

**USTAVNO-ZAKONSKA ULOGA LOKALNIH VLASTI U EKONOMSKOM I INFRASTRUKTURNOM RAZVOJU OPŠTINA I GRADOVA U BOSNI I HERCEGOVINI<sup>1</sup>**

**THE LEGAL AND CONSTITUTIONAL ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE MUNICIPALITIES AND CITIES' ECONOMIC AND INFRASTRUCTURAL DEVELOPMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA<sup>2</sup>**

**Sažetak**

*Osnovni cilj rada je da prezentira ustavno-zakonsku ulogu lokalnih vlasti u ekonomskom i infrastrukturnom razvoju opština i gradova u Bosni i Hercegovini te da predstavi dva modela. Osnovna hipoteza koja se dokazuje u ovom radu glasi: lokalne vlasti, na osnovu zakonske nadležnosti, mogu dati bitan doprinos lokalnom ekonomskom i infrastrukturnom razvoju. U postupku dokazivanja koristi se metoda slučajeva, i to dva slučaja. Prvi je slučaj opštine Gračanica u Federaciji Bosne i Hercegovine, a drugi slučaj je grad Bijeljina u Republici Srpskoj. Vremenski okvir istraživanja je postdejtonski period, sa posebnim fokusom na period 2008–2012. godine. Prostorni okvir istraživanja je Bosna i Hercegovina. U postupku dokazivanja koriste se i druge relevantne metode. Rad je sistematiziran u šest podnaslova, i to: uvodni pristup teorijskom određenju lokalne zajednice i lokalne samouprave; političko-pravni koncept lokalne samouprave u odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi; zakonski i statutarni koncept nadležnosti opštine i grada u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja; glavni aspekti uloge jedinice lokalne samouprave u lokalnom ekonomskom i infrastrukturnom razvoju; model lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja lokalne*

1 U skraćenom obliku rad je prezentiran u formi referata na međunarodnoj konferenciji „Lokalni ekonomski i infrastrukturni razvoj zemalja jugoistočne Evrope“, održanoj u ANUBiH-u 20. i 21. septembra 2013. godine. Rad je objavljen na engleskom jeziku u zborniku: Pejanović, Mirko, Jasmina Osmanković, ur. (2013), *Local economic and infrastructure Development od see in the Context of EU Accession*, ANUBiH, Sarajevo.

2 U skraćenom obliku rad je prezentiran u formi referata na međunarodnoj konferenciji: „Lokalni ekonomski i infrastrukturni razvoj zemalja jugoistočne Evrope“, održanoj u ANU BiH 20. i 21. septembra 2013. godine. Rad je objavljen na engleskom jeziku u zborniku: ur. Mirko Pejanović i Jasmina Osmanković: „Local economic and infrastructure Development od see in the Context of EU Accession“, ANU BiH, Sarajevo 2013.

*zajednice: studija slučaja opština Gračanica; model razvoja lokalne komunalne infrastrukture u lokalnoj zajednici: studija slučaja grad Bijeljina, te zaključak.*

**Ključne riječi:** *ustavno-zakonska uloga, lokalne vlasti, ekonomski i infrastrukturni razvoj, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*

### **Summary**

*The primary goal of this paper is presenting the legal and constitutional role of local authorities in the municipalities and cities' economic and infrastructural development in Bosnia and Herzegovina, followed by two models. The basic hypothesis to be proven in this paper is the following: under the legal competencies, the local authorities may significantly contribute to the local economic and infrastructural development. For proving, the case method is used in addition to other relevant methods, more specifically two cases: one being the Gračanica Municipality in the FB&H, the other city of Bijeljina in Republic of Srpska. The timeframe for research is post-Dayton Bosnia and Herzegovina. The paper is divided in six subsections under the following titles: introductory approach to the conceptual determination of local community and local self-governing; the legal and constitutional concept of local self-governing in the provisions of European charter on local self-governing; legal and statutory concept of municipalities and cities' jurisdiction in the area of local economic and infrastructural development; main aspects of units' role in local economic and infrastructural development; a model of local community's local economic and infrastructural development: Gračanica Municipality case study; model of local communal infrastructure development: city of Bijeljina case study and conclusion.*

**Keywords:** *legal and constitutional role, local authorities, economic and infrastructural development, European charter on local self-governing*

## **1. Uvodni pristup teorijskom određenju lokalne zajednice i lokalne samouprave**

Svoje potrebe za život i rad čovjek kao individua zadovoljava u svojoj lokalnoj zajednici. Kao primarne potrebe u življenju ljudi u lokalnoj zajednici javljaju se: stanovanje i uređenje naselja; rad i privređivanje za ekonomsku egzistenciju; lokalni saobraćaj; snabdijevanje vodom i energijama; odvođenje otpadnih voda; komunalne djelatnosti; komunalna infrastruktura; uslužne djelatnosti; odgoj i obrazovanje djece; zdravstvena zaštita; socijalna zaštita; kultura i fizička kultura; informisanje i sigurnost; zaštita ljudskih prava te zaštita čovjekove okoline.

U sociološkoj znanosti **lokalna zajednica je određena kao društvena grupa nastanjena na određenom prostoru, čije članove povezuje prostorna blizina i njome uslovljene zajedničke potrebe i aktivnosti.**

Među više teorijskih stajališta o lokalnoj zajednici, čini se važnim potcrtati stajalište akademika Eugena Pusića da je lokalna zajednica određeni društveni sistem sa svojim elementima u interakciji: sa prostorom, ljudima u prostoru, potrebama ljudi, zajedničkim aktivnostima u zadovoljavanju potreba i svijest o pripadanju lokalnoj zajednici (Pusić, 1963: 21–23).

Zajedničke potrebe ljudi u jednom naselju odnosno lokalnoj zajednici uslovljene su prostornom blizinom u življenju ljudi u tom naselju. Same potrebe mogu se zadovoljiti zajedničkim aktivnostima. Prema stajalištu američkog sociologa T. Parsonsa, lokalna zajednica je onaj aspekt strukture društvenih sistema koji se odnosi na teritorijalni smještaj ljudi i njihovih sistema. U tom kontekstu četiri momenta integrišu ljude na lokalnom području u društveni sistem: stanovanje, radno mjesto, jurisdikcija i komunikacije (Pejanović, 2005: 187).

Kako bi se zadovoljile zajedničke potrebe ljudi, u lokalnoj zajednici se obrazuju institucije unutra kojih se organizuju društvene aktivnosti. Jedna od institucija koja se, u istorijskom razvitku društva, uspostavila i afirmisala kao demokratska institucija građana u lokalnoj zajednici jeste *lokalna samouprava* (Pejanović, 2005: 188).

Jedna lokalna zajednica stiče status lokalne samouprave (teritorijalne samoupravne zajednice) kada se u jednom ili više povezanih naselja obrazuje političko-pravna i sistemaska institucija. Ta lokalna samouprava kao političko-pravna institucija konstituiše se u obliku opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave.

Osnovni subjekti lokalne samouprave su ljudi koji žive u lokalnim zajednicama i njihovi zajednički interesi koji nastaju življenjem na istom prostoru. Ti interesi se ostvaruju u institucionalnoj strukturi označenoj kao lokalna vlast. Vršenje lokalne vlasti javlja se kao bit lokalne samouprave. Dvije su komponente u vršenju lokalne vlasti: jedna je posredstvom izabranih organa od samih građana; organi koje građani biraju neposredno su: opštinsko vijeće, opštinska skupština i opštinski načelnik; druga je vršenje vlasti neposrednim učešćem (participacijom) građana. Kao oblici neposrednog učešća građana u vršenju javnih poslova najučestalije se primjenjuju: građanska inicijativa, mjesni zbor građana i referendum

građana. Na ovoj osnovi lokalna samouprava se u **politološkoj teoriji određuje kao političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabranih organa učestvuju u upravljanju određenim javnim poslovima, posebno onim koji se tiču zajedničkih interesa stanovništva u jedinicama lokalne samouprave** (Pejanović, 2005: 188).

