наводе као засебне фазе. У стварности то је флексибилан процес и једна се фаза често наставља паралелно са другом, у складу с локалним потребама.

---

<sup>66</sup> Marošek, J., Zupan, S. Velcin, K., Bilić, Z., Marinković, A. (2012). Monitoring i evaluacija strategija lokalnog održivog razvoja. Beograd: GIZ.



Табела 5: Редослијед процеса стратешког планирања локалног економског развоја у пет фаза

Пет фаза	Катактеристике
<b>Организација акције</b>	Успјешност локалног економског развоја зависи од заједничких акција јавног (владиног), приватног (пословног) и невладиног (НВО, синдикати, социјални, грађански) сектора. Процес стратешког планирања започиње идентификовањем људи, јавних институција, пословних дјелатности, индустрије, грађанских организација, професионалних организација, екстерних тијела, институција за обуку и других група које чине и/или утичу на локалну економију. <b>Кораци:</b> припремне активности, планирање пројекта, мобилизовање тима и анализа актера.
<b>Израда стратешког оквира (локалне економије)</b>	Познавање карактеристика локалне привреде је од пресудног значаја за актере како би израдили стратегију за будућност. Прелиминарна процјена се заснива на коришћењу расположивих квантитативних и квалитативних знања економије, вјештина и других ресурса са циљем да се помогне идентификацији стратешког правца за локалну економију. Ова информација се усмјерава у правцу пројекта и програма који ће допринијети конкурентности локалног подручја. SWOT анализа је инструмент који се може користити за анализирање података у циљу израде компетитивне анализе. Ова процјена мора такође да идентификује јавне, пословне и невладине ресурсе; прикупи и анализира квантитативне и квалитативне информације; и успостави системе за управљање знањем за будућу употребу у праћењу и евалуацији. <b>Кораци:</b> анализа и дијагноза, стратешки оквир и нацрт политике, јавне консултације и Ex-ante евалуација <sup>67</sup>
<b>Израда ЛЕР стратегије</b>	ЛЕР стратегија је свеобухватни план који има краткорочне, средњорочне или дугорочне циљеве и акције, којима се жели постићи задани резултат. Стручњаци у локалним самоуправама и главне заинтересоване стране треба да избалансирају економски развој са потребама околине и социјалним потребама. Елементи ЛЕР стратегије су: визија, циљеви, сврха, програми и пројекти и акциони планови. <b>Кораци:</b> израда акционих планова, финансијски оквир и јавна свијест.
<b>Имплементација ЛЕР стратегије</b>	Имплементација стратегије је потакнута Акционим плановима за одабране пројекте који имају већи консензус заинтересираних страна, а што је покретач за процес имплементације. Акциони планови одређују хијерархију задатака, одговорне стране, реалан временски распоред, ресурсе залагања, очекиване утицаје и резултате, мјере извођења и системе за прогрес евалуације. Унапређење капацитета може бити важан елемент јачања способности појединаца, организација и агената за развој у циљу остварења резултата. <b>Кораци:</b> координација имплементације, извјештавање,

<sup>67</sup> Ex-ante евалуација је постала саставни дио добре праксе припремања стратешких докумената у многим земљама чланицама ЕУ, нарочито након реформе ЕУ Структуралних фондова и Кохезионе политике крајем осамдесетих година прошлог вијека. Она се у многим погледима ослања на добре управљачке праксе – нарочито кад се ради о стратешким одлукама са дугорочним импликацијама. Она има двоструку улогу: да осигура оптимално кориштење ограничених ресурса и да побољша дизајн програма.



мониторинг и евалуација.

### Преглед ЛЕР стратегије

Преглед стратегије ЛЕР дешава се барем једном годишње. Подразумијева преглед кориштења успостављеног праћења и индикатора евалуације локалне економије и ресурса који су на располагању за стратешка настојања. Потребно је да обухвати не само исходе већ и процес имплементације, нивое партиципације, динамику мијењања локалних услова и мијењање економских (и политичких) односа локалне економије унутар региона или унутар државних и међународних тржишта. **Кораци:** мониторинг, евалуација, институционализирање и преглед стратегије и процес планирања.

*Извор: Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F. (2006). Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeće ministara BiH, (2014)<sup>68</sup>*

Код спровођења стратегије ЛЕР-а битно је да **доносиоци одлука и административна управа која је задужена за његово спровођење поштују наведене фазе**. Стратегија је живи документ који треба прилагођавати околностима. Уколико дође до проблема у једној од фаза, то нужно не мора да буде резултат рада у тој фази, већ у некој од претходних. Претходне и наредне фазе можда би требало поново дефинисати или прерадити да би се ријешили проблеми.

**Кратак осврт на опште стање локалног развоја у Републици Српској** – Свака заједница има јединствен скуп локалних услова који или повећавају или смањују потенцијал локалног економског развоја, а управо ти услови одређују релативну предност подручја у његовој способности да привлачи, генерише и задржава инвестиције. Локалним економским развојем треба да се баве локалне заједнице, да га осмишљавају и са њим руководе. С обзиром на то да су оне најближе грађанима, оправдано је гледиште грађана и привредника што општинску администрацију сматрају одговорном за побољшање услова живота грађана и привређивања. Криза на подручју Босне и Херцеговине/Републике Српске траје од почетка 90-их година прошлог вијека само што се смјењују јачи или слабији интервали. Али оно што се мора мијењати, тачније с чим се значајно закаснило, јесте развој и јачање привреде на локалном нивоу. Односно, **којом брзином буде јачала привреда умногоме зависи и то колико ће бити могуће извести реформе у готово свим другим областима:** у просвјети, здравству, социјалној политици, па чак и у култури и спорту. **Управо то је пут ка одрживом развоју, република/држава мора свим снагама помоћи привреди да би привреда могла да помогне држави и друштву.**

Стварање пословног окружења, показује да приватне компаније посебно мала и средња предузећа (даље у тексту МСП), имају велики утицај на стварање нових радних мјеста што у коначници утиче и на економију цијеле земље. Развој привреде диктира и општи друштвено-социјални развој. Но и даље, раст и ефикасност малих предузећа у Босни и Херцеговини<sup>69</sup> ограничени су бројним факторима, укључујући приступ финансирању, недостатак управљачких и технолошких капацитета и најважније, квалитетом пословног окружења, недостатком квалификоване радне снаге и сл.. Све претходно указује на то да се Босна и Херцеговина/Република Српска налази у незавидној позицији када је у питању привреда која

<sup>68</sup> Више о овој теми може се пронаћи у дјелима Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F. (2006). Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. Washington, D.C.: The World Bank. Direkcija za ekonomsko planiranje, Vijeće ministara BiH(2014). Alati za strateško planiranje. Sarajevo.

<sup>69</sup> За креаторе политика који покушавају побољшати пословно-економско регулаторно окружење, неопходно је поређење са регулаторним окружењем других земаља.

већ увелико оставља данак на живот становништва (емиграције радно способног и репродуктивног становништва, одлив стручног кадра, пад наталитета, повећање процента сиромашних<sup>70</sup>, итд.).

Према подацима Републичког завода за статистику Републике (2019) расте број привредних субјеката (с тим да је највећи број регистрован у сектору трговине, износи 28,4%). Структура пословних субјеката према облику својине у 2019. години износила је 66,4% у приватном власништву. Период од 2014. указују на лагано повећање запослених, али он је још знатно нижи из периода 2009.. Парадокс који се појављује јесте да број лица која траже запослење брже опада него што расте број запослених. Разлог овоме лежи у чињеници да из године у годину (иако о томе не постоје званичне евиденције) све већи број становника одлази из Републике Српске. Највећи број лица која траже запослење налазе се у старосној групи од 30 до 39 године, а још узнемиравајући податак је да 73,6% лица траже запослење дуже од 3 године.

Економски развој мора бити основа у ангажовању локалних заједница и координација овог процеса једна је од најважнијих полуга у раду лидера локалних самоуправа. Ипак, колико год било очигледно да је привредни развој приоритет, многе локалне јединице<sup>71</sup> још увијек се не сналазе најбоље (не препознају се могућности да се унаприједи пословни амбијент кроз привлачење домаћих и страних инвеститора, одсуство међусобног увезивања привредних субјеката, размјене позитивних искустава других локалних самоуправа и слично), што самим тим и даје забрињавајуће укупне резултате о стању привреде у Републици Српској. Добри примјери успјешног управљања локалним јединицама могу се пронаћи у Лакташима, Дервенти, Котор Варошу и Требињу.

---

<sup>70</sup> Под апсолутним сиромаштвом подразумијева се немогућност задовољења (ни) основних биорепродуктивних људских потреба (храна, вода, обућа и одјећа), то су људи који живе "на рубу живота". Немају приступ здравству ни образовању, немају дом, нити прилику да воде рачуна о хигијени. Апсолутна линија сиромаштва се према Свјетској здравственој организацији одређује по броју калорија које се уносе дневно у организам. Дакле, уколико особа унесе мање од 2.240 калорија дневно, спада у ову категорију. Према подацима документа *Напредак у реализацији Миленијумских развојних циљева у БиХ* из 2012. године, 15% становништва живи испод апсолутне линије сиромаштва што значи да живе са мање од 235 КМ мјесечно. У релативном сиромаштву живи 17,9% грађана, односно са мање од 416 КМ мјесечно. То значи да је свако шесто домаћинство у Босни и Херцеговини сиромашно. Процјене Агенције за статистику БиХ, које су засноване на Анкети о потрошњи домаћинстава која је проведена за 2011. годину, јесте да је сиромаштво израженије у Републици Српској гдје је готово сваки пети становник сиромашан. Најнижи ниво сиромаштва установљен је у Дистрикту Брчко гдје скоро сваки седми становник живи у релативном сиромаштву. Према методологији Свјетске банке (WB), 15% становништва живи испод апсолутне линије сиромаштва, што представља повећање сиромаштва у односу на 2007. годину (Агенција за статистику БиХ, 2011).

<sup>71</sup>Заговара се став да су локалне заједнице у веома незавидном положају када је у питању привредни развој, често се налази између двије ватре, државе, тржишта, грађана и сл.. Ова тврдња може се поткријепити наводима „наша основна дилема јесте у којој мјери се у стварању услова за привредни развој треба ослонити на тржишне механизме, а гдје има мјеста за интервенцију државе. Улога локалне самоуправе у овом процесу је нарочито сложена јер она представља поприште укрштања политике и економије, приватног и јавног, конкуренције и монопола. Локалне власти се, такође, јављају у више различитих улога, које су често међусобно и супротстављене. Ако се пође од улоге локалне самоуправе у управљању грађевинским земљиштем, види се да постоји одређена напетост између функције власника земљишта (локална самоуправа је у највећем броју земаља власник знатног дијела грађевинског земљишта, дакле, и улагач и предузетник) и регулаторне функције, која укључује и планирање и контролу коришћења земљишта. Зато неки аутори доводе у питање могућност да локална самоуправа регулаторну функцију обавља непристрасно будући да је и сама власник. Тржиште или план, приватна иницијатива или буџетски подстицаји – ово су дилеме са којима се суочавају креатори свих јавних политика, а нарочито они који се баве локалним економским развојем. Нарочит изазов лежи у чињеници да рјешење никада није у искључивом опредељењу за једну или другу опцију већ у постизању деликатног баланса између тржишта и плана, приватне иницијативе и буџетских подстицаја“ (Vasiljević, D. 2012).

## II.6. Регионализација као покретач просторног развоја

Круцијално питање макроекономске политике сваке земље јесте обезбјеђивање равномијерног економског развоја на цијелој територији. Проблеми регионалног развоја били су, а и данас су присутни у свим државама, без обзира на њихово политичко и економско уређење. Универзална одредница регионалног феномена, без обзира на приступ, је **простор**. До сада се није успјело доћи до јасно дефинисаних разлика између регија у географском и политичком смислу, нити су испитани постојећи облици у значењу економског, културног, религијског и историјског регионализма. У географијама источних и западних земаља вођено је више расправа и полемика, о „природи“ економске регионализације, о њеном значају за планирање регионалног развоја. **Економска регија је појединачни привредни простор, састављен од бројних локалних јединица које имају заједничке географске, историјске, културне и економске везе.**

**Регија** по дефиницији појма (појам је изведен из латинске ријечи **regio**) означава област, реон, зону, крај, сусједство, површину, округ, подручје, поље, простор, мјесто, предио (Mirić, O., 2009; 15). „**Регија представља скуп удружења ЈЛС, од којих свака посједује одређену функцију чије је оптимално обављање циљ удруживања.** Те функције могу бити на пољу: здравства, школства, инфраструктуре, индустрије, производње, комуналних дјелатности, урбанизма, животне средине и сл.“ (de Ružmon, D., 1989; 301). Ово је једна од дефиниција од које се треба поћи када је у питању успостављање претпоставки за регионално планирање, регионалну политику и регионално управљање на подручју Републике Српске. Према наведеној дефиницији јасно се уочава и улога јединица локалне самоуправе унутар регија. Регијом се дефинише подручје било које величине, одређено одабраним или водећим критеријима (James, E. J., 1972).

Унутар једне конкретне државе, независно од њене величине, регија представља њену територијално заокружену цјелину (Игић, В., 2014). Са једне стране, располаже са скупом карактеристика које ју повезују са цјелином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које ју чине специфичном. Познате су разне наддржавне димензије појма регија као што су, на примјер, појмови: западни Балкан, југоисточна Европа, централна и централноисточна Европа. Регијама се називају и дијелови двије или више различитих држава који чине територијалну цјелину, на примјер: Панонски регион обухвата дијелове Мађарске, Србије, Румуније, Хрватске, Словачке, Аустрије, Словеније, Босне и Херцеговине (Републике Српске) и Украјине (Игић, В., 2014). Регион југоисточне Европе, а посебно Балканског полуострва, кроз историју био је (а нажалост и сада је) подручје у коме су се преламали интереси свих претендента на утицај на глобалном и локалном нивоу, а као посљедица преламања интереса регион је перманентно присутан у свим облицима сукоба (Поповић, Г, 2006).

Кроз **типологију** регија најчешће се спомињу неке од сљедећих концепција: физичко-географска регија, техничка регија, историјска, културно-историјска и историјско-географска регија, политичка регија, управно-територијална или административна регија, економска регија, функционална регија (нодалне, урбане, функционално-урбане, социјално-економске и друге регије), демографска регија, планска регија, проблемска регија (Тошић, Д., 2012). Класична концептуализација регије, кроз **одређени систем генерализације**, резултирала је издвајањем **три кључна типа: хомогене (формалне, униформне регије), нодалне (функционалне, поларизацијске, хетерогене) и планске (програмске) регије** (Живак, Н., 2015). Концептуализација физиономски хомогене, униформне регије ослања се на природни пејзаж, као основну оперативну јединицу, коју човјек вреднује онолико колико му она пружа

погодности за експлоатацију и колико се њоме користи на различите начине. На тај начин настаје преображај природног у културни пејзаж чији ниво зависи од начина живота одређене цивилизацијске групе (Paasi, A., 2003<sup>72</sup>). Дефинисање граница нодалне регије односи се на просторну циркулацију људи, роба, услуга и информација. На овај начин јачају функционалне везе нодалних центара које прерастају у отворене нодалне урбане системе. Свака нодална регија у нодалном систему посматра се као подсистем у цјеловитом нодалном систему или као систем за себе (Haggett, P. 1965<sup>73</sup>). Нодалну регију чини град са својим функционалним окружењем, односно гравитационим подручјем или пољем утицаја. Зато се оваква регија често назива и функционална или поларизацијска (Symanski R., Newman J. L., 1973<sup>74</sup>). Нодални систем има три значајне димензије: **вертикалну (хијерархијску, функционалну), хоризонталну (просторну) и временску димензију**. Планске регије су територијалне цјелине издвојене на принципу циљева планске акције која се у њима или у њиховом окружењу изводи (Живак, Н., 2015). Овај вид регионалне диференцијације простора најчешће је инструмент спровођења планских политика.

Европски парламент и савјет Европске уније су 26.5.2003. године усвојили номенклатуру просторних јединица за статистику (НУТС) (EN: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics; FR: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)<sup>75</sup>, односно стандарде који се односе на административну подјелу земаља за потребе статистике, а у сврху омогућавања прикупљања, обраде и публиковања регионалних статистика Заједнице. Стандард је развијен од стране Европске уније и самим тим детаљно покрива све земље чланице, а НУТС класификација не мора да се подудара са административном подјелом земље на регионе (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., и др., 2006).

Земље које желе приступити Европској унији (земља кандидат) је у обавези да утврди одговарајуће статистичке просторне јединице према класификацији коју Европска унија примјењује. Након приступања Европској унији, статистичка класификација се службено прихвата као НУТС региони нове земље чланице те, у складу са поменутом Уредбом, државе чланице не могу мијењати постојећу класификацију слjedeће три године (Росић, Б., 2014). Један од разлога настанка оваквог вида класификације јесте што су корисници статистичких извјештаја на нивоу Уније изразили потребу за њиховом хармонизацијом у сврху поређења података. У вези са тим, захтијевају се статистички стандарди за прикупљање, обраду и публиковање како националних, тако и статистичких извјештаја Заједнице (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., и др., 2006).. Регионалне статистике представљају веома важан елемент Европског статистичког система и неопходно је да постоје бар три хијерархијска нивоа НУТС класификације али земље чланице Уније, уколико их сматрају потребним, могу развијати даље поднивое (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., и др., 2006)..

Садашња класификација на територији сваке земље чланице утврђује три основна нивоа, а то су НУТС I, НУТС II и НУТС III. Први критеријум од ког се полази приликом утврђивања НУТС класификације јесу постојеће административне јединице. Уколико за одређени НУТС ниво не постоје одговарајуће административне јединице, тада се НУТС ниво конституише спајањем потребног броја мањих територијалних јединица при чему се узимају у обзир и други релевантни критеријуми као што су географске, социјално-економске, историјске и геополитичке прилике, културне и природне околности (Лутовац, М., 2016). Да би се

<sup>72</sup> Paasi, A. (2003). Region and Place: Regional identity in question, *Progress in Human Geography*. 27(4). Pp. 475-485.

<sup>73</sup> Haggett, P. (1965). *Locational analysis in Human Geography*. Arnold.

<sup>74</sup> Symanski R., Newman J. L., (1973). Formal, Functional, and Nodal regions: three fallacies. *The Professional Geographer*. Volume 25. Issue 4. doi.org/10.1111/j.0033-0124.1973.00350.x.

<sup>75</sup> Прописаној у Уредби (ЕЗ-а) бр. 1059/2003 Европског парламента и Савјета о доношењу заједничке класификације територијалних јединица за статистику.

одредило у коју НУТС категорију смјестити одређену групу административних јединица, примјењује се стандард одговарајућег броја становника (Лутовац, М., 2016)

*Табела 6: Региони по НУТС стандардима у ЕУ*

Ниво	Минималан број становника	Максималан број становника
<b>НУТС I</b>	3.000.000	7.000.000
<b>НУТС II</b>	800.000	3.000.000
<b>НУТС III</b>	150.000	800.000

*Извор: Eurostat, 2007.*

Важно је напоменути да су *НУТС II* региони одређени као главни оквир за провођење регионалне политике од стране држава чланица и са тог аспекта су релевантни за анализу **регионалних и националних проблема**. Ниво *НУТС I* више служи за анализу односа **региона унутар ЕУ**, док *НУТС III*, као **мали регион**, не нуди услове за комплексније анализе али указује на подручја гдје су потребне одређене специфичне регионалне политике (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекановић, М., 2006). НУТС класификација територијалних јединица представља покушај да се представе стандардизовани статистички подаци географских подручја у цијелој Европској унији (Игић, В., 2014). НУТС приступ класификује територијалне јединице које користе поједине земље у низ нивоа од којих сваки обезбјеђује широк степен упоредивости широм ЕУ (Commission of the European Communities, 2007).

У појединим земљама Европске уније, као најниже у хијерархији територијалних нивоа, препознате су општине и насеља које се не издвајају према ESPON методологији нити функционишу на истим принципима. Општине и насеља се према статистичкој номенклатури територијалних јединица (NUTS) Европске уније посматрају као дијелови региона и имају карактер LAU 1 и LAU 2, на бази чега се користе подаци о становништву.

Као резултат активности Републичког завода за статистику, EUROSTAT је прихватио приједлог према којем у Босни и Херцеговини постоје три статистичке територијалне јединице које одговарају НУТС II нивоу и то: Република Српска, Федерација Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикт (Стратегија развоја локалне...2017; 12). Територијална подјела Босне и Херцеговине према НУТС класификацији, дефинисана је Уредбом о успостави инструмента IPA II, гдје се наглашава да доступност регионалне статистичке класификације буде усклађена са прописима номенклатуре територијалних јединица за статистику (NUTS).

У уставима многих земаља налази се питање регионалног развоја што указује на сложеност и значај овог питања. Тренд регионализације очигледан је у Европи што потврђује и чињеница да су на нивоу Европске уније формирана тијела која се баве регионима (Европска комисија, Савјет министара, Савјет општина и региона Европе и други). Све чланице Европске уније морају имати формиране легислативне регионе. Издвајање планских регија у вези је са друштвеним и просторним планирањем.

### **II.6.1. Осврт на регионално планирање, регионалну политику и регионално управљање**

Регије су имале кохезиону улогу у равнوميјерном развоју и демократизацији друштва на шта указују искуства земаља Европе. Регионализација се, у стручној литератури, помиње као процес којим унитарна централизована држава покушава да проведе децентрализацију у виду одређених административних подјела (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекановић, М., 2006).

Односно, означава издвајање, ограничавање и рашчлањивање територије на мање индивидуализоване специфичне цјелине, које одликује различитост у структури (Јакшић, Д., Родић, Р., Бекановић, М., 2006. Унутар еволуције европског парламентаризма, и тражења нових рјешења за његову кризу, текла је и еволуација европског регионализма. У томе, регионално планирање се афирмисало као једна од форми регионалног управљања и националног социо-економског и просторног планирања или политике развоја у најширем смислу, односно као један од облика укупног усмјерења развоја или стратешког мишљења, истраживања и управљања („Steuerung“, „steering“ и сл.). Контролисање развојних разлика међу регионалним подручјима, најчешће неравномјерног, као и усмјеравања регионалног развоја, примјеном разних политика, остали су основни предмет регионалног планирања и сродних дисциплина (Вујошевић, М., et al. 2014).

Европска унија од 80-их година XX вијека посебну пажњу посвећује политици регионалног развоја и подстицању развоја мање развијених регија у земљама чланицама Европске уније. **Политика регионалног развоја Европске уније заснива се на принципима солидарности и кохезије, а пројекти регионалног развоја се финансирају кроз одговарајуће структурне фондове. Регионална политика Европске уније осмишљена је ради смањења привредних и социјалних разлика између држава чланица Уније помогањем регионалног развоја** (Росић, Б. 2014). Настанак и развој регионалне политике Европске уније као и настанак европских интеграција своје упориште проналазе у економској политици. Интеграција се схвата као опште добро, али исто тако, увиђа се да различите државе чланице, богате и сиромашне, имају различите политичке циљеве уколико се њихов економски развој разликује (Игић, В. 2014). Кохезиона политика је допринијела развоју хомогених политичких интереса као императива економских интеграција. „Додатни економски аргумент постојања регионалне политике Европске уније огледа се у постојању европске монетарне уније, гдје би различит ниво развоја појединих држава чланица проузроковао различит ниво животног стандарда, неиспуњавање одређених критеријума и несинхронизоване потезе који би озбиљно угрозили њено постојање“ (Tondl, G., 2004; 11).

Од кључног је значаја за сваку државу која тежи постати пуноправном чланицом Европске уније да успостави своју националну политику регионалног развоја и прекограничне сарадње која би била интегрални дио политике регионалног развоја. Усвајање и имплементација националне политике регионалног развоја која је заснована на принципима регионалне политике ЕУ заправо је кључни предуслов за приступ структурним фондовима Европске уније.

Осмишљавањем и развојем регионалне политике Европске уније створени су **кључни структурни фондови** који су прерасли у *битне факторе економског развоја* али и самог *процеса интеграција* у свим областима друштвеног живота. Босни и Херцеговини, када постане кандидат за чланство у ЕУ и њена чланица, ови фондови ће бити веома значајни за њен будући развој. Носиоци израде одређених пројеката који повлаче средства из ових фондова су управо јединице локалне самоуправе.

**Четири структурна фонда** не чине јединствени извор финансирања унутар система финансирања ЕУ (Мудринић, Љ., 2014). Сваки од њих има специфичне циљеве на уједначавању развоја на нивоу европских регија: Европски фонд за регионални развој (*European Fund for Regional Development - ERDF*); Европски социјални фонд (*European Social Fund - ESF*) – Европски фонд за смјернице и гаранције у пољопривреди – (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*) и Финансијски инструмент за смјернице у рибарству (*Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG*). Босна и Херцеговина нема приступ нити једном од ових фондова, што се уједно односи и на Републику Српску, поред тога нема приступ ни Кохезионом фонду (енгл. Cohesion Fund).

Поред основних структуралних фондова постоје још и четири **Иницијативе заједнице** (*Community Initiatives*), односно развојна програма путем којих се пружа подршка рјешавању специфичних проблема регионалном развоју Уније (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекановић, М., 2006): INTERREG који обухвата прекограничну сарадњу, транснационалну сарадњу и међурегионалну сарадњу, а финансира се из ERDF-а; LEADER који обухвата рурални развој, а финансира се из EAGGF-а; URBAN који обухвата економско и социјално оживљавање урбаних средина, а финансира се из ERDF-а и EQUAL који обухвата борбу против дискриминације и неравноправности на тржишту рада, а финансира се из ESF-а (Лутовац, М., 2016). Само је INTERREG доступан за Босну и Херцеговину.

**Европски фонд солидарности** (*The European Union Solidarity Fund – EUSF*) је формиран 2002. као одговор на проблеме изазване великим поплавама које су се десиле у Европи те године, односи се стриктно на регије ЕУ. Фонд се односи на пружање помоћи ЕУ у случајевима елементарних непогода и природних катастрофа. Од момента формирања па до 2020, преко 5 млрд долара средстава фонда је кориштен 80 пута у 24 земље. Право на коришћење фонда имају земље чланице, као и земље које су ушле у преговоре о кандидатури (European Commission, 2020)<sup>76</sup>.

**Три нова инструмента су:** JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions – Заједничка помоћ за подршку пројектима у европским регијама*), Европска комисија у сарадњи са ЕИВ (Европске инвестиционе банке) и ЕБРД (Европска банка за обнову и развој) покренула је овај фонд намијењен помоћи при припреми великих инфраструктурних пројеката, која захтијевају велика улагања а при томе би била суфинансирана од стране ЕУ. (Румунија и Пољска су највише користиле овај инструмент); JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), фонд представља заједничку иницијативу Европске инвестиционе банке и Европске комисије како би се унаприједила кохезиона политика Европе, а намијењен је подршци малим и средњим предузећима у земљама чланицама и JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) – заједничка иницијатива Европске инвестиционе банке и Банке Савјета Европе, намијењена инвестицијама у урбаним подручјима. Босна и Херцеговина нема приступ овим фондовима.

**Инструмент за претприступну помоћ** – Европска унија је током времена развила широк спектар програма вањске помоћи што је резултирало сложеним скупом више од 30 различитих правних докумената. У складу са припремом новог седмогодишњег прорачуна Европске уније за период 2014–2020, а у оквиру инструмента вањске помоћи, Европска комисија увела је одређену ревизију пријашњег инструмента претприступне помоћи IPA, односно нови инструмент претприступне помоћи IPA II за раздобље 2014–2020.<sup>77</sup>

Циљ програма IPA је да обезбиједи конкретно усмјерену помоћ земљама које су кандидати и потенцијални кандидати за пријем у чланство Европске уније (као што је Босна и Херцеговина). Програм IPA је формулисан тако да се боље прилагоди разним циљевима и динамици напретка сваког корисника на кога се односи тако што обезбјеђује усмјерену и ефикасну подршку према датим потребама и еволутивном развоју (Стратегија развоја општине Власеница 2014–2020, 2014). Посебно је усмјерен на јачање демократске институције и владавина права, реформе јавне управе, спровођењу економске реформе, унапређењу

<sup>76</sup> European Commission, EU regional and urban development. EU Solidarity Fund, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/solidarity-fund/), преузето 31.12. 2020.

<sup>77</sup> [http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor\\_koordinacija/ipa\\_2/default.aspx?id=11610&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/ipa_2/default.aspx?id=11610&langTag=bs-BA), преузето 10.8. 2017.



поштовања људских права и права мањина те равноправност полова, подршци развоја грађанског друштва и јачање регионалне сарадње и доприноса одрживом развоју и смањењу сиромаштва. За земље кандидате постоји и допунски циљ – усвајање и испуњавање свих услова за чланство, док ће се од земаља потенцијалних кандидата очекивати само приближавање овим условима (Стратегија развоја општине Власеница 2014–2020, 2014).

У оквиру друге компоненте **IPA-e – прекогранична сарадња, Босна и Херцеговина учествује у шест програма:** у три билатерална програма прекограничне сарадње са Хрватском, Србијом и Црном Гором, у једном програму прекограничне сарадње са државама чланицама – IPA Јадрански програм те у два програма транснационалне сарадње Југоисточна Европа (СЕЕ) и Медитеран (MED) (Савез општина и градова Републике Српске, 2020). Све активности у вези са реализацијом програма прекограничне/транснационалне сарадње у Босни и Херцеговини су у надлежности Дирекције за европске интеграције/Одсјека за прекограничну сарадњу, међународне и посебне програме помоћи ЕУ унутар Сектора за координацију помоћи ЕУ.

Циљеви регионалне политике обухватају све регије и градове Еуропске уније као подршку стварању нових радних мјеста, тржишном такмичењу, одрживом развоју и побољшању квалитета живота грађана. Ради испуњења тих циљева и задовољавања разноликих потреба у свим европским регијама за кохезиону политику у периоду од 2014. до 2020. додијелено је 351,8 милијарди евра, што износи готово трећину цјелокупног прорачуна Еуропске уније.<sup>78</sup> „Структурни фондови и Кохезиони фонд су „мотори“ реализације политике економске и социјалне кохезије Еуропске уније и доступни су само државама чланицама Уније“ (Росић, Б., 2014). Босна и Херцеговина, самим тим и Република Српска, пошто није чланица ЕУ нема приступ наведеним фондовима.

## II.6.2. Регионализација у Републици Српској

Познато је да постоје научни радови, стратешки и просторни документи који су се директно или индиректно бавили питањима регионалне подјеле унутар Републике Српске.<sup>79</sup> Међутим, до сада се о овако сложеном питању расправљало међу малим бројем људи, претежно у академским круговима. Изостало је упознавање шире јавности, која је о овом питању могла стећи искривљену и непотпуну слику, судећи на основу изјава различитих политичких актера, недовољно информисаних медија и сл. Успостављање функционално-економске регионализације Републике Српске додатно је условљено и отежано њеним обликом и положајем, распоредом урбаних центара и саобраћајном повезаношћу, развијеношћу и потенцијалима привреде на појединим дијеловима њене територије и административно-политичким околностима у ентитету (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. 2015).

Званични документи који су третирали проблематику регионалног организовања територије Републике Српске јесу просторни планови. Анализирајући предлагане регионализације уочава се да су Етапним планом<sup>80</sup> дате **четири регије** од којих су три биле бицентричне.

<sup>78</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/) преузето 26.12.2017. године

<sup>79</sup> Докторска теза „Регионализација као детерминанта просторног развоја Републике Српске“ (2015) Неде Живак, „Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025.“, Група аутора (2008). Пројекат: Нодално-функционална регионализација Републике Српске. Универзитет у Бањој Луци. ПМФ., Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на EU RED пројект економских региона у Босни и Херцеговини (2004), Економски институту Бања Лука и др.

<sup>80</sup> Просторни план Републике Српске 1996–2015, (1996). Етапни план 1996–2001. Бања Лука: Урбанистички завод Републике Српске



Подјела је извршена на следеће регије: **бањалучку, добојско-бијељинску, сарајевско-зворничку и требињско-фочанску**. Унутар бањалучке постојале су двије субрегије: субрегија Приједор (са општинама Костајница, Нови Град, Крупа на Уни, Оштра Лука, Приједор и Козарска Дубица), а друга субрегија Мркоњић Град (са општинама Петровац, Источни Дрвар, Рибник, Мркоњић Град, Шипово, Купрес и Језеро). Предлагана је биполарна нодално-функционална регија Добој–Бијељина са циљем интеграције простора од Добоја до Бијељине, који је пресјечен Дистриктом Брчко. Трећа нодално-функционална регија је биполарна, са два центра: Источно Сарајево и Зворник. Требињско–фочанска нодално-функционална регија са два доминантна центра – Требиње на југу и Фоча на сјеверу регије.

Подјелом у Просторном плану Републике Српске до 2015. године издвојено је **шест регија које су моноцентричне**, а у Измјенама и допунама Просторног плана Републике Српске до 2025. године предложено је **шест планско-статистичких регија са акционим подручјима**. “Равномијерни (одрживи) регијски економски и социјални развој у директној спреси са унутрашњим републичким околностима, ослоњен на могуће позитивне и негативне сценарије који из таквих околности произилазе. Интегрално третирање физичког (еколошког) и друштвено-економског развоја данас на територији Плана има готово занемарљиве обресе: **преовлађују јака друштвена и економска неуравнотеженост и развојне диспропорције, недостатак заједничких акција и стратегија, хоризонтална неповезаност и некоординисаност јединица локалне самоуправе, изразито лоша демографска слика у простору, неповољан распоред становништва, економска криза на већем дијелу територије и друго**“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015).

“Основни циљ је утврђивање и интересно организовање регија, односно сарадња функционално-економски организованих и повезаних јединица локалне самоуправе ради достизања равномијерног одрживог развоја и повећања територијалне кохезије Републике Српске“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015; 69). Што подразумијева “дефинисање регија као просторних цјелина функционално и интересно повезаних јединица локалне самоуправе међу којима већ постоје традиционалне везе чиме ће се утврдити њихов просторни обухват и реални утицај“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015; 69)..

Табела 7: Регије и систем центара Републике Српске

Регија	Систем насељених мјеста		Обухваћене јединице локалне самоупра
	Примарни рег. центар	Секундарни рег. центар	
БАЊАЛУКА – ГРАДИШКА – МРКОЊИЋ ГРАД Око 400.000 становника	Бања Лука	Градишка Мркоњић Град	Бања Лука, Кнежево, Котор Варош, Прњавор, Челинац, Лакташи, Мркоњић Град, Језеро, Купрес, Рибник, Источни Дрвар, Петровац, Шипово, Градишка, Србац
ПРИЈЕДОР Око 160.450 становника	Приједор	Нови Град	Приједор, Нови Град, Козарска Дубица, Крупа на Уни, Костајница, Оштра Лука
ДОБОЈ-ДЕРВЕНТА-БРОД-ШАМАЦ Око 238.000 становника	Добој	Брод, Шамац, Дервента	Вукосавље, Дервента, Добој, Модрича, Петрово, Брод, Теслић, Шамац, Пелагићево, Доњи Жабар
БИЈЕЉИНА-ЗВОРНИК Око 287.000 становника	Бијељина	Зворник	Бијељина, Братунац, Власеница, Зворник, Лопаре, Милићи, Осмаци, Сребреница, Угљевик, Шековићи

ИСТОЧНО САРАЈЕВО-ВИШЕГРАД Око 101.000 становника	Ист. Сарајево	Вишеград	Вишеград, Пале, Рогатица, Рудо, Соколац, Источна Илица, Источни Стари Град, Источно Ново Сарајево, Хан Пијесак, Трново
ТРЕБИЊЕ-ФОЧА Око 104.000 становника	Требиње	Фоча	Берковићи, Билећа, Гацко, Љубиње, Невесиње, Источни Мостар, Требиње, Фоча, Калиновик, Ново Горажде, Чајниче

*Извор: Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске, 2015. Напомена: Према номенклатури NUTS регије типа NUTS3 треба да имају 150.000 до 800.000 становника. Пошто двије регије овог типа (Источно Сарајевско-Вишеград и Требиње-Фоча) имају мањи број становника од предвиђеног, водиће се збирно као једна статистичка регија са 205.000 становника и са двије планске регије*

Након израде и усвајања документа Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске, објављени су резултати пописа становништва од 2013. године. Све наведене регије имају знатно мањи број становника на основу процјене из 2018. године, него што је то било у периоду израде овог документа. Према наведеном **планирано је шест регија** на подручју Републике:

- **регија највећег града – регија Бањалука–Градишка–Мркоњић Град** са 389.645<sup>81</sup> становника. Изразито доминантна регија која се формира око административно-пословног центра (Бања Лука), са густом концентрацијом становништва, привредних активности, јавних служби, финансијских институција, кадрова и др. Бањалучка регија је у основи моноцентрична јер град Бања Лука изузетно доминира простором, а регијску структуру чини систем насељених мјеста организован око Градишке на сјеверу и Мркоњић Града на југу, док општине Прњавор и Србац чине источну границу регије и мјеста преклапања утицаја са сусједном добојско–бродско–шамачком регијом (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). **Регија биљежи константан пад становника у шетогодишњем<sup>82</sup> периоду осматрања.**
- **Рударско-индустријско-туристичка регија – Приједор**, са 131.184 становника. Приједор је највећи урбани центар и функционално повезује шест јединица локалне самоуправе. Ово подручје има идентитет у рударској и прерађивачкој производњи (рудници у Љубији и Омарској, прехранбена индустрија и друге индустрије у Приједору), али и сектору услуга који је у вези са јавним сектором у Приједору, туристичко-едукативно-научни центар дефинисан кроз туристичко подручје у сјеверном дијелу регије, хидро-систем око ријека Уне и Сане, саобраћајни значај на правцу граничних пријелаза према Хрватској и друго. Од посебног значаја је и културно подручје које обухвата низ културно-историјских објеката и цјелина, са посебним значајем који има НП Козара (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). **Регија биљежи константан пад становника у шетогодишњем периоду осматрања.**
- **Транспортно-индустријска полицентрична регија Добој–Дервента–Брод–Шамац** са око 202.625 становника. Изразито транспортно чвориште Републике Српске налазиће се у овој регији (простор са вишевидовним (мултимодалним) коридором: ријека Сава, планирани паневропски коридор Vc и близина већ афирмисаног паневропског коридора X). Доминантни саобраћајни правац сјеверне развојне осовине Републике (Нови Град–Приједор–Бањалука–Бијељина), робно-транспортни центри и др., чине ову регију изузетно просперитетном за даљи развој (већина ЈЛС је у категорији развијених). Развијене гране привреде су пољопривреда и индустрија (општине Брод, Шамац, Дервента и Модрича) (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). **Регија биљежи константан пад становника.**

<sup>81</sup> Ауторове калкулације на основу процјене броја становника за 2018. годину Републичког завода за статистику.

<sup>82</sup> Период осматрања је од 2013. године (када је спроведен попис становника) до 2018. године.

- **Агро-индустријска регија Бијељина–Зворник** са око 246.440 становника. Регија у којој се укрштају најинтензивнији саобраћајни и развојни правци Републике. Препозната је по пољопривредној производњи, агроиндустрији, транспортној привреди и енергетској индустрији (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). **Регија биљежи константан пад становника.**
- **Шумарско-индустријска регија Источно Сарајево–Вишеград** са око 89.960 становника. Примарни центар регије је Источно Сарајево. Потенцијали са којима располаже је развој шумарства, дрвне индустрије, посебно у романијским ЈЛС. Временом се конституише и као јачи административни, образовни, културни и здравствени центар, лонгитудинално распоређен од Пала до Илице уз одређене проблеме подијељеног града. Секундарни регијски центар је Вишеград, значајна туристичко-саобраћајна тачка и директна веза за Републиком Србијом и њеним туристичким потенцијалима (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). **Регија биљежи константан пад становника.**
- **Енергетско-агро-туристичка регија Требиње–Фоча** са око 90.040 становника. Регија са малим бројем становника, слично сусједној Источносарајевско-вишеградској. Функционално обухвата простор седам општина између два релативно удаљена центра. Физички некохерентна и разнолика, изразито је мултифункционална. Ниска (крашка) Херцеговина је изузетно подручје за медитеранску пољопривреду, висока Херцеговина за интензивно и пашњачко сточарство, док је простор града Требиња препознат по туризму, културно-историјском наслеђу и виноградарству. Примарни центар регије је Требиње (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). **Регија биљежи константан пад становника**

Регијски развој Републике Српске као концепт, елиминише постојање "административних регија са правним субјективитетом и административно дефинисаним границама, тј. није ослоњена на дистрибуцију власти и комплетних управљачких механизма на регијском нивоу. Имајући у виду статистичку номенклатуру територијалних јединица на нивоу Европе (NUTS) гдје је простор Републике Српске у рангу НУТС 2, регијска подјела у овом плану може бити формално комплементарна са европским НУТС 3 нивоом (ниво тзв. дистрикта или области)" (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015; 70)..

Приједлог **четири** **нодално-функционалне регије** могу се пронаћи у докторској дисертацији Неде Живак: **бањалучка, добојско-бијељинска, сарајевско-зворничка и требињско-фочанска** (Живак, Н., 2015). Примijeњен је концепт утицајних (гравитационих) подручја градова<sup>83</sup>. Регије су дефинисане као функционално-гравитацијско подручје у оквиру кога се јавља одређена структура мањих територијалних јединица с одговарајућом међузависношћу друштвено-економских интереса и потреба. Територијална цјеловитост темељи се на функцијама које покривају потребе једнога ширег подручја, односно на ресурсима регије који подржавају развој центра. **Бањалучка регија** има највеће гравитационо подручје и уједно највећи утицај на нивоу цијеле Републике. У границама регија издваја се неколико урбаних и развојних центара нижег хијерархијског ранга са припадајућим функционалним и гравитационим простором – Приједор и Мркоњић Град и гравитационо подручје општине Градишка. **Добојско-бијељинска регија** одређена је функцијама и гравитационим дометом два главна и развојна центра регије (Добој, Бијељина). Добој и Бијељина су у поређењу са Бања Луком центри нижег хијерархијског ранга али са развијеним низом функција које задовољавају бројне потребе становништва у сфери њиховог

<sup>83</sup> Највећи утицај имају Бањалука, Приједор, Бијељина, Добој, Зворник, Источно Сарајево и Требиње. На примјер, утицај Бањалуке као највећег центра Републике слаби испод 100 km када су у питању центри који су удаљени од Бањалуке више од 45 km, Добоја и Бијељине када је удаљеност ваздушном линијом преко 30 km, Зворника око 27 km, Требиња око 22 km и Фоче око 10 km.

утицаја. **Сарајевско-зворничка регија** одређена је доминантном функцијском и развојном улогом Источног Сарајева и Зворника. Дакле, и ова регија је наглашено бицентрична, односно биполарна. Центри нижег хијерархијског ранга на подручју ове регије врше улогу развојних и подстицајних нодуса на припадајућем општинском подручју са још увијек наглашено поларизованом улогом. У оквиру регије издваја се субрегионални центар Вишеград са његовим гравитационим подручјем. **Требињско-фочанска регија** одређена је сфером утицаја Требиња и Фоче, два водећа регионална центра. Требиње се налази на крајњем југу, а Фоча на крајњем сјеверу регије.

Предложеном регионализацијом у Измјенама и допунама просторног плана Републике Српске до 2025. године, повезивање има економски карактер са циљем оживљавања економије и ефикасног коришћења ресурса. **Предложеном регионализацијом издвојене су основне функције, али се проблем јавља код простора који немају нити једну специјализовану грану јер је овако планиран развој могућ под условом да главна специјализована грана има позитивне ефекте.** Тренутна ситуација у Републици Српској прилично је отежавајућа за примјену оваквог концепта управо из поменутих разлога. **Поред тога заступљена је тенденција пада броја становника што не оправдава постојање регије: Приједор, Источно Сарајево–Вишеград и Требиње–Фоча.** Оправданост формирања Требињско-фочанске регије, без обзира на број становника, ненасељеност, неразвијеношћу већине општина (Берковићи, Источни Мостар, Љубиње, Невесиње и Калиновик), привредном и инфраструктурном развијеношћу, лежи у њеном географском положају, цјелини територије и удаљеношћу од центра Републике као и осталих јединица локалне самоуправе.

Нодално-функционалне регије омогућавају комплексно сагледавање, планирање и усмјеравање укупних развојних процеса у датом простору и времену (Живковић, М., 2010). **Регионализација заснована на нодално-функционалном принципу, уколико се узму у обзир све околности, најприхватљивији је облик регионалног организовања у Републици Српској. Подржава се став формирања четири нодално-функционалне регије као објективну стварност у данашњем времену.** Формирање регија потребно је да прати и доношење нових закона и институционалног уређења што настаје из потребе за таквим промјенама. Самим тим и дефинисање „регионализације“ на подручју Републике Српске оствариће се када се створи потреба и жеља за тим са посебним освртом на политичку вољу. Закључак је да за сада нема опште сагласности о кључним питањима цјеловитог рјешавања регионалног проблема. **Регионализација Републике Српске је комплексно и отворено питање чијем се ријешавању до сада није приступило. Разлог томе може се пронаћи и у неоправданом страху „да би то могло изазвати шире политичко-административне импликације у међуентитетским и унутрашњим републичким односима“** (Јакшић, Д., Родић, Р., Бежановић, М., 2006; 2003).

### III. ИСКУСТВА И МОДЕЛИ ОРГАНИЗОВАЊА ЛОКАЛНИХ ЈЕДИНИЦА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕГИОНА

*... управо у општини лежи снага слободних народа. Општинске институције су за слободу, оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу.*  
*Alexis Charles Henri Clérel de Tocqueville*

Локалну самоуправу у европским земљама карактеришу одређена структурна, функционална и друга обиљежја која се од земље до земље разликују. Разлог томе је дејство одређених историјских и савремених фактора који у сваком друштву имају своје специфичности и који су утицали на данашње облике локалне самоуправе, односе се на њену улогу, структуру, организацију, надлежности и њен положај (Милосављевић, Б, 2009). Према наведеном, прецизно сагледавајући, локалну самоуправу сваке државе потребно је посматрати интерно, без тежње да се појединачна рјешења обавезно сврставају у типске групе или моделе.

Кроз истраживање акценат је стављен на могућу територијалну реорганизацију. **Сам процес територијалне промјене јединица локалне самоуправе пожељно је проводити у складу са позитивним практичним искуствима земаља које су га успјешно провеле.** Потреба за реформама локалне самоуправе за основни циљ има остваривање рационалније, квалитетније и ефикасније локалне самоуправе те побољшање доступности, брзине, квалитета и цијене услуга које јединице локалне самоуправе пружају и осигуравају грађанима. Потребно је имати на уму и њихова негативна искуства те се трудити да се не понове исте грешке. Разлог одабира Словеније, Хрватске, Србије и Сјеверне Македоније као земаља које ће се анализирати у овом поглављу је што су то земље из непосредног окружења које су дуго егзистирале у оквиру заједничке државе и биле упућене на изградњу истог модела локалне самоуправе. Данска је узета у анализу из разлога што представља добар примјер реформе локалне самоуправе, а друге земље у складу са својим специфичностима.

#### III.1. Компаративна анализа система и праксе локалних јединица у земљама Европе

Успјешну територијалну реформу након Другог свјетског рата спровело је неколико европских земаља. **Први талас територијалних консолидација** (амалгамација) спроведен је у периоду од 1950. до 1970. године и обухватио је Скандинавију, Холандију, Велику Британију и земље Западне Њемачке. У наведеном периоду одвијала се слична територијална консолидација у комунистичком/социјалистичком дијелу Европе (Чехословачка, Мађарска, Пољска, Румунија, Југославија). **Други талас територијалне консолидације** одвија се уназад двадесет година. Овај тренд је убрзан као посљедица економске кризе. Међутим, иако емпиријски докази нису потпуно увјерљиви, постоје вјеровања да стварање територијално консолидованог система може помоћи у уштеди новца потрошеног на локалну администрацију и локалне јавне услуге. Списак земаља које су спровеле територијалну амалгамацију локалног нивоа у посљедњих 20 година укључују земље: Источна Њемачка, Грчка (1999, са другим кораком амалгамације у 2011-ој), Македонија (2002), Грузија (2006), Данска (2007), Уједињено Краљевство (још увијек траје, кроз стварање јединствених власти у Енглеској, али и планови за даљу здруженост у Велсу и Сјеверној Ирској), дуготрајни процеси у случајевима спајања у Холандији и Финској, Летонија (2009), Ирска (2014),

Албанија (2014–2015). У неким земљама још увијек се одвијају реформе и налазе се у различитим фазама (Украјина<sup>84</sup> (од 2014), Јерменија<sup>85</sup> (од 2015)).

Последња деценија довела је до покретања дискусија о територијалним реформама у бројним европским земљама. Њихов интензитет је посебно порастао са почетком економске кризе 2008. године (Албанија, Грчка, Финска, Ирска, Латвија итд.) као резултат тога неколико земаља је предложило територијалне промјене као елементе мјера штедње. Упркос широком спектру политичких и техничких потешкоћа, Европу је захватио талас територијалних реформи.

У Европи с једне стране срећу се екстремни, тј. земље са врло великим ЈЛС – као што су Енглеска или Ирска, просјечна величина локалних јединица је изнад 100.000 становника, затим Данска, Финска, Литванија или Грузија – која има просјечну величину јединице преко 50.000 грађана. Док са друге стране, постоје територијално фрагментирани земље са неколико хиљада малих локалних самоуправа гдје обично свака насељена заједница има своју локалну власт. Један од најпознатијих примјера је Француска (са преко 36.000 комуна), поред ње ту су Чешка, Словачка, Мађарска, Швајцарска, Украјина и Шпанија. У свим овим земљама просјечна величина локалне самоуправе је мања од 5.000, а у случају Француске, Чешке или Словачке заједнице, она је чак испод 2.000. „Иако постоје неки аргументи (обично се односе на принципе локалне демократије) у одбрани таквих територијално фрагментираних система, мале јединице локалне самоуправе често се виде као препрека за ефикасну и ефективну испоруку услуга локалних заједница грађанима“ (Swianiewicz, P., 2015; 379). Територијалне реформе спроведене су не само у земљама са врло малим јединицама локалне самоуправе (Грчка, Летонија, Грузија), већ понекад и у земљама у којима су локалне власти биле релативно велике и прије промјене (Енглеска, Ирска, Холандија, Данска)<sup>86</sup>.

**Мотив** покретања територијалне реформе је од кључног значаја и за њен успјех или за њен неуспјех. Најчешћи мотив је **покушај јачања капацитета локалних власти да пружи што шири и ефикаснији опсег јавних функција** (Swianiewicz, P., 2015). У Данској, од значаја за одлуку око спровођења реформе, великог утицаја је имао закључак из извјештаја који је донијела Влада, а који је указао на то да територијална консолидација неће имати негативне посљедице за стање локалне демократије у земљи<sup>87</sup>. Специфичност **грчког** мотива концентрисала се на способност да се апсорбују структурални фондови ЕУ од стране локалних власти. **Сјеверна Македонија** се може посматрати као изузетак овог правила. Етничка политика била је доминантна покретачка снага (слична етничка аргументација била је на дневном реду прије неколико година, када је извршена фрагментација преко 30 великих ЈЛС у преко 120 мањих), иако су се у службеним документима споменули и капацитети

<sup>84</sup> Украјина је од 2014. започела амбициозан програм реформи, чији је циљ стабилизovati економију и побољшати животни стандард својих грађана. Приоритетне реформе укључују рат против корупције, реформу правосуђа, уставне и изборне реформе, побољшање пословне климе и енергетске ефикасности, као и реформу јавне управе, укључујући децентрализацију. Од 2014. године, ЕУ и европске финансијске институције мобилизовале су пакет вриједан више од 15 милијарди евра бесповратних средстава и зајмова за подршку процесу реформи, уз снажну подршку напредку. (European Union, EEAS. 2019). Brussels. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/4081/%20EU-Ukraine%20relations%20-%20factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4081/%20EU-Ukraine%20relations%20-%20factsheet)). Од тада се ради на јачању организационих, финансијских и кадровских капацитета јединица локалне самоуправе као основних јединица децентрализације. У току је процес спајања територијалних заједница, од 2015 до 2019. тај број износио је 936 и има тенденцију повећања, спроведене су реформе и у здравству (основни ниво), образовању (средње и стручне), социјалној заштити и др.

<sup>85</sup> Током прве фазе територијалне и административне реформе у Јерменији, 142 општине су трансформисане у 18 кластера са 165.000 становника (2017).

<sup>86</sup> *Ibid.*; 384.

<sup>87</sup> <https://www.kl.dk/english/local-government-reform/>, преузето 25.10. 2017. године.

јединица локалне самоуправе (Краја-Sejdini, М., 2016).<sup>88</sup> Положај локалних власти у **Грузији** прије 2006. је био толико слаб, да би се могло довести у питање, на који начин би требало тумачити реформу, као реструктурирање граница или прије свега као обазрив покушај стварања стварне локалне самоуправе (Cecire, М., 2015).<sup>89</sup> Код случаја **Литваније** у другој половини 90-их, створене су велике јединице локалне управе (у просјеку преко 60.000 становника). Међутим, то је био поступак стварања новог територијалног система који је уведен умјесто екстремно централизоване совјетске структуре, а не типична територијална реорганизација<sup>90</sup>.

**Фактори** који утичу на успјех или неуспјех територијалних реформи су: **спољни фактори, финансирање првенствено из локалних пореза и локална власт и њена улога** (Swianiewicz P., 2010). Улога **спољних фактора**, који могу стимулативно да утичу на промјене унутар политичког система и могу бити различите природе (Њемачка или Грчка), повезана је са дискурсом међународне конкурентности унутар интегрисане Европе, а посебно са апсорпционим капацитетом структурних фондова ЕУ (Swianiewicz P., 2010). У Сјеверној Македонији је територијална реформа у великој мјери била праћења условима (или под јаким утицајем) страних донатора (посебно Међународног монетарног фонда (ММФ)). Нешто слабији облик утицаја страних донаторских организација на територијалне реформе уочава се и у Грузији. Ангажовање спољних међународних стручњака допринијело је интерним разговорима и проналажењем начина да се постигне заједничко разумијевање о реформи.

Други елемент је **финансирање првенствено из локалних пореза**. Скандинавске земље су лакше прилагодиле своје границе (и, у извјесној мјери, рационалније) од других. Као и у другим земљама Европе и у скандинавским земљама се локалне власти финансирају првенствено из локалних пореза који су наметнути локалном становништву (без законских прописа који намећу највише стопе, али остављајући пореске стопе у рукама локалних вијећа). Код оваквих околности, трошкови/порези су директно у вези са бирачима, **тако да политика подршке реформама које доносе штедњу, лакше се усваја у оваквим земљама него у земљама гдје се систем услуга плаћа из националних буџета или пореза**.

Трећи елемент, перспектива територијалне реформе веома зависи од начина како се **локална власт и њена улога доживљавају** у земљи. Француска и Енглеска пружају два супротна, екстремна случаја јавног дискурса у том погледу. Територијална амалгамација у Француској је незамислива те због тога су им потребна нека споредна рјешења као што су међуопштинска сарадња у комбинацији са приватизацијом многих комуналних услуга. Ситуација у Енглеској је супротна – територијалне реформе су уведене "превише лако". Чини се да технократски дискурс пружања услуга потпуно доминира демократским аргументима. У Француској се о идеји "слобода ЈЛС" не дискутује (Swianiewicz, P., 2015). Свака одлука о промјени територијалних граница мора бити прихваћена од стране дотичних ЈЛС. У Енглеској влада може релативно лако увести било какву промјену, чак и ако игнорише вољу локалне заједнице. Фасцинантно је како су двије супротне идеје ("амалгамација је немогућа" и "амалгамација је лака и треба да се спроводи") доминирале у њиховим дискурсима и чини се да не остављају алтернативна рјешења. Различите територијалне организације у Пољској (територијална консолидација), за разлику од Чешке, Словачке и Мађарске (територијална фрагментација), временски су међусобно повезане,

<sup>88</sup> Краја-Sejdini, М., (2016). An Overview of the Reformed Local Government in Macedonia. Business and Economic Research. Vol. 6, No. 1. doi:10.5296/ber.v6i1.9350.

<sup>89</sup> Cecire, М. (2015). Georgian Local Government Reform: Enacted but Languishing on the Backburner. Washington: Caucasus Analytical Digest.

<sup>90</sup> Local Government in Lithuania, <https://eu.vlex.com/vid/local-government-in-lithuania-394138950>. преузето 25.10. 2017. године

иако имају другачију перцепцију улоге локалних власти у савременој држави. Оно што је у Данској превагнуло јесте, извештај који сугерише да реформа неће имати очекивани негативни утицај на локалну демократију, ојачала је одлучност владе да спроведе планиране промјене.

Постоје значајне разлике између **добровољних** и **наметнутих** промјена. Дански случај пружа одличну илустрацију овога. **Прва фаза реформе** подразумијевала је приједлоге системом **одоздо према горе (bottom-up)** гдје су измјене граница доношене од стране локалне власти, иако су засновани на критеријумима који су формулисани на начин **одозго према доље (top-down)**. Слична полу-добровољна фаза реформе покушана је и у Грчкој (била је неуспјешна) и у Немачкој (гдје је остварен успјех у неким дијеловима као што је Саксен (Sachsen)).

Примјери се могу пронаћи и у **међуопштинској сарадњи** у облику друштвених заједница у Француској или микрорегија у Мађарској, Чешкој или Словачкој. **Међуопштинске структуре омогућују дјелотворно пружање услуга од стране врло малих локалних заједница и представљају алтернативу територијалној амалгамацији.** Овакве међуопштинске институције у наведеним земљама створене су добровољно, на начин одоздо према горе, иако су подстицаји или чак притисци које је наметала централна влада били толико јаки да су промјене имале јасан елемент принуде. Све већи интерес локалних политичара у стварању међуопштинских структура често је у корелацији са функционалном децентрализацијом (Виџек, Ј. 2006).

**Трајање реформи** у европским земљама, када су у питању промјене територијалних граница односно укрупњавање (консолидација), одвијале су се различитим темпом и са различитим резултатима. У скандинавским земљама тај процес је трајао деценијама. **Шведска** (9.5 милиона становника, 85% живи у урбаним дијеловима) је предузела двије административно-територијалне промјене 50-их и 70-их година као резултат брзог урбанизовања и индустријализације земље после Другог свјетског рата. Изазови са којима су се сусретали односили су се на демографију, масовну миграцију према урбаним срединама, одлазак становништва у друге земље свијета и депопулацију руралних подручја која су довела до разлика и неефикасности у локалним јавним службама. Критеријум на којем су засноване територијалне реформе у Шведској био је реорганизација локалних јединица у кластере око такозваног концепта "природног подручја" који је укључивао и рурална подручја организована око трговачких/економских центара. Резултат тога био је смањење броја јединица локалне самоуправе са 2.500 на 1.000 у 1950. године. Затим 20 година касније, 1970. године, Шведска је закључила да протекле промјене нису постигле жељени циљ у погледу ефикасности јавних служби и економије обима, тако да је предузела другу реорганизацију територије смањењем броја јединица локалне самоуправе са 1.000 на 290 јединица које имају и у овом тренутку. Територијалне промјене у Шведској су довеле до смањења броја јединица локалне самоуправе за 85%. **Ирска** је (4.6 милиона становника, попис 2011) покренула реформу локалне самоуправе која се односила на административно-територијалну компоненту. Започела је у октобру 2012, ступила на снагу маја 2014. и период трајања био је 19 мјесеци. Идеја територијалне реорганизације заснована је на повећању ефикасности услуга смањењем административних трошкова и новом организацијом њиховог пружања. Спроведени критеријум је водио смањењу броја округа и интеграција и уједињење локалних власти (градова и општина) са онима у округу чиме се успоставља нова интегрисана локална власт која ће се назвати општина – дистрикт. Резултат промјена био је смањење броја јединица локалне самоуправе за 65% и броја одборника за више од 45% (Administrative and territorial reform, 2014). До радикалног смањења броја ЈЛС дошло је и у **Грчкој**. У двије фазе реформе 1997. и 2010. године, број локалних заједница редукован је са 5.775 на 325. Процес



је спроведен на централном нивоу који је предводио управни одбор у којем је излагање имала и Централна унија општина и заједница.

Општи параметри и њихова повезаност, када је у питању реформа, су схваћени. Међутим, много се мање пажње посвећује стратешким анализама и посебно **времену** које је потребно да се оне спроведу. Зато се често цитира Латвијски случај, који укључује изузетну свијест о међузависности не само самих пројектних параметара, већ и општих предуслова успјешне реформе. Латвијски став је учити кроз рад јер могуће је да и други могу да науче из својих властитих искустава. Овакав став може да буде релевантан за балтичке земље. **Са друге стране мању вриједност имају у источној Европи, гдје се тотална нестабилност на централном нивоу, која омета реформе на другим нивоима, уочава као један од главних проблема.** Чешка Република је још један случај јасног свеобухватног разумијевања вишеструких елемената и великих напора који се улажу у реструктурирање. Карактеристично за њу је што се многи главни елементи реструктурирања спровode мање-више истовремено и то представља значајне проблеме у координацији.

Грчки Каподистриан програм треба поменути као добар примјер како дизајнирати **степеновану структурирану и централизовану процедуру реформи** након дугог периода покушаја да се постигну добровољне амалгамације. Поступак је сличан оном који је Шведска изабрала 1960-их. Основни кораци предвиђени у грчком програму из 1997. почели су са **израдом правног оквира** који се односи на поступке поновног доношења. Ово је **праћено урбанистичким планирањем унутар нових власти, укључујући и регулисање новог ауторитета.** Даљи корак се састојао од **информисања и публицитета** о имплементацији програма, укључујући и дијалог око предности које је отворио програм. У посљедњем кораку пажња се обратила **модернизацији јавних услуга и локалних инвестиција**, нарочито у погледу инфраструктурних услуга (CDLR, 2003).

Коришћење искуства других ЈЛС није у функцији потраге за "златним правилом" већ за добре, односно **провјерене поступке.** Коришћење "најбоље праксе" значи **креативно примјењивање искуства других на развој сопствене заједнице.** Локалне јединице могу учити из искуства других анализом како снага тако и слабости алтернативних приступа. Користећи позитивно искуство других **може се научити** како:

- развијати локалне јединице на плански и ефикасан начин;
- побољшати квалитет пружених услуга локалном становништву и организацијама;
- увести савремене методе у управљање администрацијом;
- минимизирати ризике у покушају нових приступа;
- стимулирати већи развој у заједници (СоЕ, 2015; 8),
- јачати осјећај за „опште добро“.

Поред наведеног, потребно је нагласити и **критеријуме** за најбољу праксу. Свака процјена мора узети у обзир **двје важне области: ефекте најбоље праксе на одређеној локацији и вриједност најбоље праксе другим ЈЛС.**<sup>91</sup> **Добра пракса** подразумијева пажљиво спровођење, анализу јаких и слабих страна, праћење ефеката и често детаљне модификације. Досадашња најбоља пракса значи дијелење напора/залагања и експертизе која га је произвела.

Из добрих или лоших искустава када су јединице локалне самоуправе у питању **не могу се исвести општа начела и принципи** који ће важити за све, као неко **универзално правило.** Односно оно што се сматра добром праксом за неку локалну јединицу, не мора нужно да

---

<sup>91</sup> Процјена о спровођењу одређених промјена мора такође узети у обзир примјењивост и оправданост, поред практичних искустава: успјешност, транспарентност, адекватност, примјењивост и одрживост.

значи да је добро и за неку другу. Међутим, **потребно је указати на неке праксе које могу произвести одличне резултате у одређеном контексту**, али могу бити и успјешне у различитим заједницама. Стога, руководство ЈЛС мора бити у стању да искористи искуство других да би се суочили са изазовима са којима се суочавају у сопственој средини.

## III.2. Територијална организација локалне самоуправе европских земаља

У великим државама систем локалне самоуправе организован је на више нивоа, почевши од основне јединице локалне самоуправе (општине). У Француској, Италији и Шпанији постоје три нивоа самоуправе (општина, департман, односно провинција и регија), у Њемачкој два нивоа<sup>92</sup> (општина и округ), а у мањим (Луксембург, Естонија, Аустрија) постоји само један ниво (општина). Нивои локалне самоуправе могу, али не морају бити повезани са тзв. статистичком номенклатуром територијалних јединица (NUTS).<sup>93</sup>

Први, најнижи ниво система локалне самоуправе чине општине или локалне заједнице. У погледу њихове просјечне величине и броја становника постоје велике разлике између држава. Све те земље су чланице Савјета Европе и потписнице Европске повеље о локалној самоуправи, што значи да постоје **различити територијални модели или концепти локалне самоуправе** који одговарају стандардима те међународне конвенције. Свака држава је слободна да, уз поштовање стандарда Европске повеље о локалној самоуправи, утврди модел локалне самоуправе који одговара њеној историјској традицији, развојним потребама и политичким одређењима. Међутим, у скоријој историји (крај XX и почетак XXI вијека) тренд је смањивање броја општина и на тај начин јачање њихових капацитета. Примјери повећања броја општина у посљедње вријеме су релативно ријетки (Чешка, Словенија, Хрватска), тако да се може говорити о генералном тренду смањивања броја општина.

Када је у питању величина јединица и територија, идентификована су **два принципа** и из тог угла их треба сагледати: **принцип оптималног броја становника и принцип оптималне површине** (Радичић, Д., 2016). **Принцип оптималног броја становника** – јединице локалне самоуправе грађанима треба да омогући оптимално учешће и утицај на обављање послова од локалног и регионалног значаја.<sup>94</sup> Уколико се као циљ постави ефективно учешће грађана у управљању пословима и демократска контрола јединице, одговорна јединица, онда она не смије бити превелика, односно да обухвата велики број становника (Вучетић, Д., 2012). Самим тим поставља се питање (што је уједно тема многих научних и практичних радова) како одредити који се број становника неке јединице може сматрати превеликим.

---

<sup>92</sup> Међу развијеним демократским државама двостепени систем локалне самоуправе имају Шведска, Данска, Норвешка, Белгија, Холандија и Грчка. Све оне, осим Белгије, су унитарне државе, од којих већина има врло дугу традицију локалне самоуправе. Такође, имају популационо или просторно велике основне локалне јединице (осим Грчке).

<sup>93</sup> Неке државе на нивоу NUTS 3 формирале су јединице локалне самоуправе (нпр. регије у Ирској, провинције у Италији), док у другим државама NUTS 3 су само статистичке јединице локалне самоуправе (Аустрија).

<sup>94</sup> Опсег становништва између највећих општина и мањих обично је веома значајан. Понекад постоје посебне одредбе које дозвољавају главним градовима или урбаним агломерацијама да имају шира овлашћења (нпр. Чешка, Словенија, Македонија). Различити режими (Чешка) проистичу из правне делегације ентитетима (Праг, општине са проширеним овлашћењима) које су у могућности да преузму додатне надлежности поред заједничких, док мање општине (по броју становника) у неким случајевима стварају структуре/увезују се како би олакшале пружање услуга. Уставна реформа у Француској (2003. године), дала је могућност кршења хомогености, дозвољавајући територијалним субјектима да експериментишу са одговорностима које нису дио њихових законских атрибуција. У неким европским земљама, локална власт је подијељена на два нивоа (округ/општина) са различитим овлашћењима и одговорностима, али са хомогеном територијалном расподелом. Други ниво обично даје подршку основном, иако постоје државе које додељују одговорности основном нивоу у зависности од броја становника (нпр. Немачка, Шпанија).

Поједина истраживања (Swianiewicz, P., 2010) су показала да је тај проблем много сложенији и да степен учешћа грађана у управљању пословима, нарочито у доба развоја савремених информатичко-технолошких средстава комуницирања и савремене саобраћајне инфраструктуре, није директно пропорционалан броју становника неке јединице већ да зависи и од њених надлежности. **Грађани су заинтересованији за учешће у раду оних јединица које су својим овлашћењима и активностима значајније за њихов свакодневни живот.**

**Чинилац броја становника (уз ширину дјелокруга), када је степен учешћа грађана у обављању послова јединица у питању, представља ограничавајући фактор у оба смијера** (мале и велике јединице). У врло малим јединицама, које немају широке надлежности, мотивација грађана за учешће у обављању послова је слаба, иако су услови за партиципацију повољни. На супротном крају налазе се превелике јединице, у којима је, упркос великом броју послова који су у њиховој надлежности, мотивација грађана за учешће у обављању послова такође врло слаба, степен повјерења у власт ниска, а услови за партиципацију неповољни (Вучетић, Д., 2012). Овакав став могу да оправдају резултати истраживања које је у Данској извршио Морицен (Mouritzen, P. E., 1989). Он је установио да је најнижи степен повјерења у великим градовима са популацијом већом од 100.000 те да је степен повјерења највиши у јединицама са популацијом од 15.000 до 20.000. Кроз своје новије радове Морицен и сарадници ове закључке релативизују, наводећи да је негативан ефекат величине јединице на демократско учешће данас мањи него прије 25-30 година. Узроци оваквих промјена, како наводе, су већа професионализација бирократских механизма унутар јединица, експлозија информација које су данас лако доступне у свим срединама и хомогенизација дневних стилова живота.

**Принцип оптималне површине** – територија јединица локалне самоуправе мора бити одређена тако да њене службе буду релативно приступачне свим њеним становницима, тј. да путем својих служби задовољава потребе сопствених становника. Нарочито је значајно за оне службе које захтијевају **непосредан контакт** са корисницима (школство, здравство, административне услуге и сл.). Њихова близина је од великог значаја за становништво **како би што лакше и брже и са минималним трошковима могли да користе њихове услуге.**

Близина локације неке службе је у позитивној корелацији са фреквенцијом интеракције између корисника и службе. **Овај принцип указује да су за његово потпуније остварење погодније територијално мање јединице** (Вучетић, Д., 2012), тј. да јединице не би требало да буду **просторно превелике** коко би службе јединица биле приступачне њеним грађанима. Добре инфраструктурне, саобраћајне, телекомуникацијске и интернетске везе између мјеста становања и мјеста обављања службе могу значајно да утичу на ублажавање овог принципа и представљају право рјешење у оним јединицама које из објективних разлога морају да обухвате велики простор. Значајну улогу могу да одиграју и **мобилне службе**. Међутим, уколико служба захтијева учестале контакте са корисницима (што је случај са многим савременим службама попут просвјетне, здравства, служби социјалне заштите и других) онда се рјешење (уколико је број корисника одговарајући) мора потражити и у **формирању њених дислоцираних испостава ван сједишта ЈЛС**, чиме ће се повећати њена доступност крајњим корисницима.

Интеракција између централних и локалних власти уређује се на основу принципа, од којих је већина прописана Европском повељом о локалној самоуправи, која се односи на питања како се одговорности распоређују и/или дијеле и који су механизми за олакшавање интеракције. **Прва група суштинских принципа бави се распоређивањем одговорности: самоуправе, законитости, клаузуле о општој надлежности, супсидијарности и делегирања надлежности. Друга група принципа, која се могу назвати**

**инструменталним, обезбјеђују адекватне односе и поштовање сваког нивоа сфере, када се расподјељују овлашћења и одговорности: сарадња, информације, консултације, финансијска достигнућа и мониторинг.** Док први утврђује положај сваког органа и њихову сферу одговорности, овај други уређује интеракцију између њих. Урбанистичко планирање, водоснабдијевање и канализација, управљање отпадом, предшколство и основно образовање и социјалне услуге су главне области локалне одговорности у већини држава чланица (CDLR, 2007; 19). Међутим, у оквиру ових одговорности могу се уочити велике варијације.

Поједине земље иако су извршиле укрупњавање својих јединица локалне самоуправе, поједине проблеме у вези са пружањем услуга и економичност превазилазе тако што изврше преношење одређеног круга послова са мањих јединица (општина) на веће јединице другог степена, односно на регионални ниво. Из овог произилази да је **број становника у интеракцији са кругом надлежности**, које основне локалне јединице морају обављати (тако у Шведској минимално 8.000 становника за послове обавезног школовања, стамбене изградње, привреде, у Финској 8.000 до 15.000 за основно школство и јавно здравство, слично и код појединих федералних јединица у Њемачкој). Словенија и Хрватска су послије 1992. године приступиле уситњавању својих јединица локалне самоуправе. Поред њих ту је и Мађарска која је повећавала број својих ЈЛС. Њихов је број од 1990. до 1999. порастао са 1.523 на 3.154. Просјек броја становника по јединици је 3.482 (Balás, G., Hegedüs, J. 2001). Овакав поступак оправдава се као реакција на политику принуде спајања локалних јединица 1970-их. Чешка је знатно повећала број својих локалних јединица: са 4.104 на 6.230, тј. 51%.

Кроз новију историју у европским земљама израженији је процес спајања локалних јединица. Основни циљ таквог процеса је да се сузбије уситњеност основних јединица локалне самоуправе тако да се на подручју читаве земље створи растер подједнако великих и развијенијих локалних јединица. Другим ријечима, тежи се „идеалу“. **Процес спајања у већини земаља започео је на добровољној бази и то путем међуопштинске сарадње која је прерасла у спајање и укрупњавање јединица локалне самоуправе.** Процес одвијања оваквог облика спајања трајао је годинама, неријетко су се на крају и централне власти мијешале како би се извршила присила за окончањем оваквог поступка.

Држава иницира такав процес јер не жели подржати све већу разлику између својих локалних јединица, али је притом вољна заштитити и очувати њихову аутономију што је више могуће. Према томе, поједине локалне јединице се углавном добровољно укључују у ту акцију, процес тече прилично безболно и само се у екстремним случајевима непослушности и отворене резистенције примјењују методе државне присиле. **Интервенција државе, у појединим случајевима претежно у Скандинавији, своди се искључиво на сугестију и увјеравање као полазну тачку за даље добровољно настављање и окончање саме акције – укрупњавање.** Оно што је битно је да се сви ти процеси проводе на темељу претходних дуготрајних припрема и истраживања (приједлози локалних јединица, одбори, законодавна процедура, јавно мњење, референдуми и сл.). **Четири начела** која утичу на спајање локалних јединица, су: **ефикасност** (више услуга уз најмањи трошак), **демократичност** (утицај грађана на локалне структуре), **расподјела** (што боље осигурати надзор грађана над службама и средствима) и **развој** (како унаприједити привредни раст) (Keating, M., 1995; 117).

Процес амалгамације одвија се и у политипским и монотипским структурама локалне самоуправе. „Будући да многе земље још нису достигле тако висок степен урбанизације да би могле напустити разликовање својих локалних јединица на градске и неградске, за рурална се подручја покушавају пронаћи одговарајућа рјешења како би се она оспособила за послове којима локалне јединице задовољавају барем основне потребе и интересе свог

становништва“ (Pavić, Ž., 2010; 85). Оправдано је стајалиште да руралне јединице треба ојачати како би биле што равноправније са градским јединицама.

**Шведска** је у случају своје свеобухватне реформе локалне самоуправе током 60-их и раних 70-их година прошлог вијека, за циљ имала да се стапањем мањих локалних заједница створе самоуправне структуре које ће бити у могућности да преузму одговорност за више функција него раније. Она је била приморана да уведе додатне мјере како би се постигли предвиђени резултати. Шведски примјер доказује да је за рационалну територијалну реформу, **поред социо-економских предиспозиција, добре припреме и стручних основа, потребан и широк политички консензус.** Због јаке идентификације локалног становништва са мањим локалним заједницама ову стратегију није било једноставно примијенити у централној и источној Европи, због чега се надлежности и величина ЈЛС у том дјелу Европе разликују од оних у Шведској.

Трећа је западноевропска земља (иза Француске и Шпаније) по величини своје државне територије (са својих 450.000 km<sup>2</sup>), док са друге стране, њено становништво броји око десет милиона<sup>95</sup>. Стога је густоћа насељености врло ниска те износи 22 становника по km<sup>2</sup>, с тиме да је становништво концентрисано у јужној половини државе у којој живи седам осмина шведске популације, а свега једна осмина живи на хладнијем и слабо приступачном сјеверном дијелу. Око 85% популације живи у урбаним срединама. Поред тога, шведски систем локалне самоуправе се протеже на читаво државно подручје. Шведске комуне су, с просјечном површином од око 1.500 km<sup>2</sup>, по територији далеко највеће локалне јединице међу европским земљама. Просторно највећа ЈЛС је Кируна (*Kiruna*) обухвата 19.140,33 km<sup>2</sup> и налази се на крајњем сјеверу земље, док је најмања Сундбуберг (*Sundbyberg*) са свега 9 km<sup>2</sup> предграђе шведске метрополе.

Шведска је своју територијалну реформу у другој половини XX вијека **проводила постепено**, током двадесетак година и то на темељу дугорочног пројекта који је прихваћен почетком 1950-их. Сматрало се да локалне јединице морају постати учинковитије у обављању локалних послова, да треба напустити дотадашњу типологију локалних јединица на градове, градске општине и руралне округе те успоставити јединствен тип локалне јединице, тј. општину (*kommun*). Утврђено је да би рурална општина требало да има најмање 2.000 становника, а оптимално око 3.000 становника. Реформа се није зауставила на томе јер се увидјело да послови примарних локалних јединица показују сталну тенденцију према порасту, па се између 1962. и 1974. одвијала друга фаза реформе локалне самоуправе спајањем примарних општина. Оцијењено је да раније утврђени оптималан број становника по општини више није одраз новонасталих односа на локалном нивоу. На подручју школства израчунато је да би за нормално функционисање основних школа популациона база треба бити између 6.500 и 8.000 становника, а за систем социјалне заштите од 5.000 до 6.000 становника. Стајалиште, које је превагнуло, је да би свака јединица морала бити способна обављати читав низ послова од ширег значења и на подручју привреде, стамбене изградње, друштвених служби и планирања те је 1975. утврђена **минимална популација од 8.000 становника по новој јединици** (за велике градове Штокхолм, Гетеборг и Малме утврђени су посебни услови). Због овакве промјене, око 85% комуна је приморано да те послове обавља у различитим облицима међуопштинске сарадње. Закон из 1969. одредио је да тај процес треба завршити до 1974.. Уколико се наведено не спроведе у дјело, држава ће извршити спајање присилно, против воље кумуна које се опиру добровољном уједињењу (Fröjd, A., 1970). На регионалном нивоу постоје два типа јединица – 20 округа (*landsting*) с

<sup>95</sup> Званични статистички website Шведске, <http://www.government.se/government-policy/municipalities-and-county-councils/>; [http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/#\\_Keyfigures](http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/#_Keyfigures); преузето 6.10. 2017.

јачим овлашћењима те 21 окружни административни одбор (länsstyrelser) (Regionalism, 1998). Окрузи у просјеку имају око 455.000 становника, 21.000 km<sup>2</sup> и просјечно обухватају око 14 комуна, тако да се то може сматрати уређењем са оптималним бројем хоризонталних контаката (сличан случај је и у осталим скандинавским земљама).

Данас има три нивоа власти: **национални, регионални и локални**. Иако је проведена по моделу постепене адаптације, шведска реформа била је дубока и корјенита. Напуштено је разликовање између градских и сеоских локалних јединица, а број основних јединица (*kommuner*) смањен је на једну деветину (од 2.498 у 1951. на 278 у 1974.). Послије је број комуна незнатно повећан јер су се неке амалгамације показале неуспјешнима, тако да је крајем вијека у Шведској било 289 комуна а данас 290.<sup>96</sup>

У Шведској комуна су одговорне за већи дио услуга које се финансирају из јавних средстава него у већини других земаља и имају право на наплату пореза за финансирање тих пословања. Локалне јединице су одговорне за практично сву бригу о дјечи, предшколске установе, основно и средње образовање. Комплетно образовање у обавезном систему је бесплатно. Брига о особама треће доби и брига о особама са инвалидитетом су важни задаци за ЈЛС. Поред тога су одговорни за: социјалне услуге, водоснабдијевање и канализацију, одлагање отпада, просторно планирање, спасилачке услуге и спремност за хитне случајеве, инфраструктура, саобраћај, јавни превоз, план и питања животне средине. Друге услуге које се добровољно пружају укључују на примјер: културне и забавне услуге, становање и индустријске и комерцијалне услуге.<sup>97</sup>

Реформа локалне самоуправе у **Финској** отпочела је још 1950-их јер се сматрало да мале руралне општине више не могу одговорати повећаним задацима које мора обављати модерна локална самоуправа на подручју привреде, друштвеног и културног развоја. Донесена је одлука да финске општине морају да имају од **8.000 до 15.000 становника** јер се показало да тај број омогућава оптималну организацију основног школства и јавног здравства. Слично је и у **Норвешкој**, с тим да је њихова реформа започета 1980-их. Минимални број становника као полазиште реформе био је **5.000**. Жељело се потакнути добровољно удруживање општина уз државну финансијску помоћ, али до 2000. само су се двије општине удружиле на темељу референдума (Larsen, O. H., 2002). Слични примјери се могу пронаћи у Холандији, Белгији, Бугарској<sup>98</sup>, Њемачкој<sup>99</sup>, Пољској, Румунији, Литванији, Аустрији, Швицарској и многим другим.

**Аустрија** је савезна држава која је подјељена на 9 аутономних савезних земаља (Länder). Аутономне савезне земље сачињене су од 2.358 општина. У периоду од 1951. до 1973. смањен је број јединица локалне самоуправе за око половину (од 4.039 на 2.304). Промјене су се проводиле постепено, полазећи од дефинисаног минималног стандарда. **По том стандарду свака би локална јединица требала имати најмање 1.500 становника, лијечника, основну школу, пошту, вјерску организацију, објекте за разоноду, банке,**

<sup>96</sup> Исто као у претходној фусноти.

<sup>97</sup> [ps://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthemunicipalities.1302.html](https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthemunicipalities.1302.html), преузето 7.10. 2017. године

<sup>98</sup> „Законом је прописан минимум од 7.000 становника као доња граница за стицање статуса општине“ (Ananieva, N. 2001; 259), али се упозорава да би то могло довести до сукоба с вољом грађана који су већ одлучили о оснивању својих општина.

<sup>99</sup> Циљ територијале промјене је био трострук. Прво, створити мале локалне јединице типа *Nahversorgungsgemeinde* с најмање 5.000 до највише 8.000 становника, које би морале осигурати приступ јавним службама у року од 30 минута од куће, и то јавним саобраћајем. Средња локална јединица, *Mittelzentrum*, с око 30.000 становника, обухватила би подручја мањих и већих градова и све њихове службе. Други и трећи циљ односи се на виши, регионални ниво (на *Kreis* те на посебна тијела као што је *Landschaftsverband Rheinland und Westfalen-Lippe*) (Pavić, Ž, 2010; 93).

**канцеларију удружења пољопривредника, продавницу воћа и поврћа, месницу и посебну општинску канцеларију (Ivanišević, S. 2007).**

У цијелој Аустрији постоји мрежа од 99 административних подручја која нису независне територијалне власти, али су прилично организационо интегрисана у федералну државну управу (као окружне власти) или унутар већег града. Као таква, за Аустрију се може рећи да има административну структуру од четири нивоа: федерална влада - савезне државе - окрузи – општине. Од 2.358 ЈЛС, само 72 града има више од 10.000 становника и око 80% свих општина има мање од 3.000 становника. Будући да се величина и капацитет локалних заједница не узимају у обзир у постављању задатака, развијена је јасна структура сарадње међу аустријским општинама. Многа општинска удружења су основана посебно када се ради о великим инвестицијама и могућностима запошљавања како би се омогућило ефикасније управљање. Петнаест највећих аустријских градова играју веома специфичну улогу међу ЈЛС, они су градови са својим статутом. То значи да, поред својих локалних одговорности, они такође имају функцију административне области.<sup>100</sup> Ради смањења броја хоризонталних контаката између покрајинских органа и општина, у већини федералних јединица су успостављени административни окрузи (Bezirke) преко којих се надзире дјеловање јединица првог степена.

Почевши од 2007. године, као наставак реформе администације, напори су се наставили под кључним ријечима „ефикасност“, „фокус потрошача“ и „брзина“. Нова иницијатива за квалитетом састојала се од 40 реформских пројеката како би се подигао ниво административних услуга, као и довело до штедње. Е-Влада-Пројекти, успостављање канцеларија на једном мјесту (нпр. покретање и регистрација предузећа) доприносе циљу да аустријска јавна управа нуди најбоље услуге својим грађанима<sup>101</sup>. У начелу, величина општине или њене популације нема никаквог утицаја на обим и број задатака које мора извршити. **Општине нису само надлежне за јавну управу оне су независни привредни субјекти** (сходно члану 116. Савезног устава) и као такве могу допринијети и општој економији управљања властитим индустријским и трговачким предузећима.

**Краљевина Данска – као примјер добре праксе.** Скандинавска је земља, чланица Европске уније, са дисперзираном и разноликом географијом која укључује копно и море. Ова земља представља типичан примјер једног стабилног и отвореног друштва у којем је прагматични начин размишљања утицао да се систем локалне самоуправе током времена **реформише на изразито функционалан начин**. Промјена је настала као резултат потребе за стварањем ефикасније и функционалније локалне самоуправе, а не као последица рјешавања кризе.

Данска је у 2019. години имала 5.827.463 становника, површина је 43.561 km<sup>2</sup> и густина насељености 133,7 ст/km<sup>2</sup>.<sup>102</sup> Одликује се високом стопом урбаности. На државној територији Копенхаген доминира својом величином и значајем, а у њему живи око 25% становништва Данске. Најмања општина је Лесу (Læsø) са 1.806 становника и површином 118.9 km<sup>2</sup>, најнасељенија јединица је Копенхаген (København) који има 623.404 становника и површину од 88,3 km<sup>2</sup>.<sup>103</sup>

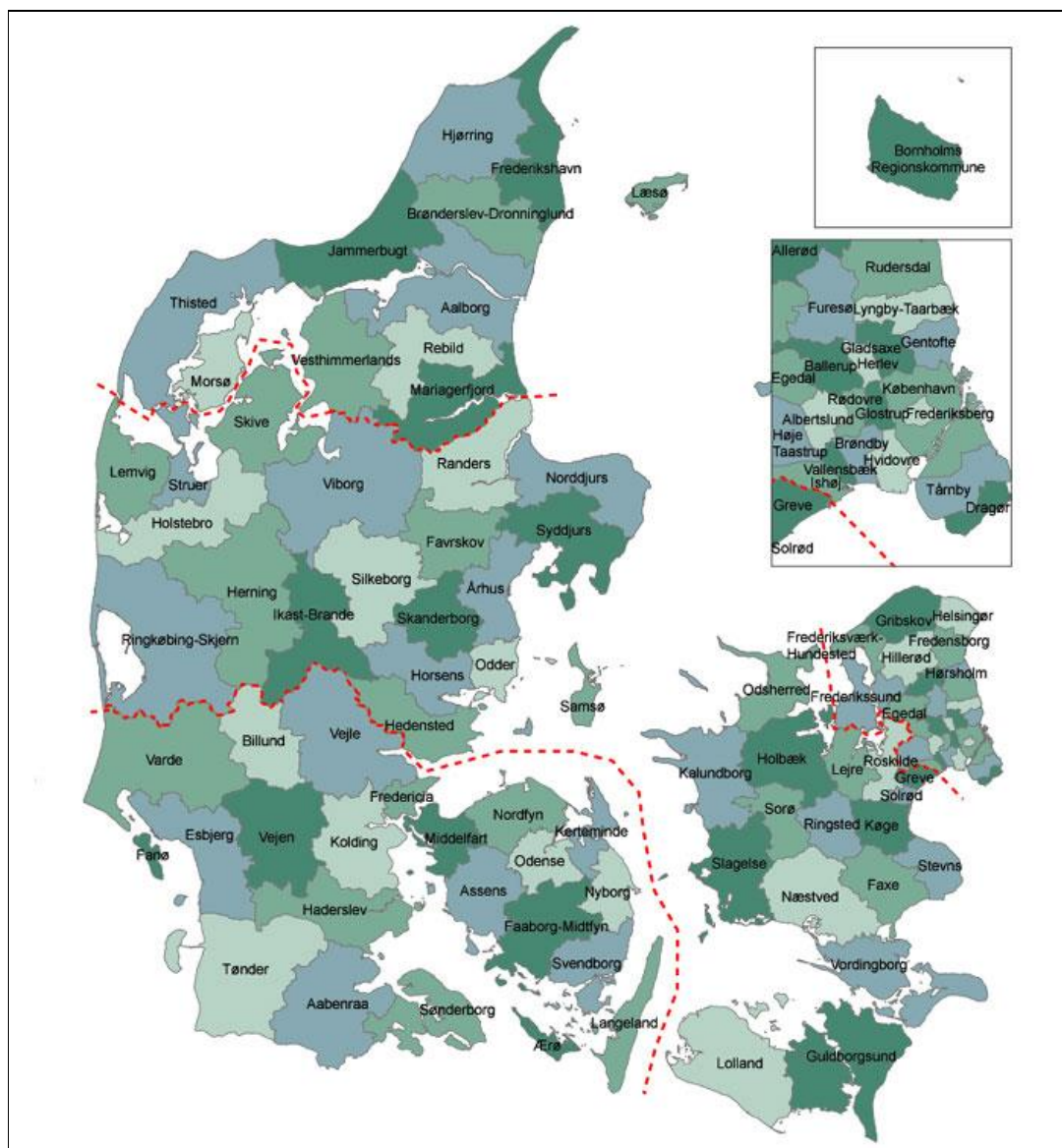
<sup>100</sup> <http://archiv.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=41629>, преузето 4. 10. 2017. године

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Statistical Yearbook 2017, Statistics Denmark; [www.dst.dk](http://www.dst.dk), преузето 11.12. 2019. године

<sup>103</sup> <https://www.citypopulation.de/php/denmark-admin.php>, преузето 11.10. 2017. године





Слика 2. Територијална организација Данске – локални систем самоуправе  
 Извор: The Danish Local Government System, 2009.

Табела 8. Јединице локалне самоуправе према броју становника

Број становника	Број јединица локалне самоуправе	%
0-10.000	4	4,1
10.001-20.000	3	3,1
20.001-30.000	18	18,4
30.001-50.000	39	39,8
50.001-100.000	28	28,6
Више од 100.000	6	6,1
Укупно	98	100,0

Извор: Прорачун аутора на основу статистичких података Државног завода за статистику Данске, 2019. године

Највећи број ЈЛС (39,8%) има између 30.000–50.000 становника. Јединице испод 10.000 становника учествују са 4,1% од укупног броја које због свог географског положаја имају мањи број становника. Овој групи припадају општине које се налазе на острвима. Локалних јединица са преко 100.000 становника има 6,1%. Скупина од 28,6% припада локалним самоуправама које имају 50.001–100.000 становника. Неколико локалних јединица



(2 на копну и 5 острвских) са мање од 20.000, које нису биле у могућности да се споје са другим и да тако повећају своје управне капацитете, морале су да склопе тзв. обавезујућа партнерства (која су регулисана посебним законом) са себи сусједним јединицама, како би се одржао и повећао ниво квалитета и професионалност у обављању њихових надлежности.

Данска спада у ред високо развијених земаља Европе (GDP, 60.897 US\$ per capita).<sup>104</sup> Стандард становништва је на високом нивоу. **Велики значај локалних јединица у привредном развоју земље огледа се управо у томе што баш оне обезбјеђују локалне прилике у којима се развија привреда и људски капитал.**

Евидентно је да су у Данској постојеће локалне јединице биле просторно, економски, демографски и управно нефункционалне, те се из тог разлога кренуло с њиховим прилагођавањем. Административна подјела земље налази се у надлежности централних државних органа. **Подјела територије рађена је постепено, уз поштовање свих детаља демократске процедуре, како се у територијалној прекомпозицији земље нико не би нашао повријеђен или оштећен.**

Реформом јавног сектора 1970. године смањен је број локалних заједница (kommunes) на 275 и 14 срезова (amter), док је 2007. године установљена нова мапа самоуправе од 98 ЈЛС и 5 региона<sup>105</sup>. Окрузи (counties) су као јединице регионалне самоуправе укинута, а умјесто њих су формиран региони. Данска нема нити једну ЈЛС испод 1.000 становника, а просјек становника по јединици је 55.582 становника. **Поред смањења њиховог броја извршена је и нова расподјела надлежности и обављена је реформа финансирања и уједначавања.** Дотадашња расподјела законом додјељених надлежности у више области није била сврсисходна, а локалне јединице и срезови нису били довољно велики да их извршавају (Злокапа, З., 2077). Број запослених у ЈЛС је првенствено условљен надлежностима, одређеним циљем реформе јавног сектора (Злокапа, З., 2077).

Данска је предузела административну и територијалну реформу у периоду од 2005. до 2007., гдје је био захваћен цјелокупан територијални самоуправни систем: **територијално, функционално и фискално.** Територијална реорганизација је имала за циљ повећање ефикасности јавних услуга смањењем административних трошкова и постизањем административно-територијалне консолидације. Односно, тежило се стварању ефикасног јавног сектора који ће бити у стању да боље обавља послове јавних служби, уз задржавање пореских оптерећења на досадашњем нивоу. Сваки степен управе има административни апарат и изворни круг надлежности. Реформа је заснована на два једноставна критеријума: један град – једна комуна (према овом критерију територија се реорганизује око урбаних центара (градова) тако што се не дозвољава укључивање руралних локалних јединица које немају (урбани центар) и свака нова јединица мора имати најмање 20.000 становника<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Република Српска 5.252 US\$ per capita.

<sup>105</sup> Новедштаден (Hovedstaden) регион формиран је око главног града и највећи је по броју становника, у свом саставу има 29 комуна, Сјелан (Sjælland) 17 комуна, Сјеверни Јиланд (Nord Jylland) 11 комуна, Средњи Јиланд (Midt Jylland) 19 комуна, Јужни Јиланд (Syd Jylland, Syd Danmark) 22 комуне (Statistical Yearbook 2008, Statistics Denmark; www.dst.dk, преузето 11.12. 2019. године).

<sup>106</sup> У октобру 2002. године данска Влада је објавила да жели стручно мишљење како би се размотрила структура јавног сектора и да се истражи да ли би или не ова структура могла да испуни захтјеве модерног друштва. У јануару 2004. године комисија је објавила своје препоруке у извјештају који предлаже неколико измјена – између осталог и веће ЈЛС. Кроз повећане захтјеве у погледу минималне величине комуна, ова препорука касније је операционализована политички. Комуна морају имати најмање 20.000 (и пожељно 30.000) грађана, у супротном правно се обавезују да ће улазити у кооперације са већим. До 1. јануара 2005. године комуне су учествовале у отвореном процесу који води до добровољних споразума о томе како нацртати нове линије на мапи комуна. Након што су преговарали са сусједним јединицама и слушали локално становништво, већина одлука је донијета у мирним околностима – уопште избјегнути су сукоби. Само двапут, држава је

(минимални критеријум становништва). Према томе би комуна са мање од 20.000 становника требало да се спајају у нове, веће са најмање 20.000 становника. Алтернативно, оне би могле ступити у (добровољно) обавезујуће партнерство са сусједном комуном. Такво партнерство треба да буде засновано на популацији од најмање 30.000 становника.<sup>107</sup>

Поступак промјене подручја локалних и регионалних јединица установљен је Законом о промјенама локалних и регионалних граница, распуштању и успостављању обавезујућих локалних партнерстава (Закон бр. 382/2006). Према овом Закону, министар за рад може да доноси одлуке о промјени граница територијалних јединица. Промјене граница које су већег обима (значајније како каже Закон) могу се обављати једино *уз одобрење* представничких органа јединица којих се такве промјене тичу, док се мање промјене које се тичу подручја површине до 100 хектара и не више од 50 становника могу вршити уз сагласност представничких органа. Поред наведеног постоји још низ значајних процеса који су проистекли из територијалне реформе: **држава може укинути самоуправу у јединици уколико послује недомашински – уколико укупно задужење комуне у посљедњих 12 мјесеци пређе одређени износ.** Влада, иако врло ријетко, диктира услове под којима локалне самоуправе морају да послују, тежи да једном годишње изради упутства за привређивање у наредној години и извршила је процес објективизације висине трансфера новчаних средстава намијењених комунама и друго.

Јединице локалне самоуправе имају надлежности које се у највећој мјери тичу грађана (предшколско и основно образовање, примарно здравство, социјална заштита, становање и урбанизам и друго) (прилог 1) Региони су првенствено одговорни за систем здравствене заштите, регионални развој и раст, послове из области специјализованог образовања и социјалне заштите. Већина надлежности прецизира се тзв. секторским законима (законима из области школства, социјалне заштите итд.), од којих неки имају оквирни карактер, а неки врло прецизно регулишу задатке. Првенствено данске локалне јединице су одговорне за пружање благостања и развоја.

У Данској је јавни сектор високо децентрализован. Организован је по принципу супсидијарности, **шта се може ријешити на локалној основи рјешава се на локалној основи.** Послије структурне реформе и укрупњавања ЈЛС дошло је и до усвајања више надлежности са регионалног и државног нивоа. Конкретно, комуне су преузеле низ активности у вези са контролом животне средине, образовањем одраслих, специјализованим социјалним услугама и политиком запошљавања. Нове области одговорности додане су на постојећу листу као што су:

- здравствена заштита, која укључује рехабилитацију, кућну његу, спречавање злостављања, стоматолошку заштиту и промоцију здравља;
- социјалне услуге као што су брига о старима и особама са инвалидитетом, психијатријско лијечење, социјална психијатрија, смјештање социјално-запуштене дјеце и специјализовано образовање;
- подстицање запошљавања усмјерено је на предузећа као и на незапослене грађане, без обзира да ли су дио система осигурања незапослености или не;
- интеграција избјеглица и имиграната, нпр. кроз програме обавезног увођења који се фокусирају на културу, језик и улаз на тржиште рада;
- индустријски и економски развој на стратешком и оперативном нивоу са циљем подстицања раста и развоја;

---

морала да предузме директну акцију и доноси одлуке у име спорних комуна. Тако да се у јануару 2007. формално завршила територијална реформа локалне самоуправе.

<sup>107</sup> "The Local Government Reform – in brief", Ministry of Interior and Health, 2006, [http://www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm); <http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform/>

- укључивање на тржиште рада у вези са моделом флексибилности, активним политикама тржишта рада, локалним стратегијама запошљавања, радом центара за запошљавање и предузимањем акција заснованих на споразумима из дводијелног и трипартитног система преговарања;
- администрација и дигитализација као што су увођење више административних алата и најбољих пракси у складу са принципима добре управе;
- технологија и заштита околине, планирање сектора и припрема прописа у погледу изградње: путева, саобраћајница, водовода, канализације, рекреативних подручја, отпада и управљања отпадним водама;
- економски развој јединица локалне самоуправе, ускладити са прикупљањем локалних пореза, давањима грантова од стране државног нивоа и система финансијских споразума између владе и локалне управе;
- основно образовање које је бесплатно и обавезно свима у школској доби;
- брига о дјечи доступна свим грађанима у урбаним и руралним подручјима.<sup>108</sup>

**Скандинавски експерименти са локалном самоуправом су за Републику Српску посебно поучни** јер се чини да њихови законодавци инспирацију или узор траже у моделу комуналног система који је изворно развијен у бившој Југославији. У Данској се пошло од **надлежности** за које се сматрало да треба да покривају одређену територију, односно пошло се од **социјалних функција** за које се тражио оптималан територијални оквир. Другим ријечима, трагало се за таквом величином територијалних јединица у којој би се најбоље и најјекономичније могле извршавати одређене социјалне и политичке надлежности. Неки од корака које би требало спровести: административно територијална подјела земље треба да је у надлежности централних власти (тачно прецизирани кораци и одговорности), доношење стручног мишљења (разматрање структуре јавног сектора), успостављање консензуса о територијалној подјели, територијална реорганизација треба да се спроводи уз поштовање демократских процедура (да прати поступак социјалног-инжењеринга) и реформа треба да захвати цјелокупан територијални самоуправни систем: **територијално, функционално и фискално**. Ова земља показује да се држава може успјешно реформисати и децентрализовати ако постоји довољно знања, жеље и политичке мотивисаности да се то направи и ако се остави довољно времена за тај процес.

### **III.3. Компаративна анализа административно – територијалне организације локалних јединица земаља у региону**

Босна и Херцеговина, Словенија, Хрватска, Србија и Сјеверна Македонија провеле су скоро пола вијека у истом друштвено-политичком уређењу, док након распада Југославије настају знатне разлике у њиховој територијалној организацији и функционисању локалне самоуправе. Дешавања која су задесила простор бивше Југославије 1990-их година оставиле су значајне посљедице на све њене реублике, па самим тим и на локалну самоуправу.

Највеће осцилације по питању броја општина десиле су се у 50-им годинама прошлог вијека, тј. увођењем комуналног система<sup>109</sup>. Међутим, то је трајало кратак период, послије којег је наступио период смањења броја општина. Према наведеним подацима ([прилог 2](#)), анализа је показала да су најмање осцилације, када је у питању територијална организација,

<sup>108</sup> Municipal Responsibilities of Denmark, <http://www.kl.dk/English/Municipal-Responsibilities/>, преузето 25.10.2017. године

<sup>109</sup> На основама Закона о народним одборима из 1955. године уведен је комунални систем, тако да је КОМУНА (општина) постала основна политичко-територијална организација самоуправљања радног народа. Социјалистички образац и идеолошки модел важио је у бившој СФРЈ.

евидентирани у периоду од 1965. године па до почетка 90-их година. Након 1991. године, период одцјепљења, Србија није значајније мијењала број својих ЈЛС, док је у случају остале четири државе било нешто другачије. Босна и Херцеговина, с обзиром на то да је подијељена и на два ентитета, није извршила значајну фрагментацију ЈЛС (однос броја јединица прије и после стања независности 1:1,3). Словенија и Хрватска извршиле су значајну фрагментацију своје територије. Словенија (1:3,4) је тај тренд наставила и након уласка у ЕУ (2004), док Хрватска (1:4,9) није забиљежила промјену у броју јединица од периода уласка 2013.. Сјеверна Македонија је имала осцилације после осамостљења од фрагментације према амалгамацији (1:2,5).

### III.3.1. Словенија

Према површини и броју становника убраја се међу најмање европске земље. Словенија је Европску повељу о локалној самоуправи (ЕПЛС)<sup>110</sup> ратификовала 1. октобра 1996. године, а њен систем локалне самоуправе темељи се на принципима овог међународно правног документа.

Словенија је унитарна држава површине 20.273 km<sup>2</sup> са 2.089.310 становника<sup>111</sup>. Подијељена је на два кохезиона региона Источну и Западну Словенију (ниво NUTS 2) и 12 статистичких региона<sup>112</sup>. Припремајући се за пријем у Европску унију, Словенија је 2002. године ускладила своју територијалну организацију према НУТС стандардима, према којим се читава Словенија сврстава у НУТС 1, а на НУТС 2 нивоу национална територија је подијељена на кохезионе регије. На нивоу НУТС 3 промовисано је 12 статистичких региона, а јединице локалне самоуправе припадају нивоу НУТС 4.<sup>113</sup> Највећа јединица по површини је Кочевје (Кошевје) са 555,4 km<sup>2</sup>, а најмања Огранци (Odranci) са 6,9 km<sup>2</sup>.<sup>114</sup> Просјечна површина ЈЛС је 105 km<sup>2</sup> (постоје велике разлике у површини између њих), а просјечан број становника је 9.744 (највише их има у Љубљани 288.919, а најмање у Ходошу 640 становника). Статистички региони се значајно разликују између себе по површини, броју становника, броју ЈЛС и слично.

У Словенији такође постоје велике разлике у површини и броју становника по локалним јединицама. Данашње ЈЛС у Словенији су мале што повећава моћ централних власти. Таква је оријентација супротна оријентацији савремених европских земаља, у којима локална самоуправа добија све веће значење и у току је процес њиховог укрупњавања како би биле способне да преузму додатне надлежности слиједећи принцип супсидијарности код извођења јавних надлежности (Ploštajner, Z., 2007). Управо због великог броја релативно малих локалних јединица Словенија је развила више институција за њихово повезивање приликом вршења надлежности. ЈЛС се тако могу повезивати код обављања јавних служби у савезе или бити суоснивачи јавног завода или јавног предузећа, а за обављање управних

<sup>110</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, str. 15. Uradni list RS, str. 57/1996

<sup>111</sup> Службена веб страница словеначког завода за статистику <http://www.stat.si/statweb/en/home>, преузето 4.12.2019. године

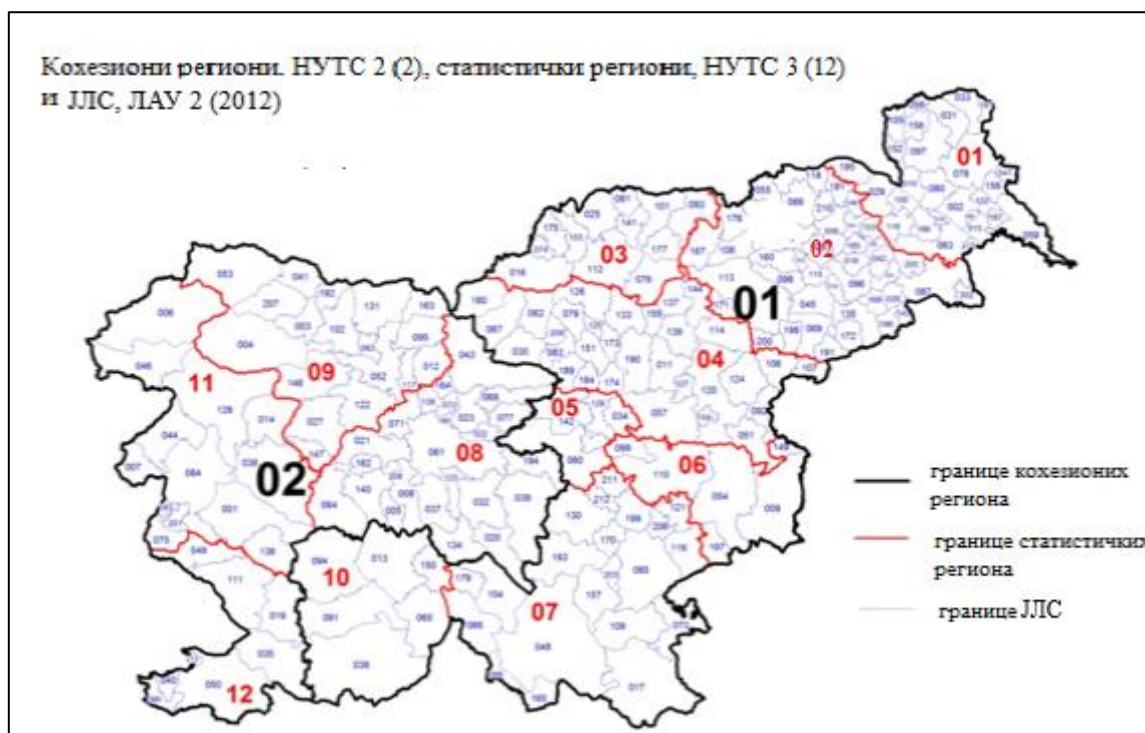
<sup>112</sup> По броју становника највећа је Осредњесловенска (535.375) овом региону припада и Љубљана, а најмања је Приморско-нотрањска (52.551). Према површини најпространија је Југоисточна Словенија (2.675 km<sup>2</sup>), а најмања је Засавска (485 km<sup>2</sup>). Засавка има и најмањи број ЈЛС у свом саставу 4, а посавска има 41. [http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9375/regions\\_in\\_figures\\_2017.pdf](http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9375/regions_in_figures_2017.pdf), преузето 25.10.2018. године.

<sup>113</sup> Statistical office of the Republic of Slovenia, 3 National Accounts, Regional Accounts Inventory, No.14, Ljubljana 2011

<sup>114</sup> <http://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/4927>, преузето 4.12.2018. године



задатака могу основати орган заједничке локалне управе или дати јавном заводу, предузећу или агенцији јавно овлаштење за обављање одређеног управног задатка.



Слика 3. Територијална организација Словеније

Извор: Статистички уред Републике Словеније и Геодетска управа Републике Словеније, обрада аутора

Словенија има 212 јединица локалне самоуправе. Највише је јединица код којих број становника не прелази 5.000 тј. 48,58% од укупног броја, после њих слиједи група од 5.000–10.000 становника са 22,65%. Према наведеним подацима уочава се да Словенија има мале јединице локалне самоуправе.

Табела 9. Класификација ЈЛС према броју становника

Број становника	Број јединица локалне самоуправе	%
< 1.000	7	3,30
1.001 - 5.000	103	48,58
5.001 - 10.000	48	22,65
10.001 - 20.000	36	16,99
20.001 - 50.000	14	6,60
50.001 - 100.000	2	0,94
100 001 - 500.000	2	0,94
Укупно	212	100

Извор: Прорачун аутора на основу статистичких података Државног завода за статистику Словеније

**Реформски процеси локалне самоуправе у Словенији** текли су у неколико фаза, с тим да су узроци били различити. Први се огледа у политичким промјенама у Словенији у другој половини 80-их година XX вијека. Креирање нове државе други је разлог корјених промјена, а трећи су припреме и сам улазак у Европску унију. Промјене су се временски одвијале као дио опште реформе управног система после осамостаљивања 1991. године. За мање од двије деценије словеначка јавна управа доживјела више промјена него раније у много дужем временском периоду. Први демократски избори одржани су 1990. године, а

годину дана касније Република Словенија постала је независна држава. Темеље за организацију модерне јавне управе и локалне самоуправе и прије свега нормализацију односа између владе као политичког и државне управе као административног дијела извршне власти, поставио је нови Устав из 1991. године.

