

Гордана Дејановић<sup>1</sup>

## МОДЕЛ ДОБРЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ КАО ФАКТОР ПОСЛОВНОГ АМБИЈЕНТА

### MODEL OF GOOD LOCAL SELF-MANAGEMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AS A FACTOR OF BUSINESS AMBIANCE

#### Резиме

*У Босни и Херцеговини су одавно њисујне реформе управе на свим нивоима власћи, али када су у њишању њихови њозијивни ефекти, у њракси долазимо до ојречних сћавова колико су ње реформе ујициале на одређене ѡромјене и знајне ѡмаке на боље.*

*Циљ сваке демократијске земље је да ѡсједује или изјради модеран систијем локалне самоуправе. Самим ѡим, и Босна и Херцеговина мора шћио хијније уложији максималне ѡјоре да би исјунила услове који ће је довести у ѡу ѡпозицију и ѡио на начин да ради на усјјешнијем развоју заједнице, усјо-сћаављајући адекватнију унућрашњу и сјољашњу комуникација, са максималним укључивањем грађана у ѡарћнерсћиво. На ѡај начин Босна и Херцеговина би имала шансу да осћвари заирћану дујорочну визију заједнице у којој је јасно ѡсћаављена и дефинисана улоја локалној нивоа власћи, као и ефикасно осћваривање ѡрава, обавеза и инћереса грађана, с циљем да усљје буду осћварене на ѡравом мјесту и на задовољство корисника (ѡриближене кориснику, без ѡејоћредној шрошења времена и новца).*

*Овакав вид дјеловања управе на локалном нивоу власћи, ѡредсћаавља ујраву која може да се ѡриближи модерним ѡсловним систијемима који имају за сврху ѡосвећеност јавном инћересу и задовољавању ѡоћреба локалној сћаановнишћива у складу с основним ѡринцијима „добре управе“ који искљу-*

<sup>1</sup> Одјељење за општу управу, Општина Добој, gordanadejanovic@yahoo.com

чују сваки вид незаконитости, пољитике, непрофесионалности, корупције или било које друге врсте неадекватности.

Слика је појединачно радња на системском нивоу примјера добре праксе који се у већем броју налази у Босни и Херцеговини недовољно користи. Овакав вид дјеловања локалног нивоа власти значајно утиче и одражава се на квалитет, ефикасност и досљудност услуга грађанима.

**Кључне ријечи:** локална самоуправа, законски оквир, принципи и електронски регистар административних процедура.

## Summary

Management reforms are present in Bosnia and Herzegovina for a long time, but concerning their positive effects in the practice we have come to contradictory stands on how much reforms influenced certain changes and considerable movements for the better.

The goal of each democratic country is to have or to create modern system of local self-management. Therefore, Bosnia and Herzegovina must as soon as possible make maximal efforts to meet the conditions which will lead to such position by working on more successful development of community by establishing inner and exterior communication with maximal involvement of citizens into partnership. In that way, Bosnia and Herzegovina would be given a chance to realize planned long-term vision of community where the role of local level authority is clearly established and defined as well as effective realization of rights, obligations and interests of citizens with the goal to provide the services on one place and to satisfaction of beneficiaries, (without unnecessary waste of time and money).

Such aspect of activity on local level represents authority which can come close to modern business systems which serve the public interest and satisfaction of local inhabitants' needs according to basic principles of „good management“, excluding any aspect of illegitimacy, politics, unprofessionalism, corruption or any other aspect of negativity.

Therefore it is necessary to work on systematical promotion of good practice examples that are insufficiently used in great number of municipalities in Bosnia and Herzegovina. Such aspect of activity of local level authority is of significant influence on quality, effectiveness and service accessibility to citizens.

**Keywords:** local management, legal frame, principles and electronic register of administrative procedures.

## 1. Општи приступ моделу „добра управа“

Концепт добре управе представља релативно нови концепт и изазов за земље у транзицији којима припада и Босна и Херцеговина са својим специфичностима и примјенљивости на локалном ниво управне власти. Један од кључних циљева реформе јавне управе за земље у транзицији „поред децентрализације, представља увођење принципа и механизма добре управе”.<sup>2</sup>

Политика која је актуелна у области јавне управе у Босни и Херцеговини већ одавно не представља покретачку снагу, већ кочницу која води ка разјединости у примјени добрих пракса. Овакав вид понашања посебно се одражава на локални ниво власти, тако да добре праксе које су присутне у мањем дијелу општина, опстају и дају низ добрих рјешења само због стручности и професионалности општинског/градског менаџмента.