Prema profesoru Jovanu Đorđeviću, lokalnu samoupravu karakterišu sljedeći elementi: da lokalno stanovništvo ima pravo birati svoja predstavnička tijela i da ta tijela imaju određena prava odlučivanja; da izabrana tijela imaju svoju stvarnu i mjesnu nadležnost i da na svom području obavljaju određeni krug poslova kao vlast; da nadležnost lokalnih organa, prema sadržaju i ovlaštenjima za njihovo izvršenje, predstavljaju takva pitanja kojima se faktički i formalno može uticati na život i razvoj lokalne zajednice (Đorđević, 1965: 621).

Lokalna samouprava kao političko pravo građana u evropskoj demokratskoj tradiciji devetnaestog i dvadesetog stoljeća zagarantovano je ustavom i zakonom zemlje. Ovo pravo građana utemeljeno je i u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. U članu 2. Povelje je definisano da će princip lokalne samouprave biti utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice, gdje je to moguće – ustavom.<sup>3</sup>

Sve evropske države, članice Vijeća Evrope, na temelju odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi imaju zagarantovanu lokalnu samoupravu u svom zakonodavstvu. Bosna i Hercegovina je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 12. 07. 2002. godine. Odredbe o lokalnoj samoupravi nisu našle svoje mjesto u dejtonskom Ustavu u BiH. One su sadržane u entitetskim ustavima, Federacije BiH i Republike Srpske. Zakonima o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine definisana je pozicija, nadležnost i organizacija lokalne samouprave.<sup>4</sup> Prema tome, položaj lokalne samouprave stiče se aktom države. Taj položaj karakteriše autonomna pozicija u upravljanju javnim lokalnim poslovima i to tako da lokalne vlasti imaju puno diskreciono pravo provoditi svoje inicijative u vezi sa svim pitanjima koja nisu isključena iz njihove nadležnosti, niti stavljena u nadležnost neke druge vlasti.<sup>5</sup>

---

3 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, I dio, član 2. (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 4.

4 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske donesen je 2004. godine, a Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je donesen 2006. godine.

5 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 15.

## 2. Političko-pravni koncept lokalne samouprave u odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Teorijske koncepcije i dostignuća primjene ideje lokalne samouprave u zemljama članicama Vijeća Evrope dobili su svoje utemeljenje u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Povelja je usvojena 1985. godine kao prvi multilateralni pravni instrument za definisanje i zaštitu načela lokalne samouprave. Povelja je strukturirana tako da sadrži preambulu i tri zasebna dijela u kojima se definišu principi lokalne samouprave, zatim preuzimanje obaveza od zemalja članica Vijeća Evrope nakon potpisivanja i ratifikovanja Povelje.

U preambuli Povelje definisana su stanovišta u odnosu na ulogu lokalne samouprave u izgradnji Evrope na načelima *demokratije* i *decentralizacije*.<sup>6</sup>

U odnosu na povijesne mogućnosti razvoja lokalne samouprave u evropskim zemljama u preambuli Povelje se posebno naglašavaju ova stanovišta:

prvo stanovište ističe da su lokalni organi vlasti „jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema“.<sup>7</sup>

Drugo stanovište potcrtava da je „pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima jedan od demokratskih principa koji su zajednički svim državama članicama Vijeća Evrope“.<sup>8</sup>

Treće stanovište zagovara da ostvarivanje prava građana na upravljanje javnim poslovima u lokalnoj zajednici jeste „moguće najneposrednije na lokalnom nivou“.<sup>9</sup>

Četvrto stanovište definiše da je „postojanje lokalnih organa vlasti koje su stvarno odgovorne omogućava upravu koja je efikasna i bliska građanima“.<sup>10</sup>

6 Osamdesetih godina XX stoljeća sve zemlje razvijene demokratije u Evropi provele su reforme lokalne i regionalne samouprave i osnažile institucionalne kapacitete lokalne samouprave i uprave.

7 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 3.

8 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 3.

9 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 3.

10 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 3.

Oblikovanje principa, zapravo opštih načela za razvoj lokalne samouprave, u evropskim zemljama utemeljeno je u Povelji o teorijskim koncepcijama i sintezom iskustva funkcionisanja lokalnih vlasti.

Jedan od polaznih principa odnosi se na pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da u granicama zakona „reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“. <sup>11</sup> Ustavni, zakonski i statutarni okvir za nadležnosti lokalnih vlasti omogućuju da se, na temelju autonomije jedinice lokalne samouprave, samostalno regulišu javni poslovi od interesa za lokalno stanovništvo. Uz to, samostalno se rukovodi u upravljanju javnim poslovima od lokalnog značaja. Svi ti poslovi su u sferi interesa građana i njihovo vršenje pretpostavlja odgovornost institucija lokalne samouprave: opštinskog vijeća, opštinskog načelnika i opštinske uprave. I članove opštinskog vijeća i opštinskog načelnika građani biraju neposredno na slobodnim izborima i tako iskazuju svoju volju za izbor onih kandidata koji posjeduju etičku sposobnost odgovornog vršenja lokalne vlasti.

U pogledu djelokruga lokalne samouprave, odnosno njenog radnog polja, osnovna prava se utvrđuju ustavom te zakonom zemlje i statutom jedinice lokalne samouprave – opštine. U vezi s tim se u Povelji situira princip diskrecijskog prava lokalnih vlasti da „provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti“. <sup>12</sup> Pravo lokalnih vlasti da poduzimaju inicijative za rješavanje razvojnih pitanja od interesa za stanovništvo lokalne zajednice ima najširu osnovu. To su interesi stanovništva lokalne zajednice. Sve što nije isključeno iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave i što nije stavljeno u nadležnost neke druge vlasti čini radno polje institucija lokalne samouprave, prevashodno opštinskog vijeća (skupštine) koje ima moć za pokretanje razvojnih projekata od lokalnog značaja.

Odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrže osnove za primjenu principa **supsidijarnosti**. Ovaj princip ima posebnu važnost za pozicioniranje uloge lokalne samouprave i njenih institucija.

Princip supsidijarnosti definiše se u Povelji tako što će se javni poslovi „**po pravilu vršiti prije svega od strane vlasti koje su najbliže**

---

11 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 4.

12 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 4.

**građanima**".<sup>13</sup> Na ovaj način se u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi primat u vršenju javnih poslova daje lokalnim vlastima, odnosno jedinicama lokalne samouprave: opštinama i gradovima. I kada je riječ o prenošenju odgovornosti na neku drugu vlast, u Povelji se precizira obaveza vođenja računa o obimu i prirodi posla i zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti. Istovremeno se u odredbama Povelje definiše princip da će prava povjerena lokalnim vlastima „po pravilu biti potpuna i isključiva“<sup>14</sup>. Ova prava ne smiju biti ograničena od neke druge vlasti, bilo centralne bilo regionalne. To je moguće samo u slučajevima predviđenim zakonom. U prilikama kada dođe do prenošenja ovlasti sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalne vlasti imaju pravo njihovu provedbu prilagoditi lokalnim uslovima, kao i pravo da budu konsultovane o tome.

