

# ИЗВЈЕШТАЈ О УСКЛАЂЕНОСТИ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ СА ЕВРОПСКОМ ПОВЕЉОМ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

29. мај 2024. године

*Циљ овог извјештаја је да се испита ниво и структура локалних финансија и да се разговара о степену усаглашености финансирања локалне самоуправе у Републици Српској са Европском повељом о локалној самоуправи, у складу са препорукама Мониторинг извјештаја Конгреса (2019.). Налази и препоруке требају подржати настојања на заговарању која улаже Савез општина и градова Републике Српске.*

*Извјештај је припремио Невенко Врањеш, локални експерт, члан Групе независних експерата за Европску повељу о локалној самоуправи, и Томас Пророк, међународни експерт, такође члан Групе независних експерата за Европску повељу о локалној самоуправи.*

*Ставови изражени у овом извјештају не одражавају нужно службени став Конгреса локалних и регионалних власти при Савјету Европе.*

*Овај Извјештај је доступан на енглеском и локалном језику. У случају недоследности или неподударности између енглеске и локалне верзије извјештаја, локална верзија има предност.*

# Извјештај о усклађености финансирања локалне самоуправе у Републици Српској са Европском повељом о локалној самоуправи

Стручно мишљење

Невенко Врањеш<sup>1</sup> и Томас Пророк<sup>2</sup>

## САДРЖАЈ

1. Основни подаци.....	3
2. Циљ Извјештаја .....	3
3. Европска повеља о локалној самоуправи – финансирање локалне самоуправе .....	3
4. Организација локалне самоуправе у Републици Српској.....	4
5. Уставни и законски оквир финансирања локалне самоуправе у Републици Српској .....	5
6. Стање развијености ЈЛС у Републици Српској и подршка централних власти.....	10
7. Стратешки оквир унапређења финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Српској.....	12
8. Закључак .....	14
9. Препоруке .....	15
10. Прилог – Упитник структурисаног интервјуа .....	16

---

<sup>1</sup> Невенко Врањеш је доктор правних наука и доктор политичких наука. Универзитетски је наставник у звању ванредног професора при Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци на ужој научној области политички систем, јавна и локална самоуправа.

<sup>2</sup> Томас (Thomas) Пророк је магистар политичких наука, те експерт из области реформе јавне управе, система управљања квалитетом и промоције демократије и учешћа грађана у доношењу одлука.

## 1. Основни подаци

Европска повеља о локалној самоуправи (engl. *European Charter of Local-Self Government*) – је међународна конвенција која поставља темеље за заштиту права локалних власти и захтијева од земаља чланица Савјета Европе да се усагласе са њеним принципима. Повеља је донесена 15. октобра 1985. године, а на снагу ступила 1. септембра 1988. године. Ратификована је од стране свих 46 земаља чланица Савјета Европе. Повеља је пројектовала стандарде за најважније сегменте локалне самоуправе као што су позитивноправни третман односно концепт, организација, контрола, финансирање, однос према централној власти, и др. Операционализацијом ових стандарда спроводи се децентрализација државне власти, а самим тим се јача локална самоуправа. Повеља суштински схвата локалну самоуправу као елемент децентрализације власти и демократизације друштва.

Повеља не садржи прецизан и универзалан, а још мање јединствен модел, већ 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.

Темељнијом анализом Повеље, можемо уочити сљедеће принципе (начела) локалне самоуправе: 1) принцип децентрализације; 2) принцип законитости; 3) принцип супсидијарности; 4) принцип деполитизације; 5) принцип аутономности; 6) принцип професионализације; 7) принцип међусобне сарадње државне и локалне самоуправе; 8) принцип ефикасности и економичности рада органа локалне самоуправе; 9) принцип једнакости; 10) принцип јавности рада (транспарентности) и 11) принцип инкомпатибилности јавних функција.

Босна и Херцеговина је 12.07. 2002. године ратификовала Повељу, која је ступила на снагу 01. 11. 2002. године чиме се и обавезала на њену имплементацију.

## 2. Циљ Извјештаја

Циљ Извјештаја је да се испита ниво и структура локалних финансија и да се разговара о степену усаглашеости финансирања локалне самоуправе у Републици Српској са Европском повељом о локалној самоуправи, у складу са препорукама Мониторинг извјештаја Конгреса (2019.).

## 3. Европска повеља о локалној самоуправи – финансирање локалне самоуправе

Финансирање локалних органа власти је дефинисано чланом 9 Европске повеље о локалној самоуправи. Ово је уједно и најобимнији члан Повеље. Повеља наглашава, да извори финансирања локалне самоуправе треба да буду примјерени њиховим дужностима које прописује устав или закон. Такође, извори финансирања не треба да буду статични већ еластични и разнолики како би на најбољи начин били искоришћени у складу са реалном процјеном на терену. Надаље, Повеља предвиђа да ЈЛС имају властите изворе прихода који би требали да буду локалне таксе и накнаде, а за које ће локални органи утврдити стопу. Повеља наглашава, да ЈЛС требају самостално да располажу са властитим изворима финансија, а у складу са овлашћењима. Повеља предвиђа и да ће држава додијелити одређена средства ЈЛС како би се исправила посљедица неједнаке дистрибуције извора финансирања, односно како би се заштитиле оне ЈЛС које су финансијски слабије. ЈЛС би требале бити консултоване како ће се вршити дистрибуције тих средстава. Та средства не требају имати карактер намјенских средстава како се не би угрозило

право локалне власти да поступају у складу са својим овлашћењима. Такође, Повеља предвиђа и могућност кредитног задуживања ЈЛС.