Прва фаза реформе у Словенији, након стицања независности, **почела је изградњом институција** које ова земља раније није имала или су биле непотпуне (одбрана, царина, монетарни систем, итд.). Јавна управа се прилагодила новом уставном концепту подјеле власти у периоду од 1992. до 1996. године, а 1993. започета је и реформа локалне самоуправе. Период преговора Словеније за улазак и само **приступање Европској унији 2004. године**, довели су до даљег развоја јавне управе и њеног реформисања. Промјене јавне управе ишле су у два правца: **јачање административне способности управе са једне и припрема нових законодавних основа за дјеловање јавне управе с друге стране**. У припреми нових закона темељна претпоставка била је прилагођавање принципима европског административног простора (*European Administrative Space*). Трећа фаза тече од 2003. године и обухвата имплементацију законских рјешења. Пошто је већина реформских циљева постигнута, у новим етапним циљевима увиђа се политика смањења административних препрека, увођења мјера за припрему бољих прописа и сл., а што се тиче локалне самоуправе дошло је до тренда повећања међуопштинске сарадње који је стимулисан државним субвенцијама.

**Територијалну организацију Словеније** чине основне јединице локалне самоуправе, **општине**, које су према Уставу самоуправне локалне заједнице, чије подручје може обухватати једно или више насеља која су повезана заједничким потребама и интересима локалног становништва (*Ustave Republike Slovenije, člen 139*).<sup>115</sup> Други тип локалних јединица су **градске општине (местна община)**. Према законској регулативи постоји могућност оснивања нових локалних јединица, али претходно се мора спровести тзв. **прелиминарни референдум**, на којем би становници подручја чији се статус мијења изразили своје мишљење о приједлогу за формирање нове јединице локалне заједнице. Устав Републике Словеније (промјенама одредби члана 143. извршеним у јуну 2006. године) дефинише административну подјелу у Словенији као двостепену која ће бити остварена успостављањем регионалне самоуправе.

Поред реформе локалне самоуправе у Словенији је дошло и до **радикалне територијалне трансформације** која је започела 1994. године. Критеријуми за успостављање нових јединица прецизирани су у одредбама чланова 13-15. Закона о локалној самоуправи<sup>116</sup>. Према њима, насеља која желе да промијене свој статус у јединицу локалне самоуправе (општину) морају испуњавати одређене услове, односно **критеријуме**. Нова општина треба да има **поред броја становника још примарних услова**, а то су: **основна школа, дом здравља или здравствена станица (организовано примарно здравство), обезбијеђену комуналну дјелатност (водоснабдијевање, канализација и пречишћавање отпадних вода, снабдијевање електричном енергијом), пошта, библиотека и простор за општинску управу**. Прије промјене ЗЛС (2005) тражило се да општини припадне трговина животињним намирницама и банка. Према наведеном закону треба да има најмање **5.000** становника, али су дозвољени **изузети** због географских, историјских, економских и других разлога, па

<sup>115</sup> Локална самоуправа је право и могућност локалних јединица да, у оквирима одређеним законом, уређују и управљају, уз властиту одговорност и у интересу локалног становништва, битним дијелом јавних послова. Наведену дефиницију локалне самоуправе из чл. 3/1. Европске повеље о локалној самоуправи прихватила је и Република Словенија.

<sup>116</sup> Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 – ZUJF; v nadaljnjem besedilu: Zakon o lokalni samoupravi); <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-4692?sop=2007-01-4692>, преузето 20.10. 2017. године.

**општина може да има најмање 2.000 становника** (али ни тада тај број не смије да буде мањи од 2.000). **Међутим, када се анализирају јединице локалне самоуправе, увиђа се да је овај изузетак постао правило.** Баш због споменутих проблема словеначки парламент је у јуну 2010. године промијенио одредбе Закона о локалној самоуправи који дефинишу оснивање општина у правцу заштравања услова и спречавања изузетака. На основу ЗЛС нова општина може настати на различите начине: удруживањем двије или више сусједних општина у нову (нема примјера); дијелењем општине на двије или више нових; осамостаљењем дијела општине, који обухвата једно или више насеља, у нову општину; прикључивањем дијела општине сусједној општини. Процес територијалне фрагментације локалне самоуправе у Словенији праћен је непостојањем било каквих стратешких планова за будући развој локалне самоуправе. Наиме, владина развојна стратегија о локалној самоуправи у Словенији усвојена је тек крајем 2016. године, а ова стратегија је, између осталог, нагласила неопходност унапређења сарадње међу општинама функционалним јачањем међуопштинске сарадње и успостављањем система за промоцију интеграције општина, па чак и њихових потенцијалних спајања (Pevcin, P. 2018).

Према измјенама ЗЛС из 2010. године, општини се може додијелити статус **градске општине** уколико се на њеној територији налази град који има најмање 20.000 становника и 15.000 радних мјеста те представља привредни/економски, културни и управни/географски центар ширег подручја. Градске општине се, у смислу надлежности, ни по чему не разликују од осталих општина. Међутим, законске одредбе им омогућавају да прихвате одређене пренесене послове државе, али у пракси тај процес није заживио.

Законом о локалној самоуправи у члану 21. дефинисане су изворне надлежности словеначких општина. Општина самостално обавља локалне послове од јавног значаја (изворне надлежности) који су дефинисани у ЗЛС и секторским законима, или их сама одређује властитим општим актом. Надлежности су: управља општинском имовином; ствара услове за привредни развој општине и у складу са законом обавља надлежности из области угоститељства, туризма и пољопривреде; планира просторни развој, у складу са законом обавља послове у области изградње објеката и управљања грађевинским земљиштем; ствара услове за изградњу станова и повећање фонда социјалних станова; уређује, управља и води бригу о локалним јавним службама у оквиру својих надлежности; води бригу о заштити ваздуха, земље, извора воде, о заштити од буке, о сакупљању и одлагању отпада и обавља друге дјелатности у оквиру заштите животне средине; уређује и одржава водоводне и енергетске комуналне објекте; гради, одржава и уређује локалне јавне путеве, рекреационе и друге јавне површине, у складу са законом уређује саобраћај у општини те обавља послове општинске полиције; организује заштиту од пожара и спасилачке тимове; организује помоћ и спасавање у случају елементарних и других несрећа; организује комунално-полицијску службу и брине за ред у општини; организује функционисање погребних предузећа и уређивања гробља; унапређује службе социјалне заштите, основну заштиту дјецe и породице, социјално угрожених, инвалида и старих; подржава развој образовања одраслих које је значајно за развој општине и за квалитет живота својих становника; унапређује васпитну, образовну, друштвену и другу дјелатност на свом подручју; унапређује развој спорта и рекреације; унапређује културно-умјетничке активности, популарише културне програме и врши општеобразовну, библиотечку дјелатност, те, у складу са законом, води бригу о културном наслеђу на свом подручју; обавља контролу над локалним приредбама; организује општинску управу; одређује прекршаје и новчане казне за прекршаје којима се крше прописи општине, обавља инспекцијски надзор над спровођењем општинских прописа и других аката којима уређује обавезе из своје надлежности, ако законом није другачије одређено; усваја статут општине и друге опште акте и уређује друге локалне надлежности од јавног значаја (21. члан ЗЛС) (прилог 3).

Обављање појединачних послова из државне надлежности може се пренијети на све јединице локалне самоуправе – на градске, на више општина на одређеном подручју или на појединачну општину. За извођење пренесених послова држава им обезбјеђује одговарајућа финансијска средства (24. члан ЗЛС). Локални органи, могу, поред типичних локалних послова од јавног значаја, обављати и пренијете послове из државне надлежности.

**Дјелокруг општина** у Словенији је правно коректно дефинисан систем (Устав, Закон о локалној самоуправи и бројни други закони који одређују надлежности општине у појединим областима), који не прејудицира ни мале ни велике општине. Међутим, политичка клима у анализираном периоду била је врло склона стварању мањих општина. Треба, наиме, имати на уму да су предлагачи већине нових општина били мјесне заједнице или чланови државног парламента, а да се Влада у више наврата супростављала оснивању нових општина. Одређену подстицајну улогу у оснивању општина одиграо је интерпретацијом тзв. Програмских критеријума и Уставни суд Републике Словеније<sup>117</sup>.

Реформа је била покушај одвајања локалне самоуправе од државе, што је било позитивно, али је запала у другу крајност. **Превелика фрагментација у смислу великог броја малих локалних јединица слаби локалну самоуправу у односу на државу.** То је довело до **повећане централизације државе** која је требало да буде привремена, јер би даљи процес реформе локалне самоуправе слиједио принципе децентрализације и вратио неке надлежности у дјелокруг локалне самоуправе, што би се и десило оснивањем другог нивоа – покрајина. Процес се у суштинском, функционалном смислу, ту и зауставио, а наставило се уситњавање ЈЛС, што је постало и проблем и изговор држави за непроведену регионализацију. Стручна јавност у Словенији заговара смањење броја, како локалних јединица, тако и статистичких региона.

### III.3.2. Хрватска

Поред Републике Словеније и Хрватска је од 2013. чланица Европске уније. Хрватски парламент је Европску повељу о локалној самоуправи ратификовао у октобру 1997. године Законом о потврђивању Европске повеље.<sup>118</sup> Слиједећи препоруке Савјета Европе, Хрватски парламент је 2008. године ратификовао и преосталих 10 чланова Повеље.

Република Хрватска има површину од 88.073 km<sup>2</sup> од чега копну припада 56.594 km<sup>2</sup> и морске обале 6.278 km<sup>2</sup>.<sup>119</sup> Процјена за 2018. указује да Хрватска има 4.087.843 становника. Уставом Републике Хрватске прописано је да је државна власт успостављена по начелу диобе на законодавну, извршну и судску, а ограничена је Уставом загарантованим правом грађанима на локалну и подручну (регионалну) самоуправу (Promjena Ustava Republike Hrvatske, broj 28/2001, članak 4).

<sup>117</sup> Без обзира на чињеницу да одређени приједлози за оснивање нових општина нису испуњавали све законом дефинисане услове, Уставни суд је пресудио да ће те услове испунити у будућности. Међутим, то се у пракси није десило.

<sup>118</sup> Zakon о потврђивању Европске повеље (Narodne novine – Међународни уговори, br. 14/97)

<sup>119</sup> <http://www.dzs.hr> – службена веб страница хрватског Државног завода за статистику, преузето 8.11.2017. године





Слика 4. Територијална организација Хрватских жупанија и ЈЛС  
Извор: [www.mapsof.net](http://www.mapsof.net) обрада аутора

Државни завод за статистику одредио је Националну класификацију просторних јединица за статистику (2007)<sup>120</sup> као статистички стандард који се користи за прикупљање, уписивање, обраду, анализу и кориштење података регионалне статистике према нивоима просторне подјеле Републике Хрватске. Подјела има за циљ да се постигне класификација која ће бити квалитетнија и примјеренија статистичка основа за учинковито вођење регионалне развојне политике, социо-економске анализе и за постизање циљева социјалне и економске кохезије. Националном класификацијом успостављају се просторне јединице за статистику 1, 2. и 3. нивоа према којима се државна територија дијели за потребе регионалне статистике. Просторном јединицом за статистику 1. нивоа одређена је Република Хрватска, просторне јединице 2. нивоа чине три неадминистративне јединице (законом нису предвиђене) настале груписањем жупанија (Сјеверозападна, Средишња и Источна (Панонска) Хрватска и Јадранска Хрватска) док просторне јединице 3. нивоа представљају данас постојећих 20 жупанија и Град Загреб као двадесет прва жупанија. Жупаније се међусобно разликују и по броју становника и по величини, тако да је жупанија с најмањим бројем становника Личко-сењска (48.184), а док је највећа Сплитско-далматинска (448.242), осим града Загреба (792.875) који се третира посебно.<sup>121</sup>

Табела 10. Класификација општина према броју становника

Број становника	Број општина	%
< 1.000	67	15,47
1.001 - 5.000	317	73,21
5.001 - 10.000	43	9,93
10.001 - 20.000	6	1,39
20.001 - 50.000	0	0,0
50.001 - 100.000	0	0,0
100.001 - 500.000	0	0,0
Укупно	433	100,00

Извор: Прорачун аутора на основу статистичких података Државног завода за статистику Хрватске (2018)

<sup>120</sup> Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku („Narodne novine“, broj 35/07).

<sup>121</sup> Ibid.

Преко двије трећине (87,76%) ЈЛС у Хрватској има мање од 5.000 становника, а чак 67 мање од 1.000 становника. Просјечан број становника у градовима је 17.529, а у општинама мање од 3.000 становника. Укупни је просјек пао са око 9.800 (попис 1991.) на 7.717, ако се урачуна и Град Загреб, односно на 6.300 без Загреба (попис 2011.). Када су у питању градови чак 48,41% њих има мање од 10.000 становника, што уједно представља основи критеријум за оснивање града. Најмања општина је Цивљање са свега 173 становника, а највећа Вишково са 14.445 становника.

*Табела 11. Класификација градова према броју становника*

Број становника	Број градова	%
<10.000	62	48,41
10.001 -20.000	36	28,57
20.001-30.000	10	9,52
30.001-40.000	3	2,38
40.001-50.000	5	4,76
50.001-60.000	3	2,38
60.001-70.000	1	0,79
70.001-80.000	1	0,79
80.001-90.000	0	0,79
90.001-100.00	0	0,00
>100.000	5	1,59
Укупно	126	100,00

*Извор: Прорачун аутора на основу статистичких података Државног завода за статистику Хрватске (2018)*

**Реформски процеси локалне самоуправе у Хрватској** имали су неколико фаза. Унутар законске регулативе могу се пратити кроз три различита периода: од 1992. до 2001. (полазни законски оквир); од 2001. до 2005. (почетак децентрализације); од 2005. до данас (наставак децентрализације и диференцирање дјелокруга) (Коргић, I., 2010). **Територијална реформа** се може посматрати кроз два периода: од 1992. до 1997. (први закон о новој територијалној подјели) и од 1997. до данас (корекције почетничких грешака, али и даље уситњавање територије) (Корјатич-Škrlec, N, 2008; 52). Успостављање садашњег система локалне самоуправе започело је 1992. године постављањем законодавног оквира те је систем успостављен 1993. године, ступањем на снагу закона којима се уређује територијална организација, самоуправно дјеловање, изборни систем и начин финансирања локалне самоуправе (Сврсисходност трошења буџетских средстава јединица локалне самоуправе, 2016). Измјенама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи (ЗЛП(Р)С) из 2005. године уведена је и категорија великих градова као посебних јединица локалне самоуправе.

Од 1993. године, број јединица локалне самоуправе је растао. **До ове појаве дошло је захваљујући флексибилном законодавном оквиру који није детаљније прописивао критеријуме за стицање статуса општине или града.** На тај начин омогућено је стварање нових јединица, поштујући жеље и захтјеве грађана за властитом јединицом локалне самоуправе и изјашњавања на референдуму.

У Хрватској је 1991. године било 105 локалних јединица, док је тај број у 2011. години износио 429 општина и 127 градова. До овако честих територијалних промјена долазило је управо због већ поменутог флексибилног законодавног оквира. Она данас има укупно 555 јединица локалне самоуправе и то: 428 општина (опћина), 127 градова те 20 јединица подручне (регионалне) самоуправе, односно жупанија. Град Загреб, као главни град, има

посебан статус града и жупаније, тако да је свеукупно 576 јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе.<sup>122</sup>

Закон о локалној самоуправи **не прецизира детаљне критеријуме о оснивању јединица локалне самоуправе што је један од разлога оваквог стања.**<sup>123</sup> Чланак 4. „Опћина је јединица локалне самоуправе која се оснива, у правилу, за подручје више насељених мјеста која представљају природну, господарску и друштвену цјелину, те која су повезана заједничким интересима становништва.“ Према чланку 5. „Град је јединица локалне самоуправе у којој је сједиште жупаније те свако мјесто које има више од 10.000 становника, а представља урбану, повијесну, природну, господарску и друштвену цјелину. У састав града као јединице локалне самоуправе могу бити укључена и приградска насеља која с градским насељем чине господарску и друштвену цјелину те су с њим повезана дневним миграцијским кретањима и свакодневним потребама становништва од локалног значења.“ Велики градови су јединице локалне самоуправе које су уједно привредна, финансијска, културна, здравствена, саобраћајна и научна средишта развоја ширег окружења и који имају више од 35.000 становника. ЗЛО(Р)С кроз чланке 19. и 19.а уређује питања самоуправног дјелокруга. Посебним законима којима се уређују поједине дјелатности из ставка 1. овога члана одређују се послови чије су обављање општине и градови дужни организовати те послови које могу обављати. ЈЛС у свом самоуправном дјелокругу обављају послове локалног значаја којима се непосредно остварују потребе грађана, а који нису Уставом или законом додијељени државним тијелима и то посебно послове који се односе на: уређење насеља и становање; просторно и урбанистичко планирање; комунално господарство; бригу о дјечи; социјалну скрб; примарну здравствену заштиту; одгој и основно образовање; култу, тјелесну култу и спорт; заштиту потрошача; заштиту и унапређење природног околиша; протупожарну и цивилну заштиту; промет на свом подручју; те остале послове у складу са посебним законима (прилог 4).

Хрватска је и даље у групи високо централизованих држава с већином особина типичних за унитарне земље према традицији континенталне Европе. То се уочава и из тога што су овлаштења за доношење јавних одлука углавном у рукама државе која је у највећој мјери одговорна за подмиривање јавних потреба, провођење и финансирање јавних функција. У укупном јавном сектору централна држава остварује већину јавних прихода и троши највећи дио јавних средстава. Као и у већини транзицијских земаља и у Хрватској је дошло до реафирмације институција и вриједности локалне самоуправе. Концепција локалне самоуправе која се темељила на комуналном систему замијењена је концептом управне и политичке децентрализације.

Тренд оснивања нових јединица локалне самоуправе заустављен у посљедњих неколико година. Тренутно стање у Хрватској је такво да она има велики број јединица локалне самоуправе које се разликују по величини мјереној бројем становника, као и по површини коју заузимају. Имајући у виду ограничења у фискалној способности, велике разлике у броју становника те недостатке у људским ресурсима у већини хрватских јединица локалне самоуправе, постојећа територијална организација не пружа добру основу за даљу системску децентрализацију и уједначавање стандарда услуга на локалном нивоу. Свему овоме треба додати и масовне миграције становништва у развијеније земље Европе. **Успјешно провођење даљег процеса децентрализације није могуће без значајне интервенције у**

<sup>122</sup> <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podru-regionalna-samouprava/842>, преузето 7.11. 2017. године.

<sup>123</sup> Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи проčiшћени текст закона, Народне новине бр. 33/01. 60/01. 129/05. 109/07. 125/08. 36/09. 36/09. 150/11. 144/12. 19/13. 137/15.

**територијалној организацији.** Промјене територијалне организације је такође сложена проблематика која се не може ријешити брзо, а за чије је рјешавање потребна политичка воља и консензус.<sup>124</sup> Сматра се да постојеће стање води до прекомјерног запошљавања у јавном сектору, слабљења административних капацитета те да утиче на висину расхода по становнику, што се најбоље може видјети на примјеру високих трошкова за функционисање административног апарата у малим ЈЛС. Све ово доводи и до значајног издвајања средстава из државног буџета за подршку малим и неефикасним локалним јединицама која би у рационалније организованом систему могла бити ефикасније искориштена. Ово се посебно односи на ниво жупанија и великих градова гдје расположива средства задовољавају постојеће потребе, али су недовољна за одрживо планирање и развој мреже социјалних, здравствених, образовних и културних установа те саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре.

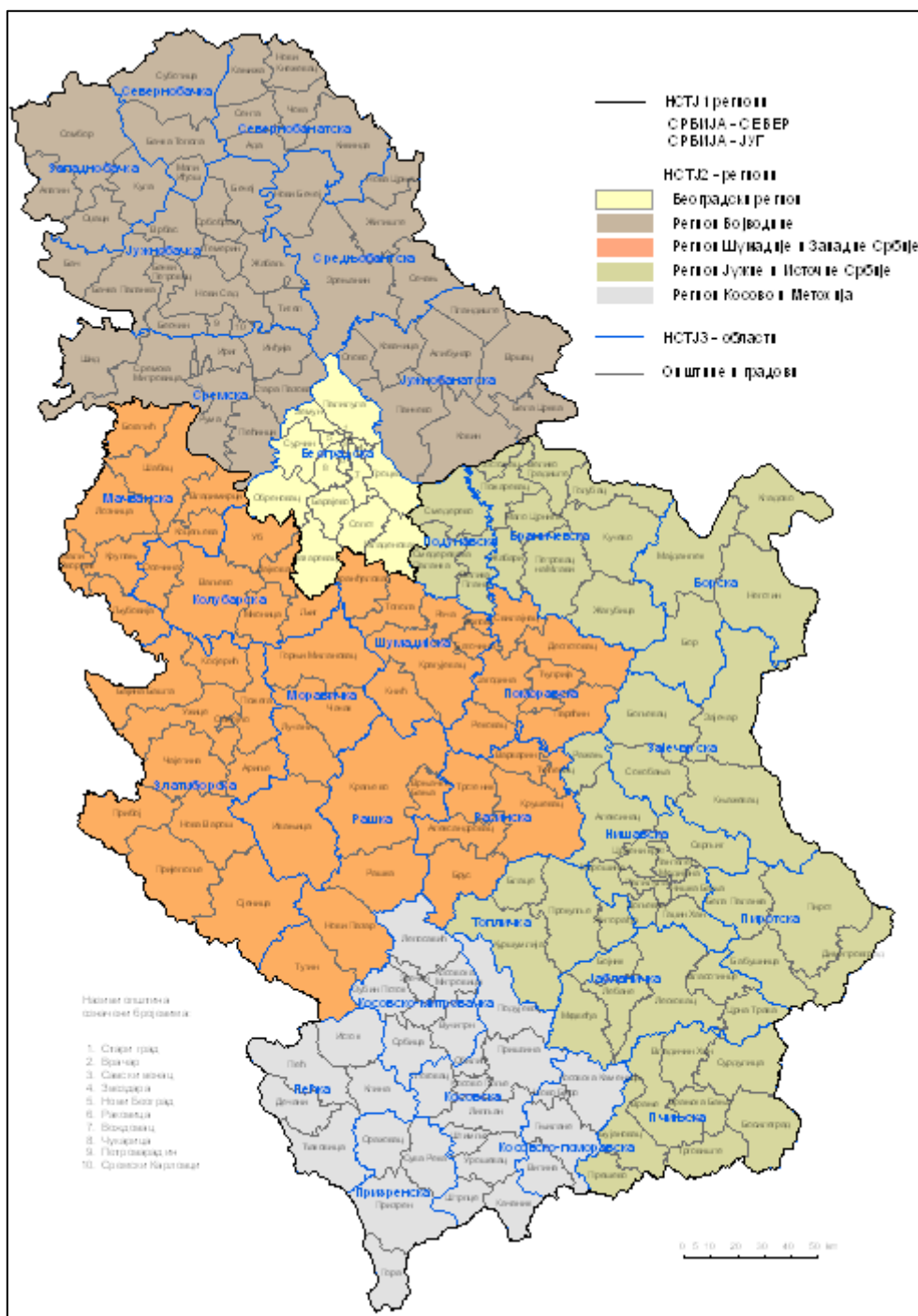
### Ш.3.3. Србија

Послије распада Југославије, Србија је задржала тренд мањег броја већих ЈЛС какве су створене током претходних 50 година функционисања комуналног система. Ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи (2007) Србија се, макар формално, прикључила државама које су се обавезале да ће своје законодавство ускладити са начелима ЕУ и започети процес суштинске децентрализације и демократизације власти. Иако су суштински закони који се тичу рада локалне самоуправе усвојени и највећим дијелом су у складу са европским законодавством, процес реформе локалне самоуправе се још увијек налази на самом почетку.

Површина Србије је 88.499 km<sup>2</sup>, а према задњој процјени из 2019. године има 6.963.764 становника. У Србији се издваја пет статистичких региона (Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија) (Општине и региони у Републици Србији, 2018) – који нису административно-територијалне јединице и немају правни субјективитет, као и тритериторијалне јединице – аутономне покрајине као облици територијалне аутономије, општине и градови као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа и град Београд као посебна територијална јединица (Закон о регионалном развоју, 2010). Град Београд има 17 градских општина које имају своје локалне органе власти са различитим ингеренцијама. Скупштина града Београда представља локални орган власти за све општине, с тим да је седам некадашњих приградских општина у другачијем положају у односу на десет централних.

---

<sup>124</sup> Јавна и стучна јавност се све више противи оваквом облику територијалне организације, називајући је нерационалном. Стварају се све већи притисци на Владу, због тога се кренуло са приједлозима који долазе из владиних кругова, да Хрватска добије нову територијалну организацију. На столу је и приједлог да се садашњих 20 жупанија и град Загреб замијене с пет или седам “великих” жупанија, које би се формирале око водећих регионалних средишта – Загреба, Вараждина, Осиека, Ријеке, Пуле, Задра и Сплита.



Слика 5. Општине и градови у Републици Србији по областима и регионима, 2018.

Извор: Општине и региони у Републици Србији; Републички завод за статистику Републике Србије, 2018.

Територијалне јединице у Србији су просјечне површине 508 km<sup>2</sup>, најмања је 3 km<sup>2</sup> (општина Врачар-Београд) а највећа 1.529 km<sup>2</sup> (Град Краљево). У њима живи у просјеку 40.923 становника, од најмање Црна Трава – 1.278 до највеће Нови Сад – 356.126 становника.<sup>125</sup> Разлике у броју становника између појединачних општина су огромне – од оних испод 10.000 до неких које имају преко 250.000 становника. Локална самоуправа у Србији је једноставна и монотипска. Тачније, све јединице локалне самоуправе, било да су општине

<sup>125</sup>Републички завод за статистику Републике Србије, Општине и региони у Републици Србији 2015., Београд 2018. године.

или градови, имају исти круг изворних надлежности без обзира на своју величину, територију, географски положај и сл.

*Табела 12. Класификација ЈЛС према броју становника (2018)*

Број становника	Број ЈЛС	%
< 1.000	0	0,00
1.001 - 5.000	2	0,59
5.001 - 10.000	15	8,88
10.001 - 20.000	57	34,91
20.001 - 50.000	53	29,59
50.001 - 100.000	26	14,20
100.001 - 500.000	20	11,83
Укупно	169	100,00

*Извор: Прорачун аутора на основу података Републичког завода за статистику\*Напомена: у обраду нису ушле јединице локалне самоуправе из региона Косова и Метохије због недостатка података*

Анализом система локалне самоуправе Србије долази се до закључка да, иако је у посљедњих 20 година дошло до значајних промјена, нису рађени дубљи захвати по питању територијалне организације ЈЛС. На подручју данашње Републике Србије 1991. године је било 190 општина од тога 114 у ужој Србији, 45 у Војводини и 31 на Косову, уз напомену да нису постојали градови.<sup>126</sup> Међутим, Србија се данас састоји од 150 општина и 29 градова са градом Београдом<sup>127</sup>. Економска развијеност представља и даље значајан ограничавајући фактор за успјешно функционисање локалне самоуправе (Логарушић, Д., 2016). Поред тога, и даље се инсистира на значајној улози државе<sup>128</sup>, с обзиром на то да највећи број јединица локалне самоуправе не може да ријеша питање функционисања (Логарушић, Д., 2016). Средњи ниво власти, испод државног нивоа, представљају аутономне покрајине Војводина<sup>129</sup> и Косово и Метохија<sup>130</sup> (под протекторатом УН), док остали дио такозване уже Србије нема тај облик организације простора. Наредни ниво су управни окрузи којих има 31 са Градом Београдом, а затим слиједе градови и општине. Карактеристично за локалну самоуправу у Републици Србији јесте величина њених општина и градова. Ове јединице су међу већима у Европи.

Деведесете године су, као и у већини других земаља у окружењу, донијеле изразиту централизацију власти када је падом социјалистичког самоуправног система дошло и до промјена у локалној самоуправи. На основу раније концепције, засноване на принципима тзв. комуналног система, општине су чиниле основну друштвено-политичку заједницу (Вучетић, Д., 2016). Закон о територијалној организацији Републике Србије из 1991. регулисао је и локалну самоуправу све до 1999. године када је донесен Закон о локалној самоуправи. Овај закон представљао је још један корак уназад јер је, између осталог, садржао и могућност увођења принудне управе у општинама и градовима Србије (Радичић, Д., 2016). Неке промјене и унапређења уочавају се тек након доношења Закона о локалној самоуправи 2002. године.<sup>131</sup> Овим законом је унапријеђен положај јединица локалне самоуправе у Србији, али само у општем контексту јер сâм закон не прави значајнију разлику између општина и

<sup>126</sup> Републички завод за статистику Републике Србије.

<sup>127</sup> Закон о измјенама и допунама закона о територијалној организацији Републике Србије. 2020. (Службени Гласник Србије, бр. 9/2020)

<sup>128</sup> Ова улога државе је потребна, на првом мјесту, ради стварања правног и привредног амбијента како би се остварило улагање у развој локалне самоуправе. Такође, неопходно је да држава кроз одређене пројекте сама подстиче и финансира развој локалне самоуправе (Логарушић, Д., 2016)

<sup>129</sup> Територију Аутономне покрајине Војводине чине територије 37 општина и 8 градова.

<sup>130</sup> Територију Аутономне покрајине Косово и Метохија чине територије укупно 29 општина и град Приштина.

<sup>131</sup> Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 9/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006



градова у Србији. Такође, смањен је јаз између централних и локалних органа власти што је и суштинско питање децентрализације и деконцентрације власти, али он још увијек постоји у корист централних органа (Џвијовић, М. Ж., 2013). Нема разлика у погледу изворног дјелокруга надлежности општина и градова (основна разлика је да се на територији града могу оснивати градске општине). У међувремену, од 2002. године, појединим законима пренијете су одређене надлежности са републичког на ниво локалне самоуправе, односно на општине и градове.

Према Закону, **општина** је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из оквира својих надлежности и која **има најмање 10.000 становника**.<sup>132</sup> Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Територија за коју се оснива општина представља природну и географску цјелину, економски повезан простор, који посједује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним мјестима са сејдиштем као гравитационим центром. Уставом Републике Србије из 2006. године одређује се положај јединица локалне самоуправе, надлежност општина, правни акти које доносе, органи, надзор над њеним радом и заштита. ЗЛС разрађује ове категорије те прописује обавезу републике односно територијалне аутономије да обезбједи средства јединици локалне самоуправе када извршава права и дужности из круга повјерених послова.<sup>133</sup> Новим Уставом Републике Србије који је донесен крајем 2006. године, створен је уставни основ за враћање одузете имовине јединицама локалне самоуправе у Србији, укључујући и градове. Међутим, овим Уставом пропуштена је шанса за разбијање поменутог монотипског система локалне самоуправе. Поређењем одредби ранијег и новог Устава уочава се да нова уставна рјешења нису донијела суштинске промјене по питању територијалне организације, што не значи да територијална реорганизација није неопходна (Вучетић, Д. 2012).

Активности на осавремењивању модела и мреже јединица локалне самоуправе и примјени стандарда Европске повеље о локалној самоуправи у Србији веома касне и на то се указује као на велики проблем и недостатак, како у унутрашњем функционисању система тако и у процесима регионалних интеграција. Србија је доста **централизована**<sup>134</sup>, како у организационом, тако и у финансијском смислу (Радичић, Д. 2016.), па је отуда неопходно извршити одговарајући степен њене децентрализације (Логарушић, Д. 2016).

Уставом је дефинисана подјела надлежности између различитих нивоа власти – државе, аутономних покрајина и локалне самоуправе<sup>135</sup>. У циљу избјегавања несугласица у вези са наведеним надлежностима, Устав предвиђа својом одредбом да се законом одређује која су то питања од републичког, покрајинског и локалног значаја (члан 177. став 2). Локална самоуправа Србије организована је као једностепена, а уставним одредбама је предвиђено да су јединице локалне самоуправе<sup>136</sup> општине, градови и град Београд<sup>137</sup>, док се територија и сједиште јединица локалне самоуправе одређују законом (чл. 188. ст. 2.). Закон прописује услове о оснивању и укидању општина (и градова) као основних јединица територијалне самоуправе. Градови се оснивају сагласно критеријумима који су предвиђени законом о

<sup>132</sup> Закона о локалној самоуправи, члан 18. став 1. и Закона о територијалној организацији Републике Србије, члан 11. став 1.

<sup>133</sup> Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007

<sup>134</sup> Централизација је карактеристика не само Републике Србије, него и свих балканских земаља.

<sup>135</sup> Чл. 177. ст. 1. Члан 20. Закона о локалној самоуправи детаљно наводи надлежности општине и има их 38 прецизно утврђених.

<sup>136</sup> Уставом Републике Србије из 2006. године (члан 176. ст. 2) предвиђено је да свака јединица локалне самоуправе има статус правног лица.

<sup>137</sup> Устава Републике Србије, члан 188. ст. 1..

уређивању локалне самоуправе, а њиховим статутима се, као највишим правним актима, одређује надлежност градова и предвиђа могућност образовања двије или више градских општина на територији једног града (Логарушић, Д., 2016). Исто се односи и на град Београд.

**Надлежности општине**, организоване су као двије основне групе, и то: **изворне и повјерене** (прилог 5). Изворне надлежности предвиђене су самим Уставом (чл. 190), а децидније су одређене путем Закона о локалној самоуправи. Органи општине су одговорни за спровођење ових послова а које извршавају у складу са законом. Србија, на државном нивоу, има могућност да ЈЛС повјери вршење одређених послова из своје надлежности. Поред државног нивоа то могу да ураде и аутономне покрајине својом сопственом одлуком. Република и покрајине дужне су да приликом повјеравања послова општинама обезбиједе потребна финансијска средства. Према подјели послова (надлежности) општине, разликују се и двије врсте прихода: **изворне и уступљене** (Логарушић, Д., 2016).

„Град је територијална јединица утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника“ (Закон о локалној самоуправи (члан 23. став 1), Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 17. став 1), поред тога могу постојати и изузеци када се овај статус даје и територијалним јединицама мањим од овог броја становника. Територија за коју се образује град представља природну географску цјелину, економски повезан простор који посједује изграђену комуникацију међу насељеним мјестима са сједиштем града као гравитационим центром (Милосављевић, Б., 2016). Међутим, **овако постављеним критеријумима могу се пронаћи мањкавости у погледу њихове децидности, што се односи и на критеријуме за општине**. Поставити их као критеријуме које је **могуће квантификовати и као такве измјерити и упоредити** (број становника, дужина путева, школе, амбуланте, поште, број радних мјеста итд).

### III.3.4. Сјеверна Македонија

Током протекле двије деценије Сјеверна Македонија је прошла кроз процес дубоких реформи које се суочавају са новим економским и политичким проблемима и изазовима. Европску повељу о локалној самоуправи ратификовала је 1997. године<sup>138</sup> и потписала је Додатни протокол Европске повеље о локалној самоуправи о праву учествовања у пословима локалне самоуправе (потписан у Утрехту 16. новембра 2009. године<sup>139</sup>). Усвајањем Европске повеље о локалној самоуправи, Република Македонија се обавезала за њену примјену и иста је постала саставни дио македонског законодавства.

Површина Сјеверне Мекедоније је 25.713 km<sup>2</sup>, а према посљедњој процјени из 2018. године има 2.077.132 становника.<sup>140</sup> Има једностепени и монотипски систем локалне самоуправе којег чине општине и град Скопље. Према Закону о територијалној организацији Републике Македоније издваја се 80 општина (од којих 10 припада граду Скопљу). Постоје разлике између општина чије је сједиште у граду и општина чије је сједиште у селу. Према наведеној подјели издвајају се 34 са сједиштем у граду (урбане општине) и 46 са сједиштем у селу (руралне општине). Питања регионалног развоја у Сјеверној Македонији нису правилно спроведена у периоду транзиције. На путу европских интеграција створено је осам

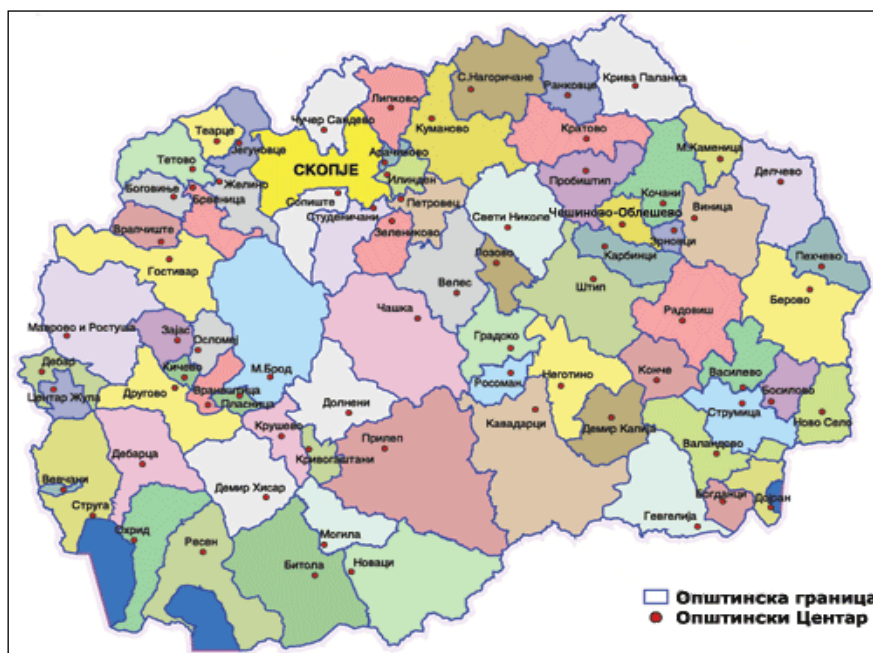
<sup>138</sup> Европска повелба за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр. 23/1997.

<sup>139</sup> Закон за ратификација на Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт (Службен весник на РМ бр. 130/2015).

<sup>140</sup> Државен завод за статистика Република Северна Македонија. <http://www.stat.gov.mk/>, преузето 12.9.2019. године.



статистичких<sup>141</sup>, а затим планских регија на нивоу НУТС3. Планска подручја очитују се огромном диспаритуром која представља велики изазов у политици уравнотеженог регионалног развоја. У протекле двије деценије доминира традиционални приступ одозго према доле према којем се главна регионална развојна одговорност обавља на националном нивоу. Овакав приступ не подстиче регионалне везе и узајамно преплитање и јачање ефеката регионалног развоја<sup>142</sup>. Средином 2007. године почео се примјењивати Закон о равномијерном регионалном развоју<sup>143</sup>, с којим треба да се избалансира неравномијерни регионални развој у Републици Македонији. Јединице локалне самоуправе и савјети за развој планских региона једни су од главних носилаца који имају могућност да утичу на политику за равномијерни регионални развој.



Слика 6. Јединице локалне самоуправе Републике Сјеверне Македоније  
Извор: Државен завод за статистика Република Сјеверна Македонија (2019)

Табела 13. Класификација ЈЛС према броју становника

Број становника	Број општина	%
< 1.000	0	0
1.001 - 5.000	14	17,5
5.001 - 10.000	16	20
10.001 - 20.000	19	23,75
20.001 - 50.000	16	20
50.001 - 100.000	14	17,5
100 001 - 500.000	1	1,25
<b>Укупно</b>	<b>80</b>	<b>100,00</b>

Извор: Прорачун аутора на основу статистичких података Државног завода за статистику Сјеверне Македоније (2018)

Сјеверна Македонија нема општина испод 1.000 становника, а малих општина између 1.000 и 5.000 становника има 17,5%. Највећи број општина је између 10.001–20.000 становника.

<sup>141</sup> Скопски регион је највећи по броју становника (622.750) и густини насељености (343,5 ст/км<sup>2</sup>), а Вардарски регион је најмањи по броју становника (152.742) и густини насељености (37,8 ст/км<sup>2</sup>). С тим да у протеклих пет година Скопски регион расте по броју становника, док у Вардарском региону забиљежен је пад броја становника. (Регион во Република Македонија, 2017)

<sup>142</sup> Стратегији за регионални развој Македоније 2009-2019 (Службени гласник, 2009).

<sup>143</sup> Закон за рамномерен регионален развој (Службен весник на РМ“ бр. 63/2007).

Према наведеним подацима, закључује се да Сјеверна Македонија има задовољавајућу територијалну организацију у којој преовладавају веће општине. Притом има само једну општину изнад 100.000 становника и то Куманово (105.484), а најмања општина по броју становника је Вранештица (1.322). Према површини, Прилеп је највећа општина и заузима површину од 1.194 km<sup>2</sup>, а најмања општина је Чаир са површином од 3,5 km<sup>2</sup>.

**Реформски процеси локалне самоуправе** у Сјеверној Македонији текли су у **неколико фаза**, с тим да су узроци били различити, кроз рад посматраће се са аспекта законске регулативе за локалну самоуправу и територијалних разграничења локалних власти. Прекретница у реформским процесима је 1991. година, како за остале републике, тако и за Македонију.

Са аспекта Законске регулативе локалних власти у Сјеверној Македонији могу се класификовати три периода и то: од 1991. до 1996. године, од 1996. до 2002. године и од 2002. године (Angelov, G. 2008; 130). Први период, 1991–1996, карактерише рад локалних власти Републике Македоније на темељу уставних одредаба из Устава Републике Македоније, чланови: 114, 115, 116 и 117. (донесен 1991. године). Односно, у овом периоду није постојао посебан закон о локалној самоуправи на чијем би темељу радиле локалне власти. Други период, 1996–2002, обиљежен је примјеном Закона о локалној самоуправи. Овим законом обухваћен је и град Скопље који је посебна јединица локалне самоуправе. Према наведеном закону одређене су надлежности за које су одговорне општине у земљи и то да законодавац разликује двије врсте надлежности: самосталне, у сарадњи са надлежним органима државне управе и надлежности које држава повјерава (делегира). У овој фази развоја локалне самоуправе уводи се и непосредни избор градоначелника општине и пропорционални избор одборника у општинском вијећу. Трећи период за локалне власти почиње јануара 2002. године када је у македонском парламенту донесен Закон о локалној самоуправи у Републици Македонији. Почетак усвајања овог закона уско је везан за усвајање Стратегије за реформу локалне самоуправе у Републици Македонији (1999. године). Стратегиом је оцијењено да локалне власти тренутним законским овлашћењима (Закон о локалној самоуправи из 1996. године) нису у могућности да одговоре на захтјеве грађана и надлежности које су предвиђене Уставом и оцијењен је као веома неповољан за локалне власти и грађане. Предложене су измјене и допуне постојећег закона које омогућавају већу финансијску самосталност локалних власти. Доношењем овог Закона требало је да започне процес децентрализације. Законом о локалној самоуправи<sup>144</sup> из 2002. године први пут је начлашено правило супсидијарности при креирању општинских надлежности.

Законом о локалној самоуправи (2002)<sup>145</sup> посвећено је цијело поглавље општинским надлежностима. Овај закон третира **двје категорије надлежности локалних власти** и то: **изворне и делегиране**<sup>146</sup> (Јоцић, С., 2015). Изворне надлежности су: урбанистичко (урбано и

<sup>144</sup> За положај локалне самоуправе релевантни су и Закон о финансирању јединица локалне самоуправе и Закон о територијалној организацији јединица локалне самоуправе из 2004. године. Законом о финансирању обезбјеђена је већа финансијска самосталност општина, фискална децентрализација те стабилнији и транспарентнији систем дотација (ненамјенских и намјенских, као и уступљених прихода). Повећан је број изворних прихода (пореза, такси, надокнада, прихода од имовине и сл.) и омогућено је њихово самостално администрање (Голић, Д., 2013).

<sup>145</sup> Закон за ратификацију на Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт (Службен весник на РМ бр. 130/2015)

<sup>146</sup> Делегирана надлежност (члан 23): (1) Орган државне управе може делегирати извршење одређених активности из своје надлежности градоначелнику, у складу са законом. (2) У случајевима из става (1) овог члана средства за предвиђање буџета Републике Македоније преносе се на извршење тих радова. (3) Начин обављања послова из става (1) овог члана може се прилагодити локалним условима, у складу са стандардима утврђеним законом. (4) Орган државне управе из става (1) овог члана је супсидијарно одговоран за извршење делегираних радова.

рурално) планирање; заштита животне средине, природе; локални економски развој; комунална дјелатност; култура; спорт и рекреација; социјална заштита и заштита дјеце; образовање; здравствена заштита; заштита и спашавање грађана и имовине у случају ратних разарања, природних и других катастрофа; противпожарна заштита; надзор над вршењем послова из њене надлежности; други послови одређени законом (Закон за локалната самоуправа, 2002, член 22). Овим законом се проширују надлежности општина у више сфера, а првенствено у: локалном економском развоју, образовању, примарној здравственој заштити, социјалној заштити, култури, спорту, заштити животне средине и противпожарној заштити. Први пут се локалним властима дају одређене ингеренције у безбједносном систему, а прије свега у избору командира полицијске станице (Голић, Д., 2013; 292).

Локална самоуправа у Сјеверној Македонији је прошла кроз три периода гледано са аспекта **територијалне организације** и то: 1990–1996, 1996–2005. и после 2005. године (Kreci, V., Ymeri, B., 2010<sup>147</sup>). Током првог периода, након осамостаљења, постојале су 34 општине и као посебна јединица локалне самоуправе град Скопље. Просјечна величина општина по броју становника износила је око 60.000 становника, а просјечна величина општине по територији је била око 735 km<sup>2</sup>. Надлежности свих 35 општина су биле једнаке, осим надлежности града Скопља и пет скопских општина.

Други период карактерише доношење првог Закона о територијалној подјели Републике Македоније те су дефинисана подручја јединица локалне самоуправе. Након усвајања овог Закона створене су 123 општине и као посебна јединица локалне самоуправе град Скопље. Унутар новонастале територијале организације просјечна величина македонске општине је 16.443 становника и повшином од 209 km<sup>2</sup>. Стварањем великог броја руралних општина очекивало се да ће тродеценијски период непостојања руралних општина завршити и да ће се дати могућност овим заједницама да се по квалитету живљења приближе урбаним општинама. Међутим, новонастала територијална подјела није остварила очекивања грађана, као ни очекивања локалних власти. Македонија је и даље била веома централизована, како са аспекта надлежности, тако и са аспекта фискалних капацитета општина. У периоду од 2002. до 2005. године извршена је територијална реформа локалне самоуправе. Дошло је до смањена броја ЈЛС са 124 на 84 и Град Скопље (подјелен је на 10 градских општина), као одговор на рјешавање проблема предвиђених Охридским споразумом<sup>148</sup> из 2002. године. Посљедица територијалне реорганизације је повећање просјечне величине општина са територијалног аспекта и демографског (број становника). Просјечна величина територије повећала се са 209 km<sup>2</sup> на 306 km<sup>2</sup>, а број становника са 16.443 на 24.078.

Трећи период територијалне организације почиње марта 2005. када су, завршетком локалних избора март/април 2005. године, формиране 84 општине и као посебна јединица локалне самоуправе град Скопље. Посљедња промјена десила се 2013. године када су општине Вранештица, Другово, Зајас и Осломеј придружене општини Кичево. Битно је нагласити да се овај пут, за разлику од периода из друге фазе, прије него што ће бити усвојен Закон о територијалној организацији јединица локалне самоуправе у македонском парламенту, организовано 40 локалних референдума и национални референдум о територијалној организацији. Јединице локалне самоуправе које су биле укинуте (преко 40 општина)

<sup>147</sup> Kreci, V., Ymeri, B. (2010). The Impact of Territorial Re-Organisational Policy Interventions in the Republic of Macedonia. Local Government Studies. Volume 36. Issue 2: Territorial Reform and Consolidation in Europe. <https://doi.org/10.1080/03003930903560646>

<sup>148</sup> Охридски-рамковни договор, потписан у августу 2001. године, предвиђао је висок степен децентрализације, који се преточио у уставне амандмане и промјене Устава Републике Македоније, усвојене од стране Скупштине Републике Македоније, новембра 2001. године. Операционализација уставних амандмана реализовала се доношењем другог Закона о локалној самоуправи у току јануара 2002. године. Више о овој теми може се пронаћи на [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk).

већином су припојене осталим, а од двије-три руралне општине створена једна већа, такође рурална. Куриозитет је то што, док су се у унутрашњости Републике Македоније укидале општине, на територији града Скопља створене су двије сасвим нове (10 градских општина).

Законом о територијалној организацији<sup>149</sup> даје се јасна дефиниција шта је град за македонске прилике који каже: „Град је насељено мјесто које има више од 3.000 становника, има развијену структуру дјелатности, а више од 51% запослених је ван примарних дјелатности. Има изграђену урбану физиономију са зонама за становање, привреду, рекреацију и јавно зеленило, трг, изграђени систем улица, комуналне службе и представља функционално средиште насељених мјеста у окружењу.“ Законом о локалној самоуправи, цијело поглавље (чланови 16, 17, 18 и 19) посвећено је питању оснивања општина и подручја општина. **Наведени критеријуми нису довољно јасни и децидно наведени, тако да не дају јасну слику о критеријумима за територијално разграничење.** Управо, услед овако опште постављених критеријума, који омогућавају субјективно њихово тумачење, леже замке по питању будуће ефикасне и ефективне територијалне организације.

Период промјена са аспекта законске регулативе за локалну самоуправу и територијалних разграничења локалних власти, паралелно је био праћен и са аспекта финансирања. У току 2004. године донесен је Закон о финансирању јединица локалне самоуправе, његовом примјеном започела је такозвана прва фаза фискалне децентрализације. У 2005. донесени су закони који су побољшали финансијски систем јединица локалне самоуправе. Законом о финансирању јединица локалне самоуправе уређени су на један системски начин извори финансирања и органи надлежни за финансијски систем локалне самоуправе.

Према Закону о локалној самоуправи, **све јединице локалне самоуправе су једнаке и имају иста права и обавезе.** Град Скопље и општине које постоје на његовој територији разграничавају надлежности међу собом. Међутим, у пракси стање је другачије, **односно степен извршавања надлежности предвиђених Законом о локалној самоуправи је различит од општине до општине.** Градске, уједно и веће општине, су у могућности да извршавају надлежности које су им законом предвиђене. Док са друге стране, руралне општине, због мањка капацитета (непостојања институција које би обављале ове надлежности и недостатка финансијских средстава за њихово обављање), нису у могућности да извршавају надлежности предвиђене законом.<sup>150</sup> **Начин како да се превазиђу настали проблеми, Македонија је пронашла у спровођењу процеса међуопштинске сарадње, и то унутар више области као користан начин извршавања предвиђених надлежности локалних власти** (Голић, Д. 2013). Међуопштинска сарадња<sup>151</sup> посебно се примјењивала од стране малих и руралних општина, које немају довољно финансијских и људских ресурса за извршавање свих законских надлежности ([прилог 6](#)).

Сјеверна Македонија је једина земља бивше Југославије која је од момента осамостаљења спроводила реформе у погледу граница општина (мада тешко ју је класификовати као

<sup>149</sup> Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, консолидиран текст („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008 и 149/2014).

<sup>150</sup> У приградским и сеоским општинама, надлежности које оне нису у могућности да извршавају, првенствено се односе на: средње образовање, дјечије вртиће, домове за старе особе и противпожарну заштиту. Наведене услуге најчешће извршавају општине које су им најближе.

<sup>151</sup> „Закон о међуопштинској сарадњи из 2009. године пружа могућност остваривања неколико облика међуопштинске сарадње: заједничка радна тијела и комисије, заједничка административна тијела, заједничка јавна предузећа, заједничке јавне институције и вршење одређених функција од стране једне општине у име других општина. Међуопштинска сарадња се успоставља ради пружања заједничких услуга, заједничке администрације, или планирања и координације заједничких активности и на пољу регионалног развоја (стратешко планирање за статистичке регионе), подршке локалној управи ради развоја и одговора на недостатке организационе природе на локалном нивоу“ (Голић, Д., 2013; 118).

типичну територијалну реформу). Сам процес амалгамације био је последица рјешавања проблема претходне фрагментације која је била подстакнута већином због етничке политике. **Званични циљеви реформе били су повећање финансијског потенцијала локалних самоуправа и повећање њиховог капацитета за пружање више услужних функција.** Међутим, етничка политика била је у позадини читавог реформског процеса. Поред економске рационалности, развијен је осјећај политичке прагматичности, односно допустило се да политика надвлада у овој релацији, то су захтијевали врло компликовани и понекад врло затегнути односи између етничких заједница у Сјеверној Македонији. Територијална подјела је извршена вољом државне власти и уз противљење грађана, што убудуће би могло утицати на њену трајности и прихваћеност у народу.

#### **III.4. Међуопштинска сарадња и искуства земаља у региону**

Први и основни услов за успостављање ефикасне међуопштинске сарадње (МОС) представља постојање **јасно дефинисаног заједничког интереса ЈЛС за ступање у процесе међуопштинске сарадње** (Голић, Д., 2013). Она се базира на чињеници да је од суштинског значаја како одговорити растућим и све комплекснијим друштвеним захтјевима и потребама становништва, притом имајући у виду бројне изазове са којима се суочава и потребу за стварањем ефикасног модерног друштва (Municipal Cooperation, 2014)<sup>152</sup>. Разлози за успостављање и унапређење МОС су бројни: **пружање услуга грађанима у локалним јединицама које нису у могућности да самостално обезбиједи вршење услуга (а које су им по закону прописане); ефикасније функционисање локалне администрације, ефикасније, ефективније и економичније давање услуга грађанима, успостављање рационалног и просторно-функционалног система, рационално коришћење трансфера са државног нивоа, уштеда у буџету, размјена знања и искустава, привлачење инвестиција и слично.**

Већина ЈЛС бира међуопштинску сарадњу да би унаприједила надлокалну координацију, али такође и остварила економију обима у оквиру својих услуга (Swiss Agency for Development and Cooperation, 2017)<sup>153</sup>. МОС у пракси је теже спроводив, а за то постоје и **бројне препреке**. Једна од идентификованих препрека која се често наводи јесте **недостатак повјерења**. Повјерење се првенствено заснива на поузданим партнерским односима који су од суштинског значаја када је у питању сарадња са другим јединицама. Често повјерење може бити нарушено због мишљења појединаца, евентуалних неспоразума у прошлости, страха од искориштавања од стране друге јединица и слично. Начин да би се ова препрека превазишла јесте **инсистирање на уговорним односима и вођење добро припремљених и директних преговора**. Идентитет је један од значајних фактора, тј. страх од губљења идентитета. Поједине локане самоуправе сматрају да кроз процес МОС губе јединственост и идентитет по коме су препознатљиве утапајући се у шире кружење. Оно што се идентификује као препрека јесте **невољност мањих локалних јединица на улазак у МОС-** у због увјерења мањих локалних самоуправа да веће градске општине имају увијек веће користи од сарадње у односу на остале локалне самоуправе. Оваква врста препреке може се превазићи уколико мања локална јединица улази у неки облик иницијативе за успостављање МОС, односно треба инсистирати на партнерским односима базираним на једнакости без обзира на њену величину као и на активном учешћу у формулисању активности

<sup>152</sup> Municipal Cooperation (2014). Inter-municipal cooperation. Преузето са: [http://www.municipal-cooperation .org/](http://www.municipal-cooperation.org/), дана 20.9. 2019.

<sup>153</sup> Swiss Agency for Development and Cooperation (2017). Dobro upravljanje na lokalnom nivou. Iskustvo iz Švajcarske. Priručnik. Bern.

које треба спроводити кроз међуопштинску сарадњу (Голић, Д., 2013). Сљедећа препрека јесте **страх од губитка надлежности/контроле** у појединим областима. Ступањем у процес међуопштинске сарадње у форми сталних тијела међуопштинске сарадње и преношењем одређених надлежности за вршење јавних услуга неминовно се јавља страх од губитка контроле над надлежностима које им припадају (Avlijaš, S., Knežević, I. 2010). Поред тога, препрека која се посебно односи на мале и неразвијене јединице је **кадровски дефицит и мањак капацитета**, за покретање и спровођење међуопштинске сарадње. **Унапрјеђење кадровских капацитета унутар ЈЛС** представља један од водећих услова за **успјешну реализацију међуопштинске сарадње**. Управо уз све наведене облике заштите, у оваквим случајевима локалне јединице могу имати користи уколико се удруже са развијенијим и већим.

МОС је пут којим се подиже „квалитет јавних услуга на ниво стандарда ЕУ. Утицај овог фактора видљив је у међуопштинском повезивању у Немачкој, Холандији, Португалу, Финској, али и у земљама које су прошле процес транзиције. **Европска структурална политика све више охрабрује међуопштинску сарадњу под принципом партнерства који имплицира и сарадњу између субнационалних власти и приватних субјеката у имплементацији регионалне развојне политике**“ (Golić, D., 2014; 280).

У већини европских земаља од нужног предуслова за успостављање МОС било је обезбјеђивање **спољних подстицаја**. Уобичајена пракса стимулисања развоја међуопштинске сарадње у европским земљама заснива се на два инструмента и то: **пружање финансијске подршке и дефинисање законодавног оквира** који подстичу локалне јединице да сарађују на добровољној основи у обављању послова који спадају у домен локалне самоуправе (Голић, Д., 2013). **Регулисање конкретних облика МОС препуштено је свакој земљи понаособ. Различите земље спроводе међуопштинску сарадњу на себи својствен начин, а да ни једна земаља не нуди посебан модел, јер природа партнерства зависи од историје локалне самоуправе, законског и економског аспекта сваке поједине државе.**

На примјеру Француске и Шпаније разлог за раширену културу сарадње локалних јединица лежи у њиховој бројности, малом капацитету те захтјевности послова и услуга које се очекују од локалне самоуправе. Француска с преко 36.000 локалних јединица те Шпанија с преко 8.000, готово су по природи ствари упућене на развој међуопштинске сарадње. Чак 760 француских локалних самоуправа нема нити једног властитог запосленика, а више од 30.000 има мање од пет запослених (Korčić, I., 2015). Постојећа територијална организација условила је међуопштинску сарадњу између мањих и већих и снажнијих локалних јединица, као важно рјешење за проблем малог капацитета огромне већине француских и шпанских јединица. Постоје и примјери гдје се, због стварања **складнијег управног апарата, односно обезбјеђења одређене прегледности, контроле и одговорности**, са вишег нивоа успостављају функционалне територијалне цјелине базиране на **одређеним критеријумима** у оквиру којих долази до међуопштинског повезивања (примјер Шведске, Холандије, Белгије, Француске, Финске) (Комшић, Ј., 2007).

Искуства по питању међуопштинске сарадње у источним земљама (Јерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија, Украјина и Бјелорусија<sup>154</sup>) показују да она **није заживјела у довољној мјери** иако представља одговарајуће рјешење за консолидацију локалних институција у овим земљама. Општи разлог томе лежи у потешкоћама јачања, развоја и модернизације система локалне самоуправе у цјелини (Еurope Union, Council of Europe, 2015). Постоје потешкоће у

---

<sup>154</sup> Искуства ових земаља могу бити поучна за Републику Српску с обзиром на то да су то земље које су настале распадом социјалистичког система.

системском односу између територије и осталих пресудних компоненти локалне самоуправе: **надлежности и ресурса** (финансијских и људских). У свим наведеним земљама постоји значајан број ЈЛС које имају: малу територију, мали број становништва, недовољно ресурса, ограничене надлежности и немогућност спровођења свих законских овлашћења.

Упоредне праксе како **источних земаља тако и осталих земаља Европе** показују да постоје само два начина у рјешавању нерационалне локалне самоуправе: **удруживање локалних самоуправа у међуопштински ентитет да би сарађивале на одређеним функцијама или активностима и спајањем да би се створила већа**. Међутим, **политички застој** по питању успостављања рационалне територијалне организације, углавном је последица неспособности да се донесе коначна одлука: **МОС или удруживање**. Удруживање, што је учињено у многим западноевропским земљама, показало се као логично рјешење, али захтијева значајне промјене и одмах изазива снажно противљење локалних политичара, становништва и националних политичких партија (Hertzeg, R. Strazburg, 2015)<sup>155</sup>. **Није риједак случај да МОС претходи консолидацији система ЈЛС** (скандинавске земље, Њемачка, Летонија).

Јерменија<sup>156</sup>, Украјина<sup>157</sup>, Грузија<sup>158</sup> и Молдавија<sup>159</sup> су учиниле помак по овом питању али и даље у недовољној мјери, док Азербејџан и Бјелорусија нису направиле значајније резултате. Међуопштинска сарадња у овим земљама подржана је од стране Европске уније која је финансира, а суфинансира и спроводи Савјет Европе кроз програм „Јачање институционалних оквира локалне управе“ (Europe Union, Council of Europe, 2017).

Код промовисања и спровођења МОС дефинисале су се и **главне препреке** у ових шест земаља које је потребно ријешити: **непотпуна законска регулатива** (законски акти нису прецизно дефинисани или нису донесени (Азербејџан и Бјелорусија); **нису донесене националне стратегије и нема организоване подршке заједницама** које учествују у кооперативним акцијама; **стечена искуства у појединим локалним јединицама** (уз подршку UNDP-а, GIZ-а, USAID-а, Swiss Fond) **од стране влада ових земаља нису пренијете на остале јединице што успорава развој политике МОС и недостатак националне политике за финансирање** инвестиција од стране локалних самоуправа. Поред тога, уочавају се и **структуралне препреке: недовољна снага (компетенција)** – једини начини да се прошире компетенције јесте повећањем величине јединице и ресурса или улажењем у МОС. Сарадња може да се развија само ако постоји постојана воља централних власти али и локалних власти да проширују спектар овлашћења (надлежности) и ресурса општина. **Недостатак финансијских ресурса** – искуство западноевропских земаља показује да је МОС постала популарна када су држава или други органи локалне управе (Француска, Италија) дали посебна средства за развој одређених услуга и на тај начин подстакли сарадњу. У наведеним земљама подршку су пружили страни донатори. **Додатна финансијска средства била су стимулатива за развој сарадње**. Међутим, уколико централне власти немају новца или га не усмјеравају за подршку иницијативама МОС-а,

<sup>155</sup> Europe Union, Council of Europe. (2015). IMC – Mapping the obstacles to inter-municipal cooperation in Eastern partnership countries. Autor: Hertzeg, R. Strazburg.

<sup>156</sup> Има дјелимично донесен закон о МОС и скромна искуства у пар општина Јерменија је 2016. донијела закон о удруживању а 2017. јерменске власти су предложиле спајање 328 заједница у целој земљи и формирање њих 34 (Yerevan, J., 2017). Пружен је велики отпор становништва, посебно у пограничним селима, тако да је овај процес још у току.

<sup>157</sup> Украјина је највише поодмакла са МОС: створен је посебан фонд, донешен нови закон, агенције доносе законску и техничку подршку итд.

<sup>158</sup> Грузија биљежи резултате по питању међуопштинске сарадње посебно на пољу управљања чврстим отпадом.

<sup>159</sup> Молдавија оклијева између МОС и агломерације. У погледу МОС има одређеног успјеха захваљујући НВО и УНДП-ју. Потребно је донијети законску регулативу и дефинисати финансирање.



мале су шансе да ће се она и реализовати. **Недостатак људских ресурса** – представља једну од снажних препрека. Мале ЈЛС имају мањи број запослених са ниским платама и недовољним професионалним експертизама. Такво особље није у могућности да покрене пројекте МОС и пронађу потребна средства. Мотивација је на ниском нивоу (бојазан од додатног оптерећења и ризика за губитак радног мјеста). Именовање нових запослених често није прихватљиво рјешење (проналажење нових упосленика или ангажовање постојећих може да представља проблем уколико запослени морају да посједују посебне професионалне компетенције у техничким, менаџерским или другим областима). **Сличне проблеме наведене земље су превазилазиле додатним обукама постојећег особља, повећањем плата и привлачењем квалификованих запосленика** (Europe Union, Council of Europe, 2015).

Данска је, усљед потребе да има финансијски јаке и самосталне јединице локалне самоуправе које могу да финансирају економски захтјевне подручне службе из сопствених прихода, **спровела поступак укрупњавања територије својих основних и потенцираних јединица и повећала њихову популацију**. Постојеће локалне самоуправе биле су просторно, економски, демографски и управно премалене. Административна подјела Данске била је у надлежности централних државних органа, они се нису одлучили за успостављање нове мапе ЈЛС брзо и напречац. **Територијалној реформи приступило се постепено и плански**, уз поштовање свих детаља демократске процедуре, како се у територијаној прекомпозицији земље нико не би нашао повријеђен или оштећен (Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. 2018).<sup>160</sup>

**Имплементација процеса реформе** је имала иницијалну фазу "добровољних" амалгамација локалних јединица, била је заснована на **међуопштинској сарадњи**. Мање локалне јединице (испод 20.000 становника) биле су обавезне да сарађују са другим или се придружују међуопштинској структурној сарадњи које подразумевају најмање 30.000 становника. **Процес је започео међуопштинским преговорима**, а у јануару 2005. године, само четири од 271 јединице нису нашле рјешења како да испуне захтјев од најмање 30.000 становника (The Danish Local Government System, 2009). Влада је преко својих кадрова радила са преостале четири јединице како би се дошло до жељених резултата. Све у свему, нова мапа ЈЛС креирана је прилично брзо, у највећем броју случајева, **уз подршку централне власти у погледу интервенција и подстицаја** (Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., 2017).

Најзаступљеније врсте организационих облика сарадње на подручју Данске по питању МОС су **сталне организације и уговорена сарадња** (Голић, Д. 2013). Данске ЈЛС имају шири обим надлежности када су у питању друштвене дјелатности и управо на том пољу настаје највећи број међуопштинских организација, посебно у рјешавању питања из дјелокруга социјалне и здравствене заштите.

Словенија располаже са малим локалним самоуправама, а нема средњи ниво територијалне организације (регионалног карактера). Територијална фрагментација на локалном нивоу праћена је порастом међуопштинске сарадње уз одређена ограничења. **Нова национална стратегија развоја локалне самоуправе (2016)**, нагласила је **неопходност промовисања сарадње међу локалним јединицама, па чак и потенцијалних спајања, не само да би се осигурала економичност, већ и повећао њихов капацитет за обављање различитих развојних задатака** (Pevcin, P. 2018). „Локалне самоуправе у Словенији имају право да **оснивају заједничке органе, организације, службе, могу да се удружују у савезе ради вршења послова од заједничког интереса или од интереса за ширу територију**.

<sup>160</sup> Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660



Статутарно право локалних самоуправа уређује поступак успостављања сарадње и статус заједничких организационих облика. Интегрисани облици имају положај једнак положају локалних самоуправа, односно њихових органа или служби према државним органима“ (Голић, Д. 2013; 118-119). Словенија примјењује **принцип унакрсног финансирања међуопштинске сарадње** од стране државе и ЈЛС путем чега се може извршити неутрализација мањка сопствених средстава.

Највећи дио сарадње између ЈЛС заснован је на одредбама Закона о локалној самоуправи. Словенско законодавство предвиђа неколико облика МОС: стварање 1) јавних агенција, фондова, завода, предузећа и институција, 2) заједничких општинских управних тијела која обављају појединачне задатке који се односе на општинску управу, 3) заједничких тијела за остваривање права општина на оснивање заједничких јавних завода или предузећа, 4) заједничка тијела за правну заштиту општина и правних лица која оснивају општине пред судовима или другим државним органима, 5) интересне групе за заједничко управљање и извршавање појединачних административних задатака и спровођење заједничких развојних и инвестиционих програма и 6) организације које представљају и врше локалну самоуправу и координирају и обезбјеђују заједничке интересе (Rakar, I., Tičar, B. Klun, M. 2015)<sup>161</sup>. Најчешће у пракси су стварање јавних (комуналних) предузећа која су обично стубови носиоци комуналних инфраструктурних система (наслијеђени из прошлог система), заједничка су имовина више локалних јединица (најчешће су у питању оне које су некада чиниле једну локалну самоуправу) које њима заједнички управљају преко својих представника у надзорним органима тих предузећа. Овакав облик сарадње допринио је одржавању одговарајућег нивоа квалитета и ефикасности у вршењу јавних служби. Локалне јединице које су се одлучиле за издвајање и започињање самосталног правног живота (формирале су своја посебна јавна предузећа и комуналне системе) данас се суочавају са проблемима усљед недостатка одговарајућих финансијских средстава и стручних кадрова.

Проширење заједничких активности и сарадње међу локалним јединицама повећало се после 2007. године, а крајњи исход овог процеса је да у 2017. години постоје 52 таква тијела, а 202 јединице учествују у бар једном таквом тијелу (Ministry of Public Administration Slovenia, 2018). Повећање количине сарадње практично се преклапа с почетком економске кризе што је у случају Словеније било попраћено знатним фискалним турбуленцијама. **Главни фактори покретања ових иницијатива односе се на достизање већих економских резултата, способност спровођења одређених додатних задатака, недостатак људских ресурса и потражњу за повећањем ефикасности рада** (Pevcin, P. 2018). Већина заједничких органа ЈЛС обавља послове који се односе на администрацију и инспекцијске послове, информационе и комуникационе технологије и рачуноводствене услуге, јавне набавке и правне послове (Ministry of Public Administration Slovenia, 2018) док постоји ограничен фокус на сарадњи за пружање економских и социјалних локалних јавних услуга или осигурање локалних активности економског развоја. Држава овакву праксу потпомаже одговарајућим финансијским средствима што јој иде у прилог. Органима централне власти је нарочито стало да се оснивају овакви органи за вршење управних и стручних задатака с обзиром на то да се показало како мале ЈЛС немају довољно управних капацитета да их самостално обављају.

**Хрватска** је функционисање великог броја општина олакшала постојањем градова као посебне врсте самоуправних јединица и увођењем средњег нивоа власти (жупанија) који није самоуправни али помаже координацију и извршавање неких од управних надлежности (Сврсисходност трошења буџетских средстава јединица локалне самоуправе, 2016). Основни

---

<sup>161</sup> Rakar, I., Tičar, B. Klun, M. (2015). Inter-Municipal Cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. Article in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*.

правни оквир за сарадњу хрватских локалних јединица утврђује Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи (ЗОЛПРС). Његове одредбе сарадњу не уређују детаљно, већ је то препуштено посебним законима којима се уређује начин обављања послова из самоуправног дјелокруга. ЗОЛПРС-ом су установљена два подручја допуштене сарадње: **сарадња при обављању послова из самоуправног дјелокруга локалних јединица и сарадња ради промовисања и остваривања заједничких интереса**. Сарадњу ради остварења заједничких интереса локалне јединице могу остварити оснивањем удружења. Законом о комуналном господарству<sup>162</sup>, прописано је да обављање комуналних дјелатности могу заједнички организовати више јединица локалне самоуправе на један од начина које Закон допушта (нпр. заједничким оснивањем трговачког друштва или јавне установе, закључењем уговора којим се властитом погону једне локалне јединице даје овлашћење да комуналне дјелатности обавља на подручју друге или других локалних јединица, закључењем уговора о концесији или уговора о овјеравању комуналних послова, чланак 4. ставка 2.). Јединица локалне самоуправе која није у могућности самостално осигурати обављање комуналних дјелатности, одлуком свога представничког тијела обављање ових послова може повјерити другој јединици на подручју исте или друге жупаније на основу писаног уговора. Законом о установама<sup>163</sup> – јавну установу могу основати локалне јединице у оквиру свога самоуправног дјелокруга. При том, јавну установу могу основати двије или више јединица локалне самоуправе. Закон о заштити околиша<sup>164</sup> обухвата мјере које је у веома тешко интегрисати у административне границе ЈЛС, начело сарадње истакнуто је као једно од начела заштите околине. Приликом израде и доношења програма град и општина обавезни су сарађивати са жупанијом чијем подручју припадају и одговарајућим локалним јединицама на чије подручје, везано за заштиту околине може, утицати програм.

Управо због ових неједнакости и великог броја малих ЈЛС, недовољно развијених и које немају довољно капацитета како би обавиле надлежности које су има законом додијелене, **међуопштинска саарадња се намеће као једно од рјешења за успостављање функционисања јединица локалне самоуправе**. Међутим, за сада постоје значајне препреке и ограничења у међуопштинској сарадњи. Понајприје, не постоји јасан захтјев централне државе да грађани на читавом територију државе имају подједнаке локалне услуге. Једна од тих препрека је слаб капацитет јединица локалне самоуправе за покретање сарадње те за озбиљне кооперативне подухвате. Законски оквир сарадње је тек у почетној фази у којој се и на увођење урбаних агломерација и подручја гледа подозриво. Премда сарадња може бити својеврсни начин консолидације локалне самоуправе, она није лијек за све болести локалне самоуправе и лоше територијалне организације у Хрватској (Корџић, I, 2015). Постоје одређени помаци у пракси, основане су локалне акцијске групе, понека јединица улази у сарадњу у оквиру европске групације за територијалну сарадњу (Хрватска оскудјева са подацима о облицима сарадње), али уочава се да су потенцијали за сарадњу углавном неискориштени (Škarica, M. 2013).

**Србија** је Законом о локалној самоуправи<sup>165</sup> пружила шансу „јединицама локалне самоуправе да сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом“ (Законом о локалној самоуправи,

<sup>162</sup> Законом о комуналном господарству, „Народне новине“, бр. 26/03 – прочишћени текст, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 144/12, 147/14.

<sup>163</sup> Законом о установама, „Народне новине“, бр. 76/93, 29/97, 47/99 и 35/08.

<sup>164</sup> Закон о заштити околиша, „Народне новине“, бр. 82/94, 110/07, 80/13, 153/13 и 78/15.

<sup>165</sup> Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 129/07, 83/13, 101/16 и 47/2018.

2018, члан 18). Закон о комуналним дјелатностима<sup>166</sup> предвиђа могућност да двије или више ЈЛС препознају интерес да заједнички пружају комуналне услуге. У том случају, њихова међусобна права и обавезе морају бити дефинисане споразумом који су одобриле све скупштине локалних јединица учесница у пројекту. Закон о комуналним дјелатностима не забрањује предузећима да постану ко-оснивачи (тј. мањински или већински дионичари) заједничког предузећа које је основано да би извршавало комуналне дјелатности у неколико локалних јединица. Овим законом даје се могућност локалним јединицама или више њих да повјере обављање комуналне дјелатности и другом предузећу, односно предузетнику (које није јавно предузеће) као и непрофитним субјектима. У таквим случајевима, неопходно је да локалне самоуправе (или група сусједних) повјери обављање дјелатности приватном партнеру на основу уговора, у коме су дефинисана права и обавезе, која се тичу спровођења дјелатности од општег интереса. Закон о финансирању локалне самоуправе дозвољено је да ове послове могу обављати и заједнички (формирати једну службу или закључити уговор о техничкој сарадњи).

**Прописи који уређују међуопштинску сарадњу не пружају поуздан основ за заснивање квалитетних, трајних и ефикасних споразума о сарадњи** (Голић, Д, 2013). У закону није наведен прецизан начин, услови и поступак за постизање међуопштинске сарадње, иницијатори покретања поступка међуопштинске сарадње, облици међуопштинске сарадње, и друга питања важна за успостављање сарадње (Pavlović-Križanić, Т., 2010). Постоје примјери добре праксе као што су: оснивање развојних агенција (Банат (Зрењанин), Централна Србија (Крагујевац), Јужна Србија (Лесковац), Регионална развојна агенција Златибор и др.); регионално водоснабдијевање (изградња система водоснабдијевања Расинског округа), сарадња у управљању отпадом (санитарна депонија „Дубока“), међуопштинска сарадња у заштити животне средине (Јужнобанатски округ) и у области унапређења функционисања локалних управа. Посљедњих година долази до унапређења процеса промоције, едукације и подстицања међуопштинске сарадње, у који су укључени поред републичких и покрајинских органа и Сталне конференције градова и општина, и остали актери као што су невладине организације, међународна удружења локалних власти, међународни и регионални развојни пројекти и институције, и привредни сектор, што природно доводи и до одређене конкретизације у виду успоставе међуопштинских партнерстава (Голић, Д. 2013). Међуопштинска сарадња још увијек се чешће реализује у неинституционализованом облику у односу на интегрисане облике, који подразумијевају најважнији и најуничковитији модел сарадње. У пракси се називају појединачни помаци по овом питању<sup>167</sup>.

**Сјеверна Македонија** законском регулативом регулише начин, услове и процедуре за остваривање сарадње и начине финансирања, регистрација и надзора као и друга питања од важности за међуопштинску сарадњу. МОС тумачи се као „сарадња успостављена између двије или више општина ради ефикаснијег и економичнијег вршења надлежности дефинисаних законом и ради остваривања заједничких интереса и циљева. Успоставља се ради вршења одређених послова из надлежности општина од стране једне општине у име једне или више других општина у складу са уговором који је закључен између општина. У циљу остваривања ових потреба, општине удружују финансијска, материјална и друга

<sup>166</sup> Закон о комуналним делатностима, „Службени гласник РС“ бр. 16/97, 42/98 и 88/11.

<sup>167</sup> Министар државне управе и локалне самоуправе Бранко Ружић потписао је у јуну 2019. године уговоре о реализацији прва четири међуопштинска партнерства у која су се удружили 33 општине и града да би обезбиједили боље услуге за грађане. Ова четири пројекта међуопштинских партнерстава биће финансирана из Фонда за међуопштинску сарадњу, уз подршку Владе Швајцарске. План је да градови и општине успоставе заједничке службе, како би правовремено и превентивно дјеловали у случају елементарних непогода, управу учинили доступном особама са инвалидитетом и боље управљали јавним финансијама (Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2019).

средства. Одлуку о успостављању међуопштинске сарадње доноси надлежни општински савјет свих општина које се удружују.“ (Закон за међуопштинска соработка Македонија, 2009; член 2. и 4). **Међуопштинска сарадња остварује се кроз: успостављање тијела МОС (заједничко радно тијело и комисија и заједничко административно тијело и оснивање заједничких јавних служби (заједничко јавно предузеће или јавна установа) и закључивљем споразума (удруживању финансијских, материјалних и других средстава и обављању одређених активности од стране једне општине за једну или више других општина (Закон за међуопштинска соработка Македонија, 2009; член 9).**

Законом је прописано да Влада може додијелити финансијске стимулансе (подстицаје) ради пружања подршке или стимулсања међуопштинске сарадње, у складу с основним критеријумима дефинисаним у члану 32. ЗМОС. С институционалног становишта, Министарство за локалну самоуправу игра кључну улогу у обезбјеђивању оквира међуопштинске сарадње у Републици Сјеверна Македонија и Асоцијација јединица локалне самоуправе (ЗЕЛС). Уз подршку канцеларије UNDP-а и других донаторских организација за остваривање сарадње, заједно са Законом који појашњава различите правне облике и дефинише финансијске подстицаје за таквим удруживањем, порасло је повјерење међу јединицама локалне самоуправе те су стога биле подстакнуте на склапање споразума о сарадњи (нарочито оне јединице које имају ограничене финансијске и људске ресурсе и које се суочавају с потешкоћама у испуњавању дужности и пружању услуга грађанима на одговарајући начин).<sup>168</sup> Искуства Македоније показују да су за **успостављање међуопштинске сарадње потребна директна улагања**. Поред тога, уколико се жели постићи дјелотворна сарадња, потребно је да **постоји јасно разумијевање улога и активности свих страна укључених у тај процес** као и транспарентна комуникација и консултације са грађанима.

**Закључак је да МОС може да представља нужан начин за осигуравање тражених или очекиваних нивоа услуга у малим и слабо развијеним ЈЛС, посебно у системима који показују отпор према територијалној консолидацији (удруживању).** Поред тога представља и пут за успостављање територијалне реорганизације односно **укрупњавања**. Земље са већим ЈЛС су економски успјешније те су се показале отпорнијима на кризу. Уколико се жели успоставити успјешна МОС потребно је поставити три основна корака, а то су **правни оквир, политика финансирања и људски капитал**.

---

<sup>168</sup> UNDP BJR Makedonija – Program za međuopštinsku saradnju, 2008. Иницијална структура међуопштинске сарадње била је покренута у седам општина уз подршку UNDP-а, GTZ-а и EBRD-а, док је шему грантова за репликацију међуопштинске сарадње обезбиједио OSCE у шест случајева међуопштинске сарадње и UNDP (уз финансијску подршку Владе Норвешке) у 11 случајева међуопштинске сарадње.

## IV. ОЦЈЕНА СТАЊА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

*Једини облик демократије који стварно може функционисати темељи се на широком укључивању људи у активности владања кроз локалне институције...*  
*John Stuart Mill*

**Пет главних елемената локалне самоуправе су: територијални елемент** (који дефинише субјективитет локалне заједнице); **функционални** (који наглашава извршавање задатака локалних заједница у складу са интересима њихових становника); **организациони елемент** је заснован на одговорности чланова заједнице који обављају ове задатке кроз тијело локалне самоуправе; **материјални и финансијски елементи** (који наводи да свака локална заједница мора располагати властитим материјалним и финансијским средствима намијењеним извршавању задатака; и, коначно, **правни елемент** (заснован на претпоставци да свака локална заједница ужива статус владавине права (Кауџић, I., Grad, F., 2000; 322-323). Поред наведеног, научна литература дефинише три најважнија **нормативна елемента** који служе као основа за европску локалну самоуправу и то: **аутономија, демократија и ефикасност.**<sup>169</sup>

**Територијална организација** једне земље, на свим нивоима, је једно *еминентно политичко питање*, веома често по свом поријеклу (извору) и скоро увијек по својим импликацијама. Сложеност питања територијалне организације у Босни и Херцеговини, односно Републици Српској, лежи једним дијелом и у њеној бурној историји. Смјернице за рјешење њеног проблема потребно је потражити у искуствима и приједлозима који су дати кроз њену историју, али и кроз посматрање искустава других земаља.

### IV.1. Територијална организација Босне и Херцеговине/Републике Српске кроз историју

Историјско-географски развој Босне и Херцеговине кроз средњи вијек, нови вијек и савремено доба изразито је **динамичан и варијабилан**, на шта је утицала честа смјена интеграцијских и дезинтеграцијских процеса који су се одражавали ширењем или смањењем територије и граница Босне и Херцеговине (Реџановић, М. 2008). Историјски процес политичко-територијалне и административне организације простора Босне и Херцеговине одвијао се у знаку тражења њеног мјеста и улоге у ширем геополитичком простору, али у томе нема елементе континуитета и нема аутентичних рјешења са традиционалним обиљежјима (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006). Босна и Херцеговина први пут се појављује као самостална међународно призната држава тек нешто више од прије двије деценије, мада веома специфична по свом уређењу. Вањски шири државни оквири утицали су и на организацију унутрашње територијалне подјеле и административне управе.

Кроз историју, у периоду од XV до XX вијека, на подручју Босне и Херцеговине обликовано је шест регионалних цјелина које су се формирале око **шест регионалних градских**

<sup>169</sup> **Аутономија** – означава фазе одлучивања власти између централне и локалне управе; фаза одлучивања на локалном нивоу спречава концентрацију политичке моћи на централном нивоу и омогућава разлику политичког избора у различитим локалним окружењима; **демократија** – дефинише локалну власт као политичку платформу и могућност да грађани учествују; постојање локалне самоуправе подстиче учешће грађана у управљању; и **ефикасност** – локалне власти су ефикасније у пружању јавних услуга и тражењу рјешења за проблеме на локалном нивоу и могу прилагодити мјере локалним околностима.

**центара:** Бихаћ, Бањалука, Мостар, Травник, Тузла и Сарајево. Босна и Херцеговина је на темељу члана 135. Видовданског устава задржавала шест области које је као округе имала у аустро-угарском периоду. Поред шест области у Босни и Херцеговини је образован 51 срез и 2.228 општина (Milidragović, D., 1990). Територија Босне и Херцеговине је након 1929. године, раздијељена на четири **бановине:** Врбаску, Дринску, Приморску и Зетску. Само је Врбаска бановина, са сједиштем у Бањој Луци у својој цијелости била на територији Босне и Херцеговине. Као административно-територијалне јединице, бановине су у свему биле подређене централним органима. У периоду од 1921. до 1931. године извршене су промјене у броју општина. Њихов број је смањен са 2.228 на 399 општина. Градови Бања Лука, Тузла, Мостар и Сарајево имали су посебан положај, заправо статус града. Политички односи у централизованог држави нису били погодни за развој локалне самоуправе. Локални органи власти били су у служби централистичког државног управљања.<sup>170</sup>

У току постојања Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине<sup>171</sup> (четрдесет седам година) ријетке су биле промјене у политичко-територијалној и административној организацији простора, а и оне које су се дешавале ишле су у правцу јачања централне власти (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006). У складу са ширим законским оквиром развоја политичког система у **Југословенској Социјалистичкој Федерацији Босни и Херцеговини издвајају се два раздобља развоја локалне самоуправе у времену од 1946. до 1990. године.**

**Прво раздобље** се односи на вријеме административно-државног и централистичког управљања друштвеним развојем. Наведено раздобље карактерише **државно-административно планирање и управљања на свим нивоима власти:** у правцу привредног развоја и развоја свих јавних послова. Период трајања наведеног раздобља је од 1946. до 1952. године. Према законима донесеним у овом периоду одређивани су „полазни критерији за формирање појединих врста локалних јединица, па и саме врсте локалних јединица.“ (Dedić, S. 1998; 47). Босна и Херцеговина (1945–1949) била је подијељена на четири административне области са 67 срезова унутар тих области<sup>172</sup> (Закон о административно-територијалној подјели НР Босне и Херцеговине на области, број 16/49).

**Друго раздобље** односи се на **развој радничког и друштвеног самоуправљања** и одвија се од 1952. године до 1990. године. У овом раздобљу уводе се промјене које су довеле до успостављања **комунае као облика самоуправног организовања и одлучивања грађана у њиховој локалној заједници.** Током 1952. године дошло је до смањивања броја области и броја срезова (са 67 на 6). Период после 1955. године уводи се **комунални систем** и нова територијална организација – **општина** (Мудринић, Љ., 2016).

Самоуправљање у општини јавља се као основа цјелине друштвено-политичког система. **Општина се у том контексту дефинише као основна политичко-територијална организација самоуправљања радног народа и основна друштвено-економска заједница становништва на свом подручју** (Simović, V., 1966). Општина врши сва права и дужности управљања друштвеним пословима, осим оних права и дужности која су уставом и законом

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Први Устав Народне Републике Босне и Херцеговине донесен је 31. децембра 1946. године. Према члану 3. Устава Народне Републике Босне и Херцеговине, Народна Република Босна и Херцеговина обухвата „подручја садашњих округа: бањалучког, бихаћког, добојског, херцеговачког, сарајевског, травничког, тузланског и подручја Града Сарајева“ (Čaušević, Dž., 2005; 491). Непосредно иза Другог свјетског рата као административно-територијалне јединице у Народној Републици Босни и Херцеговини установљени су: мјеста, градска насеља, градски рејони, градови, срезови, округи.

<sup>172</sup> Области: бањалучка – 20 срезова, тузланска – 18, сарајевска – 15 и мостарска – 14; 14 градова ван састава среза; 26 градова у саставу среза и 880 мјесних народних одбора.

одређена за више органе власти. На овај начин се у корист општине установљава претпостављена надлежност. Овим се институционализира принцип децентрализације у управљању друштвеним пословима.<sup>173</sup> Уводи се једнообразност у положају и самоуправној структури општине у руралним и урбаним насељима (монотипска организација).



Слика 7. Територијална организација Босне и Херцеговине 1963. године,

Извор: Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на EU RED пројект економских региона у Босни и Херцеговини, 2004.

Успоставом новог система, односно развоја комуналног система, услиједила је и нова територијална организација општина у Босни и Херцеговини. Након доношења устава Босне и Херцеговине из 1963. године услиједиле су даље промјене у територијално-политичкој организацији локалних јединица. При томе је водећи приступ био укрупњавање општина као основних територијалних-самоуправних заједница. Ишло се ка смањењу броја основних и јединица вишег степена. На самом почетку увођења комуналног система (1955) број општина је са 363 смањен на 191. Међутим, након тога услиједио је период смањивања броја општина, друго смањење је било на 134 (1959), а потом на 122 (1961) (Dedić, S., 1998). Након укидања срезова<sup>174</sup> дошло се поново до смањења броја општина са 122 општине на 106 општина. Новонастали друштвено-економски контекст довео је до тога да су општине оствариле своју пуну улогу. **Општине су у периоду свог економско-социјалног успона развиле своју локалну управу, своје комуналне установе, друштвене службе и образовне и културне институције.** Грађани су имали ефикасну организацију комуналних услуга. Према уставном положају општине су имале висок степен аутономије, како организационе тако и материјално-финансијске. Формиране су као територијално велике и економски снажне са повољном демографском сликом. Постале су носиоци економског, културног и инфраструктурног развоја свога подручја тако што су изградиле одговорност за развој своје општине.

„Ниво централизације власти у 1990. години, који се огледа у двостепеном политичком организовању република – општина, био је већи него у било ком другом периоду егзистирања Босне и Херцеговине у претходних сто и више година (Аустроугарска, Краљевина СХС-Краљевина Југославија, ФНРЈ – СФРЈ до 1963)“ (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006; 24). Улогу примарног центра задржале су три ЈЛС – Бања Лука, Сарајево и Мостар. Босна и Херцеговина је 1992. године постала суверена и независна држава (Мудринић, Љ., 2016) са 109 општина. Дисконтинуитет развоја локалне самоуправе

<sup>173</sup> Ibid; 129.

<sup>174</sup> Закон о подручјима општина СР Босне и Херцеговине, Службени лист СР БиХ, број 14/66.

као и демократије уопште услиједио је у времену рата у Босни и Херцеговини од 1992. до 1995. године.

Дејтонским мировним споразумом потписаним 21. новембра 1995. окончан је рат у Босни и Херцеговини. Уставни оквир за успостављање локалне самоуправе није одређен у Уставу Босне и Херцеговине, само је уведена одредба по којој је град Сарајево главни град Босне и Херцеговине. Право на локалну самоуправу, положај и организацију јединица локалне самоуправе уређује се Уставом Федерације БиХ и Уставом Републике Српске. Босна и Херцеговина је **1994. године ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи** (Мујакіћ, М., 2010) и **поново потврдила ратификацију 2002. године** кад је Босна и Херцеговина примљена у чланство Вијећа Европе. Унутар закона о локалној самоуправи и у Федерацији БиХ и у Републици Српској, у поратном периоду, уређен је положај, надлежност и организација локалне самоуправе која се институционално успоставља и реализује у општини као основној територијалној јединици локалне самоуправе. Процес обнове се најтеже одвијао у изразито неразвијеним општинама, новоформираним, које су се бориле са неповољном демографском сликом, одсуством административног центра, неразвијеном саобраћајном и комуналном инфраструктуром, неразвијеном привредом и сличним проблемима. Такве општине у **Републици Српској** су биле: Источни Мостар, Берковићи, Доњи Жабар, Ново Горажде, Источни Дрвар, Језеро, Купрес, Петровац и Оштра Лука; а у **Федерацији БиХ**: Домаљевац/Шамац, Челић, Теочак, Сапна, Трново, Пале–Прача и Фоча–Устиколина.

Босна и Херцеговина је **јединствена у свијету** ако се сагледа са аспекта **државног уређења**. Иако има уређење републичког карактера, она не функционише на тај начин управо због сложености јединица на које се дијели. Босна и Херцеговина има неколико нивоа административних подјела, а најважнија је подјела на ентитете. Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, и Брчко Дистрикта који имају висок степен самосталности у вршењу функција државне власти (Устав БиХ, 2009, члан 1. тачка 3). **Федерација Босне и Херцеговине се састоји од 10 кантона, а задњи ниво политичке подјеле су општине, док Република Српска нема успостављен средњи ниво територијалне подјеле.**

*Табела 14. Структура мреже јединица локалне самоуправе у бившим републикама Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Данске*

Категорија	РС	ФБиХ	Србија	Хрватска	Словенија	Сјеверна Македонија	Данска
<b>Основни демографски подаци (2018)</b>							
<b>Број становника</b>	1.147.902	2.196.000	6.963.764	4.087.843	2.089.310	2.077.123	5.827.463
<b>Површина (km<sup>2</sup>)</b>	24.641	26.110	88.499	88.073 (копно – 56.594)	20.273	25.713	43.561
<b>Број општина</b>	57	79	150	428	212	80	98
<b>Број градова</b>	7	6	24	128	68	34	
<b>Други ниво територи. Органи.</b>		10 кантона	5 региона	21 жупанија	12 статисти. региона	8 региона	5 региона
<b>Најмања (km<sup>2</sup>)</b>	28	9,9	3	6,1	6,9	3,5	8,1
<b>Највећа (km<sup>2</sup>)</b>	1.239	1.175	1.529	966,87	555,4	1.194	1.408,7
<b>Број становника по јединицама локалне самоуправе</b>							
<b>Просјечна</b>	18.016	26.108	40.923	7.312	9.744	18.190	55.582



<b>Најмања</b>	71	904	1.278	239	640	1.322	1.806
<b>Највећа</b>	183,557	118,553	356.126	178,192	288.919	105.484	623.404
Густина насељености (ст/км <sup>2</sup> )	47,5	85,9	78,7	72,2	102,3	78	133,9
<b>БДП (US\$), 2019</b>							
<b>БДП (милијарде)</b>	12,45	45,04	64,42	53,76	13,20	352,1	
<b>БДП рс</b>	5.754	7.200	15.592	25.947	6.096	60,897	

**Извор:** Република Српска: Републички завод за статистику РС, Бања Лука, 2020. године. Број становника у 2018.; Федерација БиХ: *Rezultati popisa stanovništva, домаћinstava i stanova u Federaciji Bosne i Hercegovine*, 2013, (2016), *Federacija i brojkama* (2019), Србија: Републички завод за статистику Републике Србије, Општине и региони (2019). Хрватска: Државни завод за статистику Републике Хрватске, *Statistički ljetopis*, 2019. Словенија: Статистички уред Републике Словеније, *Број становника и површина* (2019), *Подаци о општинама 2019. година*. Сјеверна Македонија: Државен завод за статистику Републике Сјеверне Македоније, *Број становника и површина* (2019). Данска: *Statistical Yearbook 2020, Statistics Denmark*; [www.dst.dk](http://www.dst.dk), <https://www.citypopulation.de/php/denmark-admin.php>, <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.pcap.cd>, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

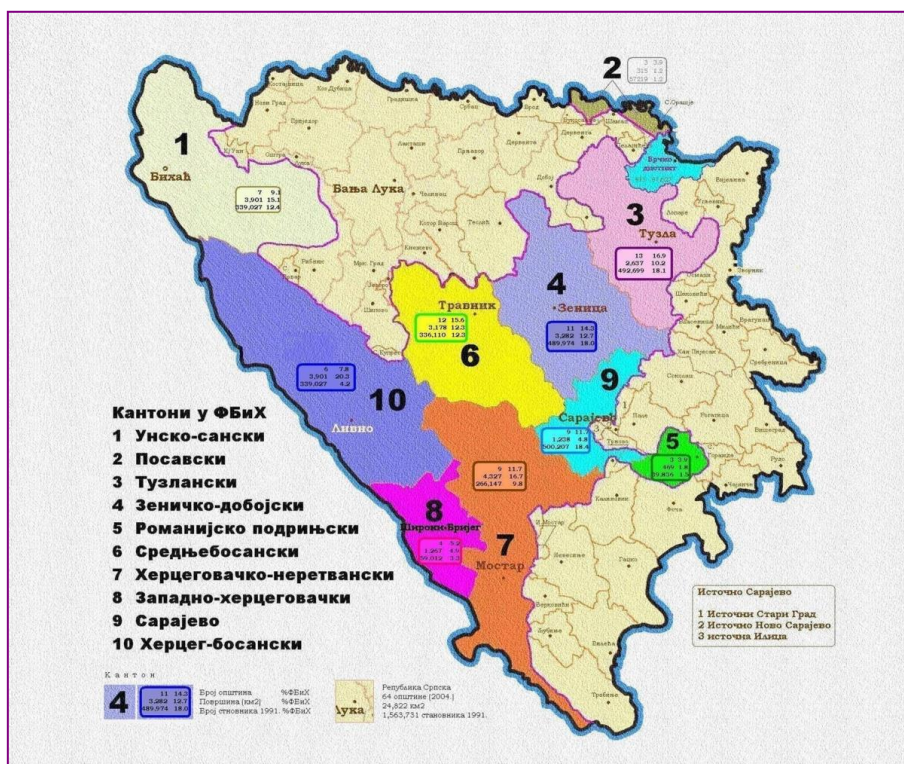
Површина Босне и Херцеговине је 51.209 км<sup>2</sup>. Ентитети дијеле државну територију у омјеру 51%:49%, при чему Федерацији Босне и Херцеговине припада већи дио. Према посљедњем званичном попису становништва из 2013., имала је 3.531.159 становника. Када је у питању густина насељености (2018) она износи 68,96 ст/км<sup>2</sup> (ФБиХ 85,99 ст/км<sup>2</sup> а РС 47,50 ст/км<sup>2</sup>), што је сврстава у земљу са најнижом густином насељености у региону. Има најнижи БДП по глави становника, чак једанаест пута мањи него у Данској.

**Успостављањем нове територијалне подјеле** више су се уважавали етнички и неки други аргументи, а мање дотадашње административне границе јединице локалне самоуправе. Успостављена је нова унутрашња политичко-територијална организација која се заснива на два равноправна ентитета: **Федерацији Босни и Херцеговини са кантонима и Републици Српској**. Град Брчко је добио статус Дистрикта.

Законом о федералним јединицама<sup>175</sup>, Федерација Босне и Херцеговине састоји се од **10 кантона**<sup>176</sup>, а називи и сједиште кантона утврђени су уставом кантона и за сваки кантон утврђена су и припадајућа насељена мјеста. Кантон је федерална јединица Федерације БиХ која обухвата општине и градове у саставу Кантона, у складу са федералним прописима. Јединице локалне самоуправе чини 79 општина и пет службених градова: Бихаћ, Јајце, Мостар, Зеница и Сарајево.

<sup>175</sup> Закон о федералним јединицама (кантонима), Службене новине ФБиХ, број 9/96.

<sup>176</sup> Унско–сански кантон, Посавски кантон, Тузлански кантон, Зеничко–добојски кантон, Средњобосански кантон, Босанскоподрињски кантон, Херцеговачко–неретвански кантон, Западнохерцеговачки кантон, Кантон Сарајево и Кантон 10 (Закон о федералним јединицама (кантонима), 1996).

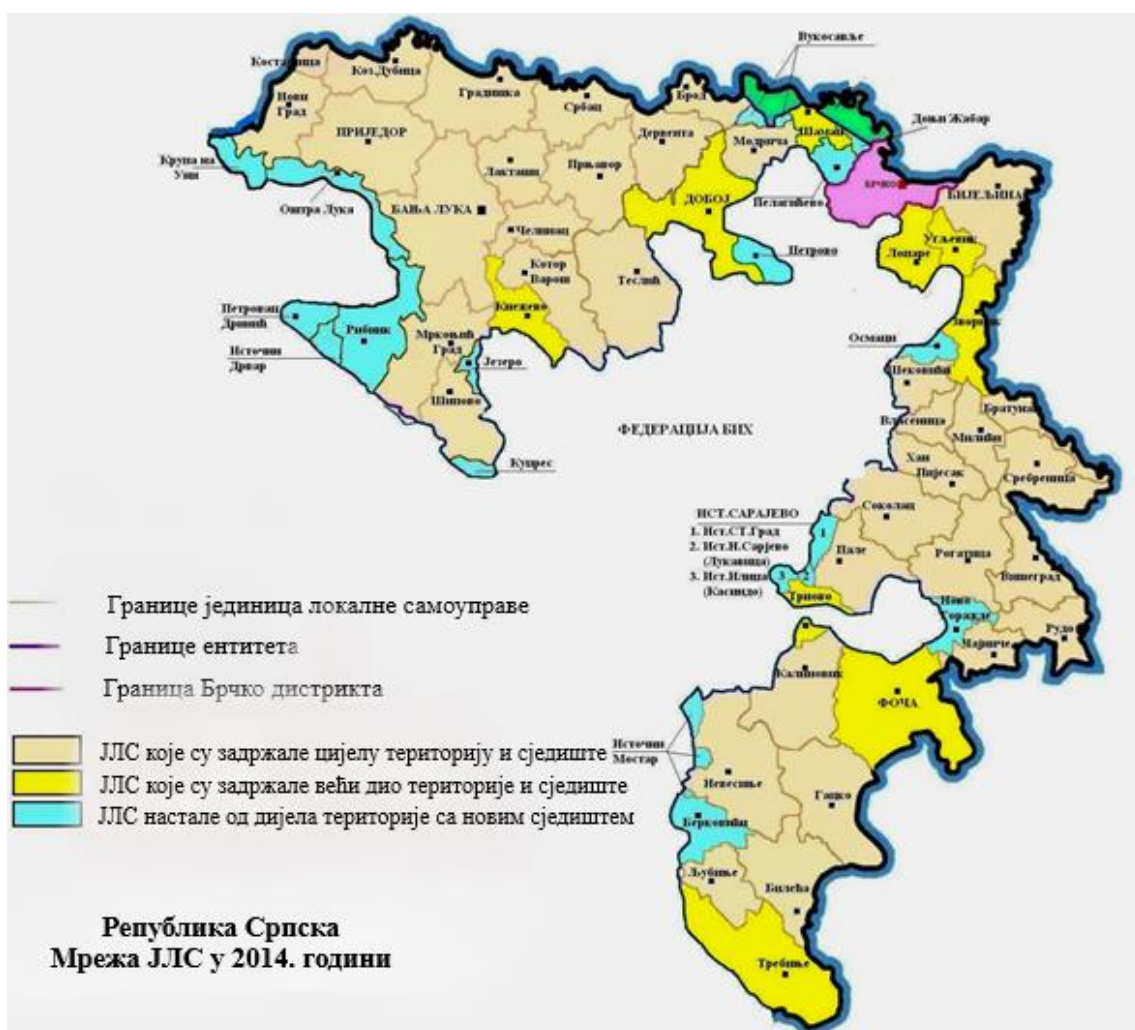


Слика 8: Административно-територијална подјела ФБиХ

Извор: Информација о условима, могућностима и потреби промјене територијалне организације јединица локалне самоуправе у Републици Српској, 2007)

У територијалној организацији Републике Српске издиференцирале су се **три групе ЈЛС** (слика 9). **Прву групу чине 33 јединице чије су територија и сједиште, у односу на предратно стање, остали непромијењени.** Локалне јединице које су у потпуности задржале територију и сједиште из ранијег периода у просјеку су велике (Бања Лука, Приједор, Бијељина, Требиње, Прњавор и друге) по површини и по броју становника. Те јединице чине 73,9% површине Републике Српске, просјечне су површине од 520,6 km<sup>2</sup> и просјечне популационе величине од 18.015 становника. Просторно и по броју становника велике су и **локалне јединице које су задржале раније сједиште** њих 9 и већи дио територије, а које припадају другој групи тј. Кнежево, Добој, Шамац, Угљевик, Лопаре, Зворник, Фоча и Требиње, са изузетком Трнова. Оне чине 17,2% територије и у просјеку имају површину од 472,1 km<sup>2</sup> и 23.645 становника. **Трећу групу чини 18 ЈЛС формираних након потписивања Дејтонског споразума, насталих од дијелова територије чији су већи дио и сједиште остали у Федерацији Босне и Херцеговине.** Оне чине 9% територије, односно 9,65% укупног броја насеља Републике Српске са просјечном површином од 121,8 km<sup>2</sup> и 3.638 становника. Тако је, на примјер, општини Рибник припало 59,6% територије бивше општине Кључ, а општини Источни Мостар само 6,7% територије бивше општине Мостар. **Тако је дошло до стварања 18 новоформираних јединица локалне самоуправе (општина):** Крупа на Уни, Оштра Лука, Петровац, Источни Дрвар, Рибник, Језеро, Купрес, Петрово, Вукосавље, Пелагићево, Доњи Жабар, Осмаци, Источни Стари Град, Источна Илиџа, Источно Ново Сарајево, Ново Горажде, Источни Мостар и Берковићи. Костајница је формирана издвајањем дијела територије Новог Града, а општина Милићи издвајањем дијела територије Власенице<sup>177</sup> (Поповић, Д., Бомештар, Н., 2015).

<sup>177</sup> Наведене општине неће бити предмет анализе, из разлога што су настале послје потписивања Дејтонског мировног споразума и издвајањем из општина које су у цијелости припале Републици Српској.



Слика 9. Територијална организација Републике Српске

Табела 15. Основни показатељи јединица локалне самоуправе у Републици Српској

Врста јединица локалне самоуправе	Број (2013)	Површина (km <sup>2</sup> )	Број становника		
			1991**	2013	2018
ЈЛС које су цијелом територијом остале у Републици Српској	35*	18.221	1.182.872	876.861	869.616
ЈЛС чији је већи дио територије и сједиште остао у Републици Српској	9	4.248	304.759	226.206	212.805
ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта	18	2.192	76.100	67.275	65.481
<b>Република Српска – укупно (1+2+3)</b>	<b>64</b>	<b>24.641</b>	<b>1.563.731</b>	<b>1.170.342</b>	<b>1.147.902</b>
<b>Структура (%)</b>					
ЈЛС које су цијелом територијом остале у Републици Српској	56,5	73,9	75,6	74,92	75,70
ЈЛС чији је већи дио територије и сједиште остао у Републици Српској	14,5	17,2	19,5	19,33	18,57
ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта	29,0	8,9	4,9	5,75	5,72
<b>Република Српска – укупно (1+2+3)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Просјечна величина и број становника</b>					
ЈЛС које су цијелом територијом остале у Републици Српској		520,6	33.796	25.053	24.156
ЈЛС чији је већи дио територије и сједиште остао у Републици Српској		472,1	33.862	25.134	23.645
ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта		121,8	4.228	3.737	3.638



<b>Република Српска – укупно (1+2+3)</b>	<b>397,4</b>	<b>25.221</b>	<b>18.876</b>	<b>17.936</b>
--	--------------	---------------	---------------	---------------

Извор: \*\* Калкулација аутора на бази података за 1991. годину: Коначни резултати за републику и по општинама, Попис становништва, домаћинства, станова и пољопривредних газдинстава 1991, Статистички билтен 233, Завод за статистику Републике Босне и Херцеговине, Сарајево, 1993.; Републички завод за статистику Републике Српске (2013, 2018), Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове (2013), властите калкулације. \*У податке из 2013. године није укључена општина Станари, која је одлуком из 2014. године званично проглашена општином, а која је до тада била у саставу града Добоја. Град Источно Сарајево анализира се кроз општине које су у његовом саставу (6 општина).

**Већина новоформираних локалних јединица са новим сједиштима су просторно мале, а при томе су им број становника и величина територије у великој несразмјери, што се може видјети у табели. Број становника и густина насељености у овим јединицама опала је у односу на предратни период што се може приписати ратним миграцијама, послеријатним одливом становништва и негативним природним прираштајем. Локалне јединице Источни Стари Град, Источна Илица и Источно Ново Сарајево су вишеструко удуплале своје становништво, што се може оправдати чињеницом да су добиле статус општине са пратећом инфраструктуром, у односу на њихов статус у предратном периоду. Наведене јединице налазе се у саставу Града Источно Сарајево. Међутим, остале ЈЛС су доживјеле пад становништва, пражњење простора, заостајање у привредном развоју и слично.**

Табела 16. Јединице локалне самоуправе према броју становника

Број становника	Број општина	%
< 1.000	5	7,81
1.001 - 5.000	13	20,31
5.001- 10.000	12	18,75
10.001 - 20.000	19	29,69
20.001 - 50.000	9	14,06
50.001- 100.000	4	6,25
100.001 - 500.000	2	3,13
Укупно	64	100

Извор: Ауторова калкулација на основу података Републичког завода за статистику (2019)

Јединице локалне самоуправе које имају испод хиљаду становника (7,94%) све су новоформиране. Највећи број ЈЛС налази се у скупини од 10.001 до 20.000 становника тј. 29,69%. У Републици Српској преовладавају јединице локалне самоуправе средње величине, за разлику од Словеније (до 5.000 – 51,88%) и Хрватске (до 5.000 становника - 87,76%) гдје преовладавају мале јединице. Док са друге стране у Данској највише су заступљене велике ЈЛС (30.001 до 50.000 – 39,8%) а у Србији од 10.001 до 20.000 (34,91%) и 20.001-50.000 (29,59%). Сјеверна Македонија има сличну структуру као и Република Српска с тим да нема локалних јединица испод 1.000 становника.

Највећа ЈЛС са демографског аспекта (број становника) (Бања Лука – 183.557 становника) већа је 2,728 пута од најмање (Источни Дрвар – 65 становника), а са територијалног аспекта највећа је Бања Лука (1.239 km<sup>2</sup>) с тим да је 42,7 пута већа од најмање (И. Илица – 29 km<sup>2</sup>). Република Српска није изнимка у том смислу јер у Европи постоје земље са сличном територијалном организацијом и диспропорцијама на локалном нивоу (табела 8). Док су велике локалне јединице прегломазне и често саме себи довољне, мале не могу подмирити ни основне функције и више су заинтересоване за регионално удруживање (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006).

**Локална самоуправа у Босни и Херцеговини развија се кроз два одвојена и у извјесној мјери различита супсистема – у Републици Српској и у Федерацији Босне и Херцеговине.**

Оба модела локалне самоуправе у ентитетима, имају своје предности и недостатке, а основни проблем код оба модела је **недовољна аутономија локалне самоуправе која се одражава на њезино нормално функционисање** (Дмичић, М., 2008).