Jednu od važnih poluga u vršenju lokalnih vlasti čini lokalna uprava. Lokalnim vlastima se u odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi daje opcija da mogu „odrediti svoju internu upravnu strukturu u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja“.<sup>15</sup> Lokalna uprava čini važan ljudski i institucionalni resurs za pružanje usluga građanima i oblikovanje razvojnih projekata u oblastima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Jedan od veoma bitnih segmenata u razvoju lokalne samouprave odnosi se na autonomiju u oblasti finansiranja lokalnih organa vlasti. U skladu sa ekonomskom politikom zemlje, lokalni organi vlasti imaju „**pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlasti**“.<sup>16</sup> Izvori finansiranja lokalnih organa vlasti primjereni su njihovim dužnostima i ovlaštenjima, a koje su definirane ustavom i zakonom zemlje.

U odredbama Povelje zagovara se potreba **zaštite finansijski siromašnijih lokalnih zajednica**, zapravo manje razvijenih u odnosu na prosjek razvijenosti jedinica lokalne samouprave. U tom kontekstu nalaže se uspostava odgovarajućih „postupaka ili mjera finansijskog izjednačavanja,

---

13 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 4.

14 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 4.

15 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 4.

16 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 6.

s ciljem ispravljanja posljedica nejednake raspodjele izvora finansiranja<sup>17</sup>. Lokalni organi se konsultuju u pogledu načina na koji će biti dodijeljeni preraspodijeljeni izvori finansiranja od viših nivoa vlasti. Pri tome se u odredbama Povelje definiše da sredstva koja se prenose lokalnim organima vlasti „neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskrecijsko pravo lokalnih organa vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlasti.“<sup>18</sup>

Najšire potrebe za finansijsko ulaganje u opštinama i gradovima odnose se na kapitalne investicije u izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanje i odvođenje te prerada otpadnih voda, zatim prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, uređenje građevinskog zemljišta i izgradnja lokalnih putova. Osnovni izvori sredstava za ova ulaganja nalaze se u budžetskim sredstvima jedinica lokalne samouprave. Ta sredstva su nedovoljna i u razvijenim lokalnim zajednicama. Utoliko više je izražena potreba iznalaženja sredstava za **kapitalne investicije putem uzimanja kredita**. Imajući ovu potrebu u vidu, u Povelji se definiše odredba po kojoj je „**lokalnim organima vlasti prijeko potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala**“.<sup>19</sup>

Ovaj moment koji se odnosi na mogućnost pristupa lokalnih zajednica nacionalnom tržištu kapitala javlja se kao jedan od veoma bitnih u području osiguranja sredstava za kapitalne investicije u izgradnji komunalne infrastrukture. Zaduživanje opština i gradova je ograničeno mnogim preprekama: nedostatak vlastitog učešća, otežana procedura dobijanja saglasnosti parlamenata na višim nivoima vlasti, teškoće u otplati kredita i slično. I pored svega, valja imati u vidu da je pristup lokalnih zajednica nacionalnom tržištu **kapitala institucionalno i funkcionalno neriješen i da je jedan otežavajućih faktora u polju izgradnje komunalne infrastrukture u svim zemljama postsocijalističke tranzicije**. U tom kontekstu bitno je potcrtati činjenicu da bez izgradnje komunalne infrastrukture i uređenja građevinskog zemljišta nije moguće koristiti prostor kao osnovni resurs u razvoju lokalne zajednice.

---

17 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 6.

18 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 6.

19 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo, str. 6.

### 3. Zakonski i statutarni koncept nadležnosti opštine i grada u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>20</sup> samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave utemeljen je na konceptu punih nadležnosti. Osnovno polazište je sadržano u tome da jedinica lokalne samouprave (opština) i grad imaju pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti. Za jedinicu lokalne samouprave (opštinu) u Federaciji Bosne i Hercegovine je Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH utvrđeno 30 pitanja u kojima ima samoupravni djelokrug i samostalnost u odlučivanju.<sup>21</sup> Ta pitanja se javljaju u važnim područjima socijalnog, ekonomskog i kulturnog razvoja lokalne zajednice. U području lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja opština i grad kao jedinica lokalne samouprave donose akte u kojima se oblikuje politika razvoja lokalne zajednice. Među tim aktima su: budžet opštine, srednjoročni i godišnji planovi razvoja jedinice lokalne samouprave s ciljem stvaranja uslova za privredni razvoj i zapošljavanje. U pogledu politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, opština i grad donose prostorne, urbanističke i provedbene planove. Definisanje namjene i planska upotreba prostora u punoj je nadležnosti opštine i grada. Jedan od važnih planova u pogledu upotrebe prostora, kao resursa, jeste plan uređenja i korištenja građevinskog zemljišta. Tek nakon pripreme građevinskog zemljišta moguća je realizacija stambene izgradnje i izgradnje objekata za industriju i privredno poduzetništvo.

Područje razvoja lokalne infrastrukture odnosno komunalne infrastrukture primarno pripada nadležnosti jedinice lokalne samouprave. U tom pogledu Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH ima odredbe koje jedinici lokalne samouprave daje u nadležnost da upravlja, finansira i unapređuje djelatnost lokalne komunalne infrastrukture. Pri tome je posebno važna uloga jedinice lokalne samouprave u izgradnji i održavanju objekata lokalne komunalne infrastrukture. U ovom kontekstu predviđeno je da jedinica lokalne samouprave ima nadležnosti za vodosnabdijevanje, odvođenje i preradu otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, izgradnju lokalnih cesta, organizaciju lokalnog i javnog prevoza.<sup>22</sup>

20 „Službene novine Federacije BiH“, br. 49/06.

21 Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, član 8, „Službene novine Federacije BiH“, broj 49/06.

22 Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, član 8, „Službene

Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj<sup>23</sup> opština je definisana kao osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave. Njene nadležnosti su široko postavljene na principu da je opština samostalna u bavljenju svim pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena nekom drugom nivou vlasti.<sup>24</sup> U polju ekonomsko-socijalnog razvoja lokalne zajednice opština samostalno donosi planove ekonomskog razvoja, zatim prostorne, urbanističke i provedbene planove.

Nadležnosti u obavljanju komunalnih djelatnosti imaju široku zakonsku osnovu. Zakonom se utemeljuje da opština u obavljanju komunalnih djelatnosti brine o snabdijevanju vodom, gasom, toplotnom energijom. Nadalje, brine o javnom prevozu putnika, prečišćavanju i odvodnji otpadnih voda, održavanju grobalja, održavanju ulica, parkova i zelenih površina.<sup>25</sup>

Vidljivo je da je istovjetan koncept zakonske nadležnosti opštine u polju lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja i u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine. U statutima opština i gradova je na temelju zakonskih odredbi uređena nadležnost u oblikovanju i provođenju politike lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Tako npr. u opštini Bihać i gradu Banja Luka statuti ovih jedinica lokalne samouprave imaju veoma širok obuhvat nadležnosti o pitanjima brige o lokalnom ekonomskom i infrastrukturnom razvoju. Statut opštine Bihać predviđa sljedeće nadležnosti ove jedinice lokalne samouprave: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, održavanje lokalnih grobalja, izgradnja lokalnih puteva i mostova, ulična rasvjeta, uređenje parkova.<sup>26</sup>

Statut Grada Banja Luka uređuje nadležnosti u oblasti održavanja i razvoja lokalne komunalne infrastrukture. Osim što uređuje i osigurava izgradnju, održavanje i korištenje javnih objekata komunalne infrastrukture, grad Banja Luka ima statutarne nadležnosti da osigurava proizvodnju i isporuku vode, isporuku toplotne energije, prečišćavanje i odvod otpadnih novine Federacije BiH“, broj 49/06.

