

ПРОСТОРНО-ЕКОНОМСКА ОЦЈЕНА СТАЊА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

*Драгана Поповић*¹, Небојша Бомештар**²*

** Географски Факултет, Универзитет у Београду, Република Србија*

*** Слобомир II Универзитет, Бијељина, Република Српска*

Апстракт: Рад је заснован на претпоставци да се коријен неравномјерног локалног развоја налази између осталих фактора и у неодговарајућој територијалној организацији јединица локалне самоуправе. Циљ овог рада је да изврши увид у оцјену стања територијалне организације Републике Српске, са просторног и економског аспекта. Управо услед одсуства планског просторно-функционалног и развојног модела територијалне организације јединица локалне самоуправе у Републици Српској, још увијек није могуће адекватно одговорити на савремене изазове развоја у циљу ублажавања испољених неравномјерности територијалног развоја. Истовремено, развој локалних заједница у савременим условима све више зависи од повезивања привреде на локалном, националном и регионалном нивоу. Развијена локална самоуправа представља предуслов активне демократије и економског развоја, будући да су на локалном нивоу највеће потребе и могућности партиципације грађана у доношењу одлука које се директно тичу квалитета њиховог живота.

Кључне ријечи: територијална организација, просторно планирање, локални економски развој

Увод

Пракса познаје различите ситуације у којима се формира нова процедура како би се ријешили специфични проблеми везано за територијалну организацију у појединим земљама. Територијална организација простора представља једно од важних питања просторног планирања подједнако у теорији и пракси. Hudson (1979) истиче да се планирање углавном одвија кроз примјену старих метода за рјешавање нових проблема и проналажење нових метода за рјешавање старих проблема. Основна карактеристика планирања је реципрочна повратна веза између теорије и праксе, знања и акције, концептуалних метода и стварног свијета. Управо на основу наведеног, код успостављања територијалне организације локалне самоуправе потребно је прво сагледати и анализирати све компоненте и карактеристике одређеног подручја, анализирати позитивна искуства других земаља, па тек онда приступити овако сложеном проблему.

¹draganapavlovic78@hotmail.com

²nbomestar@live.com

Проблем оптималне величине и организације јединица локалне самоуправе је предмет филозофских, политичких, научних и стручних расправа од хеленских времена па до данас. У својој Петој књизи Закона, још је Платон предлагао да град-држава треба да има 5,040 становника који су посједници земљишта неопходног за прехрану становништва, а који су истовремено довољни и за војну одбрану тог подручја. Потребно је напоменути да у стручној литератури за сада не постоји једнозначна, нормативна и усаглашена теорија о територијалној подјели, на основу које би било могуће оцијенити колико је територијална организација неке земље усклађена са основним теоријским постулатима, односно колико је адекватна са становишта постизања циљева које пред себе поставља

Неспорна је чињеница да су територијална организација и просторни, демографски, функцијски, инфраструктурни капацитети јединица локалне самоуправе у функцији локалног развоја Републике Српске. Данас је на локалним заједницама све већа одговорност за обезбјеђење неопходне инфраструктуре за пружање подршке развоју привредних субјеката који послују на њеној територији, као и за стварање предуслова и стимулативног окружења за привлачење нових инвестиција.

Бројне радови и публикације (Злокапа З. (2007), Дмичић М. (2007), Јакшић Д. et al. (2007), Драганић А. et al (2006), Јусић М. (2011)) урађене на тему локалног развоја Републике Српске указују на недовољну функционалност и ефикасност постојећег облика територијалне организације, што је један од узрока споре имплементације European Charter of Local Self-Government (Европске повеље о локалној самоуправи), посебно у дијелу везаном за функционалну и фискалну децентрализацију, партиципацију грађана у обављању локалних функција и право локалних заједница на удруживање.

Упориште о ефикасној територијалној организацији Републике Српске може се пронаћи и у Просторном плану Републике Српске до 2025. године, гдје се наводи да је основни проблем и смисао израде овог плана, да се утврде смјернице за интегрисани (еколошко – економско - социјални) развој територије, одговарајућим мјерама и планским рјешењима заштите, уређења и одрживог коришћења територијалног капитала појединих регија и јединица локалне самоуправе.

Методологија истраживања

Сложеност предмета истраживања захтијевала је примјену одговарајућих метода. Методе које су кориштене у овом раду су статистичко-аналитичка, компаративна анализа и упоредна анализа правног оквира.