Реформа државне управе на свим нивоима власти (од државног до локалног) представља примарну важност за економски развој земље. Кључну димензију реформе у Босни и Херцеговини чини стварање повољног како правног тако и политичког амбијента. Садржајне активности управе све више се окрећу потребама грађана с јасним циљем да примјеном нових метода буду квалитетан сервис који је на услузи грађанима.<sup>3</sup>

Модеран ниво локалне самоуправе тражи одвојеност јавних интереса од приватних, што данас у Босни и Херцеговини и није случај. Приватни интереси веома често су испред јавне сфере живота и чине огромне штете босанскохерцеговачком друштву у цјелини.

Модел „добра управе“ у Босни и Херцеговини захтијева тражење начина за остварење ефикасне, ефективне, транспарентне и партиципирајуће локалне самоуправе у већини општина и градова, али с тим да у исто вријеме мора постојати у свим њеним подручјима дјеловања одговорност функције и услуга према утврђеном законском оквиру. Уколико је локална управа веома ефикасна у пружању услуга према грађанима, а ако истовремено није транспарентна или партиципирајућа у доношењу одлука и тражењу

<sup>2</sup> Миовчић Здравко. *Како до добре управе - водич за општинске управе у Босни и Херцеговини*, 2004, Стр. 5.

Локални општински ниво власти први се одважио на пионирски подухват увођења принципа „добра управе“. Истраживања (2000. и 2001.) подржана од Фонда отворено друштво БиХ изведена од Агенције за развој предузећа - ЕДА из Бања Луке на узорку 15 општина; идентификоване су потребе локалне управе и установљена њихова прелиминарна дијагноза стања. У каснијем преиуду путем покретања пројеката Фонда отворено друштво БиХ који су дизајнирани и имплементирани од стране неколико домаћих промотера: Агенција ЕДА из Бања Луке, Центра цивилних иницијатива Тузла и Центра за промоцију цивилног друштва из Сарајева утицало се значајно на промјену устаљеног схватања као и на промјену начина пружања услуга корисницима локалног нивоа власти.

<sup>3</sup> Кунић, Петар. Циљеви и правци реформе јавне управе у БиХ, РС.//*Модерна управа - часопис за управно - правну теорију и праксу*, Бања Лука, 2008, op.cit.Стр. 11-12.

одређених квалитетних рјешења, онда се она не може сматрати „добром управом.“

Стога, желимо ли остварити жељени резултат у јединицама локалне самоуправе, морамо прије свега имати на уму да је потребно учинити неколико битних корака који се односи на њихово адекватно функционисање и рад, а који ће се огледати: у јасном одређивању циљева, идентификовању унутрашњих прилика и предности са истовременим схватањем пријетњи, извршити одговарајућу процјену ризика (SWOT-анализа), пожељно пажљиво планирати све потребне активности, континуирано надгледати планирано и на крају уз довољно воље, снаге и стручности објективно анализирати учињено. Побољшање постојећег организационог облика функционисања општина с аспекта систематског и процесног приступа новом начину рјешавања потреба грађана и других корисника услуга локалне управе кроз модеран начин вођења органа управе, уз обавезно побољшање информатичког знања запослених и његове примјене у раду, оствариће се бржи пут ка приближавању моделу „добре управе“ на локалном нивоу власти.

Поменути активности могу у значајној мјери брже трасирати пут и отворити могућности подизања услуга на виши ниво од тренутно актуелног нивоа услуга у већини јединица локалне самоуправе у Босни и Херцеговини.

## 2. Принципи модела „добра управа“

Јавна управа као дио државне управе коју чине одређени нивои власти, од државног до локалног нивоа, преплиће се са свим осталим друштвеним системима и подсистемима (установе, заводи, агенције, предузећа итд.).

Анализирајући организациону структуру јавне управе, уочавамо да је она доста крута и заснована на „хијерархијској структури“<sup>4</sup> коју дефинише одређени законски оквир којим се начелно дефинише и организациони оквир јединица локалне самоуправе.

Међутим, локалну самоуправу је потребно посматрати као јединствену цјелину коју чини општинска скупштина (нормативна компонента), начелник (извршна компонента) и административна служба (јавне услуге).

Овакав вид сагледавања локалне самоуправе треба да има за циљ увођење и континуирану примјену принципа „добре управе“ у све њене сегменте дјеловања и рада. Резултат треба да се огледа у побољшању актуелног модела локалне управе у Босни и Херцеговини, чији ниво услуга мора бити знатно бољи од актуелног нивоа услуга који се често дефинише као ниво

<sup>4</sup> Види: Бабић Манојло; Ставрић, Божидар. *Организација предузећа*, Београд: КИЗ „Центар“, 2003, Стр. 9-10.

који је далеко испод задовољавајућег нивоа пружања услуга многих европских држава.