23 Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik RS“, broj 101/04.

24 Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik RS“, broj 101/04, član 11.

25 Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik RS“, broj 101/04, član 12.

26 Statut Opštine Bihać, član 16, „Službene novine općine Bihać“, br. 2/01 i 6/05.

voda, održavanje javne higijene, javni prevoz putnika, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, grobalja, odvođenje atmosferskih voda, čišćenje javnih površina.<sup>27</sup>

Iniciranje, oblikovanje i provođenje politike lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja odvija se unutar vršenja zakonske i statutarne uloge opštinskog vijeća i opštinskog načelnika. Opštinsko vijeće/skupštinu čine neposredno izabrani vijećnici odnosno odbornici u opštinskim skupštinama. Oni izražavaju volju i interese građana u svim aspektima socijalno-ekonomskog i infrastrukturnog razvoja jedinice lokalne samouprave. Ti interesi se najučestalije iskazuju u aktivnostima građana u njihovim mjesnim zajednicama. Opštinsko vijeće, na temelju prijedloga opštinskog načelnika, politiku razvoja opštine oblikuje u srednjoročnim planovima ekonomskog razvoja, zatim u prostornim i urbanističkim planovima i najzad u planovima kapitalnih ulaganja u izgradnji lokalne komunalne infrastrukture. Za potrebe stručne pripreme planova razvoja, opštine i gradovi obrazuju svoje zavode. Uloga opštinskog načelnika u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja javlja se u dva aspekta: jedan je predlaganje politike i razvojnih projekata, a drugi je provođenje politike razvoja koju usvoji opštinsko vijeće. **Priprema i realizacija razvojnih projekata javlja se u moći, odgovornosti i menadžerskim sposobnostima opštinskog načelnika. Njegova politička moć se javlja kao najveća moć u vršenju izvršne vlasti iz nadležnosti opštine. Istovremeno, njegova odgovornost za politiku razvoja jedinice lokalne samouprave ima osnovu u sveopštoj izbornoj volji građana. I ne samo u tome: opštinski načelnik ima dvije poluge vlasti: predlaganje politike razvoja lokalne zajednice i provođenje politike kada je utvrdi opštinsko vijeće/skupština.** Odnos prema interesima građana čini instituciju opštinskog načelnika društveno odgovornom za dinamiku razvoja lokalne zajednice. Primjeri uspješnih praski socijalnog, ekonomskog i infrastrukturnog razvoja opština u Bosni i Hercegovini potvrđuju hipotezu da je **takav razvoj bitno uslovljen odgovornošću i menadžerskim sposobnostima opštinskog načelnika.**

Prema relevantnim pokazateljima lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja tokom više decenija, izdvajaju se opštine: Gračanica, Široki Brijeg, Tešanj, Ljubuški, Tuzla, Bijeljina, Centar Sarajevo, Srebrenik, Zenica, Čitluk, Laktaši, Doboj, Živinice, Bosanska Gradiška, Stari Grad Sarajevo, Prijedor, Konjic, Vitez, Bihać, Goražde, Ilidža, Novi Grad Sarajevo i Novo Sarajevo.

<sup>27</sup> Statut Grada Banja Luka, član 14, „Službeni glasnik Grada Banja Luka“, broj 25/05.

#### 4. Glavni aspekti uloge jedinice lokalne samouprave u lokalnom ekonomskom i infrastrukturnom razvoju

Nakon Drugog svjetskog rata u mnogim evropskim zemljama bitnu ulogu u lokalnom ekonomskom i infrastrukturnom razvoju imale su opštine i gradovi jer su bili nosioci inicijative i za obnovu i za razvoj. Takva praksa se posebno potvrdila u Saveznoj Republici Njemačkoj, čiji je postratni lider Konrad Adenauer, najprije u ulozi gradonačelnika Kelna, oblikovao model ubrzanog lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja opština i gradova. Razvoj lokalne komunalne infrastrukture i privrednog poduzetništva omogućio je sveopšti ekonomski i socijalni razvoj Savezne Republike Njemačke, što će doprinijeti da u šezdesetim godinama XX stoljeća postane jedna od ekonomski najrazvijenijih zemalja Evrope.

U vremenu uređenja komunalnog sistema pedesetih godina XX stoljeća, unutar jugoslavenske socijalističke federacije, stvoreni su uslovi za samoupravu i slobodnu inicijativu građana u području lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Građanski interes za razvoj svoje lokalne zajednice ispoljavao se i putem uvođenja samodoprinosu za izgradnju komunalne infrastrukture. Posebno se to iskazivalo u izgradnji vodovoda, dalekovoda za snabdijevanje električnom energijom i lokalnih cesta. Poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma, zapravo od 1995. godine, jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini imale su važnu ulogu u obnovi lokalne komunalne infrastrukture. U tome su značajnu ulogu imale međunarodna zajednica i međunarodne nevladine organizacije koje su svojim finansijskim sredstvima omogućile ubrzanje izgradnje komunalne infrastrukture. To se posebno iskazalo u osiguranju vodosnabdijevanja, snabdijevanja električnom energijom i izgradnji lokalnih cesta.

Kao glavni aspekti uloge opština i gradova u lokalnom ekonomskom razvoju javljaju se one aktivnosti koje omogućuju **planiranje privrednog poduzetništva i zapošljavanje stanovništva**. Jedinica lokalne samouprave ima mogućnosti da stvara uslove za razvoj poduzetništva i zapošljavanje. Te mogućnosti se javljaju u politici i mjerama koje može donijeti opštinsko i gradsko vijeće na temelju resursa kojima raspolaže opština i grad. Ti resursi su prostor, zatim upravni kapaciteti koji stručno oblikuju projekte razvoja. Tu su i finansijska sredstva koja se predviđaju u budžetu. Uz sve to, moguće su poticajne mjere za razvoj poduzetništva kako proizvodnog tako i uslužnog putem poreskih olakšica, povoljnih uslova dodjele građevinskog zemljišta i povoljnih uslova kreditiranja.

Glavni aspekti uloge opštine kao jedinice lokalne samouprave u

području lokalnog ekonomskog razvoja javljaju se u ovim elementima:

- jedinica lokalne samouprave donosi planove svog srednjoročnog i dugoročnog društveno-ekonomskog razvoja. Unutar planova definiše ciljeve razvoja na temelju sopstvenih prirodnih i ljudskih resursa;
- jedinica lokalne samouprave (opština) i grad donose prostorne i urbanističke planove i planove uređenja građevinskog zemljišta;
- na temelju pripreme građevinskog zemljišta jedinica lokalne samouprave određuje namjenu za industrijsku zonu i zone razvoja malog poduzetništva;
- svojom politikom poticanja poduzetništva i zapošljavanja, posebno mladih ljudi, jedinica lokalne samouprave primjenjuje mjere kojim se obezbjeđuju povoljniji uslovi dobijanja građevinskog zemljišta za izgradnju poduzetničkih kapaciteta, zatim povoljniji uslovi u poreskoj politici i povoljniji uslovi kreditiranja poduzetništva;
- u cilju poticanja privređivanja i zapošljavanja stanovništva jedinica lokalne samouprave, sopstvenim snagama ili u saradnji sa drugim jedinicama lokalne samouprave, uspostavlja i razvija agencije za lokalni ekonomski razvoj i opštinske poduzetničke centre;
- agencije za razvoj lokalnih zajednica uspostavljaju stručne kapacitete za projektovanje lokalnog ekonomskog razvoja i osposobljavanja opština za apliciranje za dobijanje sredstava iz evropskih strukturnih fondova.

