



ALDI POLICY PAPER

UNAPRIJEĐENJE ŽIVOTNOG STANDARDA U BIH: Koliko je važna efikasna organizacija općina?

Demir Imamović, Vildana Kadrić

Goražde, Januar 2007. godine

Predgovor

U decembru 2005. godine, ALDI je započeo sa aktivnostima na jačanju uloge nevladinih organizacija u procesu dizajniranja javnih politika na lokalnom nivou.¹ Jedna od aktivnosti ovog projekta bila je sagledavanje trenutnog stanja, identifikacija ključnih prepreka za unaprijeđenje procesa kreiranja javnih politika na lokalnom nivou i identifikacija oblasti u kojima civilno društvo ima mogućnost da snažno doprinese uspostavljanju politika koje bi osigurale pozitivne promjene u životnom standardu građana. Razlog za ove aktivnosti sadržan je u potrebi da se maksimiziraju naponi lokalne javne administracije, na poboljšanje životnog standarda građana, koja bi trebala biti jedan od ključnih faktora osiguranja ravnomjernog rasta životnog standarda na prostoru cijele Bosne i Hercegovine.

U ovom dokumentu nalazi se prijedlog za unaprijeđenje životnog standarda građana Bosne i Hercegovine kroz uspostavljanje efikasne administracije lokalne samouprave. Suština dokumenta nalazi se u prijedlogu uspostavljanja efikasnije organizacije lokalne samouprave koja može doprinijeti bržem i efikasnijem provođenju vladinih politika na ubrzanju ekonomskog i socijalnog razvoja, na osnovu kojeg je realno moguće očekivati značajnije unaprijeđenje životnog standarda svih građana Bosne i Hercegovine. U ovom izvještaju posebna pažnja je posvećena masovnoj inicijativi civilnog društva u okviru Građanskog organizovanja za demokratiju (GROZD), zahvaljujući kojoj su stanovnici Bosne i Hercegovine postigli konsenzus oko ključnih socio-ekonomskih prioriteta za domaće vlasti na svim nivoima. Preporuke iz ovog izvještaja uključuju i stavove o tome kako i na koji način općinska administracija može efikasno doprinijeti ostvarivanju ciljeva koji su od strane GROZD-a postavljeni u Građanskoj platformi.

¹ Aktivnosti su provedene u okviru projekta: Nova uloga NVO u procesu dizajniranja javnih politika na lokalnom nivou, koji je od strane Delegacije Evropske komisije u BiH podržan kroz EIDHR program.

Uvod

Proteklih nekoliko godina ostvaren je mali napredak u rastu životnog standarda građana Bosne i Hercegovine, što je jedan od glavnih uzroka opšteg nezadovoljstva javnosti u pogledu rada vladinih institucija i predstavnika političkih stranaka. Smanjenje siromaštva je zabilježeno samo u većim gradovima, nivo zaposlenosti je zadržan na izuzetno niskom nivou, a krajem 2006. godine u 56 općina broj nezaposlenih je bio veći od broja formalno zaposlenih (vidjeti prvo poglavlje).² Javna administracija na državnom nivou nije osigurala efikasne mehanizme za obezbjeđenje uravnoteženog rasta životnog standarda, te nije poduzela nikakve ozbiljnije napore za uvođenje novih programa razvoja i pored činjenice da su fiskalne reforme nakon uvođenja sistema PDV-a značajno osnažile kapacitete države za rješavanje najvažnijih problema građana. Na nivou entiteta se i dalje provode neefikasne i neharmonizirane javne politike koje nemaju kapaciteta da riješe sve izražajnije ekonomske i socijalne probleme sa kojima se suočavaju građani.

Na nivou lokalne samouprave i pored pilot inicijativa na jačanju privatno-javnog partnerstva, općine nisu uspjele uspostaviti mehanizme koji bi dali doprinos u rješavanju ključnih socioekonomskih problema svojih građana.³ Vladini službenici na lokalnom nivou pokušavaju odgovoriti na nekoliko ključnih pitanja koja su od velike važnosti za stanovnike u lokalnim zajednicama, kao što su: kako provesti reformu lokalne samouprave; kako reformom lokalne samouprave omogućiti da općinska administracija ispuni očekivanja građana; te kako omogućiti da općinska administracija riješi komunalne, ekonomske i druge društvene probleme koji podstiču veliko nezadovoljstvo stanovnika unutar većine općina u zemlji.

U cilju pronalaska odgovora na pitanje kako omogućiti značajnu obnovu, regeneraciju, ekonomski oporavak i unaprijeđenje standarda života građana, te kako osigurati smanjivanje socio-ekonomskih razlika unutar općina u Bosni i Hercegovini, postavljeno od strane organizacija civilnog društva, političkih stranaka, ali i predstavnika javne administracije u ovom dokumentu su prezentirani prijedlozi koji imaju za cilj da podrže napore različitih inicijativa koje teže uspostavljanju efikasnije organizacije lokalne samouprave koja može doprinijeti bržem i efikasnijem provođenju vladinih politika na ubrzanju ekonomskog i socijalnog razvoja i unaprijeđenju životnog standarda svih građana.

² Podaci o siromaštvu prema EPPU BiH podaci iz 2005. godine. Podaci za nezaposlenost prema nadležnim entitetskim zavodima za statistiku.

³ U ovom dokumentu pod organizacijom lokalne samouprave podrazumijevamo općinu kao jedinicu lokalne samouprave koja ima pravo da, u granicama zakona, reguliše i upravlja određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Koncept preuzet iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi Član 3. tačka 1 Povelje.

1. Koliko ekonomski rast dopire do svih dijelova Bosne i Hercegovine?

Prvi korak ka definisanju uloge lokalne javne administracije u osiguranju ubrzanog rasta životnog standarda, jeste utvrđivanje postojanja pozitivnog uticaja postojećih javnih politika na rast životnog standarda građana unutar različitih lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini.⁴ Da bi procijenili koliko ekonomski rast doprinosi ravnomjernom povećanju životnog standarda, bilo bi potrebno zasebno analizirati političko, socijalno i ekonomsko stanje, kulturno okruženje, stanje u zdravstvenom i obrazovnom sistemu, kvalitet javnih usluga, dostupnost komunikacija, pristup rekreaciji, dostupnost proizvoda i usluga, kvalitet smještaja i prirodno okruženje svake lokalne zajednice u BiH, te na osnovu dobivenih podataka izvršiti procjenu razlika u životnom standardu u kojem uživaju građani Bosne i Hercegovine. Nažalost, istraživanje koje bi u razmatranje uzelo u obzir informacije svih navedenih faktora nije moguće jer postojeći statistički sistem prikuplja vrlo ograničeni broj podataka na identičan način na prostoru cijele BiH. Međutim, imajući u vidu da životni standard građana zavisi od svih navedenih faktora, te da su svi faktori snažno međusobno povezani, moguće je napraviti približnu procjenu razlika u društvenom standardu koji uživaju građani u zavisnosti od opštine u kojoj stanuju.

Ekonomsko stanje veoma snažno utiče na sve ostale faktore koji određuju visinu životnog standarda građana u lokalnim zajednicama. U posebnom istraživanju koje je tokom 2005. godine proveo ALDI,⁵ utvrđena je snažna korelacijska veza između priliva stranih direktnih investicija (SDI) i unutrašnjih migracija u BiH. Na osnovu ovog istraživanja dokazano je da u one općine u kojima su zabilježene izuzetno visoke SDI takođe su zabilježeni podaci o značajnom prilivu stanovništva iz onih općina koje su zaobiđene od stranih investitora. Veliki broj studija je ukazao da strane investicije dolaze u one mikro lokacije u zemlji u kojima su ekonomske, socijalne, demografske, ekološke, kulturne performanse znatno iznad prosjeka zemlje primaoca SDI. Drugim riječima, SDI dolaze u zemlju, ali u većem obimu u one sredine u kojima je životni standard veći u odnosu na manje razvijene i siromašne sredine.⁶

Kako je statistički sistem u Bosni i Hercegovini tek u razvoju da bi procijenili ekonomsko stanje na nivou općine takođe je neophodna ogromna količina informacija o poslovnom okruženju, koje se prikupljaju na osnovu jedinstvene metodologije u svim općinama u zemlji. Međutim, jedina vrsta ekonomskih informacija koje se kontinuirano prikupljaju na nivou općina i koje mogu poslužiti ovoj svrsi jeste broj formalno zaposlenih i prosječne neto plate zaposlenih. Imajući u vidu da su podaci o zaposlenosti i nezaposlenosti najbolji indikator ekonomskog stanja u lokalnoj zajednici, na osnovu ovih informacija možemo procijeniti razlike u ekonomskom stanju između općina u Bosni i Hercegovine, te nakon utvrđivanja tih razlika možemo dobiti približnu sliku o razlikama u životnom standardu stanovnika BiH u zavisnosti od toga u kojoj općini žive.