С аспекта законских рјешења, треба напоменути, да је област локалне самоуправе у Босни и Херцеговини била подвргнута различитим нормативним рјешењима. Ранији закони о локалној самоуправи знатно су промовисали ефикасност, отвореност и одговорност као принципе који су били саставни дијелови многих законских рјешења, с тим што принципи партиципација, ефективност и кориснички оријентисана управа нису били саставни дијелови тих законских рјешења. Ови принципи добили су своје мјесто тек у актуелним законским рјешењима о локалној самоуправи у оба ентитета и самим тим требаће времена да се у потпуности имплементирају у пракси.

Истичемо да је принцип ефикасности присутан у законодавству Босне и Херцеговине у оном обиму гдје се законом јасно дефинише рок за доношење одређених аката од стране општинских органа, с тим да непоштовање законом прописаних рокова повлачи одређене санкције.

Наводимо за примјер: Закон о општем управном поступку Републике Српске<sup>5</sup> који тачно дефинише рок за рјешавање у управном поступку (од 30 дана за мање сложене, до 60 дана за сложеније предмете), али не указује и на пут којим овај рок треба да буде само *последњи оквир* у специфичним околностима у циљу ефикаснијег рјешавања одређених питања. Нови начин вођења управних поступака с јаснијим процедурама, заснованим на законским рјешењима, гдје би рокови били смањени али не на начин да се ограничава законитост, већ на начин да се пропише смањење дужине трајања поступка, битно би утицало на брже остваривање одређених права грађана.

Примјери из праксе једног дијела општина у Босни и Херцеговини ипак указују да поштовањем важећег законског оквира, посебно примјењујући у пракси нова законска рјешењима из области локалне самоуправе, могу се постићи одређена побољшања у односима према грађанима ако се квалитетно користи расположиво знање и искуство.

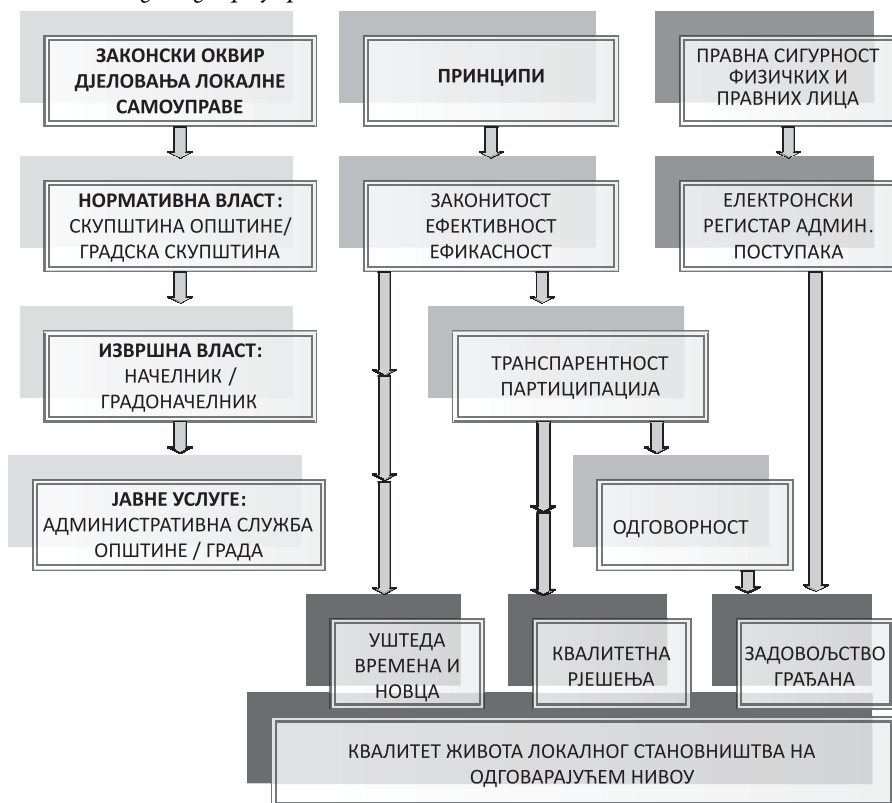
Модел „добре управе“, који у даљем тексту шематски представљемо, указује да планираним и реализованим активностима (нпр. побољшање квалитета и ефикасности пружања услуга, увођењем електронског регистра административних поступака - гаранција правне сигурности физички и правних лица), планираним и утрошеним средствима може се доћи до показатеља који ће упућивати на позитивне и негативне ефекте који су упоредиви са стандардима добре праксе.

<sup>5</sup> Закон о општем управном поступку Републике Српске. „Службени гласник Републике Српске“, број: 13/92, 87/07 и 50/10, члан 206.