## **IV.2. Законске и институционалне претпоставке територијалне организације Републике Српске**

Према административно-територијалној подјели Републику Српску чине јединице локалне самоуправе, **подијељене на педесет и шест општина и седам званичних градова**<sup>178</sup>. У Републици Српској 2009. године доноси се Закон о територијалној организацији Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број: 69/09). Чланом 1. овог закона „уређује се територијална организација Републике Српске, као и услови и поступак за територијалну промјену". Наведеним законом дефинисане су 62 општине и два града (Бања Лука и Источно Сарајево). Године 2012. доноси се Закон о измјенама и допуни Закона о територијалној организацији Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 70/12). Најзначајније промјене које су услиједиле доношењем овог закона јесте, да поред Бања Луке и Источног Сарајева, општине Бијељина, Добој, Приједор и Требиње добијају статус града<sup>179</sup>. Послије доношења овог закона услиједило је доношење закона: Закон о измјенама и допунама закона о граду Источно Сарајево, Закон о граду Добој, Закон о граду Приједор, Закон о граду Требиње и Закон о граду Источно Сарајево. Године 2015. Зворник је проглашен Градом<sup>180</sup>, а 2014. из састава Града Добоја издвојени су Станари који су добили статус Општине<sup>181</sup>. Године 2019. Општина Градишка је добила статус града.<sup>182</sup> Источно Сарајево је једини град који је састављен од више општина: Источни Стари Град, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Пале, Соколац и Трново (Закон о Граду Источно Сарајево, 2020., члан 4).

Територијална организација државе је један од најважнијих елемената њеног функционисања. Код анализирања **проблема територијалне организације државе обично се полази од уставног уређења, законских прописа, политичког амбијента и финансијских капацитета** (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006). **Када су у питању критеријуми за оснивање јединица локалне самоуправе у анализираним земљама они се значајно разликују.**<sup>183</sup>

<sup>178</sup> Члан 23. тач. 1. Град је територијална јединица која представља кохерентну географску, историјску, административну, социјалну, економску цјелину са одговарајућим нивоом развоја. Тач. 2. Град који у свом саставу нема општина има карактер основне јединице локалне самоуправе

<sup>179</sup> Члан 5. „Градови Бања Лука, Бијељина, Добој, Приједор и Требиње у свом саставу немају општина.“

<sup>180</sup> Закон о граду Зворнику, Службени гласник Републике Српске, бр. 106/15.

<sup>181</sup> Закон о оснивању општине Станари, Службени гласник Републике Српске, број. 83/14.

<sup>182</sup> Закон о граду Градишка, Службени гласник Републике Српске, бр. 26/19.

<sup>183</sup> **Македонија** има једностепени и монотипски систем локалне самоуправе, критеријуми по којима се оснивају нове ЈЛС нису довољно јасни и децидно наведени, тако да не дају јасну слику о критеријумима за територијално разграничење. **Србија** није значајније мијењала своју територијалну организацију након распада Југославије. Такође, има дефинисан број становника за оснивање општине, 10.000 становника. Међутим, већ је наведено да ЗЛС, не прецизира детаљне крутеруме о оснивању јединица локалне самоуправе. **Словенија** и **Хрватска** су значајно уситиле своје ЈЛС. Словенија је јасно успоставила критеријуме за оснивање нових општина (минимум 5.000 становника, основна школа, дом здравља или здравствена станица (организовано примарно здравство), обезбијеђену комуналну дјелатност (водоснабдијевање, канализација и пречишћавање отпадних вода, снабдијевање електричном енергијом), пошта, библиотека и простор за општинску управу). Међутим, дозволила је изузетке, у смислу оснивања општина не мање од 2.000 становника и онда **је изузетак постао правило**. Хрватска није јасно прецизира детаљне крутеријуме о оснивању јединица локалне самоуправе, што је довело до неефикасне, неекономичне и неефективне територијалне организације. **Данска** има прецизне критерије које се првенствено односе на број становника не испод 20.000 и руралне јединице не могу бити општине уколико немају урбани центар.

Према Закону о територијалној организацији Републике Српске (члан 4) **општина је основна територијална јединица локалне самоуправе, која се формира за дио насељеног мјеста, за једно насељено мјесто или за више насељених мјеста.** Када је у питању територијална организација у Републици Српској она се уређује на основу наведеног закона (ЗТОРС, члан 6. до 22). Међутим, када су у питању конкретни критеријуми за оснивање нове општине или задржавања статуса постојеће не ствара се превише могућности, односно простора за арбитражно одлучивање.

Према члану 6. када је у питању територијална подјела јасно су **прецизирани кораци тј. могућности територијалне промјене.** Оснивање општине или промјена подручја општине (тј. територијална промјена) врши се:

- спајањем двију или више сусједних општина у нову општину,
- подјелом једне општине у двије или више нових општина,
- припајањем дијела једне општине сусједној и
- спајањем дијелова двије или више сусједних општина у нову општину (ЗТОРС, члан 6).

**Према члану 8. услови за територијалну промјену процјењују се на основу:**

- расположивог друштвеног, економског и фискалног потенцијала подручја за које се захтијева територијална промјена,
- могућности одржавања и развоја основне инфраструктуре и других релевантних услова који су у функцији пружања основних комуналних и других локалних услуга,
- потребе да се обезбиједи географски и просторно заокружена цјелина,
- друштвеног интереса за очување одређеног подручја и
- управног потенцијала подручја (ЗТОРС, члан 8).

**Док се чланом 9. дају појашњења појединих тачака члана 8.**

- **Друштвени потенцијал** у смислу члана 8. тачка а) подразумејева распоред мреже јавних установа неопходних за функционисање одређеног подручја.
- **Економски потенцијал** у смислу члана 8. тачка а) подразумејева природне ресурсе и изграђене привредне капацитете и инфраструктуру која обезбјеђује одговарајуће изворе прихода и економски развој одређеног подручја.
- **Фискални потенцијал** у смислу члана 8. тачка а) подразумејева способност подручја које захтијева територијалну промјену да из расположивих јавних прихода прикупљених искључиво на подручју за које се захтијева територијална промјена, обезбиједи редовно финансирање послова који су од интереса за становништво тог подручја.
- **Способност изградње, развоја и одржавања основне инфраструктуре и других релевантних услова** који су у функцији пружања основних комуналних и других локалних услуга из члана 8. тачка б) процјењује се у односу на услове утврђене законом за обављање комуналних и других дјелатности и инфраструктуру за то подручје.
- Потреба да се обезбиједи **географски и просторно заокружена цјелина** из члана 8. тачка в) овог закона, сагласно Просторном плану Републике, процјењује се у односу на географску повезаност и удаљеност насеља и сједишта општине.
- **Друштвени интерес** за очување одређеног подручја, у смислу члана 8. тачка г) подразумејева очување демографске стабилности, очување квалитета земљишта и природних ресурса, биодиверзитета, еколошке равнотеже, те обезбјеђење равномјерног развоја институција од општег интереса и развоја насеља у Републици.
- **Управни потенцијал** у смислу члана 8. тачка д) подразумејева ефикасно и економично обављање изворних и пренесених послова из дјелокруга послова органа јединице локалне самоуправе (ЗТОРС, члан 9).

Чланом 10. речено је да ће „Влада уредбом прописати критерије за процјену услова за територијалну промјену из члана 8. овог закона, уз претходно прибављено мишљење Савеза општина и градова Републике.“ **Међутим, оно што није јасно да ли су то већ унапријед успостављени критеријуми или барем основни који би требало бити исти за све или се ту оставља на слободну вољу доносиоцу Уредбе да кроји критеријуме у складу са потребама и ситуацији. Уколико се критеријуми успостављају појединачно за сваку општину, питање је колико се може у таквим случајевима поступати објективно и без појединачних интереса или интереса мањих скупина.**

**Према искуствима других земаља, од пресудног је значаја успостава конкретних критеријума за оснивање или задржавање постојећег статуса ЈЛС. Потребно је да они буду подједнако примјењиви за цијело подручје државе, без изузетака. Уколико се изузеци успостављају, они се морају прецизно дефинисати да се не би пало у замку као у случају Словеније. Управо, усљед овако опште постављених критеријума, који омогућавају субјективно њихово тумачење, леже замке по питању будуће ефикасне и ефективне територијалне организације.**

#### **IV. 2.1. Организација, надлежности и послови јединица локалне самоуправе у Републици Српској**

Приликом анализе територијалне организације државе акценат се ставља на **уставно уређење, законске прописе и политички амбијент** државе. У вези с тим, територијалну компоненту развоја Републике Српске треба гледати у оквиру уставног уређења Босне и Херцеговине, произашлог из Вашингтонског и Дејтонског споразума, тим прије што се ради о државној заједници **сложене организационе и функционалне структуре** (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006.

Република Српска има успостављена **два нивоа административне подјеле а уједно и вршења власти – ентитет и јединице локалне самоуправе (општина/град)**. Према Уставу Босне и Херцеговине, **територијална организација налази се у надлежности ентитета**, на шта указује и податак да су законе о територијалној организацији усвајала њихова парламентарна тијела (Парламент Федерације Босне и Херцеговине и Народна скупштина Републике Српске). „Државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијељена институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“ (Устав БиХ, 2009., члан 3. тачка 3. подтачка (а)). **Уставом се нигдје децидно не наводи ко је надлежан за питања о територијалној организацији државе**, те се на основу претходно поменутог може закључити да је територијална организација државе (БиХ) **у надлежности ентитета**.

Првим Уставом Републике Српске су биле наведене три врсте територијалних јединица: општина, град и област (Устава РС, 1992., члан 100). Приликом усвајања амандмана, ова уставна одредба замијењена је одредбом да се "територијална организација Републике уређује законом." (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006. На овај начин онемогућена је регионализација Републике Српске и успостављен систем централизације власти, гдје су ЈЛС изгубиле функционалну и финансијску аутономију. "У таквој констелацији односа тешко се остварује један од основних принципа међународног права – да је локална самоуправа у основи сваког демократског система и да је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама развијене демократије" (Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М., 2006; 8).

Први ЗТОРС и ЗЛСРС<sup>184</sup> усвојен је 31. маја 1994. године. Након доношења првог закона до данас, услиједило је низ промјена овог Закона<sup>185</sup> у зависности од наметнутих обавеза. Овим законима уређује се територијална организација јединица локалне самоуправе (члан 1). Поред тога доноси се ЗЛС којим се уређује "локална самоуправа и локална управа у општини и граду, начин и услови њиховог формирања, органи, финансирање, однос републичких органа и органа локалне самоуправе, као и непосредни облици учешћа грађана у локалној самоуправи" (ЗЛС,<sup>186</sup> 1999. члан 1). Међутим, и овај закон се мијењао два пута<sup>187</sup> да би услиједило доношење потпуно новог закона под истим именом<sup>188</sup>. Законом о измјенама и допунама Закона о локалној самоуправи дошло је до измјене Члана 1. који сада гласи: "Овим законом уређује се систем локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе, начин и услови њиховог формирања, послови локалне самоуправе, органи јединица локалне самоуправе, имовина и финансирање јединица локалне самоуправе, акти и јавност рада органа јединица локалне самоуправе, поступак административног надзора над радом органа јединица локалне самоуправе, сарадња органа јединица локалне самоуправе, сарадња органа јединица локалне самоуправе и републичких органа, заштита права локалне самоуправе, облици непосредног учешћа грађана у локалној самоуправи, запослени у органима јединица локалне самоуправе и њихов радно-правни статус" (број 98/13). **Последњом измјеном ЗЛСРС (97/16) учињен је искорак по питању међуопштинске сарадње**, сада је законски регулисана (Глава XI, од члана 120 до члана 149) што је отворило нове могућности за ЈЛС.

"Општина је основна територијална јединица локалне самоуправе, која се формира за дио насељеног мјеста, за једно насељено мјесто или за више насељених мјеста" (Закон о измјенама и допуни Закона о територијалној организацији Републике Српске, бр. 70/12, члан 4). Општина је, као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, дио државног простора, према томе она мора да буде и дио државног система и да остварује истовремено његове циљеве, али да остварује и интересе и заједничке потребе становништва локалне заједнице (Јакшић, Д., Јовичић, Д. et al. 2013). Приликом анализе територијалне организације Републике Српске веома важан аспект представља међународноправни субјективитет локалне самоуправе. Све државе потписнице Европске повеље о локалној самоуправи (1985), у којима је и Босна и Херцеговина, дужне су да се придржавају њених одредаба. Упоредимо ли тренутно стање ЈЛС и **начела Европска повеља о локалној самоуправи** може се констатовати „да је она само дјелимично инкорпорисана у регулаторни оквир Републике Српске, посебно у дијелу везаном за функционалну и фискалну децентрализацију и партиципацију грађана у обављању локалних функција“ (Поповић, Д., Бомештар, Н. 2015; 360).

Законодавство Републике Српске о локалној самоуправи не прави разлику између општина са становишта надлежности, без обзира на њихову величину и економску снагу (Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015, 2010), степен урбанизованости и било какву другу битну карактеристику. Постоје разлике у законској регулативи између општина и градова, али им се дају исте надлежности, па у суштини постоји само један концепт – **концепт општине као локалне заједнице у којој се одвија локална самоуправа (монотипски)**. Такође, надлежности које су повјерене јединицама локалне самоуправе у суштини су сличне као и у осталим земљама региона. Међутим, **проблем настаје код спровођења законом прописаних надлежности** јер нису све општине способне да их на прихватљив начин спроводе. Због тога би било пожељно **правити разлику у надлежностима између општина и градова**, али и стимулисати јединице

<sup>184</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 11/94.

<sup>185</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 6/95; 15/96; 19/96; 6/97.

<sup>186</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 35/99.

<sup>187</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 20/01; 51/01.

<sup>188</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04.



локалне самоуправе да створе услове за ефективним, ефикасним и економичним функционисањем.

Три су битна обиљежја концепта локалне самоуправе који су прихваћени у Републици Српској, то су: **једноступеност локалне самоуправе, монотипска организација у којој је општина основна јединица локалне самоуправе и прихваћени систем „омнибус“ надлежности** (Димитријевић, П., Блажић, Ђ., 2008; 167) у којем јединице локалне самоуправе без обзира на различите територијалне, демографске, економске и друге разлике врше готово исте послове (Кунић, П. 2009; 96-97). Јединице локалне самоуправе имају свој правни субјективитет и низ других јединствених обиљежја (назив, територију, становништво, аутономне прописе, своје органе, сопствену имовину, буџет, симболе, печате и др.).

Уставом и Законом о локалној самоуправи таксативно су наведени послови које обављају јединице локалне самоуправе преко својих органа (прихваћени систем енумерације). Устав Републике Српске у поглављу VI Територијална организација, члан 102. утврђује да се систем локалне самоуправе уређује законом. Истим чланом, Устав прописује одређене надлежности општине те општом клаузулом оставља могућност утврђивања и других надлежности у закону и статуту општине. Тако се као **надлежности општине** наводе: доношење програма развоја, урбанистичког плана, буџета и завршног рачуна; уређење и обављање комуналних дјелатности; градско грађевинско земљиште и пословне просторе; локалне путеве и улице других јавних објеката од општинског значаја; култура, образовање, здравствена и социјална заштита, физичка култура, информисање, занатство, туризам и угоститељство, заштита животне средине; извршава законе и друге прописе те формира органе, организације и службе за своје потребе; образује органе, организације и службе за потребе општине и обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и статутом општине (Устав РС, члан 102).

Устав Републике Српске у односу на Устав Федерације БиХ, детаљније утврђује надлежности општина, у чему се уједно и разликују. Уставно дефинисање надлежности јединица локалне самоуправе снажније потврђује значај локалне самоуправе у вертикалној организацији власти и даје снажнију гаранцију тако утврђеног спектра надлежности (Huskić, J. 2017). Сагласно са Хускићевим становиштем, **сматра се да би Уставом требало навести основне надлежности чиме се даје ширина њихових детаљнијих навођења унутар секторских закона и статута, што је добро нормативно рјешење за једноставније прилагођавање и актуализацију надлежности јединица локалне самоуправе.** Поред таксативног набрајања надлежности Устав Републике није затворио дјелокруг јединица локалне самоуправе, него општом клаузулом оставља могућност додатне регулације надлежности.

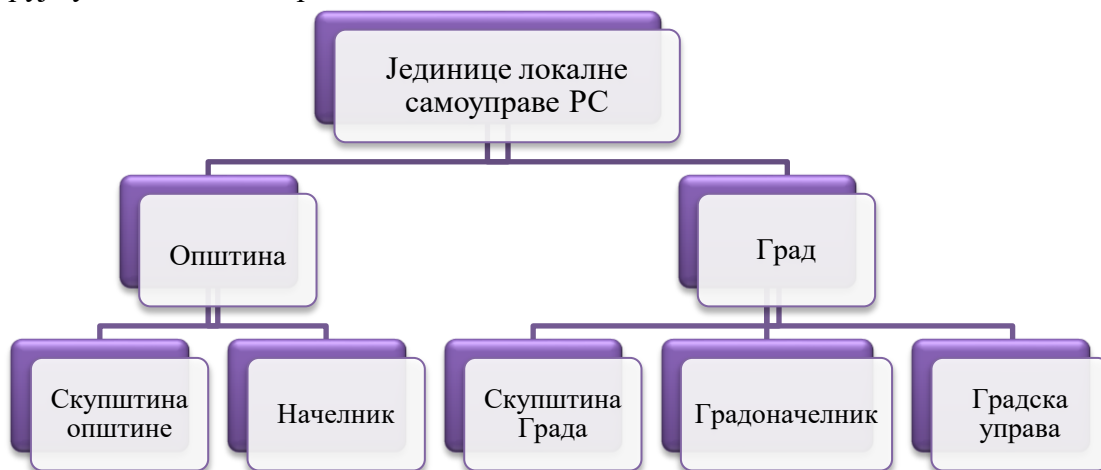
ЗЛС (Сл. гл. РС, 97/16, чланови 3. и 4.) **„локална самоуправа је дефинисана као право грађана да непосредно и преко својих слободно и демократски изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника локалне заједнице, као и право и способност органа локалне самоуправе да регулишу и управљају, у границама закона, јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва“** (члан 3. тачка 1). Локална самоуправа се остварује у општинама и градовима, а извршавају је грађани и органи јединица локалне самоуправе у складу са Уставом Републике Српске, законом и статутом јединица локалне самоуправе (члан 3. тачка 2) (Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Српске, бр. 97/16). Јединице локалне самоуправе (општине/градови) **дужне су да испуњавају све надлежности** садржане у овом закону, као и друге надлежности које им се преносе са виших нивоа власти. „ЈЛС има право да се баве свим питањима од локалног интереса која нису искључена из њихове

надлежности нити додијељена неком другом нивоу власти. ЈЛС остварује своје надлежности у складу са Уставом, законом и статутом“ (Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Српске, бр. 97/16, члан 17). Детаљан опис надлежности јединица локалне самоуправе у Републици Српској дат је у прилогу 8. ЗЛСРС-е обухваћени су изворни (самостални) и пренесени послови. У оквиру сваке од наведених области ЗЛСРС детаљно наводи надлежности јединица. **Надлежности које су наведене законом и дате општинама не разликују се од надлежности које су дате општинама у земљама региона.**

**Сарадња између локалних самоуправа представља нужност, што посебно долази до изражаја код постојања једностепене локалне самоуправе.** На подручју Републике Српске постоји низ активности и послова гдје **међуопштинска сарадња** може одиграти значајну улогу (изградња саобраћајне инфраструктуре, комуналне инфраструктуре (одлагање чврстог отпада, водоснабдијевање, електромрежа...), заштита од поплава, туризам и слично. Законска регулатива не представља ограничење по питању овог вида сарадње.

#### IV.2.2. Органи јединица локалне самоуправе у Републици Српској

ЗТОРС-е утврђена је мрежа институција за управљање просторним развојем, као и законске одредбе код територијалне промјене. Права и дужности које су овим Законом прописане за општине односе се и на градове који нису подијељени на већи број општина. Међусобни односи између локалних јединица и републичких органа државне управе заснивају се и на међусобној сарадњи и обавјештавању. **Организациона структура локалне самоуправе представља систем органа и служби које врше одређене функције ради задовољења свакодневних потреба грађана у јединицама локалне самоуправе.** Према Уставу Републике Српске и Уставу Федерације Босне и Херцеговине локална самоуправа се остварује у општинама и градовима.



*Графикон 2. Организација локалне самоуправе Републике Српске*

**Административна служба** (локална управа) није предвиђена као посебан орган чију структуру и унутрашњу организацију утврђује начелник општине у законом утврђеним границама (Димитријевић, П., Јовичић, Б., 2005). Законом се утврђују скупштина града или општине као представничко тијело и градоначелник или начелник општине као извршни орган. Оба органа бирају се непосредно од стране свих грађана који имају право гласа, а мандатни период траје четири године. Однос између ова два органа уређен је као и у Федерацији Босне и Херцеговине на принципима међусобног уважавања сарадње. У Републици Српској локална самоуправа је под ингеренцијом Владе Републике Српске (посебно Министарства управе и локалне самоуправе и Министарства финансија), која утврђује прописе на нивоу подзаконских аката, додјељује задатке, доноси одлуку о

партиципацији ЈЛС у приходима од индиректних пореза и начину расподјеле наведених прихода те креира приједлоге законских рјешења. Градови и општине су у директном контакту са ресорним министарствима и Скупштином Републике Српске. Постављање односа на овај начин, довело је до тога да многе општине, због недостатка одговарајућих ресурса, тешко сервисирају обавезе и надлежности што им умањује квалитет рада, а на штету њихових грађана. Док са друге стране, у градовима и већим општинама постоји проблем подјеле надлежности и финансирања издатака. Најбољи примјер за то су установе и институције из области културе и образовања, као и здравства, које су у надлежности Републике и логично полажу право на дио ентитетског буџета. Међутим, скромна средства за ове намјене доводе градоначелнике и начелнике у ситуацију да, под притиском грађана, планирају средства за проширење материјалне основе рада ових институција.

Посебно се треба нагласити **услужна улога** локалне самоуправе према локалном становништву. Суштина њеног постојања јесте рјешавање егзистенцијалних проблема грађана. Локална власт треба да обезбиједи јавна добра, да понуди квалитет услуга које подижу квалитет живљења грађана, односно да преко одговарајућих служби задовоље бројне свакодневне потребе грађана који живе на територији јединице локалне самоуправе (Кунић, П. 2009; 95). Према наведеном, велика одговорност лежи на јединицама локалне самоуправе када је ријеч о управљању просторним развојем. Проблеми који се јављају код успостављања функционисања и опстанка одређених јединица локалне самоуправе, преносе се и на регионални и републички ниво. Зато је од пресудног значаја за успостављање будућег адекватног регионалног модела територијалне подјеле, успоставити јасно дефинисане критерије оправданости постојања и функционисања појединих јединица локалне самоуправе.

До данас **није оформљено тијело на државном нивоу** (Босне и Херцеговине) које ће се бавити питањима просторног развоја, иако су постојале индиције да се такво тијело оснује. Ово питање није ријешено због политичких разлога. На нивоу ентитета налазе се министарства која законски нису везана и која дјелују самостално свако у свом ентитету. У Републици Српској то је Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, а у Федерацији Босне и Херцеговине то је Федерално министарство просторног уређења. Овакво стање ствара озбиљне проблеме када је у питању интегрални развој Босне и Херцеговине у погледу инфраструктурних пројеката, екологије, управљања и заштите вода и других питања од државног значаја.

У већини општинских административних служби формирана су одјељења/службе/одсјеци у области просторног планирања. У локалним јединицама Језеро, Источни Дрвар, Купрес, Петровац и Источни Мостар, што су уједно и **новоформиране**, општинске административне службе су формиране као јединствен орган без служби и одјељења. Поред њих је и Калиновик гдје је унутар административне службе запослен самостални стручни сарадник за урбанизам, просторно уређење, грађење, стамбене послове и промет непокретности. Наведене јединице, осим Калиновика, не располажу са капацитетима за систематско и планско спровођење питања територијалног уређења и планирања. Поред наведених у шест других локалних јединица нису формирана тијела која се баве питањима просторног уређења ([прилог 9](#))<sup>189</sup>. Поставља се питање – ко и на који начин управља и уређује простор којим располажу ЈЛС?

---

<sup>189</sup> Детаљнија анализа обухватила је све новоформиране ЈЛС које су задржале већи дио територије и сједиште као и јединице које су настале од дијела територије без ранијег сједишта.

#### IV. 2.3. Финансирање јединица локалне самоуправе у Републици Српској

Питање наслијеђа и управљања ресурсима на локалном нивоу од суштинског је значаја за процес децентрализације, економско оснаживање и развој локалне самоуправе. Осврћући се на стање у области фискалне децентрализације у Босни и Херцеговини/Републици Српској уочава се да локалне управе **не располажу адекватним финансијским и материјалним ресурсима неопходним**, како за квалитетно обављање послова који су у њиховој надлежности, тако и за развој локалних заједница у складу са потребама њених грађана. Проблем који се појављује је **што имовина, као материјални ресурс потребан за вршење функција локалних јединица на просторима Босне и Херцеговине, често није уопште или је дјелимично у њиховом власништву.**

Јединице локалне самоуправе треба да имају **довољно средстава за своје функционисање.** Међутим, „у пракси је то тешко остварити било да је ријеч о великим развијеним ЈЛС или руралним односно неразвијеним“ (Стратегија развоја Републике Српске од 2017. до 2021. године, 2017; 11). Управо у овом домену, посебно долазе до изражаја огромне разлике између локалних јединица у просторној и у демографској величини, у економској снази, степену урбанизације, и сличним елементима. Све додатно оптерећује законодавство које не прави разлику између општина/градава са становишта њихових надлежности (Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015, 2010). **Једна од кључних претпоставки за успјешно обављање послова локалне самоуправе у оквиру надлежности које јој припадају јесте располагање адекватним ресурсима** (Враћеш, Н., Лешчен, И. 2013). Међутим, овај став се не проводи, јер стварно функционисање локалне заједнице подразумијева да се њени расходи поставе унутар могућих оквира, односно расположивих прихода, а отежавајућа околност је што се при томе развој локалних јединица, унапређење комуналне инфраструктуре (саобраћај, водоснабдијевање, електроснабдијевање, топлификација, депоније, заштита животне средине), друштвене инфраструктуре (здравство, култура, образовање, информисање, спорт,...) и јавних служби (ватрогасна, противградна заштита...) претежно не налазе међу приоритетима.<sup>190</sup>

Стварност у погледу функционисања и реализације законом дефинисаних надлежности поприма другачије лице у пракси. **ЈЛС се селективно односе према спровођењу надлежности из разлога што нису у могућности да их у потпуности спроведу, односно прилагођавају стварни обим и степен спроведених надлежности.** Посебно у незавидном положају су мале и неразвијене јединице које 80% свог буџета троше за функционисање администрације (плате службеника и одборника, материјалне трошкове управе, а неријетко и трансфере од владе претачу у плате) (Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015, 2010; 7). Просторно-демографске, сами тим и просторно-функционалне неуједначености јединица локалне самоуправе у Републици престављају један од највећих проблема, који са друге стране „не прати и кодификација у фискалној политици и обиму надлежности“ (Грујић – Кalkan, М., 2012; 21). Законом о буџетском систему Републике Српске прецизиран је начин и омјер у којем се јавни приходи дијеле између буџета републике и буџета јединица локалне самоуправе.

<sup>190</sup> Дуг локалних заједница у Републици Српској за порезе и доприносе у фебруару 2017. износио је 2.27 милиона КМ, а против шест општина, Пореска управа покренула је поступак принудне наплате (Глас Српске, Capital.ba, 22. март. 2017. а према подацима Пореске управе). Од укупно 64 локалне заједнице у Српској (у септембру 2017) према подацима Пореске управе, на листи дужника за порезе и доприносе нашао се 21 општина, а општина Источно Ново Сарајево је са дугом од 347.385 КМ у самом врху, а без дуговања су 43 општине и 7 градова. Филијала Пореске управе у Источном Сарајеву блокирала је рачуне домова здравља у Рибнику, Новом Горажду, Вишеграду, Трнову, Хан Пијеску и Рудом због дугова за доприносе и порезе (јул 2017).

**За што ефикасније, економичније и ефективније функционисање ЈЛС, јако је битно успоставити равнотежу односа између расходне стране, која проистиче из уставом и законом утврђених надлежности и, на основу тога изведених, јавних послова, и приходне стране биланса њихових буџета (Кристић, С., 2006).<sup>191</sup> Усљед неусклађености односа приходне и расходне стране може доћи до вертикалне неравнотеже између власти на централном и локалном нивоу<sup>192</sup>.**

**Јединице локалне самоуправе Републике Српске карактерише висок ниво зависности од прихода који им се преносе са виших нивоа власти, а са друге стране немају могућности да утичу на висину кључних извора финансирања, осим на неке локалне таксе и накнаде.** Код финансирања већих инвестиционих пројеката локалне јединице могу очекивати помоћ кроз прерасподјелу средстава из републичког буџета путем подстицајних средстава за развој појединих сектора и дјелатности. Поред тога могу да рачунају на донације или кредитирање пројеката локалног развоја из средстава републичких инвестиционо-развојних банака (што представља извор задуживања). Индиректни порези чине око половине прихода ЈЛС. У оквиру прихода од директних пореза код јединица локалне самоуправе најважнији су приходи од пореза на доходак и приходи од пореза на имовину (Упутство о буџетским корисницима за припрему буџета општине Оштра Лука за 2020; 2020.). Буџетима јединица локалне самоуправе припада 24% прихода од пореза на лична примања и пореза на приходе од самосталне дјелатности (Закон о буџетском систему Републике Српске, 2016).

Општине имају на располагању пет врста **извора средстава:**

- приходи који **искључиво припадају општини** (локални порези, таксе, накнаде, приходе и примитке од имовине)<sup>193</sup>;
- **заједничке приходе** – порезе које дијеле са вишим нивоом власти<sup>194</sup>;
- **дотације** од вишег нивоа власти;
- **јавно-приватна партнерства**<sup>195</sup>

<sup>191</sup> „У одређеним политичким, као и у круговима појединих теоретичара могу се срести мишљења да се омогућавањем фискалне независности и давањем права на самостално увођење локалних фискалних облика јавних прихода, између јединица локалних нивоа власти могу створити услови за њихово међусобно такмичење и конкуренцију“ (Prokopiјеvić, М. 2001.; 49-50). Тиме би се створили услови за успостављање “тржишта” јединица локалног нивоа власти (Grujić – Kalkan, М. 2012). Према заговорницима ове идеје, конкуренција која би могла проузроковати сељење људи и капитала у друге локалне јединице, била би стимуланс за успостављање знатно вишег нивоа фискалне и финансијске одговорности. ЈЛС би функционисале по принципима и рационалности тржишног модела (Кристић, С., 2006). **Све то би водило ка фискалном растерећењу и пружању веће слободе и подстицаја за економске активности привреде и становништва** (Кристић, С., 2006).

<sup>192</sup> „У дијелу индиректног опорезивања доминантно мјесто заузима порез на додату вриједност. Расподјела укупних прихода од индиректних пореза прописана је на начин да се након издвајања средстава на рачун резерви, ради поврата индиректних прихода, прво врши издвајање унапријед утврђених средстава за финансирање институција Босне и Херцеговине, а затим се од преосталог дијела издваја износ од 3,55% за финансирање Брчко Дистрикта. Остатак средстава се дијели између ентитета према учешћу у крајњој потрошњи сваког ентитета која је приказана на ПДВ пријави. Сваки ентитет из свог припадајућег дијела индиректних прихода прво, на посебан подрачун Централне банке Босне и Херцеговине, издваја средства за сервисирање свог релевантног спољног дуга. Преостала средства у сваком ентитету се расподјељују по различитом принципу између ентитетских влада, јединица локалне управе, јавних предузећа за путеве, а у Федерацији и на нивое кантона. У складу са Законом о буџетском систему Републике Српске, од средстава од индиректних пореза која преостају за Републику Српску, након издвајања средстава за сервисирање спољног дуга Републике Српске, 72% припада буџету Републике Српске, 24% буџетима јединица локалне самоуправе, а 4% ЈП "Путеви Републике Српске"“ (Упутство буџетским корисницима за припрему буџета општине Костајница за 2017. годину, 2016).

<sup>193</sup> Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 97/16, члан 74.

<sup>194</sup> Закон о буџетском систему Републике Српске, Службени гласник РС, бр. 15/16, чла. 9 до 12.

<sup>195</sup> Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској, Службени гласник РС, бр. 54/09.

➤ задуживање<sup>196</sup>.

**Један од највећих изазова локалног развоја, било да је ријеч о буџетским средствима, донацијама, кредитима или неком од облика јавно-приватног партнерства, проналажење и ефикасно комбиновање извора финансирања, представља имплементација развојних пројеката.** Ефективна имплементација комплексних развојних пројеката подразумијева квалитетно планирање и брижљив одабир одговарајућих модалитета и извора финансирања прилагођених потребама интервенција са аспеката извора средстава и временских ограничења. Табеларно су приказани приходи и примици буџета новоформираних јединица на супрот њиховим расходима и издацима (прилог 10). Наиме, као **један од услова за нормално функционисање локалне заједнице сматра се њен фискални потенцијал, односно способност да из властитих прихода подмирује текуће трошкове.** У 2016. години седам општина (Доњи Жабар, И. Дрвар, Источно Ново Сарајево, Језеро, Крупа на Уни, Осмаци, Петрово) није у потпуности успјело да покрива властите трошкове, а у 2017. њих осам (Берковићи, Вукосавље, Источни Стари Град, Источно Ново Сарајево, Језеро, Крупа на Уни, Купрес и Петрово). Нешто повољнија ситуација је у 2018. гдје њих шест (Вукосавље, Источни Дрвар, Источна Илиџа, Источни Нови Град, Језеро и Пелагићево) није било у могућности да покрије властите трошкове.

Локалне заједнице нису у стању да обезбиједу средства за развојне програме, с једне, нити могу битно утицати на амбијент који ће бити стимулативан за инвестиције и рационално коришћење ресурса, с друге стране, осим код побољшања административних процедура које се тичу локалних јединица и код додјеле локација потенцијалним инвеститорима. **Омјер у расподјели заједничких пореза одређује виши ниво, према не баш јасним критеријумима, или бар без јасне аргументације за постојеће односе у расподјели.** Такође, примјену постојећих односа расподјеле проводи виши ниво, који, истовремено, врши и контролу примјене. Дотације од вишег нивоа власти су такође у искључивој надлежности тог вишег нивоа. Наведено стање је вјероватно разлог што је овај извор финансирања локалних јединица веома скроман, скоро симболичан у односу на земље гдје постоји развијен систем фискалног изједначавања (примјер Словеније<sup>197</sup>, Данске<sup>198</sup>).

**Задуживање ЈЛС је такође под контролом вишег нивоа власти, оно је веома ограничено и због тога не представља значајнији извор финансирања.** Наиме, у случају озбиљнијих инвестиционих потреба, локалне јединице не могу да се задужују код комерцијалних банака без претходне сагласности вишег нивоа власти, док им је за инострано задуживање углавном потребна његова гаранција. Развој комуналне инфраструктуре, као и развој других области на нивоу јединице, у претходном периоду базирао се, највећим дијелом, на међународној помоћи и донацијама. Како ће у будућем периоду донације и грантови бити веома

<sup>196</sup> Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 97/16, члан 79.

<sup>197</sup> Уставом Републике Словеније прописано је да локалне самоуправе морају прикупљати сопствена финансијска средства, док финансијски угрожене општине, које немају могућност да у потпуности врше своје функције, имају право на државну финансијску помоћ. Поред тога, општине имају право на државно кофинансирање општинских инвестиција (основне школе, вртићи, изградња путне и комуналне инфраструктуре). Удио државе у овим инвестицијама одређује се на основу економског статуса општине, тако да општине са нижим приходима имају право на већи дио инвестиционих средстава. У случајевима када двије или више општина одлуче да врше своје активности путем заједничке административне јединице, имају право на покривање половине трошкова средствима из државног буџета.

<sup>198</sup> Општине покривају  $\frac{3}{4}$  трошкова кроз наплату пореза који прикупља Пореска и царинска управа Данске (the Danish Customs and Tax Administration, SKAT). Остатак се, првенствено, покрива субвенцијама државе. Такође, општине имају приход од одређених услуга за које корисници морају да плате таксу (нпр. брига о дједи). Неке општине имају релативно ниску пореску основицу и због тога имају проблеме са пружањем услуга које достижу национални просјек, ради ублажавања ових разлика, државне субвенције се дистрибуирају кроз систем који има за циљ да премости разлике између општина.



ограничени, то се приступ тржишту капитала јавља као неопходан предуслов за развој, посебно у области већих пројеката инфраструктурног карактера, које јединице не могу финансирати из текућих средстава. У том смислу, позитиван је примјер емисије муниципативних обвезница од стране једног броја локалних јединица Републике Српске.

Законом о локалној самоуправи уређена су нека од основних питања која се усредсређују на **имовину и финансирање ЈЛС**, с тим да се посебним законима уређују сва друга питања у овој области. Чланом 73. ЗЛСРС (2019) наведено је да се „све покретне и непокретне ствари и имовинска права која припадају јединици локалне самоуправе чине њену имовину. Јединица локалне самоуправе управља, користи и располаже својом имовином у складу са законом, са пажњом доброг домаћина, а у интересу локалног становништва“. Чланом 73. наводи се да „финансијски ресурси јединица локалне самоуправе су сразмјерни њиховим надлежностима које су им додијелене законом, а сваки пренос нових функција праћен је обезбјеђењем финансијских средстава потребних за њихово ефикасно извршавање“.

Евидентно је да постоје одређене неуједначености око расподјеле јавних прихода између различитих нивоа власти у Републици Српској. Студиозније анализирање, разматрање и рјешавање овог проблема неће бити предмет овог рада. На подручју Републике Српске **постоји вертикала<sup>199</sup> и хоризонтала фискала<sup>200</sup> неравнотежа**. Фискална равнотежа на хоризонталном нивоу много је тежа за отклонити, с обзиром на неуједначености ЈЛС у Републици Српској. Начини финансирања и степен управљања властитим потенцијалима и капацитетима утичу на економску развијеност јединица локалне самоуправе, те обезбјеђење довољних финансијских средстава за њихово функционисање и обављање свих надлежности. Значајну улогу у локалном развоју Републике игра велика зависност јединица локалне самоуправе од виших нивоа власти као и недостатак квалитетних развојних иницијатива. **Буџети ЈЛС су углавном трошковно оријентисани и имају, у највећем броју случајева, велико релативно учешће административних трошкова, одржавања инфраструктуре и социјалних давања, док су у малом броју случајева буџети развојно оријентисани.**

### IV.3. Територијална реформа на локалном нивоу Републике Српске

Уколико настану застоји у функционисању развоја, неопходне су унутрашње реорганизације тј. реформе, које могу да се односе и на промјене граница између јединица локалне самоуправе (општина, градова). Таквим промјенама се приступа ради стварања најповољнијег могућег амбијента за живот грађања. **Постојање саме стратегије није услов за успјешно спровођење реформе<sup>201</sup>**. Уколико ЈЛС нису у могућности да реализују своје

<sup>199</sup> „Вертикална фискална неравнотежа настаје када не постоји усклађеност између сопствених прихода и расхода субцентралних нивоа власти, што другим ријечима значи да субцентрални нивои нису у могућности да сопственим изворима прихода подмирују расходе који настају у вези са вршењем одређених функција на датом нивоу политичко-територијалног организовања“ (Стојановић, С. 2005; 122). Идеалан сценарио подразумијевао би прилике у којима сваки субцентрални ниво управе има власите изворе прихода, неопходне за финансирање расхода који се појављују приликом реализације функција које су им додијелене. Међутим, стварност је другачија, услед бројних разлога (неједнак економски капацитет тј. финансијски потенцијал појединих политичко-територијалних јединица, неповољни политички, демографски, географски и други услови) није могуће остварити равнотежу између расхода и прихода на свим субцентралним нивоима (Радичић, Д., 2016).

<sup>200</sup> „Хоризонтална фискална неравнотежа подразумијева постојање разлика у фискалним капацитетима субцентралних јединица истог нивоа организовања чиме настају значајни економски и фискални диспаритети међу њима, и за разлику од вертикалне, хоризонталну фискалну неравнотежу много је теже отклонити“ (Радичић, Д. 2016; 205).

<sup>201</sup> Приједлог је да реформске стратегије започну са „меким“ приступом одоздо према горе („soft” bottom-up) и затим се прелази на „тврди“ приступ од врха према доле (“hard” top-down). Предност овакве врсте реформе је што се локалним властима и становништву даје прилика да се прилагоде политици реформе. Истовремено,

**надлежности, с правом се поставља питање и њихове оправданости постојања у постојећем облику.**

**Становништво невољно прихвата промјене које се тичу територијалних граница.** У многим случајевима је сазрела идеја (у томе предњаче скандинавске земље) да се јавно мњење мора посматрати озбиљно када су у питању овакве врсте одлука. Реформе напредују боље у случајевима гдје је поклоњена пажња сталном дијалогу између заинтересованих страна (локалне, регионалне и централне власти, јавног сектора, приватног сектора и сл.). Односно у процесе одлучивања потребно је обезбиједити учешће локалних и централних власти, као и регионалних гдје је то потребно. **Промјене граница повлаче за собом велико интересовање, а најчешће су нека од њих у супротности.** Често је интерес централних власти (нпр. смањивање непотребне администрације, укидање локалних јединица које нису функционалне) у супротности од оних локалних и регионалних власти (локалним властима је у интересу задржавање радних мјеста, страх од губитка идентитета при спајању са другим јединица и слично). Потреба да се измире различити интереси и **пронађе одржив компромис захтијева јаку централну посвећеност процесу реформи.**

Према Извјештају Савјета Европе (CDLR., 2003), као важан механизам за смањење локалног и регионалног отпора према реформама је укључивање елемента тј. метода „**одоздо према горе**“. Успостаљени дијалог између заинтересованих страна је један од водећих елемената у таквом процесу. Подједнако је важно да се локалним и регионалним властима да право гласа у формулисању конкретних рјешења по питању реформи. У циљу олакшавања, важно је да се процес води јасним принципима који ће пружити оквир унутар којег локална рјешења морају бити формулисана и инкорпорирана. Такође, једна од препорука може бити да се процес реформе дизајнира тако да омогуће **добровољне амалгаме** (спајања, увезивања, придруживања и сл), чиме би се смањило отпор према реформи. Територијалне реформе имају значајан позитиван утицај на функционалне перформансе јединица локалне самоуправе (Ebinger, F., Kuhlmann, S., Vogumil, J. 2019). **Само функционалне ЈЛС могу да егзистирају по принципу 3Е** (ефикасне, ефективне и економичне).

Од 1970-их, територијалне реформе су углавном биле усмјерене на **успостављање већих јединица** (број становника, територија, финансијски капацитети и сл.). Као резултат таквих активности уочава се значајан пад броја ЈЛС у неколико европских земаља. Најзначајнији пад забиљежен је у Грчкој (Нлерас, N., 2016), Белгији, Данској, Холандији, Исланду, Норвешкој и Њемачкој, док су са друге стране поједине земље повећале број јединица (Словенија, Италија, Шпанија, Португал и др.). Територијалне реформе у Европи могу се груписати у два типа (Kuhlmann, S., Wollmann, H. 2019). Први је „**мекани**“ тип (‘soft‘ type) **који се углавном односи на административну сарадњу и удруживање ресурса** (Француска, Италија, Шпанија, јужна Њемачка). Други, „**тврди**“ тип (‘hard‘ version) **састоји се од територијалних амалгамација и удруживања локалних јединица чији је циљ унапређење административних карактеристика, а заснованих на принципу „економије обима“** (Велика Британија, скандинавске земље, сјеверна и дио јужне Њемачке).

Босна и Херцеговина тежи ка прикључивању ЕУ, па самим тим и Република Српска. Да би тим путем пошла потребно је предузети још низ активности међу којима је **и реформа јавне управе**, а унутар које је потребно спровести и **територијалну промјену**. У процесу реформе јавне управе локална самоуправа има једну од централних улога, управо због тога што представља први ниво управе са којом се грађани сусрећу приликом обављања својих сакодневних активности. Прије самог спровођења дефинисаних активности које ће водити

---

добровољне амалгамације приказују важна искуства/смјернице за касније фазе реформе (Council of Europe, CDLR. 2003).



територијалној промјени, потребно је **поставити низ питања** пред све актере који ће учествовати у том процесу:

- Каква је тренутна ситуација у јединицама локалне самоуправе у Републици Српској (становништво, привреда, ресурси, финансије, степен развијености, резултати)?
- Шта је „окидач“ који утиче на одлуку о спровођењу реформи?
- Какав систем се жели изградити у будућности (територијалном, управном, организационим, тржишном и сличном погледу)?
- Који су то кључни структурни кораци које је потребно начинити (нпр. обим надлежности, изборни систем, финансирање, ниво територијалног уређења, структура одговорности и слично)?
- Ко су актери (укључујући мишљења свих заинтересованих страна) који ће водити процес реформи?
- Који је план успостављања дијалога са свим заинтересованим странама око подршке покретања и спровођења реформи?
- Реформа је процес који може да потраје дужи низ година, поставља се питање који кораци се могу спровести, како би се у што краћем року дошло до побољшања квалитета живота грађана?

Тренутна територијална подјела Републике има карактер **једностепене и монотипске**. Односно иако се ЈЛС значајно разликују по броју становника, територији, административним и финансијски капацитетима и другим карактеристикама, **надлежности су код свих идентичне**. Управо због тога ствара се све већи јаз у њиховом функционисању. Јасно је да је овакав облик **територијалног организовања неодржив и нефункционалан**. **Окидач** за спровођење територијалне промјене проистиче из спознаје да се више од 50% ЈЛС налази у групи изразито неразвијених и неразвијених општина од самог оснивања Републике Српске. Међу њима су све **новоформиране локалне јединице без ранијег сједишта** које притом биљеже константан пад становништва, негативан природни прираштај, повећање незапослености, стагнирање у привредном развоју и слично. Потребно је **изградити просторно-функционални систем ЈЛС**, који ће утицати и на ентитетски развој, према томе са **територијалним промјенама је потребно хитно започети**. Да би се формирале јединице које су способне да рјешавају локалне проблеме и дугорочно утичу на друштвени развој, неминовно је **укидање појединих ЈЛС**. Један од структурних корака је **територијална подјела на више нивоа** (увођење територијалног нивоа између локалне самоуправе и ентитета), што ће се директно одразити и на **дефинисање надлежности** које су по закону ЈЛС дужне да спроводе. У складу са надлежностима, дефинисати и број становника, финансијски капацитет, административни капацитет и друго. **Иницијатива за територијалном промјеном полази од централних власти**, али да би се осигурао континуитет њеног спровођења потребна је **сагласност свих заинтересованих** (позиције и опозиције, локалних власти, невладиног сектора, носиоца привредног развоја и слично). Искуства европских земаља указују на то да припрема саме **реформе мора да буде усидрена у тијелу или административном аражману** тј. независном тијелу које је за ту сврху формирано. Једна од улога му је да буде отворено за сарадњу између многих заинтересованих страна, а притом да **његово функционисање и постојање није условљено промјеном власти**. Потребно је постићи договор (усвојити стратегију) око одлуке о програму реформе, која садржи **јасан концепт корак-по-корак** како би се осигурао континуитет реформе. **Централна власт**, када је у питању реформа на локалном нивоу, **игра значајну улогу по питању дефинисања правила** по којима ће се извршити реформа. Централна власт има већу улогу у припремној фази, **док у фази имплементације тежиште се ставља на ниже нивое власти, односно оне који су обухваћени самим процесом**. Кроз различите примјере земаља Европе (скандинавске земље, Француска) акценат је стављен на **ситмулисање добровољне сарадње** кроз разне програме, послове и инвестиције, локалних или регионалних власти. Програми су дизајнирани да стимулишу локалне органе да улазе у

заједничке процесе планирања и развоја и пружања јавних услуга. **ЈЛС кроз међусобну сарадњу могу да у краћем временском периоду допринесу побољшању квалитета живота својих грађана.** Процес реформе јавне управе нема неопходну политичку подршку потребну за модернизацију управе, не само у свјетлу европских интеграција, већ примарно, с циљем задовољења очекивања грађана и пословне заједнице. **Босна и Херцеговина је у раној фази реформе јавне управе.**

Локалне власти су под све већим притиском када је у питању ефикасно и ефективно пружање услуга и обезбјеђење потребне инфраструктуре. Уочавају се и дефицити у буџетима локалних јединица (Ново Горажде, Источно Ново Сарајево, Доњи Жабар, Купрес, Источни Мостар и Чајниче)<sup>202</sup>, тако да нису у могућности да спроводе основне задатке који су им повјерени, с тим да су изгледи за финансијско јачање све слабији. Све су чешћи случајеви у Републици Српској да локалне власти нису више у стању да планирају будуће активности и потребе локалног становништва. Управо ова финансијска ограничења стварају јаз између онога шта локално становништво жели, а шта су локалне власти у могућности да пруже. Притисци овакве врсте често се уочавају у мањим општинама, тако да је кључ њиховог опстанка у партнерствима са другим локалним јединицама.

Стратегијом локалне самоуправе Републике под термином „**територијална корекција**“, **подразумијева се законско преименовање 6 општина у градове.** Док једина територијална корекција је наступила у случају општине **Станари** када се издвојила из састава Добоја и формирана је као нова локална самоуправа. При томе нису донесени мјерљиви и децидни критеријуми за оснивање ЈЛС. **Питање малих ЈЛС које од самог оснивања функционишу нефекисано, неефективно и неекономично није ријешено.** Усклађивање законодавства Босне и Херцеговине са европским стандардима врло је битан и обиман задатак. Но једнако важна и захтјевна је и provedба таквог законодавства што је могуће само посредством оснажене, професионалне и учинковите јавне управе.<sup>203</sup>

Тежња, под условом да је има, да се створе услови за унапрјеђење квалитета јавних услуга уз адекватно искориштавање ресурса и подстицај конкурентности привреде, ставља пред централну и локалну власт дефинисање низа активности, а које затим треба да усмјерава и координира. Односно, дефинисање оквира реформских процеса и примарних циљева који су у сагласности са потребама грађана, а која ће да тангира и питање територијалне реформе. Као што је предходно речено, а што су искуства других земаља показала, од пресудног значаја је увођење, континуитет и унапређивање дијалога. **Дијалог** подразумијева учешће представника из различитих дијелова друштва и на различитим нивоима власти, како би приоритети реформе **били израз исказаних садашњих (заједничких интереса) или процијењених будућих потреба грађана и привреде** (Министарство локалне управе и самоуправе Републике Србије, 2016). **Оправданост или неоправданост** реформи треба сагледати из угла обиљежја савремене државе и њених стварних могућности. Односно, оправданост и легитимитет постојања и опстанка републике леже у могућности ефективног рјешавања проблема и стварања предуслова за амбијент у којем грађани могу да имају квалитетан животни стандард, а што се директно односи и на ЈЛС. Наравно, **циљ реформе би требало да буде стварање економско-функционалне просторне средине. Развојне потребе би требало ставити у фокус реформи, поред потребе за стварањем равнотеже у развоју ЈЛС, а самим тим и стварање подлоге за формирање региона.**

<sup>202</sup> Дуг локалних заједница у Републици Српској за порезе и доприносе у фебруару 2017. износио је 2,27 милиона КМ, а против наведених шест општина Пореска управа покренула је поступак принудне наплате, како је наведено у Гласу Српске, Capital.ba, 22. март 2017. а према подацима Пореске управе.

<sup>203</sup> Званична веб страница Делегације ЕУ у БиХ, преузето 18. маја 2017. са [http://europa.ba/?page\\_id=569](http://europa.ba/?page_id=569)

## V. ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНА ОБИЉЕЖЈА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ КАО ФАКТОР РАЗВОЈА

*Нико нема право да расипа народно благо на оно што за народ није неодољиво нужно, нити да закида од будућих нараштаја оно што им је отаџбина дужна оставити.*

*Владимир Јовановић*

Код успостављања одређене територијалне подјеле поред општих начела<sup>204</sup> потребно је водити рачуна о конкретним условима средине за коју се она формира као и омјера политичких снага. „Читав низ објективних околности и субјективних чинилаца, од природног амбијента до констелације политичких снага, у знатној ће мјери условити коначи изглед мреже локалних јединица у некој земљи“ (Ivanišević, S., 2007; 91). Према томе, **не постоји јединствен модел територијалне подјеле јединица локалне самоуправе.** Односно, конкретне територијалне подјеле су више одраз одређених **карактеристика мјеста и времена у којем су настале, него постулат примјене конкретних начела или захтијева.**

Кроз литературу, бројни аутори (Maud, J., S. E. Finer, 1960; Alderfer, H. F., 1963; Pusić, E., 1963; Perko-Šeparović<sup>205</sup>, I., Hrženjak, J., 1982; Ivanišević, S.<sup>206</sup>, 2007) различито посматрају и дефинишу број фактора које треба узети у обзир при разматрању територијалне подјеле, овисно о проблемима којима се баве и средини на коју се њихове анализе односе. Пошто је фокус рада на територијалној организацији, са посебним акцентом на величину јединице локалне самоуправе, аутор заговара стајалиште Перко-Шепаровић и Иванишевића, притом водећи рачуна **о природним карактеристикама, расположивим подацима и политичким снагама на анализираном подручју.** Одређене околности потребно је посматрати као објективне услове који територијалну подјелу у одређеној мјери ограничавају или с друге стране као на факторе који на територијалну организацију могу директно утицати. С обзиром на степен инваријантности наведених услова, могу се сврстати у **осам група**: 1. природна обиљежја простора; 2. мрежа и врста насеља; 3. обиљежја становништва; 4. управно-територијално наслеђе; 5. привредна и економска развијеност; 6. саобраћајна и комуникациона повезаност; 7. ефикасност и економичност локалних служби и 8. политики циљеви и интереси (Ivanišević, S. 2007; 92).

**Рад је заснован на претпоставци да један од ограничавајућих фактора одрживог и планског развоја представља и одсуство адекватне територијалне подјеле Републике Српске.** Један од разлога овакве ситуације је и неравномијеран локални развој, што је последица великим дијелом у неодговарајућој територијалној организацији јединица локалне самоуправе, неравномијерном кориштењу природних и друштвених потенцијала, као и људског капитала.

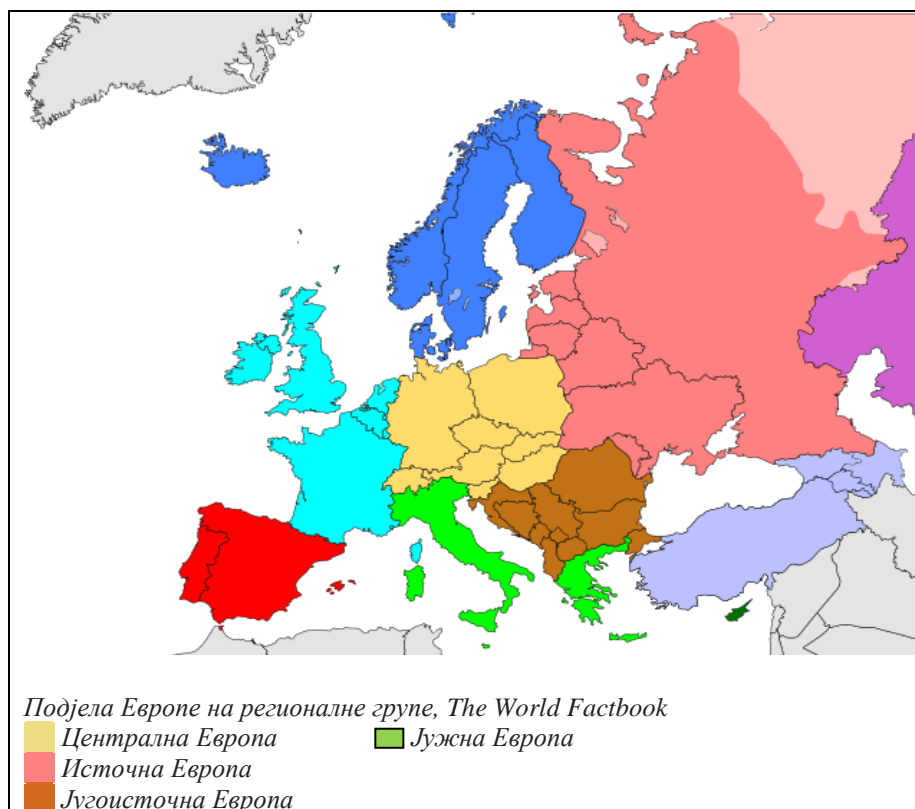
<sup>204</sup> Општа начела наведена су у дијелу II. 2. Улога и значај локалне самоуправе.

<sup>205</sup> Перко-Шепаровић посвећује велику пажњу анализи фактора који одређују величину локалне јединице те разликује седам фактора: географски или природни, временски, економско-технички, политички, урбанизацијски, социолошки и управни фактор (Perko-Šeparović, I.; Hrženjak, J., 1982).

<sup>206</sup> Анализа Иванишевића (2007) се ослања на анализу Перко-Шепаровић, с тим да је показао да у факторима које је она поставила има различитих омјера између објективних и субјективних елемената, односно између условљености и утицаја, због чега их је нешто другачије формулисао и систематизовао.

## V.1. Регионални положај Републике Српске

Савремени друштвени, економски и укупан развој Босне и Херцеговине дефинисан је општим и посебним условима, који су значајно утицали на њен просторно-функционални развој. Општи услови проистичу из глобалних (свјетских) развојних процеса, а посебно су у вези са посљедицама распада бивше заједничке државе и настанка нових држава. Претходно поменути услови, и општи и посебни, у уској су вези са географским положајем – кључним фактором укупног развоја. Република Српска је земља која се налази у оквиру простора југоисточне Европе, који се према новијим геополитичким дефиницијама у ужем смислу назива још и Западним Балканом<sup>207</sup>.



**Слика 10.** Положај Балканских земаља у односу на Европу,  
Извор: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6881466>

Границе Републике Српске су одређене међународно признатом границом Босне и Херцеговине према Србији, Црној Гори и Републици Хрватској и међуентитетском границом према Федерацији Босне и Херцеговине (Ово је Република Српска 2015., 2015). Укупна дужина границе Републике Српске износи око 2.103 km, од тога 44,56% (938 km) је државна граница са бившим југословенским републикама, а 1.166 km (55,44%) је међуентитетска граница са Федерацијом Босне и Херцеговине (Поповић, Д. 2015).

Облик територије Републике Српске је издужен и изразито неправилан (лонгитудиналан) што отежава свеукупну функционалну организацију простора и усложњава њен

<sup>207</sup> У земље Западног Балкана убрајају се Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, Македонија и Албанија. Европска комисија је 6. фебруара 2018. усвојила Стратегију Западног Балкана: путем које ЕУ поставља јасан пут, за свих шест земаља за коначно приступање ка Европској унији. Све земље морају се недвосмислено посветити помирењу и рјешавању отворених питања много прије приступања Европској унији. (Званична страница Европске уније, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39450/western-balkans-strategy-eu-sets-out-clear-path-accession-en>).

геостратешки и геополитички положај. Босна и Херцеговина има излаз на море, једним мањим дијелом код Неума (дужина обалске линије је 24 km).

Интегрално третирање физичког (еколошког) и друштвено-економског развоја данас на територији Републике Српске, има готово занемарљиве обресе; преовлађују јака друштвена и економска неуравнотеженост и развојне диспропорције, недостатак заједничких акција и стратегија, изразито лоша демографска слика у простору, економска криза на већем дијелу територије (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. 2015), хоризонтална неповезаност и некоординисаност јединица локалне самоуправе, неповољан распоред становништва и слични проблеми. На подручју Републике Српске уочава се регионална неравномијерност у стапену развијености појединих територијалних цјелина, што уједно представља један од најкомплекснијих развојних проблема. **Сјеверни дио Републике представља економски развијенији дио.**



*Слика 11. Положај Републике Српске у оквиру југоисточне Европе*

### V.1.1. Физичко-географски положај Републике Српске

Република Српска спада у групу континенталних подручја без излаза на море, према томе припада скупини земаља чији је **географски положај неповољан**. Смјештена је на контакту двију великих природно-географских и друштвено-економских регионалних цјелина (панонске и медитеранске) (Ово је Република Српска 2015., 2015) и има посебан значај јер је пресијецају виталне комуникационе везе (Први независни интернет портал Републике Српске, 2021)<sup>208</sup>. Меридијански правац који међусобно повезаним ријечним долинама Босне и Неретве, пресецајући динарски планински комплекс, повезује средњоевропску и медитеранску макрорегију (Први независни интернет портал Републике Српске, 2021). Поред њега налази се и упоредни правац који повезује Републику Српску са централнобалканским и западноевропским простором (Први независни интернет портал Републике Српске, 2021). У том погледу је неопходно истаћи важност излаза Републике Српске на ријеку Саву којом се веже на европску ријечну саобраћајницу Рајна–Мајна–Дунав (Вада Републике Српске, 2021)<sup>209</sup>. Простор Републике Српске представља спону Панонског и Јадранског базена, с једне и Западне Европе и централног Балкана, с друге стране (Вада Републике Српске, 2021).

Територија државе Босне и Херцеговине подијељена је на двије физичко-географске цјелине, „Босну“ и „Херцеговину“. Наведене цјелине се знатно разликују по свим физичко-географским карактеристикама, што је уједно и одредило њихов просторно-функционални развоја. Босна је као простор насељенија и економски развијенија, у односу на кршевиту Херцеговину. Тако да је природно-географски положај, историјске околности, хидрографска мрежа и распоред природних потенцијала (ресурса) утицао на стварање модела просторно-

<sup>208</sup> Први независни интернет портал Републике Српске, <https://www.republikasrpska.net/srpska/geografija/?lang=sr>, преузето 09.01. 2021. године.

<sup>209</sup> Званичан интернет портал Владе Републике Српске, [http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Servisi/ors/Pages/Geografski\\_i\\_demografski\\_podaci.aspx](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Servisi/ors/Pages/Geografski_i_demografski_podaci.aspx), преузето 09.01. 2021.

функционалне организације и развој мреже насељених мјеста Републике Српске. Уочава се да су се већа насеља формирала у долинама ријека, што је један од разлога што су се у сјеверном дијелу (Босни) смјестили и развијали урбани центри који данас броје преко 50.000 становника. У источним и јужним дијеловима (Херцеговина), усљед већих надморских висина и слабије хидрографске мреже, није дошло до формирања већих урбаних центара, са изузетком града Зворника и Требиња. Уједно овај простор се већ деценијама бори са лошом демографском сликом и пражњењем простора.

Површина територије Републике Српске је 24.641 km<sup>2</sup> (РЗСРС, 2017). Саму територију чине по површини два приближно једнака дијела: сјеверни и западни, који обухвата око 12.350 km<sup>2</sup>, и јужни и источни са око 12.700 km<sup>2</sup>. Међутим, прилично је јасно да се са планског аспекта територија Републике Српске не може развијати као централизована, тј. из само једног центра, а један од водећих разлога је и њен облик. Република Српска заузима сјеверне, источне и већи дио јужних дијелова (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) Босне и Херцеговине. Источни и јужни дио пружа се у дужини (у правој линији) од 265 km, и на правцу Соколац–Рудо има максималну ширину 80 km, а сјеверни и западни дио Републике Српске пружа се у дужини од 230 km, и на правцу Виторог–Сава има максималну ширину од 115 km (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015).

Рељеф Босне и Херцеговине веома је хетероген и карактеришу га бројни површински и подземни облици. Простор Републике Српске одликује изразита хетерогеност и диверзификованост у погледу физичко-географских карактеристика. Рељеф представља један од објективних карактеристика простора за који се израђује територијална подјела. Односно, његова обиљежја знатно могу да утичу на територијалне подјеле неке земље. **Република Српска одликује се хетерогеношћу простора, али нема баријера, односно ограничења, по питању територијалне организације као што их имају изразито планинске земље или острвске земље.** Геолошка и тектонска хетерогеност простора Републике Српске условила је диверзификованост рељефа на три велике цјелине: **Панонској, Планинско-котлинској и Јадранској области** (Попов, Т., 2017). Свака од наведених цјелина има компаративне предности које наглашавају значај одређених природних ресурса.

### V.1.2. Економско-географски положај Републике Српске

Савремена друштвено-економска кретања, објективна стварност и потребе, намећу нове погледе у приступу интеграцији, диференцијацији и организацији геопростора. Економско-географски положај Босне и Херцеговине/Републике Српске **дефинисан је општим условима њеног привредног развоја** (доступност сировина, производњом, условима тржишта, цијеном производа, квалитетом производа и сл). Велики утицај на развој привреде Босне и Херцеговине лежи и у комплементарности привреда бивших република СФРЈ, што уједно утиче и на чвршће економске и укупне везе Босне и Херцеговине/Републике Српске са окружењем (тј. сусједним државама). Првенствено се мисли на скоро све гране привредних дјелатности, са посебним освртом на интегративну улогу енергетског система, сировина, производа различите намјене, улогу отвореног и слободног тржишта као један од услова које земље Балканског полуострва треба да остваре у процесу прикључења земљама Европске уније.

**Неравномијерност у степену развијености појединих јединица локалне самоуправе у Републици Српској представља једно од комплексних развојних проблема.** Неки од фактора економског развоја јединица локалне самоуправе па и региона су: демографске



промјене, величина територије, људски ресурс, природно-друштвени потенцијали, утицаји савремених токова урбанизације итд.. Утврђивање степена њихове економске развијености захтијева упоредо праћење више фактора. Суштинско питање организације јединица локалне самоуправе, своди се на то у којој мјери стратешке политике и економска политика доприноси изједначавању диспаритета у нивоу економског развоја на свим територијалним нивоима. **У зависности од економске снаге јединица локалне самоуправе и региона и његових економских проблема, зависи рјешавање отворених питања у другим областима друштвеног живота.** Територијално-просторне неједнакости имају потенцијал стварања политичког и социјалног незадовољства.

Табела 17. Основни макроекономски индикатори Републике Српске (2014. до 2018)

ИНДИКАТОРИ	2014	2015	2016	2017	2018
Број становника у РС (процјена)	1.176.082	1.162.164	1.157.516	1.153.017	1.147.902
Номинални БДП (у 000 КМ)	8.887.307	9.205.038	9.632.162	10.075.733	10.681.638
Реална стопа раста (у%)	0,3	2,8	3,5	3,1	3,9
Број запослених	241.544	245.975	253.305	260.608	266.309
Број незапослених	151.590	143.953	133.583	121.643	105.793
Просјечна нето плата (у КМ)	825	831	836	831	857
Стопа раста индустријске производње (у %)	0,7	2,7	8,1	1,4	3,60
Извоз (у 000 КМ)	2.694.054	2.513.206	2.865.332	3.476.889	3.751.165
Увоз (у 000 КМ)	4.946.182	4.296.086	4.405.610	4.857.578	5.216.648
Салдо робне размјене (у 000 КМ)	-2.252.128	-1.782.880	-1.540.278	-1.380.689	-1.475.483
Покривеност увоза извозом (%)	54,5	58,5	65	71,6	71,7
Инфлација (потрошачке цијене, %)	-1,2	-1,6	-0,2	0,5	1,2

Извор: Привредна комора Републике Српске (<https://komorars.ba/makroekonomija/> преузето 29.10.2018) и база података економских индикатора Републике Српске, ИРБРС (<http://www.irbrs.net/statistika/UperedniPrikaz.aspx?tab=3&lang=lat>, преузето 29.10.2018). Републички статистички завод Републике Српске

На основу макроекономских показатеља увиђа се пораст броја запослених и пад броја незапослених, али њихов однос није пропорционалан (пораст запослених за 24.765, пад незапослених 45.797). На пад незапослености утиче иселавање становништва. Реални индекс просјечне нето плате, који представља однос између номиналног индекса просјечне нето плате и индекса потрошачких цијена у одговарајућем периоду (Ово је Република Српска, 2015), такође показује смањење. Поредићи стање у 2018. години са 2017. годином, у Републици Српској<sup>210</sup> дошло је до реалног повећања просјечне нето плате од 3,03%. Индустријска производња у посматраном периоду биљежи стални раст, мада још увијек недовољн како би дошло до опоравка привреде на подручју Републике. Покривеност увоза извозом у Републици Српској у благом је порасту.

Табела 18: Степен развијености општина Републике Српске, 2019.

Развијене јединице локалне самоуправе	Средње развијене јединице локалне самоуправе	Неразвијене јединице локалне самоуправе	Изразито неразвијене јединице локалне самоуправе
Бања Лука	Билећа	Братинац	Берковићи
Бијељина	Брод	Вишеград	Вуковаци
Гацко	Козарска Дубица	Власеница	Источни Дрвар
Градишка	Котор Варош	Доњи Жабар	Источни Мостар
Дервента	Милићи	Костајница	Источни Стари Град

<sup>210</sup> Република Српска биљежи најниже просјечне плате у односу на земље окружења па и у односу на Федерацију Босне и Херцеговине.

Добој	Модрича	Љубиње	<b>Језеро</b>
Зворник	Соколац	Нови Град	Калиновик
<b>Источна Илица</b>	Србац	Невесиње	Кнежево
<b>Источно Ново Сарајево</b>	Фоча	<b>Петровац</b>	<b>Крупа на Уни</b>
Лакташи	Челинац	<b>Петрово</b>	<b>Купрес</b>
Мркоњић Град		<b>Рибник</b>	Лопаре
Пале		Рогатица	<b>Ново Горажде</b>
Приједор		Хан Пијесак	<b>Осмаци</b>
Прњавор		Шамац	<b>Оштра Лука</b>
Станари		Шипово	<b>Пелагићево</b>
Теслић			Рудо
Требиње			Сребреница
Угљевик			Трново
			Чајнице
			Шековићи

*Извор: Обрада аутора на основу Одлуке о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској<sup>211</sup>*

Када се узму у обзир критерији по којима је извршена категоризација јединица локалне самоуправе, онда се види да је извршена једна свеобухватна социо-економска анализа. Међутим, увиђају се **неке нелогичности по питању категоризације појединих општина**. Сама листа се протеклу деценију није значајније мијењала, а евидентан је пад привредне дјелатности у већини ЈЛС, али и повећање у појединим (Котор Варош). Тек у 2019. години дошло је до промјена на листи. Модрича је изгубила статус развијених јединица и сада има статус средње развијених, док је у случају Станара обрнут процес. Вишеград и Нови Град сада се налазе у групи неразвијених јединица, што је у складу са њиховим свеопштим развојем. Пелагићево је у групи изразито неразвијених јединица. Поред тога Угљевик, Гацко и Станари спадају у категорију развијенијих општина, а цијели свој привредни развој заснивају на једној привредној грани (притом то су природни потенцијали са ограниченим роком експлоатације, Гацко припада ријетко насељеној групи општина и слично). Највећи број изразито неразвијених локалних јединица налазе се у западном и јужном дијелу. Од новоформираних ЈЛС чак њих дванаест се налази у овој групи: **Берковићи, Вукосавље, Источни Дрвар, Источни Мостар, Језеро, Купрес, Крупа на Уни, Ново Горажде, Осмаци, Оштра Лука и Пелагићево**. Све наведене јединице налазе се у брдско-планинском дијелу Републике Српске, саобраћајно су слабије повезане, имају мали број становника, ниску стопу густине насељености, све су новоформиране, слабо развијен систем здравствене заштите, образовних установа, висок степен незапослености и слично. Њих карактерише богаство природних потенцијала (посебно у области шумарства и туризма), али и одсуство развоја индустрије, а поред тога све присутније су миграције становништва према урбаним центрима. Док са друге стране **развијене јединице** локалне самоуправе су: **Источна Илица и Источно Ново Сарајево**. Средње развијене ЈЛС ближе су развијенијим, док су неразвијене јединице окружене изразито неразвијеним.

<sup>211</sup> Критеријуми за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској су: 1. остварени укупни приход на нивоу јединице локалне самоуправе по становнику, за претходну годину; 2. остварени изворни приходи буџета јединице локалне самоуправе по становнику, за претходну годину; 3. просјечна бруто плата запослених у административној служби јединице локалне самоуправе у односу на просјечну бруто плату исплаћену за запослене у области управе, за претходну годину; 4. број незапослених лица у односу на број становника у јединици локалне самоуправе; 5. густина насељености; 6. укупан број регистрованих возила на подручју јединице локалне самоуправе у односу на укупан број регистрованих возила у Републици; 7. број ученика који похађају основну школу у односу на број становника у јединици локалне самоуправе; 8. број љекара на 1.000 становника у јединици локалне самоуправе и 9. број корисника јавних водовода у односу на укупан број становника (Влада Републике Српске, 2020).



### V.1.3. Саобраћајно-географски положај Републике Српске

Босна и Херцеговина/Република Српска има потенцијално повољан саобраћајно-географски положај јер се налази на контакту двије велике и у друштвено-економском и физичко-географском смислу различите макрорегионалне просторне цјелине, Панонске на сјеверу и Јадранске на југу. Међутим, једна од последица задњих ратних збивања и распада бивше СФРЈ, те дуготрајне међународне изолације, утицали су да она остане на маргини значајних саобраћајних коридора Европе и Балкана. Посматрано са искључиво просторног аспекта, **Република Српска нема адекватно развијену мрежу друмских и жељезничких саобраћајница, као и пловне путеве и довољан број аеродрома.** Поред тога, основна карактеристика саобраћајне инфраструктуре јесте њена застарјелост, као последица недовољног улагања у одржавање и модернизацију.<sup>212</sup> Успостављање ефикасне саобраћајне инфраструктуре и њено укључивање у транс-европску и паневропску саобраћајну мрежу (TENs и TINA) је од виталног значаја за будући развоја Босне и Херцеговине/Републике Српске у овом дијелу Европе. Бања Лука, захваљујући свом саобраћајно-географском положају, могла би да постане једно од кључних чворишта, тзв. **градова капија** (gate – city, коме конвергирају најважнији саобраћајни европски правци посебно у љетном периоду, пошто би била на путу повезивања Европе са Јадраном).

Република Српска континенталну и регијску примарну интеграцију своје територије, путем израђене транспортне инфраструктурне мреже, дугорочно базира на паневропским коридорима: Коридор X: Салзбург–Љубљана–Загреб–Београд–Ниш–Скопље–Солун и Коридор Vc (планиран): Будимпешта–Осијек–Вукосавље–Сарајево–Плоче (Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025, 2015) Велики значај за Босну и Херцеговину има Подручје Јадранско–Јонског мора. На основу картографског приказа за подручје Босне и Херцеговине значајни су коридори V и X. Међутим, иако не пролазе преко територија новоформираних ЈЛС оне се налазе у његовом непосредном окружењу, изузетак је дио Vc који је планиран да прође кроз општину Вукосавље. Коридор V (исток–запад) простире се у дужини од 1.600 km и пролази кроз Босну и Херцеговину, представља везу између Сјеверне Европе и Јадранског мора. На територију Босне и Херцеговине отпада најдужи дио (335 km) Vc крака овог коридора, који се протеже њеним централним подручјем, углавном долинама ријека Босне и Неретве. Траса коридора је: Плоче–Мостар–Сарајево–Зеница–Добој–Шамац, гдје је планиран ауто-пут Метковић–Мостар–Сарајево–Добој–Вукосавље. Веза са овим коридором остварена је и путем жељезничког саобраћаја: Метковић–Мостар–Сарајево–Добој–Шамац. Значајну везу са овим коридором имају и аеродроми Сарајево и Мостар. Коридор X (југ–југоисток) простире се у дужину од 2.360 km. Главна грана: Салзбург–Љубљана–Загреб–Београд–Ниш–Скопље–Солун. Република Српска са овим коридором има спону преко Градишке, Новог Града и Козарске Дубице.

Основна планска концепција развоја саобраћајне инфраструктуре, која је дата и у измјенама и допунама ППРС (2015), заснива се на сукцесивној изградњи ауто-пута у „Посавском развојном појасу“:

- граница Републике Србије–Бјелина–Брчко–Модрича–Добој–Прњавор–Лакташи–Бања Лука–Приједор–Нови Град–граница Републике Хрватске (Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025, 2015).

<sup>212</sup> Протеклих пет година, постоје помаци по том питању: изградња дионице аутопута Бања Лука–Градишка, Бања Лука–Приједор–Добој. Преговори око пута на коридору Vc, брзе цесте у Источној дијелу Републике Српске и други пројекти. Жељезнички и авио саобраћај је и даље на веома ниском нивоу развоја. Мада, увођење више авио-линија са бањалучког аеродрома према градовима у Европи, значајно утиче на развој авио-саобраћаја.

Постојећом путном мрежом ауто–путева у сјеверном дијелу Републике остварене су повезнице са европским коридорима X (преко Градишке) и Vc (преко Добоја). Други планирани ауто–путски правац који ће бити веома значајан, је Градишка–Лакташи–Бањалука –Мркоњић Град–Ново Село на Купрес (ФБиХ) (варијанта Млиништа), који је дијелом изграђен, а дијелом га треба изградити и усагласити са стратешким плановима (Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025, 2015) Федерације Босне и Херцеговине.



Слика 12. Пан–европски коридор V кроз Босну и Херцеговину, извор:<http://www.jpautoceste.ba/20130312676/koridor-vc>, ЈП Аутоцесте ФБиХ



Слика 13. Приказ Паневропских коридора

Анализом геополитичких, природногеографских и других компаративних предности Републике Српске у европском окружењу, увиђа се да би она могла заузети значајну улогу у саобраћајним комуникацијама између Западне и Средње Европе са Југоисточном Европом и јужним дијеловима Јадранског мора. Посебно је важно да Република Српска има излаз на ријеку Саву преко које се овај простор укључује на систем европског ријечног саобраћаја (систем Рајна–Мајна–Дунав)<sup>213</sup>. **Предности повољног саобраћајно–географског положаја нису у довољној мјери искориштене због нефункционалне и недовољно развијене друмске и жељезничке мреже комуникација, неразвијености ријечног саобраћаја, те слабе повезаности авионског саобраћаја са ужим и ширим европским окружењем.**

#### **V.1.4. Геополитички положај Републике Српске**

Геополитички положај Босне и Херцеговине у многоме је дефинисан новонасталом реалношћу на простору бивше Југославије, као и њеном унутрашњом структуром коју у основи дефинишу два територијално-политичка система – ентитета (Република Српска, Федерација Босне и Херцеговине и Дистрикт Брчко), посебних етничких, културних, привредних и осталих одлика. Геополитички положај Републике Српске условљен је врло разуђеним простором што у значајној мјери отежава све врсте планирања, а посебно просторног. Са своје четири у многоме различите цјелине сјеверозападна, сјевероисточна, источна и јужна захтијева различите приступе у планирању што усложњава дефинисање и реализацију интегралних пројеката просторног планирања и просторно-функционалног развоја.

Окружење додатно отежава процесе планирања, што утиче и на територијални развој јединица локалне самоуправе (нпр. немогућност усаглашавања око инфраструктурних коридора, посебно са Републиком Хрватском и Федерацијом Босне и Херцеговине). Врло је тешко ускладити различите интересе али и приступе, посебно што не постоје усаглашени ставови о свим врстама активности, а процеси доношења одлука у свим системима у окружењу су врло често дисфункционални, те је веома тешко доћи до неке врсте заједничког приступа процесима планирања. Без заједничког приступа и координисаног рада свих система који окружују Републику једноставно није могуће ефикасно интегрисано просторно планирање, што оставља посљедице и на просторно-функционални развој.

#### **V.2. Природно-географске карактеристике и потенцијали као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске**

**Природно-географске карактеристике и потенцијали**, као фактор просторно-функционалног развоја, имају двојаку улогу. **Природни ресурси**, са једне стране, се могу посматрати као **основа економског, привредног и функционалног развоја** једног подручја (ЈЛС, регије, државе). Док са друге стране, **услови које диктира природна средина могу постављати одређења ограничења и потешкоће појединих сегмената развоја** (Živanović, V., 2014)<sup>214</sup>. Геопросторни размјештај природних ресурса у монгоме диктира успостављање рационалне територијалне организације Републике.

**Минералне сировине** – Минерално-сировинске ресурсе могуће је груписати на: енергетске сировине (угаљ, нафта, гас), металичне сировине (црни и обојени метали), неметале и

<sup>213</sup> Што имплицира предузимање одређених активности како би се Сава оспособила за пловидбу.

<sup>214</sup> Živanović, V. (2014). Prirodni potencijali u funkciji regionalnog razvoja i diferencijacije Podrinja. Univerziteta u Beogradu. Geografski fakultet. Zbornik radova. 62. 61-90.

грађевинске материјале, термалне, термоминералне и минералне воде (Минералне сировине Републике Српске, 2011) и питке воде. Велики је број појава и лежишта металних, неметалних, енергетских сировина, минералних, термалних и термоминералних вода (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025., 201; 91). Разноврсни и комплексни геолошки процеси условили су формирање великог броја појава и лежишта минералних сировина на простору Републике Српске<sup>215</sup>. Према **врсти и просторном размјештају** познатих лежишта минералних сировина могуће их је груписати на:

- **металне минералне сировине** (руда гвожђа, олова и цинка, боксита) са најзначајнијим лежиштима на локалитетима Љубије, Омарске, Сребренице, Фоче, Милића, околина Мркоњић Града и Љубиње;
- **неметалне минералне сировине** (азбест, гипс, кварц, мермер, каолин, ватростална и керамичка глина, кварцни пијесак, бентонит, грађевински технички камен, архитектонско грађевински камен) чија лежишта и подручја експлоатације су дисперзно распоређена у простору,
- **енергетске сировине** (мрки угаљ и лигнит) са најзначајнијим налазиштима и локалитетима експлоатације на подручје Угљевика, Гацка и Фоче (Миљевина) те Станарима (Минералне сировине Републике Српске, 2011).

Распоред минералних сировина у добром дијелу утицао је и на територијалну организацију појединих јединица локалне самоуправе, које свој привредни развој базирају на рударству. Међутим, проблем је што је то једина привредна дјелатност на тим подручјима уз коју се везао цјелокупни друштвено-економски развоја, без стратешког плана за „сутра“ када се тај ресурс исцрпи. Као такав примјер могу се навести општине Угљевик, Станари и Гацко.

**Хидропотенцијал као фактор просторно-функционалног развоја и утицај климе на хидропотенцијал** – Босна и Херцеговина је узетно богата у погледу водних ресурса, што се уједно односи и на Републику Српску. Богатство се огледа у бројним ријекама, језерима, изданским, термалним и минералним водама, као и дијелом Јадранском мора (Федерација Босне и Херцеговине). Територијални размјештај вода је неравномјеран и углавном зависи од врсте подлоге, рељефа и режима падавина (Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске, 2012). Територијалну организацију може да условљава и хидрографска мрежа, као што су токови ријека и њихових притока, распоред језера и других унутрашњих водених површина.<sup>216</sup> Водени токови и површине су природна граница између дијелова земљишта па се зато често узимају и као границе административног разграничења територија локалних јединица али и држава. Босна и Херцеговина, своје државне границе веже за двије ријеке, Саву и Дрину. Долине ријека су и утицале на настајање насеља која су касније израстала у ЈЛС. Тако да хидрографска мрежа може да послужи као средство повезивања између појединих дијелова територије локалних јединица. Хидропотенцијал може бити предметом сучељавања локалних интереса.

Привредни развој захтијева, не само довољну количину воде, већ и одређену квалитативну структуру воде и услуга, односно сигурност у спречавању негативног утицаја и штета од воде (Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске 2015 – 2025., 2015; 253). Веће ријеке Републике Српске, у својим горњим и средњим токовима, имају знатан пад, самим тим и велики **хидроенергетски потенцијал** (Дрина, Врбас, Требишњица). У овом погледу предњачи ријека Дрина са својим притокама. Доњи токови поменутих ријека имају

<sup>215</sup> Појаве и лежишта у Републици Српској нису у довољној мјери истражене и у складу с тим нису у довољној мјери искориштене. Значајан корак у том правцу представља монографија Републичког завода за геолошка истраживања из Зворника „Минералне сировине Републике Српске“ (2011) која представља синтезу обимне документације о геолошким истраживањима на простору Републике Српске.

<sup>216</sup> Финска је један од специфичних примјера како хидрографска мрежа може да утиче на формирање територијалне организације.

равничарски карактер са спорим токовима. Њихов значај огледа се у великом потенцијалу за водоснабдијевање становништва, пољопривреде и индустрије. Значај у производњи хране је немјерљив (временски бржа производња, јефтинија, организационо повољнија итд). Свијет се данас суочава са све већом несташицом хране, као и производњом органске хране<sup>217</sup>. Ово питање постаје једно од водећих економских и социо-економских питања већине земаља. Јединице локалне самоуправе у **Републици Српско кроз које протичу водени токови погодни за узгој рибе (посебно јединице у сјеверном и сјеверозападном дијелу) у овоме могу да пронађу једну од водећих привредних грана**. Потребе за протеинима у свијету су све веће, а риба је најјефтинија по питању узгоја. Република Српска располаже са седам значајних постројења за производњу електричне енергије (двје термоелектране и пет хидро). Термоелектране смјештене су у Гацку и Угљевику, а хидроелектране позициониране су на ријекама Требишњици (Дубровник, Требиње 1 и 2), Дрини (Вишеград) и Врбасу (Бочац).

Република Српска располаже и знатним **термалним, минералним и термо-минералним водама**, које се могу третирати као **туристички и здравствено-рекреативни потенцијал**. Најзначајније појаве ових вода везане су за Бању Врућицу (Теслић), Љешљане код Новог Града, Српске Топлице (Шехер), Слатину и Лакташе код Бањалуке, Мљечаницу код Козарске Дубице, Кулаше код Прњавора, Дворове код Бијељине, Сребреницу и Вишеград. Међутим, једино су Бања Врућица и Слатина, једним дијелом и Лакташи, успјели да искористе овај потенцијал и да постану препознатљива здравствено-туристичка мјеста.

**Климатске карактеристике** у великој мјери условљавају формирање земљишта, размјештај биљног и животињског свијета, разне људске активности, од којих посебно издвајамо пољопривреду и туризам. „Различити климатски утицаји, који дјелују на простору Републике Српске су резултат природних фактора и законитости опште циркулације ваздушних маса овог простора“ (Статистички годишњак Републике Српске, број 9., 2017; 20). Три климатска подручја чије карактеристике утичу на хидролошки и агро потенцијал су: **сјеверни перипанонски простор (који има умјерено континенталну климу), планинска и планинско-котлинска клима и измјењена варијанта медитеранске - јадранске климе** (Статистички годишњак Републике Српске, број 9., 2017)<sup>218</sup>.

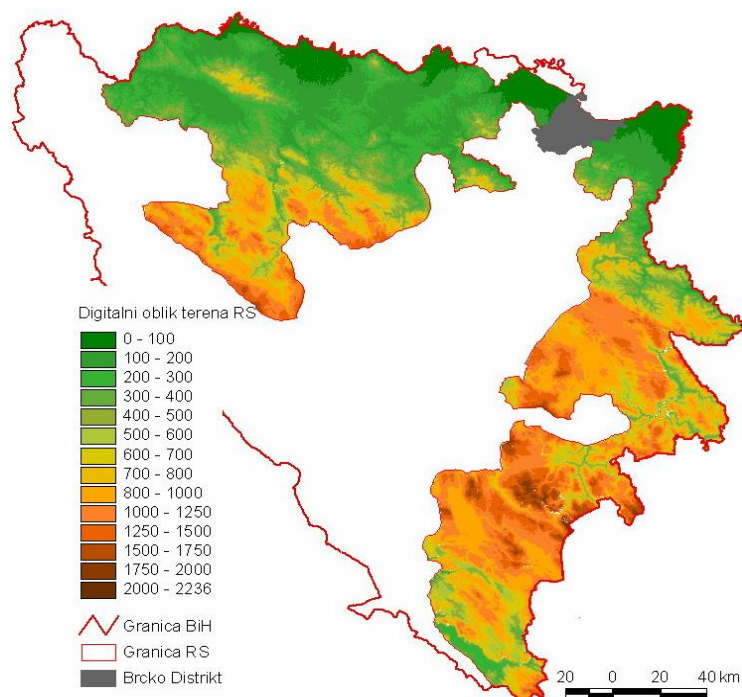
**Земљиште као фактор просторно-функционалног развоја** – Република Српска располаже са 943.000 ha у 2018. години<sup>219</sup> пољопривредног земљишта (38,27% укупне територије) које је према распрострањености појединих системских јединица, начину кориштења просторно и бонитету веома разнолико, углавном усљед геолошке подлоге, надморске висине, те климатских услова. У хипсометријском смислу простор Републике Српске се налази од 80 до 2.368 mnn (слика 14.) (Предић, Т. et al., 2009). Према критеријуму преовлађујуће надморске висине могу се издвојити следећа подручја:

- до 200 m – равничарско које обухвата 5.298,8 km<sup>2</sup> или 21.1% укупне површине
- 200–500 m – брежуљкасто и брдовито које обухвата 6.572 km<sup>2</sup> или 26.2% укупне површине
- преко 500 m – планинско са обухватом од 13.219,2km<sup>2</sup> или 52.7% укупне површине.

<sup>217</sup> [https://www.ted.com/talks/jackie\\_savitz\\_save\\_the\\_oceans\\_feed\\_the\\_world/transcript#t-154298](https://www.ted.com/talks/jackie_savitz_save_the_oceans_feed_the_world/transcript#t-154298)

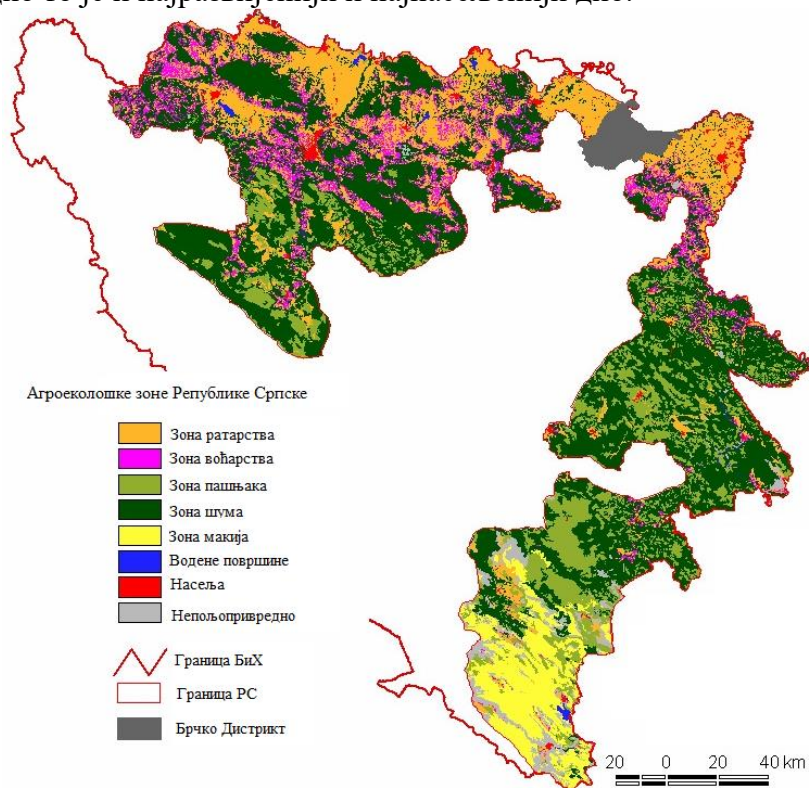
<sup>218</sup> Републички завод за статистику Републике Српске (2017). Статистички годишњак Републике Српске. Број 9. [https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/godisnjak/2017/StatistickiGodisnjak\\_2017\\_WEB.pdf](https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/godisnjak/2017/StatistickiGodisnjak_2017_WEB.pdf)

<sup>219</sup>Извор податка: Статистички билтен Републике Српске. Пољопривреда. 2019.



Слика 14. Дигитални облик терена РС (Предић, Т. et al., 2009)

Идући од сјевера према југу Републике због раста надморске висине, повећаног степена шумовитости и смањења дубине педолошког покривача опадају укупне пољопривредне површине као и степен учешћа обрадивог земљишта у њима. Према карти дигиталног прегледа терена, уочљиво је да је сјеверни и сјевероисточни дио богат пољопривредним земљиштем, уједно то је и најразвијенији и најнасељенији дио.



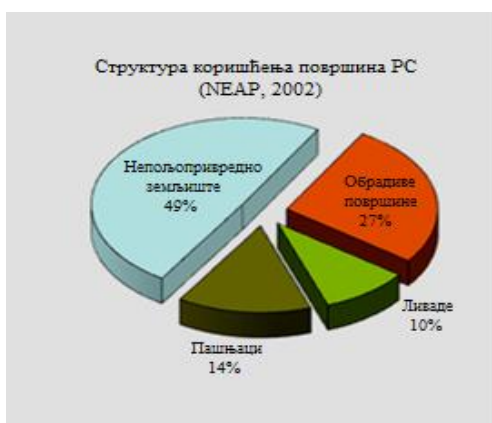
Слика 15 Агроеколошке зоне РС на основу климатских фактора, погодности земљишта за обраду (заштита од ерозије) и земљишног покривача АЕЗ РС (Предић, Т., et al. 2009)

На карти се (слика 15) уочава да у сјеверном дијелу преовладавају површине које су погодне за ратарство и вођарство. Сјеверозападни дио карактеришу велике површине

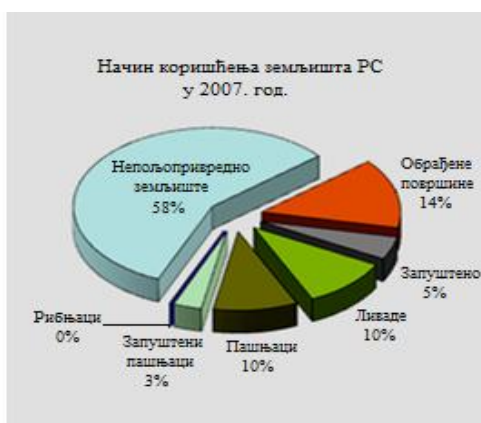


под шумама, са пољопривредним површинама **погодним за сточарство** (пашњаци) и **воћарство**. Веће могућности за ратарство и воћарство налазе се у нижим крајевима сјеверног дијела Републике, док веће могућности за сточарство (ливаде) налази се у сјеверозападном дијелу тј. у вишим крајевима. Такође, наведене зоне које су означене за ратарску производњу не искључују могућност да се на тим површинама гаји воће и обрнуто (Предић, Т. et al., 2009). **Централни дио Републике одликује зона шума и пашњака. Јужни дио** великим дијелом се одликује земљиштем непогодним за ратарску производњу, осим дијелова у пољима, али и одличним условима за развој **сточарства и виноградарства**

Евидентно је **повећање површина непољопривредног у односу на пољопривредно земљиште** што указује на: значајно смањење удјела обрађеног земљишта у односу на обрадиве површине (Предић, Т. et al., 2009), повећање површина које се не обрађују и смањују се површине под пашњацима (најчешће због ширења шумског земљишта).



Графикон 3. Структура коришћења површина РС (NEAP 2002)



Графикон 4. Начин коришћења земљишта РС у 2007. год.

Извор: Предић, Т. et al., (2009).

Табела 19. Структура коришћења земљишта у Републици Српској

Структура површина	у ha	%
Укупна површина	2.464.200	100
Непољопривредно земљиште	1.521.200	61,73
Пољопривредно земљиште	943.000	38,27
Обрадиве површине <sup>220</sup>	764.000	81,02
Оранице и баште	548.000	71,73
Воћњаци	46.000	6,02
Виногради	1.000	1,13
Ливаде	169.000	22,12
Пашњаци	179.000	23,43
Баре, трстици, рибњаци	0	0,00
Пољопривредно земљиште по стан.	1,21	
Обрадиво земљиште по становнику	1,50	

Извор: Статистички завод Републике Српске, 2018.

Од укупног пољопривредног земљишта обрадиво земљиште (оранице и баште, воћњаци, виногради, ливаде) износи 81,02%, док необрадиво земљиште под којим се подразумевају пашњаци, баре, трстици и рибњаци заузима 18,98%. Оранице и баште у просјеку 71,73%

<sup>220</sup> „Статистика до необрађених површина долази тако што од укупних обрадивих површина одузима обрађене површине, а укупна обрадива површина (оранице и баште) преузима се из предратних катастарских података и постоје оправдане сумње да су обрадиве површине у међувремену смањене и да су мање за десетине хиљада хектара“ (Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020, 2015; 68).



укупних пољопривредних површина, воћњаци – 6,02%, виногради – 1,13%, ливаде – 22,12%. Пашњаци заузимају 23,43%, док баре, трстици и рибњаци заузимају 0,00%.

Република Српска располаже са 1,21 ха пољопривредне површине по становнику, односно 1,50 ха обрадивог земљишта по становнику. Тренутно се обрађује само око 0,20 ха (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015; 87) по становнику (док је ЕУ просјек обрадивог земљишта 0,45 ха по становнику<sup>221</sup>). Република располаже значајним потенцијалом када је обрадиво пољопривредно земљиште у питању, али проблем се јавља у ниском коришћењу овог реусра и његовом даљњем смањивању. Према званичним статистичким показатељима у Републици Српској проценат не обрађености обрадивих површина је висок и износи 45,48%. Већина некориштеног земљишта је заправо напуштено земљиште које није на располагању пољопривредним произвођачима и које је оптерећено неријешеним имовинско-правним статусом (Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020, 2015). „**Дио напуштеног земљишта је у међувремену обрастао шибљем и шумом и практично је изгубио статус пољопривредног земљишта, али се катастарски и даље третира као пољопривредно земљиште.** Министарство пољопривреде тренутно проводи активности на идентификацији свих пољопривредних и обрадивих површина, а посебно површина ливада и пашњака у брдско-планинском подручју“ (Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020, 2015; 18).

Процјена је да се на простору Републике Српске годишње изгуби и до 1.600 ха земљишта (Предић, Т. et al., 2009). Управо висока цијена привредног развоја представља континуирани процес **девастације пољопривредног земљишта**. Превентивно дјеловање и спречавање непотребне деградације, као и одрживо контролисано коришћење пољопривредног земљишта треба да буду најважнији дијелови политике заштите пољопривредног земљишта сваке државе (Предић, Т. et al., 2009). Уколико се жели спровести квалитетна политика управљања пољопривредним земљиштем потребно је **успоставити базу релевантних података**.

Унутар аграрне политике у Републици потребно је пронаћи адекватна системска рјешења у погледу организоване производње великог броја уситњених пољопривредних газдинстава и начине обједињавања њихове хетерогене понуде<sup>222</sup>. Регистар пољопривредних газдинстава Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде евидентира 65.458 газдинстава (око 50% свих пољопривредних газдинстава), међу којима је велика већина газдинстава произвођача искључиво за властите потребе, а право на подстицајна средства је остваривало тек око 30-40% свих регистрованих газдинстава (Економска политика Републике Српске, 2016)<sup>223</sup>. **Највећи проблем представља демографска структура становништва на пољопривредним газдинствима, односно све већи проценат старог становништва у односу на младо становништво**, што резултира ниском продуктивношћу и подискоришћености земљишта. Процес трансформације и реформе сектора пољопривредне производње потребно је спроводити у два правца, **административном и**

<sup>221</sup> <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL>, преузето 25.4.2018. године

<sup>222</sup> „Потписивањем СЕФТА споразума и споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, држави и ентитетским министарствима су везане руке у погледу могућности заштите домаће производње и једини механизми који су им остали на располагању су коришћење малог броја заштитних мјера у случају наступања већих тржишних поремећаја и финансијски подстицаји за које ће у будућности такође бити све више ограничења (улазак БиХ у СТО и нужна прилагођавања у процесу приступања ЕУ)“ (Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020, 2015; 38).

<sup>223</sup> Економска политика Републике Српске. Мисли добро. 2016. <http://www.mislidobro.org/privreda/n-liz-r-nu-n-g-s-nj/7-n-s-p-li-i-r-publi-srps>.

институционалном. Подизање нивоа технолошке и економске развијености је неопходно да би се остварио напредак и унаприједило постојеће стање и процеси

**Шуме и други ековегетациони системи у функцији просторног развоја** – Поред пољопривредног земљишта значајан природни потенцијал представљају шуме и шумско земљиште као један од примарних природних ресурса Републике Српске и Босне и Херцеговине. Управо из тог разлога, управљање и газдовање шумама заслужује посебну бригу и интерес шире заједнице, што се и остварује путем законских аката.<sup>224</sup>

Од укупне површине Републике Српске, на шуме и шумска земљишта отпада око 44,25% (1.092.094 ha) или око 0,95 ha<sup>225</sup> шума и шумског земљишта по становнику (1.147.902 становника).<sup>226</sup> Површина шума је у већем проценту у власништву државе, него у приватном власништву, што би требало дати одређену предност када је у питању законска регулатива и газдовање шумама, међутим код детаљније анализе не стиче се такав дојам.

*Табела 20. Површина шума према власништву (2017)*

	Површине шума према власништву (ha)		
	укупно	државне шуме	приватне шуме
<b>УКУПНО</b>	1.094.834	798.513	296.321
<b>Чисте састојине</b>	353.888	291.956	61.932
<b>Лишћара</b>	316.488	259.852	56.636
<b>Четинара</b>	37.400	32.104	5.296
<b>Мјешовите састојине</b>	740.946	506.557	234.389
<b>Лишћара</b>	428.291	215.180	213.111
<b>Четинара</b>	88.648	83.173	5.475
<b>Лишћара – четинара</b>	224.007	208.204	15.803

*Извор: Статистички годишњак Републике Српске 2018, РЗСПС.*

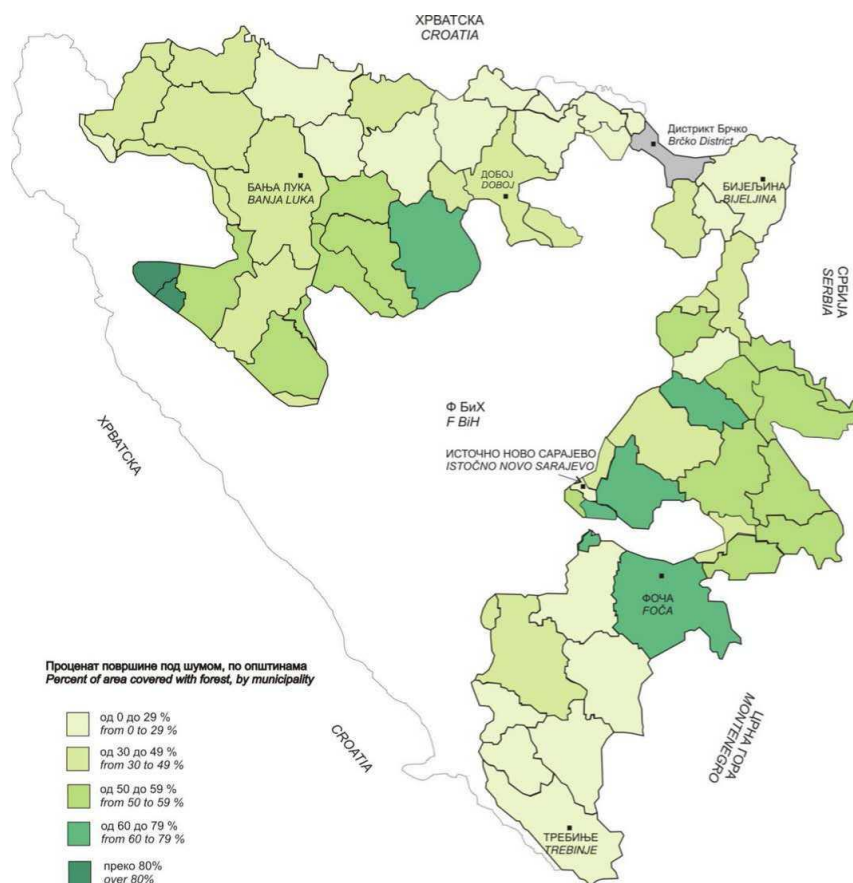
Према степену шумовитости (44,25%) и залихама свеукупне дрвне масе Република Српска заузима значајно мјесто у Европи. На подручју Републике Српске издвајају се **слједеће зоне шума или доминантна шумска подручја:**

- у **западном дијелу** – подручје Петровца, Источног Дрвара, Рибника, Мркоњић Града, Шипова, Кнежева, Котор Вароша, Бањалуке, Теслића и Челинца;
- у **сјеверозападном дијелу** – Градишка, Приједор и Козарска Дубица;
- у **источном дијелу** Хан Пијесак, Соколац, Пале, Трново, Рогатица, Вишеград, те у источном подручју Бирча са Шековићима и Власеницом, као и горњоподрињском подручју у Фочи, Чајничу, Рудом и Калиновику (Стратешки план руралног развоја Републике Српске, 2009; Статистички завод, 2019; Google Earth Map; 2019).

<sup>224</sup> Закон о шумама (Сл. гл. РС, 75/08) и Правилник о елементима и садржају шумскопривредних основа за државне и приватне шуме (Сл. гл. РС, 52/09).

<sup>225</sup> Процјена квалитета стања шума и шумских земљишта у Републици Српској може се изразити у односу на апсолутну шумовитост (% учешћа шума и шумског земљишта у укупној површини) и релативну шумовитост (ha/становнику) ширег и ужег окружења (Чомић, Р., Ђекановић, М., et al., 2011). Свијет 387 мил. km<sup>2</sup> или 30%, односно око 0,59 ha по становнику. Европа 107 мил ha или 34% или око 0,35 ha/становнику. Финска 21.935 мил. ha или 72% или око 4,4 ha/становнику. Словенија 1.107 мил. ha или 55% или 0,54 ha/становнику. Србија 2.168 ha или 28% или око 0,25 ha/становнику. Хрватска 1.783 мил. ha или 36% или око 0,45 ha/становнику. Федерација БиХ 58,14% или 0,85 ha/становнику. Републике Српска 44,25% или 0,94 ha/становнику.

<sup>226</sup> Процјена броја становника за 2018. годину. Републички завод за статистику Републике Српске.



Слика 16. Површине под шумом, по ЈЛС, 2018.  
Извор: Статистички билтен, Шумарство.2019. РЗСРС

Процент шумовитости по ЈЛС није се значајније мијењао у протеклој деценији. **Највећи проценат шумовитости имају новоформиране локалне јединице Петровац и Источни Дрвар** (преко 80%), тако да се њихов привредни развој базира на шумарству. Најмању шумовитост имају општине у равничарским предјелима Републике и Град Требиње. У локалним самоуправама на нижим надморским висинама преовладавају мјешовите састојине лишћара, највећим дијелом то су буква и храст.

Шуме су приступачне људима ради излетничко-рекреативних и спортских активности, као и развоја ловног туризма. Поред добра и користи од шума и шумског тла у облику кориштења производа од дрвета, важан је и значај споредних шумских производа (обнова шума, узгој дрвећа, подизање насада (шумско сјеме, саднице шумског дрвећа из природног подмлатка), индустријска прерада, за храну и лијечење, те за потребе сточарства).

Табела 21. Процент шуме и састојине које преовладавају по новоформираним ЈЛС

ЈЛС	Површина (km <sup>2</sup> )	Процент шуме по јединицама (%)		Састојине које преовладавају по јединицама (2017)
		2006	2017	
<b>ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта</b>				
<b>Берковићи</b>	264	0 - 29	0 - 29	Преовладавају мјешовите састојине осталих лишћара
<b>Вуковале</b>	74	0 - 29	0 - 29	Преовладавају мјешовите састојине храста - осталих лишћара.
<b>Доњи Жабар</b>	47	0 - 29	0 - 29	Преовладавају мјешовите састојине осталих лишћара

<b>Источна Илица</b>	29	50 - 59	50 - 59	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче, и у мањем јужном дијелу преовладавају чисте букове састојине
<b>Источни Дрвар</b>	75	преко 80	преко 80	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче
<b>Источни Мостар</b>	89	30 - 49	30 - 49	Преовладавају чисте букове састојине
<b>Источни Стари Град</b>	88	30 - 49	30 - 49	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче
<b>Источно Ново Сарајево</b>	38	0 - 29	0 - 29	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче
<b>Језеро</b>	63	50 - 59	50 - 59	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче
<b>Крупа на Уни</b>	93	0 - 29	0 - 29	Преовладавају мјешовите састојине букве - храста – осталих лишћара. У мањем сјеверном дијелу преовладавају чисте букове састојине
<b>Купрес</b>	45	30 - 49	30 - 49	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче
<b>Ново Горажде</b>	123	30 - 49	30 - 49	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче, на рубним дијеловима (сјеверном и сјеверо-источном) преовладавају чисте букове састојине
<b>Осмаци</b>	80	30 - 49	30 - 49	Преовладавају мјешовите састојине букве - храста - осталих
<b>Оштра Лука</b>	207	30 - 49	30 - 49	Преовладавају мјешовите састојине храста - осталих. У сјеверном дијелу (мали дио) преовладавају мјешовите састојине букве - храста - осталих
<b>Пелагићево</b>	121	0 - 29	0 - 29	Преовладавају мјешовите састојине осталих лишћара
<b>Петровац</b>	146	преко 80	преко 80	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче
<b>Петрово</b>	110	30 - 49	30 - 49	Преовладавају чисте и мјешовите састојине бијелог и црног бора
<b>Рибник</b>	500	50 - 59	50 - 59	Преовладавају мјешовите састојине букве - јеле - смрче

*Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику РС*

Шуме представљају посебан природни ресурс за новоформиране неразвијене ЈЛС као што су **Петровац и Источни Дрвар** које свој привредни развој базирају на овој дјелатности, као и **Оштра Лука, Рибник, Језеро, Кнежево и Источни Мостар**.

Изражена је **недовољна заступљеност коришћења споредних шумских производа на подручју Републике Српске**. Економска вриједност која се очекује од коришћења осталих шумских производа **није безначајна**. Посебану важност има ова дјелатност када су у питању рјешавања технолошких вишкова и запошљавање радне снаге у оквиру шумског газдинства. Шуме имају бројне користи и функције, као што су производне, заштитне и социјалне те се из тог разлога шума треба посматрати као објекат за вишенамјенско коришћење. Како би се омогућило успјешно коришћење ресурса шумских екосистема потребно је, између осталог, обезбиједити уравнотежено управљање шумским фондом нарочито у руралним подручјима и повећати енергетску искористивост шумских екосистема (Стратегија развоја шумерства од 2011-2021, 2011). Стратегијом је наведено да „коришћење потенцијала шумских екосистема Републике Српске, треба да одреде два основна параметра: **економски и еколошки**“ (Стратегија развоја шумерства од 2011-2021, 2011; 18).