⁴ Pod javnim politikama koje imaju potencijal za osiguranje rasta životnog standarda na nivou BiH podrazumijevamo Srednjoročnu strategiju razvoja BiH (PRSP) i fiskalnu politiku koja se provodi jedinstveno za cijelu BiH od 01.01.2006. godine. Takođe pod javnim politikama podrazumijevamo i entitetske politike koje direktno ili indirektno mogu doprinijeti boljim performansama u 12 sektoriskih socio-ekonomskih prioriteta definisanih u PRSP.

⁵ Istraživanje o razmjerama ekonomske neuravnoteženosti u Bosni i Hercegovini. Policy dokument se nalazi na www.aldi.ba/dokumenti

⁶ Izuzetak od ovog pravila su države koje imaju efikasan instrument stimuliranja SDI pomoću kojeg se motiviraju inostrani investitori da ulazu u manje razvijena područja zemlje u cilju osiguranja ravnomjernog razvoja.

1.1. Trenutne razlike u ekonomskom standardu

Prema najnovijim podacima Agencije za statistiku BiH u 2006. godini u Bosni i Hercegovini živi 2.733.000 radno sposobnih stanovnika, dok je polovinom 2006. godine broj registriranih zaposlenih iznosio 635.857 radnika.⁷ Za nivo Bosne i Hercegovine stopa registrirane zaposlenosti je iznosila 23,27 procenata i prema ovom kriterijumu sve općine u kojima je stopa zaposlenosti manja od prosjeka za BiH, spadale bi u kategoriju nerazvijenih općina u BiH. Mjereno (samo) na ovaj način moglo bi se reći da 1,8 miliona stanovnika koji žive u 44 općine ili grada u BiH imaju bolji životni standard, nego što ima 2 miliona stanovnika koji žive u 94 manje razvijene općine. Međutim, procjena ekonomskih razlika u BiH bi bila znatno preciznija ako bi kriterij broj formalno zaposlenih/ukupan broj stanovnika, korigovali sa prosječnim plaćama zaposlenih. Na taj način dobili bi sliku o razlikama u novčanim primanjima formalno zaposlenih, a što je najvažniji izvor prihoda građana. Prema statističkim podacima u Bosni i Hercegovini primanja od formalnog zaposlenja *per capita* su u junu 2006. godine iznosila 1.093,40 KM, što bi značilo da općine u kojima broj zaposlenih i prosječne plaće koje primaju zaposleni u odnosu na broj stanovnika u općini iznad ovog iznosa spadaju u ekonomsko razvijenije općine. Korištenjem ovog indikatora, dobijena je slika ekonomskih razlika unutar Bosne i Hercegovine koja je predstavljena na slici 1.

Posmatrano statistički, korištenjem ovog indikatora, u općinama sa iznadprosječnim prihodima trenutno živi 2,03 miliona stanovnika, dok oko 1,87 miliona stanovnika Bosne i Hercegovine živi u općinama u kojima su sredinom 2006. godine zabilježene ispodprosječne stope registrirane zaposlenosti. Korištenjem pretpostavke da je ovaj indikator u visokoj korelaciji sa opštim ekonomskim stanjem u lokalnoj zajednici, te da postoji snažna direktna veza između ekonomskog stanja u lokalnoj zajednici i prosječnog životnog standarda stanovnika, možemo sa visokim stepenom pouzdanosti tvrditi da **u Bosni i Hercegovini 47,9 procenata stanovnika živi u općinama u kojima je prosječan životni standard izuzetno nizak, odnosno da 94 općine u Bosni i Hercegovini ne osjeća pozitivne efekte ekonomskih i socijalnih reformi koje se trenutno provode u zemlji.**

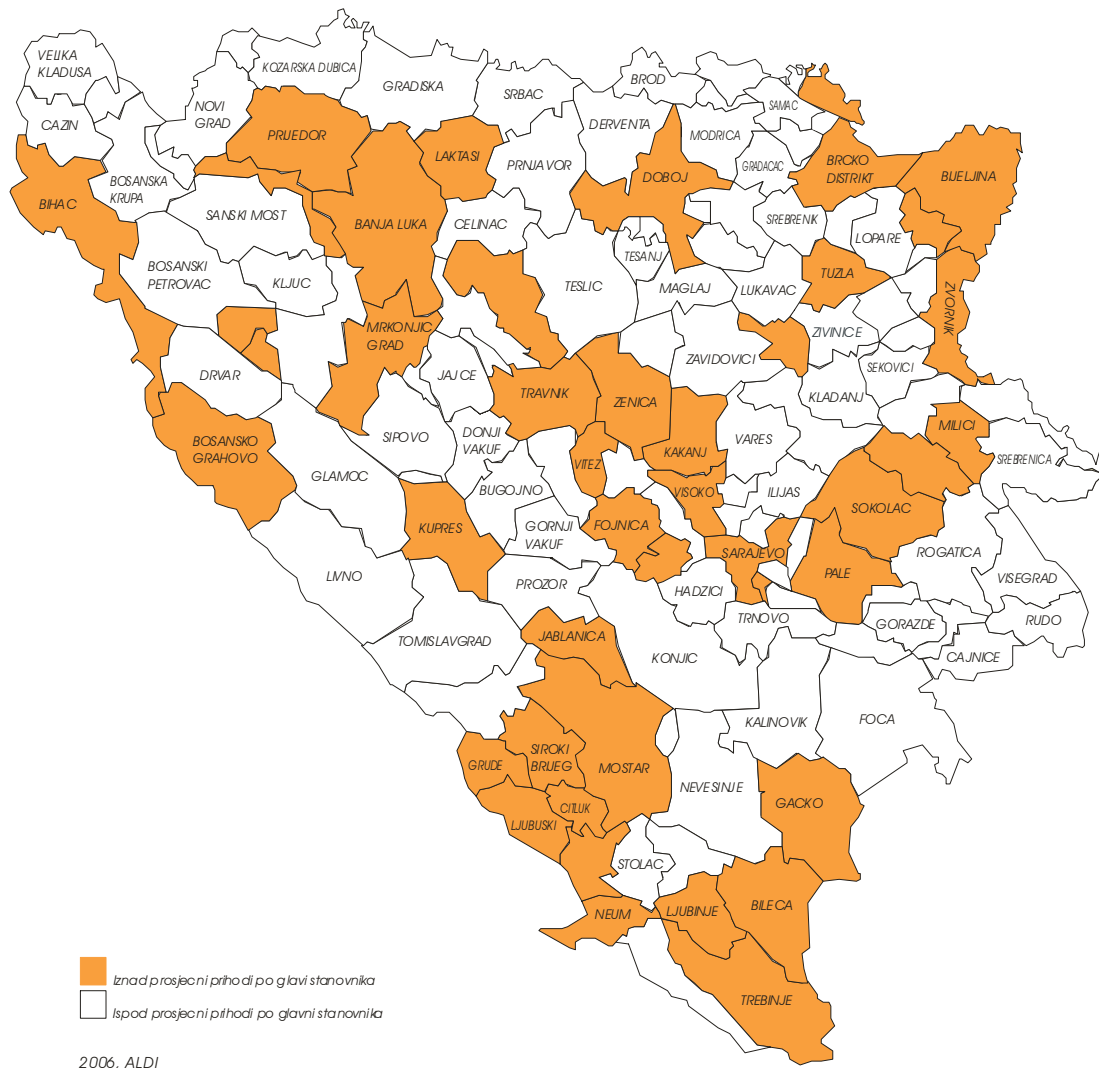
1.2. Da li postojeće javne politike mogu doprinijeti poboljšanju trenutnog stanja

Trenutno na nivou države u Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH (BiH PRSP) postoji strateški okvir u kojem su jasno definisani ciljevi na smanjenju siromaštva i osiguranju uravnoteženog i ujednačenog ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine. Nažalost, pored ovog strateškog dokumenta ne postoje druge usvojene javne politike koje sadrže ciljeve, mehanizme i mjere kojima bi javna administracija direktno uticala na ostvarivanje ovih ciljeva. Dok se na nivou države pokušava provoditi razvojna strategija, na nivou entiteta (koji imaju ustavne nadležnosti za sva pitanja iz PRSP) još uvijek nisu uspostavljene značajnije politike putem kojih bi se osiguralo provođenje harmonizovanih politika sa ciljem poboljšanja životnog standarda građana. Na lokalnom nivou, situacija je takođe zabrinjavajuća. Na jednoj strani imamo rastuću svijest građana da lokalna javna administracija treba poduzeti aktivnosti na osiguranju većeg životnog

⁷ Podaci o radno aktivnom stanovništvu iz: Anketa o radnoj snazi 2006. Agencija za statistiku BiH 27. juli 2006. Podaci o registriranim zaposlenim za RS – Republički zavod za zapošljavanje (podaci za juli 2006); za F BiH – Federalni zavod za zapošljavanje (podaci za juni 2006), i Statistički ured Brčko distrikta (avgust 2006).

standarda građana, dok na drugoj strani općinska administracija i dalje najvećim dijelom ostaje pasivna pravdajući se ustavnom nenadležnošću za planiranje i provođenje takvih politika koje bi direktno uticale na rast životnog standarda građana.