На презентовани начин управа на локалном нивоу може себи омогућити брже трасирање пута ка корисничкој управи и приближавању европским стандардима, али под условом да у оквиру важећих законских рјешења, користи на најбољи начин расположиве ресурсе.<sup>6</sup>

Дакле, можемо констатовати да је у свим подручјима дјеловања локалне самоуправе потребно примијенити одређене критеријуме, засноване на принципима „добре управе“, који могу значајно утицати на побољшање рада локалне администрације, као и на начин доношења што квалитетних рјешења која ће код грађана створити одређену врсту задовољстава, а све поменуто може знатно утицати на подизање нивоа квалитета живота грађана одређене локалне заједнице

Шема 1: Модел „добре управе“ на локалном нивоу власти



<sup>6</sup> Пројекат: Креирање стратегије развоја локалне управе и самоуправе у БиХ од стране кључних домаћих актера. *Анализа стања локалне управе и самоуправе (нацрт)*, мај 2005. године, [http://w.w.w.soros.org.ba\\_op.cit.](http://w.w.w.soros.org.ba_op.cit.), Стр. 65.

## 2.1. Ефикасност

Ефикасност као принцип треба да обезбиди брзо, квалитено и економично обављање услуга као и рјешавање одређених питања из домена локалне управе у циљу задовољења потреба грађана. Овај принцип подразумева дјеловање и понашање локалне управе на слиједећи начин:

- поштовање закона, дефинисаних законских рокова у пружању услуга с циљем максималног скраћења времена у обављању потребних услуга према грађанима;
- увођење електронског регистра<sup>7</sup> који је доступан свим правним и физичким лицима којим је јасно дефинисана процедура административних поступака;
- постизање високог нивоа квалитета услуга са квалитетним односом према корисницима услуга;
- обезбјеђење услове за пружање максимално економичних услуга на бази савремених организацијских и технолошких рјешења, без утицаја да те услуге буду мањег квалитета;
- обезбјеђење активности у складу с важећим законским оквиром са прилагођавањем процедура својим корисницима, процедура разумљивих за обичне грађанине (права информација на правом мјесту, како би се дошло до ситуације да од шалтера до шалтера папири ходају, а не грађани ради оставрења својих захтјева);
- стварање услова за укидање монопола, а остварење принципа конкурентности у пружању јавних услуга на локалном нивоу;
- омогућавање под једнаким условима доступности свих радних мјеста с циљем добрих кадровских рјешења (стручно особље које ће бити спремно да ефикасније извршава законом дефинисане надлежности);
- обезбјеђење децентрализације извршавања одређених послова према мјесним заједницама и мјесним канцеларијама у циљу приближавања услуга грађанима (услуге на кућном прагу корисника);
- успостављање савремене организације с квалитетним концептом управљања свим расположивим ресурсима у складу са постављеним стандардима развијених земаља у окружењу;
- стандарди морају бити успостављени на начин да су у сваком моменту мјерљиви с развијеним системом праћења њиховог остварења у пракси, посебно када је у питању вријеме и квалитет пружене услуге.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> (IFC - Internacional Finance Corporacion) - *Пројекат јачање конкурентности на локалном нивоу*, Добој, 2010. (Овај пројекат спроводи се у БиХ, Србији, Црној Гори и Албанији с циљем унапређења услова за пословање, смањивањем ризика и трошкова пословања, повећањем транспарентности регулативе ради побољшања услова живота грађана.)

<sup>8</sup> Inter Cooperation; Агенција за развој предузећа ЕДА. *Пројекат развоја оштинска у рејону Добоја*, Добој и Берн, јул 2002. (У оквиру овог пројекта Развојни тимови општина До-

Према важећим законским рјешењима у Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Српској истакнута је обавеза поштовања критеријума ефикасности, дјелотворности и економичности у циљу давања адекватаног одговора грађанима на њихове захтјеве.

Принцип ефикасности изражен је и у законском рјешењу које наводимо за примјер: „Начелник општине има слободу да самостално утврди структуру и унутрашњу организацију општинске административне службе у законом утврђеним општим границама.“<sup>9</sup> Да би ефикасност била изражена у складу с наведеним овлашћењима начелника општине, односно градоначелника, потребно је одговарајуће кориштење свих расположивих људских ресурса, који треба да су посебно мотивисани да послове и задатке обављају на крајње стручан, креативан и деполитизован начин. Посебну вриједност могу чинити организовани службеници за обављање послова и задатака путем тимског рада који би могли дати одговоре на пословне изазове кориштењем знања, стеченог искуства, нових идеја у складу с новим захтјевима времена.