Ideja lokalne samouprave podrazumijeva demokratsko učešće građana u odlučivanju o njihovim interesima u lokalnoj zajednici. Jedan od bitnih interesa građana je stvaranje uslova za privređivanje i zapošljavanje. U tom pogledu lokalne vlasti – opštinsko vijeće, opštinski načelnik i opštinska uprava – imaju **nezamjenjivu razvojnu funkciju u najširem kontekstu** razvoja lokalne samouprave i demokratije u društvu. Lokalna samouprava ima kapacitet da razvija i promoviše ulogu građanina i u oblicima participativne i u oblicima predstavničke demokratije.

**Razvoj lokalne infrastrukture, u smislu njene izgradnje i funkcionisanja, javlja se kao pretpostavka ukupnog socijalnog, ekonomskog i društvenog razvoja opštine i grada kao jedinice lokalne samouprave.** Osiguranje vodosnabdijevanja, zatim snabdijevanja energentima, kao i odvod i prerada otpadnih voda te odvoz i prerada krutog otpada čini infrastrukturnu osnovu zadovoljavanja svakodnevnih potreba ljudi u stalnom življenju u njihovim lokalnim zajednicama, zapravo u njihovim seoskim i gradskim naseljima.

Uloga lokalne zajednice odnosno lokalnih organa vlasti u izgradnji komunalne infrastrukture javlja se u nekoliko aspekata:

- jedinica lokalne samouprave u svojim institucijama, prevashodno u aktivnostima opštinskog vijeća utvrđuje ciljeve, politiku i instrumente za realizaciju ciljeva u području izgradnje i održavanja infrastrukture;
- jedinica lokalne samouprave je nosilac oblikovanja projekata i izgradnje kapaciteta za vodosnabdijevanje stanovništva, zatim kanalizacionog sistema i sistema odvoza i prerade krutog otpada;
- u jedinici lokalne samouprave stvaraju se materijalne pretpostavke za izgradnju objekata u cilju snabdijevanja građana energentima (gas, električna energija i toplotna energija);
- na prostoru jedinice lokalne samouprave naseljena mjesta se povezuju sa centrom opštine i okruženjem putem lokalnog saobraćaja. Opština kao jedinica lokalne samouprave brine o izgradnji lokalnih cesta i organizaciji lokalnog javnog prevoza stanovništva.

Izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture determiniše dinamiku ekonomsko-socijalnog razvoja lokalne zajednice. Ako institucije lokalne samouprave, opštinsko vijeće i načelnik, nemaju planove i osigurana finansijska sredstva za urbanističke i regulacione planove, za vodosnabdijevanje, snabdijevanje energentima, za uređenje građevinskog zemljišta, za preradu otpadnih voda, onda postaje upitna nova stambena izgradnja i izgradnja poduzetničkih privrednih kapaciteta. Uslijed nepovoljnog položaja opština u raspodjeli javnih prihoda,<sup>28</sup> jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini ne posjeduju dovoljno finansijskih sredstava odnosno finansijske autonomije za kapitalne investicije u izgradnji komunalne

---

28 Prema Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, opštine u raspodjeli prihoda učestvuju sa 8,45. U Republici Srpskoj, na osnovu Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, opštinama pripada 23% prihoda.

infrastrukture. Poseban problem se javlja u opštinama koje su nedovoljno razvijene ili izrazito nerazvijene.

Nedovoljna finansijska sredstva u budžetima opština za kapitalna ulaganja u lokalnu komunalnu infrastrukturu, a posebno u izrazito nerazvijenim i siromašnim opštinama, problematizira pitanje pristupa opština i gradova tržištu kapitala u državi. **Riječ je o tome da su uslovi i procedure zaduživanja opština i gradova za kapitalne investicije neriješeni u nacionalnom zakonodavstvu.** Uslijed toga mnoge opštine nemaju mogućnost za kapitalne investicije u izgradnji komunalne infrastrukture. U pravilu su **ovisne o dodjeli grantova viših nivoa vlasti.**

Zaduživanje opština za finansiranje kapitalnih investicija zagovara svojom preporukom i Komitet ministara Vijeća Evrope.<sup>29</sup> Pri tome se zagovara, osim pristupa lokalnih vlasti nacionalnom tržištu kapitala, pristup integriranim evropskim tržištima u finansiranju kapitalnih investicija.<sup>30</sup> Kakva je pozicija i kakvi su dosezi jedinice lokalne samouprave u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja, analizira se na primjeru dobre prakse Opštine Gračanica i Grada Bijeljina.

## 5. Model lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja lokalne zajednice: studija slučaja Opština Gračanica

Opština Gračanica ima 58.000 stanovnika. Jedna je od najrazvijenijih opština u Tuzlanskom kantonu. Na području opštine zaposleno je 9.500 građana. Ova opština ima dinamičan lokalni ekonomski i infrastrukturni razvoj tokom više decenija. Analiza ostvarivanja projekata lokalnog razvoja za period 2008–2012. godine dovodi do spoznaje da su institucije lokalne samouprave – opštinsko vijeće, opštinski načelnik i opštinska uprava – svoju zakonsku i statutarnu ulogu primarno usmjerili na ostvarivanje interesa građana u oblasti privrednog razvoja poduzetništva i izgradnje ko-

---

29 Preporuka broj (92) 5 Komiteta ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o posuđivanju sredstava od lokalnih i regionalnih organa vlasti od 27. marta 1992. godine, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 203, str. 34.

30 Preporuka broj (92) 5 Komiteta ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o posuđivanju sredstava od lokalnih i regionalnih organa vlasti od 27. marta 1992. godine, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 203, str. 34.

munalne infrastrukture.<sup>31</sup> Svoje strateške ciljeve lokalnog razvoja Opština Gračanica je definisala u Strategiji integralnog razvoja opštine. Strategija je redefinisana i utemeljena za period 2011–2020. godine.<sup>32</sup> Na temelju Strategije integralnog razvoja Gračanice programski ciljevi opštinskog načelnika, koje je usvojilo opštinsko vijeće za 2008, 2009, 2010, 2011. i 2012. godinu, bili su usmjereni na tri područja:

- podršku lokalnom privrednom razvoju;
- funkcionisanje opštinskih službi kao servisa građana i lokalnog biznisa;
- podizanje usluga javnih komunalnih preduzeća i institucija na viši nivo u interesu građana.

Za realizaciju ciljeva lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja Gračanice oblikovano je više projekata razvoja privrede i lokalne komunalne infrastrukture. Ono što posebno određuje valjanost politike lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja Gračanice jeste filozofija istovremenog razvoja gradskog područja kao opštinskog središta i svih mjesnih zajednica na području opštine. U tom kontekstu projekti razvoja su strukturirani kao veliki projekti od opštinskog interesa i manji razvojni projekti koji se realizuju u mjesnim zajednicama. Među najznačajnijim opštinskim razvojnim projektima izdvajaju se:

- izrada regulacionih planova za industrijsku zonu i više poduzetničkih zona sa uređenjem zemljišta za gradnju;
- podrška samostalnom poduzetništvu putem povoljnijih uslova u dodjeli građevinskog zemljišta, zatim oporezivanja i naplate opštinske takse i rente;
- formiranje opštinskog centra za poduzetništvo koji nosiocima samostalne privredne aktivnosti omogućuje dobijanje dozvola za rad firme u roku od sedam dana;
- toplifikacija gradskog područja i industrijske zone Gračanice korištenjem energije iz vlastitih termalnih izvora;

---

31 Spoznaja je izvedena analizom sadržaja programa rada i izvještaja o radu načelnika opštine Gračanica za 2008, 2009, 2010. i 2012. godinu.