Slika 1: Općine u Bosni i Hercegovini prema visini prihoda od formalnog posla po glavi stanovnika



Reformski procesi koji su provedeni u prethodnom periodu, posebno u oblasti fiskalne administracije, uspostavili su neophodne temelje za dizajniranje, planiranje i provođenje socio-ekonomskih politika kojima bi se značajno mogle ublažiti socijalne razlike unutar Bosne i Hercegovine. Međutim i pored stvorenih preduslova za aktivnu ulogu javne administracije na socio-ekonomskom razvoju BiH, ostvaren je veoma mali pomak na njihovom pripremanju za provođenje neophodnih socio-ekonomskih politika u praksi. Posmatrano na takav način može se zaključiti da postojeće javne politike ne mogu značajnije doprinijeti rastu životnog standarda građana Bosne i Hercegovine, već naprotiv – da su postojeće javne politike uzrok jazu u

razlikama u ekonomskom i socijalnom razvoju unutar Bosne i Hercegovine.⁸ **Direktna posljedica ovakvog načina planiranja i implementacije javnih politika jeste potpuno zanemarivanje uloge države u rješavanju najznačajnijih problema građana Bosne i Hercegovine što direktno doprinosi da zaposlenici u javnoj administraciji minimalni napor ulažu u rješavanje ne samo najvažnijih problema koji limitiraju rast životnog standarda građana, već i rješavanje problema za koje su građani Bosne i Hercegovine najviše zainteresovani.**

2. Uloga lokalne javne administracije u rješavanju problema građana

Da bi bili u stanju razumjeti ulogu i mogućnosti angažovanja lokalne javne administracije u rješavanju najvažnijih problema građana, neophodno je na početku dati sažet pregled funkcionisanja lokalne javne administracije u periodu prije tranzicijskih reformi, u periodu nakon otpočinjanja tranzicijskih reformi uključujući najnovije promjene koje će po funkcionisanje lokalne javne administracije imati novi entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi (RS) i zakon o principima lokalne samouprave u F BiH.⁹ Nakon ovog kratkog pregleda, preći ćemo na pitanje koje najvažnije probleme građana je moguće rješavati angažovanjem lokalne javne administracije i mogućeg načina njihovog angažmana. Na osnovu informacija datih u ovom poglavlju, u narednom poglavlju ćemo prezentirati osnovne preporuke kojima je moguće značajno doprinijeti unaprijeđenju životnog standarda građana.

Organizacija općinske administracije do 1991. godine

Osnovni razlog za započinjanje ekonomske tranzicije Bosne i Hercegovine bio je prelazak sa centralno planskog (državnog) modela upravljanja na dobrovoljni i slobodni model upravljanja ekonomijom (tržišni model). Tranzicija je trebala ukloniti sve mehanizme državnog direktnog miješanja u ekonomski život preduzeća. Promjena ekonomske uloge države direktno proizilazi iz Ustava BiH, koji je jasno ograničio ulogu države u ekonomskom životu. Brojne promjene zakonodavstva, regulative i vlasničke strukture samo su posljedice stvaranja uslova za nesmetano funkcionisanje tržišne ekonomije.

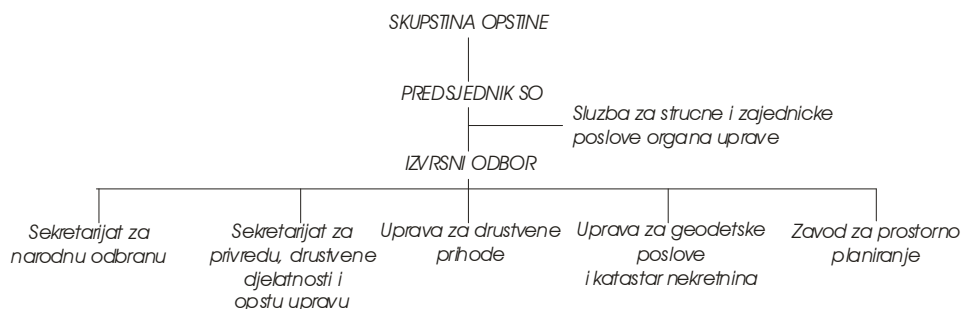
Prije 1991. godine, funkcije općine su bile izuzetno širokog opsega i općinska administracija je imala direktan ili indirektan uticaj na društveno i prostorno planiranje, privredu, stambenu izgradnju, komunalnu infrastrukturu, ekologiju, obrazovanje, nauku i kulturu, socijalnu politiku i zaštitu i brigu o djeci, zdravstvo, zapošljavanje, brigu o invalidima, te organizaciju trgovine, odbrane i lokalne sudske vlasti. Međutim, iako sa velikim opsegom djelatnosti, općine su imale izuzetno mali kapacitet da samostalno provode aktivnosti iz svoje nadležnosti. U ovim oblastima rijetko su donosile ključne odluke, već je osoblje općinske administracije uglavnom provodilo odluke koje su se donosile na višim nivoima vlasti. Na primjer, općina je samostalno mogla veoma malo učiniti na polju zapošljavanja, jer iako je to bila njena nadležnost, odluke o novom

⁸ O ovom pitanju detaljnije možete pogledati u policy komentaru ALDI: Da li su socijalne i privredne reforme u BiH u suprotnosti. ALDI, 24. juli 2006. www.aldi.ba

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (počeo s primjenom 1.1.2005. godine) i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (septembar 2006. godine.)

industrijskom preduzeću, novim investicijama u zapošljavanje donosile su se na znatno višim nivoima vlasti, nerijetko u vrhovima vlada ili ministarstava. Slična situacija je bila i na području komunalne infrastrukture, socijalne politike ili obrazovanja. Najveću samostalnost, općina je imala uglavnom u oblasti stambene izgradnje i organizacije trgovine ili malog biznisa.

Slika 2: Unutrašnja organizacija općina u BiH prije 1990. godine



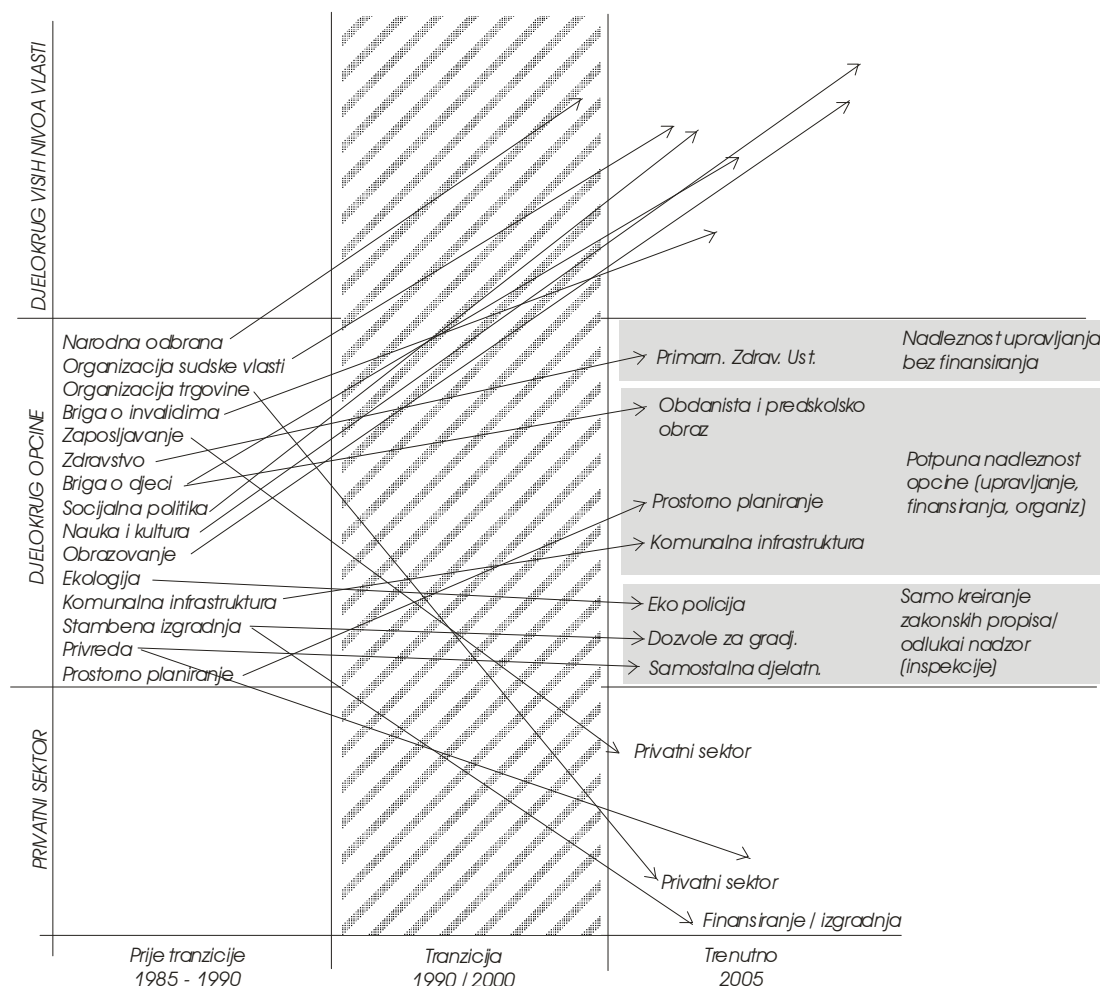
U tom periodu, osnovna uloga općine bila je administriranje odluka koje su se donosile na višim nivoima vlasti i obezbjeđenje funkcionisanja državnog sistema na lokalnom nivou, prije svega, administriranje poslovanja državnih preduzeća koje su imale pogone unutar općine, prikupljanje poreza, prostorno planiranje, administriranje obrazovnog sistema i pružanje socijalnih usluga. Uobičajena organizacija općinske administracije u Bosni i Hercegovini bila je veoma slična šemi prikazanoj na slici 2. Nakon započinjanja tranzicije Bosne i Hercegovine 1990. godine, a posebno nakon 1995. godine, jasno je bilo da bi ta tranzicija trebala obuhvatiti i tranziciju uloge općine. Neophodnost ove tranzicije proistekla je iz nekoliko ključnih razloga, među kojima je najznačajnija promjena uloge države u upravljanju ekonomskim aktivnostima u zemlji.