Такође, материјалне ресурсе треба ускладити са захтјевима нових токова који се односе на информатизацију и олакшавање начина рада путем поједностављења процедура. Организација која се односи на подјеле надлежности мора пратити вријеме у којем долази све више до изражаја стручност и професионалност која не смије ни у једном сегменту рада да излази из прописаног законског оквира. Политичка заступљеност у руководећим или административном кадру треба да уступи мјесто стручности, квалитету, брзини и успјешности у извршавању постављеног радног оквира. Промијене не смију да изазивају осјећај страха и несигурност код административних службеника од нових идеја, пројеката, тимског рада и отворености према грађанима.

Одговор на питање како услуге учинити квалитетнијим и ефикаснијим, са смањењем њихове цијене, треба тражити у правцу квалитетнијег кориштења свих расположивих ресурса управе.

Стога, ефикасно пружањања услуга грађанима и пореским обвезницима, мора бити заснован на идеји да информације и папири чине пут без препрека, којим грађани неће беспотребно незадовољни лутати трошећи своје драгоцјено вријеме и новац.

---

бој, Добој Југ, Добој Исток и Тешањ имале су задатак да према радном искуству и стеченим знањима креирају визију општинског развоја својих општина у којима ће бити заступљени одређени принципе на којима се темељи модел добре управе).

<sup>9</sup> Закон о локалној самоуправи Републике Српске. „Службени гласник Републике Српске“, број 101/04, 42/05 и 118/05, члан 44.



## 2.2. Транспарентност

Принцип транспарентности треба да обезбиди пуну јавност (о прошлим, текућим и будућим) активностима локалне самоуправе, отвореност и одговорност свих њених сегмената с аспекта понашања и рада у циљу јачања повјерења у управу.

Појам транспарентности рада органа локалне самоуправе у Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине садржан је у важећем Закону о локалној самоуправи Републике Српске и Закону о принципима локалне самоуправе Федерације Босне и Херцеговине<sup>10</sup> који регулишу веома детаљно јавност рада органа управе. Дакле, јавност се односи на праћење и контролу дјеловања локалне самоуправе:

- редовним давањем информација средствима јавног информисања,
- редовним одржавањем конференција за штампу,
- благовременим објављивањем информација о броју запослених у административној служби по категорији особља,
- обезбјеђивањем услова за неометано информисање јавности о извршавању послова из надлежности скупштине/вијећа (комисија, одбора и сл.) као и омогућавање активног учешћа грађана у раду сједница и као посматрача,
- пружањем информација о свим промјенама организације, дјелокруга послова, распореду радног времена и другим промјенама у организацији, раду и цијенама услуга административне службе,
- обезбјеђивањем информација у припреми, усвајању и реализацији буџета, а посебно да у одређеном временском периоду информише грађане о приходима и расходима трошења буџетски средстава,
- подвргавање сви сегмената јавности и контроли према већ утврђеном законском оквиру и стварање услова за једнак третман свих медија.<sup>11</sup>

Важећим законским оквиром дефинисана је и обавезност временског распореда давања информација за органе локалне самоуправе; суштина оваквог вида давања информација огледа се у редовном обавјештавању јавности. За примјер имамо Скупштину општине/града које има законску обавезу да једанпут годишње информише јавност и то након разматрања извјештаја о раду органа локалне самоуправе и финансијских извјештаја.

<sup>10</sup> Закон о локалној самоуправи Републике Српске. „Службени гласник Републике Српске”, број 101/04, 42/05 и 118/05, члан 76. и Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине. „Службене новине ФБиХ”, број 49/06, члан 39 - 42.

<sup>11</sup> Видјети шире: - Inter Cooperation, *Пројекат развоја општина у регији Добој*; EDA Агенција за развој предузећа, БиХ (MDP) Добој и Берн, јули 2002. - Кодекс понашања изабраних представника - одборника у Скупштини општине Добој. „Службени гласник општине Добој”, број: 3/05. и Inter Cooperation. *Најбоље праксе локалне управе у Босни и Херцеговини*, Сарајево, април 2006. године.

Мишљења смо да извјештавање о раду локалних органа мора бити што потпуније са свим информацијама и са унапријед припремљеним календаром извјештавања, што би олакшало грађанима држи приступ одређеним информацијама.

Законом и статутима већине јединица локалне самоуправе је предвиђено да извјештаје, информације и податке о обављању послова органа јединице локалне самоуправе могу давати одговорна лица (начелник општине односно градоначелник, или предсједник скупштине општине). Начелник општине, односно градоначелник може за давање информација овласти одређене службенике локалне управе. Циљ оваквих законских рјешења треба свакако да иде у корист отворености према грађанима, а не затворености и рестрикцији информација којима би корисници услуга били ускраћени за битне одговоре и могућност остваривања својих права, обавеза и интереса.