32 Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2011. godinu, str. 3, Opština Gračanica, 2011.

- projekt promocije poduzetništva putem opštinskog sajma „Grapo-expo“;
- izgradnja lokalnih cesta;
- projekt vodosnabdijevanja;
- projekt novčanih poticaja za poljoprivrednu proizvodnju;
- projekt izgradnje kanalizacione mreže u svim mjesnim područjima;
- projekt odvoza i odlaganja tvrdog otpada;
- projekt javne rasvjete u svim naseljenim mjestima.<sup>33</sup>

Finansiranje razvojnih projekata osigurano je iz sopstvenih budžetskih sredstava. Godišnji iznos budžeta 2008–2012. godine bio je u iznosu od 10.000.000 KM. Oko 40% budžeta Opštine Gračanica usmjerava se za finansiranje lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Godišnje se iz budžeta opštine usmjerava tri do četiri miliona konvertibilnih maraka.<sup>34</sup> Prema tome, budžet Opštine Gračanica ima primarno razvojnu funkciju. Posmatrano prema godinama, iznosi ulaganja budžetskih sredstava imaju ovu dinamiku: tokom 2008. godine u lokalni privredni i infrastrukturni razvoj Gračanice uloženo je 4.824.716 KM i to u 85 kapitalnih projekata<sup>35</sup>. Najveće ulaganje bilo je usmjereno na kapitalne projekte: toplifikaciju, zatim izgradnju lokalnih cesta te izgradnju mjesnih vodovoda i javne rasvjete. U 2009. godini realizovano je 46 kapitalnih projekata i uloženo je 4.441.800 KM budžetskih sredstava. I u ovoj godini je najveći iznos ulaganja bio za kapitalni projekt toplifikacije u iznosu od 815.000 KM, kao i za izgradnju sportske sale „Luke“ u iznosu od 1.100.900 KM.<sup>36</sup> Za 2010. godinu programom rada načelnika Gračanice predviđena je realizacija 57 kapitalnih projekata. U tih 57 kapitalnih projekata uloženo je 3.721.716

33 Realizacija ovih razvojnih projekata odvijala se tokom 2008, 2009, 2010, 2011. i 2012. godine na temelju godišnjih programa rada opštinskog načelnika Gračanice.

34 Godišnja izdvajanja iz budžeta Opštine „bila su glavni izvor za finansiranje razvoja opštine“. Vidi: Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2012. godinu, str. 2, Opština Gračanica, 2012.

35 Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2008. godinu, str. 9–11.

36 Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2009. godinu, str. 12–13.

KM budžetskih sredstava. Tokom te (2010) godine najveća ulaganja su bila usmjerena na izgradnju vodovoda u 11 mjesnih područja. U mjesnom području Stjepan Polja za komunalnu infrastrukturu uloženo je 533.571 KM.<sup>37</sup> Također su znatna ulaganja bila usmjerena za izgradnju komunalne infrastrukture u poslovnoj zoni i lokalnog puta Gračanica – Lendići.

Opšta ekonomska kriza je uticala na to da se smanjuju iznosi finansijskih sredstava za opštinske budžete. Zbog toga je i došlo do smanjenja iznosa budžetskih sredstava za kapitalne projekte u 2011. godini. Tokom ove godine realizovano je 58 kapitalnih projekata, za što je uloženo 1.838.766 KM budžetskih sredstava.<sup>38</sup>

Porast iznosa budžetskih sredstava za ulaganje u kapitalne projekte javlja se tokom 2012. godine. Tokom 2012. godine uloženo je bližu 5.000.000 KM iz budžeta, u čemu su i sredstva od odobrenog kredita komercijalne banke u iznosu od 2.200.000 KM. Ta sredstva su uložena za završetak izgradnje ključnih puteva i ulica u iznosu od 1.329.000 KM. Na kapitalne projekte vodosnabdijevanja je uloženo 1.044.000 KM. Istovremeno je tokom ove godine u izgradnju kanalizacione mreže uloženo 2.104.000 KM.<sup>39</sup>

Dominantno usmjeravanje kapaciteta institucija lokalne samouprave u Gračanici na aktivnost u području lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja učinila je ovu lokalnu zajednicu primjerom dobre prakse. Ova opština se afirmisala kao jedan od najuspješnijih modela lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja u Bosni i Hercegovini. Primjenom principa diskrecijskog prava lokalnih vlasti da pokreću inicijative o svim pitanjima koja interesuju građane, a nisu isključena iz nadležnosti opštine niti dodijeljena drugim nivoima vlasti, što je utemeljeno u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, institucije lokalne samouprave u Gračanici uspješno ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu sopstvenom samoorganizacijom i odgovornošću. Na toj osnovi Opština Gračanica kao jedinica lokalne samouprave uspješno ostvaruje svoju ulogu u području lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Riječ je o tome da Opština Gračanica uspješno primjenjuje u praksi razvojnu funkciju lokalne samou-

---

37 Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2010. godinu, str. 15–16.

38 Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2011. godinu, str. 22–24.

39 Program rada i izvještaj o radu načelnika opštine Gračanica za 2012. godinu, str. 31.

prave i potvrđuje interes svojih građana za privredni razvoj i bolje uslove življenja.

## **6. Model razvoja lokalne komunalne infrastrukture u lokalnoj zajednici: studija slučaja Grad Bijeljina**

Na temelju analize izvještaja o radu načelnika Bijeljine u periodu 2007–2012. godine izvodi se spoznaja o dobroj praksi ostvarivanja uloge lokalnih vlasti u području planiranja i izgradnje komunalne infrastrukture.<sup>40</sup> Poslije vremenski dužeg zaostajanja u izgradnji komunalne infrastrukture, dolazi do zaokreta u Bijeljini. U prvoj deceniji XXI stoljeća institucije lokalne samouprave Bijeljine oblikovale su planove i projekte izgradnje komunalne infrastrukture. Tokom 2007. godine na junskom zasjedanju Skupštine usvojena je Strategija razvoja Bijeljine do 2015. godine.<sup>41</sup>

Provođenje Strategije razvoja odvija se na više infrastrukturnih projekata. Riječ je o sljedećim projektima:

- kanalizacioni sistem;
- regionalna deponija;
- objekti vodosnabdijevanja;
- gradska zaobilaznica;
- lokalni putevi;
- gasovod;
- grijanje.<sup>42</sup>

U pristupu izrade ovih projekata pošlo se od stanovišta da je izgradnja

---

40 „Lokalne zajednice u BiH, na preporuku međunarodnih institucija sve češće koriste primjere dobre prakse u Gradu Bijeljina, tako da smo imali veliki broj posjeta predstavnika lokalnih zajednica iz RS-a i F BiH koje su tražile pomoć u implementaciji pojedinih rješenja.“ Vidi: Izvještaj o radu gradonačelnika i administrativne službe Bijeljine u 2012. godini, str. 3.

41 Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2007. godini, str. 5.

42 Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2007. godini, str. 1–2.

komunalne infrastrukture **pretpostavka ukupnom razvoju Bijeljine:** privrednom, socijalnom, demografskom i kulturnom te pretpostavka boljem životu i zadovoljstvu građana. Vizija za infrastrukturni razvoj Bijeljine osigurana je u Strategiji razvoja ove lokalne zajednice. Dobri upravljački kapaciteti iskazani su u menadžerskoj ulozi načelnika i modernizaciji rada opštinske uprave.