### V.3. Становништво и демографски процеси као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске

Број становника у БиХ 1991.<sup>227</sup> године био је 4.377.033<sup>228</sup>, док је у 2013. години износио 3.531.159<sup>229</sup>. Према процјенама, на простору Републике Српске 1996. године<sup>230</sup> било је 1.391.593 становника (55 ст/км<sup>2</sup>) и 410.173 домаћинстава, са просјечно 3,4 члана по једном домаћинству,<sup>231</sup> док је у 2018. години тај број износио 1.147.902 становника.

Република Српска<sup>232</sup> „има знатно мањи број становника у односу на 1991. годину (прилог 7), што је последица интензивног расељавања становништва, процеса избјеглиштва, емиграције у иностранство, ратног морталитета и пада стопе природног прираштаја“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025., 2015; 129). Први попис становништва на овом подручју након 1991. (који није ратификован) спроведен је тек 2013. године<sup>233</sup>. Дошло је до знатног пада броја становника, односно Република Српска има 415.829 (26,6%) мање становника у 2018. у односу на 1991. годину. У периоду од 1991–2018, само је осам локалних самоуправа регистровало повећање становништва – Град Бијељина и општине Лакташи, Источни Дрвар<sup>234</sup>, Источна Илиџа, Источно Ново Сарајево, Источи Стари Град, Пале и Петровац. Осталих 58 јединица локалне самоуправе биљеже смањење своје популације између два пописа, са даљом тенденцијом пада. Највећи ефекат на популациони раст ових ЈЛС имала је миграциона компонента, условљена процесом избјеглиштва, расељавања и насељавања из руралних околних средина. Почетак XXI вијека представља изузетно сложен период у демографском развоју Републике Српске у којој се број становника постепено смањује, а природни прираштај биљежи тенденцију константног пада (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025., 2015) још од 2002. године. У периоду од 1996. до 2018., а на основу компоненти природног кретања становника може се закључити да је дошло до проблема у демографском развоју. Стопа **наталитета** је 8,3‰, **морталитета** 12,9‰, односно стопа **природног прираштаја** је негативна и износи -4,6‰.<sup>235</sup> Стопа наталитета у 1991. години износила је 15,4‰, а са друге стране стопа морталитета била је 6,7‰ што је условило умјерену стопу природног прираштаја од 8,7‰. Промјене у

<sup>227</sup> Поред проблема који је у вези са немогућношћу идентификације становништва у дијелимим насељеним мјестима између ентитета Републике Српске и Федерације БиХ, велики проблем представља и на десетине новоформираних насељених мјеста. Новоформиране јединице чине насељена мјеста која нису цјеловита, односно дио једног насељеног мјеста је припао Републици Српској, а остали дио истог насељеног мјеста Федерацији Босне и Херцеговине. С обзиром да за насеља која нису у цјелости припала ЈЛС није могуће утврдити тачан број становника у разматрање је узет укупан број становника тих насеља каква су била у предратном периоду. Из наведеног разлога период до 1996. године могуће је анализирати само када је у питању процијењени број становника.

<sup>228</sup> Коначни резултати за републику и по ЈЛС, Попис становништва, домаћинстава, станова и пољопривредних газдинстава 1991, Статистички билтен 233, Завод за статистику Републике Босне и Херцеговине, Република Босна и Херцеговина, Сарајево, 1993.

<sup>229</sup> Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, (2016).

<sup>230</sup> Републички завод за статистику Републике Српске, након рата 1996, објавио је прве процјене броја становника, који се базирају на анализи посљедњег пописа становништва из 1991. године, пописа избјеглих и расељених домаћинстава у Републици Српској из 1996. и анализе виталне статистике (подаци матичних служби о броју рођених и умрлих).

<sup>231</sup> Демографска статистика 4, Статистички билтен, Републички завод за статистику, Бања Лука, 2001.

<sup>232</sup> Према подацима Републичког завода за статистику Републике Српске.

<sup>233</sup> Ради будућих компарација података из 1991. и 2013. године, потребно је имати у виду административно-територијалну подјелу територије, у времену ова два пописа. Према подјели из 2013, Републике Српске има 6 градова, 57 општина и 2.756 насељених мјеста, а према попису из 1991., на истом подручју је било 2.713 насељених мјеста, од којих су 2.479 остала у цјелост а 234 су подјељена (Маринковић, Д., 2014.;17). *Усљед неусклађености катастарa непокретности површина ЈЛС нису апсолутно тачне, а у 42 јединице није усаглашена ентитетска граница* (Мандић, М. 2012).

<sup>234</sup> Повећање за 4 становника са 61 становника на 65.

<sup>235</sup> Обрада аутора на основу података Демографска статистика Републике Српске (2019), РЗСРС.

природном прираштају становништва довеле су до природне депопулације, старења становништва (што ће посебно оставити трага на социјална питања), интензивног пада стопе фертилитета, све интензивније миграције радно способног и продуктивног становништва према развијенијим земљама Европе, али и свијета.

Компарацијом вриједности стопа **природног кретања становништва** може се констатовати да је у **18 новоформираних ЈЛС, насталих од дијела територије без ранијег сједишта, стопа природног прираштаја у свим јединицама је негативна током цијелог периода посматрања**<sup>236</sup>. Најнижу стопу природног прираштаја има Источно Ново Сарајево (-2,03%), а највише Источни Нови Град и Крупа на Уни (23,32%). Притом, у Источном Мостару и Источном Дрвару, у посматраном периоду није рођено нити једно дијете, нити су склопљени бракови. Све јединице осим Осмака (-8,83%) имају изразито високе стопе морталитета<sup>237</sup>. **Јединице локалне самоуправе чији је већи дио територије и сједиште остао у Републици Српској, такођер све биљеже негативну стопу природног прираштаја, мада су им стопе морталитета нешто ниже у односу на претходну скупину.** „Урбане средине (насеља) углавном остварују демографски раст захваљујући механичком приливу становништва и нешто повољнијој старосној структури, па преузимају водећу улогу у репродукцији становништва“ (Министарство за породицу, омладину и спорт, 2008; 11). Док са друге стране, руралне средине не остварују демографски раста, што је последица поремећаја у биолошком карактеру и емиграцији становништва..<sup>238</sup>

**Стопа раста становништва** је негативна (-11,94%). Када су у питању новоформиране јединице настале од дијела територије без ранијег сједишта, стопа раста становништва је повољнија него на републичком нивоу (-5,52%). На овакво стање знатно су утицале општине Источна Илица (65,49%) и Источно Ново Сарајево (36,82%), које су припадале Сарајеву и гдје је дошло до насељавања становништва које је у пријератном периоду живјело у другим општинама Сарајева, а поред тога Источно Сарајево је постало главни град Републике Српске. Док са друге стране, локалне јединице чији је већи дио територије и сједиште остао у Републици и које су у просјеку веће и развијеније од предходне скупине имају неповољнију стопу раста -13,78%. ЈЛС, које су у истом саставу као и у пријератном периоду, имају сличну стопу раста становништва као и на нивоу републике – 11,92%.

Према подацима пописа становника из 2013. године, **старосна структура** становништва указује на **процес интензивирања старења становништва** Републике Српске. Наиме, најбројнију групу чини старосна група од 55-59 година са 7,99% удјела, затим на другом мјесту је старосна група од 50-54 године са 7,86 % у односу на укупно становништво, потом долази најстарија категорија преко 60 година са 24,57% удјела, док је најмлађа старосна

<sup>236</sup> Узет је период од шест година, односно од задњег званичног пописа (2013) па до 2018.

<sup>237</sup> Берковићи (17,82%), Вукосавље (12,18%), Доњи Жабар (11,03%), Источна Илица (12,94%), Источни Стари Град (28,73 %), Источно Ново Сарајево (12, 52%), Језеро (15,21%), Крупа на Уни (28,12%), Купрес (7,35%), Ново Горажде (11,07 %), Оштра Лука (23,44%), Пелагићево (15,82%), Петровац (14,52%), Петрово (19,02%), Рибник (18,45%)

<sup>238</sup> Оцјена стања демографског потенцијала ЈЛС у Републици Српској може се пратити на основу пет индикатора: позитивна међупописна промјена броја становника у јединици локалне самоуправе (1991–2013), позитивна међупописна промјена броја становника у административном средишту (1991–2013), позитиван апсолутни природни прираштај (1996–2013), позитиван салдо унутрашњих миграција (2007–2013) и просјечна густина насељености већа од 100 ст/км<sup>2</sup> (2013. год) (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016). На основу квантитативног вредновања наведених индикатора, може се констатовати да једино Град Бања Лука има максималних пет бодова. Град Бијељина, те општине Лакташи, Источна Илица и Источно Ново Сарајево оцијењене су са четири бода. На основу наведене категоризације, укупно 18 општина добило је оцјену нула. Ни један индикатор не задовољава минималне услове у општинама: Брод, Вишеград, Дервента, Језеро, Калиновик, Козарска Дубица, Крупа на Уни, Купрес, Мркоњић Град, Нови Град, Петрово, Рогатица, Рудо, Трново, Фоча, Чајниче, Шековићи и Шипово (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016).

група до 19 година заступљена са 20,13%. „Просторна анализа **полно-старосне структуре становништва** указује на значајнију **хетерогеност између градских центара и привредно развијених подручја**, који имају знатно правилнију структуру са значајнијим удјелом младог становништва и брдско-планинских и крашких простора који углавном имају неповољнију полно-старосну структуру“ (Министарство за породицу, омладину и спорт, 2008; 20).

**Миграциона обиљежја** – Анализирајући податке о унутрашњим миграционим кретањима, може се констатовати да простор цијеле Републике **има и даље изражене емиграционе карактеристике** тј. да га **карактеришу стална демографска пражњења која су условљена механичким одливом становништва**. У периоду од 2013. до 2018. године само регионални центри **Бања Лука, Бијељина, Приједор и Требиње имају позитиван миграциони салдо, као и Модрича, Лакташи и Источно Ново Сарајево**. Односно негативан миграциони салдо значајно утиче на демографски развој Републике Српске. Процеси унутрашњих миграција дешавају се устаљеним правцем, становништво из неразвијених и мање приступачних крајева сели се у развијене урбане средине. Разлози ових миграција су разноврсни, посебно се могу издвојити могућности школовања, проналажења бољег посла, напредовања у каријери, приступачност културних и спортских дешавања и слично. Међутим, у протеклих пет година све су евидентније миграције становништва из урбаних средина у развијеније земље Европе, али и свијета<sup>239</sup>. На снази је тренутно миграциона „епидемија“.<sup>240</sup> Република Српска и Босна и Херцеговина имају већ **значајан проблем са мањком становништва**, и ако се овакво стање настави, настаће огромне површине које су пусте. Поред пражњења простора, оваква ситуација негативно ће утицати на наталитет, старење становништва, недостатак радне снаге, смањење тржишта, пензиони фонд и слично. Негативан миграциони салдо има значајан утицај на данашњи али ће имати и на будући демографски развој Републике. Међутим, за анализу миграција становништва код нас још увијек не постоји одговарајућа статистика (нпр. миграциона картотека или регистри становништва), чиме би се омогућило њихово детаљније сагледавање (Маринковић, Д., 2014).

**Територијални размјештај становништва као фактор просторно-функционалног развоја** – Равномијерна дистрибуција становништва један је од важнијих фактора функционалне одрживости простора и просперитета друштва у цјелини (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016). Простор Републике Српске је имао раније, а има и данас, **изразиту хетерогеност просторно-демографских обиљежја**. Двије трећине или 74,32% (2018) становништва концентрисано је западно од јединица перипанонског обода (Бијељина, Лопаре и Угљевик) до Новог Града и Рибника, док остало становништво припада источном дијелу, јужно од Раче на Сави до Требиња (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. 2015). Највеће концентрације становништва у Републици имају подручја у низијским предјелима и подручја уз ријечне долине, док су брдско-планински и крашки простори као перманентне емиграционе зоне, веома ријетко насељени. Самим тим Босна је насељенија у односу на кршовиту Херцеговину. Поред тога, а на основу броја становника, евидентне су разлике између градских (општинских) центара и руралних насеља. Ралике су видне како у ефектима концентрације становништва, тако и у укупним квалитативним карактеристикама становништва. „Недостатак развојних центара, нарочито у југозападној и источној Босни и високој Херцеговини, резултирао је миграцијама становништва према регионалним центрима средишње и перипанонске Босне и Херцеговине“ (Мандић, М., 2012; 77)

<sup>239</sup> Највећи фокус је на Њемачку, Аустрију и Словенију.

<sup>240</sup> На основу опажања аутора (2018) и разговора са породицама које су напустиле простор Републике Српске, главни разлози нису економске него социјалне природе. Алармантно је што земљу напуштају цијеле породице.



Град Бања Лука има највећи број становника у Републици Српској (180.257). Најмањи број становника је у новоформираним локалним јединицама уз међуентитетску линију. Општине Источни Дрвар (65), Источни Мостар (243), Купрес (268), Петровац (516) и Језеро (980) према попису имају испод 1.000 лица. Изузетно неповољна насеобинско-демографска карактеристика простора Републике Српске представља мален демографски потенцијал средишта ЈЛС (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016). Тринаест средишта ЈЛС (2013) има мање од 1.000 становника, као и у свим новоформираним јединицама које су настале мимо пријератног сједишта (осим у Доњем Жабару, Источној Илици, Источном Новом Сарајеву, Пелагићеву и Петрову). **Усљед овако ослабљеног демографског стања поставља се питање будуће просторно-функционалне одрживости.**

Алармантна слика је и да **од укупног броја насељених мјеста 2.530<sup>241</sup>** у Републици Српској, **њих 427 (16,9%) има мање од 10 становника**, тј. она су готово исптражњена. Ако се овом податку дода још **219 празних насељених мјеста**, онда је демографска али и просторна слика Републике забрињавајућа, односно она располаже са 23,5% насеља која су ненасељена. Локалне јединице које имају највећи број насеља која броје испод десет становника су управо смјештене у Херцеговини: Берковићи (11,76%), Билећа (21,43%), Гацко (21,31%), Источни Мостар (33,33%), Калиновик (47,50%) и Град Требиње (42,37%). Источни дио: Братунац (14,29), Вишеград (43,51), Источни Стари Град (33,33%), Пале (24,14%), Соколац (15,96%), Трново (25,00%), Ново Горажде (31,91%), Рогатица (26,17%), Рудо (27,71%), Фоча (25,00%) и Чајничке (13,89%). **Подручје источне Херцеговине и источни дио Републике Српске располаже значајном територијом која је ненасељена.** Рурални дијелови Херцеговине који су „питомији“ за живот људи напуштани су још за вријеме СФРЈ, а убрзани процес наставља се након задњих ратних разарања.<sup>242</sup> Празна територија не утиче негативно само по питању демографског развоја, него ономогућује успостављање просторно-функционалних везе и равномјернијег развоја на подручју Републике. **Напуштени простори су уједно незаштићени и неконтролисани**, а самим тим и **рањиви**. ЈЛС у западном рубном дијелу, уједно су и новоформиране, су подручја која се постепено празне, на шта указује и број насеља која имају испод 10 становника и густина насељености. Као што су Крупа на Уни (18,18% и 28,89 ст/км<sup>2</sup>), Оштра Лука (9,09% и 13,26 ст/км<sup>2</sup>), Петровац (66,57% и 2,28 ст/км<sup>2</sup>), Источни Дрвар (2,26 ст/км<sup>2</sup>), Купрес (6,51 ст/км<sup>2</sup>) и Језеро (20% и 18,55 ст/км<sup>2</sup>). Од укупног броја насељених мјеста, чак у 88% или 2.410 насеља регистрована је негативна међупописна промјена (1991–2013), с тим да је најалармантнија слика у патуљастим насељима, која биљеже смањење становништва у 96% случајева (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016). Према попису становништва 1991. године, удио патуљастих насеља (укључујући и насеља без становништва) био је 35%, а према попису становништва из 2013. године, чак 51% насељених мјеста има мање од 100 становника (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016).

Густина насељености по ЈЛС је неуједначена и креће се од 0,89 ст/км<sup>2</sup> у Источном Дрвару до 497,83 ст/км<sup>2</sup> у Источној Илици, која је преко 10 пута гушће насељена од просјека Републике Српске (46,97 ст/км<sup>2</sup>). Натпросјечну густину насељености има 23 јединице (37,1%) и у њима живи 69,8% становништва, док њих 40 (62,9%) има густину насељености испод просјека и у њима живи 30,2% становништва. Концентрација становништва је виша у насељима у ниском

<sup>241</sup> Подаци према попису становника из 2013, међутим, према Уредби о насељеним мјестима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 04/10) на подручју Републике регистровано 2.749 насељених мјеста. Закључак је да Република Српска располаже са 219 празних насељених мјеста ([прилог 13](#)).

<sup>242</sup> Чињенично стање утврђено је на основу интервјуа са људима у јединицама локалне самоуправе Херцеговине и источног дијела Републике Српске. Аутор је у периоду од 2005. до 2008. године радила у Јединици за координацију пољопривредних пројеката на пројектима *Економско оснаживање жена на селу и Развој сточарства и руралног финансирања*. Пројектно подручје било је источна и јужна Херцеговина и источни дио Републике Српске.

равничарским дијеловима и у долинама ријека (сјеверни дио Републике), а знатно је мања у планинским дијеловима (источни и јужни дио Републике). Посматрано у цјелини, старосна структура становништва је неповољна, посебно у планинским, брдским, и уопште у аграрним просторима, гдје преовлађује старо и зрело становништво. То је последица паралелних процеса: индустријализације, урбанизације и дерурализације након Другог свјетског рата, али и значајан утицај дешавања послје 1992. године. Евидентно је да код 368 насељених мјеста, просјечна густина насељености не прелази једног становника по километру квадратном, тако да скоро четвртина територије Српске има просјечну гуштину насељености од 1 до 5 ст/км<sup>2</sup> (Маринковића, Д., Мајића. А. 2015).

#### **V.4. Мрежа насеља као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске**

У савременој организацији простора водећу улогу имају центри (градови) као средишта поларизације те регулатори и стабилизатори многих просторних процеса. Данас развијеност урбаног система и функционалне организације има кључно значење у настанку ефикасне територијално-административне организације. „Урбани систем није само скуп повезаних градова већ комплексни систем у којем промјене једног елемента узрокују промјене свих осталих елемента у систему, а наглашена је и његова улога у регионалном и националном развоју“ (Тоскић, А., Нјегаш, Д., 2015; 48). На развој урбаних система **утиче низ елемената, који су међусобно повезани: динамика економског развоја, историјске и политичке прилике, насељеност, природна обиљежја простора.**<sup>243</sup> Овакве међувезе између насеља условљавају **рационалну и ефикасну организацију територије** на подручју једне државе.

Основни циљ концепције **развоја мреже насељених мјеста** на подручју Републике Српске „**био би формирање рационалне и ефикасне мреже урбаних центара која би допринијела функцијском интегрисању свих њених дијелова и њиховом одрживом развоју и кохезији.** Достицање овог циља подразумијева успостављање јасног хијерархијског односа и надлежности у насељском систему Републике Српске и функцијско повезивање простора који се налазе у различитим појасевима интензивног развоја (осовинама развоја)“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. 2015; 77-78). Наведено подразумијева претпоставку за стварање добре саобраћајне инфраструктуре, убрзавање економске развијености, привредни развој и побољшање демографске слике. Овакво територијално уређење заснивало би се на планско-статистичкој регијској подјели Републике, гдје би урбани центри били носиоци развоја и који би утицали на развој околних мање развијених ЈЛС.

##### **V.4.1. Урбанизација као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске**

**Степен урбанизације** узет је као фактор просторно-функционалног развоја управо из разлога што је он један од **показатеља развоја мреже насеља и генерално нивоа развоја јединица локалне самоуправе.** Процес урбанизације простора Републике представља основни покретач, а уједно и главну резултанту просторно-демографског, али и укупног социо-географског развоја овог подручја.

---

<sup>243</sup> (Ibid.).

**Урбану<sup>244</sup> мрежу Републике Српске чине међусобно неусклађени хијерархијски и функционално некомпатибилни републички урбани системи.** Између елемената националних урбаних система формирани су различити облици функционалног повезивања који зависе од територијалног положаја (условљен обликом Републике), као и степена друштвене и политичке интегративности. Овакво стање доводи и до одређеног куриозитета гдје чак **шеснаест новоформираних јединица** не располажу са насељима која према више индикатора (урбана изграђеност, демографска слика<sup>245</sup>, инфраструктурна и комунална изграђеност) **не задовољавају стандарде урбаности. Локалне самоуправе без градског насеља на својој територији су:** Берковићи, Вукосавље, Доњи Жабар, Источни Дрвар, Источни Мостар, Источни Стари Град, Језеро, Крупа на Уни, Купрес, Ново Горажде, Осмаци, Оштра Лука, Пелагићево, Петровац, Петрово и Рибник (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016). Наведене локалне јединице неће бити предмет анализе степена урбаности<sup>246</sup>. Узме ли се у обзир **класификација Уједињених нација<sup>247</sup>, овој скупини би се могле додати и сљедеће јединице:** Калиновик, Лопаре, Љубиње, Милићи, Рудо, Сребреница, Станари, Трново, Чајниче, Хан Пијесак и Шековићи. Уколико би се водило класификацијом Европске комисије и ОЕСД, а према параметру гутине насељености, примјеном наведеног критеријума све локалне јединице изузев Источног Новог Сарајева и Источне Илице су руралне. Међутим, за простор Републике Српске потребно је **примијенити модификовани критеријум**, густина насељености мања од 100 ст/км за слабо насељена подручја, али у комбинацији са величином и близином становништва (Dijkstra, L., Poelman, H. 2014; 2<sup>248</sup>), у

---

<sup>244</sup> Са демографског аспекта Уједињене нације урбанизацију дефинишу као: "процес кроз који све већи дио националног становништва живи у градским насељима, тј. као повећање удјела лица која живе у градским насељима". (Стефановић, Д., 1973).

<sup>245</sup> Дефиниција појма града и индикатори за издвајање градова и градских подручја је веома важна за проучавање демографских аспеката урбанизације као и уврштавање истих унутар националних статистичких истраживања. „Због недостатка јединствене дефиниције града примењују се различити критеријуми. **Практично свака држава развија сопствене критеријуме за издвајање градских насеља: величина популације, густина насељености, величина изграђене области, проценат људи који не зависе од пољопривреде, доступност електричне енергије, здравствених услуга, могућност образовања итд.**" (Миличић, Д., 2004; 166).

<sup>246</sup> **Степен урбанизације – удео градског становништва у укупном становништву неког простора** – Уједињене нације указују на то да услед примјене разних индикатора приликом класификације урбаних и руралних подручја на националном нивоу, није могуће усвајање јединствене дефиниције, која би била примјењива у свим земљама. Управо због тога усвајање општеприхваћених парадигми урбанизације представља комплексно питање. Методологија ОЕСД која је успостављена 1991. године, усмјерена је на територијални аспект просторног зонирања урбаних и руралних подручја умјесто секторског, те се као критеријум узела **густина насељености од 150 ст/км<sup>2</sup>**. Ово је тренутно једина прихваћена и усаглашена дефиниција урбаних и руралних подручја. Према томе **појам урбано** обухвата територију гдје је густина насељености изнад прописане вриједности.

<sup>247</sup> Јединствена дефиниција Уједињених нација указује на то да се под градским насељем сматра насеље које има више од 2.500 становника (UN, 1998). Европска комисија (2010) „користи Степен урбанизације (Degree of urbanisation - DEURBA) за класификацију ЛАУ 2 општина (Local Administrative Units – Level 2/municipalities), који је развијен у сарадњи са Директоратом за пољопривреду и рурални развој (DG Agriculture and Rural Development), Директоратом за регионални развој (DG Regional Policy), Европском статистичком службом (Statistical Office of European Union - EUROSTAT) и Истраживачким центром (Joint Research Centre - JRC). **Овај метод изведен је на основу ОЕСД методологије, а коришћени су географски критеријуми у комбинацији са минималним бројем становника**" (Гајић, А., 2015; 66). „Класификација руралних подручја у оквиру ОЕСД-а разликује два нивоа: локални и регионални. На локалном нивоу, ОЕСД дефинише рурална подручја према густини насељености. Руралним насељима се сматрају насеља са густином насељености испод 150 становника по км<sup>2</sup> (Гајић, А., 2015; 64).

<sup>248</sup> **Оправданост кориштења модификованог класификовања лежи и у ОЕСД методологији која наводи, оригинална вриједност за дефинисање урбаности била је 100 ст/км<sup>2</sup>, у комбинацији са величином популације и окружењем. На примјер, један ЛАУ2 са густином изнад 100 ст/км<sup>2</sup> али са мање од 50.000 становника и даље би био класификован као слабо насељени (Dijkstra, L., Poelman, H. 2014).**

овом случају, поред претходно наведених јединица, у урбане би спадале Бања Лука, Приједор, Добој<sup>249</sup>, Бијељина и Зворник.

Према достигнутом (формалном) нивоу урбанизације простор ће се посматрати **кроз шест зона** према класификацији коју је дао Стојановић (Стојановић, Б., 2003). Односно кроз: **зону веома слабе урбанизације**, коју формирају ЈЛС с удјелом градског становништва у укупној популацији мањим од 20,1% (што подразумијева јединице које немају у свом саставу ни једно насеље урбаног карактера, с тим да су се за потребе овог рада из анализе изузеле наведене јединице), **зону иницијалне урбанизације** (јединице са 20,1–30,0% урбаног становништва), **зону средње урбанизације** (од 30,1 до 40,0% урбаног становништва), **зону јаче урбанизације** (са 40,1–50,0% урбаног становништва), **зону високе урбанизације** (од 50,1 до 70,0% урбаног становништва) и **зону интензивне урбанизације** (удио градског у укупном становништву већи од 70.1%).

*Табела 22. Степен урбанизације ЈЛС и градова у Републици Српској (2013)*

Степен урбаниз. (%)	Зоне	Јединице локалне самоуправе	Апсолутни број
< 20%	Веома слабе урбанизације	Лакташи, Србац, Теслић,	3
20,1 – 30	Иницијалне урбанизације	Зворник, Прњавор, Угљевик, Градишка, Шамац	5
30,1 – 40	Средње урбанизације	Челинац, Приједор, Добој, Модрича, Нови Град, Шипово, Кнежево, Бијељина, Невесиње, Котор Варош,	10
40,1– 50	Јаче урбанизације	Братунац, Дервента, Мркоњић Град, Соколац, Козарска Дубица, Брод	6
50,1-70	Високе урбанизације	Вишеград, Власеница, Гацко, Рогатица, Фоча, Пале, Костајница	7
> 70,1	Интензивне урбанизације	Билећа, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Бања Лука, Требиње	5

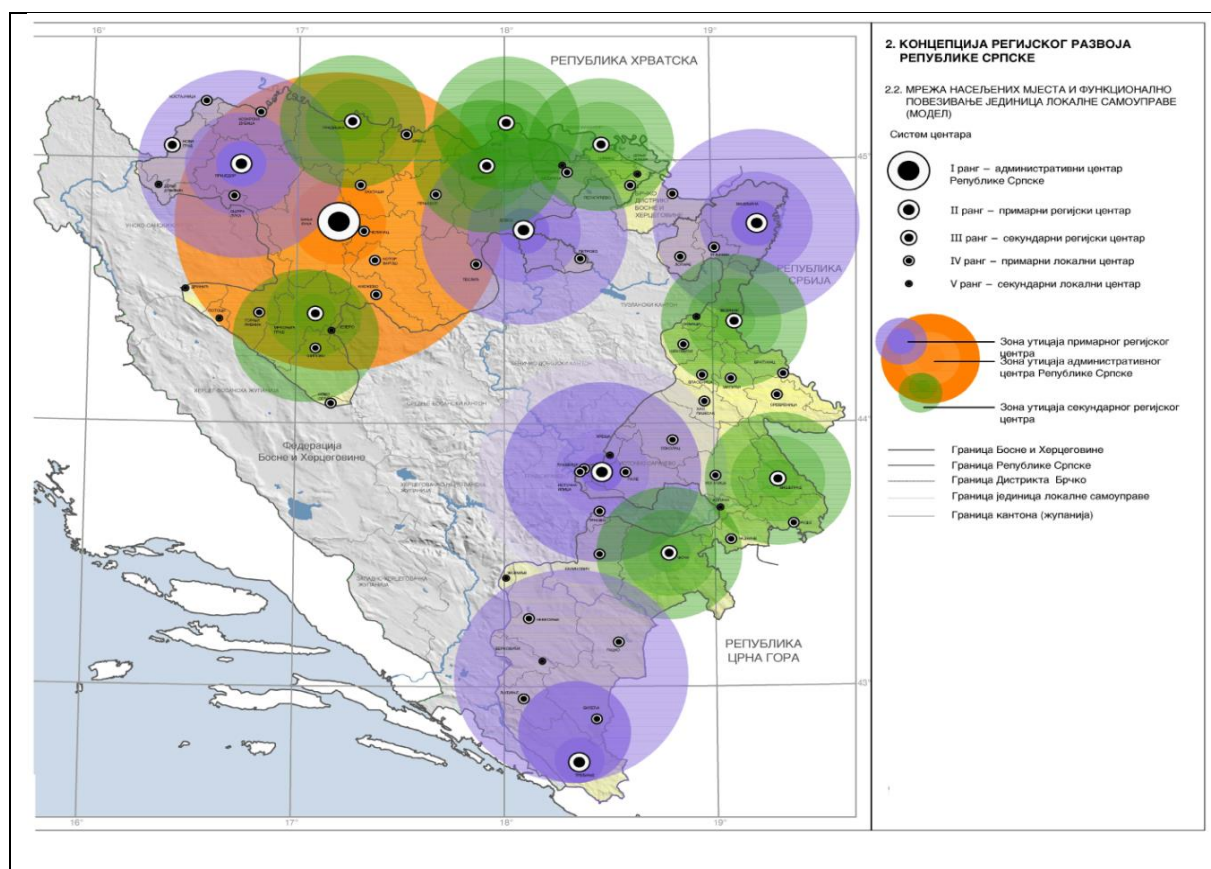
*Извор: Обрада аутора на основу Пописа становништва, домаћинства и станова у БиХ 2013, на територији Републике Српске, Републички завод за статистику, Бања Лука, а према класификацији коју је дао Стојановић.*

Сумирајући анализирани податке, од новоформираних локалних јединица без пријашњег средишта, само се центри Источне Илице и Источног Новог Сарајева могу категорисати као урбани. Лакташи, Србац, и Теслић имају удио популације који живи у локалном средишту испод 20%. Док са друге стране, градови Бања Лука и Требиње те општина Источна Илица, Источно Ново Сарајево и Билећа имају преко 70% урбане популације. Са 81,4% становништва у урбаној зони Требиња је најурбанизованија административно-територијална јединица у Републици Српској. Поред степена урбанизације, степен концентрације становништва указује на процес просторно-демографске поларизације у урбаним и субурбаним подручјима у околини већих градова (Мајић, А., Маринковић, Д., 2016). Центри ЈЛС, представљају нуклеусе концентрације становништва, функција, активности и информација, те самим тим играју значајну улогу у просторно-функционалним интеграцијама и локалним и регионалним организацијама простора.

**Функционална повезаност/сарадња међу локалним властима важан је елемент територијалне интеграције, којом се желе ублажити/поништити негативни утицаји граница локалних самоуправа на територијални развој стварањем већих и функционално интегрисаних подручја са већим бројем становника, заједничког тржишта радне снаге, доступности јавних услуга како би се повећала регионална**

<sup>249</sup> Приједор (95,54 ст/км<sup>2</sup>) и Добој (93,20 ст/км<sup>2</sup>) – иако им је густина насељености испод 100 ст/км<sup>2</sup>, убрајамо их као урбане локалне јединице узевши у обзир да им број становника прелази 50.000 као и њихове остале просторно-функционалне елементе, на основу његовог социо-економског развоја и управног статуса.

**конкурентност.** Функционално повезивање (умрежавање) чини основу полицентричног просторног развоја и доприноси националној и међународној конкурентности одређених подручја, **односно функционално повезивање градова и општина се сматра као важан предуслов уравнотежења просторне структуре.**



**Слика 17.** Мрежа насељених мјеста и функционално повезивање јединица локалне самоуправе (Модел) (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015)

Просторни размјештај урбаних центара Републике не прати основне постулате европске политике просторног развоја која путем развоја полицентричних урбаних мрежа<sup>250</sup> жели обезбиједити регионално уравнотежен и одржив просторни развој. Као основни инструмент Европске уније у погледу развоја полицентричног урбаног система уједначене хијерахије и јаких просторно-функционалних веза су **функционална урбана подручја и полицентричне урбане мреже**. Према томе, уколико се жели успоставити уравнотежен локални, самим тим и регионални развој, потребно је идентификовати и обиљежити функционално урбана подручја и полицентричне мреже као носиоце и покретаче развоја на простору Републике Српске (слика 17).

**Модел просторно-функционалне организације и развој мреже насељених мјеста** Републике Српске резултат је природно-географског положаја, облика, друштвено-економског развоја, историјских околности, инфраструктуре и распореда природних потенцијала (ресурса). Самим тим и улога града у систему насељених мјеста је значајна у

<sup>250</sup> Модел организовања територије по *принципу функционалности* заснива се на чињеници да урбани центри као носиоци и трансмитери развоја, са околним субсистемом насеља са којима су у одређеном степену функционалне интеракције могу допринијети равномјернијем развоју простора и његовог уклапања у интеграционе процесе на интеррегионалном нивоу (Поповић, Д. 2015). Овај модел темељи се на рецентној структури и систему насеља, при чему одређена средишта треба да се развијају међусобно повезано и усклађено унутар функционалних мрежа, дијелећи међусобно функције које су својствене за одговарајуће категорије централних насеља (*Ibid.*).



функционалној интеграцији простора Републике Српске. **Просторни размјештај урбаних центара на подручју Републике Српске је неравномијеран.** Највећи број урбаних центара концентрисан је у сјеверном (панонском и перипанонском) дијелу који има полицентричну морфолошку форму и на којем се налази 15 урбаних центара и Нови Град у сјеверозападном дијелу, на 9.881 km<sup>2</sup> површине. Јужни (брдско-планински) дио одликује се мањом концентрацијом урбаних центара јер се на 3.115 km<sup>2</sup> површине налазе четири центра. Источни дио (брдско-планински), посједује 10 урбаних центара на површини од 4.345km<sup>2</sup>. Упркос мањој просјечној удаљености између центара у источном дијелу, у односу на сјеверни дио, они су слабије просторно-функционално повезани и имају неповољнији положај, на шта су утицале природно-географске одлике и карактеристике инфраструктурне мреже. Распоред урбаних центара у сјеверном и сјеверо-западном дијелу је релативно добар, то ипак није учинило свеукупни развој извјеснијим.

Поред модела просторно-функционалне мреже насељених мјеста и функционалног повезивања ЈЛС у Републици, функционалне карактеристике градова<sup>251</sup> представљају, такође, веома битан фактор у погледу организације простора. **Од функционалног капацитета урбаних центара зависи степен интеграције њиховог функционалног подручја.** У зависности од развијености функцијске структуре и функционалног капацитета урбани центри заузимају одређено мјесто и улогу у вертикалној структури мреже градова и регионалној организацији, односно имају различит степен централитета и хијерархијски положај у урбаном систему (Поповић, Д. 2015). Ово је од посебног значаја за периферне, новоформиране ЈЛС, које су неразвијене, како би могле свој развој везати за развој сусједних развијенијих јединица. На основу значаја функцијске структуре у урбаном систему Републике Српске могу се издвојити сљедећи **типови урбаних центара** (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015):

- **макрорегионални центар** – Бањалука (I ранг) – главни град и центар урбане примарности са веома развијеном функцијском структуром и значајем који превазилази границе ентитета и који треба да омогући интензивније повезивање читаве Републике са осталим европским регионима. Бања Луца посебно гравитирају новоформиране општине у сјеверном и сјеверо-западном дијелу.
- **регионални центри** – Источно Сарајево, Приједор, Добој, Бијељина и Требиње (II ранг), ЈЛС чији се утицај осјећа у читавом или знатном дијелу регије у којој се налазе. Ове јединице треба развијати у складу са одговарајућим централним и привредним функцијама. Функционално подручје Источног Сарајева чине новоформиране локалне јединице: Источно Стари Град, Источно Ново Сарајево, Источна Илиџа, Ново Горажде и Трново. Приједор је функционално повезан са новоформираним јединицама Оштра Лука и Крупа на Уни. Добоју (који је новоформирана ЈЛС али са пријератним сједиштем) – Петрово и Шамац. Бијељини: Лопаре, Вукосавље, Доњи Жабар, Пелагићево и Угљевик. Требињу: Берковићи и Источно Мостар.
- **примарни субрегионални центри** (III ранг) – Мркоњић Град, Градишка, Дервента, Шамац, Брод, Нови Град, Зворник, Требиње и Фоча су ЈЛС чији се утицај испољава на мањи дио регије. Развој ових центара зависи од припадајућег регионалног центра и од постојећих могућности за развој оних функција за које има изражене комплементарне предности. Функционалном подручју Мркоњић Града припадају новоформиране јединице: Рибник, Језеро, Купрес, Источно Дрвар и Петровац. Зворнику: Осмаци.

---

<sup>251</sup> У оквиру концепта полицентричног развоја значано мјесто заузима функционална специјализација мањих и средњих градова што им омогућава укључивање у савремене економске токове.

- **секундарни субрегионални центри** (IV ранг) – Дервента,<sup>252</sup> Прњавор, Козарска Дубица, Лакташи, Билећа, Гацко, Невесиње, Вишеград и Теслић чији значај се огледа у повезивању мањих локалних центара и њихових комплементарних подручја.
- **општински центри** (V ранг) – Костајница, Србац, Котор Варош, Кнежево, Шипово, Босански Брод, Шамац, Угљевик, Лопаре, Братунац, Власеница, Милићи, Модрича, Сребреница, Хан Пијесак, Соколац, Рогатица, Рудо, Чајниче, Челинац, Калиновик и Љубиње, чији се утицај углавном испољава на територији локалне јединице у којој се налазе.

„Даља диференцијација је могућа у односу на околности у јединицама локалне самоуправе на: **остала урбана насеља, центре заједнице села и примарна сеоска насеља**. Између насељених мјеста се по потреби могу формирати подручја узајамног/заједничког дјеловања, односно акциона подручја које повезују различите центре (ЈЛС) на начин да рјешавају заједничке проблеме, аплицирају за средства код европских, националних и других фондова, имају заједничку планску политику“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. 2015; 29-30), јавне услуге, регионалне депоније и друга питања која су у вези са свеопштим развојем.

**Осе развоја су линеарна жаришта око којег еволуира просторна и функционална организација широког територија** (Tuppen, J. N., 1977)<sup>253</sup>. Тупен посматра осу као зону дуж које је позициониран низ региона, поларизованих индивидуалних агломерација и повезаних транспортном инфраструктурном осом. Тошић сложени појам осовине развоја дефинише на један обухватан начин, „оне произилазе из процеса концентрације становништва, насеља, материјалних добара, индустрије и просторно-функционалних јединица различитих улога и намјена у најчешће природно предиспониране, својим обликом издужене, инфраструктурно добро опремљене и релативно урбанизоване зоне или коридоре који просторно и функционално повезују половине односно центре развоја“ (Тошић, Д., 2012; 151). Односно осе су динамичне сложене просторно-функционалне категорије у чијим евоуацијама доминирају **двје фазе поларизацијска** (осовина раста) и **векторска или дифузна** (осовина развоја).

Повољност природних услова за развој, распоред урбаних центара, концентрацију привредних активности, инфраструктурну повезаности и степен потенцијалне атрактивности за развој већих центара на подручју Републике Српске издвајају се три главне осовине развоја мреже насеља и центара: **сјеверна, источна и јужна** (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Посматрајући осовине развоја на простору Републике Српске, новоформиране ЈЛС остају на периферији и не наслањају се директно на **сјеверну осовину** развоја. Изузеци су Вукосавље и Доњи Жабар који се налазе директно на сјеверној осовини развоја, као и у мултимодалном чворишту Добој–Брод–Дервента, и то захваљујући свом географском положају и постојећој саобраћајној инфраструктури. **Источна осовина** развоја, пролази кроз Град Источно Сарајево и самим тим у директној је вези са његовим локалним јединицама. **Јужна осовина** развоја пролази централним јужним дијелом територије Републике Српске гдје Источни Мостар и Берковићи остају дубоко на периферији.

<sup>252</sup> Аутор сматра да Дервента треба да се налази у групи секундарних субрегионалних центара из више разлога: предложена је као секундарни регионални центар у регији Добој–Дервента–Брод–Шамац, налази се у скупини развијених ЈЛС, добре саобраћајне повезаности са окружењем, улоге у запошљавању становништва и из околних јединица и слично. Док Модрича и Челинац по својим карактеристикама више одговарају скупини општинских центара.

<sup>253</sup> Tuppen, J. N. (1977). Axial regions: An apraisal of their formation, evolution and definition. Discussion papers in Geography, no. 4, University of Salford.



## V.4.2. Функционално-урбана подручја као основ локалног развоја

Поред територијалне организације, важно је анализирати и питање просторне дисперзије функција и утицаја појединих јединица локалне самоуправе (градских насеља). Према ESPON методологији један од основних параметара **нодалности урбаних центара је изохрона радних мјеста**<sup>254</sup> у односу на **мјесто становања**<sup>255</sup>. Градска насеља се данас дефинишу према свом морфолошком урбаном подручју (МУП) и према свом функционално урбаном подручју (ФУП).

Уколико се функционално урбано подручје посматра кроз призму спољашњег развоја, онда се говори о унапређењу односа на релацији село-град, али и умрежавању функционалних урбаних подручја и интеграцију простора између њих (Antikainen, J. 2005). Разумијевање ових односа је од великог значаја за новоформиране ЈЛС. Делимитирајућа подручја функционалног утицаја урбаног центра најчешће се одређује на основу индикатора добијених анализом карактеристика дневног кретања радне снаге, подручја локалног тржишта рада и дневног урбаног система<sup>256</sup> (OECD, 2012). Међутим, **делимитирање функционалних урбаних подручја на основу ових параметра у Републици Српској је немогуће спровести, пошто се не располаже са овим подацима. Класификација функционалних урбаних подручја може се извршити према броју становника, тако да на основу функционалног значаја и специфичности на подручју Републике постоји:**

- **једно функционално урбано подручје међународног значаја** – Бањалука са популацијом преко 250.000 становника;
- **пет функционално урбаних подручја националног значаја** (Приједор, Добој, Бијељина, Источно Сарајево и Требиње) – са популацијом између 100.000 и 250.000 становника;
- **три функционално урбана подручја потенцијалног регионалног значаја** (Мркоњић Град, Зворник и Фоча) – са популацијом између 50.000 и 100.000 становника (Поповић, Д. 2015).

Због већ наведене чињенице и ограничења у погледу података, није могуће извршити детаљну анализу на основу које би се дефинисао обухват функционалних урбаних подручја по савременој европској методологији. Међутим, **на основу броја становника, података о функционалном капацитету, мреже саобраћајне инфраструктуре те на основу одређивања 30-минутне изохроне урбаног центра**<sup>257</sup> **предложен је модел функционалних урбаних подручја са положајем и међусобном повезаношћу јединица локалне самоуправе Републике Српске.** На овакав начин пластично је приказан положај и повезаност новоформираних јединица унутар функционално урбаних подручја. Нити једна

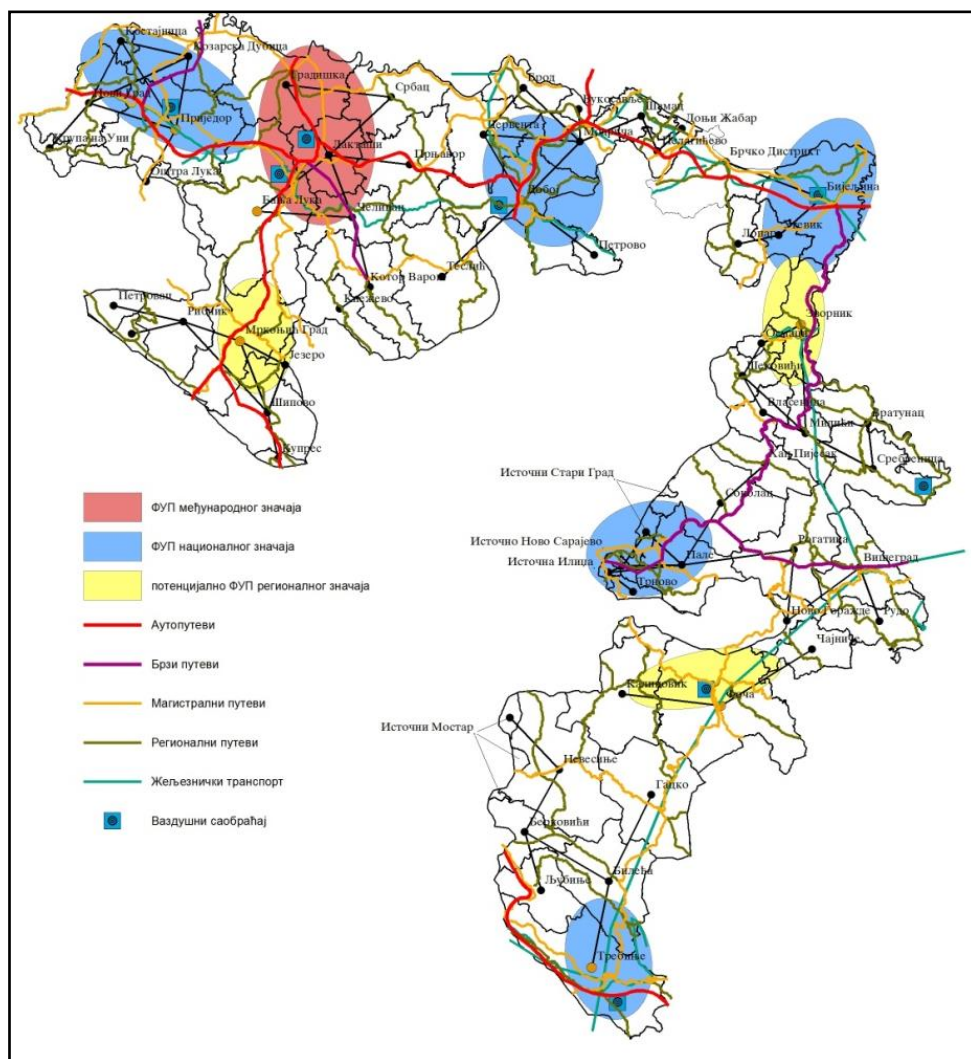
<sup>254</sup> У случају Републике Српске примјереније је кориштење 30-минутне изохроне. Разлог томе је брзина и проток саобраћаја (застарјела путна мрежа, недостатак брзих и ауто-путева, неразвијен јавни саобраћај и др.) је успоренији у односу на развијеније земље (развијенија путна мрежа, савременији коловози, развијен градски саобраћај и сл.) и неповољне природно-географске одлике.

<sup>255</sup> Функционално урбано подручје се популарно може дефинисати као ФУП = МУП + РС, односно као збир морфолошког урбаног подручја и капацитета радне снаге која гравитира (дневни мигранти) том подручју у изохрони од 45 минута (ESPON, 2014).

<sup>256</sup> „Дневни урбани систем чини град и онај дио његове околине са којим се одвија интеракција испољена миграцијом радне снаге и становника који свакодневно путују ради задовољавања својих потреба социјалног, економског и културног карактера. Дневни урбани системи се испољавају у два основна вида и то као **моноцентрични системи** сачињени од једног центра и поља у коме се одвија дневно кретање становништва под његовим утицајем и као **полицентрични системи**, сачињени од више, најчешће хијерархијски степенованих центара и њихових околина међу којима се одвија дневна интеракција манифестована кретањем становништва" (Тошић, Д., Невенић, М. 2007; 166-167).

<sup>257</sup> Кориштени подаци за израчун 30-минутне изохроне урбаног центра су: ArcGIS DATA, теренска истраживања и просторни планови општина.

од новоформираних ЈЛС не налази се унутар функционално урбаног подручја Бање Луке. У сјеверозападном дијелу **Крупа на Уни** налази се ван утицаја ФУП-а Приједор. **Оштра Лука** само својим центром налази се унутар њега, док је остали дио локалне јединице изолован управо због неразвијене саобраћајне инфраструктуре и издуженог облика. **Петровац, Источни Дрвар, Рибник и Купрес** остају ван утицаја потенцијалног ФУП-а регионалног значаја Мркоњић Града. Односно Петровац и Источни Дрвар гравитирају ка Рибнику, а Купрес ка Шипову. **Шипово** својим централним дијелом и **Језеро** налазе се у зони утицаја ФУП-а Мркоњић Град. **Петрово**, у сјеверном дијелу Републике, налази се унутар ФУП-а од националног значаја града Добоја. **Вукосавље, Доњи Жабар и Пелагићево** остали су ван домашаја функционално урбаних подручја Добоја и Бијељине. **Осмаци** се налазе унутар потенцијалном ФУП-а регионалног центра Зворник. **Источна Илица, Источни Стари Град и Источно Ново Сарајево** налазе се унутар обухвата Града Источно Сарајево (ФУП националног значаја). **Берковићи, Источни Мостар и Ново Горажде** нису у непосредној близини неких од функционално урбаних подручја. Разлог оваквог стања условљен је са више елемената: недовољна развијеност саобраћајне инфраструктуре како између јединица тако и унутар њих самих, удаљеност појединих локалних јединица, неразвијен аутобуски превоз путника, слабљење привредних капацитета самих функционално урбаних подручја и слично.



*Карта 1. Јединице локалне самоуправе Републике Српске, саобраћајна мрежа, функционална урбана подручја и полицентричне урбане мреже (модел)*

**Табела 23. Припадност новоформираних јединица локалне самоуправе ФУП-овима**

ЈЛС	ФУП	Гравитационе ЈЛС
Крупа на Уни	Налази се ван утицаја зоне ФУП-а Приједор	Гравитира према Новом Граду
Оштра Лука	Централни дио општине налази се унутар зоне ФУП-а Приједор	Сјеверни дио општине гравитира Новом Граду
Петровац и Источни Дрвар	Налази се ван утицаја зоне ФУП-а Мркоњић Града	Гравитирају према Рибнику
Купрес	Налази се ван утицаја зоне ФУП-а Мркоњић Града	Гравитира Шипову
Језеро	Налази се унутар зоне утицаја ФУП-а Мркоњић Града	
Петрово	Налази се унутар зоне утицаја ФУП-а Добоја	
Вукосавље, Доњи Жабар и Пелагићево	Налазе се ван зоне утицаја ФУП-а Добоја и Бијељине	Вукосавље гравитира Модричи Доњи Жабар гравитира Пелагићеву и Шамцу Пелагићево гравитира Шамцу
Осмаци	Налази се унутар зоне утицаја ФУП-а Зворника	
Источна Илиџа, Источни Стари Град и Источно Ново Сарајево	Налазе се унутар зоне утицаја ФУП-а Источно Сарајево	
Ново Горажде	Налази се ван зоне утицаја ФУП-а Источног Сарајева	Гравитира Вишеграду и Рогатици
Берковићи и Источни Мостар	Налазе се ван зоне утицаја ФУП-а Требиња	Берковићи гравитирају Невесињу и Љубињу Источни Мостар гравитира Невесињу

**Циљ развоја функционалних урбаних подручја у Републици Српској је њихово детерминисање и повезивање које треба да послужи као основа за просторно-функционалну (ре)организацију и регионално уравнотежен развој ентитета<sup>258</sup>.** Поред регионалног нивоа, отвара се простор (ре)организације на локалном нивоу и сагледавање мјеста новоформираних ЈЛС у цијелокупном ентитетском развоју. Међутим, да би се успоставио овакав модел територијалне организације, потребно је испунити сљедеће услове:

- дефинисање основних критеријума како би јединице локалне самоуправе (општине/градови) могле да имају овај статус;
- издвајање јединица локалне самоуправе које не испуњавају основне услове да би биле самостале;
- успостављање међуопштинске (хоризонталне) координације и сарадње;
- превазилажење централизованог система управљања како на ентитетском, тако и на локалном нивоу;
- јасна подјела по питању надлежности између руралних и урбаних подручја, као и величине јединица локалне самоуправе;
- унапређење недовољно развијене саобраћајне мреже (унутар ЈЛС и веза са другим насељима изван ње) и ниског нивоа инфраструктурне опремљености руралних јединица;
- ублажавање поларизацијског карактера урбанизације који за посљедицу има депопулацију и економску стагнацију и назадовање руралних подручја;
- успорити пражњење подручја у рубним пограничним дијеловима Републике Српске посебно у сјеверозападном дијелу, источном (сарајевско-романијски дио) и јужном и западном дијелу Херцеговине;

<sup>258</sup> Значај оваквог приступа огледа се у чињеници да се хијерахија ЈЛС више не дефинише на односу демографског капацитета, него путем поља функционалног утицаја које она има на окружење.

- успоставити вођење територијалних јединица на принципима доброг управљања на републичком и локалном нивоу.

Напријед **наведени услови**, повлаче за собом и **низ активности** које је потребно спровести. Неке од **приоритетних и општих активности** које је потребно спровести у наредном периоду су:

- дефинисање основних критеријума за успостављање јединица локале самоуправе на принципима економичности, ефикасности и ефективности;
- идентификација јединица локалне самоуправе које не испуњавају услове за самостално постојање;
- успостављање специфичног приступа у рјешавању функционалне и административне улоге новоформираних јединица тренутно али и у будуће;
- успостављање интензивнијих веза између урбаних центара и села у подручју њиховог функционалног утицаја;
- успостављање међуопштинске сарадње као предуслова припајања (спајања) јединица локалне самоуправе;
- успостављање вертикалне и хоризонталне расподјеле надлежности, обавеза и одговорности између различитих нивоа управљања (децентрализација и супсидијарност);
- дефинисање стратегија и програма развоја за подручја која су испражњена и девастирана, а располажу са природним потенцијалима за развој привреде (територијални капитал);
- интерно и екстерно повезивање и умрежавање функционалних урбаних подручја;
- дефинисање стратегија и програма развоја за она подручја која остају изван предложених функционално урбаних подручја и које није могуће интегрисати у оквиру истих (Крупа на Уни, Петровац, Источни Дрвар, Рибник, Купрес, Вукосавље, Доњи Жабар, Пелагићево, Источни Мостар, Берковићи и Ново Горажде).
- Економско и привредно оснаживање центара регија (урбаних центара) који имају капацитете за функционално повезивање и умрежавање ЈЛС (нпр. регијске депоније, електромреже, регијски водоводи, екосистеми, туризам и сл.)
- јачање улоге мјесних заједница унутар јединица локалне самоуправе и др..

#### **V.4.3. Улога и значај руралних подручја у просторно-функционалном развоју јединица локалне самоуправе**

**Методологија OECD која је успостављена 1991. године, усмјерена је на територијални аспект просторног зонарања урбаних и руралних подручја умјесто секторског, те се као критеријум узела густина насељености од 150 ст/км<sup>2</sup>. Ово је тренутно једина прихваћена и усаглашена дефиниција урбаних и руралних подручја. Према томе појам урбано обухвата територију гдје је густина насељености изнад прописане вриједности. Овај критеријум тешко је примјењив на подручју Босне и Херцеговине због комплексности природно-географске основе и насеобинских прилика, насталих као посљедица ратне деструкције (Мандић, М, 2012). „Дословна примјена критеријума OECD-а у дефинисању руралних подручја БиХ резултирала би у пракси формалним и статусним разликама у мрежи насеља, без утемељења на квалитативним показатељма и искривљеном сликом геопросторне стварности“<sup>259</sup>. Дефинисање села на основу **пет основних елемената**: “већина становништва се бави пољопривредом, мала густина насељености 10-20 ст/км<sup>2</sup>, максимално 40 ст/км<sup>2</sup> слаба комунална опремљеност, дворишта поред становања садрже и објекте привредне функције (објекти за смјештај пољопривредних машина, стоке...). Функција рада и становања су**

<sup>259</sup> *Ibid.*, 87

повезане. Спољне функције већине сеоских насеља су слабо развијене“ (Којић, Б., 1973; 119-120). Типологија руралних подручја је извршена на основу више методологија<sup>260</sup> и временом се мијењала.

У развијеним земљама (ЕУ, САД, Канада, Јапан) умногоме се смањују разлике у квалитету живљења између сеоских и градских подручја, а особености сеоских подручја у односу на градска сужавају на мањи број обиљежја као што су: екстензивна употреба земљишта, активности које су у вези са употребом земљишта и ниске густине насељености (Mormont, M. 1990). Рурална подручја и сеоска насеља Републике Српске додатно оптерећује њихова хетерогеност, као и разлике у физиономском и функционалном смислу. Према наведеном, код планирања развоја и просторно-функционалног интегрисања морају се узети у обзир ове различитости. Физиономске карактеристике углавном су условљене геоморфолошким карактеристикама, док су функционалне разлике руралних подручја, доста сложеније и резултат су социо-економских, друштвених и демографских карактеристика, инфраструктурне опремљености, као и позиције у склопу ентитетског простора.

**Дефинисање проблемских подручја**<sup>261</sup> може се посматрати као претпоставка за њихов одржив развој, конкретизацију и операционализацију развојних смјерница и мјера, односно

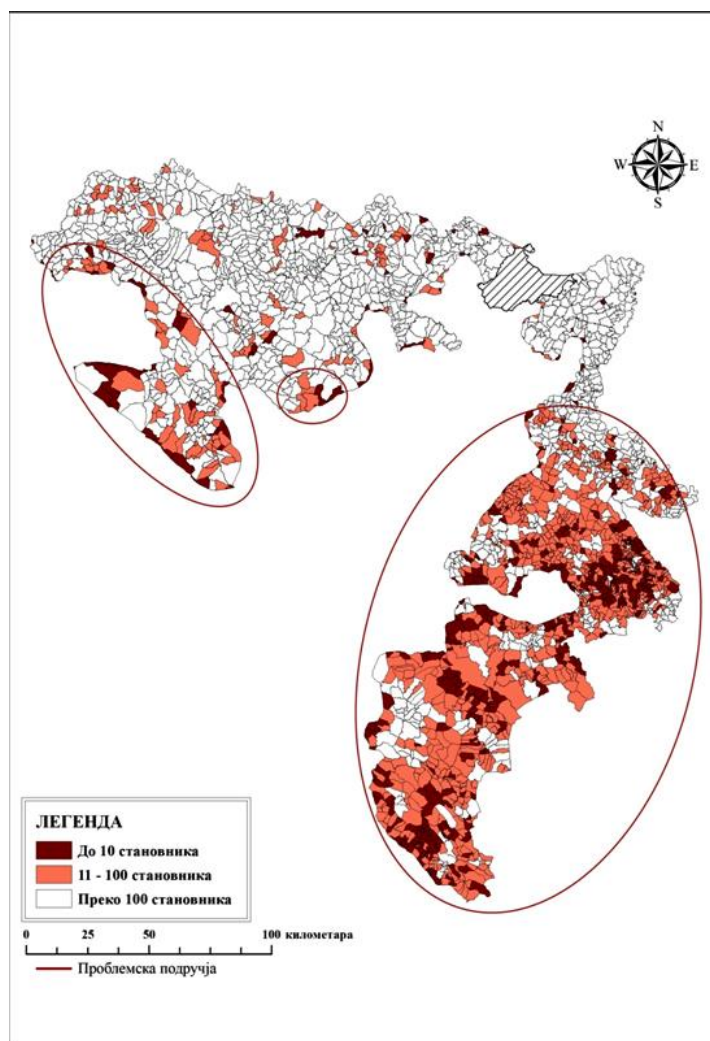
---

<sup>260</sup> Европска комисија, почевши од 2010. год., користи Степен урбанизације (Degree of urbanisation - DEGURBA) за класификацију LAU 2 општина (Local Administrative Units - Level 2/municipalities), који је развијен у сарадњи са Директоратом за пољопривреду и рурални развој, Директоратом за регионални развој, Европском статистичком службом и Истраживачким центром. Европска комисија данас користи нову методологију темељену на измијењеном OECD-овом приступу, а коришћени су географски критеријуми у комбинацији са минималним бројем становника, на основу растерске мреже величине 1x1 km (Гајић, А. 2015). Методологија обухвата успостављање кластера „урбаних ћелија”, који морају да задовољавају критеријум густине насељености од минимално 300 ста./km<sup>2</sup> и са популацијом изнад 5.000 становника (A revised urban-rural typology, Eurostat regional yearbook, 2010). Руралном се сматра свака ћелија која је изван ових параметара. „Густо насељени кластери настају груписањем растерских ћелија чија просјечна густина насељености износи најмање 1.500 ст./km<sup>2</sup> и најмање 50.000 становника“ (Гајић, А. 2015; 66). ЈЛС су „разврстане у три категорије: густо насељене зоне (метрополе и велика урбана подручја) у којима најмање 50% становништва живи у густо насељеним кластерима; средње насељене зоне (градови средње величине и субурбани дијелови, мали градови) у којима најмање 50% становништва живи у густо насељеним кластерима и мање од 50% становништва живи у урбаним центрима; ријетко насељене зоне (рурална подручја) у којима више од 50% становништва живи у подручјима која су препозната као рурална“ (Гајић, А. 2015; 66). Главне предности коришћења нове методологије су могућности боље упоредивости и усклађивања просторних концепата. Поред CLC, истакнуте су и предности коришћења Soil sealing базе података (Soil Sealing DegreeSSD) у истраживању руралних и урбаних подручја (Гајић, А, Krunic, N., 2015).

<sup>261</sup> **OECD** програм развоја руралних подручја разликује **три типа регионалне класификације** руралних подручја (1998) водећи се просторном компонентом: **економски интегрисана рурална подручја** (“integrated rural areas”); **средишња рурална подручја** (“intermediate rural areas”) и **удаљена рурална подручја** (“remote rural areas”). Економски интегрисана рурална подручја – су лоцирана најчешће у близини урбаног центра, биљеже раст у економском и демографском смислу. Упркос томе што је запошљавање највеће у секундарном и терцијарном сектору, доходак од пољопривреде је и даље веома значајан. Нека од ових подручја, блиска великим центрима, ризикују да постану само “спаваонице” а не и радна подручја (рурбанизација); нека од њих се развијају обухватније. Средишња рурална подручја – су просторно релативно удаљена, али њихова добра инфраструктурна опремљеност гарантује лакшу повезаност са урбаним центрима. Традиционално су усмјерена на бављење пољопривредом и њој сродним дјелатности, али се упркос томе повећава и учешће непољопривредних дјелатности, попут индустријске и услужне дјелатности. Удаљена рурална подручја - представљају насељена подручја лоцирана у рубним регијама, удаљена од урбаних центара, изолована усљед топографских карактеристика терена и лоше саобраћајне повезаности (Просторни план Републике Србије 2010-2021, 2011). Карактеристике ових подручја су ниска густина насељености, лоша старосна и образовна структура становништва, слаба опремљеност инфраструктуром и услужним дјелатностима, низак доходак и сл.. Поред ове подјеле ЕУ се води и структурном подјелом руралних подручја: **успјешна рурална подручја** (“successful rural area”), **рурална подручја под притиском** (“under pressure rural area”) и **слаба рурална подручја** (“weak rural area”). “Успјешна” рурална подручја – су подручја које карактерише присуство развијених пољопривредних активности, вертикална интеграција примарних активности са прехранбеном индустријом и диверзификација локалне индустрије у оквиру различитих сектора. Рурална подручја под притиском - су подручја у којима је



за планске активности на регионалном и локалном нивоу. **Најрјеђе насељена подручја најбрже губе контролу над својим територијалним капиталом.** Депопулацију геопростора Републике не треба посматрати само с аспекта економске, социјалне, демографске и еколошке одрживости, већ и културолошке и геополитичке (Мандић, М., 2018).



*Слика 18. Величина насеља (2013) и проблемска подручја Републике Српске (Мандић, М., 2018)*

Новоформиране ЈЛС које се налазе **изван дефинисаних проблемских подручја су Вукосавље, Пелагићево, Доњи Жабар и Осмаци.** Овај тип руралних подручја одликује се повољнијим природним (геоморфолошким, педолошким и климатским) карактеристикама, значајнијим људским капиталом, повољниом демографском сликом, већим спектром услужних дјелатности, јавним службама, релативно диверзификованим сектором индустрије и развијенијом саобраћајном инфраструктуром. Предност им се очитује и у близини већих

---

рурални развој условљен јаком интеракцијом са градом и различитим формама рурално-урбаних комплементарности као што су: присуство различитих економских активности (укључујући и пољопривреду) које су генерално лоциране у близини метрополитенских подручја, градова средње величине или полицентричних урбаних система и које карактеришу везе са урбаним системом у комерцијалном смислу (заједничко тржиште робе), социјалном смислу (помјерање ка индустријским и услужним пословима) и кроз коришћење урбаних услуга: присуство урбаних паркова и подручја зеленила са успешним урбано-руралним интеракцијама. "Слаба" рурална подручја – подручја која карактерише економски пад и различите врсте негативних социо-економских тенденција. Односно, подручја у којима је пољопривредна структура разорена урбаним развојем – нпр. околине рубних урбаних дијелова метрополитенских подручја, затим брдско-планинска подручја, као и подручја у којима дистанце и лоша повезаност са градовима воде ка иселавању становништва и гашењу традиционалних активности.

урбаних центара са већим бројем потрошача, а самим тим структура њихове пољопривредне производње има интензиван карактер. Односно, локалне јединице које су смјештене у сјеверном и сјевероисточном дијелу Републике Српске нису окарактерисане као проблемска подручја, јер се налазе у развијенијем дијелу Републике и одликује се повољним социоекономским и просторним индикаторима развоја.

Јединице локалне самоуправе које су смјештене у **брдско-планинској области Републике, сјеверозападни, западни, источни и југоисточни дио, одликују се дугорочном неповољном демографском сликом, пражњењем простора, ниском густином насељености, удаљеношћу од урбаних центара који су већином слабог функционалног капацитета, изолованостју услед топографских карактеристика терена, те слабом саобраћајном повезаностју, неразвијеном привредом, индустријском производњом која је у стагнацији.** Због свега наведеног у проблематици регионалног развоја заслужују посебну пажњу као и у успостављању просторно-функционалног система јединица локале самоуправе. **Удаљена проблемска подручја** одликују се прилично неразвијеном структуром пољопривреде (екстензивном и полуинтензивном) која се углавном заснива на експлоатацији природних ресурса и великим туристичким потенцијалима. **Новоформиране локалне јединице које припадају овој скупини су Крупа на Уни, Оштра Лука, Петровац, Источни Стари Град, Источни Дрвар, Рибник, Купрес, Језеро, Петрово, Ново Горажде, Источни Мостар и Берковићи.** Локалне јединице које спадају у категорију **урбаних подручја и интегрисаних руралних подручја на својој територији имају значајан број насеља која по свим параметрима припадају скупини проблемских руралних подручја.** Урбана подручја осим центра и појединих приградских насеља могу да се сврстају у ову категорију, док остали дио припада групи проблемских подручја.

**Рурални развој**, према дефинисању Европске уније, се посматра као вишефункционални концепт који има четвороструку улогу: **економску, социолошку, културолошку и еколошку.** Према наведеном, потребно је омогућити да се проблем развоја руралних јединица локалне самоуправе и села унутар њих посматра вишедисциплинарно и свеобухватно кроз призму економских, просторних, културолошких, еколошких и социјалних развојних аспеката. Како би се **рурална подручја просторно-функционално увезала и на тај начин омогућио интегрални рурални развој потребно је предузети низ корака.** Првенствено, **израда типологије руралних подручја Републике Српске** на темељу географских, демографских и социо-економских података, односно кључних фактора диференцијације руралних подручја, те одређивање **темељних обиљежја издвојених типова руралних подручја.** Поред разматрања службених дефиниција урбаних и руралних подручја у државама и међународним организацијама и типологије руралних подручја (ОЕСД и ЕУ), као модел типологије руралних подручја предлаже се модел који је дат у докторској дисертацији под називом „Типологија руралних подручја Хрватске – географски аспект“ (Lukić, A., 2009). Анализом главних компонената и факторском анализом дошло се до издвајања **осам кључних фактора диференцијације руралних подручја Хрватске:** 1) демографска динамика и социоекономска активност, 2) пољопривредно становништво, 3) доступност до централних насеља и циркулација становништва, 4) инфраструктурна опремљеност, 5) економска диверзифицираност – туризам и угоститељство, 6) важност пољопривреде, 7) екстензивност пољопривреде и 8) демографска концентрација и централитет. Уважавајући усвојену типологију руралних подручја, њихове специфичности и проблеме, потребно је **приступити формулисању стратешких и акционих планова** који ће допринијети њиховом развоју. Активна подршка ентитета и државе концепту интегралног руралног развоја може дати позитивне резултате уколико се ослања на кориштење ендогених



потенцијала и на систем управљања одоздо-нагоре, односно децентрализованом доношењу одлука<sup>262</sup>.

У досадашњим истраживањима<sup>263</sup> руралне економије<sup>264</sup> и руралног развоја у Републици Српској посебно се истиче: **неусклађеност достигнутог степена развоја са расположивим потенцијалима на подручју цијеле Републике што је један од основних развојних проблема и новоформираних јединица локалне самоуправе.** Пољопривреда и шумарство нису развијене гране у складу са расположивим земљишним и шумским фондом, рударство и водопривреда у развојном погледу не прате своје природне потенцијале, туризам се не третира као значајна привредна грана, остале дјелатности и активности које чине комплекс руралне економије далеко заостају за могућностима и потребама њиховог развоја (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015, 2009). **Развој руралних подручја, зависи од правилног посматрања и планирања руралне економије.** Рурална економија не обухвата само пољопривреду и шумарство, она је много више од тога. Она је вишесекторска мрежа привредних-економских активности које се одвијају у руралним срединама, са могућношћу укључивања и градова. На тај начин рурална подручја (новоформиране јединице) могу да заузму одговарајуће мјесто у просторно-функционалном развоју на локалном, регионалном и националном нивоу.

Посљедица вишедеценијске интензивне индустријализације и урбанизације којима се фаворизовао економски и демографски раст и развој градских насеља, а са друге стране маргинализовао системски развој руралних подручја довео је до тога да су рурална подручја Републике у већини случајева синоним за проблемска подручја. **Република Српска нема званичну дефиницију руралних подручја, као ни регионалну подјелу усклађену са NUTS методологијом. Потребно је превазићи и досадашњу праксу гдје су се села и рурални простори посматрали изоловано од градова, чиме су изостављени битни елементи просторно-функционалне интеграције на релацији урбано-рурално и обрнуто. Све наведено је довело до јаза у квалитети живота и развијености руралних и градских насеља.**

---

<sup>262</sup> Економски и социјални развој у развијеним земљама свијета умногоме је избрисао јасно дефинисане форме и границе између села и града, умањило значај традиционалних одредница руралног и утицао је на двије важне карактеристике у развоју села: повећање разноврсности обиљежја села у поређењу са традиционалним значењем руралног (захваљујући развоју саобраћаја, технологија и утицају масмедија) и смањивање разлика у квалитету живљења између сеоских и градских подручја (повећањем степена опремљености простора јавним услугама и сервисима).

<sup>263</sup> “Обим пољопривредне производње, технолошки ниво и продуктивност су ниски и они се морају и даље повећавати. Пољопривредном производњом активно се бави све мањи број сеоских домаћинстава, али је она и даље значајна за Републику Српску, како са становишта доприноса стварању укупног БДП, тако и у погледу сталног или повремениог запослења руралног становништва. Неминовно је да ће доћи до даље диференцијације на оне који ће се определијелити да се искључиво баве пољопривредном производњом, оне којима ће пољопривреда бити споредни извор прихода или ће производити само за своје потребе и оне који ће дефинитивно напустити село и пољопривреду“ (Стратешком плану развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020. 2015; 23).

<sup>264</sup> Рурална економија је веома сложен и повезан систем, као и национална економија која обезбјеђује: саобраћајнице, инфраструктуру, образовање, здравље, јавне услуге, животну средину, продавнице, банке, занатске и професионалне услуге, производне капацитете и друго (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015, 2009).

## V.5. Просторна организација и дистрибуција јавних служби као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске

Локална самоуправа је важан дио јавне управе **као система пружања јавних услуга грађанима**, пословним и свим другим субјектима на подручју поједине земље. Према савременим концептима, ЈЛС треба, прије свега, да задовољавају потребе својих становника и испуњава друге задатке који су предвиђени законом. „Сматра се да је ЈЛС у стању да задовољава потребе и испуњава задатке на својој територији, ако су испуњени сљедећи услови: комплетна основна школа (деветогодишња); примарна здравствена и социјална заштита; комунална опремљеност (снабдијевање питком водом, пречишћавање отпадних вода и третман, снабдијевање електричном енергијом); поштанске услуге; библиотека (општа или школска) и просторије за административну дјелатност локалних заједница“ (Кауџић, I., Grad, F., 2000; 330).

**Јавне службе представљају институције/организације<sup>265</sup> за обављање одређених дјелатности од јавног интереса, а које су нужне за свакодневни живот грађана** (Радичић, Д., 2016). У Европи појам јавних служби подразумева **поред друштвених дјелатности и оне друге које по својој природи имају и привредни, односно комерцијални карактер**. Такве врсте служби, у Републици Српској, припадају комуналном систему, као што су: телекомуникације, енергетски сектор, поштанска служба, жељезнице, путеви и друго. Јавне службе<sup>266</sup> могу бити организоване, на сљедећи начин: **државном нивоу, локалном или друга правна или физичка лица**. Услуге од јавног интереса, које пружају јавне службе у Републици Српској, могу се класификовати у двије групе: 1) **примарне услуге** у које спадају основно образовање и основна здравствена заштита које би по правилу требало да су доступне у мјесту становања и 2) **услуге вишег реда** које обухватају секундарни и терцијарни облик здравствене заштите, средње, више и високо образовање, одређени видови социјалне заштите, те услуге у сфери културе и спорта које се организују у градским насељима са већим бројем становника и густином насељености.

Ресорни закони из појединих области (нпр. образовање, здравство, култура и слично) изричито одређују подјелу надлежности између државних, локалних, привредних и ванпривредних јавних служби. **Према томе, јединице локалне самоуправе су дужне да обезбиједи реализовање оних јавних служби које су законом одређене као обавезне (облигаторне) јавне службе**. Прописима локалној заједници се може одредити да се на њеној територији обављају и друге привредне (и ванпривредне) јавне службе које су одређене као факултативне (необлигаторне).

Закон о систему јавних служби Републике Српске, у услуге од јавног интереса у сектору **социјалног развоја** убраја: образовање (основно, средње, више и високо), здравствена заштита (примарна, секундарна, терцијарна), социјална заштита, култура и спорт. Основни принципи организације јавних услуга су **једнака приступачност и разумни услови просторне доступности**.

**Доступност локалних служби корисницима** посебно оних које приликом пружања услуга претпостављају непосредни контакт с корисницима, потребно је територијално лоцирати,

<sup>265</sup> Према Закону о систему јавних служби (члан 2) „(1) Јавном службом, у смислу овог закона, сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају дјелатности од општег интереса којим се обезбјеђује остваривање права и дужности физичких и правних лица, као и остваривање другог законом утврђеног интереса. (2) Средства којима послују организације из става 1. овог члана могу бити у свим облицима својине“.

<sup>266</sup> Закон о систему јавних служби, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 68/07, 109/12, 44/16.

тако да им буду што ближе како би се они што **лакше, брже и уз минималне трошкове могли користити њиховим услугама**. Односно, у складу са начелом доступности локалних служби и демократичности у локалном управљању. Распоред јавних служби требало би ускладити са територијом коју ЈЛС посједује и бројем становника. Уколико је корисника више, а удаљеност од сједишта установе велика, тада је потребно формирати **испоставе** изван сједишта локалних јединица или **мобилне службе** како би се повећала доступност служби корисницима. На овај начин потребно је пронаћи рјешење како би се опречна начела међусобно ускладила, без инсистирања на максималном остварењу свих. Примјера ради, начело финансијске самосталности локалних самоуправа подразумијева другачија рјешења од оних која произлазе из начела демократичности у локалном управљању и доступности локалних служби корисницима.

**Ефикасност и економичност локалних служби** као један од темељних задатака ЈЛС подразумијева организовање и вођење служби, на економичан и ефикасан начин, које директно или индиректно пружају услуге локалном становништву, било да је ријеч о **комуналним службама** (настале из постојања насеља и живота у њему, нпр. водовод, канализација, одвоз смећа, уређење улица и друго) или **друштвено-социјалних** које се задовољавају у непосредном контакту. Притом, организовање и вођење наведених служби, међусобно треба да усклади два захтјева која су често међусобно опречна. С једне стране, **треба да пруже што квалитетнију услугу**, притом водећи рачуна о задовољењу постављених стручних стандарда поједине службе и **личном задовољству корисника**, док с друге стране, потребно је обавити посао што економичније, **уз минималне трошкове и што нижу јединичну цијену услуге**<sup>267</sup>. Међутим, уз претпоставку да су сви потребни услови испуњени за функционисање јавних служби, остаје **веома битан фактор, а то је број становника** или корисника одређене услуге. Мали број корисника али и превелики<sup>268</sup>, негативно утичу на ефикасност и ефективност јавних служби.

**Директне импликације на утврђивање територијалних граница ЈЛС има број становника, односно број корисника**. Управо из тог разлога потребно је јавне службе повјерити ЈЛС које својом популацијом, бројем корисника, задовољавају услове за **ефикасно и економично функционисање**. Величину јединице, изражену бројем становника, потребно је одредити тако да службе које ће бити у њеном дјелокругу могу дјеловати под оптималним условима. Оптимални број корисничке популације разликује се од службе до службе, за потребе рада узима се **број дјете у основној школи (школа/одјељење) и број регистрованих корисника по тиму породичне медицине**.

### **V.5.1. Друштвено-социјални фактори просторно-функционалног развоја**

Ефикасне друштвено-социјалне услуге представљају један од фактора успјешне просторно-функционалне организације ЈЛС и утичу на социјални развој и социјалну кохезију<sup>269</sup>.

<sup>267</sup> Како наводи Копрић, како би се наведено постигло неопходно је ускладити више фактора: ниво стручности и мотивисаности стручног особља, расположивим техничким средствима и другој опреми, количини финансијских средстава, а посебно о финансијском капацитету корисника, рационалности организације, пословности вођства итд (Копрић, I. 2010).

<sup>268</sup> Оптималан број корисника, могуће је утврдити у складу са тренутном развијеношћу јавних служби (информационо-техничка опремљеност, стручни кадар, брзина процедуралних поступака и сл.). Односно, утврђивање оптималног броја корисника је процес који се развија и одређује у складу са околностима, за сваку појединачну службу потребно је утврдити колика је корисничка популација у даном тренутку потребна да би та служба дјеловала истовремено квалитетно и економично.

<sup>269</sup> *Лисабонску стратегију* замијенила је *Европа 2020*, као нови вишегодишњи стратешки оквир за спровођење економских реформи на нивоу ЕУ. „Стратегија *Европа 2020* има за циљ економски развој ЕУ заснован на знању уз очување животне средине, висок ниво запослености, продуктивности и социјалне кохезије. Поред

Социјални развој, подразумијева промјене у заједници које повећавају благостање, здравствену и друге добробити грађана, а нарочито осјетљивих и рањивих друштвених група, унапређење квалитета живота и безбједност и повећање доступности услуга које јачају друштвену инклузију (образовање, запошљавање, култура) (Petovar, K., 2008).

**Постојање административног центра са одговарајућом кадровском и техничком инфраструктуром** представља императив постојања и функционисања локалне заједнице. Управо из тог разлога, за стицање статуса нове ЈЛС овај критеријум представља *conditiosinequanon*, исто као и сама територија. Уколико локална јединица не располаже са адекватним административним центром, самим тим није у стању ни да спроведе јавну управу на савременим стандардима и принципима. Поред тога, уз постојање административног центра може се везати и члан 8. Закона о територијалној организацији Републике Српске, са посебним освртом на потребу да се обезбиједи географски и просторно заокружена цјелина и управни потенцијал подручја.

„Здравствена заштита је кључни индикатор за утврђивање квалитета живота становништва. Здравствена политика треба да има у виду стандарде Свјетске здравствене организације која подразумијева оптималну ефикасност система здравствене заштите, укључење приватне праксе у систем здравственог осигурања, уједначавање услова пружања здравствене заштите“ (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015, 2009; 35) и доступност здравствених услуга.

Основни индикатор нивоа развијености здравствене мреже и квалитета здравствених услуга је број становника на једног љекара (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015, 2009). Република Српска је у 2018. години имала укупно 2.588 љекара (један љекар на 443,5 становника), од тога 1.082 који ради у општој односно породичној медицини (један љекар на 1.060 становника). Односно 2,2 доктора на 1.000 становника, што Републику сврстава на дно љествице када је у питању Европска унија. Словенија има 3,0 љекара/1.000 становника, а Аустрија 5,1.<sup>270</sup> Овакво стање дијелом је посљедица мале распрострањености амбуланти на руралном подручју чији је проценат веома низак и износи само 30% (Strategije primarne zdravstvene zaštite u Republici Srpskoj, 2008). „Међу највећим приоритетима у мјесту живљења сеоско становништво истиче доступност здравствених услуга. Ови подаци указују да већина сеоских подручја није обезбијеђена са квалитетном здравственом заштитом, а нарочито становници удаљенијих села. Разлог оваквој констатацији треба тражити у лошој путној мрежи и инфраструктури, као и у малом броју медицинског особља“ (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015, 2009; 35).

Клинички центри у Бањој Луци и Источном Сарајеву чине основу система здравствене заштите у Републици Српској. КБЦ-у Бања Лука територијално гравитира становништво сјеверног дијела Републике Српске, а Источном Сарајеву јужни дио Републике. Поред тога постоје двије психијатријске клинике у Бањој Луци и Сокоцу. Дио система републичког значаја, који припада секундарној здравственој заштити, представља девет општих болница које се налазе у Градишци, Приједору, Добоју, Бијелини, Зворнику, Фочи, Требињу,

---

централног нивоа власти веома велику улогу у постизању дефинисаних циљева стратегије ЕУ 2020 имају и регионалне и локалне власти“ (Николић, Н., 2016; 89). Документом се дефинишу сљедећи међусобно повезани приоритети европских друштава: 1) *паметан раст*: развој економије засноване на знању и иновацијама, 2) *одрживи раст*: промовисање економије која ефикасније користи ресурсе, која је зеленија и конкурентнија, 3) *инклузивни раст*: подстицање економије коју одликује висока стопа запослености и која остварује социјалну и територијалну кохезију (ЕУРОПА 2020, 2010).

<sup>270</sup> OECD подаци, <https://data.oecd.org/healthres/doctors.htm>, преузето 27.8.2018. године.

Невесињу и Козарској Дубици<sup>271</sup>. Заводи за: Завод за трансфузијску медицину, Завод за судску медицину, Завод за медицину рада и спорта и Завод за стоматологију смјештени у Бањој Луци, Завод за форензичку психијатрију (Соколац) и Завод за лијечење душевних болесника Јакеш (Модрича). Поред тога геронтолошки центар у Слатини<sup>272</sup>. Према истом извору, у Републици Српској постоје педесет и четири дома здравља у којима се пружа примарна здравствена заштита становништву.

Здравствене установе се дијеле на установе примарног, секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите. **Неопходан услов за постојање и рад јединица локалне самоуправе представља постојање здравствене заштите на примарном нивоу, односно дома здравља<sup>273</sup> или амбуланте породичне медицине.** Општина Источни Дрвар која броји свега 65 становника, што је недовољно чак и за оснивање тима породичне медицине, има дом здравља. Вукосавље које броји 4.331 становника тек је у јануару 2018. добило амбуланту са једним тимом породичне медицине и апотеку<sup>274</sup>. Према Правилнику о условима за почетак рада здравствене установе<sup>275</sup>, Стратегији примарне здравствене заштите<sup>276</sup> и Закону о здравственој заштити<sup>277</sup> здравствена заштита у домовима здравља организује се путем тимова породичне медицине, док је за један тим породичне медицине неопходно 2.000 регистрованих грађана.<sup>278</sup> Неспорно је да је економски неоправдано обезбиједити функцију примарне здравствене заштите за општине **испод 2.000 становника**. Обично се у тим ситуацијама прибјегава кориштењу услуга тимова породичне медицине са територије других локалних јединица или се оснивају тимови који не испуњавају законом прописане услове о броју регистрованих грађана по једном тиму.

Као основни релевантан показатељ према овом критеријуму може се узети **постојање амбуланте (примарне здравствене заштите)**. Законом је децидно наведено који су то услови за њено постојање. Са друге стране, изведени **поткритеријуми**, као што је број љекара по становнику или број регистрованих грађана<sup>279</sup>, управо због наведених нелогичности, се не могу сматрати релевантним. Односно, они се могу користити као нумеричка основа за испуњавање услова при оснивању јединица примарне здравствене заштите.

<sup>271</sup> Подаци Министарства здравља и социјалне заштите Републике Српске, добијени 2018. године.

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> На подручју Републике Српске регистровано је 54 Дома здравља: Бања Лука, Берковићи, Билећа, Бијељина, Братунац, Брод, Вишеград, Власеница, Гацко, Градишка, Дервента, Добој, Зворник, Источни Дрвар, Источно Сарајево, Источна Илица, Калиновић, Кнежево, Козарска Дубица, Костајница, Котор Варош, Крупа на Уни, Лакташи, Лопаре, Љубиње, Милићи, Модрича, Мркоњић Град, Невесиње, Нови Град, Ново Горажде, Оштра Лука, Пале, Петровац, Петрово, Прњавор, Приједор, Рогатица, Рудо, Рибник, Србац, Сребреница, Соколац, Теслић, Требиње, Трново, Угљевик, Фоча, Хан Пијесак, Чајниче, Челинац, Шамац, Шековићи и Шипово (Подаци Министарства здравља и социјалне заштите Републике Српске, добијени 2018. године).

<sup>274</sup> Подаци добијени на основу разговора са особљем ЗУ Специјалистички центар "Кућа здравља" Амбуланта Вукосавље, 30.01.2019. године.

<sup>275</sup> Правилник о условима за почетак рада здравствене установе, Сл. гл. РС, 53/17. Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске, 2008.

<sup>276</sup> Сл. гл. РС, 106/09. Радни тим обезбјеђује хитну медицинску помоћ, континуирано 0-24 часа, за 10.000 становника.

<sup>277</sup> Правилник о основама стандарда и норматива здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања (Сл. гл. РС, 18/11). Члан 11. дјелатност породичне медицине обезбјеђује један радни тим на 2.000 осигураних лица. Члан 14. радни тим обезбјеђује хитну медицинску помоћ, континуирано 0-24 часа, за 10.000 становника.

<sup>278</sup> Списак здравствених уснова на примарном нивоу здравствене заштите са којим Фонд здравственог осигурања Републике Српске има потписан уговор из области породичне медицине, педијатрије, гинекологије и стоматологије (новембар, 2017).

<sup>279</sup> [http://www.podaci.net/gBiH/propis/Pravilnik\\_o\\_osnovama/P-osnzzo03v1118-1183.html](http://www.podaci.net/gBiH/propis/Pravilnik_o_osnovama/P-osnzzo03v1118-1183.html), преузето 27. 9. 2018.

**Образовне установе** се дијеле на четири нивоа, предшколске, основношколске, средњошколске и високошколске установе, односно факултети и универзитети. **За постојање и нормално функционисање локалне заједнице неопходан услов је постојање основне школе на њеној територији.** Испуњавање тог критеријума не подразумева по аутоматизму стицање или задржавање статуса ЈЛС. Наиме, на територији Републике Српске постоје школе у којима има мали број ђака, уз константан тренд смањења њиховог броја. Поред тога потребно је правити разлику између **петогодишње** (разредна настава) и **деветогодишње** (предметна настава) основне школе.

Постојање **предшколских установа и предшколског васпитања** је један од циљева које су лидери европских земаља поставили у Барселони 2002. године, 90% дјеце од 3 године до поласка у школу, као и 33% дјеце у доби до 3 године треба да буде обухваћено предшколским васпитањем и образовањем. Наведени циљ је обновљен стратегијом „EU 2020“. Барселонски циљеви су дио Стратегије развоја и запошљавања, јер се вјерује да ће већа доступност предшколских установа смањити стопу сиромаштва, нарочито самохраних родитеља. Тренутно стање у предшколском васпитању и образовању у Републици Српској је незадовољавајуће, нарочито када се упореди са подацима о обухвату дјеце до поласка у школу у земљама Европе. Процент дјеце која су обухваћена предшколским васпитањем и образовањем у Белгији, Француској, Малти и другим развијеним земљама је прешла 90%, у Словенији је 89,3%, Пољска и Бугарска 80%, Хрватској 57% и Србији 49%. Међутим, у Републици Српској тај проценат је 18,5%. Предшколске установе су од огромног значаја ако се узме у озир чињеница да су то мјеста која најуспјешније уравнотежују базична знања дјеце и надокнађују оно пропуштено у породици.

У Републици Српској брига о предшколском васпитању и образовању се одвија на нивоу јединица локалне самоуправе<sup>280</sup>. Предшколске установе постоје у 44 локалне јединице<sup>281</sup>. Разлози што у осталим (њих 20) нису организовани облици предшколског васпитања и образовања су углавном због проблема произашлих из периода послеријатне транзиције или немогућности проналажења материјалних средстава за ову сврху, те се на територији ових јединица предшколско васпитање не одвија. Јединице локалне самоуправе које не располажу са предшколским установама су: Вукосавље, Доњи Жабар, Источни Стари Град, Источни Дрвар, Источни Мостар, Трново, Језеро, Калиновик, Крупа на Уни, Купрес, Ново Горажде, Осмаци, Оштра Лука, Пелагићево, Петровац, Петрово, Рибник, Рудо, Станари и Хан Пијесак.

**Основно образовање и васпитање** обављају основне школе, специјалне основне школе, музичке и балетске школе (Економска политика Републике Српске за 2011, 2011). У Републици Српској има укупно 664 школе, од тога 398 петоразредних и 266 деветоразредних, са 4.973 одјељења у којим се налази 89.630 ученика.<sup>282</sup> Просјечан број ученика у одјељењу је 18 док је тај просјек у земљама ЕУ у исто вријеме од 25–30 ученика<sup>283</sup>.

<sup>280</sup> Предшколски системи у Европи најчешће су децентрализовани, што не значи да држава нема могућност да на другачији начин приступи њиховом регулисању и финансирању. Словенија има јасна правила на државном нивоу, која за сву дјecu у Словенији дефинишу исти износ субвенција, а у периоду непосредно прије кризе (2008) додатне субвенције осигуране су управо из средишњег прорачуна, независно о децентрализацији, што је придонијело расту обухвата дјеце. Њемачка и Аустрија су у децентрализованим оквирима, с државног нивоа, регијама ставиле на располагање додатна средства за развој нових капацитета те тиме знатно подигле удио дјеце укључене у јасличке програме. Према томе и у децентрализованим оквирима могућа је снажнија улога државе.

<sup>281</sup> Систем предшколског васпитања и образовања у току 2019. године чинила је мрежа од 161 предшколске установе. У предшколским установама у 2018/2019. години боравило је 12.156 дјеце.

<sup>282</sup> Школске 2018/2019. године. Подаци Статистичког завода Републике Српске.

<sup>283</sup> Према Закону о основном образовању и васпитању одјељење истог разреда оптимално може да има 25 ученика, минимално 18, а максимално 30 ученика, односно 32 ученика у случају постојања само једног одјељења.

Посебно је забрињавајући податак да је у петогодишњем периоду број дјеце у основним школама мањи за 5.593, односно за 5,87%, а број одјељења мањи за 190, док је број уписаних ђака у први разред основне школе у посматраном периоду мањи за 799 (7,57%). Број ученика основних школа се незауостављиво смањује као последица изражених негативних демографских кретања.

Према постојећем стању за очекивати је и у будућности, због смањења броја становника, израженог процеса депопулације, миграција, малог броја склопљених бракова и високе просјечне старости популације, и даље смањивати број дјеце у основним школама у новоформираним ЈЛС. Самим тим, постојање основне школе као такве у одеђеној локалној јединици постаје економски неисплативо, а постојање такве територијалне јединице са статусом ЈЛС веома упитно. У школама које броје испод 10 ученика, рјешење би било организовати превоз ученика у школу која јој је територијално најближа. Односно, основна школа према закону треба да буде организована у **18 одјељења и да броји минимум 450 ђака**<sup>284</sup>, ако би се руководили **оптималним бројем ученика** по одјељењу. **Минималан број ученика по одјељењу је 18, тако да минималан број ђака у деветоразредној школи износи 324 ученика.**

**Као критеријум за задржавање, односно стицање статуса општине користитиће се поштрени подкритеријум постојања деветогодишње основне школе.** Постојање основне школе<sup>285</sup> подразумева се као неопходан услов за постојање, односно оснивање нове ЈЛС (општине).

## V.5.2. Остале јавне службе као фактор просторно-функционалног развоја

**Поште** – Примарну дјелатност јавног поштанског оператера „Поште Српске“ „и најбитнији сегмент пословања чини пружање универзалних поштанских услуга, које обухватају пријем, отпрему, превоз, приспјеће и уручење поштанских пошиљака у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају. Распрострањеном мрежом поштанских објеката, у најудаљенијим дијеловима Републике Српске, као и могућношћу да путем поштоноша, и на кућном прагу, корисник изврши своје услуге“ (Званични портал Поште Српске, 2020), поште омогућавају свакодневно пружање услуга становништву. „Поште Српске су дио поштанске мреже и један од три јавна поштанска оператера у Босни и Херцеговини, које самостално, економски и технолошки независно, дјелују на цјелокупном подручју Републике Српске, обезбјеђујући

<sup>284</sup> „Одлучивање о мрежи школа, укључујући и подручне школе, темељни је и почетни корак у алокацији ресурса основног образовања и у управљању истима. Уз остале услове, за оснивање и функционисање ЈОШ је кључан потенцијални број ученика. Кроз стандард и законски услов од 18 одјељења и оптималан број од 25 ученика по одјељењу, **овај број се кретао око 450 ученика за школу као самосталну установу.** Такав стандард, уз остале елементе, треба осигурати оптимизацију мреже и најбоље кориштење расположивих ресурса. У постојећих 187 ЈОШ просјек ученика је приближан наведеном стандарду али уз разлике у броју ученика између ЈОШ и до 60 пута. Више од половине ЈОШ има мање ученика од стандарда, а свака пета има мање од 200 ученика. Свака трећа ЈОШ има испод 18 одјељења. Овај број одјељења је услов за оснивање и функционисање школе и био је једини могући полазни параметар за престанак рада ЈОШ у постојећем статусу, с обзиром ха то да није био дефинисан други или другачији услов или норматив“ (Управљање ресурсима основних школа, 2018; 18).

<sup>285</sup> Члан 21. Закон о основном образовању и васпитању. (Сл. Гл. РС, бр. 44/17) *Школа као јавна или приватна установа оснива се и почиње да ради ако има: 1) најмање 18 одјељења од првог до девог разреда, 2) школску зграду са одговарајућим школским простором изграђеним у складу са техничким прописима о грађењу објекта (грађевинска и употребна дозвола) и прописаним педагошким стандардима и нормативима, 3) потребну опрему и наставна средства прописана педагошким стандардима и нормативима, 4) потребан број радника утврђен правилницима којима се уређују област нормирања и финансирања, начин рада, норме наставника, стручних сарадника и осталих радника у оквиру 40-часовне радне седмице и 5) одобрен наставни план и програм.*



корисницима доступност универзалних и других поштанских услуга. Запошљава преко 2.400 радника распоређених у дирекцију предузећа, десет радних јединица, 226 пошта и 481 шалтер“ (Званични портал Поште Српске, 2020).<sup>286</sup> Све ЈЛС на својој територији имају једну или више пошта/поштанских шалтера. Источни Дрвар и Источни Мостар су једине двије локалне јединице на чијем подручју се не налази поштански објекат.

Један од битних предуслова за нормалан живот становника једне ЈЛС представља постојање поште, односно одвијање поштанског саобраћаја. **Постојање поште на територији једне јединице узеће се као критеријум за задржавање, односно стицање статуса ЈЛС (општине).**

**Институције културе и спорта.** Постојање културно-спортских институција је за свако друштво „изузетно значајан фактор за подизање квалитета живота, здравља и развоја свих узраста, а нарочито младе популације. У том погледу грађанима треба омогућити избор различитих културно-спортских садржаја“ (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015, 2009; 37). Приступачност појединих културно-спортских садржаја становништву у руралним подручјима и неразвијеним локалним јединицама је на ниском нивоу на шта утиче степен њене неразвијености као и одсуство улагања у инфраструктуралне објекте и садржаје јавног карактера.

**Културна инфраструктура се на подручју Републике може окарактерисати као недовољна, тј. многе јединице локалне самоуправе не располажу са објектима културе, културним садржајима и догађајима (позоришне представе, књижевне вечери, ликовне изложбе, концерти и сл.).** У Републици постоји десет музеја који су према територијалној надлежности организовани као централни, матични и локални музеји. Званично има деветнаест позоришта, од тога су два републичка (Бања Лука) и једно градско (Приједор).

Приликом анализе институција културе базирало се на постојање **библиотеке** као минимума, а у складу са законском регулативом и праксом других земаља, неопходним условом за функционисање и постојање јединица локалне самоуправе. „Библиотечко-информациона дјелатност је дјелатност од посебног друштвеног значаја и општег интереса за Републику, која подразумијева систематско прикупљање, стручно обрађивање, чување и давање на кориштење, те заштиту библиотечке грађе, као и прикупљање информација о тој грађи“ (Стратегија развоја културе Републике Српске 2017–2022, 2017; 14). Република тренутно располаже са седам матичних библиотека<sup>287</sup> и четрдесет и двије народне библиотеке.

Мали број сеоских средина посједује уређене **спортске објекте** или **спортске терене** који би били погодни за развој спортских активности. Управо због тога постоји низак степен спортских активности и дешавања у руралним срединама.<sup>288</sup> Ради унапрјеђења услова и квалитета живота становника руралних средина са акцентом на млађу популацију потребно је развијати спортску инфраструктуру. Притом, развој спортских садржаја у новоформираним ЈЛС може утицати на развој руралног и спортско-рекреативног туризма,

<sup>286</sup> Званични портал Поште Српске, <https://www.postesrpske.com/o-posti/>, преузето 7.3.2020.

<sup>287</sup> Народна библиотека *Ђурило и Методије* Приједор, Библиотека у Источном Сарајеву, Народна библиотека и музејска збирка Зворник, Српска централна библиотека *Просвјета* Фоча, Народна библиотека Требиње, Народна библиотека *Филип Вишињић* Бијељина и Народна библиотека Добој.

<sup>288</sup> Подаци који се налазе у Стратегија развоја спорта у Републици Српској 2008–2012. година. (2008) и Стратегија развоја спорта у Републици Српској за период 2012–2016. (2013), урађене од стране Владе Републике Српске.

што би довело до обogaћивања туристичке понуде. У Републици Српској двадесте седам ЈЛС<sup>289</sup> нема на својој територији спортску дворану или терен са којима располажу.

**Критеријум посједовања институција културе и спорта** као фактора просторно-функционалног развоја јединица локалне самоуправе, **било би пожељно увести као обавезујући приликом разматрања захтјева за успостављање нове јединице локалне самоуправе**, чиме би се обезбиједио минималан културни живот становништва.

## **V.6. Комунална опремљеност као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске**

**Комунална дјелатност „је скуп разнородних производних и услужних активности које имају егзистенцијални значај за живот и рад људи“** (Цвијовић, М. 2013; 410) у свим насељима (мјесне заједнице, сеоска и градска насеља, општине и градови). Карактеристике комуналне дјелатности по питању структуре, садржаја и обима, у директној су вези са територијалном и популационом величином насеља али и са нивоом друштвено-економског развоја на локалном, регионалном и националном нивоу. Управо због тога, како се у пракси среће, „а зависно од величине насеља, формирају специјализована и комбинована комунална предузећа која организују више активности или, чак, непрофитне службе у саставу локалне испоставе јавне управе“ (Аџић, С. 2000; 266). Комунални послови се могу посматрати унутар инфраструктурних критерија као **фактора просторно-функционалног развоја јединица локалне самоуправе**. Основа за увођење овог критеријума може се пронаћи и у члану 8. Закона о територијалној организацији Републике Српске, са посебним освртом на тачку 2. „могућност одржавања и развоја основне инфраструктуре и других релевантних услова који су у функцији пружања основних комуналних и других локалних услуга“. Поред тога у складу су са принципима локалне самоуправе тј. **субсидијарност, ефикасност, конкурентност и партнерство**. Ради спровођења комуналних дјелатности на економичан, ефикасан и ефективан начин, у појединим случајевима, потребно је успостављање међуопштинске сарадње.

Законска регулатива за остваривање комуналних дјелатности одређена је Законом о комуналним дјелатностима.<sup>290</sup> Закон **комуналне дјелатности**<sup>291</sup> дефинише као члан 3. **„производњу и испоруку комуналних производа и пружање комуналних услуга“**<sup>292</sup> који

<sup>289</sup> Остале општине су: , Братунац, Градишка, Лопаре, Љубиње, Калиновник, Кнежево, Костајница, Котор Варош, Хан Пијесак, Прњавор, Сребреница, Трново, Угљевик, Чајниче, Шамац и Шипово. На територији Града Источно Сарајево постоје спортске дворане, али њима управљају општине.

<sup>290</sup> Закон о комуналним дјелатностима (Сл. Гл. РС, бр. 124/11) и Закон о измјенама и допунама Закона о комуналним дјелатностима (Сл. Гл. РС, бр. 100/17).

<sup>291</sup> „Комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, сматрају се: производња и испорука воде, пречишћавање и одвођење отпадних вода, производња и испорука топлотне енергије, збрињавање отпада из стамбених и пословних простора, управљање јавним просторима за паркирање возила, одржавање јавних тоалета, управљање кабловским канализацијама за комуникацијске каблове и системе, тржничка дјелатност, погребна дјелатност, димњачарска дјелатност, јавни превоз лица у градском и приградском саобраћају, чишћење јавних површина у насељеним мјестима, одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина, одржавање јавних саобраћајних површина у насељеним мјестима, одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина, јавна расвјета у насељеним мјестима и дјелатност зоохигијене“ (Закон о комуналним дјелатностима, 2011, члан 2). Овим чланом ствара се могућност спровођења МОС.

<sup>292</sup> „За обављање комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса јединица локалне самоуправе може основати јавно комунално предузеће или те послове може повјерити другим привредним субјектима који су дужни да комуналну дјелатност која им је повјерена обављају у складу са законском регулативом и другим прописима. Двије или више јединица локалне самоуправе могу да обезбиједи заједничко обављање комуналне дјелатности под условима које споразумно утврде надлежни органи јединица локалне

су незамјенљив услов живота и рада физичких и правних лица и других субјеката, а за које је јединица локалне самоуправе дужна да обезбиједи квалитет, обим, доступност и континуитет у складу са законским обавезама и расположивим средствима, као и надзор над њиховим обављањем“. Обављање комуналних дјелатности је од *примарног значаја* за њихове кориснике, односно грађане. Реформе јавно-комуналних предузећа одвиле су се у свим земљама у Европи, а обим промјена, механизми спровођења и стечена искуства значајно варирају од земље до земље. „Основни смисао ових промјена је усмјерен у правцу повећања ефикасности јавно-комуналних предузећа, побољшања квалитета услуга, обнове и развоја локалне инфраструктуре, усвајање стандарда квалитета и примјене регулативе ЕУ, као и боље коришћење средстава фондова ЕУ и других финансијских извора“ (Ђорђевић, С. 2008; 252). Поред тога, биљеже „се различита искуства у старим и новим чланицама ЕУ, како у погледу трансформације јавно-комуналних предузећа (промјена у правној форми, структури власништва), тако и у погледу пружања различитих врста комуналних услуга“ (Цвијовић, М. 2013; 393). Развијене европске земље располажу одређеном сигурношћу у погледу имовинског статуса, поред тога имају институционално уређено и развијено тржиште, привредне субјекте који пружају квалитетне комуналне услуге својим потрошачима. „Модел се разликују, али њихову заједничку оријентацију карактерише: смањење буџетских дефицита, прилагођавање стандардима, побољшање ефикасности, подстицај конкурентности, дерегулација државног уплива“ (Цвијовић, М. 2013; 412).

**Снабдијевање електричном енергијом** врши Електропривреда Републике Српске која је организована у пет самосталних електродистрибуција: Електрокрајина (Бања Лука), Електро Добој, Електро Бијељина, Електродистрибуција Пале и Електрохерцеговина<sup>293</sup>, која производи и испоручује електричну енергију потрошачима чији укупан број у Републици износи око 498.000 (Стратегија развоја енергетике Републике Српске до 2030. године, 2010). Република Српска у потпуности обезбијеђује потрошњу електричне енергије из властитих извора, један дио производње намјењен је извозу. Снабдијевање електричном енергијом је један од значајних фактора просторно-функционалног развоја локалних јединица те га из тог разлога треба **посматрати као елиминаторни критеријум приликом формирања јединица локалне самоуправе.**

„Због својих природних карактеристика Република се сврстава у области богате хидроенергетским потенцијалом, али упркос томе степен искоришћености хидропотенцијала је око 30%“ (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015., 2009; 34). Наведено упућује на чињеницу да водени потенцијал за производњу електричне енергије није у потпуности искориштен, што у коначници не утиче на снабдјевање домаћинства и привредних субјеката, али би количина извезене енергије могла да буде већа. У прилог овој констатацији је истраживање које указује да највећи број сеоских домаћинства је електрифицирано, али исто тако чак 56% домаћинства није задовољно напоном и континуитетом испоруке електричне енергије (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015., 2009). Поред тога, веома је **низак праг искористивости осталих алтернативних извора енергије, нарочито обновљивих извора енергије** (биомаса, биогас, ријечни потенцијали, енергија вјетра и соларне енергије). Наведено се односи на подручје цијеле Републике.

---

самоуправе. Ако је комунална инфраструктура за обављање комуналне дјелатности изграђена на подручју двије или више јединица локалне самоуправе као јединствена и недјелљива технолошка и функционална цјелина, јединице локалне самоуправе дужне су да обезбиједи заједничко обављање комуналне дјелатности у складу са законом. Јединица локалне самоуправе даје даваоцу комуналне услуге на управљање, коришћење и одржавање, комуналне објекте и уређаје индивидуалне и заједничке комуналне потрошње“ (Закон о комуналним дјелатностима, 2011, члан 7).

<sup>293</sup> <https://ers.ba/ers/profil/organizaciona-sema/>, преузето 12.9.2018. године.

**Снабдијевање водом** – Воде су опште добро и налазе се под посебном заштитом Републике Српске. Унутар оквира својих надлежности, Република и јединице локалне самоуправе „управљају водним добром, као добром од општег интереса и штите га од оштећења, уништења или несавјесног и незаконитог кориштења“ (Законом о водама<sup>294</sup>, члан 89). **Водопривреда** је дјелатност којом се на интегралан начин управља водама и којом се спроводе припадајуће услужне дјелатности, што подразумијева интегрално управљање водним ресурсима, уређење водотока, кориштење вода, заштита од штетног дјеловања вода, заштита вода, других водних тијела и јавног добра, финансирање управљања водама и институционално организовање. Снабдијевање становништва довољном количином воде захтијевањем квалитета је један од значајних фактора просторно-функционалног развоја локалних јединица, те је из тог разлога **елиминаторни критеријум приликом формирања ЈЛС**. Развој водоводних система треба да прати развој система канализационе инфраструктуре и одговарајућег третмана (пречишћавања) отпадних вода, као и адекватне заштите квалитета вода. Снабдијевање водом на подручју цијеле Републике може се окарактерисати релативно задовољавајуће. „Прикључак на водоводну мрежу има 61% сеоских домаћинстава, док текућу воду има 87% домаћинстава“ (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015. године, 2009; 36). Истраживањем је утврђено да су корисници који су прикључени на водовод задовољни степеном услуге, велики број сеоских домаћинстава се снабдијевају текућом водом из властитих изворишта, што налаже перманентну контролу исправности воде (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015. године, 2009).