Поштујући законски оквир, принцип транспарентност може знатно утицати на остваривање жељеног квалитета рада локалне управе и то на начин да се побољша: интерно обавјештавање (огласне плоче, упутства, билтени, брошуре, информације и др.) и екстерно обавјештавање (интернет, електронски медији, електронски регистри општина, штампа, сервисни телефон и др.). Овај принцип потврђује своју сврху примјене ако до изражаја дође спремност и способност локалне самоуправе да уступи важно мјесто у свом раду: отворености, редовним контролама, ревизијама и омогући непрекидан стварни увид у свој рад грађанима као и свим другим субјектима чији је рад везан за одређену локалну заједницу.

Транспарентност треба да подстиче квалитетније јавне расправе о креирању нове и већ постојеће политике развоја локалне самоуправе. Органи локалне самоуправе, као и сами службеници, примјеном принципа транспарентности постају знатно одговорнији у провођењу утврђене политике јединице локалне самоуправе. Општине/градови истовремено лакше постижу веће разумијевање јавности за актуелни начин рада и провођење политике развоја у оквиру важећег законског оквира. Овакав начи примјене принципа транспарентности у свим сегментима рада локалне самоуправе омогућава повећање кредибилитета органа локалне самоуправе.

### 2.3. Партиципација

Партиципација (учешће) је организовано остваривање утицаја грађана, као и пореских обвезника на одлучивање и креирање одређених услуга из домена локалне самоуправе ради унапређења њеног рада, доношења квалитетних и прихватљивих рјешења и већег задовољства грађана радом локалне управе.

Развијање партнерства између јавног и приватног сектора у креирању и примјени одлука у вези са локалним економским и социјалним развојем, представља значајан елемент у јачању учешћа грађана у одлучивању. Партиципација подразумијева и активну улогу мјесних заједница у доношењу одлука које утичу на побољшање услуга локалног нивоа власти.

Пракса показује да локална самоуправа у Босни и Херцеговини има низак ниво партиципације грађана у одлучивању у локалној заједници. Углавном је то учешће сведено само на формалне законске обавезе, што је проузроковало незаинтересованост и непостојање одговарајућег дијалога између грађана и локалне администрације за рјешавање одређених питања локалне самоуправе. Грађани Босне и Херцеговине већ дужи временски период заступају становиште да је веома мало тога на што они могу утицати и рјешавати на локалном нивоу власти. Устаљено схватање и пракса до сада нису ишли у прилог рјешавања заједничких и битних питања за грађане одређене локалне јединице, већ су непрекидно ишли у прилог подржавању одређене политичке опције, или интереса одређеног броја појединаца.

Повјерење грађана у своје окружење, као и повјерење у самог себе као грађанина, који је својим уставним и законским одредбама одређен као значајан фактор утицаја на креирање и одлучивање о најважнијим питањима локалне заједнице, треба убудуће да заузме значајно мјесто. Способни људи својим знањем треба да утичу и допринесу развоју и побољшању услова живота.<sup>12</sup>

Морамо имати у виду да су природа и карактер односа у систему локалне самоуправе такви да укупне односе треба да обиљежава непосредност односа и јак утицај грађана на одлучивање у њима, будући да се ради о њиховим непосредним интересима и пословима који су им најближи. Примјери праксе у Босни и Херцеговини не потврђују овакав однос унутар одређених локалних заједница.

На мијењање устаљене праксе може се утицати кориштењем примјера добре праксе која полази од констатације да јединице локалне самоуправе могу знатно утицати на промјену односа у својој локалној заједници, напуштајући праксу ауторитативног понашања и наступања с позиције власти, радећи много више на развијању партнерског односа према грађанима и пореским обвезницима, те приватном и невладином сектору.

<sup>12</sup> Пројекат: Јачање цивилних иницијатива на локалном нивоу, Истраживање - Квалитет услуга јавне администрације на локалном нивоу.//Часопис „Локална самоуправа”, септембар 2003, op.cit. Стр. 13.

## 2.4. Одговорност

Локални ниво власти има одговорност према припреми и начину провођења креиране политике, која мора бити у потпуности отворена према својим грађанима. Дакле, свака одговорна локална власт у границама закона треба да створи услове који ће омогућити грађанима активно учешће у доношењу одлука, прије свега, упознавајући их с начином на који могу доставити своје коментаре и сугестије (путем информативних брошура, јавних расправа, панела грађана и др.).

Јачање капацитета координације појачавањем мреже службеника који су одговорни за активности везане за информисање, консултовање и учествовање у области администрације, могу се охрабрити успјешни примјери добре праксе које карактерише успјешан рад на приближавању и јачању услуга својим корисницима.

Припрема свих расположивих ресурса и испуњавање својих обавеза на начин како је то одређено законским оквиром, представља предуслов за доношење квалитетних одлука које ће истовремено испуњавати и услов принципа одговорности чија је мјерљивост могућа у сваком сегменту дјеловања локалне самоуправе.