Realizacija kapitalnih projekata komunalne infrastrukture u Bijeljini podrazumijevala je i **oblikovanje novog pristupa u iznalaženju finansijskih sredstava. Taj pristup je osiguran rastom budžeta i u uslovima ekonomske krize te pronalaženjem finansijskih sredstava u obliku kreditnog zaduženja i donacija** kao i dobijanja grantova od Republike Srpske.<sup>43</sup>

Budžet Bijeljine u 2007. godini ostvaren je u iznosu od 46.291.971. KM<sup>44</sup>. Sredstva po osnovu zaduženja iznosila su 8.030.000 KM, a po osnovu kapitalnog granta Republike Srpske 335.000 KM. U 2008. godini budžet Bijeljine ima rast i iznosi 53.460.940 KM. Učešće kapitalnih grantova ostalih nivoa vlasti porasli su na 1.085.247 KM. Priliv od zaduženja iznosio je 7.020.680 KM<sup>45</sup>. Do smanjenja iznosa budžetskih sredstava dolazi u 2010. godini. Budžetska sredstva za 2010. godinu ostvarena su u iznosu od 47.951.748 KM.<sup>46</sup> Za 2011. godinu budžet je porastao na 50.293.379 KM, što je omogućilo da se finansiraju objekti infrastrukture i druge predviđene obaveze.

Ostvarenje priliva sredstava u budžetu Bijeljine za 2012. godinu iznosilo je 48.567.035 KM. U strukturi budžeta primici od zaduživanja iznosili su 4.900.000 KM<sup>47</sup>.

### **Od 2012. godine Bijeljina ima status grada. Statusom grada Bijeljina je stekla nove mogućnosti u razvijanju kapaciteta lo-**

43 Za finansiranje kanalizacionog sistema u visini od 7 miliona eura potpisan je Ugovor o kreditiranju sa Evropskom bankom za rekonstrukciju i razvoj. Kredit za regionalnu deponiju dobijen je od Svjetske banke. Vidi: Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2007. godini, str. 6.

44 Vidi: Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2007. godini, str. 14.

45 Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2008. godini, str. 16.

46 Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2010. godini, str. 4.

47 Izvještaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Grada Bijeljina u 2012. godini, str. 25.

**kalne samouprave.** Međugradska saradnja, uključujući i prekograničnu međugradsku saradnju, omogućit će promociju novih razvojnih projekata i podršku za njihovo finansiranje. Grad Bijeljina ima značajne prirodne i ljudske resurse, ima kvalitetno zemljište za proizvodnju hrane i njen plasman u okruženju.

Lokalne vlasti Bijeljine su u razvijanju dobre prakse za projektovanje<sup>48</sup> i finansiranje komunalne infrastrukture potvrdile da je moguće sopstvenom organizacijom upravljačkih kapaciteta i strateškim planiranjem objediniti volju građana i odgovornost Skupštine i gradonačelnika za realizaciju kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu. **Izgradnja komunalne infrastrukture pokazala se kao zamajac za ekspanziju razvoja privrede, poljoprivredne proizvodnje, lokalnog saobraćaja, zdravlja, obrazovanja i kulture na prostoru Bijeljine. Unutar izgradnje komunalne infrastrukture u Bijeljini je povećano demokratsko učesće građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnoj zajednici i osnaženo njihovo povjerenje u institucije lokalne samouprave:** skupštinu grada, gradonačelnika i gradsku administraciju. Model razvoja komunalne infrastrukture u opštini, a od 2012. godine u Bijeljini je potvrdio važnost zakonske i statutarne uloge lokalne zajednice u oblasti razvoja opštine kao jedinice lokalne samouprave. Kada lokalni ekonomski infrastrukturni razvoj opština u Bosni i Hercegovini ima dinamičan razvoj, onda to istovremeno znači da država Bosna i Hercegovina na cijelom svom prostoru ima uspješan razvoj.

## 7. Zaključak

U istoriji razvoja društva nastala je **lokalna zajednica kao oblik stalnog naseljavanja ljudi na jednom ograničenom prostoru.** Naseljavanje se tokom istorije javlja u dva tipa: kao seosko i kao gradsko naselje. Prostorna blizina ljudi u jednom naselju uslovljava zajedničke potrebe. Te potrebe se javljaju kao primarne u svakodnevnom življenju: rad, stanovanje, snabdijevanje vodom i energijom, lokalni saobraćaj, komunalne i društvene djelatnosti.

Zajedničke potrebe ljudi u lokalnoj zajednici zadovoljavaju se njihovim aktivnostima. Riječ je o tome da ljudi u lokalnoj zajednici grade mrežu socijalnih odnosa i uspostavljaju institucije u kojima svojom aktivnošću zadovoljavaju potrebe.

48      Započela je priprema strategija razvoja Grada Bijeljina 2015–2023. godine.

Lokalna samouprava se u istorijskom razvoju demokratije javlja kao političko-pravna institucija građana u lokalnoj zajednici. Lokalna samouprava egzistira **kao najpogodniji oblik putem kojeg se ostvaruje neposredno učešće građana u upravljanju javnim poslovima**. Lokalna samouprava se uspostavlja i vrši u opštini kao osnovnoj samoupravnoj teritorijalnoj zajednici. Organe opštine kao jedinice lokalne samouprave biraju građani neposredno. Opština ima svoj statut i autonomiju u finansiranju i samoorganizaciji svoje interne uprave.

Evropska demokratska tradicija dovela je do usvajanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kao multilateralnog pravno-političkog dokumenta u Vijeću Evrope 1985. godine. Na teorijskoj osnovi kao i na sintezi iskustva stečenog u praksi razvoja lokalne samouprave u evropskim zemljama razvijene demokratije, ustanovljeni su standardi i principi za razvoj lokalne samouprave. Kao polazno stajalište u razvoju lokalne samouprave primjenjuje se princip supsidijarnosti. Socijalno značenje ovog principa u Povelji se definiše tako što će se javni poslovi vršiti prije svega od onih vlasti koje su najbliže građanima. Povelja situira i princip diskrecijskog prava lokalnih vlasti prema kome one samostalno provode svoje inicijative u odnosu na sva pitanja koja nisu uključena u nadležnosti neke druge vlasti. U tom kontekstu, lokalne vlasti na osnovu sopstvene osposobljenosti i odgovornosti, a u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva.

Kao članica Vijeća Evrope, država Bosna i Hercegovina je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 2002. godine. **Na taj način su principi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi postali svojina građana u njihovim opštinama kao jedinicama lokalne samouprave. Principi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi situirani su u zakone o lokalnoj samoupravi u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj**, jer se lokalna samouprava garantuje u ustavima entiteta u Bosni i Hercegovini.

Zakonski koncept ovlaštenja opština čini njihov samoupravni djelokrug unutar koga institucije lokalne samouprave – skupština/vijeće, opštinski načelnik/gradonačelnik i opštinska uprava – pokreću inicijative i oblikuju razvojne projekte od interesa za građane u njihovim lokalnim zajednicama.

U širem kontekstu zakonskog koncepta nadležnosti jedinice lokalne samouprave, područje **lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja**

**ima posebno mjesto.** Riječ je o tome da projekti lokalnog **ekonomskog i infrastrukturnog razvoja čine osnovu za uspješan razvoj lokalne zajednice i kvalitetne uslove za život i rad stanovništva.**

Unutar svojih upravljačkih kapaciteta opština oblikuje dugoročne i srednjoročne planove ekonomskog razvoja i tako aktivira sve svoje prirodne i ljudske resurse. Istovremeno, opštinska vijeća (skupštine), kao predstavnička tijela građana, donose prostorne, urbanističke i regulacione planove, uređuju građevinsko zemljište i omogućuju izgradnju industrijskih i poduzetničkih zona. Svojom poreskom politikom opština uvodi poticajne mjere za razvoj poduzetništva i zapošljavanja.