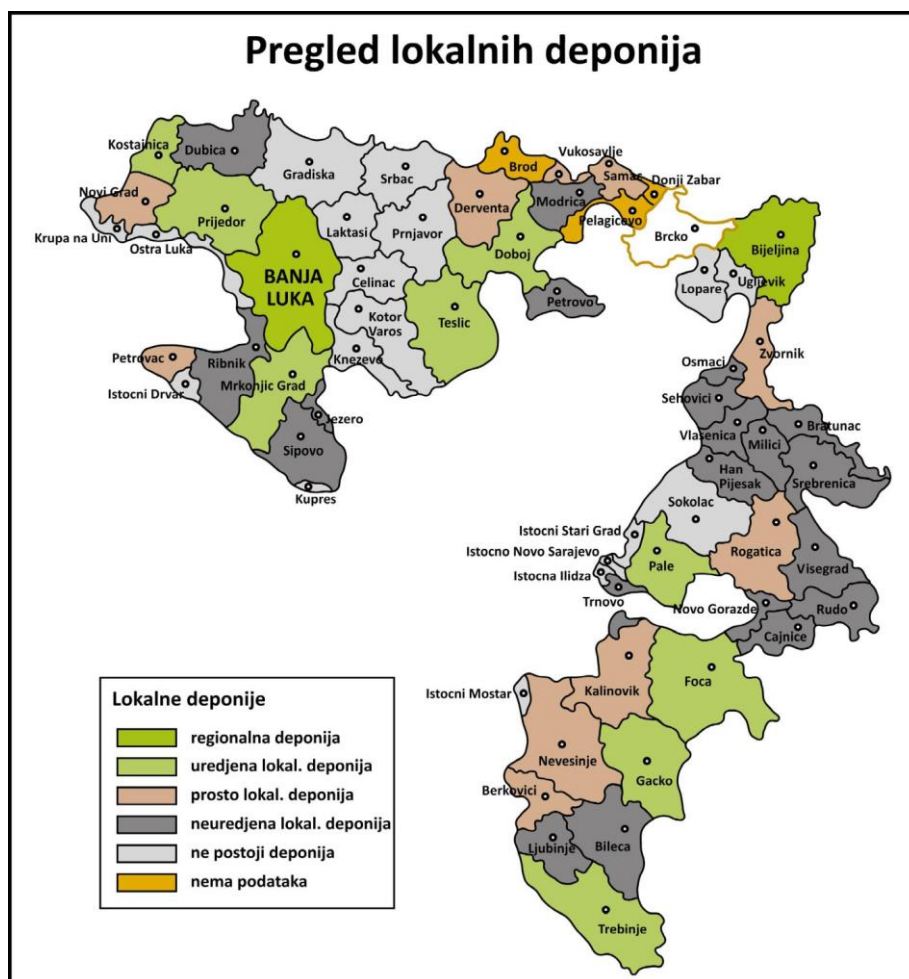
**Канализациона мрежа** – од стратешког интереса за сваку ЈЛС је планско рјешавање питања инфраструктурног канализационог отпадних и фекалних вода. Значај овог питања налази се и у претпоставци за успостављање предуслова како би се очувао здрав потенцијал животне средине и биодиверзитета, као и благовремено извршавање обавеза и дужности из Оквирне директиве о водама што се намеће као обавеза унутар европских интергација и одрживог развоја локалне самоуправе и региона. Само 8% руралних средина има уређену канализациону мрежу (Стратешки план руралног развоја Републике Српске 2009–2015. године, 2009) и то су већином сеоска подручја која су у непосредној близини урбаних средина.

**Стање комуналног отпада** – Комунални отпад према дефиницији датај у Закону о управљању отпадом у Републици Српској (Службени гласник РС бр. 53/02) представља отпад из домаћинстава, отпад који настаје чишћењем јавних површина и отпад који је по својствима и саставу сличан отпаду из домаћинстава, а који настаје у привреди, установама и услужним делатностима. Како ова врста отпада настаје највише током свакодневних активности, рјешавање, односно поступање с комуналним отпадом један је од значајних проблема ЈЛС. У Републици Српској збрињавање комуналног отпада налази се у надлежности јединица локалне самоуправе, сагласно одлукама о збрињавању отпада и другим дјелатностима у којима је дефинисан ниво услуга и начин формирања цијене услуга. Послове у вези с управљањем отпадом локалне јединице на основу одлука или јавних тендера дају предузећима која су обавезна обављати дужности у складу са прописаним нормама. Правна и организациона структура предузећа су различите<sup>295</sup>. Рационално трошење природних ресурса и смањење количина отпада који се мора коначно санитарно депоновати могуће је остварити контролисањем стварања отпада на самом извору и програмом рециклаже (Просторни план општине Братунац 2011–2031, 2013). Рециклажом се омогућава поновна употреба отпадног материјала, чиме се уједно спроводи процес минимизације као једног од темељних принципа савременог управљања отпадом. Приликом правилног

<sup>294</sup> Закон о водама (Сл. гл. РС, 50/06, 92/09)

<sup>295</sup> *Ibid.*

одлагања комуналног чврстог утиче се на очување квалитета површинских и подземних вода, односно заштиту животне средине и здравља људи. „Неадекватно скупљање и одлагање отпада представља један од највећих еколошких проблема у Републици Српској“ (Торић, М., Прерадовић, Лј, et al 2013; 11).



Слика 19: Депоновање отпада у Републици Српској (Торић, М., Прерадовић, Лј, et al., 2013).

Према Стратегији управљања отпадом у Босни и Херцеговини и Републици Српској планирано је да се ова врста отпада одлаже на регионалним санитарним депонијама за подручја више ЈЛС (Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године, 2017). Приликом смањивања количине отпада, према усвојеној Стратегији управљања отпадом, неопходно је увођење низа коракта: смањивање отпада на извору (разврставање отпада према врсти на самом мјесту настанка, рециклажа, могућност поновног кориштења (прерада одређених врста као "секундарне сировине" и слично. Одлагање посебне категорије отпада (медицински отпад, грађевински отпад, биоразградиви, индустријски отпад, амбалажни отпад, пољопривредни отпад,) потребно је вршити у зкладу са законском регулативом и на одговарајуће депоније (Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године, 2017). Према планским рјешењима Стратегије и Измјена и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025. године одређене врсте отпада би се, прије коначног одлагања, третирале у центрима за третман отпада. Мреже регионалних депонија за прикупљање и обраду различитих врста отпада не искључује друге могућности сарадње, што се може спровести сарадњом између јединица локалне самоуправе, нпр. МОС.

## V.7. Друштвено-економске карактеристике као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске

У географији, економији и наукама које се на директан или идиректан начин баве регионализацијом, регионалним развојем и регионалним планирањем, структура дјелатности и према њој засновани модел економских сектора, користе се најчешће, као детерминанте нодално-функционалне и социјално-географске регионализације. Такође, све више се као индикатори развијености просторно-функционалних веза и односа у урбаним и социјално-географским регијама користе степени колерације структура дјелатности становништва које извршава послове унутар центара становања са структурама радних мјеста по дјелатностима у центрима рада. Битан индикатор за одређивање карактера, квалитета и степена економске и друштвене развијености је структура запослености по дјелатностима и њиховим секторима. Слијед постојања великог броја и перманентног умножавања људских знања, енглески економисти Фишер (Allan Fisher, 1935) и Кларк (Colin Clark, 1940) сврстали су их у три велике групе или секторе. То су **примарни, секундарни и терцијарни** сектор дјелатности. Груписање<sup>296</sup> је извршено на основу предмета рада, карактера радних операција и производа рада. Поред броја и структуре запослених по дјелатностима, битно је приказати број и расподјелу привредних субјеката по Класификацији дјелатности (КД NACE Rev.2).<sup>297</sup> За ниво ЈЛС у Републици Српској на располагању су процијењени број становника, социјални показатељ (број незапослених) и више показатеља расположиве инфраструктуре, док од егзактних економских показатеља на располагању је само ниво и структура буџетске потрошње. Показатеља о привредним активностима и привредним субјектима практично нема, а и када су на располагању они су непоуздани, због велике фреквенције у оснивању, гашењу и промјени сједишта привредних предузећа. Евиденција дневних миграција радне снаге, такође, није доступна.

Бања Лука (прилог 14), када је у питању број привредних субјеката (21,63%), значајно учествује у укупном броју на подручју цијеле Републике, а остали градови са 47,04%. Са друге стране, свих 18 новоформираних ЈЛС учествује са свега 5,92% привредних субјеката у односу на укупан републички број. Терцијарни сектор преовладава са 75,49%, секундарни са 20,85%, док примарни учествује са 3,65% од укупног броја пословних субјеката. Исти тренд се запажа и у новоформираним јединицама локалне самоуправе. На подручју Републике највећи број пословних субјеката евидентиран је у дјелатности G – трговина на велико и на мало, поправка моторних возила и мотоцикала, (29.17%), S – остале услужне дјелатности (17.81%) и C – прерађивачке индустрије (13.46%). Уочава се да терцијарни сектор, односно сектор услуга учествује са 61,4% у укупном броју привредних субјеката, броја запослених, као и у структури бруто домаћег производа (БДП-а), док са друге стране учешће индустрије у броју привредних субјеката (15,9%) је ниско. Ово представља **недовољну основу за убрзан привредни развој**. Секундарни тј. производни сектор је носилац и покретач привредног развоја једне земље. Он значајно утиче на дио БДП-а, ствара вриједности (робу),

<sup>296</sup> Примарни сектор обухвата пољопривреду, лов, риболов и шумарство. Превасходно је везан за добијање производа који се директно или индиректно користе као сировине. Секундарни сектор укључује радне активности везане за рударство, енергетику, индустрију, грађевинарство и производно занатство. Везан је за вађење и прераду руда, производњу енергије и материјалних добара. Терцијарни сектор укључује све врсте услужних дјелатности из домена трговине и угоститељства, саобраћаја, комуникација, туризма, управљања, одбране, науке, образовања, здравства, социјалне заштите, културе, забаве и слично (Тошић, Д., 2012).

<sup>297</sup> КД БиХ 2010 израђена је на основу Статистичке класификације економских дјелатности у ЕУ, NACERev. 2 (Statistical Classification of Economic Activities in the European Community - NACE Rev.2) чија су прва два нивоа (подручја и области) идентична подручјима и областима нове верзије Међународне стандардне индустријске класификације свих економских дјелатности Уједињених народа - ISIC Rev. 4 (United Nation's International Standard Industrial Classification of all Economic Activities- ISIC Rev.4) (Методологија за статистичку примјену Класификације дјелатности Босне и Херцеговине 2010 КД БиХ, 2010).

број запослених, иновације и развој технологија, инвестиције, прерада сировина из примарног сектора, извоз и слично. Будући развој привреде директно ће зависити од брзине промјена и стварања модерне секторске привредне структуре, посебно развоја пропульзивне<sup>298</sup> производне структуре, односно, развоја индустрије/производње или умрежених индустрија. Ради успостављања динамичније производне структуре у Републици неопходно је ефикасно спровођење економске политике, прије свега, аграрне и индустријске политике, посебно код покретања кључних фактора структурних промјена.

У неразвијеним земљама и земљама у развоју, гдје се налази и Босна и Херцеговина која је више од двије деценије у кризи и развојној стагнацији, као и у процесу транзиције, нагло је порасло учешће броја привредних субјеката и броја запослених у терцијарном сектору. То је посљедица екстензивне терцијаризације привреде у условима када велики дио руралне популације прелази у урбана насеља и запошљава се у екстензивним дјелатностима терцијарног сектора (трговина, угоститељство, занатство и др). Међутим, оваква ситуација није посљедица јачања примарног и секундарног сектора и свеопштег економског развоја, као што је случај у привредно развијеним земљама свијета. Раст учешћа сектора услуга, уз смањење удјела реалног сектора, посебно прерађивачке индустрије и пољопривреде у производњи и запослености, уобичајена су обиљежја транзиционог процеса и постратних дешавања.

**Тржишни модел** привређивања подразумева успостављање и функционисање интегралног тржишта што значи да поред **тржишта роба, услуга и капитала функционише и тржиште рада – тржиште знања, спретности, вјештина, способности које људи посједују.** Тржиште рада, поред бројних других функција врши и алокативну функцију<sup>299</sup>, односно прерасподјелу радника на послове у територијалном, гранском и сваком другом погледу. Питања која се односе на **проблеме запослености** чине једно од круцијалних за сваку земљу јер је ниво запослености, поред нивоа бруто домаћег производа *per capita*, један од најзначајнијих индикатора ефикасности једне привреде. Стопа незапослености у Републици Српској, која би требало да представља показатељ са највишим пондером валидности, у овом случају то није.<sup>300</sup> Најтежи структурни проблеми Републике Српске су висок број незапослених (стопа незапослености<sup>301</sup> у 2017. години износила је 21%, а у 2019. она је 11,7%), низак степен конкурентности укупне привреде (91 позиција од 137 земље<sup>302</sup>) и изразита регионална неравнотежа између сјеверног дијела (77,3% пословних субјеката и 77,1% запослених) и јужног дијела (22,7 % пословних субјеката и 22,9% запослених) Републике Српске.

<sup>298</sup> Тржишно привлачна индустрија која покреће друге индустријске гране и свеопшти и привредни развој и преображај простора.

<sup>299</sup> Алокативна функција значи усмјеравање фактора развоја произвођача на производе и програме који дају већи профит (упозорава чиме се треба бавити). Unković, M. (2010). *Međunarodna ekonomija*. Beograd: Univerzitet Singidunum.

<sup>300</sup> Више званичних извора указују на различите стопе запослености (Статистички завод Републике Српске, Свјетска банка, Анкета о радној снази, ARS – ILO, и сл.)

<sup>301</sup> Анкета о радној снази, 2011, РЗСПС. Потребно је напоменути да према посљедњим подацима Свјетске банке (World Bank) задња забиљежена стопа незапослености у Босни и Херцеговини износи 25,8% и у протеклих 5 година има тенденцију пада али при чему треба узети у обзир и свеprisутни пораст радних миграција у друге земље. Подаци презентовани у бази података Свјетске банке базирају се на методологији Међународне организације рада (ILO). Према подацима Еуростата, у посматраних шест година, 92.638 особа се преселило из БиХ у неку од земаља ЕУ. Пет кључних земаља ка којима су се кретали мигранти из БиХ су: Њемачка, Словенија, Аустрија, Италија и Хрватска. Оно што посебно забрињава је то што број оних који се исељавају из БиХ из године у годину расте. У 2010. забиљежено је око 11.000 особа, а 2016. око 19.000. Потребно је нагласити да је овдје забиљежена само легална миграција гдје људи добијају боравишне дозволе и укључују се у формални сектор. Такође, постоји дио становништва који се „нелегално” сели у земље ЕУ и тај број се процјењује на 15-20% од броја миграната који се селе кроз официјелне канале.

<sup>302</sup> Извор: The Global Competitiveness Report 2018, World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2018.



У Републици Српској све више опада број радно способног становништва. Поред Бање Луке значајан број запослених имају још Градишка, Лакташи и Прњавор ([прилог 15.](#)). Такође, сви осим Бање Луке и Лакташа, дјелимично Прњавора, имају велики проблем са незапосленошћу. Проблем незапослености полако се ублажава, али као посљедица миграција<sup>303</sup>. Број незапослених од 2015. до краја 2018. пао је за чак 39.580, међутим број запослених<sup>304</sup> у истом периоду порастао је за 20.334. За три године, из Републике је „нестало“ 19.246 људи који су тражили посао, највећи утицај на овај дисбаланс је одлазак радне снаге у иностранство. Поред наведеног, потребно је указати и податак о паду броја радно способног становништва за 59.000. Одлазак радне снаге, оставља значајне посљедице као што су: пад бруто домаћег производа (БДП) и урушавање пензионог система. Мањак радне снаге доводи до смањења људског капитала, што негативно утиче на раст привреде.

*Табела 24. Основне карактеристике становништва према активности*

	2015	2016	2017	2018	2019
	у хиљ.				
<b>Радно способно становништво*</b>	885	867	838	864	826
<b>Радна снага*</b>	417	409	396	404	395
<b>Запослени</b>	312	308	313	334	349
<b>Незапослени</b>	105	101	83	69	46
<b>Неактивни</b>	469	458	443	460	431
<b>Лица млађа од 15 година</b>	135	106	105	100	88
<b>Лица 15–64 година</b>	671	648	608	627	578

*Извор: Обрада аутора према подацима Статистичког завода Републике Српске, \*подаци приказани у хиљадама*

Главна кочница економског развоја овог подручја је **неусклађена привредна структура са расположивим природним условима и ресурсима и расположивим људским капиталом**. Такође, један од разлога велике стопе незапослености је и некомпатибилност образовног система са потребама тржишта рада (привреде). **Посљедице пада броја становника и интензивнијих миграција су: пражњење простора (неискоришћен територијални капитал), пад броја становника<sup>305</sup> (слабљење људског капитала), старење становништва (оптерећење**

<sup>303</sup> Кроз разговоре са лицима која су се одселила дошло се до закључка да један дио лица остаје регистрован на нашем бироу за запошљавање док не ријеше свој правни статус у земљама у које су отишли. Међутим такав статус quo, задржава се дужи низ година.

<sup>304</sup> Јаснија слика о броју незапослених може се очекивати крајем 2020. године и промјене политике рада Завода за запошљавање. У новембру мјесецу 2019. године ступио је на снагу Закон о измјенама и допунама Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености. Право на здравствено осигурање оствариваће се у Фонду здравственог осигурања Републике Српске. Лица која су пријављена на евиденцију као активни тражиоци посла, од 1.1.2020. године ово право ће остваривати путем Фонда здравственог осигурања. У складу са наведеним Законом ЈУ Завод за запошљавање Републике Српске од 1.1.2020. неће водити евиденције о лицима која су била пријављена ради остваривања других права тако да ова лица нису у обавези да се јављају Заводу сваких шест мјесеци.

<sup>305</sup> Поражавајућа је чињеница да се иселавају читаве породице, тешко је за очекивати да ће се оне вратити, посебно дјеца која ће да одрасту и да се школују у другим земљама. Босна и Херцеговина, самим тим и Република Српска, на тај начин остаје без читавих генерација које нема ко да замјени. Стиче се утисак да држава на то, нема цјеловит и смислен одговор, којим би предузела мјере да се овакав тренд заустави. Проблем који се јавља јесте и одсуство поузданих (тачних и комплетних) података. Овакво стање ограничава могућност, како научницима који покушавају да прате тај проблем, тако и држави која једноставно не може да води такозвану „политику базирану на доказима“, која се промовише унутар Европске уније. Тек када се створе услови за тачније податке (што захтијева озбиљан и студиознији принцип рада од стране свих нивоа власти и сарадње са релевантним институцијама у другим државама) имаће се увид у тачније посљедице масовног одлива радне снаге и становништва. **Поред тога ово је један од горућих проблема, који ако се настави може да доведе до једног социо-економског слома на овом простору, који ће се тешко превазићи.**

социјално-економских давања, урушавање пензионог система<sup>306</sup>), смањење радне снаге<sup>307</sup>, смањење домаће потрошње, мањи приливи у буџету и слично. Без људског капитала, нема раста привреде, смањује се моћ финансирања друштвеног развоја, опада и квалитет у образовању, здравственим услугама, инфраструктури и осталим друштвено-социјалним аспектима живота.

## V.8. Саобраћајна повезаност као фактор просторно-функционалног развоја Републике Српске

Према Уставу Републике Српске и Босне и Херцеговине, цјелокупна инфраструктура је власништво ентитета. Сходно томе, развој, одржавање, експлоатација, задуживање, концесије и управљање (газдовање) инфраструктуром су у надлежности Народне скупштине Републике Српске или органа кога она овласти. Жељезнички и авио саобраћај имају низак степен развијености, те из тог разлога друмски саобраћај има примарну улогу на републичком и локалном нивоу.

**Друмски саобраћај** – На републичком нивоу друмски саобраћај је „најразвијенији вид саобраћаја по распрострањености инфраструктуре, обиму превоза путника и робе, укупном тржишном учешћу, прилагодљивости потребама корисника и учесталости“ (Програм развоја Подриња, 2015; 85). Према саобраћајном и друштвено-економском аспекту, издвајају се два путна правца на којима се и одвија већина саобраћаја, а то су:

- граница Хрватске: Нови Град–Приједор–Бања Лука–Дервента–Модрича–Брчко и Бијељина до границе са Србијом (М4, М16, М16.1, М17.2, М17, М14.1 и М18), може се третирати као „сјеверна осовина“ или „сјеверни правац“;
- „источни правац“ који се пружа од Бијељине преко Зворника, Власенице, Хан Пијеска, Источног Сарајева, Рогатице, Новог Горажда (веза за Вишеград и Србију), Фоче, Гацка до Требиња, одакле се раздваја према границама Хрватске и Црне Горе (Просторни план Бања Лука, 2014).

Путна мрежа Републике спада међу слабо развијене у Европи, што се може видјети на основу података о густини мреже ( $0,48 \text{ km/km}^2$  – што је 2,5 до 4 пута мање него у земљама западне Европе), и на основу подужног и попречног профила, елементима трасе и техничких показатеља. „Поред учињених напора у предратном периоду (када је модернизовано 78,5% магистралне и регионалне путне мреже), принципом максималног кориштења постојећих путева и уз ограничена расположива средства, садашње стање путева не одговара нарастим

<sup>306</sup> Према подацима Фонда ПИО РС (крај 2017) однос запослених и пензионера 1,15:1, а уз постојеће трендове он би за неколико година могао да се преокрене, па је питање на који ће се начин финансирати приходи пензионера. Све већи удио старије популације, уз повећано иселавање, временом ће угрозити и пензиони систем.

<sup>307</sup> Очигледно је да на тржишту рада Републике Српске егзистира структурна незапосленост која је резултат неусаглашености образовања и вјештина незапослених и захтјева и потреба тржишта рада. Међутим, са друге стране, „никада нису рађена обимнија и дубља истраживања којим би се егзактно утвдиле потребе привреде за одређеним профилима радника“ (Илић, Г., Золак - Полашевић, Б., 2013; 46). Проблем неусклађености понуде радне снаге и потражње на тржишту рада Републике Српске не може бити ријешен ad hoc приступом, већ је потребно развити дугорочну стратегију реформе постојећег система формалног образовања и развоја система и инфраструктуре неформалног образовања (Илић, Г., Золак - Полашевић, Б., 2013). Додатни проблем представља чињеница да је на тржишту све мање квалификоване радне снаге што, опет, недвосмислено потврђује да у иностранство одлазе они са више знања и способности. Према подацима агенције за запошљавање „Спектар“ „за само годину дана број грађана који у Српској преко агенција конкуришу за посао пао је за скоро трећину, а ријеч је о директној посљедици масовног иселавања људи са ових простора“. Актуелан је и пад квалитета доступне радне снаге, а ту је и дисбаланс у погледу смањене понуде производних и занатских занимања, а вишка људи са високом стручном спремом.

потребама и ова ситуација ће се сваке године све више погоршавати уколико се не предузму озбиљније акције“ (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015; 200). **Мрежа магистралних и регионалних путева чини основну путну мрежу у Републици Српској.** Путну мрежу чине магистрални путеви (1.768 km), регионални путеви (2.104 km) и локални путеви (процјена око 6.030 km) (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015) као и ауто-пут Бања Лука–Градишка (32 km) и ауто-пут Бања Лука–Добој (72 km).

Бољој функционалности путне мреже допринијела је изградња коридора са међународном ознаком Е-661 (Градишка–Бања Лука). Ово је значајна транзитна саобраћајница (друмског саобраћаја) која повезује Бања Луку са Паневропским коридором Х (удаљеност око 60 km). Преко наведеног коридора се остварује добра повезаност са сусједним земљама, те са осталим земљама источне и западне Европе. Поред тога ауто-пут Маховљани–Добој, такође ће имати значајну улогу у одвијању друмског саобраћаја у Републици али и Босни и Херцеговини.

**Жељезнички саобраћај** – Требало би да буде основа транспортног система (поготово када се говори о транспорту робе) и стабилан подсистем, који пружа јефтин и сигуран превоз током цијеле године, високе поузданости по свим временским приликама, са пуним комфором и удобношћу путницима и великим капацитетом за масовни превоз робе и путника (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). Жељезнице Републике Српске располажу мрежом пруга од 426 km<sup>308</sup>, коју сачињавају основна мрежа коридорских са огранцима споредних пруга. Основна мрежа обухвата пруге: Шамац–Добој–Федерација Босне и Херцеговине на коридору Vc (правац сјевер-југ) и граница Хрватске–Нови Град–Бања Лука–Добој–Петрово и Цапарде–Зворник Нови–граница Србије (правац исток-запад), паралелно са коридором Х, у Републици Хрватској. Жељезничка саобраћајна инфраструктура Републике није достигла значајнији ниво развоја, ни са инфраструктурног ни са просторног аспекта. Теретни саобраћај је заступљенији у односу на путнички, тренутно стање само по себи указује на потребу за изградњом квалитетније мреже пруга али савременијег робно-транспортног терминала. У техничком погледу жељезничке пруге у Републици Српској, и у цијелој Босни и Херцеговини, су испод европског стандарда. Једноколосјечне по којима је кретање брзином од око 80 km/h, а пратећа инфраструктура је на јако ниском нивоу. Потребно је изградити други колосијек који би омогућио много веће брзине и допринио дјелотворнијем функционисању жељезничког саобраћаја.

**Ваздушни саобраћај** – Једини међународни аеродром за цивилни ваздушни саобраћај у Републици Српској је аеродром *Бања Лука*, удаљен 23 km сјеверно од градског средишта, лоциран између аутопута и пута М-16, који спаја Бању Луку са Градишком. Развој авио саобраћаја би привредницима, туристима, спортским клубовима и осталим корисницима олакшао путовања до одредишта у Европи и свијету. Сада се за те потребе користе аеродроми из окружења (Загреб, Београд, Сарајево, Тузла), што резултује много већим трошковима путовања. Мада увођењем нискобуџетних авио компанија и седам линија<sup>309</sup>, значајно је побољшано стање авио саобраћаја на бањалучком аеродрому.

<sup>308</sup> Званични сајт жељезнице Републике Српске, <https://www.zrs-rs.com/kompanija/mara-pruga>, преузето 16.10.2018. године

<sup>309</sup> Авио линије према: Штокхолму, Мемингему, Берлину, Београду, Атени, Анталији и Бриселу.

## VI. ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНА ОБИЉЕЖЈА НОВОФОРМИРАНИХ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ КАО ФАКТОР РАЗВОЈА

*Град се може премјестити, али не и бунар.  
Кинеска пословица*

Након потписивања Дејтонског мировног споразума 1995. године дошло је до повлачења граница између ентитета (руководећи се политичким и етничким питањима) и формирања нових локалних јединица без претходних стручних елаборација и планских рјешења. Као посљедица таквих одлука настале су новоформиране ЈЛС, које су отргнуте из својих некадашњих просторно-функционалих средина (вођене националним кључем). Тако настале ЈЛС препуштене су саме себи, без капацитета за будућим развојем. Данас постоји **осамнаест новоформираних ЈЛС (општина) без ранијег сједишта: Крупа на Уни, Оштра Лука, Петровац, Источни Дрвар, Рибник, Језеро, Купрес, Петрово, Вукосавље, Пелагићево, Доњи Жабар, Осмаци, Источни Стари Град, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Ново Горажде, Источни Мостар и Берковићи.** Поред тога формирано је девет ЈЛС које су задржале већи дио територије и сједиште: **Кнежево, Добој, Шамац, Угљевик, Лопаре, Зворник, Фоча, Требиње и Трново.** Новоформиране јединице, које су задржале раније сједиште и већи дио територије, све осим Трнова, просторно су велике са већим бројем становника, привредно развјеније те из тог разлога **неће бити предмет елаборације.**

Услови под којима су нове локалне јединице формиране (без ранијег сједишта и дијела територије, повлачењем међуентитетске линије), учинили су их граничним подручјима која се наслањају на унутрашње јединице које имају континуитет постојања, раније у СРБиХ и данас у Републици Српској. Таквом подјелом настали су структурни и динамички поремећаји демографског и социо-економског развоја пограничних/руралних подручја, који негативно утичу на свеукупни развој и просторно-функционалну интеграцију ентитета. **Међу њима постоје велике разлике у величини и компактности простора, расположивим ресурсима и економском потенцијалу и посебно неповољној гео-саобраћајној позицији у односу на друге локалне јединице.** Наслиједиле су ријетко насељен и ниско урбанизован простор, ван главних саобраћајних токова и без правог урбаног сједишта. Отежавајућа околност за новоформиране ЈЛС је то што су њима сусједне јединице, углавном друштвено-економски неразвијене и без значајних генеричких способности у односу на окружење.

### VI.1. Природно-географске карактеристике и потенцијали као фактори просторно-функционалног развоја у новоформираним јединицама локалне самоуправе

Новоформиране општине одликују се хетерогеношћу природних ресурса, што представља окосницу њиховог будућег просторно-функционалног развоја. **Располажу шумским земљиштем и шумским фондом, пољопривредним земљиштем погодним за развој различитих видова пољопривредне производње, пашњацима за развој сточарства, водом и водним земљиштем око токова већих ријека, минералним сировинама, обновљивим**

изворима енергије и природним туристичким потенцијалима. **Карактерише**<sup>310</sup> их недовољна искориштеност природних ресурса који би кроз интегрално увезивање са културним, друштвеним, привредним и људским потенцијалом представљали предност у свеопштем развоју. Увезивањем наведених елемената изградио би се стратешки правац будућег локалног, регионалног и националног развоја, који би почивали на развоју **пољопривредне производње, шумарству, индустрији и туризму.**

**Берковићи** – На подручју Берковића налазе се рудоносне формације које су одређене мјестом, временом и условима стварања. Анализом рудоносних формација, као и истражености рудних лежишта и појава, дефинисана су рудна поља и лежишта која имају економски значај, а то су: керамичко-стакларске сировине (опекарска и цигларска глина), лаки метали (боксит), кречњак и пијаћа вода ([прилог 11](#)). Јако изражена крашка ерозија као и рељеф општине за последицу **има изражену безводност.** Ријечни токови су ријетки, док је спирање терена и понирање вода у кречњачке масиве веома изражено. Заступљеност површинских токова је мала с обзиром на површину локалне јединице, док се унутрашњост терена одликује великим богатством вода. Поред тога, постоје многобројни природни извори – врела промјенљиве издашности у току године. Многи од тих извора су каптирани за потребе водоснабдијевања насеља и наводњавања пољопривредних површина. **Пољопривредно земљиште заузима површину од 56,86% укупне територије.** Пољопривредне површине највише су лоциране у крашким пољима, вртачама и заравнима. Највећу површину заузимају пашњаци 72,84%, а оранице и баште 8,64%. Стопа обрадивости земљишта је испод републичког нивоа (0,27 ha) и износи 0,24 ha ([прилог 12](#)). **Шуме и шумско земљиште заузимају 20,76% од укупне територије.** Цјелокупним фондом шумског земљишта доминирају шибљаци и голети подесне за пошумљавање (око 60 %), што је и карактеристика херцеговачког крша. Самим тим **шумски фонд према категоризацији нема већи економски значај за Берковиће.**

**Вукосавље** – На подручју општине пронађено је неколико лежишта и појава минералних сировина и то претежно **техничко-грађевинског камена кречњака, кварцног пијеска и воде.** Вукосавље припада обласном ријечном сливу ријеке Саве, а ријека Босна представља њен најзначајнији водни потенцијал. Располаже са **површинским токовима на задовољавајућем нивоу.** Пољопривредно земљиште налази се до 100 m.n.v., (70%), што даје **одличне услове за развој пољопривреде.** Од укупне површине локалне јединице Вукосавља, пољопривредно земљиште заузима 46,9%. У структури пољопривредног земљишта највише су заступљене оранице (53%). Земљиште које се тренутно обрађује има стопу изнад републичког нивоа (износи 0,74 ha). **Шуме и шумско земљиште заузимају 47,5% укупне територије.** Највеће површине шумског земљишта заузимају изданачке шуме, с тим да се велике површине шума налазе у минираним подручјима. Високо учешће изданачких шума указује на неповољну структуру те из тог разлога оне **немају већи економски значај за Вукосавље.**

**Доњи Жабар** – На подручју локалне јединице **нису пронађене рудоносне формације.** Водотоци заступљени на простору општине Доњи Жабар припадају хидросистему ријеке Саве. Ријека Тиња прихвата воде са овог подручја прије спајања са Савом. Располаже са **површинским токовима на задовољавајућем нивоу.** Општина Доњи Жабар је препознатљива по равничарском терену. **Пољопривредно земљиште је повољних физичких, хемијских и биолошких особина до 100 m.n.v. које припада високим класама земљишта (II или III класа), доброг хумусног састава. Највеће површине су под њивама**

---

<sup>310</sup>Анализа свих предметних новоформираних јединица урађена је на основу просторних планова, стратегија развоја и ауторових истраживања (разговори са административним службама локалних самоуправа, претрагом званичних интернет страница ЈЛС и обиласком терена).

(53%). Стопа обрадивости земљишта је изнад републичког нивоа (0,76 ha). Пољопривреда је носећа привредна грана економског развоја општине, чије становништво, већином, обавља интензивну пољопривредну производњу од које остварује примарни приход. **Шуме и шумско земљиште заузимају око 7,9% територије, не представљају значајан економски ресурс.**

**Источни Дрвар – Рудоносне формације које су заступљене на територији општине су у виду техничког и архитектонско-грађевинског камена.** „Због изражене карстификације и пукотинско-кавернозног система одликује се сиромаштвом воде на површинском дијелу, односно богатством воде у подземљу са веома сложеним хидрауличким односима“ (Просотрни план општине Источни Дрвар, 2013; 29). **Хидрографска мрежа је слабо развијена** и представљена низом углавном повремених водотока формираних на сјеверним падинама Клековаче. Јединица локалне самоуправе Источни Дрвар захвата предидо изнад 600 па до 1.962 m.n.v., односно препознатљива је по брдско-планинском терену, који је погодан за развој сточарства и воћарства. **Пољопривредно земљиште захвата површину од 5,9%, а највеће површине су под ливадама и пашњацима (61,5%).** Стопа обрадивости земљишта је испод републичког нивоа и износи 0,01 ha. У смислу шумских потенцијала републике, ово подручје спада у ред најквалитетнијих. Ову тврдњу потврђује просјечна залиха шума која износи око 508 m<sup>3</sup>/ha, као и **апсолутна шумовитост у износу од 87,6%.** Распоред шума и шумског земљишта, у добром дијелу, утицао је и на територијалну организацију Источног Дрвара **који свој привредни развој базира на шумарству.**

**Источни Мостар –** На подручју локалне јединице се **не налазе минерални ресурси.** Одликује се израженом крашком ерозијом, као последица тога је појава **безводности.** Ријечни токови су ријетки, док је спирање терена и понирање вода у кречњачке масиве изражено. **Сталних површинских водотока скоро да и нема.** Подручје јединице је сиромашно изворима, како површинских тако и подземних вода. Источни Мостар смјештен је на висини од 700 до 1.900 m.n.v. Пољопривредно земљиште заузима 34,48% од укупне површине. **У структури пољопривредног земљишта највеће учешће имају ливаде са 45,4%.** Стопа обрадивости земљишта је изнад републичког нивоа и износи 0,36 ha. **Шуме и шумско земљиште захвата 31% територије.** Централни и сјеверни дијелови представљају, са аспекта шумарске производње, значајну зону јер су ту заступљене економски вриједне заједнице односно шуме букве и јеле. **Дијелови шумског земљишта налазе се под минама.**

**Источна Илица –** анализом рудоносних формација на подручју општине, утврђена су налазишта минералних сировина у виду **техничког и архитектонско-грађевинског камена.** Кроз општину протичу ријеке Жељезница, Добриња и Касиндолска које са својим притокама припадају сливу ријеке Босне. Локална јединица захвата предидо између 200 до 400 m.n.v., које је повољно за пољопривредну производњу. Услјед **високе густине насељености располаже мањим пољопривредним површинама (25,6%).** Становништво општине се све више одлучује за бављење производњом у затвореним просторима (пластеницима). Земљиште које се тренутно обрађује има стопу значајно испод републичког нивоа, која износи 0,01 ha. Такво стање је и очекивано пошто Источна Илица спада у групу високо урбаних локалних јединица са високом стопом насељености. Шуме и шумско земљиште покривају 45,9% укупне територије. **Минска поља су лоцирана углавном на шумском земљишту које је дијелом неприступачно.**

**Источно Ново Сарајево –** На подручју ове локалне јединице се **не налазе минерални ресурси.** Располаже са **воденим богатствима,** а ријечни токови са својим притокама припадају ријечном сливу Босне. Територија општине већим својим дијелом захвата подручје изнад 600 m.n.v., које није повољно за пољопривредну производњу. Равничарски терени смјештени су у долини ријеке Тилаве и Луковачке ријеке, али услјед високе густине

насељености **располаже мањим пољопривредним површинама (10,2%)**. Пољопривредне активности се не спроводе на подручју јединице, што је и очекивамо пошто спада у ред високо урбанизованих јединица са високом стопом насељености. **Шуме и шумско земљиште заузима површину од 52,3% територије**. Шумска богаства и потенцијали овог подручја, омогућили су **подизање и развој капацитета дрвне индустрије која се бави примарном и финалном прерадом дрвета**.

**Источни Стари Град** – На подручју општине откривено је неколико лежишта и појава минералних сировина и то претежно у виду **техничког и архитектонско-грађевинског камена (кречњак)**. **Оскудијева са ријечном мрежом**. Преовладава простор од 700 до 1.500 m.n.v., с тим да се већи дио локалне јединице налази на висини преко 1.000 m.n.v.. **Пољопривредно земљиште заузима површину око 8,7%**. **Од укупних пољопривредних површина пашњаци и ливаде чине 92%**. Према томе посједује ресурсе за развој интензивног сточарства. Поредеши податке о земљишту које се тренутно обрађује Источни Стари Град има стопу испод републичког нивоа која износи 0,03ha. **Укупна површина шумског земљишта заузима 60,1% територије**. **Више од половине шумског земљишта је под високим шумама** (Стратегија руралног развоја општине Источни Стари Град 2017–2020, 2017).

**Језеро** – Анализом рудоносних формација на подручју ове општине, утврђена су налазишта минералних сировина у виду **техничког и архитектонско-грађевинског камена (кречњак)**, **црно-металурски метали (гвожђе)**, **обојени метали (бакар, жива) и неметаличке сировине (кристални кварц и барит)**. **Обилују површинским токовима**. Општина Језеро је препознатљива по брдско-планинском терену. Сјеверо-западни и сјеверни дио општине захвата предео од 600 до 1.500 m.n.v., које је погодно за **развој сточарства и воћарства**. Земљиште општине које се тренутно обрађује, има стопу испод републичког нивоа, која износи 0,17 ha. **Располаже пољопривредним обрадивим површинама од свега 3,1%**. Распоред шума и шумског земљишта у добром дијелу утицао је и на територијалну организацију локалне јединице, која свој привредни развој базира на шумарству. **Шуме и шумско земљиште заузима површину од 59,9%**.

**Крупа на Уни** – На подручју општине се **не налазе рудоносне формације**. Смјештена је на десној страни ријеке Уне и обилује површинским токовима. Земљиште локалне јединице које је повољно за пољопривредну производњу налази се између 200 до 400 m.n.v.. **Пољопривредно земљиште заузима око 67% територије у чијој структури преовладавају оранице са око 57%**. Пољопривредна производња усмјерена је на сточарство и узгој воћа и поврћа. Стопа обрадивости земљишта је 0,75 ha, што је значајно изнад републичког нивоа. **Шуме заузимају површину од 38,8% територије и један су од значајних привредних ресурса**.

**Купрес** – Минералне сировине као природни ресурс *нису евидентирани* на подручју локалне јединице. Не располаже са значајним водотоцима, што је последица кршког рељефа. Пољопривредне површине заузимају 22,9% територије гдје доминирају пашњаци и ливаде на надморској висини од 800 до 1.500 m.n.v. **Пољопривредно земљиште погодно је за развој сточарства**. Земљиште које се тренутно обрађује на подручју општине има стопу обрадивости значајно изнад републичког нивоа која износи 0,56 ha. **Располаже значајним шумским фондом, које покрива 60,1% територије**.

**Ново Горажде** – Анализом рудоносних формација на подручју ове општине, утврђена су налазишта минералних сировина у виду **техничког и архитектонско-грађевинског камена (кречњак)**, **црни метали (пирит)**, **обојени метали (кварцна-атимонска руда) и неметаличке минералне сировине (графити и графитни шкриљци)**. **Располаже са**



**воденим богатствима**, а главни водоток ове јединице је ријека Дрина. Преовладава простор од 700 до 1.500 m.n.v., са изузетком равничарског дијела уз Дрину. **Пољопривредно земљиште заузима површину од 25,3%**, од укупних пољоприврних површина **воћњаци заузимају површину од 37,1% и ливаде од 32,5%**. Стопа обрадивости земљишта општине је 0,05 ha, што је значајно испод републичког нивоа. **Покривеност шумом и шумским земљиштем износи 50,1%**. **Цјелокупни шумски фонд који је у државном власништву, налази се под минама заосталим из протеклог рата, што представља препреку активном газдовању предметним шумама.** Из тога разлога изостаје планирање етата као и осталих активности све до момента деминирања ових простора. Ново Горажде располаже задовољавајућом залихом дрвне масе у високим шумама са природном обновом, што указује на потенцијал ових станишта, али и велики удио изданаčkih и високих деградираних шума (51%) у укупном шумском фонду.

**Осмаци** – На подручју локалне јединице се не налазе **минерални ресурси**, осим експлоатације питке воде. Осмаци захватају предео између 200 до 400 m.n.v., које је повољно за пољопривредну производњу. Карактеришу га равничарски предјели. **Пољопривредне површине изnose 36,5% од укупне површине, са удјелом ораница и воћњака од 91%.** Стопа обрадивости земљишта је 1,15 ha, што указује на значајну пољопривредну активност. **Покривеност шумом и шумским земљиштем износи 46,10%**, што је сврстава у ред добро шумовитих. „Сјеча шуме, односно њена прекомјерна експлоатација, са аспекта локалне заједнице није адекватна, а као последица тога јавља се ерозија земљишта, нарушавање природне равнотеже и биодиверзитета, односно угрожавање опстанка појединих животињских врста“ (Стратегија развоја општине Осмаци 2011–2021, 2011; 45).

**Оштра Лука** – На подручју локалне јединице **нису евидентирани минерални ресурси.** Подручје цијеле општине **обилује површинским токовима** различитог интензитета од којих се највише истичу ријека Сана и врело и ток ријеке Козице. Предео који је повољан за пољопривредну производњу смјештен је између 200 до 400 m.n.v.. **Пољопривредно земљиште заузима површину од 31,6% укупне површине гдје преовладава зона ораница и пашњака.** Стопа обрадивости земљишта је 1,26 ha, што указује на значајну пољопривредну активност становништва. **Покривеност шумом и шумским земљиштем износи 53,8%.** Распоред шума и шумског земљишта у добром дијелу је утицао и на територијалну организацију јединице, која свој привредни развој базира на шумарству. Економски вриједне шуме (високе шуме са природном обновом) заузимају површину 51,2%, а са друге стране економски мање вриједни узгојни облици шума (високе деградирание и изданаčke шуме) 41,4%, представљају значајан проблем и потребна је њихова реконструкција у високе економске шуме.

**Пелагићево** – На подручју општине пронађено је неколико лежишта и појава минералних сировина у **виду техничког и архитектонско-грађевинског камена (кречњак).** Простор ове локалне јединице је перспективан за даља **нафтно-геолошка истраживања.** Одликује се доста комплексним геолошким приликама, које се огледају у хидрогеолошким карактеристикама у виду издани вода као вриједног природног богатства. Земљиште које је погодно за пољопривредну производњу налази се од 200 до 400 m.n.v.. **Пољопривредно земљиште заузима површину од 81,1% укупне територије, од тога оранице су заступљене у 91,8%.** Стопа обрадивости земљишта износи 1,60 ha, што указује на значајну пољопривредну активност становништва. **Покривеност шумом и шумским земљиштем износи 16,9%, што према категоризацији шумског фонда нема већи економски значај.**

**Петровац** – **Минералне сировине** као природни ресурс **нису евидентирани** на подручју локалне јединице. Геоморфолошке карактеристике као последицу имају **безводност површинских токова општине.** Припада Динарском планинском масиву са доминантном

карстном грађом, тако да обилује са ресурсом подземних вода. Подручје општине налази се изнад 600 па до 1.500 m.n.v., односно, препознатљиво је по брдско-планинском терену који је погодан за развој **сточарства и воћарства**. Пољопривреда је производно ограничена квалитетом и квантитетом постојећег пољопривредног земљишта. **Поред оскудице пољопривредног земљишта (заузима површину од 7,3% са малим учешћем обрадивих површина), већина земљишта је природно неплодна са уситњеним посједима за већу организовану пољопривредну производњу.** Стопа обрадивости пољопривредног земљишта је ниска (0,10 ha). **Шумовитост захвата преко 86,6% од укупне територије.** Распоред шума и шумског земљишта у добром дијелу утицао је и на територијалну организацију општине која свој привредни развој базира на шумарству.

**Петрово – Ова локална јединица обилује минералним ресурсима и као таква представља њен значајан потенцијал.** Минерални ресурси су у виду **неметалуршких сировина (магнезит, хромит), азбест (хризотил), керамичко стакларских сировина (талк), ватросталне, керамичке и цигларске глине, кварцног пијеска, техничког грађевинског камена, шљунка и пијеска те посједује геотермални потенцијали.** Располаже са површинским токовима на задовољавајућем нивоу, а највећи значај има ријека Спреча која је притока ријеке Босне. Петрово се налази на подручју између 200 до 400 m.n.v, које је повољно за пољопривредну производњу. **Пољопривредно земљиште заузима 25% од укупне територије општине. Обрадиве пољопривредне површине заузимају око 92,2%, (оранице, окућнице, ливаде, воћњаци) а највише су заступљене оранице са 69,2%.** Стопа обрадивости земљишта општине је знатно испод републичког нивоа и износи 0,24 ha. **Покривеност шумом и шумским земљиштем износи 59,6%, а највећи дио покривају високе шуме са природном обновом 66,4%.** Петрово има проблем са минираним површинама које заузимају 5,85% шумског земљишта, и то свакако представља значајну препреку потпуно одрживом газдовању овим природним ресурсом.

**Рибник –** Анализом рудоносних формација на подручју општине Рибник, утврђена су налазишта минералних ресурса у виду **техничког и архитектонско-грађевинског камена (кречњак) и лаких метала (боксит (бијели, црвени), магнезијум).** Обилује површинским токовима ријека Сане, Рибника, Растоке и Баџице. Подручје јединице локалне самоуправе налази се изнад 600 па до 1.500 m.n.v.. Препознатљива је по брдско-планинском терену. **Удио пољопривредних површина у односу на укупну површину територије износи 27,92%.** Рибник као такав има стопу земљишта које се обрађује знатно испод републичког нивоа а која износи 0,18 ha. У структури пољопривредног земљишта **највише су заступљене ливаде и пашњаци (81,6%).** Пољопривредно земљиште је погодно за развој сточарства и воћарства. **Удио шума и шумског земљишта износи 59,4%, а највећи дио је покривен високим шумама са природном обновом (63,6%).** Распоред шума и шумског земљишта у добром дијелу утицао је и на територијалну организацију општине која свој привредни развој базира на шумарству.

**Трново –** Анализом рудоносних формација на подручју општине, утврђена су налазишта **неметаличких сировина (доломит, кречњак, дијабаз).** Располаже са **воденим богатствима,** а највећи значај има ријека Жељезница. **Ливаде и пашњаци преовладавају у укупној структури пољопривредног земљишта (83%).** Пољопривредно земљиште је лошег квалитета (7–8 бонитетна класа) и укупно заузима 7% од укупне територије општине Трново. Стопа обрадивости земљишта општине знатно је испод републичког нивоа и износи 0,05 ha. **Удио шума и шумског земљишта износи око 72%,** самим тим представља значајан природни ресурс локалне јединице.

## VI.2. Становништво и демографски процеси као фактор просторно-функционалног развоја новоформираних јединица локалне самоуправе

Просторно-демографски процеси играће значајну улогу у будућој територијалној структури и организацији новоформираних локалних јединица, у којима долази до смањивања броја становника и континуираног пада природног прираштаја. Анализа годишњих стопа раста становништва и података релативног учешћа појединих старосних група у укупном становништву упућује на испреплетеност природног кретања становништва, процеса депопулације као и поцеса старења становништва. Неповољни трендови у старосном саставу новоформираних јединица утичу не само на биолошки развој и нормалну репродукцију, већ и на свеукупни друштвени развој. Процес интензивирања старења становништва има бројне негативне импликације на регионални развој, демографска, економска, социјална и политичка кретања, као и на укупни капацитет једне државе. Стопе природног прираштаја су негативне и указује на поремећаје у виталним структурама са низом негативних посљедица. Миграциони салдо у свим јединицама је негативан.

**Берковићи** – Општина Берковићи у 2018. години имала је 1.927 становника. Број становника биљежи **константан пад** од посљедњег пописа 2013. по стопи од -10,47%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост становништва<sup>311</sup> (45,59) и индекс старења<sup>312</sup> (151,05%) су изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -3,5%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености јединице је ниска 7,70 ст/км<sup>2</sup>. Поред ниске густине насељености располаже са насељима пустинског карактера (11,76% насеља броји испод 10 становника).

**Вукосавље** – Општина Вукосавље имала је 4.331 становника у 2018. години. Евидентиран је **константан пад** становништва од посљедњег пописа 2013. по стопи од -1,3%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост је испод републичке 42,64, а по индексу старења је испод републичког нивоа 133,81%. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -4,02%. Миграциони салдо је такође негативан. Густина насељености локалне јединице је 45,59 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

**Доњи Жабар** – Број становника општине Доњи Жабар износио је 3.385 (у 2018.). Забиљежен је **константан пад броја становништва** од посљедњег пописа 2013. по стопи од -12,56%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост (46,8) и индекс старења (209,96%) су значајно изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -8,27%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености јединице је 72,02 ст/км<sup>2</sup>. Не располаже празним простором тј. нема насеља која броје испод 10 становника.

**Источни Дрвар** – Ова општина од посљедњег пописа 2013. биљежи **константан пад становништва** по стопи од -28,17%. Источни Дрвар је локална јединица са **најмањим бројем становника** у Републици Српској, а у 2018. години регистровано их је 65. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост је

<sup>311</sup> Просјечна старост у Републици Српској износи 42,94 године, а индекс старења је 148,12, подаци се односе на 2018. годину.

<sup>312</sup> Индекс старења јест постотни удио особа старих 60 и више година у односу на број особа старих 0–19 година. Индекс већи од 40% казује да је становништво одређеног подручја зашло у процес старења. Индекс старења у европским земљама је 125,8%.

испод републичке 42,55, а по индексу старења је екстремно изнад републичког нивоа 433,33%. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -10,70%. Што се тиче миграционог салда он је такође негативан. Густина насељености општине Источни Дрвар је најнижа у Републици износи 0,87 ст/км<sup>2</sup>. Нема насеља која броје испод 10 становника, с обзиром на то да се локална јединица састоји само од три насељена мјеста.

**Источни Мостар** – Општина Источни Мостар **биљежи константан пад броја становника** од посљедњег пописа 2013. по стопи од -8,03%. Број становника у 2018. години износио је 243. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост (46,15) и индекс старења (159,57%) су значајно изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -3,42%. Миграциони салдо ове општине је негативан. Густина насељености је 2,86 ст/км<sup>2</sup>, док је постотак насеља која броје испод 10 становника 33,33%.

**Источна Илица** – Општина биљежи **лагани пад броја становника** од посљедњег пописа 2013. по стопи од -2,45%. У 2018. години број становника био је 14.237. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост (43,22) и индекс старења (159,72%) су изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -4,82%. Миграциони салдо је такође негативан. Спада у групу урбаних локалних јединица са густином насељености од 189,93 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

**Источно Ново Сарајево** – Општина која биљежи **повећање становништва** по стопи од 18,28% у односу на посљедњи попис, а у 2018. години регистровано је 11.540 становника. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Све наведено за резултат има повољнију просјечну старосну структури (41,33) и индекс старења (130,75%) у односу на Републику. **Просјечна стопа природног прираштаја је позитивна, 0,9%**. Миграциони салдо је позитиван. Спада у групу урбаних локалних јединица са густином насељености од 164,86 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

**Источни Стари Град** – У 2018. години општина је имала 1.059 становника. Од посљедњег пописа 2013. године евидентиран је **пад броја становника** по стопи од -11,40%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 47,84 година а индекс старења 270,97%, те су оба параметра значајно изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је -12,64%**. Миграциони салдо ове општине је негативан. Густина насељености локалне јединице је 12,03 ст/км<sup>2</sup> и у свом саставу има 33,33% насеља која броје испод 10 становника.

**Језеро** – Општина припада групи патуљастих ЈЛС тј. броји испод 1.000 становника. У 2018. години процијењени број износио је 996 становника, с тим да **биљежи пад** од посљедњег пописа по стопи од -8%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Општина Језеро има нешто повољнију просјечну старосну структури (42,78) и индекс старења (146,82%) у односу на Републику. **Просјечна стопа природног прираштаја је -4,42%**. Миграциони салдо је негативан. Поред ниске густине насељености (17,79 ст/км<sup>2</sup>) локална јединица у свом саставу има 20% насеља која броје испод 10 становника.

**Крупа на Уни** – Општина је у 2018. години имала 1,421 становника. Поред мале популационе базе биљежи и **константан пад становништва** по стопи од -16,08% (у односу на посљедњи попис). Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења** из чега произилази да је просјечна старост изнад републичке 46,83, док је по индексу старења значајно изнад републичког нивоа 213,64%. **Просјечна стопа природног**

**прираштаја је негативна** и износи -19,16%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености јединице је 27,35 ст/км<sup>2</sup>, а 18,18% насеља има испод 10 становника.

**Купрес** – Општина која припада групи патуљастих ЈЛС. Број регистрованих становника у 2018. години је 274. Поред мале популационе базе биљежи и **константан пад становништва** по стопи од -15,42% (у односу на посљедњи попис 2013.) Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 58,31 година а индекс старења 677,27%, оба параметра у овој општини су екстремно изнад републичког нивоа. Просјечна стопа природног прираштаја је негативна и износи -1,93%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености јединице је ниска и износи 6,09 ст/км<sup>2</sup>. Нема насеља која броје испод 10 становника, с обзиром на то да се локална јединица састоји од три насељена мјеста.

**Ново Горажде** – Општина је према процјени у 2018. години имала 2.555 становника, те истовремено биљежи **константан пад становништва** од посљедњег пописа 2013. по стопи од -23,24%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**, а просјечна старост износи 47,75 година и с тога је индекс старења 303,42%. Оба параметра су значајно изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна и износи -6,51%**. Миграциони салдо је негативан. Ова локална јединица има густину насељености од 22,4 ст/км<sup>2</sup>. Поред ниске густине насељености, 31,91% насеља имају пустињски карактер (насеља која броје испод 10 становника).

**Осмаци** – Општина од посљедњег пописа 2013. биљежи **константан пад становника** по стопи од -5,09%. Број становника у 2018. години износио је 5.464, а старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Има нешто повољнију просјечну старосну структури (42,21) и индекс старења (141,67%) у односу на републички ниво. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна и износи -3,77%**. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености локалне јединице је 70,06 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

**Оштра Лука** – према процјенама у 2018. години општина је имала 2.302 становника. Од посљедњег пописа 2013. биљежи **константан пад броја становника** по стопи од -27,44%, а старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 44,7 година, а индекс старења 163,33%, те су оба параметра изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -13,38%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености јединице је 12,11 ст/км<sup>2</sup> и у свом саставу има 9,09% насеља која броје испод 10 становника.

**Пелагићево** – Општина је имала 3.963 становника у 2018. години. У односу на посљедњи попис евидентиран је **константан пад становништва** по стопи од -15,40%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 50,96 година а индекс старења 353,38%. Ова параметра су екстремно изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -13,55%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености локалне јединице је 33,75 ст/км<sup>2</sup> и има 9,09% насеља која броје испод 10 становника.

**Петровац** – Општина припада групи патуљастих ЈЛС, према процјени из 2018. године имала је 516 становника. Значајно за ову локалну јединицу је што се константно повећава број становника од посљедњег пописа (2013.) по стопи од 60,71%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 47,31 година, а индекс старења 222,22%, оба параметра су изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -12,84%. Када говоримо о

миграционом салду ове општине, он је негативан. Припада јединицама које су ријетко насељене са густином насељености од 2,80 ст/км<sup>2</sup>. Поред тога, од три насељена мјеста у њеном саставу два насеља имају испод 10 становника. Становништво насељава централно насеље, Дринић.

**Петрово** – Општина од последњег пописа 2013. биљежи **константан пад становника** по стопи од -11,68%. Према процјени из 2018. године број становника се креће око 5.921. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 45,94 година а индекс старења 203,40%, и оба параметра су изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -10%. Миграциони салдо је негативан. Густина насељености локалне јединице је 42,13 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

**Рибник** – Општина је имала 5.338 становника у 2018. години. У односу на последњи попис евидентиран је **константан пад становништва** по стопи од -14,36%. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост (46,45) и индекс старења (202,37) општине Рибник су изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -12,74%. Негативан миграциони салдо је карактеристичан и за ову општину. Густина насељености општине је 19,83 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

**Трново** – Општина која биљежи **благо повећање броја становника** од последњег пописа 2013. по стопи од 1,59%. Према процјени из 2018. године имала је 2.000 становника. Старосна структура становништва указује **на процес интензивирања старења**. Просјечна старост износи 48,61 година, а индекс старења 337,39%. Оба параметра су екстремно изнад републичког нивоа. **Просјечна стопа природног прираштаја је негативна** и износи -7,48%, а миграциони салдо општине Трново је негативан. Густина насељености локалне јединице је 87,36 ст/км<sup>2</sup> и нема насеља која броје испод 10 становника.

### **VI.3. Социјално-друштвени елементи као фактор просторно-функционалног развоја новоформираних јединица локалне самоуправе**

„Јавне услуге на локалном нивоу представљају јасну процјену рада одређене локалне самоуправе у практичном смислу јер се рефлектују према корисницима услуга, тј. Грађанима“ (Цвијовић, М., 2013; 410) Управо због тога њихов значај за ЈЛС је велики. Парадигма модерне локалне управе, поред спровођења закона и прописа, заснива се и у пружању квалитетних јавних услуга грађанима. Већи број новоформираних јединица на својој територији немају објекте културе. Источно Ново Сарајево је једино које има Јавну установу Културни центар у којој се одвијају позоришне представе и у чијем саставу се налази биоскоп. Културни центар у Рибнику нема просторије у којима обавља своју дјелатност те се њихове активности у вези са организацијом манифестација одвијају на отвореном простору. Новоформиране ЈЛС које имају **народну библиотеку су: Берковићи, Источни Стари Град, Ново Горажде, Петрово и Рибник**. У Источном Новом Сарајеву је смјештена Матична библиотека. Међутим, остале новоформиране јединице располажу са библиотекама школског типа, које су на услузи становништву општине, уз недовољан књижни фонд који би задовољио потребе читалачке публике свих старосних доби становништва. Поред тога Источни Дрвар, Источни Мостар и Купрес немају на својој територији библиотеку. Новоформиране јединице које на својој територији **немају спортске дворане** са којима управљају су: **Источни Дрвар, Источни Мостар, Источни Стари Град, Језеро, Крупа на Уни, Петровац, Петрово, Купрес, Осмаци и Вукосавље**. Осим тога

Источни Дрвар, Источни Мостар, Источни Стари Град и Купрес немају на располагању нити један спортски објекат/игралиште

**Берковићи** – На подручју локалне јединице налази се административни центар, чији административни капацитет није на задовољавајућем нивоу<sup>313</sup>. Берковићи имају цјеловиту територију. Примарна здравствена заштита пружа се у Дому здравља. Одрдинирају два тима породичне медицине са недовољним бројем регистрованих грађана. Према закону о оснивању Дома здравља нису испуњени ни минимални услови за постојање овакве установе. Основно образовање спроводи се у четири школе, а од тога једна је централна (деветогодишња), а три су петогодишње. У односу на укупан број ђака (199), централна основна школа не испуњава основне услове за њеним постојањем у том статусу. Поред тога, биљежи пад броја ђака у протеклих пет година по стопи од -3%<sup>314</sup>. Предшколско образовање и васпитање одвија се у једној предшколској установи са 32 дјеце. Институције и објекти културе нису изграђени, осим народне библиотеке. Поштански саобраћај се одвија на подручју локалне јединице.

**Вукосавље** – На подручју општине налазе се просторије за одвијање административне дјелатности, чији је капацитет на задовољавајућем нивоу. Територија на којој се спроводи локална самоуправа је цјеловита. Вукосавље има модерно опремљену амбуланту са једним тимом породичне медицине. Поред тога, пацијенти здравствену заштиту добијају и у Дому здравља Модрича. Основно образовање одвија се у три основне школе (једна централна и двије подручне), од којих је само централна деветогодишња школа. Биљежи пад броја ђака у протеклих пет година по стопи од -1%. Вукосавље не располаже са довољним бројем ђака за несметано одвијање и функционисање централне школе у складу са законом. Нису регистроване предшколске установе. Институције и објекти културе нису изграђени. Општина има библиотеку школског типа која је на услузи цјелокупном становништву, уз недовољан књижни фонд за задовољавање шире читалачке популације. Поштански саобраћај се несметано одвија.

**Доњи Жабар** – Административне дјелатности одвијају се у општинском центру Доњи Жабар чији капацитет није на задовољавајућем ниову. Територија на којој се спроводи локална самоуправа је цјеловита. Примарна здравствена заштита пружа се у амбуланти у којој ординира један тим породичне медицине. Доњи Жабар располаже са једном централном и двије подручне школе. Тренутни број ђака не испуњава минимум који је потребан како би централна школа могла да организује деветоразредну школу по два одјељења и по минимум 18 ученика. Поред тога биљежи пад броја ђака у протеклих пет година по стопи од -1,5%. На подручју локалне јединице нема предшколских уснова. Општина не располаже са институцијама за културу, осим библиотеке школског типа. У локалној јединици се одвија поштански саобраћај.

**Источни Дрвар** – Административни и управни центар локалне јединице је у трошном и неадекватном стању. Административни капацитет општине није на задовољавајућем ниову. Генерално стање јавних служби је незадовољавајуће. Источни Дрвар има цјеловиту територију. На подручју јединице налази се Дом здравља са једним тимом породичне медицине и недовољним бројем регистрованих грађана. Основно и предшколско образовање и васпитање се не одвија. Разлог томе је недостатак дјеце. Институције за културу и библиотека нису организовани у општини. Поштански објекат није изграђен.

<sup>313</sup>Анализа административних капацитета јединица локалне самоуправе рађена је на основу Ревизорских извјештаја Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, просторних планова, стратегија развоја и ауторових запажања при теренском обилажењу јединица.

<sup>314</sup>Период анализе је шест година, од школске 2013/2014. до 2018/2019.године.



**Источни Мостар** – На подручју локалне јединице не налазе се просторије општинског-административног центра и у ту сврху користи се општински центар Невесиња. Нема заокружену цјеловиту територију на којој се спроводи локална самоуправа, већ се састоји од три насељена мјеста која нису међусобно повезана. Примарна здравствена заштита одвија се у згради амбуланте у коју долазе здравствени радници из Јавне установе Дом здравља Невесиње. Здравствене услуге пружају се становништву општине 1–2 пута седмично што је одговарајуће према броју становника, али је непримјерено једној ЈЛС. У Источном Мостару не постоји основна школа и предшколска установа. Институције и објекти културе нису изграђени и нема библиотеку. Поштански објекат није изграђен.

**Источна Илица** – Административне дјелатности спровode се у општинском центру и на задовољавајућем су нивоу. Територија општине је цјеловита. Здравствену заштиту из примарне, секундарне и терцијарне области обезбјеђују здравствене установе из јавног и приватног сектора. У општини Источна Илица смјештена је Болница Источно Сарајево која је носилац терцијарног нивоа здравствене заштите за комплетно подручје града Источно Сарајево (Званични портал општине Источна Илица, 2019). Основно образовање организовано је у три школе са задовољавајућим бројем ђака. **Притом, то су школе које биљеже пораст броја ученика у посматраном периоду, по стопи од 1,33%.** Предшколско васпитање и образовање одвија се у три институције које похађа 182 дјетета. Нема институција за културу које су под локалном управом, али имају регистрована удружења која се баве културом и културним наслеђем: Српско културно-умјетничко друштво *Бошко Вујадин*, Српско културно-умјетничко друштво Војковићи и *Форум-театар* сцена за дјецу (Званични портал општине Источна Илица, 2019). Библиотеке су школског типа, али на услузи становништву општине, уз недовољан књижни фонд за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. Поштански саобраћај се одвија на подручју локалне јединице.

**Источно Ново Сарајево** – Унутар општинског центра Источног Новог Сарајева организоване су службе које спровode административне дјелатности које су на задовољавајућем нивоу. Локална самоуправа организована је на цјеловитој територији. Јавна здравствена установа Дом здравља *Источно Сарајево* проводи примарну и специјалистичко консултативну здравствену заштиту. Општина има двије основне школе, са задовољавајућим бројем ђака за функционисање деветоразредних школа по два одјељења. **Поред тога број ђака биљежи константно повећање, по стопи од 1,24%.** Предшколско васпитање и образовање организовано је у три институције. На подручју локалне јединице носиоци културе и умјетности су Културни центар Источно Ново Сарајево, Матична библиотека Источно Сарајево и градска галерија. Источно Ново Сарајево је једина новоформирана локална јединица која има Јавну установу *Културни центар*, у којој се одвијају позоришне представе и у чијем саставу се налази биоскоп. Постоји поштански објекат и спроводи се поштански саобраћај.

**Источни Стари Град** – Унутар просторија општинског центра Источног Старог Града обављају се административне дјелатности које нису на задовољавајућем нивоу. Има цјеловиту територију. Примарна здравствена заштита пружа се у амбуланти у којој ординира један тим породичне медицине са недовољним бројем регистрованих грађана. Основно образовање обухвата 21 ђака који похађају једну петоодишњу школу (мјешовито одјељење). Поред тога биљежи пад броја ђака по стопи од -2,1%. На подручју локалне јединице нема предшколских установа. Институције и објекти за културу нису изграђени. Посједује народну библиотеку. Одвија се поштански саобраћај.

**Језеро** – У општинском центру Језера проводе се административне дјелатности, али њихов капацитет није на задовољавајућем нивоу. Територија локалне јединице је цијеловита. Према подацима Фонда здравственог осигурања Републике Српске у Језеру не постоји нити један тим породичне медицине. Примарна здравствена заштита пружа се у Дому здравља Мркоњић Град. Располаже са једном централном школом. Број ученика се у посматраном периоду смањује по стопи од -2,38%. Тренутни број ученика не испуњава минимални услов како би централна школа могла да организује деветоразредну школу по два одјељења и по минимум 18 ђака. Језеро нема предшколских установа. Не располаже са институцијама за културу. Библиотека је школског типа, која је на услузи становништву, уз недовољан књижни фонд за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. Поштански саобраћај се одвија на подручју локалне јединице.

**Крупа на Уни** – Административне дјелатности обављају се у општинском центру, чији капацитет није на задовољавајућем нивоу. Територија локалне јединице је цијеловита. Примарна здравствена заштита пружа се у ДЗ *Крупа на Уни*. Ординира један тим породичне медицине са недовољним бројем регистрованих грађана. Крупа на Уни располаже са једном деветогодишњом централном школом и четири подручне. Број ђака не испуњава законске норме за несметано одвијање наставе са тенденцијом њиховог смањења по стопи од -3,17%. Предшколско васпитање и образовање се не одвија и нема предшколских установа. Институције и објекти културе нису изграђени. Општина има библиотеку школског типа која је на услузи цијелокупном становништву уз недовољан књижни фонд за задовољавање шире читалачке популације. Поштански саобраћај се одвија на подручју локалне јединице.

**Купрес** – Посједује општински центар, с тим да административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. Територија на којој се спроводи локална самоуправа је цијеловита. Примарна здравствена заштита одвија се у згради амбуланте гдје љекар долази једном до два пута седмично. Поред тога, становништво Купреса здравствену заштиту остварује у ДЗ *Шитово*. Основно образовање спроводи се у једној школи која броји 8 ђака уз константан тренд смањења њиховог броја. Услјед малог броја ученика оправдано је поставити питање економске оправданости постојања тог облика наставе у овој локалној јединици. Предшколско васпитање и образовање се не одвија и нема предшколских установа. Не располаже са институцијама за културу и нема библиотеку. У локалној јединици се одвија поштански саобраћај.

**Ново Горажде** – Административне дјелатности обављају се у општинском центру чији капацитет није на задовољавајућем нивоу. Територија локалне јединице је цијеловита. Примарна здравствена заштита обавља се у Дому здравља гдје ординира један тим породичне медицине са недовољним бројем регистрованих грађана. Ново Горажде има двије основне школе (деветоразредну и петоразредну) са 91 ђаком. Деветоразредна основна школа не испуњава минималне услове за статус централне школе. Поред тога биљежи благи пораст броја ђака у протеклих пет година по стопи од 0,45%. На подручју општине нема предшколских установа. Институције и објекти културе нису изграђени, осим народне библиотеке. Одвија се поштански саобраћај.

**Осмаци** – Просторије за одвијање административне дјелатности смјештене су у општинском центру са капацитетом који није на задовољавајућем нивоу. Територија општине је цијеловита. Здравствена заштита спроводи се путем двије амбуланте. „Љекар опште праксе из Зворника посјећује обје амбуланте пет дана у седмици. У амбулантама се пружа примарна здравствена заштита становништву јединице“ (Стратегија развоја општине Осмаци 2011–2021, 2011; 14), док се у ДЗ *Зворник* остварује виши ниво здравствене заштите. Основно образовање се одвија у једној централној и двије подручне школе (од којих је једна деветогодишња и једна петогодишња). Број ђака се смањује по стопи од -3,79%. Нема

предшколских установа. На подручју општине налази се Дом културе и школска библиотека. Поште Српске имају поштански објекат на територији јединице преко којег је омогућена доступност универзалних и других поштанских услуга.

**Оштра Лука** – Просторије за одвијање административне дјелатности смјештене су у општинском центру са капацитетом који није на задовољавајућем нивоу. Локална јединица има цјеловиту територију. Здравствена заштита пружа се у Дому здравља у којем ординира пет тимова породичне медицине, располаже и са пет теренских амбуланти. Настава за ученике основних школа организује се у три централне школе и четири подручне школе. Централне школе немају довољан број ђака за обављање деветоразредне наставе (у по два одјељења). Број основаца се смањењује по стопи од -5,44%. На подручју јединице нема предшколских установа. Институције за културу нису изграђене, а располаже се са школском библиотеком. Поште Српске имају поштански објекат на територији јединице преко којег је омогућена доступност универзалних и других поштанских услуга.

**Пелагићево** – Општинско-административна управа смјештена је у насељу Пелагићево, а капацитет јој је на задовољавајућем нивоу. Територија локалне јединице је цјеловита. Примарна здравствена заштита пружа се у амбуланти породичне медицине која је у саставу Дома здравља Бијељина гдје ординира један тим породичне медицине. Према броју становника, постоји потреба за још барем једним тимом породичне медицине. Основно образовање одвија се у једној централној основној школи (са недовољним бројем ђака), која у свом саставу има двије подручне школе. Број ђака се смањује у посматраном периоду по стопи од -4,5%. Пелагићево не располаже са предшколским установама. Институције за културу нису изграђене, а располаже са школском библиотеком. Поште Српске имају поштански објекат на територији јединице преко којег је омогућена доступност универзалних и других поштанских услуга.

**Петрово** – Општинско-административна управа смјештена је у насељу Петрово са неколико тијела и одјељења, капацитет јој је на задовољавајућем нивоу. Локална јединица посједује цјеловиту територију. У оквиру Дома здравља *Озрен* обавља се примарна здравствена заштита као и дио секундарне. Услуге болничког лијечења пружају се у Општој болници *Свети апостол Лука* у Добоју. Примарна медицинска заштита за цјелокупно становништво обезбјеђује се преко четири амбуланта породичне медицине, са четири тима породичне медицине. На подручју Петрова постоје двије централне школе, поред тога и четири подручне школе. Број дјецe у школама се смањује по стопи од -1,66%. Према броју ђака у централним школама постоји могућност одвијања наставе у деветогодишњим школама али са по једним одјељењем. Предшколско образовање и васпитање се не одвија. Објекти културе су лоцирани у самом Петрову, као и по мјесним заједницама смјештеним сјеверозападно од општинског центра. Најважнија културна установа је новоизграђени Дом културе, настао на мјесту некадашњег објекта. У објекту су смјештени сљедећи садржаји: народна библиотека, кино сала, интернет клуб, простори за младе и слични садржаји<sup>315</sup>. У локалној јединици се одвија поштански саобраћај.

**Петровац** – Општинско-административна управа смјештена је у насељу Дринић са капацитетом на задовољавајућем нивоу. Општина посједује цјеловиту територију. Примарни ниво здравствене заштите обавља се у Дому здравља *Дринић*. Општина Петровац са 512 становника има регистрованих 2.140<sup>316</sup> грађана на списку примарне здравствене заштите. Основно образовање одвија се у једној централној деветоразредној школи **са стопом повећања дјецe од 0,91%**. Не постоји установа за предшколско васпитање и образовање.

<sup>315</sup>Пројект а.д. (2013). Просторни план општине Петрово 2010–2021. године. Бања Лука.

<sup>316</sup>Највећи дио православног становништва из федералног Петровца се лијечи у општини Петровац.

Институције за културу нису изграђене, а располаже са школском библиотеком. Поште Српске имају поштански објект на територији јединице преко којег је омогућена доступност универзалних и других поштанских услуга.

**Рибник** – Располаже са просторијама за одвијање административне дјелатности која је на задовољавајућем нивоу. Територија локалне јединице је цјеловита. Здравствену заштиту пружа Дом здравља у Горњем Рибнику који обавља услуге примарне здравствене заштите по моделу породичне медицине. У оквиру Дома здравља функционише пет тимова породичне медицине, као и четири теренске амбуланте. Рибник на свом подручју има три централне школе и пет подручних школа са трендом смањења броја ученика по стопи од -4%. С тим да само централна школа у Доњој Превији, према броју ђака, има могућност организовања наставе у деветогодишњој школи али са по једним одјељењем. Не постоји установа за предшколско васпитање и образовање. Културни центар у Рибнику нема просторије у којима обавља своју дјелатност те се њихове активности у вези са организацијом манифестација одржавају на отвореном простору. Посједује народну библиотеку Рибник. У локалној јединици се одвија поштански саобраћај.

**Трново** – Просторије за одвијање административне дјелатности смјештене су у општинском-административном центру у насељеном мјесту Трново. Административни капацитети нису на задовољавајућем нивоу. Нема заокружену цјеловиту територију, већ два физички одвојена дијела између којих се налази општина Трново која припада Федерацији Босне и Херцеговине. Дом здравља *Трново* пружа услуге примарне здравствене заштите, а поред тога има и амбуланту у другом дијелу општине са недовољним бројем регистрованих грађана. Поред централне основне школе постоји и петоразредна подручна школа у Кијеву. Број ђака биљежи пад по стопи од -1,71%. Не постоји установа за предшколско васпитање и образовање. Установа и организација која дјелује на пољу културе је Центар за културу *Трново*, као и народна библиотека. У локалној јединици се одвија поштански саобраћај.

**Питање неиспуњавања друштвено-социјалних критеријума се доводи у директну везу са величином популације.** Наиме, мали број становника повлачи за собом и економску оправданост оснивања и даљег опстанка школа, амбуланти, пошта и других институција које живот становника одређене ЈЛС чине нормалним. **Пристап реформи који би понудио боље рјешење огледа се најприје у дефинисању надлежности локалне самоуправе (њихове способности и потенцијала) па тек онда на дефинисању територије и начина финансирања локалних власти.**

Табела 25. Преглед социјално-друштвених критеријума у новоформираним јединицама локалне самоуправе

ЈЛС	Административни центар	Цјеловитост територије	Бр. становника*	Дом здравља / амбуланта пор. мед.	Бр. рег. грађана	Бр. тимова пор. медицине	Број љекара у оквиру ПМ	Број школа	Број ђака у ОШ		Разлика 2014/15 и 2018/19	Предшколска установа	Пошта	Библиотека
									2014/15	2018/19				
Берковићи	•	•	1.927	ДЗ	2.000	2	2	4 (3+1)	247	199	-48	•	•	•
Вукосавље	•	•	4.331	А	1.300	1	1	3 (2+1)	321	287	-34		•	•
Доњи Жабар	•	•	3.385	А	1.570	1	1	3 (2+1)	245	211	-34		•	•
Истони Дрвар	•	•	65	ДЗ	529	1	1	0	0	0	0			
Источна Илиџа*	•	•	14.292	ДЗ	13.770			3	1.307	1.414	107	•	•	•
Источни Мостар			243	-	0	0	0	0	0	0	0			
Источно Ново Сарајево*	•	•	11.540	ДЗ	10.030	13	13	2	930	1031	101	•	•	•
Источни Стари Град*	•	•	1.059	А	882	1	1	2 (П)	22	21	-1		•	•
Језеро	•	•	980	А	1.341	1	1	1	101	93	-8		•	•
Крупа на Уни	•	•	1.421	ДЗ	1.370	1	1	5 (4+1)	103	93	-10		•	•
Купрес*	•	•	268	А	0	0	0	1 (П)	10	8	-2		•	
Ново Горажде*	•	•	2.555	А	1.663	1	1	2 (1+1)	93	91	-2		•	•
Осмаџи	•	•	5.380	А	2.551	1	1	3 (1+2)	284	212	-72		•	•
Оштра Лука	•	•	2.302	ДЗ	5.705	5	5	7 (4+3)	306	212	-94		•	•
Пелагићево	•	•	4.046	А	2.224	2	2	3 (2+1)	316	249	-67		•	•
Петровац	•	•	516	ДЗ	2.140	2	2	1	90	88	-2		•	•
Петрово**	•	•	5.921	ДЗ/ЗА	7.749	4	4	6 (3+3)	434	410	-24		•	•
Рибник	•	•	5.388	ДЗ/2 А	5.390	5	5	8 (4+4)	491	409	-82		•	•
Трново	•		2.000	ДЗ/1 А	1.098	1	2	2 (1+1)	74	67	-17		•	•

Извор: Статистички завод Републике Српске, ЗУ СЦ "Кућа здравља" Бијељина - Амбуланта Вукосавље (2018), ЈЗУ Дом здравља „Др Душан Марчета“ (2018), ЈЗУ Дом здравља „Дринић“ (2018), ЈЗУ Дом здравља „Рибник“ (2018), ЈЗУ Дом здравља Бијељина (2018), ЈЗУ Дом здравља Берковићи (2018), ЈЗУ Дом здравља Крупа на Уни (2018), \* Фонд здравственог осигурања Републике Српске (2012)\*\* Просторни план општине Петрово, (2013). Петогодишње школе са мјешовитим одјељењима; Број школа: Адресар основних школа у Републици Српској, Републички педагошки завод Републике Српске. 2018.

## VI.4. Комунална опремљеност као фактор просторно-функционалног развоја у новоформираним јединицама локалне самоуправе

Основни задатак новоформираних јединица јесте задовољавање заједничких и појединачних (посебних) интереса њихових грађана, што подразумева адекватну комуналну опремљеност. Доступност и квалитет комуналних услуга уско је повезана са популационом базом корисника. Спектар комуналних дјелатности је широк, а за потребе рада извршена је анализа стања у снабдијевању електричном енергијом и водом, опремљеност канализационом мрежом и прикупљање и управљање комуналним отпадом.<sup>317</sup>

**Берковићи – Напајање електричном енергијом постојећих потрошача на подручју локалне јединице је на задовољавајућем нивоу.** Поред тога, потребно је радити на побољшању даљње реконструкције и изградње нисконапонске мреже (НН) у складу са ширењем насеља. Неопходно је обезбиједити довољну сигурност у испоруци електричне енергије потрошачима. Становништво општине се **снабдијева водом са локалних водоводних система.** Садашње водоснабдијевање насеља Берковићи и осталих насеља по ободу Дабарског поља је квалитетно ријешено. Главни систем водоснабдијевања локалног становништа је у надлежности Јавног предузећа Водовод д.о.о. Берковићи.<sup>318</sup> **Јавна канализациона мрежа још увијек није изграђена.** Диспозиција употребљених вода из домаћинства и индустрије врши се у индивидуалне септичке јаме или испушта у оближње водотоке без претходног пречишћавања. **Инфраструктура за сакупљање, одвођење и диспозицију фекалних и кишних вода је оцијењена као недовољна** за постојећи степен изграђености насеља. Прикупљање комуналног отпада у свим руралним срединама на подручју локалне јединице<sup>319</sup> покрива само уже градско језгро Берковића, Ново насеље и дио Блаца (укупно 120 корисника). Рурална подручја нису покривена редовним активностима прикупљања отпада и честа последица таквог стања су појаве локалних дивљих депонија, које значајно угрожавају животну средину и здравље становништва. Према приједлогу реализације заједничких депонија по регијама Берковићи би припадали трансфер станици Невесиње и регионалној депонији Гацко.

**Вукосавље – Стање напајања електричном енергијом постојећих потрошача општине Вукосавље је на задовољавајућем нивоу.** Потребно је радити на побољшању даљње реконструкције и изградње НН мреже у складу са ширењем насеља, односно обезбиједити довољну сигурност у испоруци електричне енергије потрошачима. **Већи дио локалне јединице има задовољавајућу водоводну мрежу,** док пет насељених мјеста нема организовано водоснабдијевање (коришћење индивидуалних бунара и локалних извора). **Канализациона мрежа није адекватно ријешена.** Систем одлагања отпадних вода одвија се путем индивидуалних септичких јама или мањих издвојених канализационих система који се у већини случајева упуштају у оближње водотоке без претходног пречишћавања. Овакав начин одлагања отпадних вода се негативно одражава на квалитет површинских и подземних

<sup>317</sup> Анализа стања у снабдијевању електричном енергијом и водом, као и опремљеност канализационом мрежом рађена је на основу података из просторних планова, стратегија развоја и података добијених од стране новоформираних јединица. Прикупљање и управљање комуналним отпадом анализирано је на основу података добијених од стране новоформираних јединица и коришћењем монографије *Управљање отпадом у Републици Српској: Анализа постојећег стања са посебним освртом на комунална предузећа* (2013) и *Републичког плана управљања отпадом у Републици Српској*, 2019.

<sup>318</sup> Осим скупљања, пречишћавања и дистрибуције воде, додатне дјелатности овог предузећа су и прикупљање и обрада осталог отпада, одвоз смећа, пружање услуга – изнајмљивање машина са руковаоцем, одржавање водоводног система.

<sup>319</sup> ЈП Водовод Берковићи два пута седмично врши услуге одвоза отпада. Општина/надлежно комунално предузеће не располаже са постројењем за прераду/рециклажу комуналног отпада већ се исти спаљује и затрпава.

вода.<sup>320</sup> **Степен развоја система управљања отпадом<sup>321</sup> није задовољавајући.** Управљање и одлагање комуналног чврстог отпада спроводи се путем радњи везаних за сакупљање, транспортовање и одлагање отпада које је на подручју Вукосавља неопходно осавременили и проширити како би се испоштовали основни постулати одрживог развоја система. Постојећа депонија не задовољава основне услове уређења<sup>322</sup> услед чега је неопходно извршити адаптацију на основу принципа савременог санитарног депоновања до коначне санације. Регионална санитарна депонија на коју ће се одлагати комунални отпад са подручја Вукосавља је планирана на подручју града Добој (Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године, 2017).

**Доњи Жабар – Напајање електричном енергијом постојећих потрошача општине је на задовољавајућем нивоу.** Потребно је радити на побољшању даљње реконструкције и изградње НН мреже у складу са ширењем насеља, како би се обезбиједила сигурност у испоруци електричне енергије потрошачима. **„Не посједује водовод за снабдијевање становништва квалитетном пијаћом водом.** Домаћинства се снабдијевају водом са сопствених бунара и изворишта, а на неколико локација постоје артерски бунари. Планирана је етапна изградња водоводне мреже“ (Стратегија локалног одрживог развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020 година, 2010; 9). **Нема ријешено питање канализационе мреже** које се испуштају у канале, јаркове или септике који су углавном изграђени без поштовања прописаних стандарда (Стратегија локалног одрживог развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020 година, 2010). Овакво стање може довести до загађења животне средине. У Доњем Жабару **не постоји фекална канализациона мрежа**, а изградња канализационе мреже је у врху приоритета у будућем периоду (Стратегија локалног одрживог развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020 година, 2010). Локална јединица **не располаже са депонијом за одлагање чврстог санитарног отпада.** Проблем одвоза и депоновања отпада рјешен је дистрибуцијом на локалитете ван општине. Према приједлогу Стратегије о реализацији заједничких депонија по регијама Доњи Жабар би припао трансфер станици Модрича и регионалној депонији Добој.

**Источни Дрвар – Потрошачи на подручју локалне јединице напајају се електричном енергијом на задовољавајућем нивоу.** У складу са ширењем насеља и потребама потрошача спроводити даљњу реконструкцију и изградњу НН мреже, односно обезбиједити довољну сигурност у испоруци електричне енергије. **Водоводни систем није изграђен.** Општина **нема изграђене објекте јавне канализационе мреже**, већ се диспозиција фекалних отпадних вода врши путем индивидуалних септичких јама или на недозвољен начин испуштањем без претходног пречишћавања (Просторни план општине Источни Дрвар 2012 до 2032., 2012). Нема регистрованог комуналног предузећа на подручју локалне јединице<sup>323</sup> које се бави комуналном дјелатношћу. Рјешавање овог проблема је у припајању Источног Дрвара регионалној депонији Бања Лука и трансфер станици Мркоњић Града.

<sup>320</sup> У реализација пројекта *Доградња канализационе мреже и изградња препумпне станице у општини Вукосавље*, који представља наставак изградње канализационе мреже, извршене су припреме и покретање преговарачког поступка како би се коначно завршио пројекат изградње канализационе мреже. Урађен је нови пројекат доградње канализационе мреже у 2017. години и извршена његова ревизија (Службени гласник општине Вукосавље, бр. 3/18).

<sup>321</sup> На подручју општине отпад се организовано сакупља само у насељеним мјестима Јакеш и Вукосавље, а врши га ЈП "Еко - Чистоћа". Број становника који је обухваћен одвозом отпада је око 2.145 становника (650 од 1.537 домаћинстава). Отпад се прикупља једном седмично. Не постоје јавни контејнери.

<sup>322</sup> Регионални центар за третман индустријског отпада је планиран на подручју града Бијељина, док је регионални центар за третман медицинског отпада планиран на подручју општине Дервента.

<sup>323</sup> Одвоз отпада се врши када се напуне контејнери (обично једном мјесечно или једном у два мјесеца). Отпад се одвози на привремену депонију. Локална депонија је неуређена, а поред ње постоји још низ мјеста на којима се врши непланско одлагање.



**Истони Мостар** – због специфичности терена (некомпактности територије), велике разуђености насељених дијелова и малог броја становника, територија Источног Мостара<sup>324</sup> електричном енергијом се напаја дијелом из Републике Српске (Зијемља) и дијелом из правца Федерације БиХ. **Не постоје електроенергетски објекти нити инфраструктура већих напонских нивоа**, а примарни извор напајања електричном енергијом је трафо-станица у Невесињу. **Водоводни систем није изграђен. Нема изграђене објекте јавне канализационе мреже. Источни Мостар није покривен организованим прикупљањем и одвозом комуналног отпада**, рјешавање овог проблема је у припајању трансфер станици Невесиње и регионалној депонији Гацко.

**Источна Илица** – Приступ електричној енергији могућ је на цијелом подручју ЈЛС, а **снабдијевање је уредно**. Једнострано напајање дистрибутивних трафо-станица изван градског подручја не обезбјеђује довољну сигурност у испоруци електричне енергије појединим потрошачима. **Градском водоводном мрежом покривен је већи број насеља** (10% домаћинстава се снабдијева водом са локалних водовода) и **снабдјевеност је на задовољавајућем нивоу**.<sup>325</sup> **Локална јединица је покривена канализационим системом**. Становништво које нема прикључак на канализациону мрежу користи се септичким јамама из којих непосредно одлаже отпадну воду у ријечне токове или у кишне колекторе. **Збрињавање комуналног отпада у урбаном дијелу Источне Илице је ријешено**. Услугом прикупљања и одвожења отпада није обухваћено 20% домаћинстава (Општина Источна Илица локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018., 2011) и то у руралним дијеловима. Источна Илица, Источно Ново Сарајево и Источни Стари Град би припали трансфер станици Пале и регионалној депонији Фоча.

**Источно Ново Сарајево** – приступ електричној енергији могућ је на цијелом подручју општине, а **снабдијевање је уредно**. Ситуација по питању испоруке електричне енергије потрошачима је слична као у општини Источна Илица. **Градском водоводном мрежом покривен је већи број насеља**. „Сеоска насеља на обронцима планина налазе се у III висинској зони и снабдијевају се водом из локалних водовода“ (Општина Источно Ново Сарајево локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018., 2011; 41). **На подручју локалне јединице нису евидентирана домаћинстава која немају прикључак на систем за водоснабдијевање**<sup>326</sup>. Највећи број домаћинстава **је покривен канализационим системом**. Остала домаћинства која нису прикључена на канализациону мрежу користе септичке јаме из којих директно испуштају отпадну воду у ријечне токове или у кишне колекторе. **Системом прикупљања отпада успостављен је на цијелом подручју**. Прикупљање отпада на територији Источна Илица, Источно Ново Сарајево и Трново врши Комунално предузеће РАД а.д. Источно Сарајево и за одлагање отпада користи депонију Крупачке стијене (Општина Источно Ново Сарајево локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018., 2011).

**Источни Стари Град** – Општина тренутно има **најслабију нисконапонску мрежу** у Републици (Стратегија развоја општине Источни Стари Град 2017–2020, 2017). Локална јединица је **покривена водоводном мрежом и снабдијевање је на задовољавајућем нивоу**. На подручју општине није изграђена **канализациона мрежа**. Јавно комунално предузеће Глог пружа услуге прикупљања, одвоза и депоновања комуналног отпада. Општина би припала трансфер станици Пале и регионалној депонији Фоча.

<sup>324</sup> УРБИС Центар д.о.о. (2014). Просторни план општине Источни Мостар 2011–2031. год. Бања Лука.

<sup>325</sup> УРБИС Центар д.о.о. (2008). Просторни план града Источно Сарајево до 2015. године. Бања Лука.

<sup>326</sup> Покривеност услугом водоснабдијевања износи 100%. Сви корисници имају воду за пиће. Готово 90% становника је на систему водоснабдијевања којим управља КП „ВИК“, а само 10% на локалним водоводима (Општина Источна Илица локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018., 2011).

**Језеро – Становништво општине се редовно снабдијева електричном енергијом.** Потребно је радити на побољшању даљње реконструкције и изградње НН мреже у складу са ширењем насеља, односно обезбиједити довољну сигурност у испоруци електричне енергије потрошачима. Комуналне услуге врши ЈКП *Комунално*. **Водовод<sup>327</sup> је лошег квалитета,** те се услед честих кварова снабдјевање водом не одија уредно и редовно. **Нема изграђену јавну канализациону инфраструктуру,** већ се одводња фекалних отпадних вода спроводи путем индивидуалних септичких јама или се испушта у животну средину на недозвољен начин. **Нема ријешено питање одвоза чврстог отпада.** Језеро би припало регионалној депонији Бања Лука и трансфер станици Мркоњић Града.

**Крупа на Уни – Напајање електричном енергијом потрошача на подручју општине није у потпуности ријешено.** Разлог томе је дотрајалост електромреже, нисконапонске и високонапонске. Јединица локалне самоуправе газдује **водоводним системом који обезбјеђује питку воду за 114 домаћинстава** (Стратегија развоја општине Крупа на Уни од 2011–2016., 2011) (односно покривене су двије мјесне заједнице). Остала насеља имају властите водоводне системе који су, углавном, без техничке документације (Стратегија развоја општине Крупа на Уни од 2011–2016., 2011). **Нема изграђене објекте јавне канализационе мреже.** Одводња фекалних отпадних вода спроводи путем индивидуалних септичких јама или се испушта у животну средину на недозвољен начин. **Покривеност одвоза отпада није на задовољавајућем нивоу** и обезбијеђена је за ужи урбани дио општине. Општина нема властито комунално предузеће, тако да послове обавља ЈП *Комус* (Стратегија развоја општине Крупа на Уни од 2011–2016., 2011) из Новог Града, одвозећи отпад на депонију те локалне јединице. Крупа на Уни би припала трансфер станици Нови Град и регионалној депонији Приједор.

**Купрес – Стање напајања електричном енергијом постојећих потрошача општине је на задовољавајућем нивоу.** Потребно је спровођење даљње реконструкције и изградње НН мреже у складу са ширењем насеља, односно обезбиједити довољну сигурност у испоруци електричне енергије потрошачима. **Водоводни систем није изграђен. Нема изграђену јавну канализациону инфраструктуру,** већ се одводња фекалних отпадних вода спроводи путем индивидуалних септичких јама или се испушта у животну средину на недозвољен начин. Купрес **нема ријешено питање одвоза комуналног отпада,** рјешење је у припајању регионалној депонији Бања Лука и трансфер станици Мркоњић Града.

**Ново Горажде – Стање напајања електричном енергијом постојећих потрошача општине је на задовољавајућем нивоу.** Потребно је спровођење даљње реконструкције и изградње НН мреже у складу са ширењем насеља и потребама потрошача. Локална јединица **има изграђен водоводни систем** који покрива дио њене територије, потребно је извршити његову санацију. Карактеришу га неуезаност система и већи број локалних водовода који „доприноси повећаним губицима и нерационалној потрошњи ограничених капацитета којима се располаже“ (Просторни план општине Ново Горажде 2008–2018., 2014; 74). „Инфраструктура за сакупљање, одвођење и диспозицију фекалних, технолошких и кишних вода је оцијењена као недовољно изграђена за постојећи степен изграђености насеља (Просторни план општине Ново Горажде 2008–2018., 2014; 142). **Збрињавање чврстог отпада није ријешено на адекватан начин.** Ново Горажде би припало регионалној депонији Фоча.

**Осмаци – Потрошачи на подручју локалне јединице напајају се електричном енергијом на задовољавајућем нивоу.** Потребно је спровођење даљње реконструкције и изградње НН

---

<sup>327</sup> Рађен је прије више од 30 година у дужини од 3,1 km од азбестно-цементних цијеви чији је рок употребе истекао. Потребна је замјена ових цијеви, а и губици воде су велики.

мреже у складу са ширењем насеља и потребама потрошача. Подручје ЈЛС дијелом је **покривено водоводном инфраструктуром**<sup>328</sup>, а остала домаћинства снабдијевају се водом путем сопствених бунара и изворишта. **Не посједују уређен систем канализационе мреже**, а отпадне воде испуштају се искључиво у властите септичке јаме (Стратегија развоја општине Осмаци 2011 – 2022, 2011). Значајан проблем представљају домаћинства која немају властите септуме. На подручју Осмака **управљање отпадом представља озбиљан проблем**. Егзистира значајан број дивљих депонија, а углавном се налазе поред путева, у јаругама, на ободима шума или у коритима ријека и потока (Стратегија развоја општине Осмаци 2011 – 2022, 2011). Поред тога, постоји привремена депонија смећа у надлежности ЈКП Рад – *Спреча* Осмаци. Ријешење проблема је у припајању Осмака регионалној депонији Зворник.

**Оштра Лука** – Због напајања електричном енергијом преко више средњенапонских (СН) водова из три дистрибутивна подручја који напајају и потрошаче ЈЛС Приједор, Нови Град и Бања Лука, **није могуће добити тачне податке о укупној снази и карактеристикама потрошача на подручју општине**. Дотрајалост СН и НН водова, у удаљенијим дијеловима локалне јединице, угрожава поузданост напајања потрошача електричном енергијом. Јавно комунално предузеће које се бави водоснабдијевањем и одвођењем отпадних вода није регистровано. **Снабдијевање водом је ријешено изградњом локалних водова** по мјесним заједницама. Највећи број домаћинстава снабдијева се водом из бунара и изворских каптажа. **Канализациони систем није изграђен**. Проблем збрињавања фекалних и површинских вода је ријешен индивидуално, изградњом индивидуалних одговарајућих септика. **Прикупљање и одвоз отпада је организован само у њеном централном дијелу** у три мјесне заједнице. Прикупљање се обавља једном седмично и намјенским камионом се одвози на регионалну депонију Курево (Приједор) која је од центра Оштре Луке удаљена око 25 километара. Оштра Лука би припала регионалној депонији Приједор.

**Пелагићево** – Стање **напајања електричном енергијом** постојећих потрошача на подручју локалне јединице је **на задовољавајућем нивоу**. У складу са ширењем насеља и потребама потрошача спроводити даљњу реконструкцију и изградњу НН мреже, односно обезбиједити довољну сигурност у испоруци електричне енергије. Постојеће **снабдијевање водом није на задовољавајућем нивоу**, односно не постоји јединствен водоводни систем. Пелагићево **нема ријешен канализациони систем**, осим једног насељеног мјеста (односно центра). **Није ријешено питање одвоза комуналног отпада**, карактерише га недовољна покривеност подручја редовним одвозом чврстог отпада, дивље депоније и други проблеми. Пелагићево је потребно припојити регионалној депонији Добој и трансфер станици Модрича.

**Петровац** – **Снабдијевање електричном енергијом потрошача општине може се окарактерисати условно задовољавајуће**. Дистрибутивна мрежа није на адекватном нивоу, јављају се редуције и прекиди у испоруци електричне енергије, а квалитет напона на појединим локацијама је лош. Насеља јесу електрифицирана, али не постоје електроенергетски објекти нити инфраструктура већих напонских нивоа. У насељеном мјесту **Дринић и дијелу Буковаче снабдијевање становништва водом врши се са централног водоводног система**, док остала домаћинства немају ријешен систем водоснабдијевања (локална водоводна мрежа). Велики **проблем представља непостојање канализационог система**. „Фекална канализација је само дјелимично ријешена и то у централном дијелу Дринића. Пречишћавање отпадних фекалних вода није ријешено па се оне пуштају у поноре и тиме загађују регионална изворишта питке воде Горња Саница и Рибник“ (Стање комуналне инфраструктуре и туристичке супраструктуре, 2014; 13). Неопходни будући кораци су завршетак канализационе мреже и изградња уређаја за

<sup>328</sup> Надлежност ЈКП Рад–*Спреча* Осмаци (око 27 km).

пречишћавање отпадних фекалних вода, како би се након пречишћавања могле отпустити у поноре. Комунални отпад се одлаже на локалну депонију, поред тога евидентирана су и сметљишта. Велики број дивљих депонија (25 регистрованих) директно и индиректно утичу на изворишта и водотокове, што представља проблем с обзиром на то да се Петровац окреће развоју туризма на ријекама. Петровац је потребно припојити регионалној депонији Бања Лука и трансфер станици Мркоњић Града.

**Петрово – Стање напајања електричном енергијом постојећих потрошача у општини је на задовољавајућем нивоу.** У складу са ширењем насеља и потребама потрошача спроводити даљњу реконструкцију и изградњу НН мреже. Питање водоснабдијевања ријешено је путем више мањих водоводних система<sup>329</sup>. Нема изграђену јавну канализациону инфраструктуру, већ се одводња фекалних отпадних вода спроводи путем индивидуалних септичких јама или се испушта у животну средину на недозвољен начин. Услуге одвоза смећа на цијелој територији локалне јединице пружа ЈКП *Вода*. Отпад се одлаже на локалној депонији, непосредно уз водоток ријеке Спрече. Организовани одвоз отпада се спроводи код **25% домаћинстава, док осталих 75% отпад одлажу у природу на дивља одлагалишта или врше спаљивање на непрописан начин.** Проблем одлагања отпада би се ријешило припајањем општине регионалној депонији Добој.

**Рибник – Потрошачи на подручју локалне јединице напајају се електричном енергијом на задовољавајућем нивоу.** Потребно је спровођење даљње реконструкције и изградње НН мреже у складу са ширењем насеља и потребама потрошача. Укупна покривеност услугом водоснабдијевања на нивоу домаћинстава је **29,8%**. Док се 70,2% домаћинстава водом снабдијева из сеоских водовода и путем илегалних прикључака на водоводну мрежу. Један од проблема јесте чињеница да већи број становништва има изграђену индивидуалну канализациону мрежу, без септичких јама или било каквог одвајања чврстих фекалија коју директно испуштају у потоке који се улијевају у ријеке. **Канализација постоји само у насељу Горњи Рибник.** Систем управљања чврстим отпадом заснива се на активностима прикупљања, одвоза и депоновања чврстог отпада од стране ЈП *Рибник* д.о.о. **Одлагање отпада се врши на неуређеним депонијама,** често са никаквим или минималним санитарно-хигијенским условима. Рјешење проблема проналази се у припајању општине регионалној депонији Бања Лука и трансфер станици Мркоњић Града.

**Трново – Нисконапонска мрежа општине је надземна и као таква је преоптерећена, а квалитет испоруке електричном енергијом није на задовољавајућем нивоу** (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020., 2011). Локална јединица има изграђена два градска водовода из којих се водом за пиће снабдијева 80% грађана, а преосталих 20% грађана снабдијева се водом за пиће из локалних водовода (Званичан портал општине Трново, 2019), разлог томе је немогућност повезивања на јавни-градски водовод због конфигурације терена. Редовне мјере контроле воде за пиће на локалним водоводима се не спроводе. **„Канализационом мрежом покривено је централно урбано подручје Трнова са свим приградским насељима (изузев насеље Врба)“** (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020., 2011; 15). **„Прикупљање, транспорт и депоновање чврстог комуналног и индустријског отпада врши КП РАД Источно Сарајево. Депоновање отпада врши се на депонију Крупац која је привременог карактера.** Поред ове, присутно је и више мањих депонија на којима се нелегално одлаже чврсти отпад различитог поријекла“ (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020., 2011; 15). Потребно је извршити припајање Трнова регионалној депонији Фоча и трансфер станици Пале.

<sup>329</sup> Јавна мрежа покрива око 28% популације, док се 72% потрошача који живе у руралним дијеловима снабдијева из локалних система (Просторни план општине Петрово 2010–2021. године. 2013).

Стање по питању дистрибуције и снабдијевања становништва електричном енергијом је на задовољавајућем нивоу. Снабдијевање становништва питком водом није на задовољавајућем нивоу. У већини новоформираних локалних јединица, осим њихових централних дијелова, становништво се водом снабдијева из локалних водотока, гдје се анализа воде често не спроводи. На локалним заједницама је да пронађу начин како да побољшају стање по овом питању. Нека од рјешења су апликације пројеката према фондовима Европских земаља, сарадња и удруживање средстава са сусједним ЈЛС, сарадња са надлежним републичким органима управе и слично. Код канализационих система ситуација је још озбиљнија, а посебно неповољно стање је са третманом отпадних вода.

## VI.5. Просторно-функционална организација привреде новоформираних јединица локалне самоуправе

Република Српска својом величином, обликом, рељефом и расположивим природним ресурсима као и уловима за развој производних асортимената детерминише правце економског развоја.<sup>330</sup> Сагледавањем привредних структура и расположивости природних ресурса, као и осталих друштвено-економских фактора, дошло се до дефинисања привредних комплекса, и то:

- **пољопривредно-прехрамбени комплекс:** према ресурсној основи, најзначајнији потенцијал има у сјеверном дијелу Републике. Повољну ресурсну основу имају новоформиране ЈЛС у равничарским и брдским крајевима, а то су: **Пелагићево, Доњи Жабар, Вукосавље и Петрово**. Развојни правац интегралне пољопривредне производње потребно је усмјерити на производњу орјентисану ка извозу уз супституцију увоза. Потребно је спровести стратешко дугорочно планирање и ускладити тенденције прехрамбене индустрије са примарном пољопривредном производњом. Стање у прехрамбеној индустрији захтијева ријешавање низа питања, као што су: модернизација производних капацитета (технологија и опрема), развој капацитета базираних на домаћим сировинама, умрежавање пољопривредних произвођача, увођење европских стандарда који су важећи у индустријској производњи хране, приватизација или стечај бивших државних предузећа и слично. Управљање пољопривредно-прехрамбеним подручјима потребно је усагласити са једним од основних стратешких циљева просторног планирања које је све више окупирано достизањем одрживог развоја. Многе земље свој национални оквир за планирање и коришћење земљишта реализују путем договора са регијама, нарочито у погледу великих пољопривредних посједа и зона културног пејзажа, недирнуте природе, посебно планинских зона и зона око великих ријечних система те приобалних зона (Дабовић, Т., Ђорђевић, Д., 2004) (Данска, Норвешка). **Ово је поље гдје се може остварити и међуопштинска сарадња.** Расположивост неискоришћеног и недовољно коришћеног земљишта, као и незапосленост у руралним подручјима доводе до закључка да пољопривреда у принципу отвара могућност за запошљавање и остваривање прихода. Број нових радних мјеста отвориће се у руралним подручјима нарочито у области органске производње хране и производње енергије из обновљивих извора.
- **шумарско-дрвопрерађивачки комплекс:** најзначајнији потенцијал налази се на подручју **Рибника, Источног Дрвара, Петровца, Купреса, Језера, Источног Старог Града и Источног Мостара**. Дугорочни стратешки правац развоја потребно је усмјерити на то да дрвна индустрија као привредна грана буде у могућности да

<sup>330</sup> Према подацима Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, просторних планова новоформираних ЈЛС и стратегија развоја, приказане су основне карактеристике новоформираних јединица према регијама којима припадају.

оптимално користи домаће сорimente и подигне ниво конкурентности на домаћем и међународном тржишту. Према томе потребно је предузети низ мјера на организацији сектора шумарства и дрвне индустрије, дестимулишући ниже и стимулишући више фазе прераде дрвета, усмјеравајући цио сектор ка бољем дизајнирању, формирању производних марки и промоцији производње у овом домену (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Односно, неопходно је **усмјерити производњу на полуготов или готов производ.**

- **рударско-прерађивачки и енергетски комплекс:** према досадашњим истраживањима на подручју новоформираних јединица **нису евидентирана лежишта минералних сировина које би дале значајније економске резултате. Берковићи и Источни Стари Град** једини имају регистроване привредне субјекте из ове области, а у питању је експлоатација грађевинског камена. Подручја Вукосавља и Петрова располажу са могућношћу развоја рударства.
- **прерађивачки и мјешовити комплекс:** прерађивачка индустрија треба бити точак привредног развоја Републике Српске и привредна грана која генерише највећи број запослених. **Индустрије које имају традиционално упориште и које се заснивају на природним ресурсима (више фазе прераде), као и пропульзивне индустријске гране са мањим утицајем на животну средину (носиоци техничког прогреса и извозне стратегије), треба да имају приоритет у будућем развоју Републике** (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) **и предметног подручја.** Велики значај имају **прехрамбена и дрвна индустрија**, које користе ресурсе домаће пољопривредне производње и шумских сортимената, којима је предметно подручје богато, са друге стране постоји и традиција у овим индустријским гранама. Могућности се огледају и у лоцирању производних погона који се дислоцирају са простора Европске уније у потрази за јефтинијом и квалификованом радном снагом а са повољном саобраћајном повезаношћу.
- **услужно-индустријски комплекс:** највећи потенцијал за развој има у **Источном Новом Сарајеву и Источној Илици.** Повољан привредни амбијент општина се огледа у: доброј инфраструктурној опремљености, приступ тржишту, доступност производно-привредних зона, расположивој квалификованој радној снази, отвореност за инвестиције и слично. Општина Источно Ново Сарајево као политички, административни, културни, спортски и универзитетски центар сарајевске регије свој развој заснива на услужном сектору, прије свега кварталних дјелатности<sup>331</sup> и трговине (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Близина Сарајева, као најзначајнијег центра Босне и Херцеговине у привредном и потрошачком смислу, наведеним општинама даје могућност да свој развој базирају на унапређењу трговинске и прерађивачке дјелатности.
- **туристички потенцијали:** туризам свој развој базира на доступности природних потенцијала, културно-историјских вриједности и повољних физичко-географских карактеристика. Свака новоформирана јединица располаже специфичним природно-географским и антропогеним потенцијалима на основу којих могу развијати одређене видове туризма, као што су: сеоски и еко-туризам, ловни, риболовни, зимски и планински, транзитни, авантуристички, бициклизам, излетнички, спортско-рекреативни и културно-историјски туризам. Туризам **има могућност развоја на подручју свих новоформираних ЈЛС** у различитим интетитетима и различитим облицима. Једна од могућности покретања и развоја туризма јесте **увезивање туристичке понуде новоформираних општина са сусједним у туристичке итинерере.** Позитиван примјер је увезивање ЈЛС сјеверозападног дијела Републике Српске, и то Рибник, Мркоњић Град, Петровац, Источни Дрвар и Језеро поводом оснивања заједничке јавне установе, туристичке организације.

<sup>331</sup> Наука, образовање, култура, здравство и социјална заштита и информације.

**Привреда на подручју Републике Српске може се окарактерисати као неразвијена што се односи и на новоформиране локалне јединице.** Привредну структуру карактерише високо учешће терцијарног сектора, са ниским учешћем примарног и секундарног сектора који су уједно носиоци привредног развоја. Односно прерађивачка индустрија има ниско учешће у укупном бруто домаћем производу, запослености и финализацији производње, иако би требала бити носилац технолошког развоја и водећи извозник домаћих производа.

Ресурсе са којима располаже одређена територија треба посматрати као **територијални капитал**<sup>332</sup> (који поред економске има социјално-културну вриједност). Приликом утврђивања намјене простора, потребно је водити се питањем које су то дугорочне вриједности неког простора које се могу ставити у службу привреде јер **погрешно кориштење простора може смањити његову вриједности.**

Просторни размјештај **пољопривреде производње** одликује се низом природних погодности али и ограничења. Карактеристично за све новоформиране локалне јединице је што се пољопривредна производња налази на **екстензивном нивоу**. Односно основу пољопривредне производње чини индивидуална пољопривредна производња углавном за властите потребе. Производња је екстензивна и обавља се на малим пољопривредним посједима састављеним од више парцела. Уситњени посједи карактеришу се ограничењима у примјени агротехничких мјера, као и нерационалном и сваштарском производњом. Међутим, предметне ЈЛС располажу са значајним **природним потенцијалима** за развој **полуинтензивне и интензивне пољопривредне** производње. Производња у приватном сектору се одвија углавном за властите потребе са неорганизованим пласманом тржишних вишкова и оптерећена је непостојањем индустријских капацитета за њихову примарну прераду и даљу финализацију. У долинама ријека смјештено је најплодније пољопривредно земљиште које је угрожено стихијском изградном насеља и привредних субјеката, као и пратеће инфраструктуре.