Одговорност, дакле подразумијева у сваком моменту спремност носиоца и извршиоца послова од јавног интереса, да аргументовано образложи одређене потезе да су били потребни и добри, о чему свој коначни став треба дати јавност.

Под одговорношћу подразумијевамо и пуну одговорност одборника, начелника и руководиоца у администрацији и јавним установама за:

- законитост рада,
- креирање и остваривање политике јавних услуга,
- дјеловање у складу с принципима демократије, части и поштења.

Принцип одговорности као један од принципа модела „добре управе“ подразумијева непрекидно побољшање рада локалне управе као би се потенцијално доношење квалитетнијих одлука и рјешења, а сам ниво пружања услуга подигао на већи степен одговорности свих давалаца услуга.

Један од битних задатака администрације представља заштита јавног интереса, с тим да његова заштита не може да иде на штету појединачних интереса, изузев у случајевима гдје је то до одређене мјере неопходно (предвиђено законом) да се заштити јавни интерес. Дакле, права и заштита појединаца морају бити остварена примјеном материјалних и процесних прописа, као и коректним, непристрасаним и одговорним односом у поступку, водећи при томе рачуна да остваривање права једних не иде на штету других лица и да нису у супротности с јавним интересом.

Одговорност локалне управе подразумијева и обезбјеђивање надзора у поступку доношења и провођења одлука, што потврђују правила и процедуре утврђене законом, статутом, правилницима и другим правним актима.

Самим тим и изабрани функционери, поштујући законитост и професионалност у вршењу јавних послова општине/града, не могу занемаривати моралност и етичност у доношењу својих одлука, стављајући их у законски оквир који би на било који начин нарушавао остваривање права и интереса једног службеника на рачун другог,<sup>13</sup> нити смију дозволити занемаривање свог крајњег задатка (да постављена лица и запослени у управи на локалном нивоу морају чувати углед управе) у складу са Уставом, законом, статутом и другим правним актима.

Битан фактор у промовисању одговорности представљају изабрани одборници/ вијећници које је потребно посебно едуковати и упознати с кодексом понашања изабраних представника. Кодекс изабраних представника/одборника, који је већина општина усвојила у Босни и Херцеговини, иде у прилог промовисању основних принципа понашања у складу са законом и општим интересом, уважавајући интегритет, отвореност, поштење и одговорност, а избјегавајући сукоб интереса, мито и корупцију и дјелујући несебично са уважавањем и поштовањем других, као и са обавезом правилног управљања повјерених им ресурса. Одговорност изабраних представника прије свега се темељи на одговорности за своје одлуке и активности пред судом јавности, скупштинском комисијом за надзор и представке, комисијом за равноправност полова као и за било коју врсту контроле која одговара њиховом положају. Овај вид одговорности мора ићи у правцу избјегавања сукоба интереса без кориштења својих позиција за приједлоге одлука и аката који могу бити у супротности са важећим прописима. Према захтјевима медија потребно је његовати отвореност и обавезу јасног и јавног давања саопштења у вези са својим ставовима и разлозима за сопствене одлуке и понашања.

Стандарди о транспарентности, одговорности и јавном моралу у раду управе Босне и Херцеговине недовољно се користе. На усвајање и поштовање критеријума који треба да представљају одређене стандарде у управи Босне и Херцеговине, констатујемо да лоше утичу: нејасна подјела надлежности између централног и локалног нивоа власти, неадекватна политичка ситуација која се посебно огледа у раду локалног нивоа власти, неадекватна

<sup>13</sup> Чести су примјери да се избјегавањем примјене члана 149. (став 3, 5, 6, 7 и 10) Закона о локалној самоуправи Републике Српске врши неоправдана деградација као и елиминисање професионалних и стручних службеника од стране руководећег кадра (начелник општине, начелници одјељења, шефови одсјека) због нечињења и невршења функција које су им на основу закона повјерене. Циљ нечињења ове врсте је преферирање и неоправдано напредовање кадрова према жељеној тренутној политичкој опцији.

расподјела финансијских средстава између локалног и централног нивоа власти, недовољан простор за одговарајуће убирање сопствених пореза локалних јединица, ограниченост у располагању и подмиривању основних функција локалног нивоа власти, као и незаинтересованост и слаба партиципација грађана за одлучивање.

Истичемо да је поменуте недостатке могуће избјећи ако се без одлагања приступи увођењу одређених стандарда у област локалне самоуправе, што би требало да представља приоритет и обавезу законодавне власти у што краћем временском оквиру.