Promjene u organizaciji općinske administracije nakon 1995. godine

Od 1996. godine, zbog procesa tranzicije, općinske administracije su izgubile većinu uticaja na proces kreiranja socio-ekonomskih politika, zbog značajnog smanjenja nadležnosti lokalne administracije koje su uglavnom definisane u ustavima entiteta, odnosno ustavima kantona u Federaciji BiH, te finansijskih, tehničkih, kadrovskih i organizacijskih kapaciteta općinske administracije da samostalno planiraju i provode programe i politike koje bi uticale na rast životnog standarda građana. Ustavi entiteta i kantona su odmah nakon 1996. godine onemogućili općinskoj administraciji bilo kakvo značajnije miješanje u ekonomske aktivnosti pojedinaca, koji sada slobodno bez uticaja ili prisile vladinih institucija mogu osnivati preduzeća, zapošljavati ili otpuštati radnike, investirati u nove tehnologije ili prodavati preduzeća i od tvornica praviti bilo šta, što je u njihovom interesu.

Slika 3. daje grafički prikaz promjene uloge općinske administracije u političkom, društvenom, ekonomskom i socijalnom životu građana. Za bolje razumijevanje trenutnog stanja i problema sa kojima se suočavaju svi učesnici u procesu kreiranja politika na lokalnom nivou izuzetno utiče činjenica da mnogi akteri nisu u potpunosti svjesni promjena koje je proces tranzicije proizveo po ulogu i kapacitete općinske administracije da upravlja pozitivnim promjenama u lokalnoj zajednici.

Slika 3: Tranzicija uloge općine u Bosni i Hercegovini (ALDI šema)



U odnosu na period prije 1991. godine, općine u Bosni i Hercegovini izgubile su mnoge nadležnosti tokom procesa tranzicije. Kao što je prikazano na slici 3., zakonska nadležnost općina je ograničena na uski djelokrug koji se odnosi uglavnom na komunalnu infrastrukturu i prostorno planiranje. Pored toga što je nadležnost općine zakonski prešla dijelom u privatni sektor (ekonomska tranzicija), dijelom na više nivoe vlasti (politička tranzicija), u procesu tranzicije trebao se značajno promijeniti i način rada lokalne vladine administracije. Prije 1991. vladini službenici trebali su samo provoditi aktivnosti koje su se prethodno dogovarale na višim nivoima vlasti. Danas općinski službenici moraju sami da planiraju, obezbjeđuju finansijska sredstva, organizuju i provode politke koje mogu uticati na unaprijeđenje životnog standarda njenih građana. Da bi općinska administracija bila u stanju kreirati takve pozitivne promjene, trebala bi samostalno u potpunosti prilagoditi mehanizme, procedure i institucije koje su važile prije 1991. godine promjenama koje su u međuvremenu nastale.

Međutim, radikalne promjene ustavne pozicije općine u ekonomskom i društvenom životu nisu značajnije motivirale lokalnu općinsku administraciju da prilagodi svoju unutrašnju organizaciju i mehanizme djelovanja u skladu sa novonastalom situacijom na terenu. Kako do 2004. godine nije bilo nikakvih ozbiljnijih inicijativa za reorganizaciju lokalne javne administracije sa nivoa entiteta, u ovom periodu ključnu ulogu u redefinisaju uloge i politike lokalne javne administracije imale su lokalne političke stranke koje su participirale u općinskim vijećima.

Političke partije koje su pretendirale za vlast u općinama, obično su obećavale biračima, da dolaskom na vlast upravo one mogu obezbijediti rješavanje brojnih ekonomskih, socijalnih, infrastrukturnih i ostalih specifičnih problema u lokalnim zajednicama. Dolaskom na vlast nerijetko općinski načelnici, novi načelnici općinskih službi suočavali su se sa činjenicom da njihova predizborna obećanja vrlo teško mogu biti ostvarena, jer općinama su jednostavno oduzeta bilo kakva ovlaštenja da se direktno miješaju u ekonomske aktivnosti građana uključenih u vođenje ili upravljanje privatnim biznisima. Suočeni sa takvom situacijom, građani uglavnom nisu zadovoljni općinskom administracijom jer njihova predizborna obećanja teško da mogu biti ispunjena direktnim aktivnostima općinske administracije.

Ovakvo stanje u radu lokalne općinske administracije bio je proizvod činjenice da su građani, političke stranke i uposlenici u općinskoj javnoj administraciji imali potpuno različite poglede na pitanja kako i na koji način općina može uticati na rast životnog standarda građana. Od strane političkih stranaka najčešći odgovor na pitanje zašto općinska administracija ne čini značajnije napore na unaprijeđenju životnog standarda u općini, jeste u gubitku nadležnosti općine u odnosu na period prije 1991. godine, te da je osnovni preduslov za efikasniji rad davanje većih ovlaštenja općinskoj administraciji, ovlaštenja sličnim onim prije 1991. godine. Ovakvo objašnjenje za neefiksan rad službenika općinske administracije nalazi svoje opravdanje u činjenici da općine prije 1991. nisu imale toliko pritužbi građana na problem siromaštva ili nezaposlenosti – državni sistem u cjelini se brinuo za ova dva pitanja tako da građani nisu osjećali potrebu da od općinske administracije traže dodatne napore da učine pomake u ove dvije oblasti. Drugi razlog je vjerovatno prijeratno iskustvo općinske administracije koja je generalno imala više budžetskih sredstava na raspolaganju zahvaljujući koliko-toliko stabilnijim i većim budžetskim prihodima i transferima iz republičkih i saveznih fondova.

Posljedica nepostojanja jasnih smjernica o reorganizaciji organa lokalne samouprave dovela je do toga da su skoro sve općine u BiH samostalno kreirale svoju unutrašnju organizaciju bez korištenja sistemskog pristupa u utvrđivanju nove uloge općina u zadovoljavanju osnovnih potreba njenih građana. U cilju utvrđivanja posljedica ovakvog pristupa u reorganizaciji lokalne samouprave, ALDI je u 2005. godini proveo istraživanje u svim općinama u Bosni i Hercegovini kako bi utvrdio način njihovog unutrašnjeg organizovanja, odnosno utvrdio sličnosti / razlike u praksama različitih općina po ovom pitanju. U 133 općine koje su prihvatile učešće u ovom istraživanju utvrđene su slijedeće najznačajnije karakteristike procesa reforme lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini:

- U 133 općine utvrđeno je da postoji 117 različitih službi i odjeljenja koja djeluju u okviru općinske administracije, što direktno govori da su lokalne vlasti potpuno izolovano jedna od druge formirale općinska odjeljenja/službe na osnovu vlastite procjene, a ne na osnovu nekog strateškog pristupa u organizaciji lokalne samouprave na osnovu političkog uređenja u zemlji ili potreba građana u lokalnim zajednicama;
- Skoro polovina zaposlenih (od 94 analizirane općine) u općinskoj administraciji radi u službama koje su direktno ili indirektno vezane za administrativne poslove, na kojima je

zaposleno skoro tri puta više službenika nego na poslovima koji su direktno povezani sa ekonomskim i socijalnim pitanjima za koje su građani najviše zainteresovani;¹⁰

- I pored brojnih pilot inicijativa predvođenih uglavnom stranim nevladinim i međunarodnim organizacijama za reorganizaciju općina u cilju jačanja njihovog uticaja na lokalni ekonomski i socijalni razvoj, najveći broj novih odjeljenja (a koja nisu postojala prije 1991. godine) nisu bila iz ove oblasti, već iz oblasti boračko invalidske zaštite i srodnih poslova za grupe građana proisteklih iz rata;
- U 36 općina uopšte nije došlo do ozbiljnije unutrašnje reorganizacije poslova u oblasti lokalnog razvoja, u kojima je i 15 godina nakon početka tranzicije, služba za privredu zadržala čak i identičan naziv službe, kakav je korišten prije početka tranzicije iako je najveći obim nadležnosti ove službe prenesen na više nivoe vlasti ili je potpuno dereguliran (vidjeti sliku 3);
- Općine u Bosni i Hercegovini imaju slične službe / odjeljenja samo u malom obimu i sličnost službi je prisutna samo u onim oblastima u kojima su općine zadržale svoje nadležnosti iz perioda prije 1991. godine. U oblastima u kojima su općine reformirale svoju administraciju skoro da ne postoji primjer u kojima je više općina usvojilo sličnu organizacijsku strukturu ili sličan djelokrug rada svojih službi /odjeljenja.