*Табела 26: Преглед водећих пољопривредних грана у новоформираним општинама*

Област		Водеће пољопривредне гране		Кластери
ЈЛС	Подручје	Главне	Комплементарне	
Доњи Жабар	Равничарска	Ратарство, индустријске биљке, сточарство (перадарство)	Мјешовито сточарство повртларство, прехранбено - прерађивачка индустрија	Пластеничка производња, развој и производња органског меса (сточарство)
Пелагићево		Ратарство, сточарство (свињогојство)		
Вукосавље		Ратарство, воћарство		
Источни Дрвар	Брежуљкасто - брдовита	Ограничене могућности	Шумски плогови (гљиве, бобичасто воће и сл.)	
Источна Илица		Ограничене могућности (висок степен урбаности)	Прехрамбено - прерађивачка индустрија	
Источно Ново Сарајево		Сточарство	Прехрамбено - прерађивачка индустрија	Органска храна, развој и производња

<sup>332</sup> Земље чланице ЕУ простор се све више посматрају као ресурс, односно територијални капитал (који осим економске има социјално-културну вриједност), те су на највишем нивоу ЕУ донесена документа *Територијална агенда Европске уније до 2020. године* и *Стање и перспективе простора Европске уније*. Према наведеним документима свака земља би требало да донесе своју политику територијалног развоја, којом би се, поред осталог, планирала територијална повезаност унутар своје и ЕУ територије. Земљама чланицама даје се могућност да своје регионалне и националне политике територијалног развоја више усмјере на истраживање регионалних потенцијала и територијалног капитала како би могле остварити територијалну повезаност (territorial cohesion) која је предвиђена и нацртом Устава ЕУ (Јовановић, Љ., 2009).



Језеро		Сточарство	Могућност узгоја јагодичастиг воћа и индустријских краставчића	органског меса (сточарство) и воћарство
Крупа на Уни		Сточарство, ратарство,	Мљекарство, воћарство, рибарство	
Оштра Лука		Воћарство (бобичасто воће)	Сточарство, воћарство, ратарство	
Осмаци		Неразвијена пољопривредна	Сточарство, воћарство	
Петровац		Сточарство	Сточарство,	
Петрово		Воћарство, сточарство (перадарство)	Ратарство	
Рибник		сточарство	Интезивно сточарство, рибарство, воћарство	
Берковићи	Планинска	Сточарство	Воћарство, ратарство (крмно биље), љековито биље, виноградарство	
Источни Мостар		Сточарство	Воћарства, производњу здраве хране	Љековито биље, пчеларство,
Источни Стари Град		Сточарство		развој и производња
Купрес		Сточарство		органског меса (сточарство)
Ново Горажде		Неразвијена	Воћарство, прехрамбена индустрија	
Трново		Сточарство		

Извор: Обрада аутора на основу Просторних планова ЈЛС, Стратегија развоја и Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, (2015) и истраживања са терена.

**Шумарство и дрвна индустрија** представљају стратешку привредну грану. Република Српска и већина новоформираних ЈЛС располажу са значајним шумским потенцијалима. На основу тога потребно је спровести интегрални стратешко-дугорочни план и ефикасну реализацију производно-услужних дјелатности мултифункционалног шумарства као привредне гране. Производна грана шумарства мора бити повезана са производним гранама примарне и финалне прераде дрвета, по принципу ланца вриједности, а у циљу обезбјеђења уједначене расподеле укупне користи, као и укупног пословног ризика на све учеснике (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). Значајне могућности могу се пронаћи у планском кориштењу осталих (недрвних) шумских сортимената, путем плантажног узгајања али и сакупљачких активности. Домаћи привредни субјекти треба да створе претпоставке за постизање већег нивоа конкурентности како на домаћем тако и иностраном тржишту, путем улагања у технолошки напредак и развој финализације производа.

Табела 27: Производна грана шумарства у новоформираним општинама

Област	Шумарство		
ЈЛС	Подручје	Главне	Комплементарне
Доњи Жабар	Равничарска	Слаби природни потенцијали	Шумско-узгојни радови и сјеменско-расадничка
Пелагићево		Слаби природни потенцијали	производња, ловни и риболовни,
Вукосавље		Производња шумских дрвних сортимената	сеоски и еко, спорско-рекреативни и излетнички туризам
Источни Дрвар	Брежуљкасто - брдовита	Производња шумских дрвних сортимената, шумарство основна привредна дјелатност	Ловство и туризам, дрвопрерађивачки сектор
Источна Илица		Производња шумских дрвних сортимената	Дрвопрерађивачки сектор, зимски, сеоски и ловни туризам

Источно Ново Сарајево Језеро		Производња шумских дрвних сортимената	Дрвна индустрија за примарну и финалну прераду дрвета, зимски, сеоски и ловни туризам
Крупа на Уни		Производња шумских дрвних сортимената	Остали шумски производи
Оштра Лука		Слаби природни потенцијали	Остали шумски производи
Осмаци		Производња шумских дрвних сортимената	Производња осталих шумских дрвних сортимената, лов и риболов
Петровац		Слаби природни потенцијали	Остали шумски производи
Петрово		Производња шумских дрвних сортимената-шумарство основна привредна дјелтност	Ловство, планински, сеоски и еко туризам, спортско-рекреативни и излетнички туризам, дрвопрерађивачки сектор
Рибник		Производња шумских дрвних сортимената	Шумско-узгојни радови и сјеменско- расадничка производња, излетнички и спортско-рекреативни туризам
Берковићи	Планинска	Производња шумских дрвних сортимената, шумарство Основна привредна дјелтност	Остали шумски производи, лов и риболов.
Источни Мостар		Производња шумских дрвних сортимената	Остали шумски производи
Источни Стари Град		Производња шумских дрвних сортимената	Дрвопрерађивачки сектор, зимски, сеоски и ловни туризам
Купрес		Производња шумских дрвних сортимената	остали шумски производи
Ново Горажде		Производња шумских дрвних сортимената	Остали шумско-дрвни сортименти
Трново		Производња шумских дрвних сортимената	Остали шумски производи

*Извор: Обрада аутора на основу Просторних планова ЈЛС, Стратегија развоја и Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, (2015) и истраживања са терена.*

На подручју новоформираних јединица финална прерада дрвета (стварање готовог производа: намјештај, столарија, ограде, подови и слично) као и производња предмета од плетарских материјала, могу бити покретачи привредног развоја на локалном и републичком нивоу у погледу прерађивачке индустрије. Дрвну сировину потребно је испоручивати под истим тржишним условима предузећима дрвне индустрије чији су капацитети инсталирани на овом подручју, како би се промовисао локални развој. Локалне јединице које располажу најзначајнијим шумским ресурсима углавном се налазе у скупини неразвијених локалних јединица, као што је случај са **Источним Дрваром, Купресом, Петровцем и Рибником.**

**Пољопривреда и шумарство представљају првенствено сировинску базу за индустријску производњу на подручју новоформираних јединица, поред тога и ресурс органске-квалитетне хране за потребе туризма, посебно на мјестима гдје постоје предиспозиције за његовим развојем.** Ове предјеле карактерише очувана животна средина, управо због тога посједује значајне потенцијале за производњу органске хране препознатљиве на тржишту са географским идентитетом (сир, риба, малине, разно воће и поврће, месо) и високим квалитетом. Наведено упућује на потребу увођења значајних промјена по питању производње хране која задовољава савремене стандарде, која се значајно разликује од досадашњег традиционалног приступа који је изражен још увијек на овим подручјима.

Како би се обезбиједио **развој прерађивачке индустрије** потребно је подузети низ мјера, као што су: **модернизација технолошких процеса производње, утврдити стратешке дугорочне циљеве засноване на домаћим сировинама и повећати степен финализације производа**. Степен реализације планова развоја прерађивачке индустрије зависи од **обезбијеђења доступних извора финансирања, како домаћих тако и иностраних, директно или посредством Свјетске банке и EBRD, фондова ЕУ, као и других фондација и институција** (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015).

**Индустрија** – Просторно-функционалне карактеристике индустрије по новоформираним јединицама могу да се сагледају кроз призму планско-статистичких региона унутар којих је могуће формирати различита акциона подручја.

- **Оштра Лука и Крупа на Уни** просторно-функционално припадају **рударско-индустријској регији** Приједор. Предности овог подручја је и близина између града Приједора и града Бање Луке. „Регија се на истоку функционално преклапа са бањалучком регијом што упућује на могућности њихове кооперације око великих пројеката“ (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015; 72). Поред тога близина ријеке Саве и границе са Хрватском отвара могућност сарадње регије и њених ЈЛС са регијама у Хрватској. Због смањења укупне привредне активности у обје наведене локалне јединице дошло је до стагнације у привредном развоју и као и све свеопштег друштвено-економског развоја. **Могућности се огледају у стимулисању пољопривредне производње** (млијеко, месо, воћарство и здрава храна), **производња шумских дрвних сортимената** (Оштра Лука) и **планско увезивање са производним привредним субјектима** чија би производња конзумирала производе пољопривредника ових општина.
- **Језеро, Купрес, Рибник и, условно Источни Дрвар и Петровац**, просторно-функционално припадају акционом подручју Мркоњић Града. Подручје је дефинисано као **шумарско подручје** (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Одликује га изразита квалитета очуваности природе, **са потенцијалима за развој пашњачког сточарства и шумско-прерађивачке индустрије**. **Могућности су јачање развоја дрвне индустрије, сточарства и рибарства (Рибник) као сировина за прехранбену индустрију**. Идентитет овог подручја заснован је на посебном квалитету високих шума.
- **Вукосавље, Петрово, Пелагићево и Доњи Жабар** просторно-функционално припадају **транспортно-индустријској полицентричној регији** Добој–Дервента–Брод –Шамац. Петрово, Пелагићево и Доњи Жабар су у директној вези и под утицајем регије Бијељина–Зворник. Неведене локалне јединице налазе се у мултимодалном транспортном чворишту и на сјеверној осовини развоја, као и у близини робно-транспортних центара. Предметном подручју даје претпоставке за перспективнијим будућим развојем. **Ослонац развоја овог подручја заснива се на транспорту и транспортној привреди** (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) и **индустрији**. **Интензивна пољопривредна производња и индустрија** (општине Брод, Шамац, Дервента, Модрича и Добој), препознатљив су идентитет краја. **Могућности су интензиван развој пољопривредне производње** (ратарство, сточарство, перадарство) и **прехранбене индустрије**.
- **Осмаци** гравитирају **агроиндустријском акционом подручју Зворника** који се налази унутар Агро-индустријске регије Бијељина–Зворник. Идентитет овог краја, а као основ сарадње и будућег привредног развоја Осмака лежи у **интензивнијој пољопривредној производњи** (*сточарство и воћарство*) и **повезивање са привредним субјектима прехранбене индустрије**.
- **Шумарско-индустријској регији Источно Сарајево–Вишеград** припадају **Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Источни Стари Град и Ново Горажде**. Поред тога

Ново Горажде под утицајем је Вишеграда и акционог подручја Фоче. Наведене општине свој привредни развој могу да базирају на **производњи шумских дрвних сортимената и увезивањем са индустријским капацитетима** у Граду Источно Сарајево. Док са друге стране локалне јединице које припадају Граду Источно Сарајево имају претпоставку за **интензивнијом индустријском производњом** (информационо-технолошка индустрија) и **шумско-пољопривредно-прерађивачке активности**.

- **Берковићи и Источни Мостар** просторно-функционално припадају енергетско-агро регији Требиње–Фоча. Физички обје локалне јединице се налазе ван утицаја већих центара. Карактерише их неразвијеност привреде и **могућност развоја пољопривредне производње** (сточарство и љековито биље) и **производње дрвних асортимената**.

*Табела 28: Преглед пословно-производних зона према захтијевима ЈЛС и њиховим стратешким развојним приоритетима*

ЈЛС	Име зоне	Величина зоне (ha)
Источна Илица	Индустријска зона Војковић	10,8
	Индустријска зона Глица	15
Источни Дрвар	Потоци	30
Источно Ново Сарајево	Агрозона Тилава–Миљевићи–Петровићи	80
	Далматинкино поље	5,4
	Спортско-универзитетска зона „Чича“	25
	Пословна зона „Врањеш“	7,7
Крупа на Уни	Балине баре	20
Пелагићево	Прив. трж. зона Порембрице–Блажевац	86
	Индустријска зона Силос	6
	Спорт. тур. рек. зона Језеро Пелагићево	80
Петровац	Индустријска зона Громиле	40
Рибник	Пословна зона Доња Превија	105
Вукосавље	Пословна зона	81

*Извор: Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, (2015).*

**Покретање индустријске производње и производња сировина за индустрију на подручју новоформираних јединица** треба да се базира на расположивим природним ресурсима као што су: **пољопривредни производи (месо, кромпир, житарице, воће, сточарство, перадарство, рибарство) дрво, споредни шумски производи и вода (Осмаци, Берковићи, Петрово)**. Наведене индустријске дјелатности комплементарне су са животном средином на коју остављају мали негативан утицај. Индустријска постројења потребно је постављати унутар ширих урбаних и по могућности ван урбаних подручја, уз обезбијеђење адекватне инфраструктурне опремљености.

**Туризам** – „Вриједно природно богатство, разноликост природног наслеђа, биодиверзитета и предјела уз заштићену културно-историјску и духовну баштину, чини основ за развој туризма на територији Републике Српске“ (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015; 32) и новоформираних општина. „Садашња и планирана заштићена природна подручја (паркови природе, заштићени предјели, меморијални паркови и споменици), културно наслеђе (археолошки локалитети, градитељско наслеђе)“ (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015; 62), ријеке Јањ, Сава, Уна, Рибник, Дрина и остале, бање и геотермални извори, планине (Јахорина, Требевић, Трескавица, Озрен, Клековача, Лом и др.) и инфраструктурни коридори су подлога за развој различитих видова туризма на подручју новоформираних општина, попут: **сеоског и еко-туризма, спортско-рекреативног, ловног, риболовног, зимског и планинског, авантуристичког, транзитног, бициклизам, излетничког и културно-историјског туризма**.

**Проблеми** са којима се новоформиране локалне јединице суочавају су: **недовољна изграђеност туристичке инфраструктуре и супраструктуре, низак ниво квалитета**

смјештајних капацитета, недостатак високостручних кадрова, неприлагођеност постојећих кадрова структурним промјенама туристичке потражње, непостојање туристичких производа, одсуство традиције у овој области и друго. Елементи вредновања туристичких ресурса су: степен атрактивности, повољност географског положаја, величина извора потражње, удаљеност и саобраћајна повезаност са емитивним туристичким тржиштима (тржиштима потражње), положај ресурса у односу на главне туристичке токове, положај према конкурентским и комплементарним туристичким просторима итд. Усљед неадекватног улагања у развој туризма као привредне дјелатности и одсуство афирмације појединих туристичких дестинација онемогућило је његов развој и стварање значајније позиције на националном и међународном нивоу. Рибник је општина у којој туризам представља све значајнију привредну грану, значајни резултати постигнути су у развоју риболовног (fly fishing) и ловног туризма. Петровац туристичку понуду би темељио на туристичким вриједностима планине Клековаче. Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Источни Стари Град и Трново туристичку понуду вежу за олимпијске планине (Јахорину и Трескавицу).

Табела 29. Могућности развоја туризма у новоформираним општинама

Област		Туризам	
ЈЛС	Подручје	Главни видови	Могућности
Доњи Жабар	Равничарска	Туризам није развијен Припада зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу	Сеоски и еко туризам, риболов
Пелагићево		Туризам није развијен Припада зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу	Ловни, риболовни, сеоски и еко туризам
Вукосавље		Туризам није развијен Припада зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу	Ловни, сеоски, излетнички, културно-манifestациони туризам
Источни Дрвар	Брежуљкасто - брдовита	Туризам није развијен	Екотуризам, ловни и спортско-рекреативни туризам
Источна Илица		Туризам је у развоју Припада олимпијском туристичком итинереру од посебног значаја за развој туризма на републичком нивоу	Зимски, сеоски и ловни туризам
Источно Ново Сарајево			Зимски, сеоски и ловни туризам
Језеро		Туризам није развијен Припада еколошко-авантуристичком итинереру као туристичком подручју II ранга	Риболов, paragliding, планинарење и бициклизам
Крупа на Уни		Туризам није развијен	Сеоски, ловни, риболовни, спортско-рекреативни туризам, ђачке екскурзије и реализација наставних садржаја у природи (туристички производ везати за Хашане (родно мјесто великог књижевника Бранка Ћопића)
Оштра Лука		Туризам није развијен	Културно-манifestациони, излетнички, ловни, риболовни, сеоски и еко туризам
Осмаци		Туризам није развијен	Сеоски и ловни туризам.
Петровац		Туризам није развијен	Зимског, планинског, ваздушно-бањског, спортско-рекреативног, екотуризма (планине Клековача и Лом окоснице развоја туризма).
Петрово		Туризам није развијен	Ловни, спортско-рекреативни, излетнички и манifestацијски туризам

<b>Рибник</b>		Туризам је у развоју Припада еколошко-авантуристичком итинереру, као туристичком подручју II ранга	Ловни, риболовни, сеоски, екотуризам, културно- манifestациони и спортско- рекреативни туризам
<b>Берковићи</b>	<b>Планинска</b>	Туризам није развијен	Планинарење, ловни и сеоски туризам, екстремни спортови и бициклизам
<b>Источни Мостар</b>		Туризам није развијен	Планинарење, ловни и сеоски туризам, екстремне спортове и бициклизам
<b>Источни Стари Град</b>		Туризам је у развоју Припада олимпијском туристичком итинереру од посебног значаја за развој туризма на републичком нивоу	Еко-туризам, рекреативни, агротуризам, сеоски
<b>Купрес</b>		Туризам није развијен	Планинарење, излетнички туризам, бициклизам
<b>Ново Горажде</b>		Туризам није развијен Налази се на туристичком правцу <i>пут за море</i> (раскршће путева сјевер-југ, исток-запад, близина градова Сарајево, Дубровник и Београд)	Ловни, риболовни, транзитни, сеоски, излетнички, спортско- рекреативни и културно- историјски туризам
<b>Трново</b>		Туризам није развијен	Планински и сеоски туризам

*Извор: Обрада аутора на основу Просторних планова ЈЛС, Стратегија развоја и истраживања са терена.*

**Берковићи** – Број запослених у општини биљежи повећање<sup>333</sup>, с тим да је број незапослених лица дупло већи (запослени 247, незапослени 414). Највећи број запослених је у сектору П – образовања (23,5%) и О – јавне управе и одбране, обавезног социјалном образовања (18,2%) и Ц – прерађивачке индустрије (прехрамбена) (18,2%). **Привреда у Берковићима се налази на ниском нивоу развијености.** Томе је допринијела чињеница да су прије рата били једна од мјесних заједница локалне јединице Столац те су све важније фабрике остале у дијелу који је припао Федерацији БиХ. Предметно подручје располаже са значајним природним потенцијалима за развој полуинтензивне и интезивне пољопривредне производње у области сточарства (говедарство, овчарство и у развоју је козарство). Постоје природни предуслови за развој воћарства и ратарства (кормно биље), љековитог биља и виноградарства, међутим производња је још увијек екстензивног карактера. Припада планинској зони, има значајан потенцијал за развој производње шумских дрвних сортимената али и осталих шумских производа (посебно шумски плодови). Подручје је богато врло квалитетном опекарском глином и бокситом (лошијег квалитета). Квалитет глине је такав да се може користити за производњу керамичких производа (Стратегија развоја општине Берковићи 2016–2025, 2016), али до данас није искориштен. Постоје велике количине квалитетног грађевинског камена. **Индустрија није развијена**, два привредна субјекта која су регистрована у индустријској дјелатности послују у сектору прехранбене индустрије. Берковићи располажу са природним потенцијалима за развој одређених видова туризма као што су планинарење, ловни и сеоски туризам, екстремни спортови и бициклизам. **Туризам није развијен** у овој херцеговачкој локалној јединици. Сврстана је у ред **изразито неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

**Вукосавље** – Незапосленост представља велики социо-економски проблем на подручју општине. Број незапослених који активно траже запослење је 289<sup>334</sup>, док број запослених

<sup>333</sup> Временски период посматрања за све новоформиране јединице локалне самоуправе је шест година од 2013. до 2018. године и базира се на подацима Статистичког завода Републике Српске и ЈУ Завода за запошљавање Републике Српске.

<sup>334</sup> Подаци добијени од ЈУ Завода за запошљавање Републике Српске, дана 14.10. 2019. Унутар овог податка не налазе се лица која пасивно траже запослење, с тим да је тај број у већини ЈЛС занемарив. Број запослених



биљежи незнатно повећање (запослени 246). Највећи број запослених је у сектору П – образовања (32,5%) и Ц – прерађивачке индустрије (обућарска) (24%). **Привреда се налази на ниском нивоу развијености.** Припада равничарском подручју, гране пољопривреде за које има потенцијала су ратарство и воћарство, поред тога и сточарство. Аграрна је средина у којој се већина становништва бави пољопривредом. Економија Вукосавља се у мањој мјери базира на пољопривредној производњи, с обзиром на то да су пољопривредна газдинства уситњена. Има слабије потенцијале за развој шумарства. Рударство није заступљено у привредној структури. **Индустрија није развијена**, два привредна субјекта која су регистрована у индустријској дјелатности послују у сектору обућарске индустрије. Општина има једну привредну зону. Располаже одређеним туристичким потенцијалима, првенствено у природним љепотама (горњи токови Пећничке ријеке, Калуђера, Јошавице, брдски масив Вучијак) и културној баштини (праисторијске градине, средњовјековне некрополе стећака, градитељско наслеђе). **Туризам није развијен.** Припада туристичком итинереру *стазе здравља* (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) и зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу. Сврстана је у ред **изразито неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

**Доњи Жабар** – Број запослених у општини биљежи пад у периоду од 2013. када је било евидентирано 478 запослених у односу на 2018. (запослени 465), а број незапослених лица је 98<sup>335</sup>. Највећи број запослених је у сектору Г – трговина на велико и мало (28,9%), А – пољопривреда, шумарство и риболов (22,7%) и Ц – прерађивачке индустрије (прехранбена) (22,3%). **Привреда се налази на ниском нивоу развијености.** Пољопривредници овог подручја традиционално се баве највише ратарством, сточарством, производњом дувана (Стратегија локалног развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020; 2010) и живинарством. Пољопривреда је носилац привредног развоја тако да се већи дио становништва бави интензивном пољопривредном производњом што је уједно и њихов примарни извор прихода. Значајне пољопривредне гране су производња индустријског биља, ратарско-сточарска производња и живинарска производња. Шумарство није развијено, с обзиром на то да припада равничарском подручју. **Значај укупном развоју даје прехранбено-прерађивачка индустрија** (нарочито производња и прерада меса и перади, производња готове хране за узгој животиња и слично (Стратегија локалног развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020; 2010). Припада туристичком итинереру *стазе здравља* (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) и зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу. Сврстана је у ред **неразвијених локалних јединица** у 2019. години.

**Источни Дрвар** – У посматраном периоду од 2013. до 2018. број запослених у општини биљежи повећање (запослених има 132), а број незапослених је 3<sup>336</sup>. Највећи број запослених је у сектору А – пољопривреда, шумарство и риболов (82,4%) односно у сектору шумарства. **Привреда се налази на ниском нивоу развијености**, с обзиром на то да је заснована само на једној привредној грани. Шумско газдинство *Клековача–Потоци* је једини активан привредни субјект и основни извор прихода за локалну јединицу. Припада брдско-планинском подручју што значајно ограничава развој пољопривреде, посједује веће

---

(услед присуства сиве економије, лица која се баве пољопривредом али су пријављени на бироу за запошљавање због социјалног и здравственог осигурања и слично) као и број незапослених није у потпуности тачан. Број запослених евидентира само запослене на тој општини, док остало радно способно становништво већином је запослено у јединицама локалне самоуправе које их окружују, а такође, и по земљама иностранства. Подаци о укупном броју запослених са једне општине нису доступни, те се из тог разлога није приступило рачунању и приказивању стопе запослености по општинама. Слична ситуација је и са другим локалним јединицама, тако да сам податак о запослености и незапослености није у потпуности релевантан.

<sup>335</sup> Подаци добијени од ЈУ Завода за запошљавање Републике Српске, дана 14.10. 2019.

<sup>336</sup> Подаци добијени од ЈУ Завода за запошљавање Републике Српске, дана 14.10. 2019.



површине под ливадама што јој даје могућност развоја сточарства. **Индустријска производња се не одвија.** На подручју општине постоји потенцијал за развој дрвно-прерађивачке индустрије која би имала значајне капацитете на шта указују расположиви ресурси. **Туризам као облик привређивања није заступљен.** Припада еколошко-авантуристичком итинереру, као туристичком подручју II ранга (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Располаже потенцијалом за развој "меког туризма" који је прилагођен локалним околностима, као што је еко-туризам, ловни и спортско-рекреативни туризам. Проблеми су недостатак туристичке инфраструктуре, лоше саобраћајне повезаности овог простора, непостојање смјештајних капацитета, угоститељских објеката, трговина и слично. **Могућност развоја ове гране може се пронаћи у међуопштинском повезивању са локалним јединицама Петровац и Рибник у стварању заједничког интегралног туристичког производа.** Сврстана је у ред **изразито неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

**Источни Мостар** – Према укупном броју запослених и незапослених лица увиђа се да на подручју Источног Мостара **привреда није развијена.** Број запослених је скоро исти у периоду од 2013. до 2018. (запослених има 13), а незапослених 19. Највећи број запослених је у сектору О – јавне управе и одбране, обавезног социјалног образовања (70%), односно у општинско-административној служби. Пољопривредна производња има крајње екстензивни карактер, располаже са природним потенцијалима за развој сточарства, воћарства и производњу здраве хране. Шумарство као привредна грана није развијено, с тим да располаже са потенцијалом за производњу шумских дрвних сортимената и осталих шумских производа. **Индустријски капацитети нису развијени.** Источни Мостар располаже са природним потенцијалима за планинарење, ловни и сеоски туризам, екстремне спортове и бициклизам. **Туризам није развијен,** неке од препрека су слаба инфраструктурна и супраструктурна уређеност, слаба проходност и доступност дестинацији посебно у зимском периоду, непостојање смјештајних и угоститељских капацитета, лоша образовна структура (нема запослених у туризму), одсуство традиције и слаб маркетинг. Сврстана је у ред **изразито неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

**Источна Илица** – На подручју јединице локалне самоуправе број запослених у посматраном периоду биљежи повећање, у 2018. износио је 3.137 запослених, с тим да се број незапослених смањује (1.458). Највећи број запослених је у сектору Г – трговина на велико и мало (23,2%), Р – умјетност, забава и рекреација (15,2%) и С – остале услужне дјелатности (15%). У сруктури привредних субјеката према величини преовладавају микро субјекти, а према дјелатности то је сектор трговине. Припада брежуљкасто-брдовитој зони и високом степену урбанизације што јој ограничава могућности развоја пољопривреде. Располаже потенцијалима за развој ратарских и повртларских култура, поред тога примјетан је пораст пластеничке производње као и производње јагодичастог и бобичастог воћа.<sup>337</sup> Поред високог степена шумовитости (сва 50%), значајно је споменути одсуство високих шума са природном обновом у проценту значајном за економско искориштавање, претежно су присутне изданичке и деградиране шуме. **Развијена је прехранбено-прерађивачка индустрија.** Захваљујући свом географском положају, смјештена између олимпијских планина, близини аеродрома и доброј путној повезаности, даје могућности убрзаног развоја туризма. Припада олимпијском туристичком итинереру од **посебног значаја за развој туризма на републичком нивоу.** Ово подручје пружа могућности за развој зимског, ловног и сеоског туризма. Сврстана је у ред **развијених ЈЛС** у 2019. години.

---

<sup>337</sup> Нацрт – Стратегија развоја општине Источна Илица 2019–2026 године. (2018). Источно Сарајево: Радно тијело општине Источна Илица.

**Источно Ново Сарајево** – У односу на све остале новоформиране јединице Источно Ново Сарајево има највећи број запослених лица. Број запослених у посматраном периоду биљежи повећање, у 2018. износио је 4.526 запослених, с тим да се број незапослених смањује (1.206). Највећи број запослених је у сектору О – јавне управе и одбране, обавезног социјалног образовања (20,5%), Г – трговина на велико и мало (11,6%) и С – остале услужне дјелатности (10,9%). Број запослених **преовладава у сектору административних услуга услед већег броја републичких институција**. У сруктури привредних субјеката према величини преовладавају микро субјекти, а према дјелатности то је сектор трговине. Припада брежуљкасто-брдовитој зони и зони веће урбаносити што јој ограничава могућности развоја пољопривреде. Располаже потенцијалима за развој сточарства, уз могућност производње воћарских и повртларских култура. Пољопривредни потенцијал није искориштен у довољној мјери. Поред високог степена шумовитости (сса 50%), не располаже са значајнијом количином високих шума са природном обновом у проценту значајном за економско искориштавање, претежно су присутне изданичке и деградирани шуме. Локална јединица располаже за потенцијалима за развој прехранбено-прерађивачке индустрије и дрвне индустрије за примарну и финалну прераду дрвета. Развој туризма као привредне гране заснован је на географском положају (смјештена је између олимпијских планина и у близини града Сарајева), близини аеродрома и доброј путној повезаности, смјештајним капацитетима и радној снази. Припада олимпијском туристичком итинереру **од посебног значаја за развој туризма на републичком нивоу**. Ово подручје пружа могућности за развој зимског, ловног и сеоског туризма. Сврстана је у ред развијених ЈЛС у 2019. години.

**Источни Стари Град** – Привреда на подручју ЈЛС није развијена. Број запослених у посматраном периоду биљежи пад, у 2018. износио је 296 запослених, евидентирано је укупно 213 незапослених лица. Највећи број запослених је у сектору Б – вађење руда и камена (27,6%) и О – јавне управе и одбране (16%). Припада планинско-котлинској регији, што јој ограничава могућности развоја пољопривреде. Располаже потенцијалима за развој сточарства. Степен шумовитости (сса 60%) је висок, а од тога је више од половине шумског земљишта под високим шумама. У рударско-геолошком смислу има значајан потенцијал, располаже са украсним и грађевинским каменом и сипаришним каменом. „Сектор минералних сировина и сектор дрвне индустрије су „традиционални“ сектори на подручју општине“ (Стратегија развоја општине Источни Стари Град 2017–2020, 2017; 88). Припада олимпијском туристичком итинереру од посебног значаја за развој туризма на републичком нивоу. Подручје Источног Старог Града посједује изузетне природне ресурсе и потенцијале за развој различитих видова туризма (рекреативни, ловни, еко-туризам, агротуризам итд.). **Туризам је привредна грана која се почела развијати** и у будућности се очекује да овај сектор буде важна карика у развоју привреде и да максимално диверсификује туристичку понуду. Сврстана је у ред **изразито неразвијених јединица** у 2019. години.

**Језеро** – Однос између броја запослених и незапослених лица у општини је забрињавајући. Број запослених у посматраном периоду биљежи повећање, у 2018. износио је 95 запослених, међутим евидентирано је укупно 278 незапослених лица са тенденцијом пада али и даље у високом проценту у односу на број запослених. Највећи број запослених је у сектору П – образовања (34%) и Ц – прерађивачке индустрије (прехранбена) (21,2%). У складу са природним околностима пољопривредна концепција усмјерена је на сточарску производњу тј. говедарску и овчарску оријентисану на производњу меса и млијека (Званични портал општине Језеро, 2019). Екстензивна производња одвија се у области пчеларства, јагодичастог воћа и повртларства (корнишони). Располаже шумским фондом за производњу шумских дрвених сортимената. **Привредни развој је на ниском нивоу. Индустрија није развијена**. Припада еколошко-авантуристичком итинереру, као туристичком подручју II ранга (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Располаже потенцијалом за развој "меког туризма" који је прилагођен локалним околностима, као што је риболов,

paragliding, планинарење и бициклизам. Проблеми су недостатак туристичке инфраструктуре, слаба саобраћајна инфраструктура, непостојање смјештајних капацитета, угоститељских објеката, трговина и слично. Могућност развоја ове привредне гране може се пронаћи у међуопштинском повезивању са Шиповом и Мркоњић Градом тј. у **стварању заједничког интегралног туристичког производа**. Сврстана је у ред **изразито неразвијених локалних јединица** у 2019. години.

**Крупа на Уни** – Број запослених у општини биљежи лагани пораст (број запослених је 160), међутим евидентирано је укупно 423 незапослена лица са тенденцијом повећања тог броја. Највећи број запослених је у сектору П – образовања (30,1%) и Ц – прерађивачке индустрије – текстилне (27,2%). У складу са природним потенцијалима пољопривредна производња орјентисана је на сточарску и ратарску производњу тј. мљекарство. Могућности за развој има и воћарство и рибарство. Не располаже значајним шумским фондом за производњу шумских дрвних сортимената. **Индустрија није развијена**. На републичком нивоу представља туристичко подручје II ранга (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Крупа на Уни своју туристичку понуду може да базира на стварању туристичког производа у вези са родним мјестом књижевника Бранка Ћопића у Хашанима<sup>338</sup> као претпоставке за развој сеоског, ловног, риболовног и спортско-рекреативног туризма, организације ђачких екскурзија и реализацији наставних садржаја у природи. Туристички потенцијали нису искориштени. Локалној јединици недостају смјештајни капацитети, стратешки оријентисана туристичка понуда, стручни кадар, развијеност туристичке инфраструктуре и слично. Сврстана је у ред **изразито неразвијених јединица** у 2019. години.

**Купрес** – Број запослених у општини унутар посматраног периода биљежи смањење, у 2018. износио је 34 запослена и 23 незапослена лица. Највећи број запослених је у сектору Ц – прерађивачке индустрије – дрвна (52,9%) и А – пољопривреда, шумарство и риболов (20,6%). Припада планинској области и у складу са природним потенцијалима пољопривредна производња орјентисана је на сточарску производњу. Располаже шумским фондом за производњу шумских дрвних сортимената и осталим шумским производима. **Привреда није развијена. Индустрија није развијена**. Располаже скромним потенцијалима за развој туризма. Туристичку понуду везати за планину Виторог и спортско-рекреативни туризам (планинарење, шетње, бициклизам). Предност општине у туристичком смислу је у томе што се налази на путу који води ка јадранској обали. Сврстана је у ред **изразито неразвијених јединица** у 2019. години.

**Ново Горажде – Привредни развој општине налази се на ниском нивоу** на шта нам указују и подаци о паду броја запослених (у 2018. износио је 188) и већем броју незапослених (укупно 208, са тенденцијом смањења тог броја). Највећи број запослених је у сектору О – јавне управе и одбране (27,2%) и Ц – прерађивачке индустрије (12,8%). Пољопривреда нема значај у привредном развоју, производња је екстензивног карактера. „Земљиште је погодно за развој пластеничке производње, воћарства и сточарства“ (Стратегија одрживог развоја општине Новог Горажда 2012–2017, 2012; 22). Располаже шумским фондом за производњу шумских дрвних сортимената. **Индустрија није развијена**. Ново Горажде налази се на туристичком правцу „пут за море“ (раскршће путева сјевер-југ, исток-запад, близина градова Сарајево, Дубровник, Београд (Стратегија одрживог развоја општине Новог Горажда 2012–2017, 2012;)). Располаже природним љепотама, културно-историјским наслијеђем и припада горње-дринском региону, на основу тога има потенцијал

<sup>338</sup> Студија за активирање развојних потенцијала спомен подручја *Башта сљезове боје* у Хашанима. (2015). Универзитет у Бањој Луци, Архитектонско-грађевинско-геодетски факултет

да се изгради као атрактивна туристичка дестинација. Посједује ресурсе за развој разних видова туризма: ловни, риболовни, транзитни, сеоски, излетнички, спортско-рекреативни и културно-историјски туризам (Стратегија одрживог развоја општине Новог Горажда 2012–2017, 2012). Потенцијали за развој туризма нису у значајној мјери искориштени. Локалној јединици недостају смјештајни капацитети, стратешки оријентисана туристичка понуда, стручни кадар, развијеност туристичке инфраструктуре и супраструктуре и слично. Сврстана је у ред **изразито неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

**Осмаци** – Однос броја запослених и незапослених указује на **низак ниво развоја привреде** у општини. Број запослених у посматраном периоду биљежи повећање, у 2018. износио је 331 запослених, а евидентирано је укупно 339 незапослених лица са тенденцијом смањења тог броја. Највећи број запослених је у сектору Г – трговина на велико и мало (27,7%) и О – јавне управе и одбране (17,8%). Пољопривреда није довољно развијена и производња је екстензивног карактера. Земљиште је погодно за развој сточарства. Поред високог степена шумовитости (сса 47%) не располаже са значајнијом количином за економско искориштавање, углавном су то мјешовите изданачке и деградиране шуме. **Индустрија није развијена.** Налази се у зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу, посједује потенцијале за развој сеоског и ловног туризма. Сврстана је у ред **изразито неразвијених јединица** у 2019. години.

**Оштра Лука** – Регистровано је дупло више незапослених лица у односу на запослене, што указује на **изразиту неразвијеност привреде** у општини. Број запослених у посматраном периоду биљежи константан пад, у 2018. износио је 318 запослених, евидентирано је укупно 630 незапослених лица са тенденцијом смањења тог броја. Највећи број запослених је у сектору П – образовање (34%) и О – јавне управе и одбране (18%). Радно способно становништво већином је запослено у јединицама локалне самоуправе које их окружују, а такође, и по земљама иностранства. Отежавајући фактор развоја привреде је и сам облик Оштре Луке, затим слаба инфраструктурна повезаност како унутар саме јединице тако и са окружењем. Пољопривреда је од изузетног значаја за општину, али већина становништва још увијек се бави екстензивним начином производње што утиче на ниску продуктивност ове гране привреде. Земљиште је погодно за развој воћарства (посебно јагодичастог воћа) и сточарства. Располаже шумским фондом за производњу шумских дрвних сортимената. **Индустрија није развијена.** На републичком нивоу представља туристичко подручје II ранга (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). У складу са природним и антропогеним потенцијалима, могу се идентификовати могућности развоја сљедећих облика туризма: културно-манifestационог, излетничког, ловног, риболовног, сеоски и еко-туризам. Недостају смјештајни капацитети и стратешки оријентисана туристичка понуда. Сврстана је у ред **изразито неразвијених јединица** у 2019. години.

**Пелагићево** – Однос броја запослених и незапослених указује на **низак ниво развоја привреде** у општини. Број запослених у посматраном периоду биљежи незнатна повећања (у 2018. износио је 398 запослених), а евидентирано је укупно 427 незапослених лица са тенденцијом повећања тог броја. Највећи број запослених је у сектору О – јавне управе и одбране (24,1%) и Г – трговина на велико и мало (18%). „Земљишне површине на којима се обавља пољопривредна производња су хетерогене, али оне у цјелини представљају врло значајан производни фактор. Видљива је и промјена структуре коришћења пољопривредног земљишта које се због свеопште динамике друштвеног развоја константно смањује у корист производно трговинских објеката и објеката инфраструктуре“ (Стратегија развоја општине Пелагићево 2010–2016. 2011; 18). Ово подручје у области пољопривредне производње његује дугу традицију, нарочито при производњи воћа и поврћа, дувана, житарица, као и у областима сточарства тј. свињогојства. Пољопривреда је од изузетног значаја за локалну јединицу и може допринијети ублажавању високог нивоа незапослености, али већина

становништва још увијек се бави екстензивним начином производње што утиче на ниску продуктивност ове гране привреде. Располаже slabим природним потенцијалима за развој шумарства и комплементарних дјелатности. На предметном подручју налазе се двије пословне зоне. **Индустрија је слабо развијена.** Пелагићево припада туристичком итинереру *стазе здравља* (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) и зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу. Посједује потенцијале за развој ловног и риболовног туризма. Сврстана је у ред **изразито неразвијених локалних јединица** у 2019. години.

**Петровац** – Број запослених у општини биљежи незнатна повећања (у 2018. износио је 377 запослених), евидентирано је укупно 209 незапослених лица са тенденцијом смањивања тог броја. Број запослених у односу на број становника је значајан, разлог томе је постојање шумског газдинства које запошљава раднике и из сусједних локалних јединица. Највећи број запослених је у сектору А – пољопривреда, шумарство и риболов (63%) и Ц – прерађивачке индустрије (16,9%) – дрвне индустрије. Посједује ограничене потенцијале за развој пољопривреде (мале парцеле, нагиби терена, надморска висина, ниске инвестиције), уз могућност развоја сточарства. Располаже значајним потенцијалима за производњу шумских дрвних сортимената – шумарство основна привредна дјелатност. Паралелно са развојем шумарства потребно је користити и друге шумске ресурсе, попут сакупљања љековитог биља, шумских плодова (гљиве, бобичасто воће) и посебно развијати и унапређивати ловна подручја. Покренути што виши степен прераде те у будућем периоду предузети све неопходне активности како би се привредна активност развијала у смјеру стварања полуготових или готових производа од дрвета. Припада еколошко-авантуристичком итинереру, као туристичком подручју II ранга (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015). Планина Клековача и Лом са потенцијалима за развој зимског и планинског туризма, представља једну од окосница будућег туристичког али и привредног развоја овог подручја. Да би се на простору локалне јединице развио туризам потребно је: изградити смјештајне капацитете, инфраструктурне објекте, туристичку сигнализацију, високообразован и стручан кадар, обезбиједити неопходна финансијска средства итд.. Сврстана је у ред **неразвијених ЈЛС** у 2018. години.

**Петрово** – У општини регистровано је незнатно повећање броја запослених (у 2018. износио је 1.262), број незапослених се постепено смањује (у 2018. износио је 918). Евидентиран је пад незапослености и повећање броја запослених лица, што указује на **благи опоравак привреде** у овој локалној јединици. Највећи број запослених је у сектору Ц – прерађивачке индустрије (60,8%) и Х – саобраћај и складиштење (8,1%). Основу пољопривредне производње чини узгој пољопривредних производа самосталних пољопривредника, тј. на уситњеним парцелама и екстензивног је карактера. Пружа могућност развоја воћарства и перадарства, као и ратарства. Шума и шумско земљиште представљају важан привредни ресурс за производњу шумских дрвних сортимената и осталих шумских сортимената. **Петрово располаже минералним ресурсима за развој рударства и индустрије од којих се издвајају кром, угаљ, магнезит, глина, техногене минералне сировине, вода и азбест.** У рејону Петрова налазе се економски значајна хризотил-азбестна лежишта (Стратегија заштите природе Републике Српске, 2011). Разни литолошки чланови у грађи овог терена представљају потенцијалну основу за производњу техничко-грађевинског камена и финалне производе. Од **индустријских грана најзаступљеније су дрвопрерађивачка и прерада пластике.** Припада туристичком итинереру *стазе здравља* (Измјене и допуне просторног пана Републике Српске до 2025, 2015) и зони мањег значаја за развој туризма на републичком нивоу. Петрово се налази на обронцима Озрена што му даје могућност развоја ловног туризма као основног вида и комплементарних излетничког, спортско-рекреативног и манифестацијског. Велики проблем за развој лова представљају заостале mine из претходног рата. Сврстана је у ред **неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

**Рибник** – Привреда општине није на задовољавајућем нивоу што је последица ратних дејстава и миграција, при чему је дошло до уништења, запуштања и недовољне развијености (само примарна обрада или прерада) некадашњих привредних субјеката. Број запослених биљежи незнатна повећања (у 2018. износио је 1.194 запослених), евидентирано је укупно 540 незапослених лица са тенденцијом смањења тог броја. Највећи број запослених је у сектору А – пољопривреда, шумарство и риболов (32,8%), Ц – прерађивачке индустрије (15,6%) и П – образовање (14%). Приоритети привредног развоја леже у области пољопривреде и дрвопрераде, али и туризма који заузима све значајније мјесто у укупном привредном развоју. Основу пољопривредне производње чини индивидуална пољопривредна производња углавном за властите потребе. Доминантан дио површина је под пашњацима и ливадама (сва 82%) што представља предуслов за интензивну сточарску производњу, са потенцијалима за развој интензивног рибарства. Удио шума и шумског земљишта износи 67,51%, највеће учешће је високих шума са природном обновом (63%). Располаже са значајним ресурсима за производњу шумских дрвних сортимената, а **шумарство је основна привредна дјелатност**. Захваљујући значајним површинама шума, располаже великим потенцијалом за **развој дрвне индустрије** и производа од дрвета. Основна индустријска грана је дрвна индустрија која по обиму и значају представља главну окосницу развоја индустрије. Технолошки ниво производње у дрвопрерађивачкој индустрији је на ниском нивоу. Припада еколошко-авантуристичком итинереру, као туристичком подручју II ранга (Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025, 2015). У складу са природним и антропогеним потенцијалима, могу се идентификовати могућности развоја слједећих облика туризма: ловни, риболовни (fly fishing), сеоски, еко-туризам, културно-манifestациони и спортско-рекреативни. Недостају му смјештајни капацитети и стратешки оријентисана туристичка понуда, као и богатија ванпансионска понуда. Долина ријеке Рибник и Сане, потенцијална археолошка налазишта, двије пећине и различите манифестације у наредном периоду могли би да постану основа развоја различитих туристичких садржаја. Сврстана је у ред **неразвијених јединица** у 2019. години.

**Трново** – *Степен развијености привреде је на ниском нивоу*. Број запослених биљежи пад, у 2018. износио је 250 запослених, евидентирано је укупно 163 незапослена лица са тенденцијом смањења тог броја. Највећи број запослених је у сектору О – јавне управе и одбране (22,6%) и А – пољопривреда, шумарство и риболов (20,2%). **Индустрија није развијена**. У укупној структури пољопривредног земљишта доминирају ливаде и пашњаци (укупно 83% пољопривредног земљишта). Располаже потенцијалима за развој полуинтензивног и интензивног сточарства. Шуме представљају један од најважнијих природних ресурса, око 67% површине, за производњу шумских дрвних сортимената. Припада олимпијском туристичком итинереру, има значајне природне потенцијале за развој планинског и сеоског туризма. Планине Јахорина и Трескавица и ријека Жељезница представљају туристичке потенцијале које треба ставити у функцију развоја туризма“ (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020., 2011). Сврстана је у ред **изразито неразвијених ЈЛС** у 2019. години.

## **VI.6. Саобраћајна повезаност као фактор просторно-функционалног развоја новоформираних јединица локалне самоуправе**

Саобраћајна повезаност новоформираних ЈЛС сагледаће се са аспекта три врсте саобраћаја: **друмског, жељезничког и ваздушног саобраћаја**. Потенцијали друмске мреже генерално, у новоформираним јединицама нису доведени до потребног квалитета како би се у потпуности задовољиле потребе становништва. Вукосавље, Пелагићево и Доњи Жабар имају повољнији

саобраћајно стратешки положај јер се налазе на сјеверној осовини развоја. Повољнији саобраћајни положај имају Источна Илица и Источно Ново Сарајево које се уједно налазе на источној осовини развоја.

Табеларно је дат приказ укупне дужине путева на подручју новоформираних јединица, а из анализе су изузети некатегорисани путеви. **Развијеност саобраћајне мреже је један од основних фактора просторно-функционалног развоја.** Поред тога, гравитациона подручја су условљена развијеношћу исте.

*Табела 30: Приказ укупне дужине путева на подручју новоформираних ЈЛС*

ЈЛС	Укупно	Савремени	Магистрални путеви (km)		Регионални путеви (km)		Локални путеви (km)	
			укупно	савремени	укупно	савремени	укупно	савремени
Берковићи	171	80	0	7	28	20	143	53
Вукосавље	90	59	3	3	0	0	87	56
Доњи Жабар*	52	47	5	5	5	5	42	37
Источни Дрвар	76	5	0	0	12	0	64	5
Источни Мостар	22	4	0	0	0	0	22	4
Источни Стари Град*	129	54	5	5	10	10	114	39
Источна Илица*	136	58	6	6	13	13	117	39
Источно Ново Сарајево*	79	71	0	0	8	8	71	63
Језеро**	54	18	4	4	3	3	47	11
Крупа на Уни	75	32	0	0	11	9	64	23
Купрес**	10	6	0	0	0	0	10	6
Ново Горажде	182	36	16	16	11	11	155	9
Осмаци*	100	63	6	6	4	4	90	53
Оштра Лука	194	42	6	6	13	7	175	29
Пелагићево	131	86	12	12	20	20	99	54
Петровац	24	10	0	0	14	0	10	10
Петрово	92	42	0	0	0	0	92	42
Рибник	168	107	21	21	22	22	125	64
Трново	76	50	23	23	0	0	53	27
<b>Укупно</b>	<b>1.861</b>	<b>870</b>	<b>107</b>	<b>114</b>	<b>174</b>	<b>132</b>	<b>1.580</b>	<b>624</b>

*Извор: Обрада аутоа на основу података из Просторних планова ЈЛС, \*Стратегија развоја и \*\*Статистички годишњак 2013. године. Статистички завод Републике Српске (Јавно предузеће Путеви Републике Српске од 2005. године не доставља податке разврстане по ЈЛС.)*

**Опште стање саобраћајне инфраструктуре на подручју новоформираних јединица може се окарактерисати као неповољно.** Посебно када су у питању савремени коловози. Већину ЈЛС карактерише слаба саобраћајна опремљеност и развијеност унутар локалне јединице. Од укупно 1.787 километара путева са асфалтним застором је 705 km, тј. 39,45%, а са макадамским и земљаним застором је 1.082 km, тј. 60,55% дужине.

**Жељезнички саобраћај није развијен на подручју новоформираних општина.** Јединице локалне самоуправе кроз које не пролази жељезница нити је Просторним планом Републике



Српске планиран железнички саобраћај су: Берковићи, Вукосавље, Источни Дрвар, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Источни Мостар, Источни Стари Град, Купрес, Крупа на Уни, Језеро, Оштра Лука, Петровац, Рибник и Трново. Према Просторном плану на подручју Новог Горажда, Пелагићева и Доњег Жабара планирана је једноколосјечна пруга. **Железнички саобраћај се одвија на подручју општина Осмака и Петрова.**

**Ваздушни саобраћај на територији новоформираних јединица није развијен.** Једино општине које припадају Граду Источном Сарајеву у својој непосредној близини имају међународни аеродром *Бутмир* Сарајево, тј. Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Источни Стари Град и Трново.

**Берковићи** – Општина је регионалним путем повезани са Билећом (40 km) и Невесињем (32 km). Њеним источним рубним дијелом пролази и дио магистралног пута М6 Столац–Љубиње–Требиње. Регионални пут Р427 Столац–Берковићи–Билећа је најфреквентнији и најоптерећенији пут на територији Берковића (Стратегија развоја општине Берковићи 2016–2025, 2016) и у потпуности је асфалтиран управо што је то пут који води ка граници са Црном Гором, док је Р435 на правцу Берковићи–Невесиње највећим дијелом макадамски. Остали путеви су у врло лошем стању, углавном макадамски и веома уски (Стратегија развоја општине Берковићи 2016 – 2025, 2016) (46% савремени). Берковићи–Невесиње налазе се на међусобној удаљености од 35 мин., док са друге стране од Билеће су удаљени око 50 минута вожње аутомобилом.

**Вукосавље**<sup>339</sup> – Налази се сјеверно од постојећег магистралног пута М17 Шамац–Модрича–Добој. Магистрални пут М14.1 Вукосавље (Јакеш)–Оцак пресијеца територију Вукосавља у дужини од око 2,6 km. Регионални путни правац Р464а тангира територију општине са сјевероисточне стране и врло је значајан путни правац за становнике тог подручја. Магистрални путеви су асфалтирани цијелом својом дужином, док су локални и некатегорисани путеви асфалтирани у проценту од 64,4%, а остали дио локалних и некатегорисаних саобраћајница је са макадамском подлогом или представљају земљане (пољске) путеве. Повезаност локалних путева, када се сагледа са аспекта величине територије и размјештаја насеља на њој, је релативно добра, с тим да су путеви уски и без изведених површина за пјешачка кретања. Највеће оптерећење саобраћаја је на магистралном путу М17 Модрича 1–Вукосавље (Јакеш). Јединица се налази унутар 30-минутне изохроне са Модричом. Вукосавље се налази на траси пута коридора Vc.

**Доњи Жабар** – Стање комплетне путне инфраструктуре општине је задовољавајуће. Представља својеврсну саобраћајну раскрсницу (чвориште) магистралних и регионалних путева Тузла–Орашје и Бијељина–Бања Лука (Стратегија локалног одрживог развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020 година, 2010). Регионалним путем је спојена са Шамцем унутар 30-минутне изохроне и Пелагићевом (10-минутна изохрона). Локални путеви су са асфалтним застором износе 88,1% укупне дужине. Укупна дужина путева покривена је савременим застором са 90,3%.

**Источни Дрвар** – Саобраћајна повезаност општине је у изузетно лошем стању. Шумска путна инфраструктура је добро изграђена тј. трасирано је 116,5 km шумских путева који углавном имају индустријски карактер. Кроз предметно подручје не пролази ни један магистрални пут, а од регионалних путева пролази Р410 граница РС/ФБиХ (Потоци) – граница РС/ФБиХ (Ланиште). Овај пут ни по интезитету саобраћаја ни по стању пута не

<sup>339</sup> Избор правца руте кроз БиХ дефинисан је под ставком Vc Паневропског коридора (Будимпешта–Осијек–Сарајево–Плоча). Кроз БиХ траса коридора Vc је дужине око 330 km, док дужина трасе преко територије Вукосавља износи око 5,2 km. За трасу коридора Vc на територији предметне локалне јединице урађена је просторно-планска и техничка документација, док се на територији Оцака већ ушло у извођење.

задовољава елементе ранга регионалног пута. Основу локалне путне мреже чине два путна правца и њихови огранци (6,6% савремени коловоз). Један пут повезује источни Дрвар са Рибником унутар 30-минутне изохроне, а други са Дрваром у Федерацији Босне и Херцеговине. Основни недостатак је лоше стање постојећих путева и лоша саобраћајна повезаност са сусједним јединицама локалне самоуправе.

**Источни Мостар** – Највећи недостатак општине је подијељеност њене територије као и непостајање јединствене саобраћајне мреже локалних путева. Највећим дијелом је становништво оријентисано према Невесињу (30-минутна изохрона) или Мостару (за насеља Камена и Кокорина). Јужни дио јединице је повезан локалним путем са Берковићима. Саобраћајна мрежа унутар подручја је неразвијена, а не пролази ни један примарни друмски правац (магистрални или регионални пут). Од укупне дужине путева асфалтирано је само 18,1%. Просторним планом Републике Српске, као јединим планским документом, који покрива територију Источног Мостара, није предвиђена изградња саобраћајне инфраструктуре вишег реда.

**Источни Стари Град** – Путну мрежу чине магистрални, регионални и локални путеви. Преко територије општине пролазе „двје значајне саобраћајнице: магистрални пут Сарајево–Пале–Горажде–Вишеград–граница према Србији /М5/ и регионални пут Сумбуловац–Хреша –граница Републике Српске“ (Стратешки план развоја 2008–2015, 2008; 8). Основно обиљежје путне мреже је саобраћајно-техничка застарјелост и дотрајалост, као и минималне реконструкцијске интервенције на њој. Локални путеви под асфалтним коловозним застором обухватају 34,2%. Укупна дужина путева под савременим застором износи 40,3%. Источни Стари Град највећим дијелом граничи са Палама. Дистанца између ове двје јединице локалне самоуправе износи 30 минута вожње аутомобилом.

**Источно Ново Сарајево** – Преко територије локалне јединице прелази регионални пут Р446 Кула–Враца–Пале. Главна друмска саобраћајница је магистрални пут Источно Сарајево–Београд, Сарајево–Фоча и Сарајево–Тврдињи–Пале (Општина Источно Ново Сарајево локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018., 2011; 16). Мрежа локалних путева покривена је са 88,7% савремених коловоза. Укупна дужина путева покривена је савременим застором са 51,9%. Просторним планом Републике Српске кроз општину планиран је брзи пут.

**Источна Илиџа** – Општина се одликује изузетно добром путном повезаношћу. Кроз локалну јединицу пролази магистрални пут М18 Сарајево–Фоча и регионални пут Р446 Кула–Враца (Општина Источна Илиџа локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018., 2011). Смјештена је у близини жељезничког саобраћаја и међународног аеродрома Сарајево на удаљености од свега 1 km. Нешто лошија ситуација је са локалним путевима гдје 33,3% се односи на савремене коловозе.

**Језеро** – Кроз ЈЛС пролазе магистрални пут М5 Сарајево–Бихаћ и регионални пут Језеро–Шипово. Локални путеви и улице су повезани са магистралним или регионалним путем, а 33,3% припада савременим коловозима. Језеро је добро саобраћајно повезано са Шиповом од кога је удаљено око 10 km и Мркоњић Градом 14 km и налази се унутар 30-минутне изохроне са обје општине. Просторним планом Републике планиран је бициклички коридор који би пролазио кроз предметно подручје.

**Крупа на Уни** – Локални путеви општине су највећим дијелом макадамски, свега 35,9% је асфалтираних путева. Укупна дужина путева са савременим застором износи 42,7%. Регионални пут Р404-А пролази територијом локалне јединице дужином од 9 km повезујући је са сусједним општинама (Стратегија развоја општине Крупа на Уни од 2011–2016., 2011)

Новим Градом, Оштром Луком и Босанском Крупом у ФБиХ (оптерећен са више клизишта и одрона). Поред тога са Новим Градом повезана је другим дијелом регионалног пута у дужини од 2 km. Овај пут је у лошем стању и без обзира на честе санације често није услован за безбједно одвијање саобраћаја (Стратегија развоја општине Крупа на Уни од 2011–2016., 2011). Крупа на Уни просторно-функционално гравитира Новом Граду и налази се унутар 30-минутне изохроне.

**Купрес** – Општина се налази на регионалном путу Шипово–Купрес, од центра Шипова удаљен је 30 минута вожње аутомобилом. Мрежа локалних путева је слабо развијена, што је у складу и са ненасељеношћу наведене локалне јединице. Према Просторном плану Републике једна од траса за израду аутопута иде управо преко Купреса.

**Ново Горажде** – Саобраћајна мрежа општине првенствено је развијана у пријератном периоду и била је саставни дио саобраћајне мреже Горажда (у саставу Федерације Босне и Херцеговине). Мрежу локалних путева у већој мјери чине коловози са лошим застором (5,8% савремених). Укупна дужина путева са савременим застором износи 19,8%. Ново Горажде је магистралним путем повезано са Фочом и Вишеградом, а регионалним путем са Чајничем. Према просторно-саобраћајној удаљеношћу најближа је Чајничу (35-минутна изохрона).

**Осмаци** – Општина располаже задовољавајућом саобраћајном мрежом. Упориште овој констатацији може се пронаћи у томе што су магистрални, регионални и већи дио локалних путева (75,7%) асфалтирани већим дијелом своје дужине (63% савремених коловоза). Магистрални пут Зворник–Тузла пролази кроз територију локалне јединице у дужини од 6 km (Стратегија развоја општине Осмаци 2011–2021, 2011) (налази се унутар 30-минутне изохроне са Зворником), а регионални пут Цапарде–Шековићи у дужини од 4 km пролази кроз центар Шековића (Стратегија развоја општине Осмаци 2011–2021, 2011). Жељезничка саобраћајница Тузла–Зворник представља значајну развојну саобраћајницу.

**Оштра Лука** – Општина је под јаким утицајем окружног мезорегионалног центра Приједор и примарног локланог центра Нови Град. Новом Граду гравитира сјеверозападни дио који се налази унутар 35-минутне изохроне. Разлог томе је добра саобраћајна повезаност са Новим Градом за разлику од лоше саобраћајне повезаности са центром Оштре Луке. Југоисточни дио гравитира мезорегионалном центру Приједор и налази се унутар 30-минутне изохроне. Иако се овај дио локалне јединице ослања и граничи са Бањом Луком, не гравитира јој због слабе саобраћајне повезаности. Централни дио Оштре Луке добро је повезан са окружењем, али проблем се уочава код саобраћајне повезаности унутар саме јединице који се очитује у неизграђеним путевима, неповољној конфигурацији терена и великим удаљеностима крајних тачака са централним дијелом. Локални путеви са савременим коловозом обухватају тек 16,6%. Укупна дужина путева са савременим застором износи 24,2%.

**Пелагићево** – Регионални пут Пелагићево–Градачац и дио магистралног пута М14.1 Орашје–Тузла у дужини од 12 km пролази кроз Пелагићево. Сједиште локалне јединице је од Брчког удаљено 18 km и налази се унутар 30-минутне изохроне. Путна мрежа састоји се од локалних и некатегорисаних путева са асфалтним и макадамским зонама (Просторни план општине Пелагићево 2012–2032, 2014; 22). Од укупне дужине локалних путева, асфалтирано је 54,6%. Укупна дужина путева са савременим застором износи 65,4%. Према Просторном плану Републике Српске, кроз Пелагићево треба да прође дио ауто-пута Модрича–Бијељина.

**Петрово** – На територији општине нема магистралних нити регионалних путева, а најзначајнија путна комуникација је локални пут од посебног значаја Добој–Озрен (Просторни план општине Петрово 2010–2021, 2013; 84). Петрово се налази у гравитационом подручју магистралног путног правца М4, дионице Добој–Грачаница–Миричина–Луковац

који се протеже кроз сусједну Грачаницу на територији ФБиХ, а са којом четири насељска центра имају директне друмске везе преко локалних путева и мостова на ријеци Спречи. Савременим локалним путевима припада 45,6% од укупне дужине (Просторни план општине Петрово 2010–2021, 2013). Када је у питању аутобуски саобраћај Петрово је везано за Добој, управо из разлога што нема аутобуску станицу. Стање саобраћајне инфраструктуре може се окарактерисати као веома повољно, налази се на коридору Vc.

**Петровац** – Општина се налази ван свих саобраћајних токова. Једини значајнији путни правац у непосредној близини је магистрални пут Бихаћ–Јајце који се налази на десетак километара од центра Петровца. Само је сјеверозападни дио повезан асфалтном саобраћајницом према Босанском Петровцу. Остали путеви су некатегорисани асфалтирани и макадамски путеви. Насељена мјеста међусобно саобраћајно нису добро повезана са центром, један од разлога су природне карактеристике терена (конфигурације терена, шумовитост). Саобраћајни систем карактерише и недовољна повезаност са окружењем (веза са магистралним и регионалним путевима). Поред везе ка ФБиХ у сјеверном дијелу, једина веза коју остварује са окружењем је макадамски пут према Срнетици и територији Источног Дрвара. Просторним планом Републике планирана је регионална саобраћајница која иде преко територије Петровца и везује се на планирани ауто-пут Бањалука–Сплит.

**Рибник** – Једна од важнијих саобраћајница која пролази кроз Рибник у дужини од 17 km је магистрални пут М-5 (Просторни план општине Рибник до 2036, 2016) (Бихаћ–Јајце) и регионални путеви Рибник–Стричићи (веза са Бањом Луком) и Рибник–Потоци (веза са Источним Дрваром). Општина располаже мрежом путева у дужини од 168 km, од чега асвалтираним путевима припада 63,7%, а од тога 51,2% се односи на локалне савремене коловозе. Добра саобраћајна повезаност и приступачност Рибника је веома значајна са аспекта развоја туризма као и јачање привредно-економског развоја. Због тога је неопходно планирати модернизацију постојеће путне мреже на путним правцима према западу, југу и југоистоку, што би било у складу са планираном изградњом ауто-пута Бања Лука–Мркоњић Град–Млиништа и даље према Сплиту.

**Трново** – Општина је подијелена на два дијела која територијално нису повезана, сјеверни дио припада Кијеву а јужни и уједно централни дио са сједиштем општине Трнову. Смјештена је 30 km јужно од Сарајева и кроз њу пролази магистралном путу (М-18) Сарајево–Трново–Фоча–Требиње који повезује Јадранско море са континенталним залеђем (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020, 2011). Укупна дужина путева са савременим застором износи 65,4%. На локалне путеве отпада 69,7% од свих путева (савремени 50,9%).

Саобраћајна инфраструктура се може посматрати као инструмент и фактор просторно-функционалног равномјерног регионалног и локалног развоја, као и јачање територијалне повезаности са ужом и широм околином. Управо из тог разлога треба ставити већи акценат на њено планирање кроз разна планска и стратешка документа на свим нивоима. **Транспорт има велики утицај на просторни и економски развој ЈЛС.** Укључивање Републике Српске као и новоформираних ЈЛС у међународну размјену рада, као и јачање робног транзита и туристичког саобраћаја, не може се обезбиједити без рационалног и технички развијеног саобраћајног система. Неке од **организационих мјера које је потребно подузети** у циљу развоја саобраћаја, на подручју новоформираних јединица су: **развој локалних путних мрежа унутар самих јединица као и повезаност са сусједним, обнова путних мрежа (проблем некатегорисаних и макадамских путева), изградња аутобуских терминала, боља повезаност са ауто-путевима и брзим путевима и друга питања.**

## VII. ТЕРИТОРИЈАЛНА РЕОРГАНИЗАЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО ФАКТОР ПРОСТОРНО- ФУНКЦИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

*Будућност  
припада онима који су у вријеме великих промјена спремни учити,  
а они који мисле да више немају шта научити,  
остат ће затечени у свијету који више не постоји.  
Eric Hoffer, амерички филозоф и социјолог (1939)*

Евидентно је да се већи број земаља Европе одлучило за **реформу укрупњавања јединица локалне самоуправе (амалгамације)** како би формирале јединице које су **ефективније, ефикасније и економичније**. Односно, које су у могућности да **обављају надлежности** које су им законом делегиране и да омогуће својим грађанима квалитетан живот. Локална самоуправа у Европи базира се на три елемента: **аутономији** (фаза одлучивања власти између централне и локалне управе), **демократији** (дефинише локалну власт као политичку платформу и могућност учешћа грађана) и **ефикасности** (означава способност локалних власти да изводе јавне службе за грађане што ефикасније). Босна и Херцеговина стреми ка уласку у Европску унију у којој постоји преко 90.000 локалних јединица које имају велико искуство о томе како функционисати на локалном нивоу.

Све већи број земаља спроводи неки од облика **децентрализације** који подразумева и реформу локалне самоуправе. Децентрализација није процес ка ниподаштавању значаја централних апарата државне управе, већ управо супротно води ка јачању свих нивоа управе и ефикаснијој расподјели надлежности и послова. Тежњу треба усмјерити ка добром, функционално постављеном систему између децентрализованих нивоа како би се успоставила стабилна привреда и политика.

Број ЈЛС у појединој држави комбинација је **традиције, интереса и политичког компромиса**. Разлог за територијалну реформу не смије да буде уситњавање због партикуларних интереса, носилаца појединих политичких идеја. За модерну државу и модерну и демократску локалну самоуправу, императив је рационално утемељена територијална подјела<sup>340</sup>. Према томе у раду ће се **утврдити критеријуми који су пресудни за рационалну просторно-функционалну организацију локалне самоуправе и приједлог међуопштинске сарадње као предуслова за успјешну територијалну (ре)организацију простора**. Организација територијалне самоуправе једно је од сложенијих питања организације државе, због тога је потребно примијенити вишекритеријски приступ.

Основна карактеристика монотипског система локалне самоуправе, какав има Република Српска, је да се ЈЛС повјерава значајан број јавних услуга без обзира на њихов капацитет и могућности. Управо из тог разлога, оне морају бити **довољно велике да би биле економичне и да располажу капацитетима за ефикасно управљање децентрализованим услугама**. Међутим, поједине јединице локалне самоуправе посебно **новоформиране нису у стању да испуњавају претходно наведено, због тога, потребно је извршити административно-територијалну реформу јединица локалне самоуправе**. Сам процес било би пожељно спроводити у **четири корака**:

- **одабир адекватног модела ЈЛС за побољшање административно-територијалне (ре)организације** – период добровољног удруживања (међуопштинске сарадње) као

<sup>340</sup> Локална самоуправа, са једне стране представља облик територијалне организације државе у управљању локалним пословима, а са друге, облик остваривања демократије на локалном нивоу (Лукић, Б., Шећеров, В., 2017).

прелазни облик; задржавање **монотипског модела** (који захтијева велике економичне јединице) повлачи за собом смањење броја локалних јединица (што ће наићи на отпор малих јединица) и/или **успостављање двостепеног система** јединица локалне самоуправе (овај поступак је мање строг у смислу смањења броја административних јединица првог нивоа, али повлачи за собом значајне промјене када су у питању административне јединице другог нивоа, односно успостављање **регија**). Ово је уједно и **корак функционалне реформе**;

- **утврђивање критеријума за успостављање ЈЛС** – подразумејева законске промјене – **децидно и мјерљиво успостављање критеријума** (број становника, саобраћајна инфраструктура и максимална путна дистанца (30-мин. изохроне), постојање мреже јавних установа неопходних за функционисање одређеног подручја (административни центар), урбаног центра, снабдијевање водом, електричном енергијом, одвоз смећа и слично). Поред тога, потребно је у Закону о локалној самоуправи Републике Српске увести одредбе којим се обавезује доношење више законских аката који ће се усагласити са њим и то у областима: основног образовања, примарне здравствене заштите, социјалне заштите, расподјеле јавних прихода, управљања природним ресурсима, заштите човјекове околине, просторног и урбанистичког планирања, међуопштинском сарадњом, финансирања изградње капиталних објеката локалне инфраструктуре, одвоз смећа и слично);
- **детаљна социо-економика анализа јединица локалне самоуправе уз примјену дефинисаних критеријума** – поред наведеног узети у обзир и **природне карактеристике ЈЛС, колерације са развијенијим и урбаним локалним самоуправама** (веће јединице располажу адекватнијим људским потенцијалом и могу служити као развојни полови и центри, град/руралне општине), **економску моћ** и слично;
- **поступак спровођења административно-територијалне промјене**. Новоформиране ЈЛС захтијевају реформу територијалне организације како би могле бити **економичне, ефикасне и ефективне**. То су локалне јединице које већ више деценија спадају у групу изразито неразвијених и неразвијених. Унутар већине њих забиљежени су интензивни процеси миграција становништва, неразвијеност привреде, незапосленост, непостојање адекватних комуналних услуга, примарне здравствене заштите и слично. **Искуства показују да мале ЈЛС немају капацитете за покретање и реализацију пројеката економског, социјалног и инфраструктурног развоја.**

**Административно-територијалне реформе су (посебно укрупњавање) веома тежак процес.** Више разлога говори у прилог овој констатацији, **један од водећих је што обично постоји јак политички притисак локалних власти унутар јединица самоуправе које треба укинути на централне органе управе у циљу задржавања постојеће територијалне подјеле.** Поред тога, евидентан је **страх од губитка идентитета и већа удаљеност административних и других служби** приликом прикључивања другим ЈЛС. Због тога није изненађујуће што постоји много примјера неуспјелих покушаја таквих реформи. Један од најсвеобухватнијих резимеа теоријске дискусије о територијалној реформи може се наћи у раду Китинга који указује на **четири главне димензије** дискусије о оптималној величини територијалних јединица: **економска ефикасност пружања услуга, степен локалне демократије, распоред ресурса** (и ниво неједнакости међу локалним самоуправама) и **капацитети за спровођење политика локалног економског развоја** (Keating, M., 1995).

Када је у питању успјешна територијална реформа постоје још два основна услова. **Територијална реформа не може се ограничити само на територијалну димензију.**

Неопходна је интеграција **територијалних, функционалних и финансијских реформи**<sup>341</sup>, тако да сви елементи буду у интеракцији једни са другима. Недостатак такве интеграције може се посматрати као један од главних фактора који доприносе евентуалном неуспјеху реформе (чак и ако се "мапа" промијени, реформа не доноси жељене исходе<sup>342</sup>). Поред тога **политички фактор** може такође да одигра пресудну улогу. Искуства многих земаља указују на то да **припрема реформе не смије да траје дуго, како не би промјена политичке климе довела до стопирања реформе и одржавања статуса quo.**

## **VII.1. Критеријуми за територијалну промјену Републике Српске на локалном нивоу**

*Државе настају и пропадају, а у њима градови и села  
и даље трају, можда баи због тога што их је историја  
прерасла и своја врења и сукобе преселила на шире нивое.  
академик Еуген Пусић*

**„Критеријуми су одраз и резултанта вриједносног система, односно репрезентују улогу и значај који се даје појединим факторима у скали вриједности у датом друштвеном контексту“** (Целебић, О., 2013; 71). Потреба за успостављањем критеријума се проналази у спознаји о могућности релативизовања конфликта интереса. Основни значај критеријума подразумијева показивање утемељености вриједносног система и заснованост вриједносних категорија који се користе. Критеријуми су инструмент за успостављање рационалне (ре)организације мреже јединица локалне самоуправе, а који омогућавају и препознавање одступања у спровођењу законских процедура. **Јасно постављеним критеријумима омогућила би се рационалнија административна и територијална подјела Републике Српске, што би довело до тога да мале локалне самоуправе ограничене имовине и ресурса буду разматране и инкорпорирани у нову територијалну организацију.** Мале јединице локалне самоуправе у многим случајевима нису у могућности да понуде ефикасне, ефективне и економичне јавне услуге за становнике. Приликом утврђивања критеријума за нову административно-територијалну подјелу, размотрена су искуства других земаља (модел и препоруке) као и законска регулатива. Потенцијални критеријуми дефинисања нових ЈЛС теже стварању нове **просторно-функционалне мреже локалне самоуправе.** Тако се функционалност посматра у свјетлу сарадње и анализе вектора економских, социјалних, развојних и културних интеракција. Односно, **свака нова јединица локалне самоуправе треба да гарантује неопходну критичну масу за функционисање јединице, почевши од постојања најмање једног урбаног центра са неопходном друштвено-економском инфраструктуром као што је: мрежа школа, примарна здравствена заштита, центри за социјални рад, међуградске транспортне услуге, полицијска служба, ватрогасна станица, услужне дјелатности за грађане и пословне субјекте (као што су филијале пореске управе, поште, банкарске мреже, информациони системи итд.), економска основа за генерисање довољног локалног прихода (развијена привреда) или друга финансијска средства која омогућавају адекватну перспективу развоја** (Technical criteria for the new administrative and territorial division, 2014). „Просторно-функционалне јединице“ такође би омогућиле пружање комплетног спектра јавних услуга истог квалитета за становнике урбаних и руралних подручја, што је данас немогуће са тренутним параметрима пружања услуга.

<sup>341</sup> Постојање фискалне независности локалних самоуправа ствара услове за њихово међусобно такмичење и конкуренцију (Кристић, С., 2006).

<sup>342</sup> Један од примјера неуспјеле реформе је Грузија. Са техничког аспекта говорећи, дошло је до територијалне промјене онако како је предложено. Међутим, територијалну промјену нису пратиле финансијска и функционална децентрализација, тако да је дошло до неуспјеха у спровођењу реформе.



**Приликом дефинисања критеријума**, водило се неопходним елементима за одвијање свакодневног живота грађана у оквиру једне локалне јединице као што су постојање: **јавних установа неопходних за функционисање одређеног подручја (општински-административни центар), урбаног центра, саобраћајне и комуналне инфраструктуре, основне школе, дома здравља/амбуланте (примарна здравствена заштита), библиотеке и организованог одвоза и збрињавања чврстог отпада.**

Европска повеља о локалној самоуправи **не садржи прецизан модел**, већ само општа начела локалне самоуправе која су довољно широка да земље потписнице изграде национално препознатљиве и специфичне моделе локалне самоуправе. С тим да се уважавају исти демократски принципи, односно учинити законитим оно што се данас сматра стандардом у овој области.

**Према до сада примјењиваној методологији (анализа законске регулативе и компаративна анализа других земаља) и факторима просторно-функционалног развоја, могуће је развити нови модел дефинисања критеријума за оснивање или укидање јединица локалне самоуправе, који би утицао на објективност и квалитет поступка. Опште и посебне принципе територијалне организације треба узети као полазну основу за дефинисање критеријума за успостављање општина у Републици Српској. Критеријуми су издвојени и на основу њихове међусобне повезаности са факторима просторно-функционалног развоја Републике.**



*Графикон 5. Међусобна повезаност групе критеријума за територијалну организацију и фактора просторно-функционалног развоја Републике Српске*

Дефинисање критеријума базирати на принципима **ефикасног и економичног обављања изворних надлежности**<sup>343</sup> из дјелокруга послова органа јединица локалне самоуправе.

<sup>343</sup> Закон о територијалној организацији Републике Српске (Сл. гл. РС бр. 69/09), члан 9. тачка 7. (7) Управни потенцијал у смислу члана 8. тачка д) подразумијева ефикасно и економично обављање изворних и пренесених послова из дјелокруга послова органа јединице локалне самоуправе.

**Након усвајања изворних надлежности**, које су обавезне да се спроводе у потпуности за све општине подједнако, приступити **дефинисању основних критеријума**:

- **успостављање реформе локалне самоуправе** потребно је започети дефинисањем надлежности локалне самоуправе (управни потенцијал), па на основу тога приступити утврђивању **основних критеријума за успостављање општина**. Са таквим функционалним приступом створила би се локална самоуправа која је у могућности да извршава своје надлежности. Тај приступ не би угрозио развијање партиципације грађана и локалне демократије јер то није ствар величине локалних јединица, него њихове унутрашње структуре система власти и његове децентрализације.
- **успостављањем основних – елиминаторних критеријума** који су објективни, поуздани и мјерљиви, створиће се предуслов за просторно-функционалном организацијом на локалном нивоу. Одржавање децидних критеријума доводи до различитих тумачења закона и неједнакости у његовом спровођењу на што су нам указала искуства других земаља али и тренутно стање мреже локалних јединица у Републици Српској. **Групе критеријума** из којих ће се издвојити основни елиминаторни критеријуми су: **демографски** (минималан броја становника по општини, популациона база која је неопходна за економично и ефикасно функционисање), **економски** (утврђивање економског и фискалног потенцијала<sup>344</sup>), **просторно-географски** (географски и просторно заокружена цјелина, урбани центар), **друштвено<sup>345</sup>-социјални** (мреже јавних установа неопходних за функционисање одређеног подручја), **инфраструктурни<sup>346</sup>** и **специфични<sup>347</sup>**.

Под појмом ефикасност сматра се спровођење надлежности које су додијелене јединицама локалне самоуправе, као и обављање јавних услуга на најбољи начин, а у интересу грађана. Како би се успоставила **интеграција између надлежности и величине локалне јединице** потребно је законе о административно-територијалној подјели и локалној самоуправи доносити у пакету. Зависност ЈЛС од виших нивоа власти, условљена је њиховом економском развијености и довољним финансијским средствима за функционисање и обављање свих надлежности. **Слабост тренутне територијалне организације Републике Српске лежи у монотипском концепту локалне самоуправе (исте надлежности за све јединице локалне самоуправе) и недовољна финансијска средства за извршавање изворних надлежности**. ЗТОРС-е и ЗЛС-и прави разлику између градова и општина као јединица локалне самоуправе, али су надлежности исте. **Ублажавање монотипског система може се постићи увођењем изворних и делегираних надлежности које се додјељују општини и/или граду, у складу са њиховим могућностима**.

Немогућност извршавања изворних надлежности од стране малих локалних јединица могуће је превазићи путем прибављања услуге од приватних субјеката или чак од других јединица

<sup>344</sup> ЗТОРС (Сл. гл. РС бр. 69/09), члан 9. тачка 2. и 3. (2) **Економски потенцијал** у смислу члана 8. тачка а) подразумијева природне ресурсе и изграђене привредне капацитете и инфраструктуру која обезбјеђује одговарајуће изворе прихода и економски развој одређеног подручја. (3) **Фискални потенцијал** у смислу члана 8. тачка а) подразумијева способност подручја које захтијева територијалну промјену да из расположивих јавних прихода прикупљених искључиво на подручју за које се захтијева територијална промјена, обезбједи редовно финансирање послова који су од интереса за становништво тог подручја.

<sup>345</sup> ЗТОРС (Сл. гл. РС бр. 69/09), члан 9. тачка 6. **Друштвени интерес** за очување одређеног подручја, у смислу члана 8. тачка г) подразумијева очување демографске стабилности, очување квалитета земљишта и природних ресурса, биодиверзитета, еколошке равнотеже, те обезбјеђење равномјерног развоја институција од општег интереса и развоја насеља у Републици.

<sup>346</sup> ЗТОРС (Сл. гл. РС бр. 69/09), члан 9. тачка 4. Способност изградње, развоја и одржавања основне инфраструктуре и других релевантних услова који су у функцији пружања основних комуналних и других локалних услуга из члана 8. тачка б) процјењује се у односу на услове утврђене законом за обављање комуналних и других дјелатности и инфраструктуру за то подручје.

<sup>347</sup> Критеријуми који нису мјерљиви, односе се на: посебан друштвено-политички, културно-историјски и географски значај.

(међуопштинска сарадња), посебно у сфери техничких услуга као што су просторно планирање, одржавање путева, комуналне инфраструктуре и сл., али и унутар специјализованих социјалних услуга. Успјешност оваквог облика сарадње може се пронаћи у позитивним искуствима скандинавских земаља, Аустрије, Француске, Словеније и других. **Ако локалне власти имају пуну одговорност за извођење јавних услуга, по правилу морају имати и већу популациону базу**<sup>348</sup>. Специјализоване услуге<sup>349</sup> према својој природи захтијевају већи број становника како би постојала економска оправданост при њиховом извођењу. Односно, то су услуге које захтијевају већа улагања и више знања оних који их пружају, а неопходне су за одвијање свакодневног живота грађања.

Приликом успостављања критеријума, за **функционалну реформу**, примјениће се метод **сидра** односно фиксног параметра. **Константа је надлежност ЈЛС као фиксни параметар**. Надлежности су законом већ дефинисане и локалне јединице их континуирано проводе. **Промјена која ће успједити је подјела на општинске и градске надлежности.**

*Табела 31. Фиксни параметар и избор основних – елиминаторних критеријума*

Фиксни параметар (сидро)	Основни – елиминаторни критеријуми – општина
<i>Надлежности</i>	Дјечји вртић Основна школа Дом здравља/амбуланта (примарни облик здравствене заштите) Центар за социјални рад Библиотека Спортска инфраструктура (дворана) Ватрогасна станица Јавни водовод Канализациони систем Поштански саобраћај Снабдијевање електричном енергијом Одвоз и депоновање отпада Гробље Административна способност <sup>350</sup>
Фиксни параметар (сидро)	Основни – елиминаторни критеријуми – град
<i>Надлежности</i>	Градске општине имају исте надлежности као и општине, али и додатне Средња школа и високошколске установе Секундарни и терцијални облик здравствене заштите (поликлинике, болнице, клинике) Мрежу јавних услуга (комуналних, социјалних, друштвених) Геријатријски центар Културне активности (позориште, музеј, архив) Телекомуникациони центар Универзитетске и посебне библиотеке Локалне радио и телевизијске станице и штампа Спортска и рекреативна подручја и садржаји Научне и истраживачке активности Административна способност

<sup>348</sup> Упориште за наведену тврдњу може се пронаћи у принципима **економије обима** о чему је већ било ријечи.

<sup>349</sup> Специјализоване услуге су: одвоз, збрињавање и рециклажа комуналног отпада, средњошколске и високошколске установе, секундарни и терцијални облик здравствене заштите, инспекцијски послови, ватрогасне станице, просторно планирање, заштита животне средине и слично.

<sup>350</sup> Административна способност подразумијева спровођење свих осталих законски прописаних активности из домена организовања рада и урваљања јединицом локалне самоуправе, просторног планирања и грађења, стамбено-комуналних дјелатности, социјалне заштите, заштите природних добара и животне средине, покривеност властитих расхода властитим приходима и друге.

**Начин за превазилажење монотипског система лежи у јасној подјели изворних<sup>351</sup> надлежности између општина и градова што је приказано у табели. Након дефинисања надлежности приступити и дефинисању основних – елиминаторних критеријума. Општинама додијелити мањи број изворних надлежности које су у складу са њиховим могућностима, а у циљу задовољавања свакодневних потреба становништва. Градовима поред изворних надлежности које су обавезне за општине, додијелити и специјализоване услуге које они могу обављати на економичан, ефикасан начин.**

**Одредбе Закона о локалној самоуправи дефинишу надлежности јединица локалне самоуправе без јасне подјеле на општине и градове. Поредџи одредбе ЗЛСРС и ЗТОРС увиђа се одсуство јасно донесених и мјерљивих критеријума по којима се оснивају општине, а који су у складу са изворним надлежностима.<sup>352</sup> Закон о територијалној организацији не дефинише јасне, недвосмислене и прецизне услове за оснивање општина што отвара могућност за арбитражно одлучивање (члан 8):**

- а) расположиви друштвени економски и фискални потенцијал подручја за које се захтијева територијална промјена,*
- б) могућност одржавања и развоја основне инфраструктуре и других релевантних услова који су у функцији пружања основних комуналних и других локалних услуга,*
- в) потреба да се обезбиједи географски и просторно заокружена цјелина,*
- г) друштвени интерес за очување одређеног подручја и*
- д) управни потенцијал подручја.*

Усљед одсуства децидности и мјерљивости, сваки од ових пет захтјева треба детаљније разрадити, чиме се дефинише алат којим ће се доћи до циља: **дефинисања минималне величине општине у Републици Српској, односно минималних услова за стицање или задржавање тог статуса. Разрађени услови из члана 8. емпиријски су провјерљиви. Под условом да су надлежности општина сидро око којег ће се дефинисати оптимална величина јединице, осовину представља број становника.** Подразумијева се да све локалне јединице морају испуњавати услове за извршавање свих надлежности и послова дефинисаних законом. Тиме се у ствари добија најмања могућа бројка испод које приједлог за нову општину није легитиман. Једини од услова из члана 8, који није емпиријски провјерљив, је друштвени интерес за очување одређеног подручја, који даје могућност дефинисања изузетака од опште дефинисаног правила. **Кроз искуства других земаља увидјело се да критеријуми који нису мјерљиви често постају правило и доводе до нежељене и нерационалне територијалне подјеле. Значи, надлежности представљају сидро, а број становника осовину за дефинисање оптималне величине јединице локалне самоуправе.**

**Управо због тога је потребно да законска рјешења којима се регулише ова област буду дио пакета прописа којима се регулише систем локалне самоуправе, локални избори, финансирање локалне самоуправе, имовина локалне самоуправе и слично.**

<sup>351</sup> Послови јединица локалне самоуправе могу се, генерално, подијелити на сопствене (изворне) послове и делегиране послове државне управе.

<sup>352</sup> Код критеријума о оснивању градова то је дјелимично ријешено увођењем најнижег прага броја становника. ЗЛСРС (Сл. гл. Бр. 97/16), члан 10. Град се може успоставити законом на урбаном подручју које чини јединствену географску, социјалну, економску, историјску и територијалну цјелину са одговарајућим нивоом развоја и ако: (1) има више од 50.000 становника, (2) у посљедње три године на основу одлуке о утврђивању степена развијености јединица локалне самоуправе има статус развијене јединице локалне самоуправе. Изузетно од става 1. тачка 1) овог члана, општина може стећи статус града без обзира на број становника, ако је стопа запослености на подручју општине изнад републичког просјека. Територија за коју се формира град представља природну географску цјелину, економски повезан простор који посједује изграђену комуникацију међу насељеним мјестима са сједиштем града као гравитационим центром.

Територијалне јединице се, прије свега, формирају да би обављале одређене јавне послове, а не из историјских, географских, политичких или културних разлога. **Одређена локална заједница мора да има пет елемената да би постала јединица локалне самоуправе:**

1. **територијални елемент** – постојање територијално обједињене цјелине са становницима који имају заједничке интересе;
2. **функционални елемент** – законом дефинисане надлежности и задаци;
3. **организациони елемент** – органи ЈЛС и начин њиховог конституисања (избори);
4. **финансијски елемент** – право на властите приходе за вршење надлежности и задатака;
5. **правни субјективитет** – правна и пословна способност локалне самоуправе.

Услове за реформу одређује њен шири социоекономски контекст. **Првенствено проблем који се треба ријешити прије доношења одлуке о територијалној реформи је обим надлежности ЈЛС. Према томе, као следећи корак намеће се дефинисање минималног броја становника по локалној јединици. Потребно је законом прецизирати одговорност при спровођењу јавних послова, односно који су органи директно задужени за спровођење одређених надлежности.**

Дефинисање критеријума за територијалну промјену Републике Српске на локалном нивоу засновано је на основу шест група: демографски, економски, друштвено-социјални, инфраструктурни, просторно-географски и специфични критеријуми. При доношењу одлуке за задржавање односно стицање статуса општине кориштен је мали број основних критеријума, услед тога, сваки од њих треба посматрати као елиминаторни. Поред тога, за неке од њих може се предвидјети одређени временски период њиховог испуњавања.

**Демографски критеријуми** – представљају прву и основну степену приликом доношења одлуке о територијалној промјени на локалном нивоу. **У основи, број становника је елиминаторни критеријум код стицања статуса јединице локалне самоуправе – општине.**

**Као основ за формирање нове, односно задржавање статуса постојеће општине, узима се минималан број од 4.000 становника.** Аргумент за усвајање овог броја становника као минималног лежи у спречавању превеликог распарчавања и тежње појединих насељених мјеста за формирање нове ЈЛС, без испуњавања основних критеријума. Европска пракса даје основ за арбитражно одлучивање величине популације потребне за оснивање нове локалне јединице, с тим да дефинисани број не одступа од европских земаља.

Минималан број од **4.000 становника** по општини дефинисан је **на основу минималног броја ђака по централној деветоразредној основној школи.** Према процјенама Републичког завода за статистику Републике Српске, на територији Републике у 2018. Живјело је 1.147.902 становника, а број ученика у основним школама износио је 89.630. Простом рачуницом долази се до податка да од укупног броја становника, **њих 8% похађа основну школу.** Уколико дати проценат применимо на популацију од 4.000, долази се до броја од 320 ученика по основној школи. Према параметру од минимум 18 ученика по одјељењу деветоразредне основне школе, тај број је 324 ђака. Просјечан број ученика у Републици Српској по одјељењу је 18, док је тај просјек у земљама у ЕУ 25–30 ученика. Према Правилнику о условима за оснивање и почетак рада основне школе (Сл. гл. РС, 37/11) и Закону о основном образовању и васпитању основна школа може почети са радом уколико има, између осталог, 18 одјељења, односно два одјељења по разреду. Поштујући стриктно наведени Правилник, **минималан број ученика потребних за оснивање основне школе би износио 324, што према калкулацији даје минималан број од 4.000 становника као услов за оснивање општине.** Одјељење истог разреда оптимално може да има 25 ученика,

минимално 18, а максимално 30 ученика, односно 32 ученика у случају постојања само једног одјељења. **Оптималан број ђака по школи износио би 450, што даје минималан број за локалну јединицу од 5.600 становника.**

Додатни аргумент који иде у прилог прагу од 4.000 становника јесте **број регистрованих грађана по тиму породичне медицине.** За оснивање тима породичне медицине<sup>353</sup> неопходно је постојање **2.000 регистрованих грађана**, односно осигураних лица (Правилник о основама стандарда и норматива здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, Сл. гласник Републике Српске, бр. 83/11). Свакодневну примарну здравствену заштиту могуће је организовати са минимум два тима породичне медицине те се и на овај начин долази до лимитираног броја. Међутим, са **три тима породичне медицине примарна здравствена заштита спроводила би се неометано**<sup>354</sup> у току свих седам дана у седмици, уз могућност мобилности тимова породичне медицине. **У овом случају, минималан праг становника по ЈЛС – општини износио би 6.000 становника.**

Субјекти који су били укључени у територијалну организацију Шведске, користили су исту методологију – дефинисања минимума популације за службе које локална заједница треба да обавља, дошли су до величине основне локалне јединице (комуна) од **8.000 становника.** Између осталог, за функционисање основне школе неопходно је 6.500–7.500 становника, а за примарну здравствену заштиту 8.000–10.000 становника. Према неким истраживањима доња гранична величина за оснивање локалне јединице је 5.000 становника, док се особље са специфичном техничком експертизом може запослити тек у јединицама изнад 12.000 становника (Davey, K., Péteri, G., 1998). Новије истраживање које је узело у обзир потребу реализације демократских стандарда, обављања јавних служби те промоције локалног економског развоја, довело је до закључка да би та величина могла досећи око 30.000 становника (Коргић, I., 2010), као што је случај у Данској, Ирској, Албанији и др.

Новоформиране локалне јединице које имају мање од **4.000 становника су Берковићи, Доњи Жабар, Источни Дрвар, Источни Мостар, Источни Стари Град, Језеро, Крупа на Уни, Купрес, Ново Горажде, Оштра Лука, Петровац, Пелагићево и Трново.** Наведене јединице не задовољавају утврђени демографски критеријум за задржавање статуса општине. Поред њих у ову скупину спадају још **Љубиње, Калиновик и Хан Пијесак** (јединице које су цијелом територијом остале у Републици Српској).

*Табела 32. Демографски показатељи изабраних новоформираних локалних јединица испод 4.000 становника*

ЈЛС	Број становника			Насељен ост стан/км <sup>2</sup>	Просјек 2013-2018			
	2013	2018	2018/ 2013		Бр. рођених	Бр. умрли.	Приро. прираш.	Бр. склопље. бракова
<b>Берковићи</b>	2.041	1.927	-114	7,30	16	31	-15	7
<b>Доњи Жабар</b>	3.669	3.385	-284	72,02	19	194	-169	6

<sup>353</sup> Правилник о условима за почетак рада здравствених установа (Службени гласник Републике Српске бр. 53/2017), члан. 137. Тим породичне медицине се састоји од 1) у области породичне медицине: 1. доктора медицине – специјалист породичне медицине или специјалисту друге гране медицине са додатном едукацијом из породичне медицине и 2. два дипломирана медикана здравствене његе или дипломиране медицинске сестре или медицинске сестре или медицинске техничаре са додатном едукацијом из породичне медицине.

<sup>354</sup> Према стандардима и нормама, тим породичне медицине има једног доктора и два техничара, који имају 40 часовну радну седмицу. Закључак је да би минимум три ТПМ могла да пружи свакодневну примарну здравствену заштиту.



Источни Дрвар	66	65	-1	0,87	7	11	2	0
Источни Мостар	244	243	-1	2,73	7	12	1	0
Ист. Стари Град	1.116	1059	-57	12,03	64	162	-92	8
Језеро	1.039	980	-59	16,49	45	78	-27	8
Крупа на Уни	1.560	1.421	-139	15,28	48	219	-165	6
Купрес	293	269	-24	5,98	13	34	-15	1
Ново Горажде	2.915	2.555	-360	20,77	37	143	-100	4
Оштра Лука	2.705	2.302	-403	11,12	115	326	-205	11
Петровац	394	516	122	3,53	29	69	-34	2
Пелагићево	3.963	4.358	-80	36,02	3	62	-50	15
Трново	1.983	2.000	17	17,24	6	20	-15	3
РС	1.170.342	1.170.342	0	47,50	196.439	196.331	10	34.284

Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику (РЗС РС)

Евидентно је да посматране општине имају негативан природни прираштај што произилази из чињенице да је просјечан број склопљених бракова изузетно низак као и број рођених. У Источном Мостару и Источном Дрвару за посљедњих пет година није склопљен нити један брак, при томе није рођено нити једно дијете. Разлози за ниску стопу склапања бракова и низак наталитет леже у незадовољавајућој просјечној старости становништва. Међутим, Петровац биљежи постепено повећање броја становника (2013. године 352 становника, а 2018. год. 518 становника) и на основу односа стопе наталитета и морталитета представља добар примјер постепеног популационог опоравка локалне заједнице у поређењу са осталим из ове групе. У наведеним локалним јединицама превладава старије становништво. Мали број становништва, висока просјечна старост и индекс старења, која је у свим наведеним јединицама изнад републичког просјека (42,70 година, 148,2%), сигуран су пут ка демографском пражњењу посматраних јединица. Источни Мостар и Источни Дрвар у наредној деценији могле би постати општине без становништва<sup>355</sup>.

Доносиоци одлука у Републици Српској на локалном нивоу имају алтернативу да, као оптималан демографски критеријум за оснивање нових општина, усвоје услов од 6.000 становника, док би субоптимално рјешење износило 4.000 становника. Међутим, иако би минималан праг од 6.000 становника у коначници био критеријум за оснивање општина које могу функционисати на принципу ефикасности, ефективности и економичности, праг од 4.000 становника је прихватљивији за Републику Српску. Аргументи који поткрепљују ову тврдњу, налазе се у постојању неповољних природно-географских карактеристика терена Републике, пражњењу подручја, депопулацији становништва и неразвијеној саобраћајној и комуналној инфраструктури. Неповољне природно-географске карактеристике терена Републике посебно се односе на њен јужни (Херцеговина), источни и сјеверозападни дио. Усљед неповољности терена (планинска подручја и брдско-планинска подручја), лошије саобраћајне повезаности и инфраструктурне опремљености, ненасељеност подручја, депопулације и слично, дошло би до формирања

<sup>355</sup> У посматраном периоду (2013–2018) Источни Дрвар и Источни Мостар немају регистрованих склопљених бракова, нити једно дијете се није родило, просјечна старост становништва и стопе старења су значајно изнад републичког нивоа. С обзиром на малу популациону базу и претходно наведено такав слијед догађаја је неминован.



општина које би територијално биле велике, ненасељене и инфраструктурно неопремљене.

Величину јединице локалне самоуправе треба одредити тако да службе које ће се обављати у њеном дјелокругу могу радити под оптималним условима уз поштовање законских прописа. Поред тога, код анализирања испуњености услова за успостављање нових општина као поткритеријуми треба да се узму и: **старосна структура становништва, образовна структура становништва, број домаћинстава, удио радно способног становништва у укупној популацији општине, стопа запослености радно способног становништва, дневна миграциона кретања становништва и демографски трендови – старење становништва, депопулација.**

**Економски критеријуми – Јединице локалне самоуправе би требало да располажу довољним властитим средствима којима би финансирале програме, активности и институције.** Омогућавање наведеног подразумева постојање адекватних извора финансирања, формалних овлаштења за њихово прикупљање на основу властитих одлука, као и финансијске самосталности при њиховом кориштењу. На тај начин **самосталне су и у погледу управљања властитим развојем и реализацијом пројеката и инвестиција које су од локалног општег значаја.**

Економска активност, односно разој привреде, представља прави темељ стања развијености локалне јединице. **Порески приходи обично се повећавају са порастом броја становника и привредних субјеката.** Повећање и сталност прихода даје претпоставку за планирање дугорочних пројеката, задуживања јединице, упуштања у инфраструктурне пројекте, издавање обвезница или уласка у јавно-приватно партнерство, већа социјална давања, улагања у образовање и здравство и слично. Самим тим, **неразвијене локалне јединице са малим бројем становника и неразвијеном привредом, нису у могућности ни уз какве промјене закона фискалних и других прихода да доведу до повећања економско-финансијског капацитета општине,** док са друге стране, веће јединице, нарочито градови, брже се и снажније развијају.

Уређењост система финансирања јединица локалне самоуправе показује суштински степен остварене (де)централизације у једној држави. **Стандарди Европске повеље о локалној самоуправи захтијевају да се јединицама локалне самоуправе обезбиједи одговарајући сопствени извори финансирања.** То значи да јединице локалне самоуправе не смију бити зависне од „воље“ државе, односно дотација из државног буџета те да извори њиховог финансирања морају одговарати обиму њихових обавеза утврђених Уставом, законима и другим актима (начело конекситета, односно сразмјерности прихода и обавеза). Извори финансирања морају бити стабилни и најмање један дио средстава за функционисање система локалне самоуправе мора бити обезбијеђен од локалних пореза и такси за које локалне власти, у оквиру законских граница, самостално одређују висину стопе.

Економски критеријуми у овој анализи су **запосленост, незапосленост, буџетски приход по становнику и буџет ЈЛС. Стопа незапослености**<sup>356</sup> у Републици Српској, у 2018. години, износила је 27,95%, а **стопа запослености**<sup>357</sup> 37,47%. **Проблем** који се јавља код добијања

<sup>356</sup> Стопа незапослености по јединицама локалне самоуправе и на нивоу Републике добијена је на основу калкулација аутора. Рачуната је по формули „стопа незапослености = (незапослена лица/радна снага)\*100“. Радна снага или активно становништво чине запослена и незапослена лица.

<sup>357</sup> Стопа запослености по јединицама локалне самоуправе и на нивоу Републике добијена је на основу калкулација аутора. Рачуната је по формули „стопа запослености = (запослена лица/радно способно становништво)\*100“. Радно способно становништво обухвата сва лица старости од 20 до 64 године (према методологији Eurostata ([https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020\\_10](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_10), преузето 17.3.2020.). Поред

наведених стопа је тај што званична статистика не објављује ову врсту података по ЈЛС, а на нивоу Републике су добијени на основу проведене Анкете о радној снази<sup>358</sup> (АРС, 2019). Управо због нерелевантности података, стопа запослености, односно незапослености, у овом случају се не може узети као релевантан показатељ развијености ЈЛС нити као поуздан и мјерљив критеријум. Препорука је да званична статистика убудуће, а у складу са стандардима Eurostata, прати и објављује ову врсту података како би се оне могле званично користити и упоређивати.

*Табела 33. Основне карактеристике становништва према активности у новоформираним општинама које имају испод 4.000 становника (2018)*

ЈЛС	Сва лица старости од 20 до 64 године	Запослена лица	Лица која траже запослење	Радна снага	Стопа запослености %	Стопа незапослености %
<b>УКУПНО РС</b>	710.820	266.309	103.331	369.640	37,47	27,95
<b>Берковићи</b>	976	294	421	715	30,12	58,88
<b>Доњи Жабар</b>	2.012	464	98	562	23,06	17,44
<b>Источни Дрвар</b>	55	132	3	135	240,00	2,22
<b>Источни Мостар</b>	128	13	17	30	10,16	56,67
<b>Источни Стари Град</b>	590	296	213	509	50,17	41,85
<b>Језеро</b>	639	95	278	373	14,87	74,53
<b>Крупа на Уни</b>	850	160	371	531	18,82	69,87
<b>Купрес</b>	118	34	13	47	28,81	27,66
<b>Ново Горажде</b>	1.649	188	208	396	11,40	52,53
<b>Оштра Лука</b>	1.336	318	630	948	23,80	66,46
<b>Пелагићево</b>	2.285	398	427	825	17,42	51,76
<b>Петровац</b>	299	377	209	586	126,09	35,67
<b>Трново</b>	1.258	250	163	414	19,87	39,47

*Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске,*

Приликом компарације стопа запослености и незапослености у ЈЛС уочавају се одређене нелогичности, што додатно упућује на њихову непоузданост и немјерљивост као основних критеријума. Примјера ради, Источни Дрвар<sup>359</sup> има дупло више запослених него становника. Број запослених у Петровцу<sup>360</sup> је већи од броја радно активног становништва (стопа запослености 126%). Бања Лука, као најразвијенија ЈЛС, има стопу запослености од 60,56%, а незапослености 11,60%. Већи дио новоформираних општина, насталих од дијела територије без ранијег сједишта, имају знатно ниже стопе запослености у односу на републички просјек (37,47%), осим Источног Дрвара, Источног Старог Града, Источног Новог Сарајева и Петровца. Стопе незапослености (27,95%) су им више у односу на републички просјек, осим Источног Дрвара, Доњег Жабара и Источног Новог Сарајева

броја запослених на територији посматране општине, не располаже се са бројем становника који су запослени на територији других општина и због тога није могуће утврдити стварну запосленост радно активног становништва.

<sup>358</sup> Податке из ове анкете није методолошки исправно поредити са подацима који се добијају из других статистичких или административних извора (Статистика рада, 2013). Раде са на узорку од 3.000 анкетираних субјеката.

<sup>359</sup> Има 125 запослених на територији општине, од чега 83% ради у Шумском газдинству *Клековача–Потоци*, а 3 незапослена лица (стопа незапослености је 2,2%, а стопа запослености 240%), број становника је 65.

<sup>360</sup> Петровац има 377 запослених лица (стопа запослености од 126%), а при томе 209 незапослених лица (стопа незапослености од 35,67%) на 516 становника. Нелогичности се огледају у односу између броја запослених и незапослених лица на укупан број становника, што доводи до закључка да доступни подаци нису поуздани. Највећи број запослених ради у Шумском газдинству *Оштрељ–Дринић*, с тим да поред становника општине запошљава и становнике других општина, посебно Босанског Петровца.

Одрживи развој општине условљен је њеном економском снагом, а **запосленост представља синтетички показатељ економске снаге подручја**. Код територијалних једница које захтијевају стицање статуса општине и задржавање истог, потребно је да овај критеријум буде једнак или виши од републичког просјека. Препорука је да се као параметар узме просјек петогодишње стопе запослености и незапослености на републичком и локалном нивоу.

Као трећи економски показатељ анализиран је **буџетски приход по становнику**. Према овом критеријуму, ЈЛС са најнижим буџетским приходима по становнику у Републици су Осмаци (317 КМ), Доњи Жабар (326 КМ), Лопаре (349 КМ), Зворник (356 КМ), Братунац (360 КМ), Петрово (379 КМ), Источна Илиџа (382 КМ), Србац (394,50 КМ) и Прњавор (399 КМ). Гацко, Калиновик, Купрес, Петровац, Станари и Хан Пијесак чији су буџетски приходи по глави становника преко 1.000 КМ, већи су од града Бање Луке (просјечно 664 КМ/ст) и републичког просјека (524 КМ/ст). **Критеријум висине буџета по становнику није прихватљив**. Анализом се дошло до закључка да је најразвијенија општина Републике Српске Источни Дрвар са чак **22.819 КМ/ст**, што је **34 пута** више него што отпада на становништво града Бања Лука и **43 од републичког просјека**. Поред тога, ту су и Источни Мостар (1.337 КМ), Купрес (1.010 КМ), и Петровац (3.589 КМ). Оволики буџетски приходи по становнику у наведеним локалним јединицама произилази из ниске популационе базе. Дакле, овај критеријум није могуће параметарски дефинисати јер при покушају анализе равнотежности ЈЛС не даје одговарајуће резултате, те ће се искључити из даљње опсервације.

**Четврти и прихватљив економски критеријум јесте способност ЈЛС да из властитих прихода (укупни приходи умањени за текуће и капиталне помоћи) покрива буџетске расходе**. Представља мјерљив критеријум који указује на солвентност и ликвидност локалних јединица.

*Табела 34. Покривеност буџетских расхода буџетским приходима (у КМ)*

ЈЛС	Буџетски приходи, КМ			Буџетски расходи, КМ			Остварени суфицит или дефицит, КМ		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Берковићи	1.634.212	1.357.295	1.360.418	1.603.101	1.371.763	1.414.362	31.111	-14.468	-53.944
Доњи Жабар	1.073.111	1.894.241	1.481.087	1.271.326	1.829.703	1.178.099	-198.215	64.538	302.988
Источни Дрвар	680.305	1.620.134	634.031	766.888	971.275	905.260	-86.583	648.859	-271.229
Источни Мостар	307.588	326.332	310.354	261.359	263.969	266.957	46.229	62.363	43.398
Источни Стари Град	2.700.547	1.491.725	1.611.551	2.573.824	1.576.243	1.835.382	126.723	-84.518	-223.831
Језеро	571.943	1.399.604	779.720	574.498	1.403.943	828.859	-2.555	-4.339	-49.139
Крупа на Уни	906.995	799.101	1.421.711	967.244	823.618	1.317.546	-60.249	-24.517	104.165
Купрес	469.832	275.397	323.349	335.447	300.528	311.935	134.385	-25.131	11.414
Ново Горажде	1.851.906	3.370.526	2.301.221	1.745.007	3.120.002	2.009.269	106.899	250.524	291.952
Оштра Лука	1.393.266	1.275.689	1.832.167	1.328.462	1.273.427	1.392.478	64.804	2.262	439.689
Петровац	2.593.911	1.734.594	1.589.041	2.513.180	1.363.362	1.474.124	80.731	371.232	114.917
Пелагићево	1.444.877	2.910.613	3.399.156	1.136.350	2.655.087	3.458.691	308.527	255.526	-59.535
Трново	1.394.189	1.596.172	1.862.661	1.392.004	1.556.833	1.860.377	2.185	39.339	2.284

*Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику (РЗС РС)*

Према наведеним подацима у табели уочава се да општине Берковићи, Источни Стари Град, Језеро и Крупа на Уни биљеже суфицит у буџетима двије године заредом. У 2017. и 2018. години пет предметних општина нису биле у могућности да буџетским приходима покрију буџетске расходе.

Критеријум који ће се узети као основни и елиминаторни у опсервацији је **способност ЈЛС да из властитих прихода покрива буџетске расходе. Након стицања услова за праћење релевантних података о стопи запослених и незапослених у петогодишњем периоду и ова два наведена критеријума би требало уврстити у основне и елиминаторне.** За стицање и задржавање статуса општине, **потребно је да стопа незапослености буде једнака или нижа од републичког просјека, а стопа запослености једнака или виша.** До тада неће бити уврштени у основне критеријуме и самим тим нису предмет анализе.

Критеријуми **број регистрованих привредних субјеката**<sup>361</sup> на подручју општине и **нето плате** су релевантни показатељи њене развијености. Међутим усљед нелогичности, честих промјена (у броју регистрованих привредних субјеката и нетачности у статистичким подацима), висини плата на које утичу административни државни субјекти, а не реални сектор и слично, **елиминише их из даље анализе**<sup>362</sup>.