У посљедњем Извјештају<sup>3</sup> о стању локалне и регионалне демократије у Босни и Херцеговини који је усвојио Конгрес локалних и регионалних власти, у домену финансирања локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, Републици Српској, дате су сљедеће препоруке:

- ревидирати законодавство о локалним финансијама како би се обезбиједило да локалне власти располажу са адекватним и сразмјерним финансијским средствима те омогућило да пренос делегираних надлежности на ниже нивое власти буде праћен адекватним финансијским средствима;
- ревидирати тренутну формулу и критерије расподјеле у системима изравнања како би их прилагодили контексту који се брзо мијења узимајући у обзир тренутне демографске трендове и
- повећати овлашћења локалних власти да одлучују о изворима локалних прихода на начин да се они диверсификују (више различитих извора прихода) да би се ојачала локална фискална аутономија, посебно када су у питању мање општине.

#### **4. Организација локалне самоуправе у Републици Српској**

Организација локалне самоуправе у Републици Српској одређена је Законом о територијалној организацији Републике Српске. Према истом, територију Републике Српске чине општине и градови<sup>4</sup>. Општина је основна територијална јединица локалне самоуправе која се формира за дио насељеног мјеста, за једно насељено мјесто или за више насељених мјеста. Дакле, не постоје квантитативни критерији за општине (број становника, површина и др.).

С друге стране, град има своја квалитативна и квантитативна обиљежја. Тако Закон о локалној самоуправи, прописује да се град 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 и 2) у посљедње три године на основу одлуке о утврђивању степена развијености ЈЛС има статус развијене ЈЛС. Изузетно, општина може стећи статус града без обзира на број становника, ако је стопа запослености на подручју општине изнад републичког просјека. Такође, 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.

Тренутно Република Српска има 64 ЈЛС од чега 11 градова и 53 општине. Све општине у Републици Српској имају исти правни статус и положај без обзира на величину, број становника и друге критерије. Дакле присутне су монотипске општине са истим „омнибус“ надлежностима. Такође, између општине и града готово да и нема разлике у правном положају. У организационом смислу једино Град Источно Сарајево у свом саставу има општине и то шест њих: Пале, Соколац, Трново, Источно Ново Сарајево, Источна Илиџа и Источни Стари Град. Будући да у правном положају између општине и градова готово да и нема разлике те да су општине и градови основне и једине ЈЛС, односно да између централних и локалних власти постоји само један ниво локалног организовања, отуда констатујемо да је локална самоуправа у Републици Српској монотипска и једностепена.

---

<sup>3</sup> *Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina, Monitoring Report*, Конгрес локалних и регионалних власти, 2019. <https://www.congress-monitoring.eu/en/44-pays.html>

<sup>4</sup> Чл. 2 Закона о територијалној организацији Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 69/2009, 70/2012, 83/2014, 106/2015, 26/2019, 15/2021, 37/2022 и 32/2023.

## 5. Уставни и законски оквир финансирања локалне самоуправе у Републици Српској

Финансирање локалне самоуправе у Републици Српској прописано је Уставом те законима и то: Законом о локалној самоуправи<sup>5</sup>, Законом о буџетском систему Републике Српске<sup>6</sup>, Законом о концесијама<sup>7</sup>, Законом о порезу на непокретности<sup>8</sup> и Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске.<sup>9</sup> Буџетски систем Републике Српске чине буџет Републике, буџети општина и градова и буџети-финансијски планови фондова. Према Уставу Републике Српске „Граду и општини припадају приходи утврђени Законом и средства за обављање повјерених послова”.<sup>10</sup> Такође, Уставом је уређено „да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе те да у буџетска средства улазе порези, таксе и други Законом утврђени приходи”.<sup>11</sup>

Према Закону о локалној самоуправи финансијски капацитети ЈЛС пропорционални су њиховим изворним надлежностима, а сваки нови пренос или додјељивање надлежности мора бити подржан алокацијом финансијских средстава за њихову реализацију. Републички органи власти имају обавезу консултовати ЈЛС о свим питањима која се односе на обезбјеђење и расподјелу средстава, као и о свим измјенама закона које могу утицати на финансијско стање у ЈЛС. Буџетски приоритети у ЈЛС усмјерени су на финансирање изворних надлежности односно вршење обавезних функција локалних власти. Органи ЈЛС и послови из надлежности ЈЛС финансирају се из буџета ЈЛС. Када је ријеч о повјереним пословима ЈЛС, средства се утврђују републичким буџетом у складу са врстом, обимом и сложености повјереног посла. С обзиром на то да ЈЛС самостално финансирају локалне органе, од њих се очекује ефикасност у раду.

Према важећем Закону о локалној самоуправи, ЈЛС имају право на властите финансијске ресурсе, којим органи ЈЛС могу слободно располагати у оквиру своје надлежности, у складу са Законом. Другачије речено, властити извори прихода припадају искључиво ЈЛС. То олакшава ЈЛС да планирају своје приходе и расходе. Такође, ЈЛС имају право и на приходе из републичког буџета. Расподјела прихода између Републике и ЈЛС, у складу са степеном развијености ЈЛС утврђује се законом.

Приходи и примици ЈЛС према чл. 74 Закона о локалној самоуправи укључују:

- порезе (порез на непокретности; порез на приход од пољопривреде и шумарства; порез на добит од игара на срећу и остале порезе утврђене Законом);
- таксе (градске, односно општинске административне таксе; комуналне таксе и остале таксе утврђене Законом);
- накнаде (накнаде за уређење грађевинског земљишта; накнаде на основу природних и локацијских погодности градског грађевинског земљишта и погодности већ изграђене комуналне инфраструктуре које могу настати приликом коришћења тог земљишта (рента); накнаде за коришћење природних и других добара од општег интереса; накнаде

<sup>5</sup> Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Српске, бр. 97/2016, 36/2019 и 61/2021.

<sup>6</sup> Закон о буџетском систему Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 121/2012, 52/2014, 103/2015 и 15/2016.

<sup>7</sup> Закон о концесијама, Службени гласник Републике Српске, бр. 59/2013, 16/2018, 70/2020 и 111/202.

<sup>8</sup> Закон о порезу на непокретности, Службени гласник Републике Српске, бр. 91/15.

<sup>9</sup> Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 71/2012, 52/2014, 114/2017, 131/2020, 28/2021 и 90/2021.

<sup>10</sup> Чл. 103. Устава Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Чл. 62.

за коришћење објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње (комунална накнада) и остале накнаде);

- приходе и примитке од имовине (приходе од закупа; приходе од камата и приходе од продаје имовине чија продаја не угрожава извршавање надлежности града, односно општине) и
- остале приходе (приходе од самодоприноса; приходе од новчаних казни изречених у прекршајном поступку, утврђених актима града, односно општине и остале законом утврђене приходе).

Према чл. 11 Закона о буџетском систему Републике Српске, приходи буџета општина и градова су:

- a) порез на имовину, односно непокретности;
- b) новчане казне изречене у прекршајним поступцима за прекршаје утврђене актима градова, односно општина;
- c) општинске административне таксе;
- d) комуналне таксе;
- e) посебне водне накнаде – накнаде за заштиту од вода;
- f) општинске накнаде за коришћење природних и других добара од општег интереса;
- g) порез на добитке од игара на срећу;
- h) боравишне таксе;
- i) концесионе накнаде за уступљено право за концесије које додјељују ЈЛС;
- j) концесионе накнаде за коришћење за концесије које додјељују ЈЛС;
- k) остали приходи, као што су:
  - 1) приходи од грантова, трансфера и приходи које буџетски корисници остваре обављањем редовне и допунске дјелатности у складу са Законом, у проценту који је утврђен одлуком о извршењу буџета и
  - 2) остали општински приходи.

Расподјела прихода између републичких и локалних органа у Републици Српској прописана је Законом о буџетском систему Републике Српске. Приходи који се дијеле између буџета Републике, буџета општина и градова и других корисника су:

a) *приходи од индиректних пореза<sup>12</sup>, уплаћени у буџет Републике са Јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање, који се након издвајања дијела средстава за сервисирање спољног дуга Републике дијеле на сљедећи начин: 1) буџет Републике 72%, 2) буџети општина и градова 24% и 3) ЈП "Путеви Републике Српске" 4%. Надаље, Закон о буџетском систему Републике Српске, прописује, да се појединачно учешће ЈЛС у расподјели прихода од индиректних пореза врши у складу са сљедећим критеријумима:*

*(a) 75% на основу броја становника општине и града*

---

<sup>12</sup> У Босни и Херцеговини постоје индиректни и директни порези. Индиректни порези обухватају: порез на додатну вриједност (ПДВ), акцизе, путарине и царине. У директне порезе спадају: порез на добит, порез на доходак и доприноси (допринос за пензијско-инвалидско осигурање, допринос за здравствено осигурање, допринос за осигурање од незапослености и допринос за дјечију заштиту). Индиректни порези су у искључивој надлежности државе и њих прикупља и дистрибуира Управа за индиректно опорезивање БиХ, док директне порезе прикупљају пореске управе ентитета и Брчко дистрикта БиХ.

- (b) 15% на основу површине општине и града и  
(c) 10% на основу броја ученика у средњим школама<sup>13</sup>

b) приходи од пореза на доходак који обухватају: 1) порез на приходе од самосталне дјелатности, који се дијели између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 75:25 и 2) порез на лична примања, који се дијели између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 75:25;

ц) изузетно од расподјеле, порез на приходе од самосталне дјелатности и порез на лична примања дијели се између буџета Републике и буџета подручја од посебне бригае Републике, која су као таква одређена законом којим се уређује Фонд солидарности за обнову Републике Српске, у сразмјери 50:50.

д) приходи од накнада за промјену намјене пољопривредној земљишћа, који се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 30:70;

е) приходи од закупнине земљишћа у својини Републике, који се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 50:50;

ф) концесионе накнаде за коришћење, за концесије које додјељује Влада Републике Српске, дијеле се између буџета Републике и буџета општина и градова на чијој територији се обавља концесиона дјелатност у сразмјери: 1) 30:70 за развијене јединице локалне самоуправе; 2) 30:70 за средње развијене јединице локалне самоуправе; 3) 20:80 за неразвијене јединице локалне самоуправе; 4) 10:90 за изразито неразвијене јединице локалне самоуправе;

г) приходи од посебних водних накнада: 1) накнаде за захватање површинских и подземних вода, које се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70:30; 2) накнаде за производњу електричне енергије добијене коришћењем хидроенергије, које се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70:30; 3) накнаде за вађење материјала из водотока, које се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70:30; 4) накнаде за заштиту вода, које се дијеле између буџета Републике, буџета општина и градова и Фонда за заштиту животне средине Републике Српске у сразмјери 55:30:15;

h) одузета имовинска користи и средства добијена од продаје одузетих предмета из надлежности Републичке управе за инспекцијске послове, која се дијели између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70:30;<sup>14</sup>

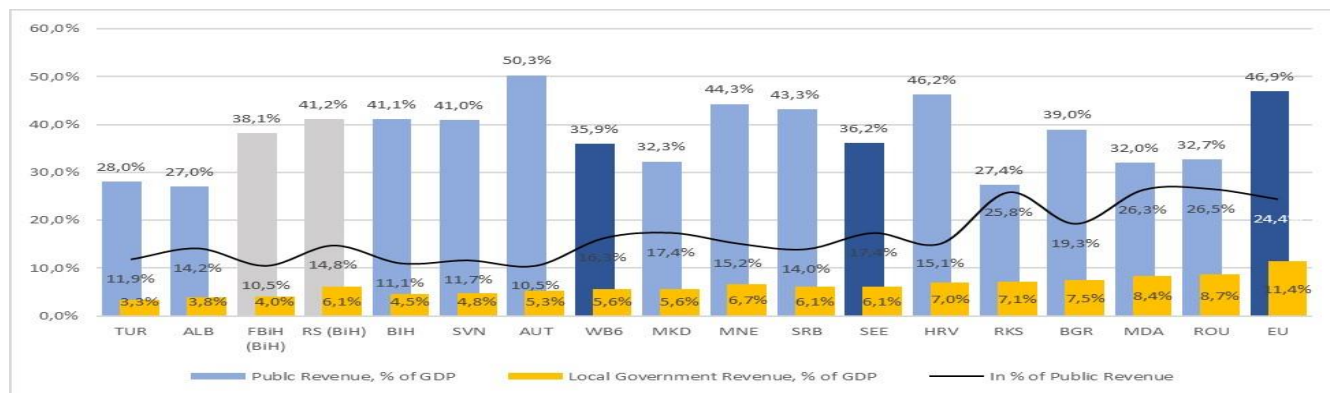
Средства дозначена општинама и градовима сматрају се општим трансфером, тако да их општине и градови користе у складу са својим буџетом. Суштина расподјеле средстава је допуњавање буџета јединица локалне самоуправе, како би оне адекватно могле да извршавају своје обавезе. Изворни (сопствени) приходи ЈЛС у Републици Српској чине 35% њихових укупних прихода. „Састав изворних прихода показује доминацију комуналних такси и накнада (за рекламе, посебне категорије забаве, коришћење јавног простора, паркинг, смјештај у хотелима и изградњу

<sup>13</sup> Према мишљењу СОГРС, постоји потреба да се редефинишу постојећи критеријуми те размотре могућности за укључивање нових који ће узети у обзир развијеност ЈЛС мјерено по више различитих параметара економског и друштвеног развоја као што су: запосленост (посебно запосленост жена и младих); учешће младих у укупној старосној структури становништва; остварени доходак на подручју ЈЛС; доступност услуга здравствене и социјалне заштите; број ученика уписаних у основне школе и др. Извор: Оквирна илајформа Савеза општина и градова Републике Српске за заштитивање измјена и доуна Закона о буџетском систему Републике Српске, аналитичка додатока, Савез општина и градова Републике Српске, 2021, стр. 14.

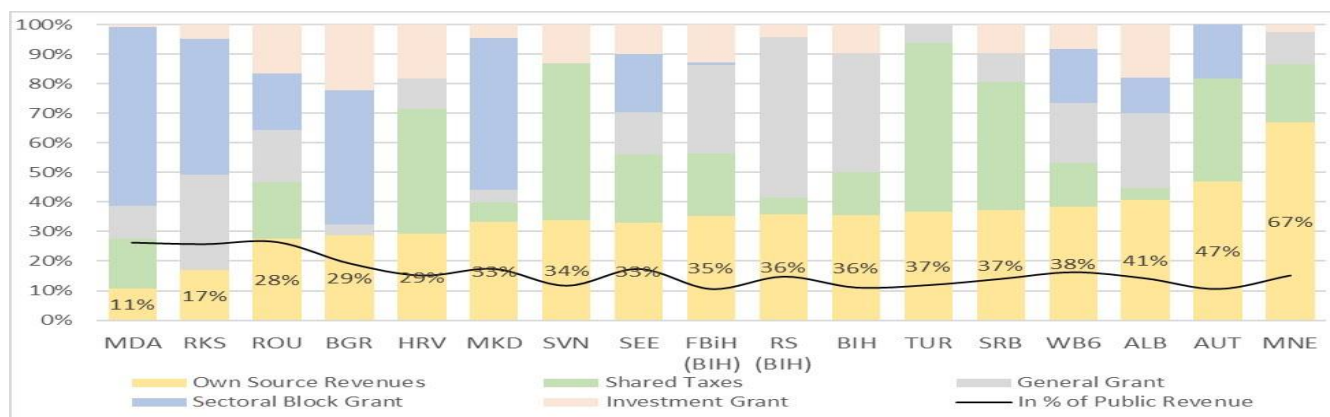
<sup>14</sup> Закон о буџетском систему Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 121/2012, 52/2014, 103/2015 и 15/2016.

објекта), који су чинили 68% укупног прихода у 2021. години. Приходи од опорезивања имовине остају ниски, 10% изворних прихода у 2021. години, и међу најнижима су у Југоисточној Европи.”<sup>15</sup>

Према извјештају НАЛАС из 2021<sup>16</sup>. године јавни приходи и приходи ЈЛС у Југоисточној Европи, представљени на графиконима, указују да Република Српска има веома низак ниво подијељеног пореза (25% од пореза на лични доходак дефинише се као дио подијељеног пореза према извјештају НАЛАС-а) и веома висок удио грантова. Надаље, ниско је учешће пореза на непокретности, ниска релевантност осталих локалних пореза док изворни приходи садрже највећим дијелом доприносе и таксе. У наставку табеларно су приказани јавни приходи и приходи локалних самоуправа у ЈИ Европи у 2021. години.



Табела. 1: Јавни приходи и приходи локалне самоуправе у Југоисточној Европи, 2021. године



Табела. 2: Структура прихода локалне самоуправе у 2021. години

Савез општина и градова Републике Српске (у даљем тексту: СОГРС), сматра да је систем расподеле прихода од индиректних пореза у којем се уобичајно спољни дуг БиХ неприхватљив јер се спољње задужење не односи на финансирање потреба и пројеката ЈЛС. По овом основу, а према пројекцији СОГРС, ЈЛС у Републици Српској остају ускраћене за средствима од око 44

<sup>15</sup> Fiscal Decentralisation Indicator for SEE Report, ninth edition, NALAS, 2024, <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/WhctKKZWmmTrVnRncJybkJfBWtxcchvFqPLKzQwVlzMzjJmbLxqLwcznsjTbfCkvGJIPb?projector=1&messagePartId=0.1>, 1 мај 2024., стр. 114

<sup>16</sup> Fiscal Decentralization Indicator for SEE Report, 9. издање, НАЛАС, 2024, <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/WhctKKZWmmTrVnRncJybkJfBWtxcchvFqPLKzQwVlzMzjJmbLxqLwcznsjTbfCkvGJIPb?projector=1&messagePartId=0.1>, 01.05. 2024.



милиона КМ годишње.<sup>17</sup> Надаље, СОГРС, сматра да би требало редефинисати и омјере расподеле прихода од пореза на лична примања и пореза на приходе од самосталне дјелатности. Приједлог је да се усвоји омјер између буџета Републике Српске и буџета ЈЛС 70:30 умјесто садашњих 75:25. Такође, расподела прихода од посебних водних накнада треба да буде у омјеру 50:50 умјесто тренутних 70:30. Надаље, приход од накнаде за јавне путеве од регистрације моторних и прикључних возила и расподела путарина која је тренутно 100% приход буџета Републике Српске треба да буде, према приједлогу СОГРС, распоређен у омјеру 70:30 између буџета Републике Српске и буџета ЈЛС. Најзад, приједлог СОГРС је и да се расподела прихода од накнада за промјену намјене пољопривредног земљишта (тренутан омјер 30:70 између буџета Републике Српске и буџета ЈЛС) промијени на однос 100 % буџету ЈЛС и у намјене по програму ЈЛС.<sup>18</sup> У цитираној анализи не појашњава се основаност ових приједлога али јасна је намјера јачање финансијске стабилности ЈЛС у Републици Српској.

Према Закону о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, ЈЛС могу се задуживати дугорочно и краткорочно. Чланом 59. поменутог Закона прописано је да граница дугорочног задуживања не може бити већа од 18% за наредну годину у односу на остварене редовне приходе у протеклој фискалној години. Код краткорочних задуживања, ни у једном тренутку дуг не може бити већи од 5% редовних прихода у претходној фискалној години. Сви дугови ЈЛС представљају њихову апсолутну и безусловну обавезу.

Овакво за све ЈЛС једнако пројектовано ограничење задуживања наилази на негодовање појединих ЈЛС имајући у виду њихову различиту економску моћ, висину буџета али и потребе за задуживањем. У случају редефинисања ових граница потребно је прибавити ставове међународних финансијских институција (Међународни монетарни фонд, Свјетска банка и других).

У погледу финансирања ЈЛС, расподеле прихода, задуживања и подршке неразвијеним и изразито неразвијеним ЈЛС обављени су разговори са представницима локалних власти, Савеза и ресорног министарства.<sup>19</sup> Генерално, не постоје значајније примједбе на постојећи систем финансирања ЈЛС у Републици Српској. Сви су једногласни у ставу да се треба помоћи неразвијеним и изразито неразвијеним ЈЛС. Сматрају да задуживање ЈЛС не треба бити линеарно прописано већ да треба издиференцирати границе када је у питању дугорочно задуживање и да граница може бити већа код економски снажнијих ЈЛС. При томе, скреће се пажња да треба имати у виду рок отплате кредита јер се према постојећој методологији једна структура менаџмента може задужити што наредна структура има трпити. Такође, задовољни су сарадњом са централним властима, ресорним министарством и министарством финансија. У погледу давања сагласности на локалне буџете од стране Министарства финансија сматрају оправданим мониторинг али под условом да сагласности требају имати аналитички димензију те да централне власти када дају сагласност на буџет требају дати и гаранције прихода које они контролишу и одређују за ЈЛС. Такође, истичу и да подаци који се односе на број становника и број ученика уписаних у средње школе, а који чине критериј расподеле прихода од индиректних пореза требају бити редовно ажурирани од стране Владе јер ажурност података имплицира износе појединачно додјељених прихода. Једнако тако, мишљења су да централне власти морају имати ажурне регистре непокретности што има значај код прикупљања пореза на исте. Постоји мишљење да

---

<sup>17</sup> *Оквирна платформа Савеза општина и градова Републике Српске за заговарање измјена и допуна Закона о буџетском систему Републике Српске, аналитичка подлога*, Савез општина и градова Републике Српске, 2021, стр. 7.

<sup>18</sup> *Ibid.*, стр. 8-11.

<sup>19</sup> Листа саговорника је доступна у Прилогу.

концесиона накнада у већем проценту треба припадати ЈЛС. Такође, приход као мјера заштите од пожара треба у већем проценту припасти ЈЛС, те да ЈЛС суверено располажу са истим. Подијељени су ставови око законске могућности да градови самостално прикупљају приходе од пореза на непокретности. Аргументи су да градови немају механизме принудне наплате, с једне стране, док с друге стране, истичу се аргументи да би то било цјелисходније и ефикасније пренијети на градове.<sup>20</sup> Представници градова не виде да би посебан закон о финансирању ЈЛС донио промјене и напредак у систем финансирања ЈЛС у Републици Српској. Међутим постоје и ставови да све земље у региону имају овакав закон те да би требало израдити економску анализу оправданости оваквог законског рјешења из које би произашао конкретнији став.<sup>21</sup> Најзад, мишљења су да треба прецизно прописати шта све ЈЛС могу финансирати уз подршку централних власти како не би појединачни пројекти угрожавали дугорочни развој ЈЛС.

## **6. Стање развијености ЈЛС у Републици Српској и подршка централних власти**

Већ дуже вријеме у Републици Српској се води полемика око критерија на основу којих се ЈЛС требају класификовати у погледу њихове развијености. Сви испитаници се слажу око чињенице да идеалних рјешења нема.

Класификација ЈЛС према степену развијености врши се не само из пуких статистичких потреба већ и из разлога државног интервенционизма и усмјеравања средстава подршке и помоћи али и приоритетизације економских и инвестиционих пројеката у овим срединама.

Одлуком о утврђивању критеријума и метода за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској,<sup>22</sup> утврђени су сљедећи критеријуми за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе: 1) остварени укупни приходи регистрованих привредних субјеката у претходној години на нивоу јединице локалне самоуправе по становнику; 2) остварени буџетски приходи (порески и непорески) у претходној години на нивоу јединице локалне самоуправе по становнику; 3) стопа незапослености – процентуално учешће незапослених лица у укупној радној снази на нивоу јединице локалне самоуправе; 4) густина насељености; 5) укупан број регистрованих возила на подручју јединице локалне самоуправе у односу на укупан број регистрованих возила у Републици Српској; 6) број ученика који похађају основну школу у односу на број становника на нивоу јединице локалне самоуправе; 7) општа стопа природног прираштаја на нивоу јединице локалне самоуправе (разлика између стопе наталитета и стопе морталитета); 8) број пословних субјеката на нивоу јединице локалне самоуправе у односу на укупан број пословних субјеката у Републици Српској и 9) вриједност извршених радова према врсти грађевинских објеката и стамбена изградња на нивоу јединице локалне самоуправе у односу на укупну вриједност у Републици Српској.

Степен развијености јединица локалне самоуправе према наведеним критеријумима утврђује се методом *1-огсѿојања*. Метод *1-огсѿојања* представља разлику која се дефинише као дискриминациони ефекат неког обиљежја за посматране парове података. На основу наведених критеријума, Влада Републике Српске до 30. септембра текуће године утврђује степен развијености јединица локалне самоуправе за наредну годину, а у складу са Законом о локалној

<sup>20</sup> Према Закону о локалној самоуправи, у Републици Српској само градови имају могућност да организују прикупљање пореза на непокретности. За сада, порез прикупља Пореска управа Републике Српске уместо њих.

<sup>21</sup> Упоредно посматрано, овакве законе имају Србија, Црна Гора, Хрватска, Сјеверна Македонија и Србија.

<sup>22</sup> *Одлука о критеријумима за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској*, Службени гласник Републике Српске, бр. 56/2023.

самоуправи, а уз претходно прибављено мишљење Одбора за привреду и Одбора за локалну самоуправу Народне скупштине Републике Српске.

Одлуком о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2024. годину утврђен је степен развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2024. годину.<sup>23</sup> Према наведеној одлуци 19 ЈЛС је у категорији развијених. У категорији средње развијених ЈЛС је 10, док категорији неразвијених припада 15 ЈЛС. Најзад, у категорији изразито неразвијених ЈЛС налази се њих 20.

Као што је раније наглашено, проблем је у чињеници, да у категорију неразвијених и изразито неразвијених спада више од половине (чак 35) ЈЛС. Оваква ситуација је својеврстан аларм централним властима да се нешто свеобухватно треба предузимати како би се економски оснаживала локална самоуправа у Републици Српској те развили посебни програми да би се смањио број општина које се налазе у стању тешке неразвијености па и сиромаштва.

СОГРС сматра да би овако постављени критерији требали бити редефинисани. У том смислу, СОГРС је на основу закључака Предсједништва покренуо процес ревизије постојећих критеријума за оцјену степена развијености ЈЛС, припремио приједлог нових критеријума и урадио њихову симулацију на све ЈЛС. Ипак, Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске одлучило се за задржавање постојећих критеријума. Документом под називом *Критеријуми за оцјену степена развијености ЈЛС Републике Српске* који је израдио СОГРС прецизирају се сљедећих пет критеријума: 1) приходи од пореза на доходак по становнику (X1), који се рачуна као однос укупног износа наплаћених пореза који су током једне фискалне године платили порески обвезници, физичка лица са пребивалиштем или уобичајеним боравиштем на подручју ЈЛС за коју се врши израчунавање и броја становника који живе на подручју ЈЛС; 2) степен незапослености (X2), који се рачуна као однос укупног броја незапослених лица на подручју ЈЛС и радне снаге, у години за коју се ради индекс развијености; 3) кретање становништва (X3), који се рачуна као однос процијењеног броја становника на подручју ЈЛС у години за коју се индекс израчунава и броја становника према резултатима посљедњег званичног пописа становништва; 4) удио младог становништва у укупном становништву (X4), који се рачуна као однос броја становника од 0 до 35 година на подручју ЈЛС и процијењеног укупног броја становника ЈЛС за коју се ради индекс развијености и 5) степен образованости (X5), који се рачуна као однос броја становника са средњом школом и вишим нивоом образовања и радне снаге (запослени и незапослени) на нивоу ЈЛС у години за коју се ради индекс развијености. Пондери по индикаторима су: порез на доходак: 20%; стопа незапослености: 30%; кретање становништва: 30%; удио младог становништва у укупном броју становника: 10% и степен образовања: 10%.<sup>24</sup>

Централне власти сваке године у оквиру буџета Републике Српске (конкретније буџет Министарства управе и локалне самоуправе) пројектују трансфере за суфинансирање пројеката неразвијеним и изразито неразвијеним ЈЛС у износу од 300.000 КМ,<sup>25</sup> а чија се дистрибуција врши у складу са Правилником о суфинансирању пројеката неразвијених и изразито неразвијених јединица локалне самоуправе у Републици Српској<sup>26</sup> и Одлуком Владе Републике Српске о суфинансирању пројеката неразвијених и изразито неразвијених општина.<sup>27</sup> Надаље, у оквиру

<sup>23</sup> Одлука о степеном развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2024. годину, Службени гласник Републике Српске, бр. 93/2023.

<sup>24</sup> Критеријуми за оцјену степена развијености ЈЛС Републике Српске, СОГРС, 25.11. 2022. године.

<sup>25</sup> Приједлог СОГРС је да овај износ буде минимално 500.000 КМ умјесто досадашњих 300.000 КМ.

<sup>26</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 29/18, 21/19 и 52/20.

<sup>27</sup> Службени гласник Републике Српске, бр. 1/23.

поменутог буџета постоје и трансфери неразвијеним и изразито неразвијеним ЈЛС и исказани су у износу од 3.000.000 КМ. Ови трансфери додјељују се у складу са Одлуком о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској и критеријумима утврђеним у Правилнику о критеријумима и поступку за додјелу финансијских средстава неразвијеним и изразито неразвијеним јединицама локалне самоуправе.<sup>28</sup> Поред наведених средстава, Влада Републике Српске, такође, посредством Министарства управе и локалне самоуправе врши трансфере финансијске помоћи ЈЛС по њиховом захтјеву из средстава буџетске резерве, различитим релокацијама и из других извора. По наведеном основу, у 2022. години укупно је суфинансирано 16 пројеката по захтјеву 13 јединица локалне самоуправе у износу од 2.600.000 КМ.<sup>29</sup>

## **7. Стратешки оквир унапређења финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Српској**

У Стратегији развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2023.-2029. година препознат је значај локалних финансија па је стратегија пројектовала стратегијски циљ "Унапријеђен систем финансирања локалне самоуправе" који ће се реализовати кроз сљедећа три приоритета: 1) Системско повећање прихода локалне самоуправе; 2) Ефикасније и транспарентније управљање буџетским средствима у ЈЛС и 3) Ефикасније управљање имовином ЈЛС и одрживо управљање локалним ресурсима. Надаље, Стратегија предвиђа да ће се приоритети реализовати кроз сљедећих 11 активности: 1) повећање изворних прихода локалне самоуправе; 2) повећање удјела ЈЛС у расподјели директних пореза и накнада; 3) ефикаснија наплата непореских прихода ЈЛС; 4) активније привлачење и кориштење бесповратних средстава (грантови, средства пројеката) од ЈЛС; 5) јачање улоге Финансијског механизма за финансирање пројеката интегрисаног и одрживог локалног развоја у Републици Српској; 6) унапређење финансијског управљања и изградња система интерних финансијских контрола у јавном сектору на локалном нивоу; 7) повећање ефективности и транспарентности програма додјеле подстицаја, грантова и субвенција од ЈЛС; 8) јачање оријентације на капиталне инвестиције и пројекте у ЈЛС; 9) подршка успостављању дигитализованог управљања имовином ЈЛС; 10) обезбјеђивање равноправног учешћа ЈЛС у одлучивању о концесијама и другим видовима кориштења природних ресурса на њиховој територији и 11) пилотирање и ширење програма за ревитализацију села.<sup>30</sup> Стратегија предвиђа повећање удјела прихода ЈЛС у укупним приходима Републике Српске за око 4% до 2029. године, чиме би се вриједност индекса локалне аутономије за димензију *финансијска аутономија* повећала са седам (агрегирано) на најмање осам у 2009. години (од могућих 12). Иначе БиХ спада у групу земаља са средњим степеном локалне аутономије (од 50 до 60 бодова) заједно са још 14 земаља, међу којима се налазе и Словенија, Хрватска, Сјеверна Македонија и Црна Гора. Стратегија, истиче, да БиХ добија мали број бодова у домену финансијска аутономија чињеницом да је нижи степен фискалне аутономије и финансијске одрживости ЈЛС у Федерацији БиХ него у Републици Српској.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> *Службени гласник Републике Српске* број 48/15.

<sup>29</sup> *Извјештај о provedеној финансијској ревизији Министарства управе и локалне самоуправе Републике Српске* за период 01.01.-31.12. 2022. године, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, Бања Лука, 23.03. 2023. године, стр. 12-13. Доступно на: [https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/04/RV010-23\\_Lat.pdf](https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/04/RV010-23_Lat.pdf), 13.04. 2024. године.

<sup>30</sup> *Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2023-2029 година*, Влада Републике Српске, Бања Лука, 2023, стр. 59.

<sup>31</sup> *Ibid.*, стр. 25.

Финансирање развојних пројеката у ЈЛС проводи се и посредством Инвестиционо-развојне банке Републике Српске. Конкретније, у марту 2014. године, потписан је Меморандум о разумијевању између Министарства финансија, Министарства управе и локалне самоуправе, Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ), Развојног програма Уједињених нација и Инвестиционо-развојне банке Републике Српске, којим је успостављен Финансијски механизам за финансирање пројеката интегрисаног и одрживог локалног развоја, у подручју побољшања доступности и квалитета јавних услуга и стимулисања руралног развоја локалних заједница у Републици Српској. Од потписивања, 2014. године, путем седам годишњих циклуса финансирања, реализована су 64 пројекта у јединицама локалне самоуправе широм Републике Српске. Њихова укупна вриједност износи 8.100.000 КМ од чега је 5.100.000 КМ обезбијеђено путем Финансијског механизма. Преостали износ осигурали су корисници кроз суфинансирање пројектних активности. Поред наведеног, у периоду од 2020. до средине 2022. године значајно је унапријеђен правни оквир који уређује финансијски сектор у циљу афирмисања алтернативних видова финансирања привредних друштава и инвестиционих могућности, даљег развоја тржишта капитала Републике Српске, олакшаног приступа финансирању за предузетнике и привредне субјекте, те атрактивнијег пословног окружења за инвеститоре, чиме се у коначници доприноси и бољем локалном развоју.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, стр. 16-17.

## 8. Закључак

Имплементација принципа Европске повеље о локалној самоуправи у Републици Српској од стране Конгреса локалних и регионалних власти Савјета Европе оцјењена је прилично високом.<sup>33</sup> Финансирање локалне самоуправе у Републици Српској највећим дијелом је усклађено са Европском повељом о локалној самоуправи.

Јединице локалне самоуправе имају своје изворне приходе којима самостално располажу. Међутим, одрживост и разноврсност тих прихода представља изазов. Такође, централне власти имају снажан интервенционизам у погледу расподјеле прихода те пројекција расподјеле наилази на примједбе локалних власти који је сматрају непропорционалном и неадекватном. Замјерка ЈЛС се односи и на ограничавање задуживања у погледу од стране централних власти линеарно постављене границе задуживања важеће за све ЈЛС без обзира на њихову економску моћ и висину буџета.

Финансијске анализе Мреже асоцијација локалних власти ЈИ Европе (НАЛАС) указују на низак ниво подијељеног пореза и веома висок удио грантова код финансирања локалне самоуправе што одступа од принципа Повеље.

Централне власти и даље немају снажне и одрживе изворе, како редовне, тако и пројектне подршке јединицама локалне самоуправе.

Проблем представљају и неадекватни критерији за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе који дају нереалну слику развоја. Како је степен развијености параметар за финансијску подршку, тако погрешни критерији дају потенцијално непрецизну слику развијености, а самим тим и неадекватну алокацију средстава за подршку.

---

<sup>33</sup> Упоредити: *Bosnia and Herzegovina - Monitoring Report*, <https://www.congress-monitoring.eu/en/44-pays.html> i <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bosnia-and-herzegovina-monitoring-comm/168098072a> 04.05.2024. године. На основу Извјештаја, од 30 ратификованих одредби, БиХ има 20 усклађених, пет дјелимично усклађених и пет неусклађених одредби. Стање у Републици Српској је значајно боље у поређењу са Федерацијом БиХ, а као кључни разлог Извјештај наводи неусклађеност кантоналних закона са федералним законодавством о локалној самоуправи. На примјер, Хрватска, као чланица ЕУ, има само 16 усклађених одредби, Аустрија има 21, Мађарска 12, Србија 16, Грчка 10, итд.

## 9. Препоруке

Препоруке Народној скупштини Републике Српске и Влади Републике Српске, Министарству управе и локалне самоуправе и Министарству финансија Републике Српске:

- 1) Размотрити могућност доношења Закона о финансирању локалне самоуправе Републике Српске којим би се на свеобухватан и темељан начин осигурало финансирање јединица локалне самоуправе у Републици. Алтернативно, измијенити и допунити Закон о буџетском систему Републике Српске којим би се редеофинисао однос распоdjеле одређених врста прихода сходно заједничким стручним анализама централних власти и ЈЛС у Републици Српској.
- 2) Размотрити могућност измјене критерија распоdjеле прихода од индиректних пореза намијењених јединицама локалне самоуправе.
- 3) Размотрити доношење нових критерија о утврђивању степена развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској који би садржавали индикаторе на основу којих би се прецизније и поузданије могао сагледавати степен развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској.
- 4) Размотрити могућност диференциране границе дугорочног задуживања ЈЛС.
- 5) Размотрити могућност системског, јединственог, одрживог и свеобухватног уређења подршке финансирања пројеката јединица локалне самоуправе у Републици Српској имајући у виду најбоље праксе и искуства земаља региона и Европске уније (ресурсни центар, револвинг фонд и друго).

## 10. Прилог – Упитник структурисаног интервјуа<sup>34</sup>

Молим Вас да у циљу израде „Извјештаја о усклађености финансирања локалне самоуправе у Републици Српској са Европском повељом о локалној самоуправи“ одговорите на сљедећа питања:

1. Закон о буџетском систему Републике Српске, прописује, да се појединачно учешће ЈЛС у расподјели прихода од индиректних пореза врши у складу са сљедећим критеријумима:
  - a) 75% на основу броја сџановника оишћине и прада
  - b) 15% на основу површине оишћине и прада и
  - c) 10% на основу броја ученика у средњим школама.Какав је Ваш став о овим критеријумима, да ли су адекватни и ако нису у чему нису. Такође се осврните и на питање, да ли Влада Републике Српске редовно ажурира податке под а) и ц)?
2. Имате ли примједбе и сугестије на остале параметре и омјере расподјеле прихода (порез на доходак, водне накнаде, концесионе накнаде, закупнина, одузета имовина, самостална дјелатност и др.)
3. Какав је Ваш став о подршци централних власти неразвијеним и изразито неразвијеним ЈЛС у смислу да ли је довољна, да ли је правовремена и адекватна и да ли је на том плану потребно извршити одређене интервенције?
4. Шта мислите о постојећим сада већ вишегодишњим критеријумима за оцјену степена развијености ЈЛС у Републици Српској, да ли су адекватни, да ли их треба мијењати и у ком правцу би та промјена ишла?
5. Да ли Република Српска треба донијети Закон о финансирању локалне самоуправе? Шта би се тиме постигло имајући у виду да постојећи Закон о буџетском систему Републике Српске прописује неопходне параметре за финансирање локалних власти? С једне стране имате самосталност ЈЛС, а с друге уређење њихових финансија од стране централних власти?
6. Шта мислите о од стране централних власти прописаним лимитима задуживања ЈЛС у Републици Српској при чему је лимит за краткорочно 5%, а дугорочно 18 % буџета? Да ли ова граница треба бити линеарна за све или је треба диференцирати, како уредити да једна гарнитура власти не задужи ЈЛС што ће наслиједити нека будућа и сл. Да ли треба редефинисати ово и у ком правцу?
7. Шта мислите о обавези одобравања буџета ЈЛС од стране Министарства финансија? Да ли то треба да буде само формално или суштински и аналитички усмјерено у смислу да ЈЛС добију више упустава али и гаранција да ће одобрени буџет садржавати средства за финансирање послова повјерених ЈЛС од стране централних власти?
8. Да ли би прикупљање пореза на непокретности требало да обављају градови (на шта по закону имају право) или да то настави радити Пореска управа Републике Српске. Да ли би наведено утицало на раст прикупљених прихода имајући у виду да градови немају могућност принудне наплате барем не у капацитету какав Пореска управа има?
9. Шта мислите о укидању од стране централних власти неких прихода (као што је такса за истицање пословног имена)? Да ли ЈЛС требале да уведу и/или редефинишу неке нове врсте прихода?
10. Шта по Вашем мишљењу још треба предузети како би ЈЛС имале стабилне и одрживе изворе финансирања којима би самостално располагале, а што и јесте кључни захтјев Европске повеље о локалној самоуправи?

---

<sup>34</sup> Интервјуисани су гдин Љубиша Ћосић, градоначелник Града Источно Сарајево и предсједник СОГРС, гдин Бојан Кресојевић, градски менаџер Града Бања Лука, гдин Дарко Томаш, градоначелник Града Прњавор, гдин Ђорђе Папак, помоћник министра у ресору локалне самоуправе, Министарство управе и локалне самоуправе, Влада Републике Српске, гдин Ацо Пантић, Генерални секретар Савеза општина и градова Републике Српске.