Ovo je samo nekoliko najvažnijih zaključaka do kojih je ALDI došao u analizi organizacije lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Promjene koje su nastale u općinskoj administraciji nakon donošenja novih entitetskih zakona nisu uzete u razmatranje iz razloga što je istraživanje započeto nakon donošenja zakona o lokalnoj samoupravi u RS, a zakon iz iste oblasti u Federaciji BiH je bio tek u parlamentarnoj proceduri. Sažeti pregled najvažnijih informacija o strukturi općinskih službi u Bosni i Hercegovini dat je u tabeli 1.

¹⁰ O pitanjima koja su najvažnija za građane bit će više riječi u narednom poglavlju.

Tabela 1. Trenutni pregled strukture općinskih službi u Bosni i Hercegovini (2005. godina)

Opis službe/ odjeljenja	Broj službi odjeljenja u općinama		Broj zaposlenih po grupama službi	Udio zaposlenih službama u odnosu na ukupan broj zaposlenih u općinama
Ukupno	766		6745	
ADMINISTRACIJA / BUDZET	320		3347	49,62%
Služba/Odjeljenje za opću upravu	60	18,75%		
Služba/Odjeljenje za inspekcijske poslove	46	14,38%		
Služba za finansije/i ili zajedničke poslove	33	10,31%		
Stručna služba /Kabinet (Grado) Načelnika	30	9,38%		
Služba za opću upravu i/ili društvene djelatnosti/ili i zajedničke poslove	24	7,50%		
URBANIZAM	174		1490	22,09%
Služba za prostorno uređenje i stambeno komunal. poslove	24	13,79%		
Služba za geodetske poslove, IPP*, i katastar nekretnina	17	9,77%		
Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove/ili i urbanizam	14	8,05%		
Služba za prostorno uređenje/ili i zaštitu okoline	12	6,90%		
Služba za geodetske i IPP	12	6,90%		
PRIVREDA / RAZVOJ /FINANSIJE	139		1183	17,54%
Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti	36	25,90%		
Služba gospodarstva/za privredu	14	10,07%		
Služba za gospodarstvo i finansije	11	7,91%		
Služba za privredu, društvene djelatnosti i finansije	9	6,47%		
Služba za obnovu i razvoj i komunalne poslove	8	5,76%		
SEKTORSKE SLUŽBE	133		725	10,75%
Služba civilne zaštite	46	34,59%		
Služba za boračko-invalidsku zaštitu	31	23,31%		
Služba za rad, soc. politiku, izbjegla i raseljena lica i zdravst.	8	6,02%		
Služba profesionalne vatrogasne jedinice	7	5,26%		
Zajednička stručna služba Mjesnih zajednica	5	3,76%		

Napomena:

*IPP – Imovinsko pravni poslovi

Podaci prikupljeni u 2005. godini od ukupno 133 općine u Bosni i Hercegovini koje su dostavile tražene informacije. 14 općina nije dostavilo tražene informacije. Podaci o zaposlenim za 94 općine koje su dostavile tražene informacije.

Ovo je samo nekolicina primjera veoma različitih objašnjenja zbog čega općinska administracija nije inicirala samostalno i provela reorganizaciju rada općinske javne administracije, koja je novim ustavnim uređenjem ostala bez brojnih nadležnosti, ali bez ikakvih smjernica sa viših nivoa vlasti o tome kako se općinska administracija treba prilagoditi novonastaloj situaciji. U takvom ambijentu očekivalo se da će općinska administracija samostalno transformirati svoj način rada, što se iz gore navedenih razloga nije nikada ni desilo, sve dok 2005. i 2006. godine nisu doneseni novi zakoni o organizaciji lokalne samouprave.

Općinska administracija nakon 2005. godine

Bosna i Hercegovina u 2006. godini nije imala jedinstven zakon o lokalnoj samoupravi, što samo po sebi govori da mi trenutno imamo minimalno dvije vrste organizacije općinske samouprave iako za takvu organizaciju nema nikakvog racionalnog objašnjenja.

Tabela 2. Pregled pojedinih nadležnosti lokalne samouprave prije i nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi

Oblasti	Nadležnosti općine prije donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi (<i>primjer ustavnih nadležnosti općine Goražde</i>) (i)	Nadležnosti dodjeljene općinama u RS Zakonom o lokalnoj samoupravi	Nadležnosti dodjeljene općinama u F BiH Zakonom o principima lokalne samouprave
Lokalni razvoj	<p>Osiguranje lokalnih potreba stanovništva i brige o djeci, obrazovanja i vaspitanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, kulture i sporta;</p> <p>Upravljanje općinskom imovinom;</p> <p>Vođenje brige o turističkim resursima općine;</p> <p>Donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave.</p>	<p>Usvajanje programa razvoja općine, usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova;</p> <p>Donošenje budžeta i završnog računa budžeta;</p> <p>Obezbjedenje uslove za razvoj turizma, razvoj i unapređenje komunalnih, sportsko- rekreativnih djelatnosti koje doprinose razvoju turizma;</p> <p>Obezbjedenje uslove za razvoj i unapređenje ugostiteljstva, zanatstva i trgovine;</p> <p>Usvajanje osnovne zaštite, korištenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i stara se o njihovom provođenju.</p>	<p>Donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje;</p> <p>Donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;</p> <p>Utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;</p> <p>Utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;</p> <p>Pitanja od lokalnog značaja koja nisu isključena iz općinske nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona.</p>
Urbanizam	<p>Vođenje urbanističko-stambene politike od značaja za njen razvoj;</p> <p>Obavljanje komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti, te lokalne infrastrukture;</p> <p>Osiguranje korištenja i upravljanja lokalnim građevinskim zemljištem.</p>	<p>Usvajanje urbanističkih planova i obezbjeđivanje njihovog provođenja;</p> <p>Praćenje stanja uređenja prostora i naselja na svojoj teritoriji;</p> <p>Izdavanje urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje;</p> <p>Obezbjedenje korištenja građevinskog zemljišta;</p> <p>Stambeno komunalni poslovi.</p>	<p>Utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline,</p> <p>Donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;</p> <p>Utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;</p> <p>Utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;</p> <p>Utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje.</p>
Sektorska pitanja	<p>Osiguranje uslova za poštivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom*;</p> <p>Osiguranje uslova rada lokalnih radio i televizijskih stanica u skladu sa zakonom i propisima kantona;</p> <p>Osiguranje javnog reda i mira;</p> <p>Druga pitanja u skladu sa Ustavom i Zakonom.</p>	<p>Obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline;</p> <p>Uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje groblja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina;</p> <p>Nadležnosti u oblasti kulture i javnog informisanja;</p> <p>Nadležnosti u oblasti socijalne zaštite u praćenju socijalnih potreba građana i definisanje politike socijalne zaštite;</p> <p>Obezbjedenje uslove za boravak djece u predškolskoj ustanovi, predškolsko vaspitanje i obrazovanje, preventivnu zdravstvenu zaštitu djece predškolskog uzrasta.</p>	<p>Osiguranje finansijskih sredstava za djelatnosti u oblasti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;</p> <p>Upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture - vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putevi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta i parkovi;</p> <p>Utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unaprijeđenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;</p> <p>Osnivanje, upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje ustanova osnovnog obrazovanja;</p> <p>Osnivanje, upravljanje, unaprijeđenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta, te osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom.</p>

Napomena:

(i) prema Ustavu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde

* nadležnost precizirana Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine

Socio-ekonomska situacija građana je približno ista, komunalni problemi građana su identični, stambeni problemi mladih su takođe identični, a faktori koji dovode do nezaposlenosti i siromaštva djeluju jednako na prostoru svih općina u zemlji. Međutim, zahvaljujući Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, entitetski parlamenti u RS i FBiH su 2005. i 2006. godine usvojili zakone koji precizno definišu nadležnosti lokalne samouprave. Na taj način su dijelu nadležnosti i koncepti organizacija lokalne samouprave najvećim dijelom harmonizirani tako da općine u Bosni i Hercegovini, po prvi put, mogu odgovoriti na neke od najvažnijih potreba građana u lokalnim zajednicama. Pregled najznačajnijih nadležnosti općina prema novom zakonu i usporedba sa nadležnostima općina prema ranijim nadležnostima prikazan je u tabeli 2.