Поред наведених економских критеријума, као **значајни привредни и финансијски поткритерији** које треба уврстити у анализу, су: **индекс развијености, број активних привредних субјеката на подручју јединице локалне самоуправе, локална предузетничка инфраструктура (пословно-производне зоне, предузетнички инкубатори), степен урбанизације саобраћајне инфраструктуре, број пројеката локалног развоја, иницијатива, инвестиција и слично, удио властитих извора у структури локалног буџета, удио помоћи и донација у структури локалног буџета и структура буџетских расхода јединица локалне самоуправе.**

**Друштвено-социјални критеријуми подразумевају постојање административног центра, библиотеке, здравствених и образовних институција на територији једне локалне јединице, што представља услов за њено нормално функционисање. Наведени елементи сматрају се елиминаторним.**

Постојање административног центра са одговарајућом кадровском и техничком инфраструктуром представља императив постојања и функционисања локалне заједнице. Поред тога, што је уједно и од пресудног значаја, **јесте и постојање њене кадрове,**

---

<sup>361</sup> Број привредних субјеката није узет као релевантан критеријум усљед нерелевантности доступних података. Нелогичности се огледају када се упореде број привредних субјеката по класификацији дјелатности и број запослених лица у тој дјелатности. Примјера ради, у Источном Дрвару у Ц – прерађивачка индустрија регистровано је 14 привредних субјеката и 4 запослена, у Г – трговина на велико и мало и С – остале услужне дјелатности (регистровано је по 7 привредних субјеката, а нити један запослени). Берковићи у Ц – прерађивачка индустрија регистровано је 11 привредних субјеката и свега 53 запослена, а у С – остале услужне дјелатности (регистровано је 17 привредних субјеката, а 6 запослених). Доњи Жабар у Р – умјетност, забава и рекреација има регистровано 9 субјеката и један запослени, слично је и са осталим општинама. **Неактивност привредних субјеката може се видјети једино када се упореди број привредних субјеката и број запослених у одређеној дјелатности.**

<sup>362</sup> Примјера ради, у Источном Дрвару у 2018. години било је регистровано 41 пословни субјекат у односу на 65 становника, нето плата је износила 960 КМ, више од републичког просјека (857 КМ) и у рангу нето зараде остварене на територији Града Бања Лука (981 КМ). Поред тога, Источни Мостар има просјек нето плате 806 КМ, а при чему у овој општини постоји само 3 регистрована привредна субјекта на 243 становника, а Вукоставље има 44 привредна субјекта у односу на 4.331 становника и просјек нето плате 654 КМ.

**материјалне и техничке оспособљености у циљу ефикасног и економичног обављања изворних и пренесених послова из дјелокруга надлежности органа јединице локалне самоуправе.** Управо из тог разлога, за стицање статуса нове ЈЛС или задржавање истог, овај критеријум представља *conditiosinequanon*, исто као и сама територија. Источни Мостар не располаже са просторијама за одвијање административне дјелатности и за то користи просторије у Невесињу. Остале новоформиране локалне јединице располажу са општинским – административним центром. **Капацитет административног центра са аспекта кадровске, материјалне и техничке оспособљености није на задовољавајућем нивоу у већини новоформираних јединица које имају мање од 4.000 становника, изузетак су Пелагићево и Петровац<sup>363</sup>.**

**Здравствене установе – Јединица локалне самоуправе – општина на својој територији треба да обезбиједи свакодневно одвијање примарне здравствене заштите, путем дома здравља или амбуланте породичне медицине.** Источни Мостар и Купрес немају организовани облик примарне здравствене заштите. Доњи Жабар, Источни Дрвар, Источни Стари Град, Језеро, Крупа на Уни и Ново Горажде не испуњавају основни критерији од 2.000 становника по тиму породичне медицине. Поред тога Берковићи, Источни Дрвар, Крупа на Уни, Оштра Лука, Петровац и Трново имају организован дом здравља, иако по закону за оснивање дома здравља неопходно је имати 10.000 становника. У локалним јединицама у којима постоји амбуланта (Источни Мостар и Купрес), љекар долази два пута седмично, што је одговарајуће према броју становника, али је непримјерено једној ЈЛС. **Према наведеном, приликом анализе оправданости постојања или оснивања општина преферирати постојање примарне здравствене заштите која се пружа свакодневно, односно која има довољан број становника за минимум два тима породичне медицине.**

Као основни релевантан **критеријум** може се узети **постојање примарне здравствене заштите.** Такође, постојање примарне здравствене заштите мора се одвијати у просторијама које по закону испуњавају све предвиђене услове.

**Образовне установе – Општина на својој територији мора да има организовано основно образовање (деветоразредну основну школу), овај критеријум сматра се елиминаторним.** Наиме, како је показала претходна анализа, на територији новоформираних општина постоје школе у којима има веома мали број ђака, уз константан тренд смањења њиховог броја. Такође, **мора се правити разлика између петогодишње (разредна настава) и деветогодишње (предметна настава) основне школе<sup>364</sup>.** За задржавање, односно стицање статуса **општине** користиће се **пооштрени критеријум постојања деветогодишње основне школе.**

**Може се очекивати да ће се због малог броја становника, израженог процеса депопулације, исељавања становништва, малог броја склопљених бракова и високе просјечне старости популације, тренд смањења броја ђака у будућности наставити.** Самим тим, функционисање централне основне школе као такве у одређеној локалној јединици је економски неисплативо, а постојање такве територијалне јединице са статусом општине веома упитно. Тренутно, у Источном Дрвару и Источном Мостару не егзистира основна школа што је наведено као неопходан услов за постојање, односно оснивање нове локалне јединице. Са друге стране, основна школа у Купресу и Источном Старом Граду

<sup>363</sup> Недостатке у кадровским структурама и капацитетима обављања јавних услуга могу се пронаћи у ревизорским извјештајима за свако општину понаособ. Дотрајалост објеката у којима су смјештене административне службе општине представљају значајан проблем у општинама Источни Дрвар, Купрес и Крупа на Уни.

<sup>364</sup> Детаљнија анализа дата је у V.5.1. Друштвено-социјални фактори просторно функционалног развоја.

броји мање од 20 ђака<sup>365</sup>, уз константан тренд смањења њиховог броја те се с разлогом може поставити питање економске оправданости постојања тог облика наставе. **Рјешење би било организовани превоз ученика у школу која се налази на територији сусједне локалне јединице, тако да ученици добију адекватно основно образовање које им по закону припада или да имају статус подручних школа<sup>366</sup>.** Остале посматране новоформиране јединице не испуњавају основни услов – број ђака (324), како би се организовала деветогодишња основна школа како је по Закону дефинисано.

Један од битних предуслова за нормалан живот становника ЈЛС представља постојање **поште**. Према подацима Пошта Српске, јединице у којима не постоје поштанске јединице за одвијање поштанског саобраћаја су Источни Дрвар и Источни Мостар. Постојање поштанског објекта за несметано одвијање поштанског саобраћаја сматра се **елиминаторним критеријумом**.

**Елиминаторни критеријум је постојање библиотеке** с тим да оне располажу довољним књижним фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби становништва дате јединице. Наведени критеријум потребно је увести као обавезујући приликом разматрања захтјева за успостављање нове општине или задржавање њеног статуса, **чиме би се обезбиједио минималан културни живот становништва**.

**Поткритеријуми** за задржавање статуса општине су постојање: **институција културе, предшколске установе, центра за социјални рад, ватрогасне станица, гробља, спортског центра и слично**.

**Питање неиспуњавања друштвено-социјалних критеријума се доводи у директну везу са величином популације**. Наиме, мали број становника повлачи за собом и економску оправданост оснивања и даљег опстанка **школа, амбуланти, пошта и других институција које живот становника одређене ЈЛС чине нормалним**.

**Инфраструктурни критеријуми** су дужина путева – магистралних, регионалних и локалних, дужина жељезничких пруга, дужина пловних путева, инфраструктура за телекомуникације и интернет, дужина водоводне, канализационе, електро, гасоводне и топловодне мреже, третман чврстог отпада и сл.. Да би једна територијална јединица добила статус општине, неопходно је да задовољава неке од ових критеријума, као предуслова за одвијање свакодневног живота становника на том простору. **Постојање путне, водоводне, канализационе и електромереже, као и постојање организованог одвоза отпада на локалну или регионалну депонију су инфратруктурни критеријуму који су предмет опсервације**. Савремена путна мрежа (процент савремених коловоза) која се налази на територији општине треба да буде једнака или изнад републичког просјека<sup>367</sup>. Водоводна и електродистрибутивна мрежа потребно је да покрива сва домаћинства на подручју локалне јединице. Јавном канализационом мрежом треба се покрити минимум 50% домаћинстава, док за остала домаћинства нужно је да посједују индивидулане канализационе одводе у складу са законском регулативом. Потребно је спроводити организовано прикупљање и одвоз чврстог комуналног отпада са подручја цијеле локалне јединице.

<sup>365</sup> Општине Источни Стари Град (20 ђака) и Купрес (8) имају мали број ђака за квалитетно обављање наставе. Овакво стање настало је усљед дводеценијске депопулације становништва и одсељавања становништва.

<sup>366</sup> Превоз основаца потребно је регулисати на републичком и општинском нивоу по питању организације превоза и финансирања.

<sup>367</sup> Републички просјек који ће се узимати у анализу треба да одговара години за подношење захтјева за оснивање нове општине или задржавање постојеће.

Детаљна анализа инфраструктурних критеријума по ЈЛС налази се у претходном поглављу.<sup>368</sup> **Опште стање саобраћајне инфраструктуре на подручју посматраних новоформираних јединица може се окарактерисати као неповољно.** Изузетак чине Вукосавље, Доњи Жабар и Пелагићево код којих је ниво развијености саобраћајне инфраструктуре на задовољавајућем нивоу. **Стање по питању електродистрибуције и снабдијевања становништва електричном енергијом је на задовољавајућем нивоу.** Изузетак су Источни Стари Град, Источни Мостар и Оштра Лука који усљед дистрибуције електричном енергијом из више извора имају лошије напајање. **Снабдијевање становништва питком водом није на задовољавајућем нивоу.** У већини новоформираних локалних јединица, осим њихових централних дијелова, становништво се водом снабдијева из локалних водотока гдје се анализа воде често не спроводи. Изузетак су Источни Стари Град и Трново који се водом снабдијевају на задовољавајућем нивоу. **Развијеност канализационих система у свим новоформираним ЈЛС није на задовољавајућем нивоу, а још неповољнија ситуација је са системом одвођења отпадних вода. Степен развоја система управљања отпадом није задовољавајућ.**

Одржавање комуналне инфраструктуре је највећим дијелом у надлежности ЈЛС, те прије самог покретања поступка за њено оснивање, потребно је сагледати и економски аспект такве одлуке. **Инфраструктурни елементи могу се посматрати као условно елиминаторни.** Општинама се могу одредити временски рокови за испуњавање наведених критеријума уколико желе да задрже или стекну статус општине/града. Испуњавање ових критеријума може се ријешити кроз међуопштинску сарадњу.

**Географско-просторни критеријуми подразумевају одређену административно дефинисану површину, континуитет територије и урбани центар.** Узимајући у обзир ограничене фискалне капацитете и недостатак људских ресурса у већини јединица локалне самоуправе Републике, а посебно у новоформираним, препуштање више овласти градовима и/или општинама у склопу процеса децентрализације није могуће без значајнијих интервенција у територијалној организацији.

Постојање урбаног центра представља основни, односно елиминаторни критеријум и представља један од показатеља нивоа развијености јединица локалне самоуправе. Под урбаним центром подразумева се насељено мјесто са густином насељености  $100 \text{ ст/км}^{2,369}$ , величина популације изнад 2.500 становника<sup>370</sup> и окружење (урбана изграђеност, функционални капацитет, инфраструктурна опремљеност). Урбани центар на својој територији нема шеснаест новоформираних јединица насталих од дијела територије и без ранијег средишта. Изузетак чине Источна Илиџа и Источно Ново Сарајево.

**Континуитет територије представља један од елиминаторних услова за оснивање нових локалних самоуправа и задржавање статуса већ постојећих.** Трново и Источни Мостар не располажу са цјеловитом територијом.

**Поткритеријуми за задржавање статуса општине су: удаљеност насељених мјеста од административног центра и формирање мјесних заједница.** Број насељених мјеста

<sup>368</sup> VI.4. Физичка-инфраструктура као фактор просторно-функционалног развоја у новоформираним јединицама локалне самоуправе и VI.7. Анализа инфраструктурне повезаности у новоформираним јединицама локалне самоуправе.

<sup>369</sup> „Оправданост кориштења модификованог класификовања лежи и у OECD методологији која наводи „оргинална вриједност за дефинисање урбаности била је  $100 \text{ ст/км}^2$ , у комбинацији са величином популације и окружењем“.

<sup>370</sup> „Уједињене нације су дале јединствену дефиницију према којој се насеље сматра градским уколико има више од 2.500 становника“ (Даничић, М., 2004; 166).



представља недовољно прецизиран **поткритеријум**, с обзиром на чињеницу да у европској пракси не постоји препорука колики број насељених мјеста треба да чини ЈЛС.

Удаљеност насељених мјеста од административног центра је у директној вези са површином локалне јединице, као и инфраструктурном повезаношћу сваког од њих, а њихова добра повезаност не би требало да се доводи у питање. **Препорука је да су становништву доступне јавне услуге које су неопходне за одвијање свакодневног живота на удаљености мањој од 30 минута вожње (јавним превозом).** Нарочито се односи на оне службе које захтијевају **непосредан контакт са корисницима** које би требало да буду лоциране што ближе, како би ови што лакше и брже и са минималним трошковима могли да користе њихове услуге. Такође, важна је и међусобна удаљеност (дисперзираност) и саобраћајна повезаност насеља на подручју јединице локалне самоуправе.

Отпор према централизму унутар великих ЈЛС и осјећај запостављености периферних насеља представља реалан проблем у просторно-функционалном развоју локалних самоуправа. **Приједлог рјешења** за превазилажење овог проблема лежи у **оснивању и јачању мјесних заједница**. Просторно-функционалне препреке могу се ублажити и неутрализовати управо концептом „**јаких мјесних заједница**“. Оне преузимају одлучивање о јавним питањима ужег локалног карактера, а с друге стране, локалне јединице задржавају капацитет да обављају послове ширег значаја за локалну самоуправу. **Мјесне заједнице одиграле би значајну улогу у развоју оних подручја која би се припојила већим јединицама локалне самоуправе.** Преузеле би бригу за рубне дијелове јединица, судјеловање грађана у обликовању јавних политика те квалитету живота мањих заједница. **Потребно их је територијално дефинисати, загарантовати им правну основу** (прописану законом, законски прецизније и јасније дефинисати њихову улогу, при чему би неке јавне послове морале преузети мјесне заједнице у рубним дијеловима већих локалних јединица) **и одредити јавне приходе потребне за финансирање мјесних потреба.** Посебно када су у питању рурална подручја, мјесне заједнице би могле бити актери руралног развоја, друштвено-социјалних питања, демографског развоја и слично. Поред тога преузеле би улогу очувања идентитета одређеног подручја, спречавајући могуће занемаривање рубних подручја већих локалних самоуправних јединица. Општине које би се припојиле већим локалним јединицама, формирале би мјесне заједнице које би се финансирале дијелом средстава која су се до тада одвајала за њих када су биле самосталне јединице. **На такав начин наставио би се развој тог подручја, а у државном прорачуну би остајало више новца за улагања у развојне пројекте.**

**Специфични критеријуми** представљају **једнини критеријум** које **није могуће квантификовати.** Постоји пракса у земљама ЕУ да поједине територијалне јединице, усљед одређених специфичних услова као што су надморска висина, острвски положај, погранично подручје, културно-историјски значај и слично, добију статус ЈЛС, упркос неиспуњавању ниједног, или већине претходно наведених критеријума. Овде се ради о тежњи државе да, дајући виши положај локалној јединици стимулишу останак становништва и његов развој, јер је то од посебног интереса за ширу заједницу, односно национални значај.

**Позивање на специфичне критеријуме** представља изузетке, а **никако правило** приликом доношења одлука о **територијалној промјени на локалном нивоу.** У ову се категорију убраја посебан друштвено-политички, културно-историјски, односно природно-географски значај за друштвену заједницу. Овај критеријум је, прије свега, политичке природе те га као таквог није могуће квантификовати. **Према практичним искуствима појединих земаља, препоручује се опрез код дефинисања и примјене специфичних критеријума јер они претежно воде реформу у нежељеном правцу.**

Од свих наведених критеријума који утичу на територијалну организацију најмање је **једнозначан, константан, истосмјеран и предвидив утицај политичких критерија**. Уједно он условљава и начин на који се сагледавају друштвено-политички, културно-историјски и природно-географски значаји за друштвену заједницу. Политички циљеви и интереси су главни извор усмјеравања при обликовању територијалне подјеле. Уважавањем политичких циљева **настала је нерационална територијална организација Босне и Херцеговине и Републике Српске**.

## **VII.2. Тестирање изабраних критеријума за територијалну реорганизацију код новоформираних јединица локалне самоуправе**

У складу са доступним подацима и могућношћу њихове квантификације, предложени критеријуми за **оцјену оправданости територијалне промјене на локалном нивоу свешће се на основне, тј. елементарне који представљају предуслов за одвијање свакодневног живота становника једне општине**. Предложени критеријуми тестирани су на тринаест новоформираних општина које имају **мање од претходно дефинисаног минимума од 4.000 становника**. У коначници, **коришћење критеријума је важно да се конкретизују услови за успостављање територијалне организације на локалном нивоу**, а да се притом не поништи њихово значење. У првом реду:

- да се поставе јасни услови које јединица локалне самоуправе треба да испуњава да би добила или задржала тај статус;
- да се избјегне будућа нерационална територијална подјела;
- да су критеријуми једнаки за све ЈЛС – општине, при томе наведени критеријуми не односе се на градове у Републици Српској.

**Приликом тестирања критеријума извршена је оцјена њихове подобности како би задовољили сљедеће карактеристике:**

- **јасност/недвосмисленост** (тј. децидност, транспарентност, једнозначност);
- **употребљивост и релевантаност** за анализиране ЈЛС, што даје претпоставку за њихово кориштење.
- **мјерљивост;**
- **увјерљивост** – односно колико су јасни и разумљиви онима којима су намјењени;
- **поузданост и конзистентност** података и коришћене методологије;
- **расположивост података** који се користе у опсервацији;
- **упоредивост** током протока времена.

**Да би се стекао услов задржавања, односно стицање статуса општине предлаже се подјела критеријума на елиминаторне и са временским периодом испуњавања**. Број становника је основни и елиминаторни, а као предуслов за стицање или задржавања статуса подразумева и испуњавање више од 50% наведених критеријума. Испуњавање неких од критеријума који у времену посматрања општине нису у могућности да испуне (под условом да задовољавају више од 50% критеријума и број становника), могу добити прилику да у одређеном временском року испуне и остале критерије.

Табела 35. Испуњавање критеријума за статус општине, модел са могућношћу временског периода за испуњавање свих критеријума (>50%)

	ЈЛС - Општина	Берковићи	Доњи Жабар	Источни Дрвар	Источни Мосгар	Источни Стари Град	Језеро	Крупа на Уни	Купрес	Ново Горажде	Оштра Лука	Пелагићево	Петровац	Трново
<b>ЕЛИМИНАТОРНИ - ОБАВЕЗУЈУЋИ</b>	Популација > 4.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Заокружена географска цјелина	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-
	Административни капацитет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
	Урбани центар	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Властити приходи > властитих расхода	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+
	Здравствена установа (примарна здравствена заштита)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Основна школа (деветоразредна)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>КРИТЕРИЈУМИ СА ВРЕМЕНСКИМ ПЕРИОДОМ ИСПУЊАВАЊА</b>	Библиотека	+	+	-	-	+	+	+	-	+	+	+	+	+
	Савремени путеви ( $\geq$ савремених коловоза у односу на републички просјек)	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
	Пошта	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Електродистрибутивна мрежа	+	+	+	-	-	+	-	+	+	+	+	+	+
	Водоводна дистрибутивна мрежа	-	-	-	-	+	+	+	-	+	-	+	+	+
	Канализација	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+
	Организовани одвоз чврстог отпада	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	+
	<b>Укупно</b>		<b>5/14</b>	<b>7/14</b>	<b>3/14</b>	<b>1/14</b>	<b>5/14</b>	<b>5/14</b>	<b>4/14</b>	<b>4/14</b>	<b>6/14</b>	<b>5/14</b>	<b>8/14</b>	<b>6/14</b>

Напомена: Електродистрибутивна, водоводна и канализациона мрежа, као и организовани одвоз чврстог отпада подразумијева обухватност свих домаћинстава.

Према наведеним критеријума за стицање или задржавање статуса ЈЛС, нити једна од посматраних јединица не испуњава елиминаторне, а самим тим и основне критеријуме. Наведени критеријуми представљају основне елементе на којима почива постојање ЈЛС у статусу општине, те се за задржавање или стицање овог статуса захтијева испуњавање наведених. Поред наведених тринаест новоформираних јединица овој скупини могу се придружити Калиновик (1.802), Љубиње (3.217) и Хан Пијесак (3.347). При оцјењивању критеријума за статус општине није се улазило у оправданост кориштења специфичних критеријума, чија примјена има политичку позадину и није их могуће квантификовати.

**Општину Берковићи** – Мрежу насеља општине чини 19 насељених мјеста, с тим да су два без становника. Рурална општина са густином насељености 7,3 ст/км<sup>2</sup> и површином од 264 км<sup>2</sup>. Територијално је цјеловита и карактерише ју велика разноврсност рељефа. Најнижа тачка је 106 m.n.v., док је највиша 1.263 m.n.v.. **Новоформирана јединица нема урбани центар.** Укупна популација у 2018. години је **1.927 становника.** Настала је од дијела пријератне Општине Столац. На подручју општине налази се административна зграда у којој је смјештена локална самоуправа образована као јединствен орган и броји 21 запосленог<sup>371</sup>. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом<sup>372</sup>, што указује на то да административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе.** Спада у групу **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе.** Примарна здравствена заштита је организована у Дому здравља, међутим **не располаже довољним бројем становника за два тима породичне медицине** како би се уз минималне услове обезбиједила свакодневна примарна заштита. Основно образовање одвија се у **деветоразредној основној школи али са недовољним бројем ђака** који се при томе смањује у протеклих пет година. **Саобраћајна повезаност са сусједним локалним јединицама је лоша,** постотак савремених путева (36,07%) је испод републичког. Најважнија културна установа у којој се одржавају све културне манифестације је **ЈУ Народна библиотека** Берковићи. **Јединица поштанске мреже налази се у насељу Берковићи и припада радној јединици Требиње.** Становништво **се редовно снабдијева електричном енергијом,** напајање је на задовољавајућем нивоу. Проблем **ријешености питања водоснабдијевања** још увијек имају поједина насеља, тако да је становништво приморано да користи кишницу депоновану у бунарима и резервоарима. **Нема изграђен јавни систем канализације и прикупљање комуналног отпада није организовано** на цијелој територији. **Берковићи не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општину Доњи Жабар** чини шест насеља и заузима површину од 47 км<sup>2</sup>. Територија на којој се спроводи локална самоуправа је цјеловита. Припада групи руралних општина са густином насељености 72 ст/км<sup>2</sup>. Налази се у сјевероисточном дијелу Републике Српске, у Посавини. **Нема урбани центар.** Укупна популација, у 2018. години, била је **3.385 становника.** Настала је од дијела пријератне Општине Орашје. На подручју општине налази се административна зграда, а локална самоуправа је образована као јединствен орган и броји

<sup>371</sup> Број запослених у административно-општинским управама, свих наведених јединица, знатно премашује број који је прописан Законом о локалној самоуправи (чланови 67. и 68). Максималан број запослених на неодређено вријеме у градској, односно општинској управи, укључујући и запослене у стручној служби скупштине, не може бити већи од три запослена на 1.000 становника. Члан 68. изузетно од члана 67. овог закона, максималан број запослених на неодређено вријеме у општинској управи јединице локалне самоуправе која на свом подручју према резултатима последњег пописа становништва има: до 1.000 становника је седам запослених, од 1.001 до 2.000 становника је десет запослених, од 2.001 до 3.000 становника је 13 запослених, од 3.001 до 4.000 становника је 15 запослених и од 4.001 до 5.000 становника је 17 запослених.

<sup>372</sup> Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске подноси ревизорске извјештаје у којима оцјењује рад општинске административне управе на основу (не)исправности у финансијским извјештајима и усклађеност пословања са законским одредбама. Негативно мишљење и мишљење са резервом подразумева неисправности у финансијским извјештајима и неусклађеност пословања са законским одредбама.

25 извршилаца. Административни капацитет није на задовољавајућем нивоу на шта указује ревизорски извјештај који је дао мишљење са резервом. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе.** Спада у групу **неразвијених јединица локалне самоуправе.** Примарна здравствена заштита спроводи се амбулантно, **не располаже довољним бројем становника за два тима породичне медицине** како би се уз минималне услове обезбиједила свакодневна примарна заштита. Општина има **деветоразредну основну школу али са недовољним бројем ђака** који се при томе смањује у протеклих пет година. **Саобраћајна повезаност је на задовољавајућем нивоу,** постотак савремених путева (88,1%) је изнад републичког. Доњи Жабар **посједује библиотеку** у оквиру основне школе, али не располаже са довољним књижном фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. **Поштански саобраћај се одвија путем пословнице поштанске мреже** која припада радној јединици Брчко. Стање **напајања електричном енергијом постојећих потрошача је на задовољавајућем нивоу.** **Водоводни систем и систем јавне канализације није изграђен.** **Прикупљање комуналног отпада организовано је на цијелој територији.** **Доњи Жабар не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општина Источни Дрвар** – Мрежу насеља општине чине три насељена мјеста. Припада групи руралних општина са густином насељености 0,87 ст/км<sup>2</sup>. Површина територије је 75 км<sup>2</sup> са надморском висином од 850 до 1.384 m. Смјештена у сјеверозападном дијелу Републике Српске. **Нема урбани центар.** Укупна популација, у 2018. години, износила је **65 становника.** Настала је од дијела пријератне Општине Дрвар. Локална самоуправа је образована као јединствен орган и броји 14 извршилаца, а смјештена је у неусловном објекту. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом, административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе.** Спада у групу **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе.** Примарна здравствена заштита је организована у Дому здравља, не располаже довољним бројем становника за два тима породичне медицине како би се уз минималне услове обезбиједила свакодневна примарна заштита. Источни Дрвар **нема основну школу.** **Саобраћајна повезаност са сусједним локалним јединицама је изразито лоша,** као и унутар саме јединице. **Не посједује библиотеку и јединицу поштанске мреже.** Стање **напајања електричном енергијом потрошача је на задовољавајућем нивоу.** **Нема изграђен јавни водоводни систем, јавни систем канализације и није организовано прикупљање комуналног отпада.** **Источни Дрвар не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општину Источни Мостар** чине три међусобно неповезана насељена мјеста, укупне површине 85 км<sup>2</sup>, у којима живи **243 становника.** **Нема цјеловиту територију.** Рурална је општина са густином насељености 2,73 ст/км<sup>2</sup>. Сва три насељена мјеста се налазе у појасу од 650 до 1.050 m.n.v.. Смјештена је у југоисточном дијелу Републике Српске. Са западне стране граничи са општином Невесиње и са Федерацијом Босне и Херцеговине, а са јужне општином Берковићи. **Новоформирана јединица нема урбани центар.** Становништво своје свакодневне потребе задовољава у другим локалним јединицама, Невесињу и Мостару. Настала је од дијела пријератне општине Мостар. Административно-општинска управа смјештена је у просторијама локалне самоуправе Невесиње. Општинска управа је образована као јединствен орган и броји девет извршилаца. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања. Административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе.** Спада у ред **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе.** Свакодневна примарна здравствена заштита **није организована.** У насељеном мјесту Зијемљу налази се амбуланта у коју долазе здравствени радници из Јавне установе *Дом здравља Невесиње* да пруже здравствене услуге становништву и то 1-2 пута седмично. **Нема основну школу.** **Саобраћајна повезаност је неповољна,** становништво гравитира према општини Невесиње.

**Јединица поштанског саобраћаја није оформљена**, поштанско-телефонско-телеграфски саобраћај са комплетним функцијама се одвија преко поштанске јединице Невесиње. **Библиотекарска дјелатност се не спроводи и није изграђен објекат за ту намјену.** **Становништво се редовно снабдијева електричном енергијом**, дијелом из Републике Српске, а дијелом из Федерације. **Нема изграђен јавни водоводни систем, јавни систем канализације и није организовано прикупљање комуналног отпада.** **Источни Мотар не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општина Источни Стари Град** налази се у саставу Града Источно Сарајево. Чине ју 19 насељених мјеста од којих су четири без становника. Укупне површине је 105 km<sup>2</sup>, према процјени из 2018. године имала је **1.059** становника. Рурална општина са густином насељености 12,03 ст/km<sup>2</sup>. **Територијално је цјеловита и нема урбани центар.** Налази се на надморској висини од 1.470 m. Смјештена је у централном дијелу Босне и Херцеговине и централно-источном дијелу Републике Српске (Стратегија развоја општине Источни Стари Град 2017–2020, 2017). Локална самоуправа је организована као јединствен орган и броји 20 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је негативно мишљење за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања. Административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су мањи у односу на властите расходе** у протекле двије године. Према Одлуци Владе Републике Српске о степену развијености јединица локалне самоуправе за 2018. годину, сврстана је у **изразито неразвијене јединице локалне самоуправе.** Примарна здравствена заштита је организована у **амбуланти са једним тимом породичне медицине.** Нема довољан број регистрованих грађана за формирање два тима породичне медицине. **Општина има основну школу али са 20 ученика. Саобраћајна повезаност је неповољна**, постотак савремених путева (33,33%) је испод републичког. На подручју јединице налази се Народна библиотека Источни Стари Град. **Јединица поштанске мреже** смјештена је у насељу Хреша и припада радној јединици Соколац. Источни Стари Град располаже са **најслабијом нисконапонском мрежом** у Републици. **Јавни водоводни систем је изграђен, док јавни систем канализације није изграђен.** **Организовано је прикупљање комуналног отпада.** **Источни Стари Град не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општину Језеро** чини 10 насеља укупне површине 65 km<sup>2</sup> са 980 становника. Рурална општина са густином насељености 16,49 ст/km<sup>2</sup>, **нема урбани центар.** Налази се на надморској висини у распону од 432 до 1.267 метара, **територијално је цјеловита.** Језеро се налази у југозападном дијелу Републике Српске на Пливском језеру (Званични портал општине Језеро, 2020) са рељефом који је брдско-планински и котлински. Смјештена је између општина Шипово и Мркоњић Град. Настала је од дијела пријератне Општине Јајце. Располаже административном зградом, локална самоуправа је образована као јединствен орган и броји 10 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања, административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе.** Спада у групу **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе.** **Примарна здравствена заштита организована је у теренској амбуланти** Дома здравља Мркоњић Град. Језеро не располаже довољним бројем регистрованих грађана за два тима породичне медицине како би се обезбиједила свакодневна примарна заштита. Основно образовање одвија се у **деветоразредној основној школи али са недовољним бројем ђака** који се при томе смањује у протеклих пет година. Има добру саобраћајну повезаност са сусједним општинама Шипово и Мекоњић Град, **постотак савремених путева (23,40%) је испод републичког.** У оквиру основне школе смјештена је **библиотека**, с тим да не располаже довољним књижним фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. **Располаже са јединицом поштанске мреже** која припада радној јединици Бања Лука. Становништво се **редовно снабдијева електричном енергијом и водом.** **Нема изграђен јавни систем**

канализације и прикупљање комуналног отпада није организовано на цијелој територији. Језеро не испуњава услове за задржавање статуса општине.

**Општина Крупа на Уни** смјештена је у сјеверозападном дијелу Републике Српске (Званични портал општине Крупа на Уни, 2020) и заузима 93 km<sup>2</sup>. Чини ју 13 насеља од којих нити једно **нема карактеристике урбаног** и једно је без становника. Укупна популација износи **1.421 становника**. Припада групи руралних општина са густином насељености од 15,28 ст/km<sup>2</sup>. Настала је од дијела пријератне Општине Босанска Крупа. Локална самоуправа је организована као јединствен орган и броји 20 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је негативно мишљење за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања. Администартивни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су били мањи у односу на властите расходе двије године заредом**. Према Одлуци Владе Републике Српске о степену развијености јединица локалне самоуправе за 2018. годину, сврстана је у **изразито неразвијене јединице локалне самоуправе**. Основно образовање се одвија у пет основних школа, од којих је једна деветоразредна. **Број ђака није довољан како би се организовала деветоразредна централна школа са по два одјељења**. Примарна здравствена заштита пружа се у Дому здравља, **не располаже довољним бројем становника за два тима породичне медицине** како би се обезбиједила свакодневна примарна заштита. **Саобраћајна повезаност је неповољна**, постотак савремених путева (35,94%) је испод републичког. **Библиотека** је смјештена у склопу основне школе, с тим да не располаже довољним књижним фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. Располаже **јединицом поштанске мреже** која припада радној јединици Приједор. **Напајање електричном енергијом није у потпуности ријешено**, јер је електромрежа доста дотрајала, како нисконапонска, тако и високонапонска. **Становништво се редовно снабдијева водом**. **Нема изграђен јавни систем канализације и прикупљање комуналног отпада није организовано на цијелој територији**. Крупа на Уни не испуњава услове за задржавање статуса општине.

**Општину Купрес** чини пет насељених мјеста и у њој живи **269 становника**. Смјештена је у југозападном дијелу Републике Српске, простире се на површини од 45 km<sup>2</sup> и на надморској висини од 938 до 1.624 m. Рурална општина са густином насељености 5,98 ст/km<sup>2</sup>. Локална самоуправа спроводи се на **цјеловитој територији и нема урбани центар**. Настала је од дијела пријератне Општине Купрес. Локална самоуправа је образована као јединствен орган и броји 12 извршилаца, а смјештена је у неусловном објекту. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања, администартивни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи били су већи у односу на властите расходе**. Спада у групу **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе**. Основно образовање одвија се у једној петоразредној основној школи са **недовољним бројем ђака (9 ученика) за оснивање деветоразредне централне школе**. Примарна здравствена заштита пружа се у објекту амбуланте, с тим да **не располаже довољним бројем становника за два тима породичне медицине** како би се обезбиједила свакодневна примарна заштита. **Саобраћајна повезаност је неповољна**. Купрес **нема библиотеку**. **Јединица поштанске мреже** смјештена је у насељеном мјесту Купрес и припада радној јединици Бања Лука. Стање напајања електричном енергијом постојећих потрошача је на задовољавајућем нивоу. **Водоводни систем није изграђен**. **Нема изграђен јавни систем канализације и нема ријешено питање одвоза комуналног отпада**. Купрес не испуњава услове за задржавање статуса општине.

**Општина Ново Горажде** заузима површину од 123 km<sup>2</sup> и на којој је смјештено 67 насеља са **2.555 становника**. Налази се у средишту Горњодринске регије, и то на источној страни Јахорине на надморској висини између 335-1.300 m (Званични портал општине Ново Горажде, 2020). Припада групи руралних општина са густином насељености од 20,77 ст/km<sup>2</sup>,



**има цјеловиту територију и нема урбани центар.** Настала је од дијела пријератне Општине Горажде. Локална самоуправа је организована кроз одјељења (4) и броји 34 извршилаца, а смјештена је у општинској-административној згради. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања, административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. Властити приходи су већи у односу на властите расходе. Спада у групу **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе.** Располаже са **двје основне школе, нема довољан број ђака за оснивање деветоразредне школе са по два одјељења.** Примарна здравствена заштита организована је у амбуланти. Ново Горажде **не располаже довољним бројем становника за два тима породичне медицине** како би се обезбиједила свакодневна примарна заштита. **Саобраћајна мрежа није на задовољавајућем нивоу** и налази се испод републичког просјека (5,81%). На подручју јединице смјештена је ЈУ Народна библиотека *Божидар Горажданин* Ново Горажде и **јединица поштанске мреже** која припада радној јединици Фоча. Стање напајања **електричном енергијом постојећих потрошача је на задовољавајућем нивоу.** Ново Горажде **има изграђен водоводни систем, који покрива дио општине,** потребно је извршити његову санацију. **Нема изграђен јавни систем канализације.** **Збрињавање чврстог отпада на подручју општине није ријешено** на адекватан начин. **Ново Горажде не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општина Оштра Лука** простире се на 204 km<sup>2</sup> и чини је 21 насеље са **2.302 становника.** Смјештена је у сјеверозападном дијелу Републике Српске, на надморској висини између 159–879 m. Рурална општина са густином насељености 11,12 ст/km<sup>2</sup>, **има цјеловиту територију и нема урбани центар.** Настала је од дијела пријератне општине Сански Мост. Унутар административне зграде смјештена је локална самоуправа која је образована као јединствен орган и броји 29 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања, административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе.** Према Одлуци Владе Републике Српске о степену развијености јединица локалне самоуправе за 2018. годину, **сврстана је у изразито неразвијене јединице локалне самоуправе.** У 2018. години на подручју Оштре Луке постоје три основне школе, **централна школа нема довољан број ђака за задржавање овог статуса.** Настава за ученике организује се у три централне школе и пет подручних школа и одјељења. **Примарна здравствена заштита организована је у дому здравља** гдје ординира пет тимова породичне медицине, иако не располаже довољним бројем регистрованих грађана за толиким бројем тимова. **Саобраћајна инфраструктура је на ниском нивоу,** унутар саме локалне јединице као и са сусједним, постотак савремених путева (16,57%) је испод републичког. **Библиотека је смјештена у склопу основне школе, с тим да не располаже довољним књижним фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби.** **Располаже јединицом поштанске мреже** која припада радној јединици Приједор. **Снабдијевање електричном енергијом може се окарактерисати условно задовољавајуће.** Оштра Лука **нема изграђен водоводни систем, снабдијевање водом ријешено је изградњом локалних водовода по мјесним заједницама и путем бунара.** **Нема изграђен јавни систем канализације и адекватно ријешено питање одвоза комуналног отпада.** **Оштра Лука не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Општина Пелагићево** налази се у Посавини и то у сјевероисточном дијелу Републике Српске. Формирана је од дијела предратне Општине Градачац. Простире се на површини од 121,19 km<sup>2</sup>, гдје у 11 насељених мјеста живи **3.963 становника.** Рурална општина са густином насељености 36,2 ст/km<sup>2</sup>, **има цјеловиту територију и нема урбаног центра.** Унутар административне зграде смјештена је локална самоуправа, која је организована кроз одјељења (3) и броји 37 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом, што указује на то да административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити**

приходи су већи у односу на властите расходе. Спада у групу **неразвијених јединица локалне самоуправе**. Пелагићево има три школе од тога двије деветоразредне и једну петоразредну са **недовољним бројем ђака**. Примарна здравствена заштита организована је у амбуланти на **задовољавајућем нивоу**, која располаже са два тима породичне медицине. У склопу основне школе налази се библиотека, с тим да не располаже довољним књижним фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. **Располаже јединицом поштанске мреже** која припада радној јединици Брчко. **Саобраћајна инфраструктура није на задовољавајућем нивоу** унутар саме локалне јединице као и са сусједним, иако је постотак савремених путева (54,94%) изнад републичког просјека. Путна мрежа се састоји из локалних и некатегорисаних путева. **Снабдијевање електричном енергијом може се окарактерисати као задовољавајуће**. Постојеће **снабдијевање водом није на задовољавајућем нивоу**, односно не постоји јединствен водоводни систем. **Нема ријешено питање јавног канализационог система** (осим самог центра) и **адекватно збрињавање и прикупљање отпада**. **Пелагићево не испуњава услове за задржавање статуса општине**.

Општина Петровац се простире на 146 km<sup>2</sup> гдје у шест насеља живи **516 становника**. **Петровац је једина новоформирана општина која биљежи повећање броја становника и броја ђака у школи**. Граничи са општинама Источни Дрвар и Рибник, окружена је планинама Клековача, Оштрељ и Срнетица. Налази се у западном дијелу Републике Српске. Рурална општина са густином насељености 3,53 ст/km<sup>2</sup>, **има цјеловиту територију и нема урбани центар**. Настала је од дијела пријератне Општине Босански Петровац. У општинском центру смјештена је административна зграда унутар које је образована локална самоуправа као јединствен орган и броји 16 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је мишљење са резервом за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе**. Спада у групу **неразвијених јединица локалне самоуправе**. Општина има **једну деветоразредну основну школу**, са **недовољним бројем ђака**, али и једна од ријетких која биљежи повећање броја основаца. **Примарна здравствена заштита организована је у Дому здравља на задовољавајућем нивоу**, који располаже са два тима породичне медицине. У склопу основне школе смјештена је **библиотека**, с тим да не располаже довољним књижним фондом за задовољавање потреба читалачке публике свих старосних доби. **Располаже јединицом поштанске мреже** која припада радној јединици Бања Лука. **Саобраћајна инфраструктура је на ниском нивоу**, унутар саме локалне јединице као и са сусједним. **Снабдијевање електричном енергијом се може окарактерисати условно задовољавајуће**. **Снабдијевање већег дијела становништва одвија се преко централног водоводног система**, док остала насеља индивидуално се снабдијевају водом преко бунара и изворишних каптажа. **Петровац нема ријешено питање јавног канализационог система и адекватно збрињавање и прикупљање отпада**. **Петровац не испуњава услове за задржавање статуса општине**.

Општина Трново се простире на 111 km<sup>2</sup> гдје у дванаест насеља живи **2.000 становника**. Налази се у источном дијелу Републике Српске, **нема цјеловиту територију и урбани центар**. Подијељена на два дијела која територијално нису повезана, сјеверни дио припада Кијеву а јужни и уједно централни дио са сједиштем општине Трнову. Рурална општина са густином насељености 17,24 ст/km<sup>2</sup>. Једна је од општина које припадају граду Источно Сарајево. Унутар административне зграде која је смјештена у насељеном мјесту Трново, локална самоуправа је организована кроз одсеке (3) и броји 18 извршилаца. Ревизорски извјештај дао је негативно мишљење за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања, административни капацитет није на задовољавајућем нивоу. **Властити приходи су већи у односу на властите расходе**. Спада у ред **изразито неразвијених јединица локалне самоуправе**. Има **двје основне школе**, од тога **једну деветоразредну**, са **недовољним бројем ђака**. Носилац примарне заштите је Дом здравља "Трново", који пружа услугу

примарне заштите становништва (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020, 2011) и има **један тим породичне медицине**. На подручју општине **налази се Народна библиотека Трново** и **јединица поштанске мреже** која припада радној јединици Соколац. **Саобраћајна инфраструктура је на задовољавајућем нивоу**, постотак савремених путева (50,94%) је изнад републичког просјека. НН мрежа је надземна и као таква је преоптерећена, **квалитет испоруке електричном енергијом није на задовољавајућем нивоу** (Стратегија развоја општине Трново 2011–2020, 2011). Трново има **изграђен водоводни систем**. **Јавна канализациона мрежа је изграђена и ријешено је питање одвоза комуналног отпада**. **Трново не испуњава услове за задржавање статуса општине.**

**Препорука је да ЈЛС које не испуњавају услове за задржавање статуса општине постану дио сусједних локалних јединица којима гравитирају.** Један од модела спајања биле би **добровољне амалгамације** које би се иницирале са централног нивоа власти. **Интервенција ентитетског нивоа сводила би се на сугестију, увјеравање и административно-техничку помоћ као полазну тачку** за даље добровољно настављање и окончање саме акције спајања локалних јединица. Оно што је битно је да се сви ти процеси проводе **на темељу претходних студиозних припрема и истраживања** (приједлози локалних јединица, социо-економска анализа, одбори, законодавна процедура, јавно мјене, референдуми и сл.). Како би се дошло до **одрживог компромиса потребна је јака централна посвећеност процесу реформи**, а као важан механизам за смањење локалног и регионалног отпора према реформама је укључивање елемента тј. **метода „одоздо према горе“**. **Процес реформи које су дизајниране тако да омогуће добровољна придруживања, смањују отпор према реформи. Приједлог је да се процес спајања започне путем међуопштинске сарадње.**<sup>373</sup> Процес је потребно дизајнирати тако да **стимулише локалне самоуправе да улазе у заједничке процесе планирања и развоја и пружања јавних услуга. ЈЛС кроз међусобну сарадњу могу да у краћем временском периоду допринесу побољшању квалитета живота својих грађана.**

### **VII.3. Међуопштинска сарадња као фактор просторно-функционалног развоја**

Једно од рјешења ка успостављању територијалне реформе и успостављању компромисног рјешења је **успостављање међуопштинске сарадње**<sup>374</sup>, **односно хоризонталне сарадње**. Овај вид сарадње односи се на административне послове као и на вршење јавних служби. Поред тога, ЈЛС се могу оснивати удружења локалних јединица као и успостављати друге начине сарадње а у циљу размјене знања и искустава, давања стручно-техничке помоћи, као и све врсте удруживања које ће помоћи при побољшању функционисања локалних управа и унапређењу квалитета живота грађана.

**Сарадња између локалних јединица је неопходност**, посебно у условима успостављања функционалности код **једностепених локалних самоуправа**. Успостављање међуопштинске сарадње могуће је унутар разних локалних послова као што су: регионалне депоније, изградња саобраћајне инфраструктуре, водоснабдијевање, заштита од природних непогода, туризам, енергетска ефикасност, заштита животне средине, привредни инкубатори и слично). Међуопштинском сарадњом значајно се умањују разлике између руралних и урбаних локалних јединица. **Постојећи законодавни оквир Републике Српске није препрека овој**

<sup>373</sup> У прилог овој тврдњи говоре и искуства других земаља гдје је спајање локалних самоуправа започео на добровољној бази и то путем међуопштинске сарадње.

<sup>374</sup> Што се може видјети и из искустава других земаља које су успјешно спровеле територијалну реформу као што су Данска, Шведска, Њемачка и друге земље Европе.

**сарадњи, али га је потребно додатно допунити са узајамно везаним законским и подзаконским актима.**

Према примјеру скандинавских земаља, право на самоорганизовање и међусарадњу довело је до успјешног спајања ЈЛС и њиховог укрупњавања. Потребно је успоставити **механизам стимулације**, најчешће финансијски, којим држава стимулише локалне јединице да се договоре и приволе на сарадњу. Интересантан је примјер Словачке гдје је спремност локалних јединица за улазак у међуопштинске структуре била прилично ниска упркос централним подстицајима све док су општинске функције биле мале. Преузимањем **одговорности** за шири низ функција/надлежности довело је до потешкоћа у многим малим јединицама (руралним) у испуњавању њихових статутарних задатака, тако да су били принуђени да рјешење потраже у сарадњи. **Корист** која настаје из **међуопштинске сарадње** је вишеструка, попут функционалнијег коришћења **привредних, природних, људских, инфраструктурних, културних и многих других ресурса, све у циљу ефикасности, економичности и ефективности при спровођењу јавних послова.**

Успостављање међуопштинске сарадње представља један од начина успостављања **ефикаснијег, ефективнијег и економичнијег система ЈЛС.** Поред тога, могуће је ублажити немогућност обављања послова неразвијеним и малим јединицама, а које су им законом прописане. Прије самог поступка спровођења МОС-е, потребно је **детаљно анализирати и одредити који ће се модел сарадње спроводити.** Одређени модели не искључују једни друге, већ постоји могућност истовременог спровођења више њих унутар једне земље. Због права на властито самоорганизовање, као значајног елемента аутономије локалне власти, форме међуопштинске сарадње није могуће наредити већ регулисати законом или одлуком националног нивоа, због тога је елемент стимулације од пресудног значаја. **Новим Законом о локалној самоуправи Републике учињен је искорак по овом питању, међутим нису дефинисани елементи стимулације, што је потребно извршити.**

Досадашња пракса која се односи на успостављање и функционисање међуопштинске сарадње, **идентификује бројне препреке**<sup>375</sup> за њено успостављање и развој, а које су обично узроковане **недостатком капацитета локалних самоуправа за успостављање сарадње или недостатком квалитетне комуникације са другим локалним самоуправама.** **Препорука за мање локалне самоуправе јесте да након укључења у неку иницијативу за успостављање међуопштинске сарадње треба да инсистира на партнерским односима базираним на једнакости без обзира на величину јединице као и на активном учешћу у формулисању активности које је неопходно спроводити.**

Једна од кочница МОС је одсуство узајамног повјерења међу укљученим локалним јединицама, што се чини као проблем за већину земаља централне и источне Европе. Поред тога и неразумијевање користи које из такве сарадње могу проистећи. **Поред повјерења,** за успостављање ефикасне међуопштинске сарадње потребно је и **постојање лидерства** у једној од локалних самоуправа који би покренуо процес као и постојање **културе и традиције** сарадње међу ЈЛС. Међуопштинска сарадња у Републици, што је уобичајена пракса стимулисања развоја МОС у европским земљама, треба да се заснива на два инструмента и то: **пружање финансијске подршке и дефинисање законодавног оквира** који подстичу локалне јединице да сарађују на добровољној основи у обављању послова који спадају у домен локалне самоуправе.

<sup>375</sup> Детаљнија анализа препрека у међуопштинској сарадњи налази се у поглављу III.4. Међуопштинска сарадња и искуства земаља у региону. Неке од препрека су: недостатак повјерења, страх од губитка повјерења, страх од губитка надлежности/контроле, кадровски дефицит и мањак капацитета и невољност мањих локалних јединица за улазак у МОС.

Значајну улогу играју **спољни подстицаји** за успостављање међуопштинске сарадње која може бити иницирана од стране централне владе, али и од стране регионалног нивоа власти или наднационалног нивоа као што је ЕУ. Кључни аргумент за успостављање добровољне сарадње је **исплативост**. Потребно је поред законске регулативе, оформити фондове који би усмјерили средства за програме који подржавају успостављање међуопштинске сарадње. Ово би се једним дијелом могло ријешити преусмјеравањем средстава која се пружају за помоћ неразвијеним локалним јединицама у фондове који **стимулишу удруживање**. Поред тога **избјегавати могућност додатног административног апарата**.

Сарадња између ЈЛС у Републици Српској још увијек је у почетној фази, односно није **прихваћена у довољној мјери од стране локалних јединица** (разлози су најчешће неразумјевање, неискуство, неувиђање користи и сл.). Међутим, постоје већ спорадични облици који се могу сматрати почелима међуопштинске сарадње на овим подручјима. Један од првих примјера међусобне сарадње<sup>376</sup>, након доношења новог закона, јесте удруживање општина сјеверозападног дијела Републике Српске и то Рибник, Мркоњић Град, Петровац, Источни Мостар и Језеро. Сарадња је организована поводом оснивања заједничке јавне установе – туристичке организације. Носилац и покретач сарадње је општина Рибник. У току је административна процедура, скупштине су донијеле одлуку о оснивању овог облика сарадње, именовани су вршиоци дужности, у току су договори око финансијске и организационе структуре. Провођењем овог споразума, увиђају се **поједине препреке и недостаци законских одредби: потребно је упознати надлежна министарства са овим обликом сарадње (секторска министарства су дужна да дају сагласност на споразуме), законски децидно дефинисати процедуру регистровања свих облика сарадње око обавеза, поступака и одговорности сваке стране у споразуму, начина финансирања и слично. Веће локалне јединице су и даље покретачи и носиоци ових облика сарадње.**

Поред тога, донесен је споразум о сарадњи четири локалне јединице у области енергетске ефикасности. Савез општина и градова Републике Српске уз подршку Њемачког друштва за међународну сарадњу (GIZ) проводи пројекат *Енергетска ефикасност у асоцијацији локалних власти*. Општи циљ овог пројекта је подршка јединицама локалне самоуправе у изградњи техничких и кадровских капацитета и провођењу активности како би оствариле своје законске обавезе у подручју енергетске ефикасности. Мркоњић Град, Рибник, Петровац и Источни Дрвар су се определијиле за учешће у пројекту и у том смислу потписале су Протокол о успостављању сарадње на реализацији програма *Мултилокал-енергетски менаџмент за јединице локалне самоуправе у Републици Српској* којим се унапређује област енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије и на тај начин доприноси смањењу потрошње енергије у јавним објектима, повећању енергетске ефикасности и смањењу емисије штетних гасова. Носилац је општина Мркоњић Град.

Насеља као полови развоја у данашње вријеме се интензивно увезују. **Тематика умрежавања може одиграти пресудну улогу у формирању рационалне територијалне организације јединица локалне самоуправе. Умрежавање путем међуопштинске сарадње може довести до инкорпорирања новоформираних општина Републике у састав нових општина, а што би утицало и на развој ових подручја. Међуопштинским везама приказане су на карти могућности сарадње између ЈЛС које би у будућем кораку могле представљати и једну од могућности припајања појединих јединица сусједним. Елементи узети у разматрање су: предложени критеријуми за стицање и задржавање статуса општине, 30-минутна изохрона (удаљеност насељених мјеста од административног центра)**

<sup>376</sup> Подаци су добијени на основу обављеног интервјуа (у 2019. години) са запосленима у Министарству локалне управе и самоуправе Републике Српске, Савезу градова и општина Републике Српске и Скупштини општине Рибник.

и гравитациона кретања становништва<sup>377</sup>. Приједлог је да се поред стимулисања добровољне међуопштинске сарадње изврши свеобухватна социо-економска анализа за сваку општину и на основу тога приступи стварању рационалне (ре)организације јединица локалне самоуправе.

- **Источни Мостар и Бековићи**<sup>378</sup> по свим параметрима припадају Невесињу. Приједлог је припајање наведених општина Невесињу. Алтернативно рјешење би било, уколико социо-економска анализа покаже оправданост за то, припајање Берковића Љубињу<sup>379</sup>.
- **Трново** нема цјеловиту територију, па је самим тим и специфично. Мјесна заједница **Кијево која се наслања на општину Калиновик треба да тежи сарадњи са њом**. У крајњој истанци пошто ни Калиновик не испуњава основни критеријум – број становника, потребно је размишљати о њиховом повезивању са Фочом. **Препорука је да се у случају општине Калиновик изврше опсежна геопросторна и социо-економска истраживања**. Управо због природно-географских карактеристика Калиновик треба посебно да се третира уз могућност задржавања статуса општине. Мјесна заједница Трново, која је уједно и развијенији дио локалне јединице, наслања се на општину Источна Илица. Приједлог је да се дио општине, који граничи са општином Источна Илица, истој и припоји.
- **Ново Горажде** по свим наведеним параметрима припада општини Чајниче<sup>380</sup>. Приједлог је стимулисање међуопштинске сарадње између ове двије општине што би у коначници представљало и њихову интеграцију у једну локалну јединицу.
- **Источни Стари Град** највећим дијелом граничи са општином Пале са којом се налази у 30-минутној изохрони и представља географски заокружену цјелину. Приједлог је да се ове двије општине увезу у једну локалну јединицу.<sup>381</sup>
- **Доњи Жабар** граничи са општинама Шамац и Пелагићево, с тим да са општином Пелагићево има ближу саобраћајну повезаност. Увезивањем општине Доњи Жабар и Пелагићево остварила би се једна компактна цјелина и сарадња, посебно што нити једна од њих не испуњава основни елиминаторни критеријум тј. број становника. Приједлог је спајање ове двије јединице у једну локалну самоуправу.<sup>382</sup>
- **Крупа на Уни** се свом својом територијом наслања на општину Нови Град, према којој и гравитира. Једино рјешење за ову општину је њено припајање Новом Граду<sup>383</sup>.

<sup>377</sup> Анализа је извршена на основу разговора са административним службама и становницима појединих општина. Елементи који су разматрани су: задовољавање свакодневних потреба становништва (примарна и секундарна здравствена заштита, средњошколско образовање, сарадња јединица на пољу заштите од временских неприлика, пожара, инспекцијских служби, туристичких производа, банкарских услуга, услуга трговинских радњи мјешовите робе и сл.

<sup>378</sup> Становништво Берковића потребе за секундарном здравственом заштитом, средњошколским образовањем и водоснабдјевању остварује у Невесињу. Спајањем три наведе општине створила би се локална једница са око 14.000 становника и урбаним центром.

<sup>379</sup> Општина Љубиње има 3.187 становника са неповољном старосном структуром, припада групи неразвијених општина без урбаног центра. Спајањем Берковића и Љубиње у једну општину, добила би се јединица која је популационо мала (сва 5.000 становника, са негативним природним прираштајем и неповољном старосном структуром), инфраструктурно слабо опремљеном (лоша саобраћајна инфраструктура и неразвијене јавне услуге) и неразвијеном привредом. **Према доступним подацима, приједлог припајања Берковића општини Невесиње представља оптималније рјешење.**

<sup>380</sup> Општине међусобно граниче, заједно би имале око 7.000 становника са новонасталим центром без урбанитета, што би био један од приоритета на којем би се требало радити. Општине су међусобно повезане и преко шумских потенцијала, водоснабдијевања, туристичких потенцијала и саобраћајном инфраструктуром (регионални пут Р448).

<sup>381</sup> Наведене општине већ имају сарадњу поводом унапређења саобраћајне инфраструктуре, здравствене заштите, водоснабдијевања, туризма, противпожарне заштите и слично. У коначници настала би локална самоуправа са око 21.000 становника и урбаним центром.

<sup>382</sup> Настала би једница локалне самоуправе са око 7.300 становника, географски заокруженом цјелином и централним насељем без урбанитета (питање на којем би се приоритетно требало радити).

<sup>383</sup> Настала би јединица локалне самоуправе са око 25.000 становника, географски заокруженом цјелином и урбаним центром.

- Општине **Петровац** и **Источни Дрвар** граниче са општином Рибник. На основу свог географског положаја **једино рјешење је њихова интеграција са општином Рибник**<sup>384</sup>.
- **Купрес** је територијално повезан са општином Шипово и са њом се налази унутар 30-минутне изохроне. На основу свог географског положаја **једино рјешење је интеграција Купреса са општином Шипово**.<sup>385</sup>
- **Језеро** граничи са општинама Мркоњић Град и Шипово, али гравитационо тежи ка Мркоњић Граду са којим има и већу сарадњу. **Приједлог је њено припајање општини Мркоњић Град**<sup>386</sup>.
- **Оштра Лука** је специфична по свом облику али и инфраструктурној изграђености и насељености, већи дио територије је скоро ненасељен, 0-9 ст/km<sup>2</sup>. Због свог специфичног издуженог положаја и инфраструктурне неповезаности цијеле територије унутар саме јединице, усмјерена је на три сусједне ЈЛС. Сјеверозападни дио повезан је са општином Нови Град. Сјеверни дио, који је уједно и најнасељенији, повезан је са градом Приједором. Источни дио (два насељена мјеста) са градом Бањом Луком. То је уједно општина која граничи са пет ЈЛС у Републици Српској. Оштра Лука је под јаким утицајем окружног мезорегионалног центра Приједор и примарног локланог центра Нови Град. Новом Граду гравитира сјеверозападни дио општине, односно цијело гравитационо подручје Будимлић Јапре. Разлог томе је добра саобраћајна повезаност, за разлику од лоше саобраћајне повезаности са општинским центром Оштра Лука. Југоисточни дио територије, односно гравитационо подручје Доња Козица, гравитира мезорегионалном центру Приједор. Иако се овај дио општине ослања и граничи са Бањом Луком, не гравитира јој због слабе саобраћајне повезаности. **Приједлог је припајање једног дијела општине Новом Граду** (који му гравитира и са којим је инфраструктурно повезан), **а централног и јужног дијела општини Приједор**.

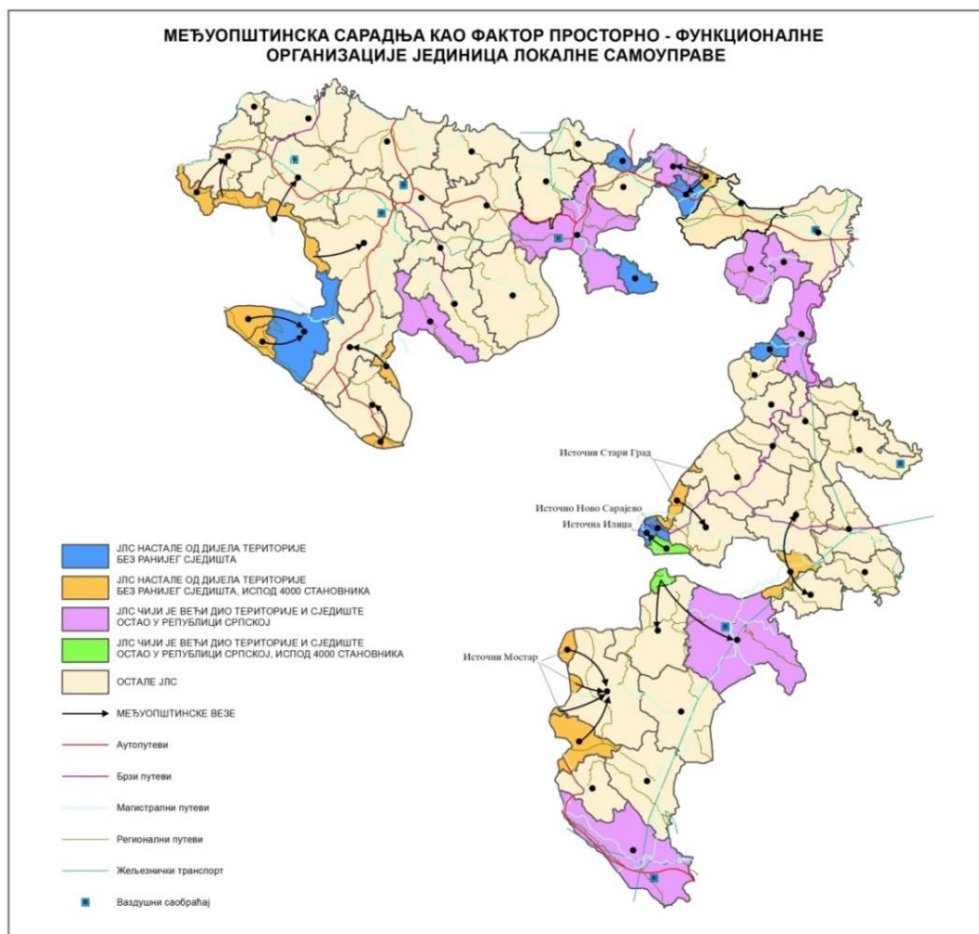
---

<sup>384</sup> Општине међусобно граниче дајући једну заокружену цијелину, имале би око 5.900 становника и централно насеље без урбанитета.

<sup>385</sup> Општине међусобно граниче дајући једну заокружену цијелину, имале би око 9.700 становника и урбано централно насеље.

<sup>386</sup> Интеграцијом наведених општина створена би јединица локалне самоуправе са заокруженом територијом, са око 16.000 становника и урбаним центром.





*Карта 2. Међуопштинска сарадња као фактор просторно-функционалне организације јединица локалне самоуправе*

**Препоруке за увођење нових рјешења које је потребно имплементирати у поступку спровођења међуопштинске сарадње** као предуслова територијалне реформе, а на основу искуства других земаља су:

- Процес покретања међуопштинске сарадње треба да **заговара и води централна власт**, уз обезбјеђење стручних кадрова за спровођење реформе. Уколико процес не буде јасно постављен и вођен од стране стручних тимова, реформа може да поприми негативне резултате.
- **Осигурати стабилну владину политику и одлучност у имплементацији**, односно одлука о територијалној (ре)организацији и њено спровођење мора да буде неовисно о промјени политичког амбијента.
- Реформа и сарадња се не могу ограничити само на територијалну димензију, него морају ићи у **интерреакцији са функционалном и финансијском**. Недостатак такве интеграције може се сматрати једним од главних фактора који доприносе евентуалном неуспјеху реформе.
- Имплементација процеса реформе треба да има иницијалну фазу **"добровољних" амалгамација, тј. међуопштинске сарадње**. Добровољне амалгамације потребно је да буду праћене обавезним законским процедурама и под надзором ентитетских централних власти под чијом ингеренцијом је ово питање.
- **Јасно успостављање механизма стимулације**. Поред финансијског стимуланса потребно је донијети пратећу законску легислативу за подстицање територијалне консолидације. Механизам стимулације јасно дефинисати кроз законску легислативу како би био спороводив за све ЈЛС подједнако.

- Процес треба започети **међуопштинским преговорима који би били под стручним вођством централних власти**. Изабрани критеријуми за амалгамације треба да буду децидно наведени, без остављања простора за тумачење и да се могу јасно изнијети могући изузеци (нпр. ЈЛС испод 4.000 становника обавезне су да улазе у процес амалгамације).
- Припреме реформе и покретање међуопштинске сарадње **не смије да траје дуго**. Искуство других земаља сугерише да предугачка припрема може довести до губитка политичког момента.
- Обезбиједити подршку ентитетских централних власти у погледу **интервенција и подстицаја**.

**Мобилне службе** које би снабдијевале становништво са свакодневним потребама би одиграле значајну улогу у организацији рационалнијих јавних услуга. Такође, код комуналних и других предузећа може се предвидјети да јединице локалне самоуправе имају различите власничке, односно оснивачке удјеле у тим предузећима, установама, агенцијама и другим правним лицима. Комунална и друга предузећа могла би се оснивати и као облици институционалног јавно-приватног партнерства, односно као заједничка улагања у друштва у мјешовитом (јавном и приватном) власништву. Могућности се отварају по питању оснивања заједничких депонија смећа, комуналне полиције, службе заштите и спасавања, информационог центра, пословних инкубатора, туристичких итинерера као и других управних органа и служби. Паралелно са јачањем међуопштинске сарадње треба јачати и значај **мјесних заједница**. Кроз мјесне заједнице омогућиће се наставак идентитета и развоја подручја, која су као мање локалне јединице припојене већим.

Република Српска у интензивирању међуопштинске сарадње треба да пронађе један од путева који ће водити ка адекватној територијалној реформи јединица локалне самоуправе. Повезивање локалних јединица један је од начина којима би се ријешило питање проблема величине ЈЛС. Оснаживање међуопштинске сарадње и успостављање интегративних веза међу ЈЛС, створило би претпоставку за уједначенији просторно-функционални развој Републике Српске. Међуопштинска сарадња представља један од фактора рационалног функционално-територијалног повезивања.

#### **VII.4. Процес спровођења просторно-територијалне реформе у Републици Српској**

Процес реформи на подручју Републике Српске, када су у питању промјене територијалних граница, **захтијеваће снажно залагање и посвећеност централних органа власти (ентитетских), али и јасну политичку вољу**. У неким случајевима одсуство таквог схватања је негативно утицало на процес реформе и то као посљедица промјена у централној власти. **Од снаге или слабости централног вођства зависиће и заједничко разумијевање процеса реформе**. Ово је изразито важно с обзиром на нестабилност која је карактеристична за Републику Српску (однос са Федерацијом Босне и Херцеговине, однос према Босни и Херцеговини као држави, успорен економски развој, друштвено-социјална ситуација, депопулација, пражњење простора и слично).

##### **VII. 4.1. Планирање и провођење реформе за територијалну (ре)организацију локалне самоуправе у Републици Српској**

**Полазиште и циљ реформе локалне самоуправе**, па и територијалне реформе као дијела свеобухватног реформског процеса, **треба да буде квалитетније обављање јавних услуга**

од стране органа локалне самоуправе, односно власт која је грађанима најближа. Квалитет управљања на нивоу локалне самоуправе условљен је одређеним параметрима: **величином** (величина територије и број становника), **функционалношћу** (способност за реализацију задатака и изворних надлежности, а у циљу задовољавања свакодневних потреба становништва), **аутономијом** (фискална и функционална зависност од виших нивоа власти, тј. степен фискалне и функционалне аутономије) и **начином функционисања** (јачање јавно-приватних партнерстава, међуопштинске сарадње (хоризонтална сарадња), сарадње са вишим нивоима власти (вертикална сарадња)). Искуства земаља, посебно централне и источне Европе, указују на то да **се пакет реформи мора спроводити у континуитету**, како би се постигла конзистентност у споровођењу реформских пакета и имплементацији постављених циљева. **Јасно заузимање става о досљедности и спровођењу реформских процеса** је од пресудног значаја за успјешну реализацију постављених циљева. **Предуслов за реформу локалне самоуправе подразумева спровођење опсежних социо-економских и геопросторних анализа.** Процес спровођења реформе потребно је реализовати у складу са интересима локалних јединица и њиховог становништва.

Спровођењем реформи треба се тежити **постизању одређених циљева који ће довести до рационалније просторно-функционалне организације јединица локалне самоуправе** као што су:

- јачање административног и финансијског капацитета и аутономије ЈЛС;
- ширење послова из самоуправног дјелограда јединица локалне самоуправе, уз јачање капацитета за њихово спровођење;
- стварање претпоставки за преношење одређених послова из надлежности централне управе на јединице локалне самоуправе (делегација);
- јачање самосталности локалне самоуправе у планирању развоја, обезбјеђењу инвестиционих средстава, капиталних улагања у инфраструктурни развој, финансирању и пружању услуга у складу с начелом супсидијарности;
- побољшати сарадњу и координацију између централне управе и локалне самоуправе по питању планирања и провођења пројеката локалног и националног значаја;
- смањење укупних административних трошкова локалне самоуправе (смањење трошкова избора и функционисања представничке и извршне власти, смањење трошкова финансирања политичких партија, уштеде у материјалним трошковима локалне администрације, у субвенцијама, уштеде у услугама и слично);
- рационалније усмјеравање средстава субвенционисања и помоћи од стране централне власти;
- јачање међуопштинске сарадње;
- јачање мјесних заједница које ће омогућити наставак идентитета и развоја оних јединица које су као мање припојене новим, већим ЈЛС;
- јачање локалне демократије и повећано судјеловање грађана у процесима одлучивања.

Реформа треба да **обухвати три кључна елемента** која су међусобно повезана и неизоставна: **функционалну децентрализацију**, односно пренос овлаштења и надлежности са централне на локални ниво власти, **фискалну децентрализацију**, односно пренос одговарајућих средстава за финансирање јавних овлаштења на јединице локалне самоуправе и **територијалну (ре)организацију**, односно проналажење оптималног територијалног модела организације јавних служби.

**Планирање и провођење реформе мора имати ослонац у органу који има континуитет** и који припрема њено провођење, омогућити **јасно лидерство/вођство**. Истовремено, носилац реформе треба да буде **отворен за дијалог са свим субјектима** који су укључени у процес реформе (локалне јединице и централни органи власти) и са свим осталим субјектима на које ће директно или индиректно утицати сам процес (невладине организације, удружења ЈЛС,

опозиција и други). Путем дијалога постиже се **потребан ниво партиципације у процесу доношења одлука и спровођењу појединих њених фаза**. Искуства Данске, Шведске, Финске, Њемачке, Летоније и других земаља указују на виши степен реализације реформских рјешења **због темељне припреме и учешћа свих заинтересованих субјеката** већ у фази креирања и планирања реформе. Процес реформи треба да буде **континуиран, конзистентан и независан** од политичког амбијента (у мјери у којој је то могуће, односно да његов континуитет не овиси од смјене власти на централном или локалном нивоу).

Како би се осигурала **транспарентност процеса** и најквалитетнија рјешења у изради и спроведби приједлога, потребно је основати радне тимове с **представницима академских и стручних установа, привредног сектора, невладиних организација и грађанских иницијатива**. У свим фазама процеса инсистирати на укључивању и активном судјеловању јединица локалне самоуправе уз подршку централне власти на темељу начела партнерства и сарадње. Инкорпорирати и водити рачуна о одредбама Европске повеље о локалној самоуправи које се односе на обавезу консултовања јединица локалне самоуправе у припреми и доношењу одлука које их се непосредно тичу, поред тога и консултовање грађана приликом промјена граница јединица. Првенствено је потребно да они који обликују нову територијалну организацију имају **јасну визију нове локалне самоуправе**, те њезине улоге у функционисању државе и националном развоју.

Неопходно је узети у обзир све **критерије и поткритерије** о успостављању јединица локалне самоуправе у њиховој сложеној и динамичној међузависности, водећи се досадашњим спознајама науке и реалним околностима. Приликом обликовања нове територијалне организације неопходно је спровести **теренска истраживања** свих предметних ЈЛС те притом утврдити реалне околности и процесе, али и субјективне интересе становништва. Поред свих припрема и информисаности, теренска истраживања често укажу на низ специфичности које треба уважити приликом обликовања нових локалних јединица. Након студиозне припрема може се приступити (ре)организацији система ЈЛС.

*Табела 36. Планирање реформе*

Фазе	Садржај	Методe	Ниво
I. Фаза	1. Анализа и главна рјешења	Руководство (донијети пакет реформи)	Национални ниво власти
	2. Припрема реформе	Консултација (административна и техничка подршка централне владе)	
II. Фаза	3. Имплементација рјешења	Рјешавања конфликта; Јака стручна подршка централних органа власти	Локални ниво
	4. Евалуација	Континуирано праћење спроведених рјешења; Корекције	Национални и локални ниво

*Извор: Припремљено по Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities at different levels (CDLR, 2002.)*

**Процес реформе** може се сажети у двије фазе: 1.) **припремна** и 2.) **имплементација и евалуације рјешења**. У **првој фази** припремају се анализе стања на терену, налазе се слабости и предности система и на основу тога предлажу главна реформска рјешења. У тој фази значајно је да орган који води припреме реформе буде јасно позициониран и да има повјерење субјеката који ће бити укључени у имплементацију реформе. Учесће свих актера у процесу доношења кључних реформских одлука повећава вјероватноћу њиховог успјеха. Широка презентација реформских рјешења доприноси транспарентности и сузбија неповјерење у локалним јединицама, невладиним организацијама и политичким партијама. Значајни су формални односи између министарства одговорног за реформу, владе и

скупштине јер ти органи доносе коначне одлуке и законска рјешења. Активности прве фазе реформе у већем дијелу обављају се на државном нивоу. Чешки, пољски, украјински, албански, дански и други примјери указују на **потребу и предности подјеле задатака унутар појединих фаза реформе и прецизног дефинисања корака за достизање појединих циљева.**

**Друга фаза** подразумијева **реализацију реформе и оцјену предложених рјешења.** Током ове фазе потребно је помно пратити имплементацију појединих корака реформе, имати јаку стручну подршку централних органа власти и „у ходу“ рјешавати евентуалне конфликте. Зависно од степена, односно обима, реформа може бити подијељена у више подфаза, с тим да законодавац може законом одредити и прелазни период у коме је потребно донијети додатне одлуке и рјешења за постизање реформских циљева (нпр. законодавац може да усвоји критеријуме за дефинисање минималне величине ЈЛС и да одреди рок у којем оне треба да испуне услове за задовољавање одређених критеријума, при чему, уколико не испуне те услове у предвиђеном року, губе статус општине/града). Посљедњи дио друге фазе, односно четврти дио реформе, захтијева евалуацију реформских рјешења. **Оцјена о постизању постављених циљева представља предуслов за потенцијалне корекције, нова рјешења, продужетак рокова за имплементацију појединих фаза реформе или чак промјену појединих циљева.**

#### VII.4.2. Постизање консензуса о циљевима реформе

**Стварање консензуса између свих актера, посебно из политичког миљеа, непосредно је повезано са успјехом реформе тј. што је шири консензус, веће су могућности за њен успјех.** Постизање сагласности утиче и на стратегију имплементације коју ће примијенити централни орган власти одговоран за реформу. **Јасно разумијевање циљева реформе значајно утиче на постизање консензуса.** Један од пресудних значаја је **транспарентност изношења јасних корака у спровођењу реформе свим странама на које се реформа односи.** У случају територијалне реформе елемент на коме **треба постићи консензус су критеријуми за оснивање или задржавање статуса јединица локалне самоуправе .**

**Реформе у локалној самоуправи, поготово када се односе на територијалне промјене, морају бити подијељене у више фаза, а временски оквир поједине фазе и цјелокупног трајања реформе мора бити предмет договора.** Рјешење је у процесима који су организовани по систему **корак-по-корак**<sup>387</sup>, односно спровођени током низа година.

*Табела 37. Постизање политичког консензуса о експлицитним циљевима реформе*

Елементи политичког консензуса код територијалне реформе	Операционализација (јасно разумијевање реформских циљева)
Циљеви реформе	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Рационално организована, ефикасна, економична и ефективна јединица локалне самоуправе</li> <li>➤ Најмањи дозвољени број становника ЈЛС – општине за оптимално вршење јавних услуга</li> <li>➤ Успостављање међуопштинске сарадње</li> <li>➤ Успостављање јаким мјесних заједница</li> </ul>
Начин достизања појединих циљева	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Анализа затеченог стања и главне предности и слабости</li> <li>➤ Промјена закона о територијалној организацији јединица локалне самоуправе и усклађеност са осталом законском регулативом</li> <li>➤ Организационе промјене у постојећим локалним јединицама за</li> </ul>

<sup>387</sup> Систем корак-по-корак показује да процес реформи не треба посматрати као изолован процес. Велико реструктурирање административних и територијалних система повезано је са бројним паралелним проблемима (Литванија, Грчка, Албанија и друге земље источне и централне Европе).



Трајање појединих фаза и цјелокупне реформе	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ стварање услова за територијалну реформу</li> <li>➤ Добровољне амалгације (међуопштинска сарадња)</li> <li>➤ Трајање законодавног процеса и осталих нормативних одлука</li> <li>➤ Рок за успостављање међуопштинске сарадње</li> <li>➤ Рок за оснивање нових јединица локалне самоуправе</li> <li>➤ Рок за конституисање органа нових ЈЛС (нпр. следећи редовни локални избори)</li> <li>➤ Рок за доношење одлуке о статусу постојећих локалних јединица</li> <li>➤ Рок за успостављање мјесних заједница</li> </ul>
Критеријуми за оснивање ЈЛС – општине	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Усвајање основних критеријума за стицање или задржавање статуса јединице локалне самоуправе.</li> <li>➤ Одређивање временског периода за испуњавање свих критеријума, уколико су елиминаторни испуњени (број становника, заокружена географска цјелина, урбани центар, административни капацитет, покривеност властитих расхода властитим приходима, примарна здравствена заштита и деветоразредна основна школа)</li> <li>➤ Функционална способност општине и други услови из члана 8. и 9. Закона о територијалној организацији Републике Српске</li> </ul>

Студије случаја показале су да су Грчку, Летонију, Шведску, Данску и друге добровољни амалгами довели до резултата. Грчки и шведски приступ је допуњен са јасном компонентом од врха ка доље (**top-down**) и јасно прецизираним корацима (**step-by-step**) у процесу реформе у коју су уграђени и локални интереси, али под централном контролом. Планови су били постављени по систему од врха према доље кроз цијелу реформу. Реформа је усвојена у парламенту и спроведена је у цјелини (*piece-meal fashion*). Сличан закључак изведен је и у примјеру Летоније гдје је дозвољен период добровољне амалгације прије него што је централна власт иступила са рјешењем о подјели округа (*reapportionment*).

Приједлог је да реформске стратегије започну са „меким“ приступом одоздо према горе („*soft*” **bottom-up**)<sup>388</sup> и затим се прелази на „тврди“ приступ од врха према доље (“*hard*” **top-down**)<sup>389</sup>, као и у примјеру Данске, Финске, Норвешке, Грчке, Литваније и других. Уз примјену јасне методе **корак-по-корак**. Предност овакве врсте реформе је што се локалним властима и становништву даје прилика да се прилагоде политици реформе.

### VII.4.3. Задаци централног нивоа власти за успостављање територијалне реформе

Уважавајући све до сада речено, намеће се потреба за дефинисањем задатака централног органа власти у чијој надлежности је реформа. Једно од рјешења јесте да се одлука о поступку реформе доносе на нивоу владе/скупштине. Односно, да се постигне договор око одлуке о програму реформе, која садржи јасан концепт **корак-по-корак**. Задатке централног нивоа власти дефинисати кроз неколико активности:

#### 1. Припрема нацрта реформе

- циљеви, временски оквир и договор о методама постизања циљева реформе,

<sup>388</sup> Стратегија реформе *одоздо према горе* темељи се на сталним консултацијама са локалним властима, становницима и на локалним интересима који су представљени у тијелима која припремају реформу. Овај процес је уобичајен у цијелој Европи у току припремне фазе.

<sup>389</sup> Према европским искуствима, истиче се да ова стратегија *одоздо према горе* није увијек довољна. Добровољна удруживања су дала занемарљиве резултате (Данска, Грчка, Летонија, Чешка и др.). Стратегије су допуњене јасном компонентом *одозго према доље* у облику јасног *корак-по-корак* процеса реформе са уграђеним локалним доприносом али под јасним централним вођством. Процес тече, *корак-по-корак* гдје се прво дозволи период добровољног спајања (уз подршку већ наведених инструмената), прије него што централна влада ступи у процес територијалне подјеле и примјени приступ од *врха према доље* како би се реформски процеси спроводили у предложеним роковима.

## 2. Временски план за поједине фазе

- законодавни процес и формалне процедуре усвајања осталих потребних подзаконских аката за стварање нормативних основа за провођење реформе,
- консултација са различитим представницима заинтересованих страна,

## 3. Нацрт реформе за јавну расправу

## 4. Имплементација процеса реформе

## 5. Евалуација процеса реформе

У фази припреме нормативних рјешења било би неопходно користити се **методом провјеравања утицаја прописа** на поједине дијелове друштва. Смјернице Европске комисије из 2005. године омогућавају откривање потенцијалних потешкоћа или колатералне штете која би могла бити проузрокована реформским активностима. Комисија, као и многе владе држава не само у ЕУ него у свим развијеним земљама, стога практикују употребу **три корака анализе утицаја прописа** (*RIA – Regulatory Impact Analysis*):

1. **Идентификовање** утицаја на економију, друштво и околину;
2. **Квалитативна оцјена** значајнијих утицаја на економију, друштво и околину;
3. **Дубинска квалитативна и квантитативна анализа** најзначајнијих утицаја на економију, друштво и околину.

Поред анализе утицаја прописа, један од механизма спречавања усвајања лоших прописа је **консултација са различитим представницима заинтересованих страна**. Да би удовољили тим условима, државни орган надлежан за реформу мора **дефинисати циљне групе за консултацију, одредити њихово трајање и дефинисати врсте консултација са појединим заинтересованим странама**. Заинтересоване стране на локалном нивоу су локалне власти, цивилно друштво, приватни сектор, становништво и медији.

Кроз различите примјере добре праксе, акценат је стављен на **ситмулисање добровољне сарадње кроз разне програме, послове и инвестиције локалних или централних власти**. Финска влада покренула је два програма како би се омогућила сарадња сусједних ЈЛС на регионалном нивоу. Програми су дизајнирани како би стимулисали локалне органе да улазе у заједничке процесе планирања и развоја. **Циљ овога је да локалне јединице кроз сарадњу увиде предности и да на крају дође до добровољног спајања** (овај приступ је посебно изграђен у Финској, Данској и Норвешкој).

Основни елемент имплементације је **континуирано праћење**, уз широку и непристрасну **процјену резултата**. Само на основу праћења могуће је доћи до сазнања о развоју реформи које су од користи свим нивоима власти. Такође, **могу да се идентификују и проблеми који могу кочити процес имплементације**. Увиђање примјера добре праксе које се могу идентификовати и дефинисати у одређене критеријуме. Задатак централних органа власти је да процес имплементације буде спроведен од стране **стручног кадра који је непристрасан**.

Задатак је да **се став грађана мора посматрати озбиљно** када су у питању овакве врсте реформи. Реформе напредују боље у случајевима гдје је поклоњена пажња сталном дијалогу између заинтересованих страна (локалне, регионалне и централне власти, јавног сектора, приватног сектора и слично). Промјене које се тичу помјерања граница активирају велики интерес, најчешће су неки од њих у супротности. У многим случајевима интерес централних власти је у супротности од оних локалних и регионалних власти, а ту се често појављују контрадикторни интереси између владиних сектора. **Потребно је обезбиједити јаку централну посвећеност процесу реформи да се измире различити интереси и пронађе одржив компромис**.

Свака од заинтересованих страна има другачију улогу те захтијева другачији приступ. Становници су најчешће неорганизовани те је потребно договорити прихватљив облик консултација, као на примјер информације у **локалним медијима, организација јавних трибина и коришћење инфраструктуре мјесних заједница**. Посебну пажњу је потребно посветити медијима, јер добро информисани новинари могу бити одлична подршка реформи. Најбољи резултати се могу постићи у околностима гдје постоји висок степен подршке реформи у ЈЛС-е, висока политичка сагласност политичких партија и подршка реформама од стране становништва и невладиног сектора.

Реформа се мора спровести уз изванредну дозу **стабилности и континуитета**. Мјере једне владе треба да настави и допуњује друга, потребно је пронаћи нове начине како унаприједити читав јавни сектор.

Доносиоци одлуке о територијалној промјени Републике Српске на локалном нивоу, постојећим локалним јединицама које не испуњавају дате критеријуме, **потребно је да одреде рок у којем би оне биле дужне да успоставе пуну функционалност, у противном би изгубиле постојећи статус**. Са друге стране, за успостављање нових ЈЛС се подразумијева **испуњавање свих наведених критеријума**.

## **VII.5. Препоруке за увођење нових рјешења територијалне (ре)организације Републике Српске**

Освртом на проведене реформе у наведеним земљама могуће је извући поуке. **Закључак је да не постоји модел који је униварзалан**. Модел реформе јавне управе скандинавских земаља, земаља Европе и региона се не може пресликати и пренијети изван контекста тих држава. Могуће је, на основу искустава других, извући одређене **спознаје, поуке и искуства**. Нека темељна **начела** свакако се могу и треба их узети у обзир када је у питању provedба реформе, и у складу са тим дате су и одређене **препоруке**:

- Програм реформе доноси се за **дужи период**, а главни услов његове provedбе јест широка подршка свих заинтересованих страна. Постојање широке подршке гарантује да ће се заочете мјере реформе наставити и у случају промјене власти, јер једино реформа која се **спроводи у континуитету** може да донесе резултат и оствари циљеве.
- Осигурати **подршку јавности**. Подршку није могуће осигурати ако јавност с планом и програмом реформе није упозната, као ни са резултатима које програм треба да оствари. Информисаност медија је веома значајна јер они могу одиграти значајну улогу у спровођењу реформе.
- Осигурати **прагматичност реформе**. Важна поука данске реформе јест да се реформе не проводе ради идеолошких или дневнополитичких разлога, већ ради прагматичких разлога и потребе повећања ефикасности и квалитета јавне управе. Један од неопходних корака за успјешно спровођење реформи је **осигурање стручног независног кадра**, а што би се могло показати као највећи проблем централне управе. **Уколико се не осигура стручни кадар који ће их спровести, све добро осмишљене мјере пропадају**.
- Осигурање високог степена **децентрализације земље**. Виши степен децентрализације може се постићи **препуштањем широког круга послова локалним јединицама и развијањем партнерског односа између централног и локалног нивоа власти**.
- Осигурати да се реформски процеси започну са „**меким**“ приступом **одоздо према горе** и наставе са „**тврдим**“ приступом од **врха према доље**. Уз примјену јасне методе **корак-по-корак**. Предност овакве врсте реформе је што се локалним властима и становништву даје прилика да се прилагоде политици реформе и ствара се могућност за



настајање добровољних амалгамана (удруживања) као предуслова за успјешну територијалну (ре)организацију.

- Осигурање ефикасније **правне регулације**. При доношењу сваког закона, потребно је истовремено с приједлогом закона навести и попис подзаконских прописа који су потребни за његово спровођење, као и листа закона које је потребно ускладити с тим законом. Према словеначком примјеру успостављања критеријума за оснивање јединица локалне самоуправе, потребно је опрезно приступити специфичним критеријумима, **како изузетак не би постао правило**.
- Осигурати **јасно лидерство/вођство**. Носилац реформе треба да буде отворен за дијалог са свим субјектима на које се реформа директно или индиректно односи (локалне јединице, централни органи власти, невладине организације, удружења ЈЛС, опозиција и други). Виши степен реализације реформских рјешења постиже се путем темељне припреме и учешћа свих заинтересованих субјеката већ у фази креирања и планирања реформе. Процес реформи треба да буде **континуиран, конзистентан и независан** од политичког амбијента.
- Неопходно је ојачати примјену **савремених технологија** у јавној управи. Поражавајућа чињеница је низак праг информатичке писмености самих административних радника у јединицама локалне самоуправе па и становништва на подручју Републике<sup>390</sup>. Потребно је што прије уважити свјетске и европске трендове о увођењу **е-управе** (примјери западних земаља Европе и скандинавских земаља).

Реформа у погледу административне и/или територијалне (ре)организације јединица локалне самоуправе је комплексна и подразумијева кориштење значајних количина ресурса, како људских тако и других. Поред општих **препорука** за provedбу реформе јавне управе дате су и оне које се тичу директно **локалне самоуправе**:

- Законски децидно **утврдити круг изворних/обавезујућих локалних послова и овлашћења** који ће бити заједнички свим ЈЛС-е, без обзира на њихову величину, економско-финансијску снагу и друге специфичне разлике. **Извршити јасну подјелу изворних надлежности између општина и градова**.
- Законски утврдити **круг послова и овлашћења** за које би се донијеле посебне законске одредбе или прописа од стране Владе, гдје су приликом њиховог вршења мање јединице локалне самоуправе (које имају слаб организациони, кадровски, административни или фискални капацитет) **дужне сарађивати са сусједним већим јединицама које имају већи капацитет** (тзв. обавезна сарадња/међуопштинска сарадња). Послови такве врсте су: послови у вези са економским развојем, изградње значајнијих комуналних објеката, регионалних депонија, инфраструктуре, превоза путника, заштита животне средине, туризма, енергетске ефикасности, рјешавања стамбених потреба лица у стању социјалне потребе, бриге о лицима треће доби, лица са инвалидитетом, административни и друго.
- Законски утврдити **круг послова који су у функцији развоја**, а који ће се моћи пренијети, односно повјерити одређеним већим и снажнијим јединицама локалне самоуправе (регионалним и субрегионалним центрима), који се обављају у сарадњи са централним органима власти уз обезбјеђење одговарајућих средстава за њихово вршење (нпр. наука, технологија, истраживање, високо образовање, секундарно и терцијарно здравство и сл.). **Веће и снажније јединице постају центри развоја који су од ширег регионалног значаја**.
- Јединицама локалне самоуправе којима се утврди већи обим надлежности треба **обезбиједити адекватне изворе прихода за вршење нових послова** кроз увођење новог, односно повећањем учешћа у постојећем приходу.

<sup>390</sup> Закључак донесен на основу опажања аутора при раду са јединицама локалне самоуправе приликом израде просторних планова, урбанистичких планова, стратегије развоја Републике Српске и друго.

- Усвајање **уговора о учинку**. Према узору на дански модел, с агенцијама (службама) би се могли склопити уговори о учинку који би омогућили да се њихови резултати оцјењују и на основу њих да им се додјељују финансијска средства. Агенцијама се утврђују тачно одређени циљеви које морају постићи и показатељи по којима ће се њихови успјеси мјерити, јавно објавити и о чему ће јој зависити будућа финансијска средства. На овај начин се **утиче на продуктивност** јер поменуте чињенице психолошки утичу на вођство агенције, али и на радни учинак свих запослених.
- Осигурати **пружање услуга** од стране приватних предузетника (примјена contracting-out). Омогућити овакав облик пружања услуга што је могуће у више дјелатности за које није нужно да их пружа сама јавна управа. Према данском примјеру, низ проведених истраживања показао је да је пружање услуга путем contracting-out чак 30% јефтиније него пружање истих услуга од јавног сектора. Данска, као изразито социјална држава, у којој велики постотак становништва ради у јавној управи (као и у Републици Српској), успјела је провести contracting-out техничких служби, а то није изазвало негативне посљедице на положај запослених у тим дјелатностима. Исти модел се може примијенити и на Републику Српску. У циљу заштите радника, држава приликом избора приватног пружаоца разних техничких служби, распише јавни конкурс у којем ће се као један од услова за добијање посла навести уредно пословање понуђача и његово испуњење обавеза према запосленима. **На овај начин може се осигурати економично и ефикасно управљање јавним новцем, а државна управа ће од приватних привредних субјеката куповати оне услуге које су им потребне и када су им потребне.**
- Омогућити нормативно унапрјеђење питања везаних за то да се комунална и друга предузећа оснивају као облици институционалног јавно-приватног партнерства, односно као заједничка улагања у друштва у мјешовитој својини (јавном и приватном). Стварање претпоставки за примјену **contracting-out**.
- Континуирано јачати развој јединица локалне самоуправе, као и њихове капацитете за коришћење **средстава из фондова Европске уније**.
- **Јачати фискалну независност** путем давања права на самостално увођење локалних фискалних облика јавних прихода и на тај начин се између јединица локалних нивоа власти могу створити услови за њихово међусобно такмичење и конкуренцију (Кристић, С., 2006). Стварање здраве конкуренције могло би довести до пресељења кадрова и капитала у друге ЈЛС, што би послужило као стимуланс за успостављање знатно вишег нивоа фискалне и финансијске одговорности. ЈЛС би функционисале по **принципима и рационалности тржишног модела**. Све то би водило ка **фискалном растерећењу и пружању веће слободе и подстицаја за економске активности привреде и становништва** ((Кристић, С., 2006).
- Јачати **облике сарадње између општинских пројект менаџера**, као и кроз њихово умрежавање, те обезбиједити сталну едукацију и повезивање са релевантним субјектима у Европској унији. **Јачати метод уговора о учинку, отварање јавног сектора ка тржишту и тржишним механизмима, развијање менаџерских способности код руководећег кадра и унапређење управљања људским потенцијалима, побољшање односа према корисницима, увођење е-управе уз поштовање принципа добре управе.**
- Законом о територијалној организацији Републике Српске јасније и **прецизније утврдити услове и критеријуме за формирање нових општина** и на тај начин избјећи уситњавање или арбитрарност у погледу оснивања нових јединица.
- Стварање оквира за **институционалну и финансијску подршку међуопштинској сарадњи**. Законски дефинисати могућност финансијске мотивације за успостављање добровољне међуопштинске сарадње, као предуслова за спровођење територијалне реорганизације јединица локалне самоуправе. Услед одсуства одговарајуће (институционалне и финансијске) подршке, иницијални трошкови, који се односе на

развој пројеката међуопштинске сарадње, нарочито када су у питању мање, слабо развијене локалне јединице, могу представљати препреку, те стога и ограничавајући фактор за било какве дугорочне заједничке бенефиције и побољшања квалитета услуга за грађане. Успостављање директне комуникације и **блиске сарадње са Македонијом и Словенијом јер могу послужити као примјери добре праксе.**

- Континуирано развијати **различите моделе међуопштинске сарадње**, уз посебно наглашену улогу Савеза општина и градова као сервиса стручне подршке за јединице локалне самоуправе са слабијим капацитетима и центра умрежавања, као и размјене добрих пракси. **Паралелно развијати политике и инструменте међуопштинске сарадње.** Континуирано радити на подизању јавне свијести изабраних представника локалне администрације кроз обуке, радионице и/или округле столове и промовисање међуопштинске сарадње.
- Законски децидније одредити **улогу мјесних заједница**. Посебан осврт на јачање улоге и положаја, уз јачање учешћа грађана, у процесима одлучивања о питањима од општег интереса за одређену мјесну заједницу и уз могућност деконцентрисаног вршења одређених локалних управних послова.
- Путем закона и прописа омогућити **стручну, техничку и финансијску подршку** приликом опремања, успостављања и оспособљавања **мјесних заједница**. Дјеловањем мјесних заједница и обезбјеђењем довољних надлежности и финансијских средстава за њихово функционисање могуће је умањити ризик од „централизма“ унутар великих јединица локалне самоуправе.

## V. ЗАКЉУЧАК

Унутар реформи које су се одиграле унутар разних држава, посебно у другој половини XX и почетком XXI вијека, локална управа заузима све значајније мјесто ако се узме у обзир повећање обима надлежности, јавних послова али и пораста локалних финансијских ресурса. Пораст значаја локалне самоуправе и локалних заједница у Европској унији очит је и на основу европских докумената и стратегија развоја којим се регулише ова област као и успостављање механизма њихових спровођења, укључујући и наднационални ниво. Интензитет реформи је посебно порастао са почетком економске кризе у 2008. години, када је неколико земаља препознало територијалну реформу као елемент уштеде и мјере штедње. **Већина реформи је укоријењена у парадигми економије обима.**

Територијална организација и оснивање нових локалних јединица у Републици Српској **спроведена је у специфичним и изнуђеним условима.** Према томе, разумљиво је да их је тешко подвести под било какве егзактне критеријуме оснивања и функционисања. Могу се само упоредно анализирати и оцјењивати у односу на традиционалне локалне јединице и са аспекта савремених рјешења у европском окружењу. Јединице локалне самоуправе, посматране су са просторног, социолошког, инфраструктурног и економског аспекта.

**Приједлог нове територијалне (ре)организације темељи се на претпоставци да функционално најзначајнија насеља (градови, развијене општине, односно центри рада и запошљавања) и њихова гравитациона подручја треба да представљају основу формирања административно-територијалних јединица као полуга регионалног и локалног развоја.** Функционално посматрано, омогућава се стварање мреже јединица локалне самоуправе темељене на економском јачању, чиме би се створила подлога за успјешним функционисањем локалне самоуправе. **Постојећа организација локалне самоуправе Републике Српске не може се окарактерисати као функционална и рационална.** Спроведеном анализом дошло се до закључка, а самим тим и потврђена је основна хипотеза, да се коријен неравномијерног територијалног развоја, као једног од ограничавајућих фактора одрживог и планског развоја, налази великим дијелом у неодговарајућој територијалној организацији јединица локалне самоуправе и одсуству адекватне регионалне подјеле Републике Српске. Самим тим просторно-функционално повезивање простора Републике није успостављено на принципима стратешког управљања, тј. друштвеног и доброг управљања.

Формирање **новоформираних/патуљастих ЈЛС** уз ентитетску границу првенствено је било политички мотивисано са великим степеном национализма и без могућности развојних ефеката. По **више основа наведене јединице могу се дефинисати као периферни рурални простор који карактерише сиромаштво, неразвијеност и социјална искљученост.** Новоформиране руралне јединице боре се са низом проблема као што су: неповољна демографска структура, статичност, неедукованост, традиционализам сеоских заједница и друштвених односа (уз видан отпор према иновацијама и модерним техникама и технологијама), ниска просторна и социјална доступност јавним услугама и службама, недостатак адекватне инфраструктурне опремљености, неразвијено тржиште рада, неразвијена привреда (доминантно учешће екстензивне пољопривредне производње, неразвијеност дрвопрерађивачке дјелатности, неразвијеност индустрије, туризам на ниском нивоу развоја и друго) и многе друге карактеристике. Све наведено су **основни атрибути руралних новоформираних општина које су настале од дијела територије и без ранијег сједишта.** Развој руралних подручја се намеће као дуготрајан задатак, тј. процес, којег треба посматрати као национални развојни интерес у Републици Српској/Босни и Херцеговини.

Потврђена је подхипотеза да проблем локалног просторног развоја лежи у кумулативном и синергијском утицају низа фактора у току 90-их година XX вијека – непланско формирање нових локалних јединица, уз напомену да и дешавања у XXI вијеку нису ишла на руку формирању просторно-функционалне организације на локалном нивоу. Поред тога, задржано је централистичко уређења Републике, без потребе за приближавањем децентралистичком систему односно јачању улоге ЈЛС. Процес децентрализације сам по себи захтијева веће и снажније локалне јединице. Тренутна територијална организација локалних јединица Републике Српске није одржива и нема просперитетну будућност. Односно, нова територијална организација за циљ треба да има оснаживање нових локалних јединица тако што ће повећати њихову способност да пруже квалитетне и правовремене услуге грађанима и да повећа ефикасност управљања ресурсима локалних власти. Ради успостављања рационалнијег система управљања и подстицања развоја и територијалне кохезије, **потребно је прихватити модел мањег броја локалних јединица с развијеном мрежом секундарних центара.**

**Подхипотеза** да постојећа територијална организација Републике Српске на локалном нивоу није успостављена **на принципима локалног економског развоја и доброг управљања** – с посебним акцентом на новоформиране јединице без ранијег сједишта **је потврђена.** Анализиране локалне јединице се више од двије деценије налазе у развојној стагнацији и на маргинама опстанка, с тим да ће Источни Дрвар и Источни Мостар у блиској будућности бити ненасељени. Поред тога, успостављање ефикасне територијалне организације ЈЛС представља предуслов за формирање функционалног регионалног и субрегионалног развоја. У коначној инстанци потребно је постићи сљедеће **предуслове:**

- **Стварање већих локалних јединица** уз оснаживање нових тако што ће се повећати њихова способност да пруже квалитетне и правовремене услуге грађанима и да повећају ефикасност управљања ресурсима локалних власти. Просторно-функционална реформа ће довести до повећања административне, професионалне и техничке ефикасности локалне самоуправе. **Мјесне заједнице одиграле би значајну улогу у развоју оних подручја која би се припојила већим јединицама локалне самоуправе.** Оне би преузеле одлучивање о јавним питањима ужег локалног карактера, а с друге стране, локалне јединице задржавају капацитет да обављају послове ширег значаја за локалну самоуправу.
- **Рјешавање питања новоформираних општина** које већ више од двије деценије нису успјеле да се оснаже како би оствариле минималне услове за опстанком. **Рјешење је у њиховом припајању сусједним већим ЈЛС.**
- **Стварање система локалне самоуправе на принципима добре управе** уз максимизирање ефикасности, ефективности и економичности. Просторно-функционална реформа успоставиће ефикасније управљање на локалном и националном нивоу; ефикасније пружање услуга и наплату пореза и накнада од стране локалних власти; већу способност промовисања и подстицања одрживог локалног економског развоја.
- **Оснаживање локалних власти, мјесних заједница и националне владе.** Просторно-функционална реформа ће успоставити пут ка децентрализацији, односно преносу више функција и надлежности на ЈЛС и додјеливањем више јавних средстава за исте. Локалне самоуправе имаће више могућности за учешће у пројектима међународне сарадње; апсорбујући више средстава од ЕУ и других донатора; и стварању веће преговарачке моћи у односу на централну владу, као и већи простор за међуопштинску сарадњу. **Реформа јавне управе представљаће предуслов за све остале неопходне реформе.**

**Подхипотеза** већина новоформираних јединица, које су настале од дијела територије без ранијег сједишта, не задовољава критеријуме по којима функционишу јединице

локалне самоуправе у континуитету је потврђена. Већина новоформираних јединица које су задржале пријератно сједиште задовољава критеријуме по којима функционишу јединице у континуитету, а неке од њих су по неким параметрима компактније и функционалније од неких тзв. старих. Осам ЈЛС-е које су задржале пријератно сједиште задовољава критеријуме за постојањем: Добој, Зворник, Требиње, Фоча, Угљевик, Кнежево, Шамац и Лопаре. Док са друге стране Трново не задовољава основне критеријуме постојања. Статус општине су добила и групе насеља која би тешко задовољила и најблаже критеријуме за стицање статуса јединице локалне самоуправе. То су општине чије је раније сједиште остало у Федерацији Босне и Херцеговине, од њих осамнаест, дванаест не задовољава основне критеријуме постојања: Берковићи, Доњи Жабар, Источни Дрвар, Источни Мостар, Источни Стари Град, Језеро, Купрес, Крипа на Уни, Ново Горажде, Оштра Лука, Пелагићево и Петровац. У бољем положају су општине Рибник, Вукосавље, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Петрово и Осмаци.

Тамо гдје јединице локалне самоуправе не функционише по принципима економичности, ефикасности и ефективности, тешко се могу пронаћи аргументи за њено постојање. Према томе, реформу локалне самоуправе, а која има за циљ ефикасније функционисање саме државе, треба посматрати у ширем, општем и за њу прихваћеном контексту. Јачина јединица локалне самоуправе не огледа се у броју надлежности, него у томе да ли она има могућност да своје надлежности спроведе у дјело. Уколико ЈЛС није у могућности да спроводи своје надлежности, онда је њено постојање упитно у територијалним оквирима у којима се тренутно налази. Потребно је дефинисати изворне надлежности ЈЛС, на основу тога да ли је ријеч о градовима или општинама. Након дефинисања изворних надлежности, приступа се утврђивању минималног броја становника по јединици и неопходном фискалном и функционалном капацитету. Потврђена је подхипотеза да је успостављање реформе локалне самоуправе потребно започети дефинисањем надлежности локалних јединица, па тек онда територије, броја становника и начина финансирања. Као сидро за дефинисање критеријума узете су надлежности, а као основни и елиминаторни критеријум број становника који уједно условљава и испуњавање осталих критеријума. С таквим функционалним приступом добија се локална управа способна да извршава своје надлежности. Закључује се да је до успостављања нерационалног система локалне самоуправе Републике дошло захваљујући флексибилном законодавном оквиру који није детаљније прописивао критеријуме за стицање статуса општине или града. Управо унутар законских оквира потребно је децидно навести критеријуме по којима се оснивају или укидају поједине општине. Предложено је четрнаест критеријума који су мјерљиви и подијељени у двије групе: елиминаторни обавезујући и елиминаторни са временским периодом испуњавања. Елиминаторни обавезујући критеријуми су: број становника већи од 4.000, заокружена географска средина, административни капацитет, постојање урбаног центра, покривеност властитих расхода властитим приходима, примарна здравствена заштита и основно образовање (деветоразредна основна школа). Предложен је минимум од 4.000 становника који је донесен на основу секторске законске регулативе и неопходношћу да територијална јединица има могућност да путем својих органа самостално врши све дужности и права из своје законске надлежности и представља основни елиминаторни критеријум. Елиминаторни критеријуми са временским периодом испуњавања су: библиотека, пошта, савремени путеви ( $\geq$  савремених коловоза у односу на републички просјек), електро и водоводна дистрибутивна мрежа (покривеност свих домаћинстава), канализациона мрежа и организовани одвоз чврстог отпада. Временски период одгоде треба бити максимално три године.

Политичко дјеловање питање територијалне организације, не смије оставити отвореним јер то води у још већу асиметрију и у арбитрарне политичке одлуке које би могле бити спорне и са уставног аспекта. Према томе, потврђује се **подхипотеза да успостављањем критеријума, који ће бити објективни, поуздани и мјерљиви, створиће се предуслов за ефикасно и ефективно успостављање рационалне територијалне организације на локалном нивоу.** Једини прихватљив специфични критеријум који се може узети у разматрање су природно-географске карактеристике појединих локалних јединица (нпр. Калиновик). Територијалној реформи треба се приступити постепено и плански, уз поштивање свих детаља демократске процедуре, како се у територијаној прекомпозицији земље нико не би нашао повријеђен или оштећен. **Поред тога, територијалну реформу мора да прати функционална и фискална реформа.**

Искуства која су стечена у току реформског процеса у различитим земљама показала су да процес реформе није увијек водио резултатима који су се жељели постићи. Управо из тог разлога систем веома различитих локалних јединица са истим обимом надлежности показао се као проблематичан. **Закључак је да поједине, посебно најмање локалне јединице с веома лимитираним ресурсима, имају потешкоћа већ при задовољавању основних потреба становништва и пружања потребних услуга. Неопходно је обезбиједити исти квалитет услуга на читавој територији једне државе да би грађани могли да остваре своје уставно право на локалну самоуправу и да им се обезбиједи квалитетан свакодневни живот.** На основу тога, није могуће очекивати реализацију изворних надлежности и одсуство арбитрарности у поштовању законских прописа од стране јединица локалне самоуправе које немају капацитете за њихово провођење. **Економичност и квалитет тих услуга може се обезбиједити развијањем међуопштинске сарадње, што уједно указује на потребу за постојањем већих система на појединачним подручјима јавних услуга.** Међуопштинском сарадњом могуће је достићи већи степен квалитета у пружању јавних услуга. **Једно од рјешења ка успостављању територијалне реформе и успостављању рационалније територијалне (ре)организације јединица локалне самоуправе је успостављање међуопштинске сарадње, односно хоризонталне сарадње.** Добровољним повезивањем локалних јединица у процесе међуопштинске сарадње ријешило би се питање проблема величине ЈЛС. Умрежавање путем међуопштинске сарадње може довести до инкорпорирања новоформираних општина Републике у састав нових општина, а што би утицало и на развој ових подручја. **Стратешко планирање развоја локалне самоуправе је од посебног интереса за друштво у цјелини.** Овакав начин планирања омогућава избјегавање ризика стихијског дјеловања, помаже бољем искориштавању расположивих ресурса и осигурава достизање вишег нивоа стандарда и благостања људи те праведнију социјалну слику друштва. Из тог разлога, стратешко планирање је незамјењив фактор управљања развојем у модерним земљама и обавеза одговорних власти на свим нивоима. Унутар стратегија развоја потребно је уврстити и активности које се тичу међуопштинске сарадње и удруживања двије или више локалних јединица у циљу реализације пројеката из различитих области у складу са заједничким интересима и потребама.

Уважавајући искуства и праксе замаља ЕУ потребно је увођење **вишестепеном управљања (multi-level governance)** у Републици Српској. Овај вид управљања утиче на свеопшти развој, односно у обезбјеђивању различитих јавних услуга партиципира више нивоа организовања, од локалног, преко регионалне самоуправе и федералних јединица па до националног нивоа те саме Европске уније. Према томе ствара се једно сасвим ново окружење за ЈЛС које треба да се, у одређеној мјери, прилагоде новим околностима, при чему се отварају и бројне могућности (повлачење средства из фондова ЕУ, учешће у разним заједничким пројектима, преклапање надлежности међу разним нивоима, сарадња са ЈЛС других земаља, утицај на одлуке одређених тијела ЕУ итд.). Овакав облик вертикалне димензије европског јавног



управљања и интегрисања свих нивоа јавних власти у смислу развоја и бриге за пружање јавних услуга грађанима, све више добија на значају.