Методолошки приступ креиран је у складу са претпоставком да је питање територијалне организације на локалном нивоу од суштинског значаја за даљи

развој Републике Српске и процес њене децентрализације. Стратегија истраживања је заснована на следећим принципима:

- свеобухватности, како по предмету истраживања (регулаторни оквир, основна обиљежја садашње територијалне организације, искуства других), тако и по просторном обухвату (град/општина, ентитет, државе окружења);
- хитности – ова иницијатива представља наставак и услов за примјену Закона о територијалној организацији Републике Српске, ради успостављања ефикаснијих локалних самоуправа уважавајући њихове специфичности;
- упоредној анализи територијалне организације Републике Српске са појединим земљама чланицама ЕУ.

Географске детерминанте Републике Српске

Територија Републике Српске налази се између 42°33' и 45°16' сјеверне географске ширине и 16°11' и 19°37' источне географске дужине и захвата сјеверни и источни дио геопростора Босне и Херцеговине. Република Српска спада у групу континенталних подручја без излаза на море. Смјештена је на контакту двију великих природно-географских и друштвено-економских регионалних цјелина – панонске и медитеранске и има посебан значај јер је пресијецају виталне комуникационе везе. То се првенствено односи на меридијански правац, који међусобно повезаним ријечним долинама Босне и Неретве, пресијецајући динарски планински комплекс, повезује средњоевропску и медитеранску макрорегију. Ништа мањег значаја није упоредни правац који повезује Републику Српску са централнобалканским и западноевропским простором. У том погледу неопходно је истаћи важност излаза Републике Српске на ријеку Саву којом се веже на европску ријечну саобраћајницу Рајна – Мајна - Дунав. Дакле, простор Републике Српске представља спону Панонског и Јадранског басена, с једне и западне Европе и централног Балкана, с друге стране.

Границе Републике Српске су одређене међународно признатом границом Босне и Херцеговине према Србији, Црној Гори и Републици Хрватској као и међуентитетском границом према Федерацији Босне и Херцеговине. Укупна дужина границе Републике Српске износи око 2,170 km, од чега на међуентитетску линију разграничења отпада 1,080 km.

Територијалну организацују Републике Српске чини 64 локалних самоуправа и то 58 општина и шест градова: Бања Лука, Источно Сарајево, Бијељина, Приједор, Добој и Требиње (Закон о територијалној организацији Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске”, бр. 69/09, и Закон о измјенама

и допуни Закона о територијалној организацији Републике Српске, („Службени гласник Републике Српске”, бр. 70/12).

Територијална организација

На европском тлу, процеси стварања националне државе отпочели су током 17. вијека у Француској, Енглеској и Шпанији. Неопходан предуслов успјешног стварања настанка националних држава био је установљење централне власти коју је у Француској и Шпанији подржавао административни апарат, а у Енглеској представничка тијела (Fabriņi, 2009). Овај образац примјењен је и у државама у којима су се процеси настанка националних држава одвијали у другој половини 19. вијека, као што су Њемачка и Италија, у којима је установљење централне власти подржано административним апаратом, односно установљењем представничких тијела. Анализа историјског развоја европских држава указује да је у периоду од 17. до 19. вијека концепт развоја био заснован на идеји „држава је нација, а нација је држава“ (Puig: *Regionalization in Europe*, цитирано у Вуковић, Јовановић & Грубишић, 2012).

Приликом анализе територијалне организације Републике Српске, веома важан аспект представља међународноправни субјективитет локалне самоуправе. Све државе потписнице Европске повеље о локалној самоуправи (1985), у којима је и Босна и Херцеговина (1997), дужне су да се придржавају њених одредаба. Ова повеља, као што је познато, не садржи прецизан модел, већ само општа начела локалне самоуправе која су довољно широка да земље потписнице изграде национално препознатљиве и специфичне моделе локалне самоуправе, који ће ипак уважавати исте демократске принципе, односно учинити законитим оно што се данас сматра стандардом у овој области.

Европска повеља о локалној самоуправи само је дјелимично инкорпорисана у регулаторни оквир Републике Српске, посебно у дијелу везаном за функционалну и фискалну децентрализацију и партиципацију грађана у обављању локалних функција.

У Републици Српској законодавство о локалној самоуправи не прави разлику између општина са становишта надлежности, без обзира на њихову величину и економску снагу, степен урбанизованости и било какву другу карактеристику. Локална самоуправа је, бар нормативно посматрано, врло разуђен концепт на чијој примјени Европска унија веома инсистира у провођењу постепене, али све шире децентрализације (Злокапа, 2007).