### **Закључне констатације**

Босна и Херцеговина је земља у којој су већ дуже времена присутна стална домаћа и страна настојања да се путем реформе система локалне самоуправе, дијелом и према одавно припремељеној Стратегији развоја локалне управе и самоуправе од стране кључних домаћих актера у Босни и Херцеговини и Стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској, учине значајни помаци у промјени улоге локалног нивоа власти.

Доношењем Закона о локалној самоуправи Републике Српске и Закона о принципима локалне самоуправе Федерације Босне и Херцеговине, већим дијелом је створен законски оквир за развијање локалне самоуправе као стручног, професионалног, ефикасног, транспарентног, некорумпираног и деполитизованог сервиса, који ће стално бити на услузи грађанима и гарантовати им правну сигурност.

Наш став и мишљење је да је стваран процес промјена могућ на нивоу локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, али само под условом уколико буде промјена на боље на економском и политичком плану.

Дакле, не баш задовољавајуће стање у којем се налази већи број општина и градова, сматрамо да се може промјенити ако се интезивније почне радити на уклањању административних препрека, успостављањем менаџмент организације која ће бити оријентисана ка већој успјешности рада локалне управе. Менаџменти локалне управе треба да раде на унапријеђењу њеног функционисања на принципима „добре управе“, прије свега усвајајући правила и процедуре рада и његове примјене у пракси, успостављањем свеобухватних система интерних контрола, утврђивањем одређених критерија ефективности, економичности и ефикасности о успјешности јединице локалне управе

Већ одавно смо свјесни чињенице да на територији Босне и Херцеговине постоје „добре праксе“ изражене позитивним задовољством грађана у

оставривању својих права, као и „лоше праксе“, које одражавају незадовољство грађана пруженим услугама на локалном нивоу.

Општине које носе карактеристике добре праксе дио су успјешног пословног система Босне и Херцеговине, јер на брз и ефикасан начин рјешавају предмете којима се одлучује о правима, обавезама и интересима грађана.

И, на крају констатујемо, да чврста и систематска политичка подршка, те финансијски и технички подстицај јединицама локалне самоуправе мора да има за једини циљ да се у област управе уведу најбољи практични програми у најприоритетнијим областима унутрашњих и спољних услуга; да се ради на испитивању могућности увођења нових приступа у пружању услуга (научених из примјера других држава и квалитетних пракса јединица локалне самоуправе Босне и Херцеговине); да се ради на увођењу прегледа основних достигнућа, како би се остварио преглед пружених услуга (његове добре и лоше стране) у циљу стварања услова за њихово побољшање; ради на увођењу програма за управљање одређеним услугама с јасним циљем и индикаторима који би били усмејерени на поправљање и подизање укупног нивоа услуга на локалном нивоу власти у Босни и Херцеговини.

## Литература

1. Бабић Манојло; Ставрић, Божидар. *Организација предузећа*, Београд: КИЗ „Центар“, 2003.
2. Кунић, Петар. Циљеви и правци реформе јавне управе у БиХ, РС.// *Модерна управа - часопис за управно - правну теорију и праксу*.1, (2008), Стр.11-19.
3. Миовчић, Здравко. *Како до добре управе - водич за оштинске управе у Босни и Херцеговини*, 2004.
4. IFC AS (Internacional Finance Corporation Advisory Services). *Пројекат регулаторне реформе у БиХ: Јачање конкурентности на локалном нивоу*, Добој, 2010 - 2011.
5. Inter Cooperation; Агенција за развој предузећа ЕДА. *Пројекат развоја општина у регији Добоја*, Добој и Берн, јул 2002.
6. Inter Cooperation. *Најбоље праксе локалне управе у Босни и Херцеговини*, Сарајево, април 2006.
7. Пројекат: *Креирање стратегије развоја локалне управе и самоуправе у БиХ од стране кључних домаћих актера*; Анализа стања локалне управе и самоуправе (нацрт), мај 2005. године, документ доступан на <http://www.soros.org.ba>.

8. Пројекат: Јачање цивилних иницијатива на локалном нивоу: Истраживање - Квалитет услуга јавне администрације на локалном нивоу.// *Часопис „Локална самоуправа”* Сарајево, септембар 2003, Стр.13.
9. Министарства управе и локалне самоуправе. *Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској*, документ доступан на порталу Владе Републике Српске, на страници [www.vladars.net](http://www.vladars.net), април 2009.
10. Закон о локалној самоуправи Републике Српске. „*Службени гласник Републике Српске*”, број: 101/04, 42/05 и 118/05.
11. Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине. „*Службене новине ФБиХ*”, број: 49/06.
12. Закон о општем управном поступку Републике Српске. „*Службени гласник Републике Српске*”, број: 13/92, 87/07 и 50/10.
13. Кодекс понашања изабраних представника - одборника у Скупштини општине Добој. „*Службени гласник општине Добој*“, број: 3/05.