Zahvaljujući novousvojenim zakonima o lokalnoj samoupravi po prvi put su se stvorile pretpostavke da se eliminiraju brojne barijere koje su onemogućavale planiranje, dizajniranje i implementaciju općinskih politika ciljano kreiranih za unaprijeđenje životnog standarda njenih građana. Pored toga, harmonizacija entitetskih zakona iz ove oblasti omogućava efikasniji proces kreiranja ovih politika, jer prenos pozitivnih iskustava jedne općine u drugu nije ograničen ustavnim nadležnostima kantona u FBiH ili nadležnostima općina definisanim entitetskim ustavima. Za razliku od prethodnih zakonskih rješenja o nadležnostima općina, i u Federaciji BiH i RS općine imaju nadležnost da kreiraju razvojne planove koji direktno mogu uticati na unaprijeđenje životnog standarda njihovih građana, dok je u FBiH pored toga, precizno navedeno da općine imaju nadležnosti da donose programe i planove razvoja i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje.¹¹

Kako su se novi zakoni o lokalnoj samoupravi tek od nedavno našli u implementaciji na prostoru cijele Bosne i Hercegovine, još uvijek nije došlo do reorganizacije značajnog obima i postojeće stanje je još uvijek znatno bliže periodu prije nego što su zakoni o lokalnoj samoupravi doneseni. Iz tog razloga u poglavlju 4 se nalaze neke od ključnih preporuka za organizacije civilnog društva, političke stranke i zaposlenike u lokalnoj javnoj administraciji, koje mogu doprinijeti efikasnijoj organizaciji lokalne javne administracije u cilju unaprijeđenja životnog standarda građana. Prije prezentiranja osnovnih preporuka za efikasniji rad lokalne javne administracije u narednom poglavlju se nalaze osnovne informacije o pitanjima koja bi trebala biti prioritet u radu lokalne javne administracije i razlozi zbog kojih ova pitanja trebaju da se nađu na vrhu prioriteta rada općinskih vijeća i općinske administracije.

3. Prioritetne oblasti rada lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini

Pitanje sa kojim se svakodnevno suočavaju svi pojedinci, institucije i organizacije zainteresovani za poboljšanje životnog standarda određenih grupa ili zajednice u cjelini, jeste koje probleme trebaju postaviti na vrh liste svojih prioriteta u cilju dobijanja maksimalnog rezultata sa sredstvima, resursima, mehanizmima i ljudima koji im stoje na raspolaganju.

¹¹ Prema Članu 12 Zakona o lokalnoj samoupravi RS i prema članu 8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH.

Kao što smo vidjeli u prethodnom poglavlju, nadležnosti općina su značajno povećane dok su kapaciteti lokalne javne administracije nedovoljno razvijeni da samostalno definišu listu prioriteta aktivnosti koje bi (sa raspoloživim resursima) osigurale maksimalne pozitivne promjene po građane. Lokalnu javnu administraciju nekoliko faktora ograničava da definiše prioritete svog rada koji bi istovremeno bili i najvažniji prioriteti iz perspektive građana, i to prije svega zbog slijedećih činjenica:

- Političke stranke koje se kandidiraju za mjesta u općinskim vijećima u pravilu, na izbore iznad pitanja rješavanja konkretnih problema građana ili planove za unaprijeđenje životnog standarda u općini, kandidiraju pitanja za koja smatraju da će dobiti najveću podršku građana, ne vodeći računa o tome da li su objektivno u mogućnosti da data obećanja realizuju u praksi ili ne;
- Direktni izbor načelnika u 2004. godini desio ubrzo nakon stupanja na snagu zakona o direktnom izboru načelnika, što je uticalo da su kandidati za izbor načelnika svoju podršku od građana uglavnom očekivali na osnovu podrške koju njihove političke stranke imaju u općinama, a ne na osnovu programa ili planova sa kojima su se kandidati za općinskog načelnika kandidirali na izborima;
- Vladine institucije na višim nivoima vlasti nikada nisu definisale prioritete ili druge strateške oblasti u kojima bi generalno ukazali na strateške alternativne pravce djelovanja općinske administracije, već su u pravilu smjernice viših nivoa vlasti bile *ad-hoc* prirode u oblastima koje nisu imale neke stvarne veze sa konkretnim problemima građana u lokalnoj zajednici;
- Lokalne nevladine organizacije nisu mogli biti efikasni učesnici u kreiranju prioriteta rada lokalnih vlasti jer instrumenti participacije nevladinih organizacija uopšte nisu uspostavljeni na lokalnom nivou, a sve aktivnosti NVO su se odvijale preko mehanizama participacije koji su uspostavljeni prije 1991. godine (javne rasprave i zborovi građana) putem kojih se osiguravala formalna participacija građana i nevladinih organizacija u procesu kreiranja javnih politika na lokalnom nivou;
- Zaposlenici u općinskoj administraciji nisu osposobljeni za sistematično planiranje lokalnih javnih politika usmjerenih ka unaprijeđenju životnog standarda građana. I pored brojnih aktivnosti na razvoju ljudskih kapaciteta u općinskoj administraciji, zaposlenici nisu mogli primjenjivati novostečena znanja u praksi, jer praksa (ali i institucionalni okvir) nije zahtijevala primjenu novostečenih znanja u konkretnom radu, što je dovelo do značajnih ograničenja u stručnim kapacitetima općinske administracije da planiraju politike koje bi bile najbolje rješenje prioriteta problema građana.

Vjerovatno da ima još niz prepreka koje onemogućavaju efikasnu identifikaciju problema, dizajniranje politika za njihovo rješavanje čijom implementacijom bi se doprinijelo maksimalnom poboljšanju životnog standarda građana s obzirom na resurse koji mogu biti angažovani. Međutim i pored svih pobrojanih nedostaka koji ograničavaju definisanje prioriteta oblasti rada općinske administracije, moguće je definisati okvirna pitanja koja bi se trebala naći na vrhu prioriteta rada općinske administracije, te na osnovu njih definisati preporuke koje bi osigurale

da općinska administracija pruži maksimalni doprinos u obezbjeđenju rasta životnog standarda građana.

Kako definisati prioritetne oblasti rada općinske administracije?

Općinska administracija bi se trebala prioritetno baviti onim pitanjima koja predstavljaju problem za najveći broj njenih građana. Međutim, kako smo pokušali pokazati u prethodnom primjeru, predstavnici vlasti nisu trenutno u stanju precizno utvrditi koji su najvažniji problemi građana na osnovu kojih bi oni kreirali svoje liste prioriteta. Da bi pronašli odgovor koji problemi građana trebaju biti prioritet u radu općinskih vlasti, potrebno je odgovor pronaći kroz multidimenzionalan pristup koji obuhvata slijedeće važne dimenzije posmatranja problema:

- **Šta građani u specifičnoj lokalnoj zajednici smatraju da treba imati prioritetno mjesto u radu općinskih vlasti?** Zahvaljujući ovim informacijama građana dobit će se jedan segment slike o prioritetnim oblastima rada općinske administracije, ali ne i cjelovita slika jer je ovakva procjena subjektivna s aspekta problema i može uticati na rješavanje određenih konkretnih prisutnih problema, dok će samo parcijalno odgovoriti na pitanje kakve politike treba poduzeti kako bi se maksimizirao rast životnog standarda građana s obzirom na raspoložive resurse;
- **Šta građani generalno u Bosni i Hercegovini smatraju da su njihovi prioritetni problemi, odnosno koja pitanja trebaju da se nađu na vrhu prioriteta vlasti u Bosni i Hercegovini?** Dobijanjem informacija o tome šta samo građani u jednoj lokalnoj zajednici smatraju da trebaju biti prioriteti u radu općinskih vlasti može se desiti da se pažnja lokalnih vlasti fokusira na pitanja koja mogu biti važna za građane u toj lokalnoj zajednici, ali da rad na tim pitanjima ne doprinese maksimalno mogućem rastu životnog standarda, jer postoje realno velike šanse da građani ne prepoznaju neka specifična pitanja koja predstavljaju snažne prepreke za rast životnog standarda. Uključivanje informacija o tome šta generalno građani iz cijele zemlje smatraju da trebaju biti prioriteti u radu domaćih vlasti, veoma je koristan alat za korigovanje prioritetnih oblasti rada zaposlenika lokalne javne administracije;
- **Šta vlasti na nivou države i entiteta smatraju da su prioritetne oblasti rada vlada na unaprijeđenju životnog standarda građana?** Planovi i ciljevi rada vladinih institucija na državnom i entitetskom nivou igraju vrlo važnu ulogu u planiranju ciljeva oblasti djelovanja općinske administracije. Uključivanje informacija o vladinim ciljevima na višim nivoima, koje po pravilu imaju na raspolaganju veći broj eksperata i stručnih ljudi uključenih u proces planiranja, te imaju širu sliku o prioritetnim oblastima djelovanja od općinske administracije može značajno pomoći prilikom formulisanja prioritetnih oblasti rada općinske administracije. Pored toga, ukoliko općinske vlasti harmoniziraju svoje ciljeve sa ciljevima vlada na višim nivoima realno postoji znatno veća mogućnost ostvarivanja zacrtanih ciljeva, ukoliko se radi o odabiru između više oblasti koje imaju jednak prioritetni tretman;
- **Šta organizacije civilnog društva smatraju da treba da bude prioritet u radu općinske administracije?** Lokalne organizacije civilnog društva u pravilu predstavljaju grupe građana organizovane u cilju rješavanja problema sa kojima se suočava grupa ili većina

stanovništva u lokalnoj zajednici. Ove organizacije imaju znatno veće mogućnosti za istraživanje i analize informacija, te imaju znanje o eventualnim efektima pojedinih javnih politika na životni standard građana. Iz tog razloga stavovi nevladinih organizacija imaju u pravilu vrlo objektivan pristup u identifikaciji prioriteta problema u lokalnoj zajednici, odnosno o tome šta treba da bude prioritet u radu lokalne javne administracije.

Gore navedena četiri pristupa su neophodna prilikom evaluacije postojećih/usvojenih prioriteta oblasti djelovanja općinske administracije, odnosno njihove percepcije najvažnijih problema građana. Kako vlade u Bosni i Hercegovini trenutno nemaju usvojenu strategiju ili politiku koja bi sugerisala lokalnim vlastima koje bi trebale biti prioritetne oblasti njihovog djelovanja na obezbjeđenju rasta životnog standarda, trenutno jedini mogući pristup u definisanju generalnog okvirnog prioriteta rada lokalnih organa vlasti jesu stavovi civilnog društva i građana.

Zahvaljujući zajedničkom naporu organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini po prvi put u kratkoj demokratskoj tradiciji zemlje osiguran je konsenzus javnosti oko pitanja koji su najvažniji problemi građana koji bi trebali postati prioritet javnoj administraciji u Bosni i Hercegovini na svim nivoima vlasti. Zahvaljujući mobilizaciji velikog broja nevladinih organizacija iz cijele zemlje, u 2006. godini u okviru pokreta GROZD,¹² definisano je dvanaest ključnih prioriteta građana koje bi domaće vlasti u periodu 2006. – 2010. trebale staviti na vrh svojih planova rada, i to:

- i. Zapošljavanje;
- ii. Smanjenje siromaštva;
- iii. Poboljšanje životnog standarda starijih osoba;
- iv. Unaprijeđenje zdravstvene i socijalne zaštite;
- v. Unaprijeđenje životnog standarda na selu;
- vi. Poboljšanje položaja mladih;
- vii. Obezbeđenje efikasnije javne administracije;
- viii. Unaprijeđenje stanja u obrazovanju;
- ix. Smanjivanje korupcije;
- x. Ubrzanje procesa Evropskih integracija;
- xi. Efikasniji rad javnih preduzeća;
- xii. Povećanje priliva stranih direktnih investicija.

Ovih 12 identifikovanih prioriteta problema (odnosno ciljeva za njihovo smanjivanje) trenutno su u nadležnosti različitih nivoa vlasti, koji su vrlo nejasno naglašene u ustavima države, entiteta i kantona u Federaciji BiH. Kako smo pokazali u tabeli 2. novi zakoni o lokalnoj samoupravi definišu određene nadležnosti i općinske administracije na rješavanju gore navedenih problema, ali takođe ostavljaju prostora, da općine i za druga pitanja koja nisu precizno definisana zakonom mogu definisati politike ukoliko su ta pitanja od interesa za lokalnu

¹² Kompletanu Građansku platformu GROZD-a, možete pogledati na internet stranici GROZD-a: <http://www.grozd.ba/media/GRADJANSKAbos.doc>

zajednicu.¹³ Iz tog razloga kako bi bolje razumjeli koja pitanja su u isključivoj nadležnosti drugih nivoa vlasti, u tabeli 3. dat je sažeti pregled nadležnosti javne administracije u 12 oblasti koje su identifikovane Građanskom platformom. Kao što se jasno može vidjeti u tabeli 3. zahvaljujući novim zakonima o lokalnoj samoupravi općine imaju direktnu i indirektnu nadležnost za skoro sva pitanja koja su precizirana u Građanskoj platformi.

Međutim, da bi dobili precizan odgovor na pitanje koji od gore navedenih 12 problema mogu biti prioritet u radu lokalne javne administracije, neophodno je u prvom koraku utvrditi da li je zakonom određeni problem definisan kao nadležnost općine, te nakon toga utvrditi da li, u slučaju da nadležnost nije definisana zakonom, postoji precizna nadležnost za rješavanje tog problema (ili dijela problema) na drugim nivoima vlasti. Ovim metodom dobili smo izvedene nadležnosti općinske administracije na rješavanju identifikovanih 12 problema, a čijim angažovanjem bi bili u okviru osnovnih principa djelokruga rada lokalne samouprave sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, te odgovarajućih entitetskih zakona o lokalnoj samoupravi u BiH:

a. Zapošljavanje. Ustavima države i entiteta nije precizno definisana nadležnost bilo kojeg nivoa vlasti u oblasti zapošljavanja. Najvažnije poslove u oblasti rada, entiteti su prenijeli na zavode za zapošljavanje, koji ujedno igraju i najvažniju ulogu u oblasti zapošljavanja i u zakonodavstvu kantona u F BiH. Kako općine imaju nadležnost da usvajaju razvojne planove, a u F BiH imaju jasno definisanu nadležnost u stvaranju uslova za privredni razvoj i zapošljavanje, ne postoji nikakvo ograničenje da pitanje zapošljavanja bude jedna od prioritarnih oblasti rada općinske administracije;

b. Siromaštvo. Niti jedan nivo vlasti nema posebno definisane nadležnosti u oblasti smanjenja siromaštva, već je ovo pitanje samo djelimično tretirano u okviru socijalne zaštite u ustavima entiteta i kantona u F BiH. Kako je siromaštvo multidimenzionalni problem, koji može pogoditi bilo kojeg pojedinca i čije rješenje problema se ne završava osiguranjem socijalne pomoći, za općine ne postoje nikakve administrativne prepreke da kreiraju, planiraju i implementiraju politike koje mogu doprinijeti smanjivanju siromaštva u svojim zajednicama;

¹³ Ovakva formulacija proizilazi iz Člana 4. stav 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi gdje stoji da će 'Lokalni organi vlasti, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo provoditi svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti'.

Tabela 3. Nadležnosti javne administracije u 12 oblasti definisanih Građanskom platformom (Direktne ustavne/zakonske nadležnosti)

	Institucije BiH	Federacija Bosne i Hercegovine (<i>Bez kantona</i>)	Kantoni u F BiH	Republika Srpska	Općine u Federaciji BiH*	Općine u RS**
Zapošljavanje	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Indirektno kroz lokalni razvoj)	Ima (Indirektno kroz lokalni razvoj)
Siromaštvo	Nema	Ima*** (osiguranje prava)	Ima (Socijalna politika)	Ima (osiguranje prava)	Ima (Marginalno)	Ima (Marginalno)
Penzioni sistem	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Nema	Nema
Zdravstvena i socijalna zaštita	Nema	Ima (Podjeljena nadležnost s kantonima)	Ima	Ima	Nema (Indirektno socijalna zaštita)	Nema (Indirektno socijalna zaštita)
Poljoprivreda	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Indirektno, zemljište lokalni razvoj)	Ima (Indirektno, zemljište lokalni razvoj)
Mladi	Nema	Nema	Ima	Ima	Ima	Ima
Javna administracija	Ima	Ima	Ima	Ima	Ima	Ima
Obrazovanje	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Ima	Ima	Ima
Korupcija	Nema	Nema	Ima	Ima	Nema	Nema
EU integracije	Ima	Nema	Nema	Nema	Nema	Nema
Javna preduzeća	Nema	Ima	Ima	Ima	Ima	Ima
Strane direktne investicije	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Nema	Ima (Definisano posebnim zakonom)	Nema	Nema