Република Српска има централизован облик ентитетске управе, а у надлежности општина је обављање регулативних послова и послова управљања и пружања услуга за обављање различитих функција на својој територији. Обављање законом дефинисаних надлежности, захтијева значајна средства и оспособљене стручне службе. У пракси се примјеђује да обим

провођења надлежности није у свим општинама исти и да зависи од локалних прилика. Усљед бројних ограничења, најчешће финансијских, општине понекад нису у могућности да извршавају дио послова из своје надлежности због чега се јављају проблеми у функционисању и развоју локалних самоуправа.

У том контексту намеће се питање функционалности постојеће територијалне организације Републике Српске, коју карактеришу јединице локалне самоуправе, истих права, надлежностима и овлашћења, али различите популационе величине (Бања Лука са 199.191, Источни Дрвар са 109 становника), положаја и социо-економских обележја.

Карактеристично за Босну и Херцеговину, а самим тим и Републику Српску, је то да је дошло до повећања броја општина, али не као посљедица просторног планирања и планског развоја локалне самоуправе, већ стихијског и политички неодговорног повлачења међуентитетске линије. У том процесу нису се поштовале границе постојећих општина, па је дошло до њиховог цијепача на потпуно нелогичан начин. Поједини дијелови територија које су првобитно припадале некој од општина, конституисане су као нове јединице локалне самоуправе, иако су њихове могућности за опстанак и развој биле у самом почетку дискутабилне (Источни Дрвар, Петровац, Купрес, Источни Мостар и Оштра Лука).

Према подацима Републичког завода за статистику Републике Српске и Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове, највећа општина по броју становника (Бања Лука – 199.191 становника) већа је 1.827 пута од најмање (Источни Дрвар – 109 становника), а по простору највећа општина (Бања Лука – 1.239 km²) већа је 42,7 пута од најмање (И. Илица – 29 km²)³. Република Српска није изнимка у том смислу јер у Европи постоје земље са сличном територијалном организацијом и диспропорцијама на локалном нивоу (Табела 2). Док су велике општине прегломазне и често саме себи довољне, мале општине не могу подмирити ни основне функције и више су заинтересоване за регионално удруживање (Измене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године, Службени гласник РС, број 15/15). Изузев Града Источно Сарајево, у читавој Републици Српској је задржана једностепена структура локалне самоуправе.

Табела 1. Компаративни преглед величине општина за осам европских земаља

Земља	Величина	Површина (km ²)	Број становника
Холандија	највећа	674,0	743.104
	најмања	1,8	947

³ Подаци о броју становника: Попис становништва, домаћинстава и станова у БиХ 2013 – прелиминарни резултати, Републички завод за статистику Републике Српске, Бања Лука, 2013

Њемачка	највећа	405,1	1.244.676
	најмања	0,1	5
Данска	највећа	1.489,0	503.699
	најмања	9,0	2.058
Словенија	највећа	622,0	270.313
	најмања	6,9	402
Естонија	највећа	874,2	406.357
	најмања	1,9	103
Бугарска	највећа	1.364,3	1.191.700
	најмања	38,3	1.500
Словачка	највећа	404,8	7.063
	најмања	0,5	7
Финска	Највећа	15.172,8	568,531
	Најмања	5,9	116

Извор: Structure and operation of local and regional democracy, Council of Europe, 2000

Сарадња између општина представља нужност, нарочито у условима функционисања једностепене локалне самоуправе. Чињеница је да постоји низ различитих локалних послова на којима би се могла успоставити међуопштинска сарадња (водоснабдијевање, одлагање чврстог отпада, заштита од поплава, изградња модерних саобраћајница и слично). Постојећи законодавни оквир није препрека овој сарадњи.