Kao pretpostavka socijalno-ekonomskog i kulturnog razvoja opštine i grada javlja se **projektovanje i izgradnja lokalne komunalne infrastrukture.** To su, prije svega, sistemi snabdijevanja vodom i energijom, zatim kanalizacioni sistemi, sistem odvoza i prerade komunalnog otpada. Tu je i izgradnja komunalnih cesta, organizacija lokalnog javnog saobraćaja, kao i javna rasvjeta u mjesnim naseljima.

Izgradnja komunalne infrastrukture podrazumijeva iznalaženje sredstava za **finansiranje kapitalnih investicija.** Sopstvena sredstva opština i gradova su nedovoljna jer su odnosi u raspodjeli javnih prihoda nepovoljni za jedinice lokalne samouprave. U Federaciji Bosne i Hercegovine opštine u raspodjeli prihoda učestvuju sa 8,45%. U Republici Srpskoj je povoljnije učešće opština u raspodjeli javnih prihoda (23%). Najveći broj opština u Bosni i Hercegovini je u skupini nedovoljno razvijenih. Između 10 i 15 opština je u statusu izrazito nerazvijenih lokalnih zajednica.

Pristup opština i gradova nacionalnom tržištu kapitala nije riješen. Dobijanje kredita za kapitalne investicije za opštine je veoma otežano. Za finansiranje kapitalnih infrastrukturnih projekata potrebna su optimalna rješenja.

Kao primjeri dobre prakse uspješnog lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja javlja se jedan broj opština i gradova u Bosni i Hercegovini. Na osnovu analize sadržaja rada opštinskih načelnika Gračanice i Bijeljine u polju ekonomskog i infrastrukturnog razvoja 2008–2012. godine **izvedeni su glavni elementi njihovog uspješnog modela.**

Model planiranja i realizacije projekata lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja Gračanice potvrđuje hipotezu da institucije lokalne

samouprave imaju odgovornost za razvoj lokalne zajednice u interesu njenih građana. U ovoj opštini lokalna samouprava je potvrdila svoju razvojnu funkciju na način da može biti poučna dobra praksa za jačanje uloge lokalne samouprave u manje razvijenim lokalnim zajednicama. **Više od 40% svog jednogodišnjeg budžeta Opština Gračanica je usmjeravala na kapitalne investicije u razvoju komunalne infrastrukture i privrednog poduzetništva. Ono što posebno karakteriše model lokalnog i infrastrukturnog razvoja Gračanice jeste ravnomjeran razvoj lokalne komunalne infrastrukture u svim mjesnim zajednicama na području opštine.**

Opština Bijeljina, a od 2012. godine u statusu grada, prema rezultatima ostvarenim u polju izgradnje komunalne infrastrukture **svrstala se u skupinu lokalnih zajednica koje imaju dobru praksu lokalnog infrastrukturnog razvoja.** Institucije lokalne samouprave Grada Bijeljina – gradonačelnik, gradska skupština i gradska administracija – oblikovale su **razvojne projekte u oblasti izgradnje lokalne komunalne infrastrukture. Riječ je o projektima izgradnje kanalizacionog sistema, sistema vodosnabdijevanja, gradske zaobilaznice i regionalne deponije. Ovi razvojni projekti su postali pretpostavka za ukupan razvoj Bijeljine i bolje uslove života i rada građana.**

Ono što karakteriše model izgradnje lokalne komunalne infrastrukture u Bijeljini jeste **pronalaženje izvora za finansiranje kapitalnih investicija** po osnovu zaduživanja kod Svjetske banke i Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj. Model razvoja komunalne infrastrukture u Bijeljini postao je primjer dobre prakse i za druge opštine i gradove u Bosni i Hercegovini.

Jačanje uloge lokalnih vlasti u polju lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja pretpostavlja **više reformskih zahvata u zakonskom tretmanu pozicije opštine u raspodjeli javnih prihoda i poboljšanju uslova za pristup nacionalnom tržištu kapitala u cilju finansiranja kapitalnih investicija.** Među reformskim zahvatima čine se najvažnijima sljedeći zahvati:

prvo, **promjena pozicije učešća opština kao jedinica lokalne samouprave u raspodjeli javnih prihoda.** Sadašnje učešće opština u raspodjeli javnih prihoda valja podići na nivo evropskog prosjeka od 25% do 30%;

drugo, omogućiti **izmjene u zakonima kako bi opštine i gradovi imali pristup nacionalnom tržištu kapitala i mogle dobijati kredite za finansiranje kapitalnih investicija** u polju izgradnje lokalne komunalne infrastrukture;

treće, za potrebe oblikovanja razvojnih projekata i privredno poduzetništvo kao i za komunalnu infrastrukturu neophodno je **formirati agencije za razvoj lokalnih zajednica i to kroz udruživanje** opština. Ove agencije bi na profesionalno-stručnoj osnovi ojačale upravljačke kapacitete, naročito u pogledu **apliciranja za sredstva iz evropskih strukturnih fondova**. Na ovaj način bi se ubrzala i integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju;

četvrto, opštine i gradovi imaju različit stupanj ekonomsko-socijalnog i infrastrukturnog razvoja. Za opštine koje se nalaze u skupini izrazito nerazvijenih, a to je 20% opština od 140 u Bosni i Hercegovini, **nužno je formirati fond za razvoj izrazito nerazvijenih opština i u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj**.

Podizanje upravljačkih kapaciteta opština i gradova i njihove finansijske moći bit će važan doprinos jačanju razvojne funkcije opština i gradova Bosne i Hercegovine u polju lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja.

## Literatura

Dorđević, J. (1965), *Novi ustavni sistem*, Savremena administracija, Beograd.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (2003), Savez općina i gradova Federacije BiH, Sarajevo.

Izveštaj o radu gradonačelnika i administrativne službe Grada Bijeljina u 2012. godini.

Izveštaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2007. godini.

Izveštaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2008. godini.

Izveštaj o radu načelnika opštine i administrativne službe Opštine Bijeljina u 2010. godini.

Pejanović, M., E. Sadiković (2010), *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Šahinpašić, Sarajevo – Zagreb.

Preporuka broj (92) 5 Komiteta ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o posuđivanju sredstava od lokalnih i regionalnih organa vlasti od 27. marta 1992. godine. Program rada i izvještaj o radu načelnika Opštine Gračanica za 2011. godinu, Opština Gračanica, Gračanica, 2011.

Program rada i izvještaj o radu načelnika Opštine Gračanica za 2012. godinu, Opština Gračanica, Gračanica, 2012.

Program rada i izvještaj o radu načelnika Opštine Gračanica za 2008. godinu, Opština Gračanica, Gračanica, 2008.

Program rada i izvještaj o radu načelnika Opštine Gračanica za 2009. godinu, Opština Gračanica, Gračanica, 2009.

Program rada i izvještaj o radu načelnika Opštine Gračanica za 2010. godinu, Opština Gračanica, Gračanica, 2010.

Program rada i izvještaj o radu načelnika Opštine Gračanica za 2011. godinu, Opština Gračanica, Gračanica, 2011.

Pusić, E. (1963), *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb.

Statut Grada Banja Luka, član 14, „Službeni glasnik Grada Banja Luka“, broj 25/05.

Statut Opštine Bihać, „Službene novine Općine Bihać“, br. 2/01 i 6/05, Bihać, 2001/05.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Banja Luka, 2004.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2006.

Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik RS“, broj 101/04, Banja Luka, 2004.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, član 8, „Službene novine Federacije BiH“, broj 49/06, Sarajevo, 2006.