Европска комисија сматра да је реформа јавне управе један од **три темељна циља**, заједно с управљањем **економским пословима и владавином права** који су међусобно повезани, јер уколико је реформа јавне управе ефикасна, онда ће допринијети економском расту и бољој пословној клими. Систем јавне управе у земљи није предмет ЕУ *acquis-a*, међутим, побољшања у управи представљају један од кључних фактора за успјешан процес европских интеграција гдје јавна управа треба да функционише у складу са принципима професионалности, одговорности, политичке неутралности, ефикасности и ефективности, како би земља могла преузети обавезе чланства. Локална самоуправа у Републици Српској не функционише на принципима **ефикасности, ефективности и економичности** те је из тог разлога потребно спровести њену реформу. **Реформа јавне управе** је дугорочан процес који има за циљ успостављање јавне управе која је ефикаснија у односу на трошкове, која ће боље опслуживати грађане за мање новца и функционисати према транспарентним и усклађеним процедурама. **Република Српска треба да реформске стратегије започне са „меким“ приступом одоздо према горе („soft” bottom-up) и затим да приступи „тврдом“ приступу од врха према доље (“hard” top-down), као и у примјеру Данске, Финске, Норвешке, Грчке, Литваније и других, уз примјену јасне методе корак-по-корак. Предност овакве врсте реформе је што се локалним властима и становништву даје прилика да се прилагоде политици реформе.** Реформа треба да обухвати три кључна елемента, која су међусобно повезана и неизоставна: **функционалну децентрализацију**, односно пренос овлаштења и надлежности са централне на локални ниво власти, **фискалну децентрализацију**, односно пренос одговарајућих средстава за финансирање јавних овлаштења на јединице локалне самоуправе и **територијалну (ре)организацију**, односно проналажење оптималног територијалног модела организације јавних служби.

## РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА

1. Administrative and territorial reform, Technical Criteria for the new administrative and territorial division. (2014). The Republic of Albania: UNDP
2. Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH (2005). Banja Luka: EDA Banja Luka, Fond otvoreno društvo BiH, SDC / Intercooperation
3. Anderson, W. (1945). The Units of Government in United States. Chicago.
4. Angelov, G. (2008). Treći talas reforme lokalne samouprave - Lokalna samouprava u Makedoniji. U Modeli organizovanja lokalne samouprave. Beograd: PALGO.
5. Avlijaš, S., Knežević, I. (2010). Modeli međuopštinske saradnje u EU i mogući podsticaji za razvoj u Srbiji. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
6. Ацић, С. (2000). Комерцијализација, приватизација и политика модернизације предузећа у комуналној делатности, у раду: Власничка трансформација предузећа и банака: Југословенска и међународна искуства и перспективе, Београд: Научно друштво економиста Југославије.
7. Bache, I., Flinders, M. (2004). Themes and Issues in Multi-Level Governance. ResearchGate. DOI: 10.1093/0199259259.003.0001.
8. Bache, I., Flinders, M. (ur.). (2005). Multi-level Governance. New York: Oxford University Press.
9. Balás, G., Hegedüs, J. (2001). Local Self-Government and Decentralization in Hungary. In: Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 37–74
10. Baldersheim, H. (2014). Reflections on 25 years of local government reforms in Europe, In Monsen, L., K. & Otterlei, J. B. (ed.), Valg, velferd og lokaldemokrati: Festskrift til Per Arnt Pettersen. Akademika forlag. ISBN 978-82-321-0375-1. kapittel 2., 17 - 34.
11. Bojović, J. (2010). Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji - priručnik za praktičare. Beograd: Urban institut iz Vašingtona (The Urban Institute, Washington DC, USA)
12. Boyne, G., Glenville, J., Michael, P. (1999), Human Resource Management in the Public and Private sectors: An Empirical Comparison, Public Administration, 77(2): 407-420.
13. Vasiljević, D., (2012). Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji, Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije. Beograd: PALGO centar.
14. Verhoest, K., Peters, G.B., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organizational autonomy: a conceptual review. Public administration and development, 24, 101-118.
15. Virant, G. (2015). Uloga i organiziranje funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u savremenoj javnoj upravi, u Virant, G. Rabrenović, A., Vlajković, V. et al (2015). Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: T&T concept d.o.o.
16. Vlada Crne Gore (2011). Strategija razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2011-2015 godine sa Akcionim planom sprovođenja za 2011-2013. godinu. Podgorica: Ministarstvo unutrašnjih poslova.
17. Влада Републике Српске (2010). Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015. Бања Лука.
18. Влада Републике Српске (2015). Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020. Бања Лука
19. Влада Републике Српске (2017). Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017–2021. године. Бања Лука.
20. Влада Републике Српске. (2009). Стратешки план руралног развоја Републике Српске од 2009 до 2015. Бања Лука.
21. Влада Републике Српске. (2010). Стратегија развоја енергетике Републике Српске до 2030. године. Бања Лука.
22. Влада Републике Српске. (2011). Стратегија развоја шумарства од 2011-2021. Бања Лука.
23. Влада Републике Српске. (2012). Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске до 2024. године. Бијељина: Завод за водопривреду.

24. Влада Републике Српске. (2013). Стратегија развоја спорта у Републици Српској за период 2012–2016. Бања Лука.
25. Влада Републике Српске. (2020). Одлуку о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2019. годину. Бања Лука.
26. Влада Републике Српске. (2017). Стратегија развоја културе Републике Српске 2017–2022. Бања Лука.
27. Влада Републике Српске (2011). Стратегија заштите природе Републике Српске. Бања Лука: Влада Републике Српске.
28. Влада Републике Српске. (2017). Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године. Бања Лука.
29. Vlada Republie Srpske. (2008). Strategije primarne zdravstvene zaštite u Republici Srpskoj. Banja Luka: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite.
30. Vlaj, S. (2006). Lokalna samouprava, teorija in praksa, Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
31. Влатковић, М. (2008). Право локалне самоуправе. Бања Лука: Бесједа, ВЛС.
32. Врањеш, Н., Лешчен, И. (2013). Локална самоуправа у РС у времену транзиције. Политеиа. 5, 261-270. Бања Лука. DOI 10.7251/POL1305261V
33. Vujošević, M., Petrovar, K. (2010). Evropski planski diskurs i obnavljanje evropskog prostornog planiranja održivog razvoja: nekoliko pouka za jednu zemlju u tranziciji (Srbiju). Sociologija i prostor, 187 (2):173-195. UDK 504.03:711(497.11).
34. Вујошевић, М., Зековић, С., Маричић, Т. (2014). Нови европски регионализам и регионално управљање у Србији“. Књига 2. Регионално планирање и управљање у Србији и нови институционални дизајн. Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије.
35. Vukočić, J. (2014). Identitet i država – Etnički konflikti i unutrašnji (ne)legitimitet Bosne i Hercegovine. Srbija i Region. UDC: 323.1(497.15):316.48317.723:321.7
36. Вукмировић, М. (2013). Значај и улога мреже пешачких простора у генерисању компетитивног идентитета града. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду. Архитектонски факултет.
37. Вучетић, Д. (2016). Реформа локалне самоуправе у континенталним управним системима - Тенденције и добре праксе. Београд: Локална самоуправа за будућност – реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана.
38. Вучетић, Д. (2012). Децентрализација у континенталним правним системима. Докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет.
39. Gajić, A., Krnić, N. (2015). Noviji pristup u istraživanju urbanih i ruralnih područja u Srbiji. u: Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine - Zbornik radova, Beograd: Geografski fakultet. 129-135.
40. Gavrilović, A. (1998). Uloga lokalne samouprave u ostvarivanju sistema društvene brige o deci. BIBLID 0038-982X(2000), 79-92. UDK 314.15:35.07(497.11)
41. Godwin, M. L., Foreman, D. S. (2014). Local politics and mayoral elections in 21st century America: The keys to City Hall (Routledge Research in Urban Politics and Policy), Routledge 1st edition, ISBN-13:978-1138821316.
42. Голић, Д. (2013). Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова. Докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу. Правни факултет.
43. Golić, D. (2014). Међуопштинске заједнице као полурегионалне (kvazi)vlasti. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu. 66. 275-292
44. Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007, 2007.
45. Grujić – Kalkan, M. (2012). Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj. Naučni časopis za ekonomiju. 04/12. UDK 336.748.12:338.22(497.6 RS).
46. Dalingwater, L. (2015). Civil Service Reform and the Legacy of Thatcherism Observatoire de la société britannique, 17, pp. 61-78.

47. Davoudi, S. (2003) Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda? *European Planning Studies*, 11(8). Taylor&Francis Online <http://dx.doi.org/10.1080/0965431032000146169>
48. Davoudi, S. Evans N. Governa F. Santangelo M. (2008). Territorial Governance in the Making, Approaches, Metodologies, Practices, paper draws on the literature review undertaken by the authors as part of the ESPON 2.3.2 research project (Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, Final Report, European Spatial Planning Observation Network).
49. de Ružmon, D. (1989). *Budućnost je naša stvar*, Beograd: NIRO Književne novine.
50. Dedić, S. (1998). *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo.
51. Demuzere, S., Verhoest, K., Bouckaert, G. (2008). *Quality management techniques in public sector organizations: the role of managerial autonomy and organizational culture*. Amsterdam.
52. Димитријевић, П. (1961). *Јавна управа*. Ниш.
53. Димитријевић, П., Блажић, Ђ. (2008). *Управно право Црне Горе*. Подгорица.
54. Димитријевић, П., Вучетић, Д., (2011). *Систем локалне самоуправе – норма и процес*. Ниш: Центар за публикације, Правни факултет Универзитета у Нишу.
55. Димитријевић, П., Јовичић, Б. (2005). *Коментар Закона о локалној самоуправи Републике Српске*. Брчко : Савез општина и градова Републике Српске.
56. Дмичић, М. (2008). *Модернизација, професионализам и усавршавање локалне самоуправе у систему уставних промена у БиХ*. Модерна управа. Бања Лука: Агенција за државну управу Републике Српске.
57. Drucker, P. (2014). *The Age of Social Transformation*. The Atlantic Mnthly.
58. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., (2004). *Ка новој улози просторног планирања*, Гласник Српског географског друштва, 84 (2): 83-98.
59. Ђорђевић, С. (2007). *Статут, надлежности и политичка организација градова*, у раду: *У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе*, уредници: Миленковић, Д., Дамјановић, Д. Београд: ПАЛГО Центар.
60. Ђорђевић, С. (2008). *Власти у акцији – свет јавних услуга*. Београд: Факултет политичких наука.
61. Ђорђевић, С. (2012). *Савремене урбане студије*. Београд: Чигоја.
62. Ђорђевић, С. (2009). *Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства*, у раду: *Београд-демократска метропола*, уредници: Павловић, В., Орловић, С., Београд: Факултет политичких наука и Центар за демократију.
63. Ђорђевић, С. (2012). *Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji*. *Anali hrvatskog politološkog društva*. Vol.8 No.1. 179-202.
64. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Vogumil, J. (2019). *Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation*. *Local Government Studies*, VOL. 45, No. 1, 1–23, <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>.
65. Економски институт а.д. Бања Лука. (2007). *Информација о условима, могућностима и потреби промене територијалне организације јединица локалне самоуправе у Републици Српској*. Бања Лука.
66. Economic Commission for Europe. (2008). *Spatial planning – Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*. United Nation, New York and Geneva: UNECE, Available at: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning.e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf)
67. ESPON (2006). *ESPON Project 2.3.2 Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level-Final Report*. Leipzig
68. ESPON (2007). *Territorial Agenda of the European Union 2007 – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Leipzig
69. ESPON (2014). *Territorial Monitoring Report 2014 - Progress towards the Territorial Agenda of the European Union 2020*. Luxembourg.

70. European Commission. (2007). Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts. Office for Official Publications of the European Communities.
71. European Commission (2016). Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds. Final Report. Brussels: Directorate-General Regional and Urban Policy.
72. Европска комисија. (2010). ЕВРОПА 2020. Европска стратегија за паметан, одржив и укључив раст. Брухеллес.
73. Живак, Н. (2015). Регионализација као детерминанта просторног развоја Републике Српске. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду, Географски факултет.
74. Zapysnyu, D., (2016). Decentralisation and local self-government development as key issues of public administration reform in Ukraine: current state and new objectives to be attended *Baltic Journal of Economic Studies* Vol. 2, No. 3, pp. 68 -79. DOI: 10.30525/2256-742/2016-2-3-69-76
75. Злокапа, З., (2007). Коцка до коцке – Добро је добро градити - Модели организације локалне самоуправе. Бања Лука: ЕДА.
76. Игић, В. (2014). Примена мултиваријационе анализе у формирању композитног индекса развијености округа у Србији. Докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу. Економски факултет.
77. Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development. (2011). Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Gödöllő, Hungary.
78. Институт за грађевинарство „ИГ“ (2013). Просторни план општине Берковићи 2009–2030. год. Бања Лука.
79. Институт за грађевинарство „ИГ“ (2016). Просторни план општине Оштра Лука до 2035. год. Бања Лука.
80. Институт за грађевинарство „ИГ“ (2016). Просторни план општине Петровац до 2012–2032 год. Бања Лука.
81. Институт за грађевинарство „ИГ“ (2016). Просторни план општине Рибник до 2035. год. Бања Лука.
82. Институт за грађевинарство „ИГ“. (2013). Просторни план општине Источни Дрвар 2012 до 2032. Бања Лука
83. Институт за грађевинарство „ИГ“. (2014). Просторни план општине Пелагићево 2012 до 2032. Бања Лука.
84. Ivanišević, S. (2007). Teritorijalna osnova lokalne samouprave - opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, *Hrvatska javna uprava*, 1(7), 61-116.
85. Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava*, 9 (3), 669–722.
86. James, E.J. (1972). *All Possible World. A History of Geographical Ideas*. Wiley.
87. James, O. (2003). The executive agency revolution in Whitehall: public interest versus bureaus shaping perspectives. Palgrave: McMillan.
88. Јакшић, Д., Јовичић, Д. et al. (2013). Студија оправданости оснивања (обнављања) општине Станари. Независни универзитет Бања Лука, Бања Лука
89. Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекановић, М. и др. (2010). Основе политике регионалног организовања у Републици Српској. Бања Лука: Економски институт.
90. Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М. и др. (2006). Регионализација у Републици Српској - Моделски приступ. Бања Лука: Економски Институт а.д. Бања Лука.
91. Јовановић, Љ. (2009). Туристичко уређење Старе планине. Докторска дисертација. Универзитет у Новом Саду. Мриродно-математички факултет.
92. Јоцић, С. (2015). Локална јавна добра и њихово финансирање. Магистарски рад. Ниш: Универзитет у Нишу. Правни факултет.
93. Кавран, Д., Вукашиновић, З. (2004). Европски управни простор и реформа јавне управе. НБП. IX (2-3), 9-34. УДК 351.07 (4-672 EU).

94. Kaučić, I., Grad, F. (2000) Ustavna Ureditev Slovenije / Ustavo uređenje Slovenije. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
95. Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. In D. Judge, G. Stoker, H. Wolman: Theories of urban politics. London.
96. Kelzen, H. (1998). Opšta teorija prava i države, (превели са енглеског Др Радомир Д. Лукић и Милорад Б. Симић), Београд: Правни факултет.
97. Keersmaecker, S. (2013) Fostering quality of Public Administration with ESF support 2014–2020; EUPAN, radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima, Vilnius.
98. Kettl, D. (2005). The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington: The Brookings Institute.
99. Комитет за локалну и регионалну демократију Савјета Европ (CDLR) (2008). Међуопштинска сарадња: Приручник Европског Комитета за локалну и регионалну демократију. CDLR.
100. Комшић, Ј. (2007). Принципи европског регионализма, Нови Сад: Асоцијација мултиетничких градова Европе.
101. Конгрес локалних и регионалних власти Вјећа Европе (2017). Европска повеља о локалној самоуправи. SPDP, Council of Europe.
102. Koontz, H., O'Donel, C. (1972). Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions, 5th ed, McGraw, New York.
103. Корјачић-Škrlec, N. (2008). Decentralizacija – između struke i politike – локална самоуправа у Хрватској. Добро је добро сарађивати, рука ручи - искуства у развоју локалне самоуправе. Банја Лука: EDA.
104. Копрић, I. (2010). Карактеристике система локалне самоуправе у Хрватској. Хрватска јавна управа, 2, 371–386.
105. Копрић, I. (2014). Regionalizacija Hrvatske između razuma i emocija. U: Aktualnosti regionalne i lokalne самоуправе. Novalja-Split-Zagreb: Правни факултет у Сплиту и Град Novalja.
106. Копрић, I. (2015). Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije sistema локалне самоуправе: искуства, могућности и ограничења. у Suradnja i razvoj u локалној и регионалној самоуправи, ur. Копрић, I., Škarica, M., Milošević, B. Zagreb: Institut za javnu upravu. str. 3-22.
107. Копрић, I., (ur.) (2018). Europeizacija hrvatske локалне самоуправе: два desetljeća primjene standarda Европске повеље о локалној самоуправи. Zagreb: Institut za javnu upravu.
108. Копрић, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić-Novak, G. (2014). Upravna znanost – јавна управа у савременом европском контексту. Zagreb: Правни факултет.
109. Кристић, С. (2006). Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији. Београд: PALGO центар, Стална конференција градова и општина.
110. Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2019). Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. 2nd Ed. Cheltenham: Edward Elgar.
111. Кунић, П. (2009). Модел контрола и заштита локалне самоуправе у Републици Српској. Бања Лука: Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци. стр. 95-110.
112. Lane, J. E. (2012). Državno upravljanje - Razmatranje modela јавне управе i јавног upravljanja, Београд: JP Službeni glasnik i Megatrend univerzitet.
113. Larsen, O. H. (2002). Directly Elected Mayors. U: Janice Caulfield, Helge O.Larsen (eds.) Local Government at the Millenium. Opladen: Leske, Budrich.
114. Ливаја, З. (2016). Утицај претприступних фондова Европске уније на подизању демократских и развојних потенцијала локалних власти и заједница у Србији. Докторска дисертација. Универзитет у Београду. Факултет политичких наука.
115. Лилић, С. (2012). Управно право и управно процесно право. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
116. Логарушић, Д. (2016). Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу. Докторска дисертација. Универзитет у Крагујевцу. Правни факултет.
117. Lowery, L., (2001). Developing a Successful E-Government Strategy, Department of Telecommunications & Information Services City/County of San Francisco, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan000343.pdf>.

118. Лукић, Р. (1982). Одредница локална самоуправа у раду: Социолошки речник, Савремена администрација, Београд.
119. Lukić, M. (2019). Uloga budžeta u finansiranju lokalne samouprave. *Vojno delo*. 71(2). 265-277
120. Лукић Б, Шећеров В. (2017). Планирање на локалним нивоу – организација, управљање, развој. Београд: Географски факултет.
121. Мајић, А., Маринковић, Д. (2016). Показатељи размјештаја становништва Републике Српске. Демографија, XIII. Универзитет у Београду. Географски факултет. 49-66.
122. Мандић, М. (2012). Поимање и карактеристике руралности и урбаности у Босни и Херцеговини, Гласник/ Хералд, Географско друштво Републике Српске, св.16, Бања Лука, 75–90. DOI 10.7251/HRLD1316075M.
123. Мандић, М. (2018). Насеобински процеси у контексту геопростора Републике Српске. Демографски процеси и српски национални интереси, Зборник радова. Матица Српска. Друштво чланова Матире Српске у Републици Српској. doi:10.7251/ZMS 1801173M.
124. Маринковић, Д. (2014). Демографске детерминанте популационе политике Републике Српске. Бања Лука: Универзитет у Бањој Луци, Природно-математички факултет.
125. Маринковић, Д., Мајић, А. (2015). Просторна дистрибуција становништва Републике Српске према резултатима пописа становништва 2013. године. Зборник са 4. српског конгреса географа – достигнућа, актуелности и изазови географске науке и праксе. Београд: Универзитет у Београду – Географски факултет, СГД.
126. Маринковић, Р., (1998). Локална самоуправа – Старе и нове недоумице. Београд: Институт за политичке студије.
127. Марчећ, Г. (2006). Управљање људским потенцијалима у јавној управи. нови Закон о државним службеницима. *Hrvatska Javna Uprava*, god. 6. (2006.), br. 2., str. 83.-119.
128. Milidragović, D. (1990). Saradnja i udruživanje opština, *Službeni list SRBIH*, Sarajevo.
129. Миловановић Д., (1994). Правно устројство локалне самоуправе, Правни факултет у Београду. Београд.
130. Милосављевић, Б. (2005, 2009). Систем локалне самоуправе у Србији, Стална конференција градова и општина, Београд.
131. Министарство привреде Републике Србије, Економски институт а.д. Бања Лука (2015). Програм развоја Подриња. Београд: Сектор за регионални развој и стратешке анализе привреде, Економски институт Бања Лука.
132. Министарство за породицу, омладину и спорт (2008). Провођење истраживања и израда стратегије за развој породице у Републици Српској. Бања Лука: Влада Републике Српске
133. Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске (2019). Нацрт - Републички план управљања отпадом у Републици Српској. Бања Лука: Влада Републике Српске.
134. Mirić, O. (2009). Regionalna politika Evropske unije – kao motor ekonomskog razvoja. *Loznica: Evropski pokret u Srbiji*.
135. McCormick, J. (2008) *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. UK: Palgrave, MacMillan.
136. Mormont, M. (1990). Who is rural? Or, how to be rural: towards a sociology of the rural, in Marsden, T., Lowe, P. and Whatmore, S. (eds), *Rural Restructuring: Global Processes and Their Responses*, London: Avebury.
137. Mouritzen, P. E. (1989). City Size and Citizens Satisfaction - Two Competing Theories Revisited, *European Journal of Political Research*, Vol. 17, pp. 661–688.
138. Мудринић, Љ. (2016). Регионална и развојна политика Босне и Херцеговине. Докторска дисертација. Београд: Универзитет „Дон Незбит“. Правни факултет.
139. Мујак, М. (2010). Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i njena primjena u Bosni i Hercegovini. *Evropsko zakonodavstvo*. IX (33-34), 275-282. UDK:342.25(497.15+4).
140. Müller, B. (2001) *Urban networks and polycentric spatial development in Europe - the case of Germany*. In: EUREG 9.



141. National Civic League. (2003). *Model City Charter: Defining Good Government in a New Millennium* (8th Ed.). Denver, Colorado, USA: National Civic League Press.
142. Николић, Н. (2016). *Управљање људским ресурсима у заштити животне средине*. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду. Факултет Организационих наука.
143. Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government – A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Edgar.
144. OECD (2012). *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*. SIGMA Papers, No. 46, OECD Publishing.
145. OECD (2007). *Towards Better Measurement of Government*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing. doi:10.1787/301575636734.
146. Office of Local Government (2015). *Local Government Reform, Merger impacts and analysis*. Sydney: NSW local government sector.
147. Општина Берковићи (2016). *Стратегија развоја општине Берковићи 2016 – 2025*. Берковићи
148. Општина Источни Стари Град (2017). *Стратегија развоја општине Источни Стари Град 2017–2020*. Источни Стари Град.
149. Општина Оштра Лука (2020). *Упутство о буџетским корисницима за припрему буџета општине Оштра Лука за 2020. године*. Оштра Лука.
150. Општина Источна Илица. (2011). *Општина Источна Илица локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018*. Источна Илица.
151. Општина Источно Ново Сарајево. (2011). *Општина Источно Ново Сарајево локални програм заштите животне средине ЛЕАП 2012–2018*. Источно Ново Сарајево
152. Општина Крупа на Уни. (2011). *Стратегија развоја општине Крупа на Уни од 2011–2016*. Крупа на Уни.
153. Општина Ново Горажде (2012). *Стратегија одрживог развоја општине Новог Горажда 2012–2017*. Ново Горажде.
154. Општина Пелагићево (2011). *Стратегија развоја општине Пелагићево 2010–2016*. Пелагићево.
155. *Стратегија развоја општине Трново 2011–2020*. (2011). Трново: Развојни тим Општине, ЕДА.
156. Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shaffner, K., Mozur, M. (2006). *Joining forces and resources for sustainable development cooperation among municipalities: A guide for Practitioners*. Bratislava, UNDP: Bratislava Regional Centre.
157. Oyediran, O. (1979). *Nigerian government and politics under military rule: 1966-1979*, London: Macmillan Press Ltd.
158. Pavić, Ž. (2010). *Veličina lokalnih jedinica: europske tendencije i hrvatske nedoumice*. *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 81–131.
159. Pejanović, M. (2008). *Bauk konsenzusa u parlamentarnoj demokratiji Bosne i Hercegovine*. Ljubljana: IFIMES: International Institute for Middle East and Balkan Studies.
160. Perko-Šeparović, I.; J. Hrženjak. (1982). *Organizacija teritorija i samoupravljanje – faktori i razvoj administrativno-teritorijalne podjele u Jugoslaviji*. Zagreb: Informator.
161. Perko-Šeparović, I. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Zagreb: Tehnička knjiga.
162. Petovar, K. (2008). *Teorijski i metodološki pristup za koncepciju socijalnog razvoja Zlatiborskog regiona*, M. Vujošević, K. Petovar (ur.). *Novi teorijski i metodološki pristupi u izradi Strategije održivog regionalnog razvoja – Primer Zlatiborskog regiona*, Beograd: IAUS.
163. Petrović, M. (2012). *Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji*. *Sociologija*, 54(1), 88-104.
164. Petrović, M. (2014). *Potencijali i prepreke lokalnog razvoja - Percepcija građana dva grada u Srbiji*. *Izvorni znanstveni rad*. UDK:316.654 (497.1) : 332.1316.334.56(497.1) : 316.473

165. Pevcin, P. (2018). The analysis of the implementation of municipal cooperation and merger strategies: Case study for Slovenia. *Economics and Culture*. 15(1). DOI: 10.2478/jec-2018-0002
166. Платон. (1970). *Закони*. Са старогрчког превео Албин Вилхар Београд: Филозофска библиотека, Култура.
167. Ploštajner, Z. (2003). *Economic Development as a Local Agenda*. U: *Economic Development on the Local and Regional Level*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
168. Попов, Т., (2017). Утицај савремених климатских колебања и потенцијалних промјена климе на фитогеографска обиљежја Републике Српске. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду. Географски факултет
169. Поповић, Г. (2006). *Европска унија - регионална политика*. Београд: Ars libri, Бања Лука: Бесједа.
170. Поповић, Д. (2015). *Инструменти за подстицај функционалног повезивања општина Републике Српске*. Докторска дисертација. Источно Сарајево: Универзитет у Источном Сарајеву. Филозофски факултет Пале.
171. Popović, D. (2015). Spatial characteristics of the Podrinje Region. *Bulletin of the Serbian Geographical Society*. Tome XCV - No 3. DOI : 10.2298/GSGD1503017P
172. Поповић, Д., Бомештар, Н. (2015). Просторно-економска оцјена стања територијалне организације Републике Српске. Зборник радова Географског института „Јован Цвијић“, САНУ, 65(3): 357-372.
173. Поповић, С. (1984). *Регионализација у свету и код нас: правни аспект*. Београд: Републички завод за јавну управу.
174. Предић Т., Никић-Наут П., Лукић Р., Марковић М., Цвијановић Т., Радановић Д., Тошић Р., Бурлица Ч. (2009). *Основа заштите, кориштења и уређења пољопривредног земљишта Републике Српске као компонента процеса планирања кориштења земљишт*. Бања Лука: Министарство пољопривреде шумарства и водопривреде РС.
175. Пројект а.д. (2013). *Просторни план општине Петрово 2010–2021. године*. Бања Лука.
176. Пројект а.д., Институт за грађевинарство „ИГ“ д.о.о (2014). *Просторни план Града Бања Лука*. Бања Лука: Пројект а.д., Институт за грађевинарство „ИГ“ д.о.о.
177. Pusić, E. (1963). *Komuna i općina*. Zagreb.
178. Pusić, E. (1985). *Upravni sistem I*, Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
179. Pusić, E. (1989). *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
180. Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi*, 4. Izdanje. Zagreb: Narodne novine.
181. Радичић, Д. (2016). *Финансирање субцентралних власти у Републици Србији*. Докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу. Економски факултет.
182. Радосављевић, З. (2016). *Институт одобрења плана у Србији: Примена и перспектива развоја*. Докторска дисертација, Београд: Универзитет у Београду, Географски факултет.
183. Regionalism (1998). *The Progress of Regionalism in Europe*. Synoptic Tables, 2nd edition, Linz, Assembly of European Regions, 3–4 December.
184. Републички завод за геолошка истраживања РС "Геозавод". (2011). *Минералне сировине Републике Српске*. Зворник: Министарство индустрије, енергетике и рударства.
185. Robbins, S.P., Coulter, M. (2009). *Management 10th ed.*, New Jersey: Pearson Education, Inc., Upper Saddle River.
186. Росић, Б. (2014). *Регионални аспект привредног развоја Србије – Искуства и Перспективе*. Крагујевац: Универзитет у Крагујевцу. Економски факултет.
187. *Сврсисходност трошења буџетских средстава јединица локалне самоуправе*. (2016). Београд: Влада Републике Србије, Савет за борбу против корупције.
188. Станчетић, В. (2012). *Реформа управљања у савременој држави*. Београд: Службени гласник.
189. SIGMA (1999). *Evropski principi za državnu upravu*. SIGMA radovi: br. 27. France: OSCD

190. Simović, V. (1966). Komunalni sistem i komunalna politika. Beograd.
191. Стојановић, Б. (2003). Ратмјештај и густина становништва као основа регионализације. Демографске особине регионализације Србије (друго издање). Географског института „Јован Цвијић“, САНУ, 54,( 2) 73-115.
192. Stojkov, B. (2007). Status grada, decentralizacija i policentričnost Srbije. Zbornika radova “U susret novom statusu gradova u Srbiji - realnost i potrebe”. Beograd: PALGO.
193. Stoner, J. A. F., Freeman, E. R., Gilbert, D. R., (1997). Menadžment. Beograd: (Prevod sa engleskog), Žel-nid.
194. Стратегија локалног одрживог развоја општине Доњи Жабар за период 2010–2020 година. („Службени гласник општине Доњи Жабар“, број 7/2010).
195. Swianiewicz, P. (2010). Territorial consolidation reforms in Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Open Society Institute.
196. Swianiewicz, P. (2015). Territorial consolidation reforms – European experiences of 21st century. Socio economic geography; Teachnig & Education in Geography. DOI: <http://dx.doi.org/10.18509/GBP.2015.48>.
197. Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe.
198. Тошић, Д. (2012). Принципи регионализације, Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
199. Тошић, Д., Невенић, М. (2007). Нодална регија инструмент просторно-функционалне организације Србије. Гласник Географског института САНУ „Јован Цвијић”, бр. 57.
200. Tondl, G. (2004). EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns. Wien.
201. Торић, М., Прерадовић, Лј, et al. (2013). Upravljanje otpadom u Republici Srpskoj: Analiza postojećeg stanja sa posebnim osvrtom na komunalna preduzeća. Banja Luka: Међународно удружење научних радника - AIS; Грач: Institut za geografiju i regionalno istraživanje Karl Frances.
202. Toskić, A., Njegaš, D. (2015). Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske. Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske, ur. Barbić, J. Zagreb: HAZU.
203. The European Committee on Local and Regional Democracy. (2007). Detailed comparative study of municipal competences. Strasbourg: Council of Europe.
204. The European Committee on Local and Regional Democracy. (2002). Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities at different levels. Strasbourg: Council of Europe.
205. UNDP, et al. (2009). Међуопштинска сарадња: Vodič za korisnike. Crna Gora.
206. Урбанистички завод Републике Српске. (2014). Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, Бања Лука.
207. УРБИС Центар д.о.о. (2008). Просторни план града Источно Сарајево до 2015. године. Бања Лука.
208. УРБИС Центар д.о.о. (2014). Просторни план општине Источни Мостар 2011–2031. године. Бања Лука.
209. УРБИС Центар д.о.о. (2014). Просторни план општине Ново Горажде 2008 до 2018. Бања Лука.
210. УРБИС Центар д.о.о. (2016). Просторни план општине Вукоставље 2013–2030. године. Бања Лука.
211. Fröjd, A. (1970). Municipal Self-Government and Regional Development in Sweden. Revue internationale des sciences administratives, Vol. XXXVI, No. 3.
212. Hansen, J. B. (2007). What price municipal amalgamations? Paper was presented at the annual conference of the Nordic local government researchers in Gothenburg. Sweden.
213. Habermas, J. (1987). The Philosophical Discourse of Modernity, Twelve Lectures. Cambridge, MA: MIT Press.
214. Hague, R., Harrop, M. (2007). Comparative Government and Politics. UK: Palgrave MacMillan.

215. Hlepas, N. (2016). Is It the Twilight of Decentralization? Testing the Limits of Functional Reforms in the Era of Austerity. *International Review of Administrative Sciences*. 82 (29). 273–290. doi:10.1177/0020852315581994.
216. Hood, C. (1998). *The art of the state: culture, rhetoric and public management*. New York: University Press.
217. Hulst, R., Van Montfort, A. (eds.) (2007). *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
218. Huskić, J. (2017). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. *Pravni vjesnik*. 33(1).
219. Camagni, R. (2005). The rationale for territorial cohesion and the place of Territorial Development Policies in the European Model of Society. u: *International Seminar Territorial Cohesion and the European Model of Society*, 11-13. July, Vienna: Lincoln Institute of Land
220. Цвијовић, М., (2013). Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
221. CEMAT (1983). *European Regional/Spatial Planning Charter*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804c87cb>.
222. CEMAT (2000). *Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta*, Hanover. Dostupan na: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Serbe.pdf>.
223. CEMAT (2006). *Bridges over Europe*, 14th European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, 26-27 October, Lisbon, Portugal.
224. CEMAT/CoE, (2007). *Spatial development glossary*, European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT). <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/Glossary-CEMAT/Glossary-French.pdf>
225. Commission of the European Communities (2007). *Report from the commission to the European Parliament and the Council, (on implementation of the NUTS Regulation - Regulation (EC) No 1059/2003)*. Brussel.
226. Commission of the European Communities. (2001). *European Governance – a White Paper*, COM (2001) 428. Brussels: Commission of the European Communities.
227. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. *Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report*. (2014). Brussels: European Commission.
228. Cooke, P. (1983). *Theories of Planning and Spatial development*. London: Hutchinson.
229. Council of Europe (2015a). *Best Practice in local government*. In cooperation with CoE experts Jackson, J., Trutkowski, C. and Mururajani, I. Strasbourg: Council of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform.
230. Council of Europe (2015). *Mapping the obstacles to inter – municipal cooperation in Eastern partnership countries*. Strasbourg.
231. Council of Europe, CDLR. (2003). *10.2 Steering Committee on Local and Regional Democracy, 30th meeting. Final Activity Report*. Strasbourg.
232. Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg: Council of Europe.
233. Шећеров, В. (2007). Могућности унапређења стратешког планирања градова и њихових региона у Републици Србији. Докторска дисертација. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду,
234. Шећеров, В. (2012). *Стратешко планирање града*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
235. Шпадијер, Б. (1993). *Локална самоуправа*. Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд.
236. Wraith, R.E. (1964). *Local administration in West Africa*, London: Allen and Urwin.

## СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ

1. Анкета о радној снази. Статистички билтен (2013). Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
2. Завод за статистику Републике Босне и Херцеговине. (1993). Коначни резултати за републику и по општинама, Попис становништва, домаћинства, станова и пољопривредних газдинстава 1991, Статистички билтен 233, Сарајево.
3. Званични статистички website Шведске, <http://www.government.se/government-policy/municipalities-and-county-councils/>; [http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/#\\_Keyfigures](http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/#_Keyfigures);
4. Лакоћа пословања 2017, Bosna i Hercegovina. (2017). Sarajevo: Federalni zavod za programiranje razvoja.
5. Macedonia in figures, State Statistical Office of the Republic of Macedonia. Skopje. 2017. [http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakBrojki2017\\_en.pdf](http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakBrojki2017_en.pdf).
6. Ово је Република Српска 2015. (2015). Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
7. Rezultati popisa stanovništva, домаћинства и станова у Федерацији Босне и Херцеговине у 2013. (2016). Sarajevo: Federalni zavod za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine.
8. Регионите во Република Македонија, 2017. <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/RegioniteVoRM2017.pdf>.
9. Резултати пописа становника, домаћинства и станова у Републици Српској, 2013. (2016). Бања Лука: Републички завод за статистику РС.
10. Statistički godišnjak/ljetopis, (2016). Sarajevo: Federalni zavod za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine.
11. Службена web страница Републички завод за статистику Републике Србије, <https://www.stat.gov.rs/>
12. Статистички годишњак Републике Србије. (2016., 2017., 2018.). Београд: Републички завод за статистику.
13. Статистички годишњак, бр. 8, 9, 10. Бања Лука: Републички завод за статистику РС.
14. Статистички завод Њемачке, <https://www.destatis.de/EN/Homepage.html>, преузето 13.10. 2017.
15. Swiss Federal Statistical Office – <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home.html>
16. Федерација у бројкама, Federalni zavod za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine, 2017, Sarajevo.
17. Званична web страница Статистичког завода Аустрије, [https://www.statistik.at/web\\_en/statistics/index.html](https://www.statistik.at/web_en/statistics/index.html).
18. Званична web страница Статистичког завода Данске, <https://www.dst.dk/en>.
19. Званична web страница Federalnog zavoda za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine, <http://fzs.ba/>.
20. Званична web страница Slovenačkog Statističnog urad, <http://www.stat.si/statweb/en/home>.
21. Званична web страница Државен завод за статистика Републике Сјеверне Македоније, <http://www.stat.gov.mk/>.
22. Званична web страница Државног завода за статистику Републике Хрватске, <https://www.dzs.hr/>.
23. Званична web страница Статистичког завода Италије, <https://www.statista.com/statistics/667138/number-of-municipalities-italy/>.
24. Званична web страница Републички завод за статистику Републике Србије, <http://www.stat.gov.rs/>
25. Званична web страница Републички завод за статистику Републике Српске, <http://www.rzs.rs.ba/>.

## ПРАВНИ ОКВИР

1. A revised urban-rural typology, Eurostatregional yearbook, 2010.
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima. Službeni Glasnik Republike Srpske, br. 100/17.
3. Zakon o osnivanju opštine Stanari, „Službeni glasnik Republike Srpske, br. 83/14“.
4. Закон о административно-територијалној подјели НР Босне и Херцеговине на области, Службени лист НР БиХ, број 16/49.
5. Закон о подручјима општина СР Босне и Херцеговине, Службени лист СР БиХ, број 14/66.
6. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, бр. 70/07 од 25.07.2007.
7. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр.5 од 29 јануари 2002. године.
8. Закон за ратификација на Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт (Службен весник на РМ бр. 130/2015).
9. Закон о регионалном развоју, Службени гласник Републике Србије, бр. 51/2009 и 30/2010.
10. Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, консолидиран текст. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008 и 149/2014).
11. Закон о измјенама и допунама изборног Закона Републике Српске, Влада Републике Српске, Број: 01-1893/11, 2011.
12. Закон о измјенама и допуни Закона о територијалној организацији Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 70/2012.
13. Закон о комуналним дјелатностима Службени гласник Републике Српске, бр. 124/11
14. Закон о локалној самоуправи Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 101/2004, 129/2007, 97/2016.
15. Закон о регионалном развоју регија Србије. Сл. гласник РС, бр. 51/2009, 30/2010.
16. Закон о систему јавних служби. Службени гласник Републике Српске, бр. 68/07, 109/12, 44/16.
17. Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи, Службени гласник Републике Српске, број: 11/94.
18. Закон о територијалној организацији Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 69/09, 70/12, 83/14 и 106/15.
19. Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, бр. 75/08.
20. Законом о уређењу простора и грађењу, Службени гласник Републике Српске, број: 31/11; 40/13; 106/15.
21. Институционални оквир за међуопштинску сарадњу: Препорука 221. (2007). Конгрес локалних и регионалних власти.
22. Правилник о условима за почетак рада здравствене установе, Службени гласник Републике Српске, бр. 53/17.
23. Правилник о елементима и садржају шумскопривредних основа за државне и приватне шуме, Службени гласник Републике Српске, бр. 52/09.
24. Правилник о основима стандарда и норматива здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања. Службени гласник Републике Српске, бр. 18/11.
25. Уредба о насељеним мјестима која чине подручје јединице локалне самоуправе, Службени гласник Републике Српске, бр. 4/10, 26/11, 74/12, 110/12, 34/15 и 95/15.
26. Uredba o jedinstvenoj metodologiji o izradu planskih dokumenata koja definiše sadržaj i metodologiju izrade planske dokumentacije, Službeni list FBiH broj: 63/04; 50/07; 84/10.
27. Устав Босне и Херцеговине (Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Анекс IV) и Амандман I на Устав Босне и Херцеговине. Службени гласник БиХ, број 25/09.

28. Устав Републике Српске, Сл. гласник Републике Српске, број 21/92 — Пречишћени текст, 117/05.
29. Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 28/2001.
30. Ustavo Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-Iz dne 28. 12. 1991.

## ИНТЕРНЕТСКИ ИЗВОРИ

1. Асоцијација просторних планера Србије, 2016, <http://www.apps.org.rs/sr/o-prostornom-planiranju/sta-je-to-prostorno-planiranje/>.
2. Делегација Европске уније у Босни и Херцеговини, <http://europa.ba/>.
3. Дирекција за европске интеграције, преузето 31.07. 2017, [http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor\\_koordinacija/IPA\\_programi/ipa2/2014-2020/default.aspx?id=16552&langTag=sr-SP-Cyrl](http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/IPA_programi/ipa2/2014-2020/default.aspx?id=16552&langTag=sr-SP-Cyrl).
4. Local Government Reform of Denmark; <http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform/>, преузето 25.10.2017. године.
5. Municipal Responsibilities of Denmark, <http://www.kl.dk/English/Municipal-Responsibilities/>, преузето 25.10.2017. године.
6. Савез општина и градова Републике Српске, 2020. [https://www.alvrs.com/pdf/2010-07-08-Beacon\\_Scheme\\_Prospectus-Serbian.doc](https://www.alvrs.com/pdf/2010-07-08-Beacon_Scheme_Prospectus-Serbian.doc), преузето 05.01.2021. године.
7. Swedish Association of Local Authorities and Regions, <https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthemunicipalities.1302.html>, преузето 06. 10.2017. године.
8. СЕМАТ (2000). Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta, dostupno na: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Serbe.pdf>.

# ПРИЛОЗИ

## Прилог 1. Надлежности ниваа управе у Данској

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Регион	Општина
<b>Послови опште управе</b>			
Безбједност, полиција	✓		
Противпожарна заштита			✓
Цивилна заштита	✓	✓	✓
Правосуђе	✓		
Матичне књиге	✓		✓
Завод за статистику	✓	✓	✓
Бирачки спискови			✓
<b>Образовање</b>			
Предшколско образовање			✓
Основно образовање			✓
Средње образовање	✓		
Струковно образовање	✓		
Високо образовање	✓		
Образовање одраслих	✓		
<b>Здравство</b>			
Болнице		✓	
Здравствена заштита	✓	✓	✓
<b>Социјална заштита</b>			
Забавишта и јаслице			✓
Социјалне услуге породицама			✓
Социјални домови		✓	✓
Социјално осигурање			✓
<b>Становање и урбанизам</b>			
Становање	✓		✓
Урбанизам			✓
Регионално и просторно планирање		✓	✓
<b>Животна средина</b>			
Вода и канализација			✓
Сакупљање и одлагање отпада			✓
Гробља и крематоријуми			✓
Кланице			
Заштита животне средине	✓	✓	✓
Заштита потрошача	✓		✓
<b>Култура, забава и спорт</b>			
Позоришта и концерт	✓		✓
Музеји и библиотеке	✓		✓
Паркови и отворени простори	✓		
Спорт и забава			✓
Вјерски објекти			
Други културни објекти			✓
<b>Саобраћај и транспорт</b>			
Путеви	✓		✓
Саобраћај		✓	✓
Друмски саобраћај		✓	✓
Железнички саобраћај	✓		
Луке	✓		✓
Аеродроми	✓		✓
Остало	✓		✓
<b>Економске услуге</b>			
Гас			✓
Даљинско гријање			✓
Водоснабдијевање			✓
Пољопривреда, шума, риболов	✓		✓
Електрична енергија			✓



Економска промоције	✓	✓	✓
Трговина и индустрија			
Туризам	✓	✓	✓
Остале економске услуге			
<b>Остале функције</b>			
Запошљавање	✓		✓

Извор: Вучетић, Д. 2012; 256-257; <http://www.kl.dk/English/Municipal-Responsibilities/Denmark>

**Прилог 2. Број општина од 40-тих година прошлог вијека до 2017.**

Земље	Словенија	Хрватска	БиХ	Србија	Македонија
1940	403	1.036	102	167	233
1952	374	704	420	2.058	233
1953	380	738	423	2.107	233
1954	386	744	423	2.107	233
1955	384	299	191	655	86
1956	384	299	191	655	86
1957	130	299	191	530	73
1958.	122	299	134	436	73
1959	92	299	134	436	73
1960	89	299	134	212	73
1961.	93	244	122	212	73
1962.	66	111	122	212	61
1963	62	111	106	189	61
1964	62	111	106	189	52
1965.	62	111	106	189	32
1966.	62	111	106	163	32
1967	60	111	106	159	32
1968.	60	105	106	157	32
1969.	60	105	106	157	30
1970.	60	105	106	157	30
1971.	60	105	106	157	30
1972	60	105	106	157	30
1973.	60	105	106	157	30
1974	60	105	106	157	30
1975.	60	105	106	168	30
1976.	60	105	106	168	34
1977.	60	105	106	168	34
1978.	60	105	109	168	34
1979	60	105	109	168	34
1980	60	105	109	168	34
1981	60	113	109	164	34
1982	65	113	109	164	34
1983.	65	113	109	164	34
1984	65	113	109	164	34
1985.	65	113	109	164	34
1986	65	113	109	163	34
1987	65	113	109	161	34
1988	65	113	109	163	34
1989	65	113	109	162	34
1990.	65	113	109	163	34
<b>1991</b>	<b>62</b>	<b>113</b>	<b>109</b>	<b>162</b>	<b>34</b>
1992.	62	489	109	161	34
1993.	62	489	109	161	34
1994.	147	489	109	161	34
1995.	147	499	109	161	34
1996.	147	538	142	161	123
1997.	147	543	142	161	123
1998.	192	543	142	161	123
1999.	192	545	142	161	123
2000.	192	546	142	162	123
2001	192	547	142	162	123

2002	193	548	142	162	123
2003.	193	550	142	160	123
2004	193	550	142	164	84
2005	193	550	142	164	84
2006.	205	556	142	164	84
2007.	210	556	142	164	84
2008.	210	556	142	161	84
2009.	210	556	142	167	84
2010.	210	556	142	167	84
2011.	211	556	142	173	84
2012.	211	556	142	173	84
2013.	211	556	142	173	84
2014.	211	556	142	173	80
2015.	211	556	142	173	80
2016.	212	556	142	173	80
2017.	212	556	142	173	80
	Период уласка у Европску унију				
	Период одцјепљења				

Извор: Osmanković, J. 2015.; Statistični urad republike Slovenije, <http://www.stat.si/statweb/en/home>; Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, <https://www.dzs.hr/>; Statistički zavod Republike Srbije, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/Default.aspx>; Federalni zavod za statistiku Bosne i Hercegovine, <http://fzs.ba/>; Републички завод за статистику Републике Српске, <http://www.rzs.rs.ba/>; State Statistical Office of the Republic of Macedonia, [http://www.stat.gov.mk/Default\\_en.aspx](http://www.stat.gov.mk/Default_en.aspx).

### Прилог 3. Надлежности ниваа управе у Словенији

Функција	Држава	Општина
<b>Послови опште управе</b>		
Безбједност, полиција	✓	✓
Противпожарна заштита		✓
Цивилна заштита	✓	✓
Правосуђе	✓	
Матичне књиге	✓	
Завод за статистику	✓	
Бирачки спискови	✓	
<b>Образовање</b>		
Предшколско образовање		✓
Основно образовање	✓	✓
Средње образовање	✓	
Струковно образовање	✓	
Високо образовање	✓	
Образовање одраслих	✓	✓
<b>Здравство</b>		
Болнице	✓	
Здравствена заштита	✓	✓
<b>Социјална заштита</b>		
Забавишта и јаслице		✓
Социјалне услуге породицама		✓
Социјални домови	✓	✓
Социјално осигурање	✓	✓
<b>Становање и урбанизам</b>		
Становање		✓
Урбанизам		✓
Регионално и просторно планирање	✓	✓
<b>Животна средина</b>		
Вода и канализација	✓	✓
Сакупљање и одлагање отпада		✓
Гробља и крематоријуми		✓
Заштита животне средине	✓	✓
Заштита потрошача	✓	
<b>Култура, забава и спорт</b>		

Позоришта и концерт	✓	✓
Музеји и библиотеке	✓	✓
Паркови и отворени простори	✓	✓
Спорт и забава	✓	✓
Вјерски објекти		
Други културни објекти	✓	✓
<b>Саобраћај и транспорт</b>		
Путеви	✓	✓
Саобраћај	✓	
Друмски саобраћај	✓	✓
Железнички саобраћај		
Луке	✓	✓
Аеродроми	✓	
<b>Економске услуге</b>		
Гас	✓	✓
Даљинско гријање		✓
Водоснабдијевање		✓
Пољопривреда, шума, риболов	✓	✓
Електрична енергија	✓	
Економска промоције	✓	✓
Трговина и индустрија	✓	
Туризам	✓	✓
<b>Остале функције</b>		
Запошљавање	✓	✓

Извор: Вучетић, Д. 2012; 256-257; Закон о локалној самоуправи Словеније.

#### Прилог 4. Надлежности ниваа управе у Републици Хрватској

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Жупаније	Општина
<b>Послови опште управе</b>			
Безбједност, полиција	✓		
Противпожарна заштита	✓		✓
Цивилна заштита	✓		
Правосуђе	✓		
Матичне књиге	✓		
Завод за статистику	✓		
Бирачки спискови	✓		✓
<b>Образовање</b>			
Предшколско образовање			✓
Основно образовање	✓	✓	✓
Средње образовање	✓	✓	✓
Струковно образовање		✓	✓
Високо образовање	✓		
Образовање одраслих	✓	✓	✓
<b>Здравство</b>			
Болнице	✓		
Здравствена заштита	✓	✓	
<b>Социјална заштита</b>			
Забавишта и јаслице			✓
Социјалне услуге породицама		✓	✓
Социјални домови		✓	✓
Социјално осигурање	✓		✓
<b>Становање и урбанизам</b>			
Становање	✓		✓
Урбанизам	✓	✓	✓
Регионално и просторно планирање	✓	✓	✓
<b>Животна средина</b>			
Вода и канализација			✓
Сакупљање и одлагање отпада		✓	✓
Гробља и крематоријуми			✓
Заштита животне средине	✓	✓	✓
Заштита потрошача	✓	✓	✓

<b>Култура, забава и спорт</b>			
Позоришта и концерт	✓	✓	✓
Музеји и библиотеке	✓	✓	✓
Паркови и отворени простори	✓		✓
Спорт и забава	✓	✓	✓
Вјерски објекти	✓		✓
Други културни објекти	✓	✓	✓
<b>Саобраћај и транспорт</b>			
Путеви	✓	✓	✓
Саобраћај	✓	✓	✓
Градски превоз			✓
Луке	✓	✓	
Аеродроми	✓		
<b>Комуналне услуге</b>			
Гас	✓		
Топлане	✓		
Водоснабдијевање	✓	✓	✓
Пољопривреда, шума, риболов	✓	✓	✓
Електрична енергија	✓		
<b>Привредне услуге</b>			
Економска промоције	✓	✓	✓
Трговина и индустрија	✓	✓	✓
Туризам	✓	✓	✓

Извор: *Kopajtich-Škrlec, N. (2008).*

**Прилог 5. Надлежности ниваа управе у Републици Србији**

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Покрајина	Општина
<b>Послови опште управе</b>			
Безбједност, полиција	✓		✓
Противпожарна заштита			✓
Цивилна заштита	✓	✓	
Правосуђе	✓		✓
Матичне књиге и јавне евиденције	✓	✓	✓
Завод за статистику	✓		
<b>Образовање</b>			
Предшколско образовање	✓	✓	✓
Основно образовање	✓	✓	✓
Средње образовање	✓	✓	
Струковно образовање	✓	✓	
Високо образовање	✓	✓	
Образовање одраслих	✓	✓	
<b>Здравство</b>			
Болнице	✓	✓	✓
Здравствена заштита	✓	✓	✓
<b>Социјална заштита</b>			
Забавишта и јаслице		✓	✓
Социјалне услуге породицама		✓	✓
Социјални домови		✓	✓
Социјално осигурање	✓	✓	
<b>Становање и урбанизам</b>			
Становање	✓		✓
Урбанизам	✓		✓
Регионално и просторно планирање	✓	✓	✓
<b>Животна средина</b>			
Вода и канализација		✓	✓
Сакупљање и одлагање отпада			✓
Гробља и крематоријуми			✓
Заштита животне средине	✓	✓	✓
Заштита потрошача	✓		
<b>Култура, забава и спорт</b>			
Позоришта и концерт	✓	✓	✓

Музеји и библиотеке	✓	✓	✓
Паркови и отворени простори		✓	✓
Спорт и забава	✓	✓	✓
<b>Саобраћај и транспорт</b>			
Путеви	✓	✓	✓
Саобраћај		✓	
Друмски саобраћај	✓	✓	✓
Железнички саобраћај	✓	✓	
Луке	✓	✓	
Аеродроми	✓		
<b>Економске услуге</b>			
Гас	✓	✓	✓
Даљинско гријање		✓	✓
Водоснабдијевање		✓	✓
Пољопривреда, шума, риболов	✓	✓	✓
Електрична енергија	✓		
Економска промоције	✓	✓	✓
Трговина и индустрија	✓	✓	✓
Туризам	✓	✓	✓
Запошљавање	✓	✓	✓

Извор: Вучетић, Д. 2012; 256-257; Закон о локалној самоуправи Србије.

**Прилог 6. Надлежности ниваа управе у Републици Македонији**

Функција	Надлежна власт	
	Држава	Општина
<b>Послови опште управе</b>		
Безбједност, полиција	✓	✓
Противпожарна заштита		✓
Цивилна заштита	✓	✓
Правосуђе	✓	
Матичне књиге	✓	
Завод за статистику	✓	
Бирачки спискови	✓	
<b>Образовање</b>		
Предшколско образовање	✓	✓
Основно образовање	✓	✓
Средње образовање	✓	✓
Струковно образовање		
Високо образовање	✓	
Образовање одраслих	✓	✓
<b>Здравство</b>		
Болнице	✓	
Здравствена заштита	✓	✓
<b>Социјална заштита</b>		
Забавишта и јаслице		✓
Центри за социјални рад	✓	
Геријатријски центри		✓
Социјално осигурање	✓	
<b>Становање и урбанизам</b>		
Становање	✓	
Урбанистичко планирање		✓
Регионално и просторно планирање	✓	
Геодетско-катастарски и имовинско-правни односи	✓	
<b>Животна средина</b>		
Вода и канализација		✓
Сакупљање и одлагање отпада		✓
Гробља и крематоријуми		✓
Заштита животне средине	✓	✓
Заштита потрошача		
<b>Култура, забава и спорт</b>		
Позоришта и концерт	✓	✓

Музеји и библиотеке	✓	✓
Паркови и отворени простори	✓	✓
Спорт и забава	✓	✓
Вјерски објекти		
Други културни објекти	✓	✓
<b>Саобраћај и транспорт</b>		
Путеви	✓	✓
Саобраћај	✓	✓
Градски превоз		
Жељезнички саобраћај	✓	
Луке	✓	
Аеродроми	✓	
<b>Комуналне услуге</b>		
Гас		✓
Топлане		✓
Водоснабдијевање		✓
Пољопривреда, шума, риболов		
Електрична енергија	✓	
Економска промоције	✓	
Трговина и индустрија	✓	
Туризам	✓	✓

Извор: Angelov, G. 2008; Закон за локалната самоуправа (Службен весник на РМ“ бр. 5/2002)

**Прилог 7. Основни показатељи становништва јединица локалне самоуправе у Републици Српској**

ЈЛС	Повр. (km <sup>2</sup> )	Становништво			Разлика 1991/2017	
		1991	2013	2018	апсол.	у %
<i>ЈЛС које су цијелом територијом остале у РС</i>						
Град Бањалука	1.239	195.692	180.053	184.257	-11.435	-6,21
Град Бијељина	734	96.988	103.874	103.983	6.995	6,73
Билећа	637	13.284	10.607	10.201	-3.083	-30,22
Брод	230	34.693	18.651	15.245	-19.448	-126,04
Братунац	293	33.619	15.720	18.192	-15.427	-83,92
Вишеград	449	21.199	10.118	9.436	-11.763	-127,57
Власеница	217	18.348	10.657	10.283	-8.065	-78,43
Гацко	728	10.788	8.710	8.455	-2.333	-27,59
Градишка	762	59.974	49.196	47.818	-12.156	-25,42
Дервента	517	56.489	25.922	25.311	-31.178	-123,18
Калиновик	680	4.667	1.768	1.768	-2.899	-163,97
Козарска Дубица	499	31.606	20.681	19.467	-12.139	-62,36
Костајница	86	6.238	5.645	5.452	-786	-14,42
Котор Варош	557	36.853	18.361	18.007	-18.846	-104,66
Лакташи	388	29.832	34.210	34.862	5.030	14,70
Љубиње	341	4.172	3.319	3.187	-985	-30,91
Милићи	279	15.594	10.445	10.171	-5.423	-53,32
Модрича	327	35.586	24.490	23.832	-11.754	-49,32
Мркоњић Град	670	26.173	15.926	15.073	-11.100	-73,64
Невесиње	887	14.448	12.542	11.940	-2.508	-21,01
Нови Град	470	35.427	25.240	23.716	-11.711	-49,38
Пале	489	14.124	20.359	20.094	5.970	29,71
Град Приједор	834	112.543	80.916	78.826	-33.717	-42,77
Прњавор	630	47.055	34.357	33.278	-13.777	-41,40
Рогатица	646	21.978	10.302	9.905	-12.073	-121,89
Рудо	348	11.571	7.578	7.237	-4.334	-59,89

Соколац	692	14.857	11.620	11.150	-3.707	-33,25
Србац	453	21.840	16.933	16.337	-5.503	-33,68
Сребреница	530	36.666	11.698	11.053	-25.613	-231,73
Теслић	846	61.228	37.236	36.315	-24.913	-68,60
Хан Пијесак	316	6.348	3.445	3.302	-3.046	-92,25
Чајниче	274	8.956	4.679	4.447	-4.509	-101,39
Челинац	362	18.713	15.117	14.862	-3.851	-25,91
Шековићи	242	9.629	6.323	5.942	-3.687	-62,05
Шипово	550	15.694	9.969	9.444	-6.250	-66,18
Станари				6.768	6.768	100,00
<b>Укупно</b>	<b>18.202</b>	<b>1.182.872</b>	<b>876.667</b>	<b>869.616</b>	<b>-313.256</b>	<b>-36,02</b>

*ЈЛС чији је већи дио територије и сједиште остао у РС*

Добој	816	87.819	68.514	60.211	-27.608	-45,85
Зворник	374	68.976	54.407	53.454	-15.522	-29,04
Кнежево	326	15.886	9.368	8.490	-7.396	-87,11
Лопаре	298	20.172	13.578	13.578	-6.594	-48,56
Град Требиње	863	29.068	28.334	28.334	-734	-2,59
Трново	111	3.979	1.983	2.000	-1.979	-98,95
Угљевик	170	19.263	14.412	14.412	-4.851	-33,66
Фоча	1.118	35.483	16.983	16.983	-18.500	-108,93
Шамац	172	24.113	15.343	15.343	-8.770	-57,16
<b>Укупно</b>	<b>4.248</b>	<b>304.759</b>	<b>222.922</b>	<b>212.805</b>	<b>-91.954</b>	<b>-43,21</b>

*ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта*

Берковићи	264	3.530	2.041	1.927	-1.603	-83,19
Вуковаче	74	7.134	4.363	4.331	-2.803	-64,72
Доњи Жабар	47	3.085	3.669	3.385	300	8,86
Источна Илица	29	1.432	14.437	14.237	12.805	89,94
Источни Дрвар	75	61	66	65	4	6,15
Источни Мостар	89	1.201	244	243	-958	-394,24
Источни Стари Град	88	970	1.116	1.059	89	8,40
Источно Ново Сарајево	38	4.112	10.401	11.540	7.428	64,37
Језеро	63	2.257	1.039	980	-1.277	-130,31
Крупа на Уни	93	2.798	1.560	1.421	-1.377	-96,90
Купрес	45	850	293	268	-582	-217,16
Ново Горажде	123	4.956	2.915	2.555	-2.401	-93,97
Осмаци	80	6.222	5.546	5.380	-842	-15,65
Оштра Лука	207	6.354	2.705	2.302	-4.052	-176,02
Пелагићево	121	11.223	4.358	3.963	-7.260	-183,19
Петровац	146	361	354	516	155	30,04
Петрово	110	9.502	6.317	5.921	-3.581	-60,48
Рибник	500	10.052	5.851	5.388	-4.664	-86,56
<b>Укупно</b>	<b>2.192</b>	<b>76.100</b>	<b>67.275</b>	<b>65.481</b>	<b>-10.619</b>	<b>-16,22</b>
<b>У к у п н о I+II+III</b>	<b>24.642</b>	<b>1.563.731</b>	<b>1.170.342</b>	<b>1.147.902</b>	<b>-415.829</b>	<b>-36,23</b>

**Прилог 8. Расподјела надлежности по нивоима управе у Републици Српској**

Функција– надлежност	Ниво		Опис надлежности
	РС	ЈЛС	
<b>ОБРАЗОВАЊЕ</b>			
Предшколско	X	X	Ова област у надлежности је општине у погледу оснивања и финансирања, а само дјелимично у надлежности Републике у погледу прописивања услова којима се ова област регулише и финансирања које се обавља путем Јавног фонда дјечије заштите.
Основно	X	X	Претежне надлежности има Република, а општина врши неке послове у овој области (прати се рад основних школа, утврђују подручја која покривају основне школе, даје мат.помоћ и сл.).
Средње	X	X	Претежне надлежности има Република, а општина врши стручне и управне послове у овој области, те врши финансирање средњих школа у дијелу материјалних трошкова.
Високо	X		Искључиве надлежности у овој области има Република
Образовање одраслих	X	X	Ова област је у надлежности Републике и општина, мада се негдје организује као приватна установа, које може да оснује правно или физичко лице.
<b>ОПШТА УПРАВА</b>			
Јавна управа	X	X	Највећи дио послова у оквиру јавне управе одвија се у општини, а дио надлежности из јавне управе врши Република преко деташираних органа (подручних јединица). Финансирање јавне управе врши се из изворних средстава општине и из средстава које Република оствари на подручју општине и процентуално врати општини.
Полиција	X		Искључива надлежност Републике.
Правосуђе	X		Искључива надлежност Републике.
Цивилна заштита		X	Надлежност општине.
Против пожарна заштита	X	X	Надлежност Републике (Министарства унутрашњих послова), а финансирање професионалне ватрогасне јединице надлежност буџета општине.
Регистар грађанских стања	X	X	Дио надлежности утврђен је на нивоу Републике (Министарство локалне самоуправе – пријем држављанства, јединствен матични број – Министарство унутрашњих послова/ЦИПС). Други дио припада општинама.
Регистар бирача		X	У надлежности општине.
Статистика	X		Искључива надлежност Републике, остварује се путем Републичког завода за статистику и хијерархијски организованих одјељења по регионалним центрима.
Мјесне заједнице		X	У надлежности општина да путем општинских статута регулише број и обухват мјесних заједница, али без статуса правног лица за мјесне заједнице.
<b>ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА</b>			
Болнице	X		У надлежности Републике у погледу оснивања и финансирања.
Домови здравља	X	X	У надлежности општине у погледу оснивања и праћења стања у примарној здравственој заштити; финансирање је у надлежности Републичког јавног фонда здравственог осигурања, путем регионалних фондова (дирекција).
Специјализовани заводи	X		У надлежности Републике у погледу оснивања и финансирања.
<b>СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА</b>			
Центри за социјални рад		X	У надлежности општине у погледу оснивања и финансирања.
Геријатријски центри		X	У надлежности општине у погледу оснивања и финансирања.



Црвени крст	X	X	Дјелимично у надлежности Републике – дио финансирања, у надлежности општине у погледу оснивања и финансирања.
<b>КУЛТУРА, ФИЗИЧКА КУЛТУРА И СПОРТ</b>			
Позоришта	X	X	У надлежности општине, изузев оних институција којима је дат значај од интереса за Републику и које онда оснива и финансира Република.
Музеји	X	X	У надлежности општине, изузев оних институција којима је дат значај од интереса за Републику и које онда оснива и финансира Република.
Библиотеке	X	X	У надлежности општине оснивање и сношење материјалних трошкова, обезбјеђење простора, а плате запослених финансира Република, изузев оних институција којима је дат значај од интереса за ентитет и које онда оснива и финансира Република.
Спорт и спортски клубови	X	X	Опште интересе у области спорта и средства за њихово остваривање обезбјеђује Република. Спортске клубове финансира општина.
Спортске и културне дворане		X	У надлежности општине.
Галерије	X	X	У надлежности општине, изузев оних институција којима је дат значај од интереса за Републику и које онда оснива и финансира Република.
Друге културне институције	X	X	У надлежности општине, изузев оних институција којима је дат значај од интереса за Републику и које онда оснива и финансира Република.
<b>УРБАНИЗАМ, ПРОСТОРНО УРЕЂЕЊЕ И СТАМБЕНА ПОЛИТИКА</b>			
Урбанистичко планирање		X	У надлежности општине.
Геодетско катастарски и имов.-правни послови	X		У надлежности Републике.
Регулационо планирање просторног развоја		X	У надлежности општине.
Управљање и одржавање стамбеног фонда		X	У надлежности општине.
Управљање општинском имовином		X	У надлежности општине.
<b>КОМУНАЛНЕ И ДРУГЕ ЈАВНЕ УСЛУЖНЕ ДЈЕЛАТНОСТИ</b>			
Електрична енергија	X		У надлежности Републике, реализује се у оквиру јавног предузећа од интереса за Републику.
Водоснабјевање		X	У надлежности општине, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима.
Топловод		X	У надлежности општине, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима.
Санитација		X	У надлежности општине, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима.
Одвоз смећа		X	У надлежности општине, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима.
Цесте, путеви, мостови	X	X	У надлежности општине, локални и некатегорисани путеви. Надлежности Републике је за магистралне и регионалне путеве (Јавно предузеће "ПУТЕВИ РС").
Гробље		X	У надлежности општине, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима.
<b>ЗАШТИТА ОКОЛИНЕ</b>			
Заштита природне средине		X	У надлежности општине.
Борба против загађења		X	У надлежности општине.

<b>САОБРАЋАЈ, ТРАНСПОРТ</b>			
Друмски саобраћај		X	У надлежности општине, дјелимично повјерено јавним предузећима, а дјелимично приватним предузећима.
Жељезнички саобраћај	X		У надлежности Републике.
Ваздушни саобраћај – аеродроми	X		У надлежности Републике.
Водени саобраћај – луке	X		У надлежности Републике.
Телекомуникације	X		У надлежности Републике.
Поштански саобраћај	X		У надлежности Републике.
<b>ПРИВРЕДА</b>			
Трговина	X	X	Политика трговине, прописи и услови су у надлежности Републике, као и оснивање и брига о државним предузећима у овој области. У надлежности општине су регистрације и евиденције приватних радњи из ове области.
Занатство		X	У надлежности општине регистрације радњи и евиденције.
Туризам	X	X	У надлежности Републике је глобална политика туризма и доношење прописа. У надлежности општине (Одјељење за привреду и друштвене дјелатности) је брига о туристичким савезима и регистрацији приватних туристичких агенција.
Угоститељство	X	X	У надлежности Републике је доношење прописа у овој области оснивање и брига о јавним предузећима. У надлежности општине (Одјељење за привреду и друштвене дјелатности) је регистрација и евиденција приватних радњи.
Пољопривреда	X	X	Дио функција је у надлежности Републике, а дио пренесен на општине (нпр. регистрација дјелатности у области пољопривреде).
Шумарство	X	X	У надлежности ентитета државне шуме, а приватне у надлежности општине.
Запошљавање	X	X	У надлежности Републике, реализује се кроз Републички завод за запошљавање, који је по хијерархијском принципу организован на подручју општина (филијале и експозитуре). У надлежности општине је овјера уговора о запошљавању код приватних послодаваца и вођење евиденција о раду.
Водопривреда	X		
<b>ИНФОРМИСАЊЕ</b>			
Јавно гласило–новине	X	X	Могу бити у надлежности Републике, ако су од значаја за Републику и ако су основани од ње, сагласност за рад се даје на нивоу Републике. Могу бити од значаја за општину, и тада су основани од стране општине.
Радио	X	X	Могу бити у надлежности Републике ако су од значаја за Републику и ако су основани од ње, сагласност за рад се даје на нивоу Републике. Могу бити од значаја за општину, стварање услова за њихов рад је надлежност општине.
Телевизија	X	X	Могу бити у надлежности Републике ако су од значаја за Републику и ако су основани од ње, сагласност за рад се даје на нивоу Републике. Могу бити од значаја за општину, стварање услова за њихов рад је надлежност општине.

*Извор: Анализа аутора на основу Стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015. године и законских аката појединих наведених области*

*Прилог 9. Преглед организовања административних служби новоформианих јединица локалне самоуправе Републике Српске, 2018. година*

Општина/град <sup>391</sup>	Бој одјељена	Број служби/кабинет	Број одсјека	Одјељења/одсјеци у области просторног планирања	
<i>Општине настале од дијела територије без ранијег сједишта</i>					
<b>Берковићи</b>	2	1	0		
<b>Вукосавље</b>	2	1	3	Одјељења за привреду, финансије и друштвене дјелатности	Одсјек за привреду, стамбено-комуналне дјелатности и урбанизам
<b>Вукосавље</b>	2	1	3	Одјељења за привреду, финансије и друштвене дјелатности	Одсјек за привреду, стамбено-комуналне дјелатности и урбанизам
<b>Доњи Жабар</b>	2	1	0	Одсек за просторно уређење, комуналне делатности и општу управу	
<b>Источни Дрвар</b>	0	0	0	Општинска административна служба јесте јединствен орган без служби и одјељења	
<b>Источни Мостар</b>	0	1	0	Општинска административна служба јесте јединствен орган без служби и одјељења	
<b>Источна Илица</b>	4	1	0	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Источни Стари Град</b>	0	5	0	Служба за просторно уређење, урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне послове	
<b>Источно Ново Сарајево</b>	5	2	0	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Језеро</b>	0	0	0	Општинска административна служба јесте јединствен орган без служби и одјељења	
<b>Крупа на Уни</b>	7	0	0		Одсјек за урбанизам и грађевинарство
<b>Купрес</b>	0	0	0	Општинска административна служба јесте јединствен орган без служби и одјељења	
<b>Ново Горажде</b>		2	4		Одсјек за просторно уређење и стамбено-комуналне послове
<b>Осмаци</b>	2	2	0	Одјељење за општу управу, просторно уређење и комуналне послове	
<b>Оштра Лука</b>		7	2		Служба за просторно уређење, грађење и екологију општине Оштра Лука
<b>Пелагићево</b>	3	1	2	Одјељење за општу управу, просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Петровац</b>	0	0	0	Општинска административна служба, са 16 запослених, јесте јединствен орган без служби и одјељења,	

<sup>391</sup> Нооформиране општине, настале након Дејтонског споразума и које су припале Републици Српској, биле су у саставу: Источни Дрвар (Титов Дрвар), Језеро (Јајце), Кнежево (Скендер Вакуф), Крупа на Уни (Босанска Крупа), Купрес (Купрес), Оштра Лука (Сански Мост), Петровац (Босански Петровац) и Рибник (Кључ).

				којим руководи начелник	
<b>Петрово</b>	3	1	0	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Рибник</b>	3	1	3	Одјељење за привреду и финансије	Одсјек за просторно уређење и стамбено комуналне послове
<b>Општине чији је већи дио територије и сједиште остао у РС</b>					
<b>Град Добој</b>	12	1	12	Одјељење за просторно уређење	Одсјек за просторно планирање и урбанизам
<b>Град Зворник</b>	7	2	5	Одјељење за просторно уређење	
<b>Кнежево</b>	5	2	0	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Лопаре</b>	4	1	1	Одјељења за просторно уређење, стамбено-комуналне послове	
<b>Град Требиње<sup>392</sup></b>	9	1	14	Одјељење за просторно уређење	Одсјек за урбанизам и просторно уређење
<b>Трново</b>	0	1	3	Одсјек за финансије, просторно уређење и стамбене послове	
<b>Угљевик</b>	6	2	3	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Фоча</b>	5	1	0	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	
<b>Шамац</b>	4	3	3	Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове	

*Извор: Административне службе Општина и Градова, Статути Општина и градова, Правилник о систематизацији радних мјеста службеника, Интервију: Дрвар, Источни Мостар, Петровац и Оштра Лука. \*подаци нису доступни*

<sup>392</sup> Требиње и Фоча су општине које су задржале већи дио територије и сједиште општине у односу на предратни период

**Прилог 10. Приходи и примици буџета и расходи и издаци буџета новоформираних ЈЛС, 2018. година**

Град/општина	Буџетска средства		Буџетски приходи, КМ	Примици од продаје нефинансијске имовине, КМ	Примици од задуживања и продаје финансијске имовине, КМ	Остали примици, КМ	Расподјела суфицита/дефицита из ранијих периода, КМ	Број становника - процјена 2018. година
	укупно, КМ	по становнику, КМ						
<b>Берковићи</b>	1.360.418	706	1.354.486	-	-	1.932	4.000	1.927
<b>Вукосавље</b>	2.471.700	571	2.361.700	110.000	-	-	-	4.331
<b>Доњи Жабар</b>	1.481.087	438	1.471.087	10.000	-	-	-	3.385
<b>Источни Дрвар</b>	634.031	9.754	634.031	-	-	-	-	65
<b>Источни Мостар</b>	310.354	1.277	310.354	-	-	-	-	243
<b>Источна Илиџа</b>	8.254.974	580	5.536.310	240.830	2.468.741	9.093	-	14.237
<b>Источни Стари Град</b>	1.611.551	1.522	1.471.695	117.915	-	21.941	-	1.059
<b>Источно Ново Сарајево</b>	16.047.548	1.391	8.776.305	2.248.394	5.000.000	22.849	-	11.540
<b>Трново</b>	1.862.661	931	1.664.957	197.704	-	-	-	2.000
<b>Језеро</b>	779.720	796	779.720	-	-	-	-	980
<b>Крупа на Уни</b>	1.421.711	1.001	1.291.711	-	130.000	-	-	1.421
<b>Купрес</b>	323.349	1.207	323.349	-	-	-	-	268
<b>Ново Горажде</b>	2.301.221	901	2.279.806	13.184	-	8.231	-	2.555
<b>Осмаџи</b>	2.173.137	404	1.745.844	27.293	400.000	-	-	5.380
<b>Оштра Лука</b>	1.832.167	796	1.682.167	-	150.000	-	-	2.302
<b>Пелагићево</b>	3.399.156	858	2.629.335	134.821	635.000	-	-	3.963
<b>Петровац</b>	1.589.041	3.080	1.581.916	-	-	7.125	-	516
<b>Петрово</b>	2.576.947	435	2.423.192	132.308	-	21.447	-	5.921
<b>Рибник</b>	4.493.914	834	4.394.285	3.000	-	-	96.629	5.388
	Буџетски издаци		Буџетски расходи, КМ	Издаци за набавку нефинансијске имовине, КМ	Издаци за отплату кредита и набавку финансијске имовине, КМ	Остали издаци, КМ	Разлика у финансирању, КМ	Број становника - процјена 2018. година
	укупно, КМ	по становнику, КМ						
<b>Берковићи</b>	1.414.362	734	1.261.834	70.687	71.536	10.305	-53.944	1.927

<b>Вукосавље</b>	2.784.369	643	1.626.582	1.157.787	-	-	-312.669	4.331
<b>Доњи Жабар</b>	1.178.099	348	1.095.951	23.999	35.649	22.500	302.988	3.385
<b>Источни Дрвар</b>	905.260	13.927	658.765	246.495	-	-	-271.229	65
<b>Источни Мостар</b>	266.957	1.099	257.521	7.757	-	1.679	43.398	243
<b>Источна Илиџа</b>	8.803.826	618	4.278.716	2.892.331	1.618.113	14.666	-548.852	14.237
<b>Источни Стари Град</b>	1.835.382	1.733	1.251.615	438.122	123.899	21.746	-223.831	1.059
<b>Источно Ново Сарајево</b>	13.355.369	1.157	6.268.734	3.300.543	3.013.472	772.620	2.692.179	11.540
<b>Трново</b>	1.860.377	930	1.448.787	382.967	28.623	-	2.284	2.000
<b>Језеро</b>	828.859	846	574.234	205.469	49.156	-	-49.139	980
<b>Крупа на Уни</b>	1.317.546	927	732.074	439.385	23.823	122.264	104.165	1.421
<b>Купрес</b>	311.935	1.164	263.372	29.959	18.604	-	11.414	268
<b>Ново Горажде</b>	2.009.269	786	1.319.250	230.994	154.059	304.966	291.952	2.555
<b>Осмаџи</b>	1.753.174	326	1.475.285	177.107	68.424	32.358	419.963	5.380
<b>Оштра Лука</b>	1.392.478	605	1.129.254	126.171	93.885	43.168	439.689	2.302
<b>Пелагићево</b>	3.458.691	873	2.095.790	811.216	551.685	-	-59.535	3.963
<b>Петровац</b>	1.474.124	2.857	951.794	479.948	37.009	5.373	114.917	516
<b>Петрово</b>	2.530.701	427	2.137.024	186.260	185.014	22.403	46.246	5.921
<b>Рибник</b>	4.447.270	825	3.180.479	1.036.558	230.233	-	46.644	5.388

*Извор: Обрада аутора на основу података Статистичког завода Републике Српске*

*Прилог 11. Преглед минералних сировина на подручју новоформираних локалних јединица Републике Српске*

<b>ЈЛС</b>	
<b>Општине чији је већи дио територије и сједиште остао у Републике Српске</b>	
<b>Добој</b>	Сјеверни дио општине је простор који је перспективан за даља нафтно-геолошка истраживања; Угаљ; Металуршке сировине (олово, цинк), Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак), Неметаличке сировине (кварцни пјесак).
<b>Зворник</b>	Керамичко-стакларске сировине (опекарска и бетонитска глина); Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак и кварцни пијесак); Уран (интересантна налазишта за истраживање); Металичке минералне сировине- обојени метали (олово и цинк).
<b>Кнежево</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен.
<b>Лопаре</b>	Угаљ (камени угаљ); Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак, лежишта опекарске глине; Неметаличке сировине (појаве слане воде и боросиликата); Нафтно-геолошки потенцијали (Лопарски базен);
<b>Град Требиње</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак, шљунак); Лаки метали: боксит и минерализација гвожђа, Угаљ (лежишта лигнита); Потенцијали са нафтно-геолошког становишта.
<b>Трново</b>	Неметаличке сировине (доломит, кречњак, дијабаз).
<b>Угљевик</b>	Угаљ (мрки и лигнит); Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак); Азбест - цементне сировине (цементни лапорци),
<b>Фоча</b>	Подручје потенцијално за развој рударства (мрки угаљ, манган, пирит, доломит); Азбест - цементне сировине; Технички и архитектонско-грађевински камен (шљунак).
<b>Шамац</b>	Простор који је перспективан за даља нафтно-геолошка истраживања
<b>Општине настале од дијела територије без ранијег сједишта</b>	
<b>Берковићи</b>	Керамичко-стакларске сировине (опекарска и цигларска глина); Лаки метали (боксит), кречњак.
<b>Вукосавље</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак); Простор који је перспективан за даља нафтно-геолошка истраживања
<b>Источна Илица</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен.
<b>Источни Дрвар</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен.
<b>Источни Стари Град</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак).
<b>Језеро</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак); Металичке сировине: црно-металурски метали (гвожђе), обојени метали (бакар, жива); Неметаличке сировине (кристални кварц и барит).
<b>Ново Горажде</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак); Металичке сировине: црни метали (пирит), обојени метали (кварцна-атимонска руда); Неметаличке минералне сировине (графити и графитни шкриљци).
<b>Осмаци</b>	Експлоатација питке воде
<b>Пелагићево</b>	Простор који је перспективан за даља нафтно-геолошка истраживања; Технички и архитектонско-грађевински камен (шљунак).
<b>Петрово</b>	Неметалуршке сировине: (магнезит, хромит), Азбест (хризотил), Керамичко стакларске сировине (талк), геотермални потенцијали.
<b>Рибник</b>	Технички и архитектонско-грађевински камен (кречњак), Лаки метали (боксит (бијели, црвени), магнезијум).

*Извор: Обрада аутора на основу података из Минералне сировине Републике Српске (2011) и Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. (2014).*

Прилог 12. Приказ ораничних површина према начину коришћења у новоформираним ЈЛС

ЈЛС/РС		Површина (km <sup>2</sup> )	Стано.	Оранице и баште	Засијане површине (ha)					Расадници, цвијеће и украсно биље	Угари и необрађене оранице	Оранице и баште/ст	Засијане повр./ст
					укупно	жита	инду. биље	поврће	крмно биље				
РС	2013	24.681	1.170.342	581.870	310.267	208.647	4.736	31.453	65.432	390	271.214	0,50	0,27
	2018		1.147.902	576.105	320.956	216.114	9.222	30.961	64.659	209	254.940	0,50	0,28
<b>ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта</b>													
Берковићи	2013	264	2.041	2.283	401	190	2	102	107	-	1.883	1,12	0,20
	2018		1.927	2.283	530	280	3	96	151	0	1.754	1,18	0,27
Вукодавље	2013	74	4.363	3.826	3.535	3.340	-	65	130	-	291	0,88	0,81
	2018		4.331	3.826	3.360	3.180	0	49	130	0	466	0,88	0,78
Доњи Жабар	2013	47	3.669	2.622	2.620	2.189	165	94	172	-	2	0,71	0,71
	2018		3.385	2.671	2.669	2.232	219	26	191	2	0	0,79	0,79
Источна Илица	2013	29	14.437	458	157	20	-	37	100	-	301	0,03	0,01
	2018		14.237	453	170	29	0	48	92	0	283	0,03	0,01
Источни Дрвар	2013	75	66	8	5	-	-	2	3	-	3	0,12	0,07
	2018		65	1	1	0	0	1	0	0	0	0,01	0,01
Источни Мостар	2013	89	244	1.800	117	85	-	24	8	-	1.683	7,38	0,48
	2018		243	1.770	87	50	0	23	10	0	1.683	7,28	0,36
Источни Стари Град	2013	88	1.116	397	63	32	-	19	12	-	334	0,36	0,06
	2018		1.059	397	32	5	0	20	7	0	365	0,37	0,03
Источно Ново Сарајево	2013	38	10.401	228	41	6	1	30	5	-	187	0,02	0,00
	2018		11.540	228	38	2	1	68	0	0	190	0,02	0,00
Језеро	2013	63	1.039	175	155	86	-	43	26	-	20	0,17	0,15
	2018		980	199	199	105	0	59	29	0	0	0,20	0,20
Крупа на Уни	2013	93	1.560	1.131	1.131	695	-	86	350	-	-	0,73	0,73
	2018		1.421	1.149	1.149	715	0	79	355	0	0	0,81	0,81
Купрес	2013	45	293	582	179	120	-	59	-	-	403	1,99	0,61
	2018		268	592	138	90	0	48	0	0	454	2,21	0,51



<b>Ново Горажде</b>	2013	123	2.915	500	125	30	-	81	14	-	375	0,17	0,04
	2018		2.555	500	157	31	0	107	18	0	343	0,20	0,06
<b>Осмаци</b>	2013	80	5.546	2.715	2.313	628	-	90	1.595	-	402	0,49	0,42
	2018		5.380	2.715	2.345	630	0	84	1.643	0	370	0,50	0,44
<b>Оштра Лука</b>	2012	207	2.705	9.489	3.113	2.130	-	203	780	-	6.376	3,51	1,15
	2018		2.302	7.965	1.517	1.285	0	102	140	0	6.448	3,46	0,66
<b>Пелагићево</b>	2013	121	4.358	9.627	4.400	3.602	242	45	511	1	5.226	2,21	1,01
	2018		3.963	10.831	7.339	5.335	1.166	88	750	0	3.492	2,73	1,85
<b>Петровац</b>	2013	146	354	61	50	24	-	16	10	-	11	0,17	0,14
	2018		516	51	51	30	0	15	6	0	0	0,10	0,10
<b>Петрово</b>	2013	110	6.317	2.211	1.406	1.013	5	254	134	-	805	0,35	0,22
	2018		5.921	4.041	1.528	1.082	4	286	157	0	2.513	0,68	0,26
<b>Рибник</b>	2013	500	5.851	1.751	1.029	611	-	269	149	2	720	0,30	0,18
	2018		5.388	1.739	994	580	0	262	151	2	743	0,32	0,18
<b>ЈЛС чији је већи дио територије и сједиште остао у РС</b>													
<b>Град Добој</b>	2013	816	68.514	32.261	21.155	12.948	53	1.772	6.382	10	11.096	0,47	0,31
	2018		60.211	24.900	16.552	10.216	10	1.300	5.031	7	8.341	0,41	0,27
<b>Град Зворник</b>	2013	374	54.407	15.919	11.067	6.650	4	1.038	3.375	-	4.852	0,29	0,20
	2018		53.454	14.477	11.012	6.665	4	964	3.367	0	3.465	0,27	0,21
<b>Кнежево</b>	2013	326	9.368	3.825	1.224	628	1	442	153	-	2.601	0,41	0,13
	2018		8.490	3.825	1.366	726	1	456	193	0	2.459	0,45	0,16
<b>Лопаре</b>	2013	298	14.684	12.766	3.561	2.015	20	291	1.235	-	9.205	0,87	0,24
	2018		13.578	12.843	4.219	2.645	74	269	1.200	1	8.623	0,95	0,31
<b>Град Требиње</b>	2013	863	28.239	5.835	775	66	24	380	305	5	5.055	0,21	0,03
	2018		28.334	5.222	848	170	120	369	195	4	4.370	0,18	0,03
<b>Трново</b>	2013	111	1.983	413	117	12	-	87	18	-	296	0,21	0,06
	2018		2.000	413	103	2	0	81	19	0	311	0,21	0,05
<b>Угљевик</b>	2013	170	15.118	7.394	5.821	4.320	-	530	971	-	1.573	0,49	0,39
	2018		14.412	7.355	7.167	5.646	8	631	1.011	0	188	0,51	0,50
<b>Фоча</b>	2013	1.118	17.580	3.293	329	-	-	270	59	-	2.964	0,19	0,02

	2018		16.983	3.290	331	0	0	276	56	0	2.959	0,19	0,02
Шамац	2013	172	16.308	10.835	10.510	8.208	660	514	1.128	158	167	0,66	0,64
	2018		15.343	10.925	10.876	8.989	770	429	691	49	0	0,71	0,71

Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске (2019)

**Прилог 13. Површина, густина насељености, број домаћинстава, просјечан број чланова по домаћинству, број становника у центру ЈЛС, број насеља и број насеља испод 10 становника.**

Територија	Површина (km <sup>2</sup> )	Становништво		Густина насељености (ст/km <sup>2</sup> )	Бр. домаћин. 2013	Просјечан број чланова домаћинства 2013	Број становника у средишту локалне јединице 2013	Број насеља 2013	Број насеља >10 ст. 2013
		2013	2018						
<b>ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта</b>									
Берковићи	250	2.041	1.924	7,70	636	3,21	230	17	2
Вукосавље	95	4.363	4.331	45,59	1.537	2,84	691	11	0
Доњи Жабар	47	3.669	3.385	72,02	1.191	3,08	1.157	6	0
Источни Дрвар	75	66	65	0,87	38	1,61		3	0
Источни Мостар	85	244	243	2,86	83	2,94		3	1
Источна Илица	75	14.437	14.237	189,83	4.981	2,86	10.243	5	0
Источно Ново Сарајево	70	10.401	11.540	164,86	438	2,55	7.597	8	0
Источни Стари Град		1.116	1.059	12,03	3.819	2,71		15	5
Језеро	56	980	996	17,79	365	2,85	511	10	2
Крупа на Уни	54	1.421	1.477	27,35	543	2,87		11	2
Купрес	45	268	274	6,09	128	2,29		3	0
Ново Горажде	119	2.555	2.666	22,40	1.078	2,70		47	15
Осмаци	78	5.380	5.465	70,06	1.675	3,31	933	15	0
Оштра Лука	204	2.302	2.471	12,11	971	2,79	767	21	3
Пелагићево	122	3.963	4.118	33,75	1.787	2,43	2.381	11	1
Петровац	155	516	434	2,80	130	2,72		3	2
Петрово	144	5.921	6.067	42,13	2.532	2,49	2.049	7	0
Рибник	511	5.338	5.555	10,87	2.252	2,60	674	0	24
<b>ЈЛС чији је већи дио територије и сједиште остао у РС</b>									

Град Добој	772	68.514	60.211	77,99	25.447	2,68	24.349	79	3
Град Зворник	376	54.407	53.454	142,16	17.690	3,07	11.082	68	2
Кнежево	333	9.368	8.490	25,50	3.168	2,94	3.590	20	1
Лопаре	293	13.578	13.981	47,72	5.081	2,88	2.357	32	1
Град Требиње	855	28.239	28.334	33,14	9.394	2,99	22.987	118	50
Трново	116	2.000	1.935	16,68	800	2,48	926	12	3
Угљевик	165	15.118	14.412	87,35	4.867	3,11	3.922	22	0
Фоча	1.135	17.580	16.983	14,96	6.544	2,63	10.831	92	23
Шамац	178	16.308	15.343	86,20	5.609	2,91	4.709	20	0
<b>Република Српска</b>	<b>24.681</b>	<b>1.170.342</b>	<b>1.157.516</b>	<b>46,51</b>	<b>408.825</b>	<b>2,85</b>	<b>499.245</b>	<b>2.442</b>	<b>427</b>

*Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске (2018)*

**Прилог 14. Број пословних субјеката према подручјима КД у градовима и новоформираним ЈЛС Републике Српске**

Град/општина	Укупно	Подручја КД																				
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
<b>Република Српска</b>	32.376	1.180	192	4.324	209	261	1.757	9.227	1.499	451	694	200	212	1.687	470	351	650	839	2.363	5.807	2	1
<i>Градови</i>																						
<b>Бања Лука</b>	8.680	95	20	639	66	37	459	2.662	227	111	361	131	103	835	193	89	171	203	589	1.687	1	1
<b>Бијељина</b>	3.135	79	9	364	6	23	164	1.302	135	26	73	19	11	134	37	13	44	82	232	382	-	-
<b>Источно Сарајево</b>	2.316	52	11	333	19	25	140	656	99	60	54	10	20	121	57	41	37	65	172	344	-	-
<b>Добој</b>	1.403	40	18	158	3	14	90	359	65	8	18	4	5	51	20	9	36	41	83	381	-	-
<b>Зворник</b>	900	24	9	152	7	7	66	229	64	12	13	3	8	23	7	6	16	26	84	144	-	-
<b>Приједор</b>	1.374	40	12	206	1	10	66	389	70	14	22	3	9	53	17	8	36	45	115	258	-	-
<b>Требиње</b>	984	33	6	82	13	5	74	230	19	28	18	5	7	50	20	12	16	30	103	233	-	-
<i>ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта</i>																						
<b>Берковићи</b>	69	3	5	11	4	1	1	6	4	-	-	1	-	1	-	1	2	4	8	17	-	-
<b>Вукосавље</b>	44	2	-	6	-	2	1	10	4	-	-	-	-	-	-	1	2	2	2	12	-	-
<b>Доњи Жабар</b>	93	10	1	13	-	-	1	30	6	2	-	-	-	-	-	1	3	2	9	15	-	-
<b>Источни Дрвар</b>	41	3	-	14	-	-	2	7	2	1	-	-	-	-	-	1	-	1	3	7	-	-
<b>Источни Мостар</b>	3	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-
<b>Источна Илица</b>	458	5	1	51	2	3	34	152	17	14	7	2	1	32	6	5	8	12	27	79	-	-
<b>Источни Стари Град</b>	54	5	5	11	-	1	1	10	4	1	-	-	-	1	-	1	-	1	5	8	-	-
<b>Источно Ново Сарајево</b>	633	5	-	52	3	4	46	189	29	6	24	3	13	42	26	17	9	25	45	95	-	-
<b>Трново</b>	51	1	2	11	1	2	-	6	-	1	-	-	-	1	-	2	1	2	7	14	-	-
<b>Језеро</b>	23	2	-	4	1	1	1	2	2	-	-	-	-	-	-	1	1	-	3	5	-	-
<b>Крупа на Уни</b>	24	3	-	6	-	1	-	1	5	-	-	-	-	-	-	1	2	1	1	3	-	-

Купрес	18	4	-	4	-	1	-	4	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3	-	-	
Ново Горажде	63	5	-	11	-	2	4	12	1	2	-	-	-	1	-	2	1	2	5	15	-	-
Осмаци	86	5	3	16	-	1	3	10	17	-	-	-	2	1	-	1	-	3	23	-	-	
Оштра Лука	77	8	-	8	1	-	5	20	14	-	1	-	-	2	-	1	2	2	2	11	-	-
Пелагићево	120	9	1	17	-	-	2	28	3	2	-	-	-	1	1	12	2	2	8	32	-	-
Петровац	79	11	-	27	-	1	1	5	3	2	-	-	-	1	1	1	1	1	4	20	-	-
Петрово	158	5	2	45	-	2	3	25	8	2	-	2	-	3	1	2	5	3	10	40	-	-
Рибник	126	11	-	38	1	1	3	16	10	1	-	-	-	3	-	2	4	4	7	25	-	-

Извор: Обрада ауора на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске, Општине и Градови, 2019.

Примарни сектор	Секундарни сектор	Терцијарни сектор
-----------------	-------------------	-------------------

Прилог 15. Запослени и лица која траже запослење по градовима и новоформираним ЈЛС Републике Српске

Град/општина	Запослени					Лица која траже запослење				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
<b>УКУПНО РС</b>	241.544	245.975	253.305	260.608	266.309	152.432	144.809	134.415	122.374	103.331
<b>Градови</b>										
Бања Лука	61.820	63.677	66.304	68.237	69.800	17.598	16.273	14.192	11.378	9.156
Бијељина	19.952	19.994	20.785	21.501	22.005	13.666	13.165	11.911	11.120	10.119
Добој	12.414	11.710	12.248	12.227	12.440	7.949	7.245	6.146	5.412	4.662
Зворник	7.960	8.178	8.560	9.160	9.479	5.187	5.014	4.700	4.447	3.982
Источно Сарајево	14.602	14.701	15.017	15.417	15.778	8.915	8.368	7.677	7.279	6.696
Приједор	12.878	13.251	13.612	13.843	13.985	8.513	7.270	6.775	5.950	5.132
Град Требиње	7.672	7.605	7.822	8.061	8.355	3.120	3.020	2.966	2.712	2.084
<b>ЈЛС настале од дијела територије без ранијег сједишта</b>										
Берковићи	228	228	240	274	294	467	457	458	414	421
Вукосавље	241	242	247	246	229	408	432	425	370	289
Доњи Жабар	465	452	448	457	464	141	131	132	106	98
Источни Дрвар	115	122	125	125	132	9	6	2	1	3
Источни Мостар	10	10	8	10	13	14	20	25	24	17
Источна Илица	2.581	2.625	2.864	3.053	3.137	1.979	1.962	1.734	1.687	1.458

<b>Источни Стари Град</b>	248	246	293	312	296	253	250	226	215	213
<b>Источно Ново Сарајево</b>	4.031	4.045	4.301	4.484	4.523	1.496	1.383	1.278	1.303	1.206
<b>Језеро</b>	70	75	87	94	95	372	359	355	341	278
<b>Крупа на Уни</b>	145	126	155	163	160	392	409	415	423	371
<b>Купрес</b>	29	29	38	35	34	17	17	22	15	13
<b>Ново Горажде</b>	257	227	221	202	188	302	291	229	228	208
<b>Осмаци</b>	285	294	303	325	331	493	464	437	371	339
<b>Оштра Лука</b>	416	335	331	312	318	709	657	673	688	630
<b>Пелагићево</b>	367	387	401	399	398	382	382	392	382	427
<b>Петровац</b>	378	366	389	391	377	209	207	198	224	209
<b>Петрово</b>	1.098	1.175	1.175	1.253	1.262	1.187	1.180	1.112	1.058	918
<b>Рибник</b>	1.162	1.148	1.175	1.174	1.194	864	836	687	620	540
<b>Трново</b>	230	220	209	208	250	225	207	199	196	163

*Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске. Подаци ЈУ Завода за запошљавање Републике Српске, Пале, 2020. године*

Прилог 16. Основни показатељи развијености по јединицама локалне самоуправе

ЈЛС/РС	Бр. становника 2018	Површина km <sup>2</sup>	Становника по km <sup>2</sup>	Бр. запослених, 2018	Бр. незапослених, 2018	Путничка возила (2018)	ЛЗ/Амбуланта	Бр. тимова породичне	Дужина маг. и рег. савремених путева	Маг. и рег. путеви/km <sup>2</sup>	просјек 2014-2018, броја				Пошта	Основне школе	Број уписаних у основну школу	Буџетски приходи (KM), 2018	Буџ. при./становник, (KM), 2018
											рођених	ПП	умрлих	склопљених бракова					
Бања Лука	184.257	1.239	148,7	69.800	9.156	73.341	●	115	128	0,1	2.039	68	1.972	982	●	●	15.859	147.876.559	803
Берковићи	1.927	264	7,3	294	421	614	●	2	20	0,08	15	-14	29	5	●	●	215	1.360.418	706
Бијељина	103.983	734	141,6	22.005	10.119	37.850	●	58	110	0,15	893	-479	1.372	577	●	●	8.881	54.887.629	528
Билећа	10.201	637	16,0	1.834	1.730	3.520	●	7	83	0,13	94	-51	145	51	●	●	851	11.824.287	1.159
Братунац	18.192	293	62,1	2.050	2.131	3.910	●	8	66	0,23	122	-38	160	70	●	●	1.315	7.254.178	399
Брод	15.245	230	66,3	3.030	993	4.838	●	10	35	0,15	98	-74	173	72	●	●	1.079	10.119.644	664
Вишеград	9.436	449	21	2.050	967	2.546	●	7	95	0,21	51	-101	152	35	●	●	669	9.654.170	1.023
Власеница	10.283	217	47,4	1.340	727	2.314	●	7	24	0,11	74	-25	99	43	●	●	717	5.174.858	503
Вукосавље	4.331	74	58,5	229	289	1.043	A	1	4	0,05	30	-20	50	22	●	●	303	2.471.700	571
Гацко	8.455	728	11,6	3.230	792	2.666	●	6	89	0,12	77	-30	107	39	●	●	784	11.627.759	1.375
Градишка	47.818	762	62,7	9.838	5.081	18.849	●	27	86	0,11	379	-298	677	261	●	●	3.716	30.832.697	645
Дервента	25.311	517	49	6.912	820	10.117	●	10	79	0,15	215	-128	343	142	●	●	2.101	15.083.013	596
Добој	60.211	653	92,2	12.440	4.662	20.003	●	33	132	0,16	519	-310	829	336	●	●	4.948	35.484.532	589
Доњи Жабар	3.385	47	7	464	98	0	A	1	19	0,4	2	-30	32	7	●	●	224	1.481.087	438
Зворник	53.454	374	142,9	9.479	3.982	13.198	●	27	84	0,22	363	-130	493	234	●	●	4.077	24.492.521	458
И. Дрвар	65	75	0,9	132	3	0	●	1	0	0	0	-1	1	0	-	---	0	634.031	9.754
И. Мостар	243	89	2,7	13	17	0	A	0	0	0	0	-1	1	0	-	---	0	310.354	1.277
И. Илића	14.237	29	490,9	3.137	1.458	10.530	●	14	10	0,34	115	-71	186	74	●	●	1.378	8254974	580
И. Ново Сарајево	11.540	38	303,7	296	213	523	●	13	8	0,21	11	-15	26	8	●	●	20	1.611.551	1.522
И. Стари Град	1.059	88	12	4.523	1.206	0	●	1	19	0,22	121	-4	125	57	●	●	984	16.047.548	1.391
Језеро	980	65	15,1	95	278	263	A	1	7	0,11	6	-6	12	6	●	●	95	779.720	796
Калиновик	1.768	680	2,6	418	272	522	●	1	52	0,08	7	-35	42	9	●	●	97	3.316.685	1.876
Кнежево	8.490	326	26	1.164	1.594	2.086	●	6	44	0,13	63	-56	119	56	●	●	680	5.128.560	604

<b>Коз. Дубица</b>	5.452	499	10,9	4.033	1.143	7.435	●	16	67	0,13	122	-209	330	103	●	●	1.294	10.088.850	518
<b>Костајница</b>	18.007	86	209,4	1.190	182	1.550	●	5	36	0,42	30	-43	73	21	●	●	306	3.057.261	561
<b>Котор Варош</b>	19.467	557	34,9	5.273	1.547	4.743	●	10	56	0,1	168	-29	196	110	●	●	1.499	13.903.716	772
<b>Крупа на Уни</b>	1.421	93	15,3	160	371	394	●	2	0	0	7	-30	37	7	●	●	93	1.421.711	1.001
<b>Купрес</b>	268	45	6	34	13	0	A	0	0	0	1	-4	4	1	●	●	9	323.349	1.207
<b>Лакташи</b>	34.862	388	89,8	9.843	1.099	16.073	●	16	37	0,1	313	-57	370	183	●	●	3.394	16.960.233	486
<b>Лопаре</b>	13.578	298	45,6	1.133	1.015	3.392	●	6	71	0,24	55	-154	209	55	●	●	704	5.169.436	381
<b>Љубиње</b>	3.187	341	9,3	571	463	1.184	●	3	33	0,1	28	-18	45	18	●	●	269	2.665.285	836
<b>Милићи</b>	10.171	279	36,5	1.957	795	2.266	●	5	40	0,14	63	-27	90	42	●	●	577	5.812.847	572
<b>Модрича</b>	23.832	327	72,9	4.465	2.531	8.381	●	16	57	0,17	182	-160	343	135	●	●	1.897	10.951.922	460
<b>Мркоњић Град</b>	15.073	670	22,5	3.888	1.159	5.284	●	12	95	0,14	128	-108	236	87	●	●	1.232	10.431.901	692
<b>Невесинје</b>	11.940	887	13,5	1.678	2.268	3.769	●	8	66	0,07	83	-89	173	40	●	●	1.080	8.580.039	719
<b>Нови Град</b>	23.716	470	50,5	3.998	735	6.867	●	14	69	0,15	158	-206	364	109	●	●	1.747	12.152.851	512
<b>Ново Горажде</b>	2.555	123	20,8	188	208	383	●	1	11	0,09	5	-18	23	3	●	●	89	2.301.221	901
<b>Осмаци</b>	5.380	80	67,2	331	339	1.235	A	0	10	0,13	19	-24	43	17	●	●	229	2.173.137	404
<b>Оштра Лука</b>	2.302	207	11,1	318	630	1.009	●	4	12	0,06	17	-35	52	13	●	●	232	1.832.167	796
<b>Пале</b>	20.094	489	41,1	4.842	2.234	7.529	●	13	90	0,18	180	-80	260	99	●	●	1.689	12.989.194	646
<b>Пелагићево</b>	3.963	121	32,7	398	427	1.489	A	0	14	0,12	3	-61	64	15	●	●	264	3.399.156	858
<b>Петровац</b>	516	146	3,5	377	209	0	●	1	0	0	4	-7	10	1	●	●	89	1.589.041	3.080
<b>Петрово</b>	5.921	110	53,8	1.262	918	2.162	●	4	0	0	47	-69	116	39	●	●	416	2.576.947	435
<b>Приједор</b>	78.826	834	94,5	13.985	5.132	23.612	●	42	114	0,14	542	-463	1.005	379	●	●	5.384	40.844.077	518
<b>Прњавор</b>	33.278	630	52,8	6.538	1.636	13.467	●	16	67	0,11	283	-188	471	211	●	●	2.857	22.362.670	672
<b>Рибник</b>	5.388	500	10,8	1.194	540	2.178	●	5	18	0,04	34	-67	101	22	●	●	404	4.493.914	834
<b>Рогатица</b>	9.905	646	15,3	1.783	1.183	2.823	●	8	77	0,12	82	-65	147	50	●	●	845	7.864.572	794
<b>Рудо</b>	7.237	348	20,8	595	1.200	1.063	●	4	63	0,18	23	-52	75	11	●	●	374	5.072.201	701
<b>Соколац</b>	11.150	692	16,1	2.730	1.635	3.849	●	7	54	0,08	91	-65	156	54	●	●	889	5.718.862	513
<b>Србац</b>	16.337	453	36,1	2.607	1.490	6.784	●	12	49	0,11	134	-98	232	88	●	●	1.363	8.583.997	525
<b>Сребреница</b>	11.053	530	20,8	2.013	1.254	1.804	●	6	52	0,1	49	-38	86	31	●	●	508	8.887.338	804



<b>Станари</b>	6.768	161	42	1.277	603	2.232	●	4	0	0	50	-42	92	29	●	●	459	11.061.805	1.634
<b>Теслић</b>	36.315	846	42,9	7.399	2.974	11.607	●	14	77	0,09	331	-154	485	204	●	●	3.179	17.503.278	482
<b>Требиње</b>	28.334	863	32,8	8.355	2.084	11.031	●	14	155	0,18	284	-93	377	157	●	●	2.598	25.610.769	904
<b>Трново</b>	2.000	111	18	250	163	367	●	1	23	0,21	5	-14	20	4	●	●	67	1.862.661	931
<b>Угљевик</b>	14.412	170	84,8	3.706	1.474	5.248	●	7	32	0,19	110	-91	201	83	●	●	1.061	12.319.920	855
<b>Фоча</b>	16.983	1.118	15,2	3.588	2.946	5.037	●	11	114	0,1	128	-99	227	75	●	●	1.214	11.267.346	663
<b>Хан Пијесак</b>	3.302	316	10,4	885	444	1.086	●	2	43	0,14	25	-31	55	13	●	●	212	3.510.834	1.063
<b>Чајниче</b>	4.447	274	16,2	784	706	1.004	●	3	25	0,09	25	-28	53	13	●	●	308	3.314.827	745
<b>Челинац</b>	14.862	362	411,	3.110	1.289	5.179	●	8	38	0,1	140	-23	163	95	●	●	1.232	9.320.420	627
<b>Шамац</b>	15.343	172	89,2	2.081	2.145	4.946	●	9	40	0,23	57	-150	206	68	●	●	1.045	7.876.970	513
<b>Шековићи</b>	5.942	242	24,5	812	974	1.380	●	4	35	0,14	38	-47	85	22	●	●	461	3.125.360	526
<b>Шипово</b>	9.444	550	17,2	1.905	1.468	2.938	●	7	45	0,08	74	-78	152	45	●	●	808	7.757.661	821
<b>РС</b>	<b>1.147.902</b>	<b>24.642</b>	<b>46,6</b>	<b>266.309</b>	<b>96.635</b>	<b>391.513</b>		<b>655</b>	<b>3079</b>	<b>0,12</b>	<b>9.410</b>	<b>-5.163</b>	<b>14.573</b>	<b>5.840</b>			<b>91.370</b>		

**Извор:** Број становника: Процјена броја становника за 2018. годину, РЗСРС; **Површина:** Површина политичких општина, Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске; **Број запослених и број незапослених:** Општине и градови, Бања Лука, 2019, РЗСРС; **Путничка возила:** Општине и градови, Бања Лука, 2019, РЗСРС; **Дом здравља/амбуланта, број тимова породичне медицине,:** Фонд здравственог осигурања Републике Српске; РЗСРС; **Дужина магистралних и регионалних путева, магистрални и регионални путеви/km<sup>2</sup>:** Статистички годишњак 2011, РЗСРС; **Број рођених** (просјек 2013-2017), број умрлих, (просјек 2013-2017), природни прираштај (просјек 2014-2018), број склопљених бракова (просјек 2014-2018): РЗСРС, властите калкулације; **Пошта:** Поште Српске; **Основне школе, број уписаних у основну школу:** Општине и градови 2019, РЗСРС; **Буџет (000 КМ), Буџет/становник (КМ),** Општине и градови, Бања Лука, 2019.

**Прилог 17. Јединице локалне самоуправе у Републици Српској које броје испод 4.000 становника**

ЈЛС	Површина (km <sup>2</sup> )	Број насеља	Број становника		Становника/km <sup>2</sup>	
			1991	2018	1991	2018
<b>Новоформиране ЈЛС без и са ранијим сједиштем</b>						
Берковићи	250	17	3.530	1.927	14,12	7,71
Доњи Жабар	47	6	3.085	3.385	65,64	72,02
Источни Дрвар	75	2	61	65	0,81	0,87
Источни Мостар	89	3	1.201	243	13,49	2,73
Ист. Стари Град	35	15	970	1.069	27,71	30,54
Језеро	56	10	2.257	980	40,30	17,50
Крупа на Уни	54	11	2.798	1.421	51,81	26,31
Купрес	45	3	850	268	18,89	5,96
Ново Горажде	119	47	4.956	2.555	41,65	21,47
Оштра Лука	204	21	6.354	2.302	31,15	11,28
Петровац	146	3	361	516	2,47	3,53
Трново	116	12	3.979	2.000	34,3	17,24
<b>ЈЛС које су цијелом територијом остале у РС</b>						
Калиновик	681	40	4.667	1.768	6,85	2,60
Љубиње	319	21	4.172	3.187	13,08	9,99
Хан Пијесак	323	24	6.348	3.302	19,65	10,22
Нове општине испод 4.000, % РС	10,4	9,6	2,9	2,2		
<b>Република Српска</b>	<b>24.641</b>	<b>2.442</b>	<b>1.563.731</b>	<b>1.147.902</b>	<b>63,36</b>	<b>46,9</b>

Извор: Обрада аутора на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске