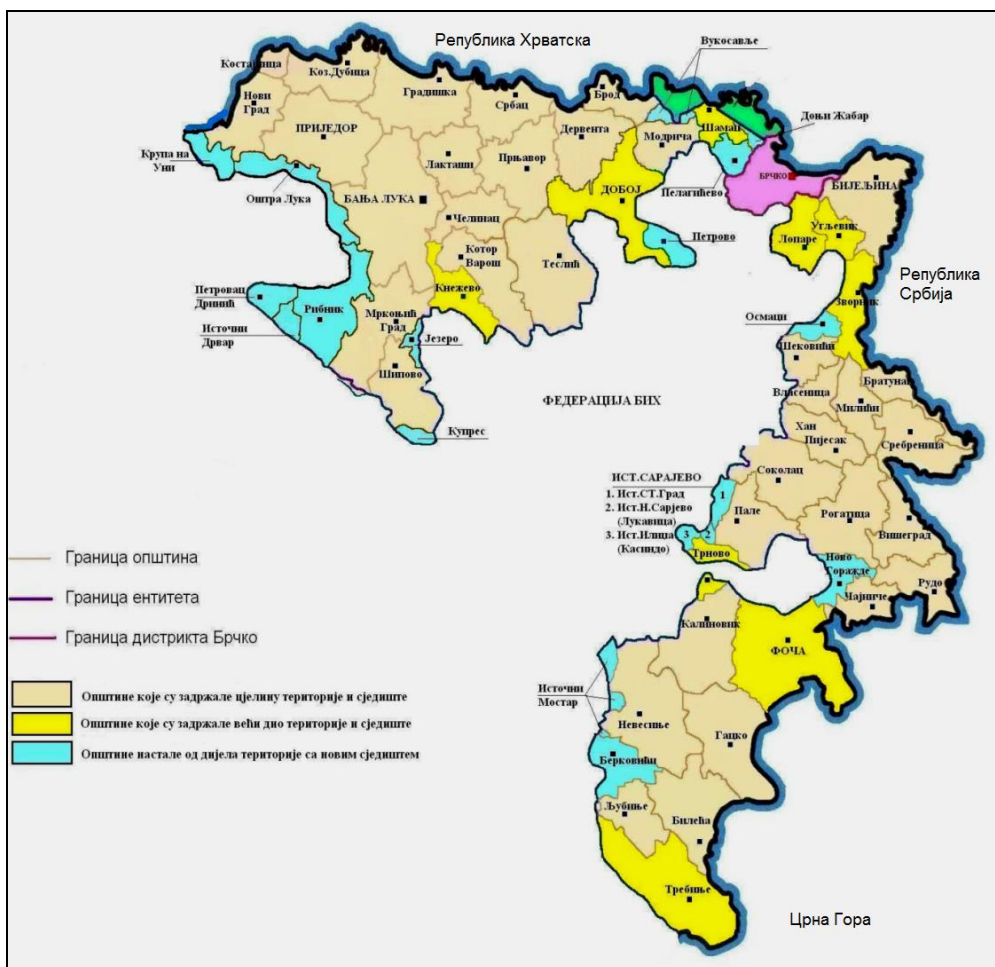
Политички и правни оквир новоформираних јединица локалне самоуправе

Дејтонским споразумом територија Босне и Херцеговине је подијељена на два високоаутономна ентитета, у омјеру 49% (Република Српска) : 51% (Федерација БиХ). Касније, 1997. године успостављен је Дистрикт Брчко⁴.

При повлачењу дејтонске линије разграничења више су се уважавали етнички и неки други аргументи, а мање дотадашње административне границе општина. У зависности од обима промјене територије и положаја сједишта општине, издиференцирале су се три групе општина у територијалној организацији Републике Српске (Скица1). Прву групу чине 33 општине чије су територија и сједиште, у односу на предратно стање, остали непромијењени. Те општине чине 73,9% површине Републике Српске, просјечне су површине од 520,6 km² и просјечне популационе величине од 31.429 становника. Другу групу чини девет општина чији су већи дио територије (17,2%) и сједишта

⁴ Изузимајући територију Дистрикта Брчко из сасатава ентитета укупна територија Босне и Херцеговине (51,189 km²) подијељена је на: РС – 48.49%, ФБиХ – 50.55% и Дистрикт Брчко – 0.96%

остали у Републици Српској и оне чине 14.5% територије и у просјеку имају површину од 472,1 km² и 28.029 становника по општини. Трећу групу чини 18 општина формираних након потписивања Дејтонског споразума, насталих од дијелова територије општина чији су већи дио и територије и општинско сједиште остали у Федерацији Босне и Херцеговине. Ове општине чине 8,9% територије Републике Српске са просјечном површином од 121,8 km² и 4.488 становника по општини. Тако је, на примјер, општини Рибник припало 59,6% територије бивше општине Кључ, а општини Источни Мостар само 6,7% територије бивше општине Мостар. Општина Костајница формирана је издвајањем дијела територије општине Нови Град, а општина Милићи издвајањем дијела територије општине Власеница.



Скица 1. Општине у Републици Српској (извор: Родић, Р., Лавтар, Р., Бомештар, Н., Поповић, Д., (2012)

Општине које су у потпуности задржале територију и сједиште из ранијег периода (33), у просјеку су велике општине, како по површини, тако и по броју становника. Просторно и по броју становника велике су и општине које су задржале раније сједиште и већи дио територије. Међутим, већина новоформираних општина са новим сједиштима су просторно мале, а при томе су број становника и величина територије тих општина у великој несразмјери.

С обзиром на то да је до замјене територијалне организације и оснивања нових општина у Републици Српској дошло у специфичним геополитичким условима, те да су то једине организационе промјене у посљедњих 45 година, разумљиво је да их је тешко подвести под било какве егзактне критеријуме оснивања и функционисања нових општина. Из тог разлога, оне се могу упоредно анализирати и оцјењивати у односу на традиционалне општине, а наравно и са аспекта савремених рјешења у европском окружењу.

Већина новоформираних општина задовољава критеријуме по којима функционишу општине у континуитету, а неке од њих су одређеним параметрима (популациона величина, сфера утицаја општинског центра, инфраструктурна опремљеност, итд.) компактније и функционалније од неких тзв. старих општина. Већина ових општина су по површини или броју становника веће од неких традиционалних, као што су Рибник, Петрово, Вукосавље, Пелагићево, Осмаци, Доњи Жабар, Источни Стари Град, Ист. Илиџа и Ист. Ново Сарајево (Табела 2). Ипак, статус општине су добила и групе насеља која би тешко задовољила и најблаже критеријуме за стицање статуса јединице локалне самоуправе, а у односу на постојећу структуру општина то су била крајње неприхватљива рјешења. Међутим, њихова судбину и промјену данашњег статуса треба сагледавати у контексту околности успостављања територијалног и административно-управног апарата у Републици Српској.

Табела 2. Новоформиране општине у Републици Српској

Општина	Површина (km ²)	Број насеља	Број становника		Број стан./km ²		Ø нето зараде (KM)
			1991 ¹	2013	1991 ¹	2013	
Крупа на Уни	93	12	2.798	1.687	30	18	637
Оштра Лука	207	24	6.354	2.977	31	14	765
Петровац	146	6	361	367	2	3	561
Источни Дрвар	75	3	61	109	1	1	906
Рибник	500	29	10.052	6.517	20	13	646
Језеро	63	11	2.257	1.341	36	21	594
Купрес	45	4	850	320	19	7	598
Петрово	110	7	9.502	7.010	86	64	617

Вукосавље	74	13	7.134	5.426	96	73	629
Пелагићево	121	11	11.223	7.332	93	61	777
Доњи Жабар	47	6	3.085	4.043	66	86	608
Осмаџи	80	16	6.222	6.172	78	77	678
Ист. Стари Град	88	19	970	1.175	11	13	603
Ист. Илиџа	29	5	1.432	15.233	49	525	844
Ист. Н. Сарајево	38	8	4.112	11.477	108	302	823
Ново Горажде	123	68	4.956	3.391	40	28	738
Источни Мостар	89	3	1.201	280	13	3	857
Берковићи	264	20	3.530	2.272	13	9	738
Нове општине, Σ(1:18)	2.192	266	76.100	77.129	794	1,318	12,619
Нове општине, Σ(1:18)/18	122	15	4,228	4,488	44	73	701
Нове општине, % РС	8.9	9.7	4.9	5.6	69.6*	126.8*	86.8
<i>Република Српска</i>	<i>24.641</i>	<i>2.756</i>	<i>1,563,731</i>	<i>1,326,991</i>	<i>63</i>	<i>53,9</i>	<i>808</i>

Извор: Републички завод за статистику РС, Бања Лука, Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове, Савез општина и градова Републике Српске, Прелиминарни резултати пописа становништва, 2013.

¹ Калкулација аутора на бази података за 1991. годину: Коначни резултати за републику и по општинама, Попис становништва, домаћинства, станова и пољопривредних газдинстава 1991, Статистички билтен 233, Завод за статистику Републике Босне и Херцеговине, Сарајево, 1993.

* Вредност у односу на ниво Републике Српске = 100

Као што може да се види из претходне табеле, новоформиране општине заузимају скоро 9% укупне територије РС, односно 9.7% укупног броја насеља. Што се тиче броја становника, јасно је да је густина насељености у овим општинама порасла у односу на предратни период, што се може приписати ратним миграцијама становништва те чињеници да су добиле статус општине са пратећом инфраструктуром, у односу на њихов статус у предратном периоду. Посматрано са економског аспекта, просјечна нето зарада у овим општинама је нижа у односу на просјечну нето зараду на нивоу РС у 2013. години (подаци за 1991. годину нису доступни). Међутим, уколико посматрамо општине које припадају граду Источно Сарајево, можемо видјети да је овдје нето зарада изнад просјека, имајући у виду чињеницу да су ове општине, као и сам град Источно Сарајево, постали својеврстан административни центар дијела РС и БиХ као цјелине. Овдје треба издвојити општину Источни Мостар која одскаче по висини просјечне нето зараде, захваљујући чињеници да је већина запосленог становништва зараду остварује у органима јединица локалне самоуправе. Слична је ситуација и са општином Источни Дрвар, с разликом да у овој општини постоје и привредни капацитети (дрвопрерада) који подижу просјечан ниво зараде.

Из компаративне анализе општина Републике Српске и структуре општина у анализираним земљама чланицама Европске уније или земљама кандидатима за пријем, дакле, у земљама које су локалну самоуправу организовале у складу са Европском повељом о локалној самоуправи, може се уочити да територијална организација у Републици Српској није у складу са овом Повељом, што се прије свега односи на величину јединица локалне самоуправе (површина и број становника), али и на обим послова, надлежности, изворе и структуру прихода.⁵

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске”, бр. 101/04) уређена су нека од основних питања која се односе на имовину и финансирање јединица локалне самоуправе, с тим да се посебним законима уређују сва друга питања у овој области.⁶ Чланом 63. Закона о локалној самоуправи прописано је да се сва покретна и непокретна имовина, потребна за извршавање обавезних функција јединица локалне самоуправе, истим додјељује у власништво, а њу између осталог чине:

- објекти комуналне инфраструктуре;
- пословни и други објекти јавних комуналних предузећа, чији је оснивач јединица локалне самоуправе, односно објекти који су финансирани из буџета јединице локалне самоуправе или путем самодоприноса грађана;
- друга имовина коју је јединица локалне самоуправе стекла као правни наследник установа и институција које су престале да постоје.

Преглед демографских, економских, социјалних и других показатеља локалних заједница у Републици Српској

Проведбом Дејтонског споразума наступиле су радикалне промјене у политичко-територијалној организацији простора Босне и Херцеговине, јер је Дејтонска линија разграничења између два новонастала ентитета изазвала крупне промјене и у унутрашњој територијалној организацији простора самих ентитета. Линија разграничења је пресјекла бројне раније општинске цјелине па и мања насељена мјеста. Уз то, ратним догађањима покренути процес

⁵ Међутим, с обзиром да је територијална организација спроведена у посебним геополитичким околностима, није за очекивати потпуно спровођење ставова Повеље која је базирана на искуствима држава ЕУ се дужом традицијом у организовању локалне самоуправе. С тим у вези, у наредном периоду тек предстоји детаљније разматрање о моделима ефикаснијег територијалног организовања јединица локалне самоуправе у РС као и државама у окружењу

⁶ Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе (Сл. гл. РС, 96/05); Закон о Граду Бања Лука (Сл. гл. РС, 6/97); Закон о Граду Источно Сарајево (Сл. гл. РС, 25/93, 8/96, 27/96, 74/05); Закон о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе (Сл. гл. РС, 70/06) и др.

расељавања становништва интензивно је настављен и у првим поратним годинама и практично још није довршен (Ђурђевић et al., 2011). Истовремено, ратна дешавања у земљама поријекла избјеглица доводе до снажних економских поремећаја и сиромаштва, што додатно отежава прецизно разграничење између економских миграната и избјеглица (Лукић, 2005).

Веома оскудна статистичка документација за општине и недостатак података, практично онемогућавају озбиљну упоредну анализу економског стања општина и степена њихове развијености. Ако се зна да је основни показатељ број становника⁷ за ниво општина непоуздани, онда је јасно да сви други доступни показатељи не могу пружити праву слику демографских и социо-економских карактеристика јединица локалне самоуправе.

За ниво општина на располагању су број становника према прелиминарним резултатима пописа становништва из 2013. године, неки социјални показатељи (број незапослених) и више показатеља расположиве инфраструктуре, док од егзактних економских показатеља на располагању је само ниво и структура буџетске потрошње. Показатељи о привредним активностима и привредним субјектима су непоуздани, због велике фреквенције у оснивању, гашењу и промјени сједишта привредних предузећа.

У овој развојној фази, када већ нема података о расположивом бруто домаћем производу (или бруто додатној вриједности), његовој структури и употреби, најпоузданији показатељ економског стања и стандарда би требало да буде показатељ економске активности становништва, односно запосленост и незапосленост.

Тржишни модел привређивања подразумева успостављање и функционисање интегралног тржишта што значи да поред тржишта роба, услуга и капитала функционише и тржиште рада – тржиште знања, спретности, вјештина, способности које људи посједују. Када је ријеч о тржишту рада оно, као и свако друго тржиште, поред бројних других функција врши и алокативну функцију, односно алокацију радника на послове у територијалном, гранском и сваком другом погледу. Питања везана за проблеме запослености односно незапослености чине једно од круцијалних питања за сваку земљу јер је ниво запослености, поред нивоа бруто домаћег производа *per capita*, један од најзначајнијих индикатора ефикасности једне привреде. Међутим, постоје различите методе мјерења ових појава, па је на питање ко чини запослено, а ко незапослено лице, те с тим у вези, колики је стварни број запослених, односно незапослених лица у једној земљи у датом

⁷ Тренутно су доступни Прелиминарни резултати Пописа становништва, домаћинства и станова у БиХ 2013. Надлежне институције у БиХ дужне су објавити званично утврђене резултате у времену од јула 2014. до јула 2016. године.

временском тренутку веома тешко дати прецизан одговор (Радовановић, Максимовић, 2010).

Када је у питању Република Српска, стопа незапослености, која би, требала да представља показатељ са највишим пондером валидности, у овом случају то није. На примјер, у општинама Источни Дрвар, Источни Мостар и Купрес (три најмање и најрјеђе насељене општине) и општинама Вукосавље и Доњи Жабар (двije густо насељене општине) нема регистрованих незапослених и оне на ранг листи по том показатељу заузимају првих пет мјеста. Истовремено, у двije општине (Источни Дрвар и Купрес) нема ни једне школе односно ни једног разреда основне школе, нити поште.⁸

Укупно узевши, новоосноване општине са већим бројем становника и бољом опремљеношћу социјалном (школство, здравство) и техничком инфраструктуром (путеви, моторизација) показују већи степен корелације између појединих показатеља, све до показатеља буџетске потрошње, укупно и по становнику, док код најмањих општина те корелације нема. Наведено указује на чињеницу да је ниво економске активности сведен на маргиналне вриједности, чиме су и одговарајући економски показатељи обезвријеђени и непоуздани.

Закључак

Чињеница је да Република Српска у сегменту територијалне организације касни са реформским процесима, те да се не прате европска искустава и не примјењује ни нужни ниво одредби Европске повеље о локалној самоуправи. С тим у вези, логично је да постојећи систем територијалне организације локалне управе, није у складу са реалним потребама грађана и обавезама Републике Српске и Босне и Херцеговине. У Републици Српској, између јединица локалне самоуправе постоје велике разлике у демографским карактеристикама, величини територије, нивоу инфраструктурне опремљености простора, фискалним и административним капацитетима, привредним потенцијалима и сл. Диспропорције које су у територијалној организацији наслијеђене, посебно величина општина и, у складу с тим, њихов потенцијал и надлежности, повећане су аутоматским додјелјивањем статуса општина дијеловима територија које су остале изван граница ранијих општина и општинског сједишта.

Изузев Бање Луке и Требиња, у мањој мјери Бијељине, мало је општина у којима у општинском сједишту живи више од једне петине становништва што

⁸ Подаци су прикупљени са терена за потребе израде документа „Критеријуми за територијалну промјену Републике Српске на локалном нивоу“ (2012.). Аутори рада били су Родић, Р., Лавтар, Р., Бомештар, Н. & Поповић, Д.

значи да се већина општинских сједишта налази у једном великом неурбанизованом простору. Такве општине нису функционалне јер сједишта немају генеричких способности да обезбиједи урванотежен развој цијелог подручја и задовоље потребе свих грађана.

Имајући у виду услове у којима су нове општине настале, повлачењем међуентитетске линије, све оне су учињене граничним подручјима и све се наслањају на неке унутрашње општине које имају континуитет постојања, раније у СРБиХ и данас у Републици Српској. При томе, међу њима постоје велике разлике у величини и компактности простора, расположивим ресурсима и економском потенцијалу и посебно у геосаобраћајној позицији у односу на друге општине. Неке нове општине су наслиједиле ријетко насељен и ниско урбанизован простор изван главних саобраћајних комуникација и без правог урбаног сједишта (Петровац, Источни Дрвар, Купрес и Источни Мостар). Насупрот томе, једна група општина, посебно оне на посавском дијелу Републике Српске (Вукосавље, Доњи Жабар и Петрово), су добиле шансу да на много мањем простору, али компактнијем и у повољнијем окружењу, обезбиједи одрживи развој.

Важан елемент који се не смије губити из вида јесте међународноправни аспект локалне самоуправе. Све државе потписнице Европске повеље о локалној самоуправи, у којима је и Босна и Херцеговина, дужне су да се придржавају њених одредби. Устав БиХ (Службени гласник БиХ, број 25/09) се не бави питањима локалне самоуправе, што значи да је уређивање односа у овој области у надлежности ентитета, чиме се ни најмање не умањује друштвени и политички значај овог дијела политичког система. БиХ је ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи, 12.07.2002. године, преузела обавезу да, кроз своје законодавство, спроведе начела повеље.

Захвалност

Рад је дио истраживања аутора за потребе израде Пројекта „Критеријуми за територијалну промјену Републике Српске на локалном нивоу“. Аутори документа били су Родић, Р., Лавтар, Р., Бомештар, Н. & Поповић, Д.

Литература

- Council of Europe European. (1985). Charter of Local Self-Government. Strasbourg, Council of Europe (ETC No. 122).
- Fabbrini, S. (2009): European Regionalism in Comparative Perspective: Features and Limits of the New Medievalism's Approach to World Order, *Agora Without Frontiers: A Quarterly Journal of International Economy and Politics*, 14(4), pp. 438-471.

- Hudson, B.M. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398.
- The European Committee on Local and Regional Democracy. (2001). *Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action*. Strasbourg: Council of Europe.
- The European Committee on Local and Regional Democracy. (2002). *Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities at different levels*, Strasbourg: Council of Europe.
- Ustav Bosne i Hercegovine (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV) i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine. „Službeni glasnik BiH“, broj 25/09
- Zloکار, Z. (Ur.). (2007). *Kocka do kocke – Dobro je graditi – Modeli organizacije lokalne samouprave*. Banja Luka: Razvojna agencija EDA.
- Draganić, A., Radulović, B., Srkalović, E., Šero, F. et al. (2006). *Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH*. Banja Luka: Razvojna agencija EDA.
- Jusić M. (2007). *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja
- Вуковић, Д., Јовановић, А. & Грубишић З. (2012). *Економски аспекти регионализације европских држава. Зборник радова Географског института „Јован Цвијић“, САНУ, 62(1), 31-48.*
- Дмичић М. (2008). *Локална самоуправа у уставним промјенама у БиХ*. Бања Лука: Платформа БиХ: Уставне промјене у БиХ.
- Ђурђевић, Б., Маринковић, Д., Јакшић, Д. & Поповић, Д. (2011). *Стратегија развоја Републике Српске 2012 – 2016. године, Социоекономска анализа - Књига 5.4. Демографија*. Бања Лука: Економски институт а.д. Бања Лука
- Јакшић, Д., Родић, Р., Бомештар, Н. et al. (2007). *Информација о условима, могућностима и потреби промјене територијалне организације јединица локалне самоуправе у Републици Српској*. Бања Лука: Економски институт а.д. Бања Лука
- Завод за статистику Републике Босне и Херцеговине (1993). *Коначни резултати за републику и по општинама, Попис становништва, домаћинства, станова и пољопривредних газдинстава 1991, Статистички билтен 233*, Сарајево
- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о Граду Бања Лука*. Службени гласник Републике Српске, број 6/97
- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о Граду Источно Сарајево*. Службени гласник Републике Српске, број 25/93, 8/96, 27/96, 74/05)
- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о измјенама и допуни Закона о територијалној организацији Републике Српске*. Службени гласник Републике Српске, број 12/70.
- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о локалној самоуправи*. Службени гласник Републике Српске, број 101/04.
- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе*. Службени гласник Републике Српске, број 96/05.
- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о територијалној организацији Републике Српске*. Службени гласник Републике Српске, бр. 69/09.

- Народна скупштина Републике Српске. *Закон о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе*. Службени гласник Републике Српске, број 70/06.
- Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију. *Измене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године*. Службени гласник Републике Српске, број 15/15.
- Лукић, В. (2005). *Избегличке миграције из Босне и Херцеговине у Београду*, Посебна издања, књ. 66. Београд: Географски институт "Јован Цвијић" САНУ.
- Платон. (1970). *Закони*. Београд: Философска библиотека, Култура.
- Council of Europe. (2000). *Structure and operation of local and regional democracy*. Strasbourg: Council of Europe.
- Радовановић, В., & Максимовић М. (2010). Тржишта рада и (не)запосленост у Европској унији и Србији - регионални аспект. *Зборник радова Географског института „Јован Цвијић“, САНУ*, 60(2), 50-74.
- Републички завод за статистику Републике Српске (2013). *Попис становништва, домаћинстава и станова у БиХ 2013 – прелиминарни резултати*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске
- Родић, Р., Лавтар, Р., Бомештар, Н. & Поповић, Д. (2012). *Критеријуми за територијалну промјену Републике Српске на локалном нивоу*. Бања Лука: Економски институт а.д. Бања Лука.