* Zakon o principima lokalne samouprave u F BiH ** Zakon o lokalnoj samoupravi; *** **Bold** – *Direktna nadležnost*

c. Penzioni sistem. Ustav države i entiteta ne definiše nadležnosti javne administracije u pogledu penzionog sistema. Ustavi entiteta propisuju nadležnosti entiteta u pogledu socijalne politike (u RS) i podijeljenje nadležnosti po pitanju socijalne politike u F BiH na entitet i kantone. Posebnim zakonom entiteti su definisali nadležnosti entiteta u oblasti penzionog sistema i svi poslovi u vezi PIO provode entitetski zavodi za penzijsko invalidsko osiguranje. Općine nemaju nadležnosti koje se tiču definisanja karakteristika penzionog sistema, ali općine mogu u okviru socijalne zaštite i osiguranja ispunjavanja minimalnih socijalnih potreba svih kategorija stanovništva u općini dizajnirati specijalne programe ili mjere koje mogu dodatno (pored penzija koju penzioneri primaju kroz fond PIO) poboljšati standard penzionera i posebno starijih osoba u svojim lokalnim zajednicama;

d. Zdravstvena i socijalna zaštita. Ustavi entiteta jasno propisuju nadležnosti entiteta i kantona u F BiH u pogledu osiguranja zdravstvene i socijalne zaštite. Ustavima entiteta osigurano je pravo svim građanima na zdravstvenu i socijalnu zaštitu koja se u oblasti zdravstva osigurava posebnim zakonom kojim je nadležnost za ovo pitanje dodijeljena Fondu zdravstvenog osiguranja (i kantonalnim fondovima zdravstvenog osiguranja u F BiH), dok su u oblasti socijalne zaštite nadležnosti podijeljene između entiteta, kantona u F BiH i općina. Općine imaju zakonom definisane nadležnosti u oblasti primarne zdravstvene zaštite, a takođe i u oblasti socijalne zaštite, što znači da ne postoje nikakve prepreke da općinska administracija kreira politike koje mogu doprinijeti unaprijeđenju sistema zdravstvene i socijalne zaštite u njihovim lokalnim zajednicama;

e. Poljoprivreda. Poljoprivreda kao sektorsko pitanje nije posebno tretirano u ustavima države, entiteta i kantona u F BiH, već je definisano posebnim zakonima o poljoprivredi. Zakonima o lokalnoj samoupravi općine imaju nadležnosti u oblasti poljoprivrede kroz upravljanje poljoprivrednim zemljištem (RS) i upravljanje prirodnim resursima (F BiH), a općine takođe imaju dodijeljene nadležnosti iz oblasti upravljanja i monitoringa implementacije poljoprivredne politike. Imajući u vidu da niti jedan administrativni nivo nema diskrecione nadležnosti u oblasti poljoprivrede, te da su općine sastavni dio sistema javne administracije u oblasti poljoprivrede, ne postoje nikakve prepreke da općinska administracija kreira i implementira politike koje mogu uticati na pozitivne promjene u sektoru poljoprivrede, ali i životnog standarda stanovništva na selu;

f. Mladi. Pitanje položaja mladih je problem određene demografske skupine stanovništva i za takav specifičan problem nije moguće precizno definisati ustavne i zakonske nadležnosti određenog nivoa vlasti za rješavanje problema položaja mladih. Iz tog razloga, ne postoji nikakva prepreka za općine da u svoje prioritete djelovanja postave ciljeve koji mogu doprinijeti poboljšanju položaja mladih u svojim lokalnim zajednicama;

g. Javna administracija. Ovo, takođe specifično pitanje, odnosi se na problem niske efikasnosti javne administracije i za ovako definisan problem nije neophodno pronalaziti uporište za provođenje politika za unaprijeđenje efikasnosti rada javne administracije. Zbog

toga, za općine ne postoje razlozi koji bi ograničavali namjere administracije da unaprijede efikasnost svog rada;

h. Obrazovanje. Obrazovanje je pitanje koje nije posebno definisano državnim ustavom i sva nadležnost u ovoj oblasti je prenesena na entitete. Federacija BiH je kompletnu nadležnost u ovoj oblasti prenijela na kantone koji imaju potpunu nadležnost u oblasti obrazovanja. Međutim, zakonima o lokalnoj samoupravi u oba entiteta, općine imaju potpunu nadležnost u oblasti predškolskog obrazovanja, te u oblasti osnivanja, upravljanja i unaprijeđenja ustanova osnovnog obrazovanja u F BiH, te predškolskog obrazovanja u RS. Obzirom da je općinama omogućeno obavljanje specijalnih funkcija u oblasti obrazovanja, ne postoje nikakve prepreke za definisanje specifičnih ciljeva lokalne javne administracije u oblasti unaprijeđenja sistema obrazovanja u vlastitim lokalnim zajednicama u onim oblastima koje nisu isključiva nadležnost viših nivoa vlasti.

i. Korupcija. Kako je korupcija multidimenzionalni problem za koji nije moguće precizirati jasne nadležnosti između različitih administrativnih nivoa vlasti, te kako općinska administracija može biti obuhvaćena ovim problemom, ne postoje nikakve prepreke da ona provodi politike koje će doprinijeti iskorjenjivanju korupcije u lokalnoj javnoj administraciji, ali i istovremeno generalnom smanjivanju svih vidova korupcije u svojoj lokalnoj zajednici;

j. Evropske integracije. Pitanje Evropskih integracija se odnosi na ubrzanje procesa Stabilizacije i pridruživanja EU, koji zavisi od vlasti na državnom i entitetskom nivou, u kojem Direkcija za Evropske integracije igra ključnu ulogu. Općinska javna administracija može malo učiniti na ubrzanju procesa EU integracija u ovoj fazi iako ovaj proces neće zaobići niti lokalnu javnu administraciju, posebno u narednim fazama kada BiH postane punopravni kandidat za članstvo u EU. Imajući u vidu trenutno stanje u ovom procesu, općinska javna administracija može pokretati inicijative za prilagođavanje svoje unutrašnje organizacije i mehanizama djelovanja kako bi se pravovremeno pripremila za funkcionisanje u skladu sa procedurama koje će u narednim godinama biti zahtjevane ukoliko općina želi biti aktivni učesnik u programima ili projektima koje će se implementirati u okviru pomoći koju BiH dobiva od EU;

k. Efikasniji rad javnih preduzeća. Kako je općinska administracija nadležna za upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje objekata lokalne komunalne infrastrukture, te kako ove poslove obavljaju lokalna javna preduzeća, ne postoji nikakav razlog koji bi ograničavao općinsku administraciju da u prioritete svog djelovanja uvrsti pitanja unaprijeđenja rada lokalnih / komunalnih preduzeća;

l. Strana ulaganja. Pitanje pravnog statusa i fiskalne politike u pogledu stranih ulaganja je definisano entitetskim zakonima o stranim ulaganjima, dok je pitanje poticanja inostranih ulaganja pitanje za koje nije dodjeljena diskreciona nadležnost niti na jednom nivou vlasti u BiH. Iz tog razloga, lokalna javna administracija nema nikakvih administrativnih prepreka da kreira

politike u oblasti poticanja priliva stranih direktnih ulaganja ili unaprijeđenja lokalnog ambijenta za privlačenje inostranih investicija.

4. Preporuke za osiguranje efikasnog rada općinske administracije na unaprijeđenju životnog standarda građana

U prvom poglavlju ovog izvještaja prezentirani su ključni nalazi analize koji govore da trenutne ekonomske politike koje se provode na državnom i entitetskom nivou nemaju jednake rezultate u čak 98 općina u Bosni i Hercegovini, u kojima živi 1,8 miliona građana Bosne i Hercegovine. U situaciji u kojoj postojeće socio-ekonomske politike ne pružaju mogućnosti za prijeko potreban rast životnog standarda, uloga općinske administracije postaje ključna u obezbjeđenju pozitivnih promjena u sredinama u kojima građani nisu u mogućnosti da samostalno doprinesu poboljšanju životnog standarda. U drugom poglavlju smo prezentirali različite uloge lokalne javne administracije na rješavanju konkretnih problema njenih građana. Iz tog razloga smo u ovom poglavlju prezentirali osnovne informacije o praksi općinske administracije do 1991. godine, te promjene koje su nastale u radu općinske administracije u periodu tranzicije, kao i promjene koje će nastati reformom lokalne samouprave nakon usvajanja zakona o lokalnoj samoupravi (2005. za RS i 2006. za F BiH). U ovom poglavlju smo pokazali načine na koje je lokalna javna administracija doprinosila poboljšanju života svojih građana posebno ističući razloge zbog kojih je uloga općinske administracije do 2006. godine u oblasti rješavanja najvažnijih problema građana bila marginalna, te razloge zbog kojih smatramo da će u narednim godinama aktivnosti općine u unaprijeđenju životnog standarda biti u snažnom porastu. U trećem poglavlju prezentirani su neki od osnovnih pravaca djelovanja lokalne javne administracije na rješavanju najvažnijih problema građana. Obzirom na neodređenosti strateških prioriteta u radu lokalne javne administracije i čestog korištenja argumenata da općinska administracija nije nadležna za rješavanje različitih problema sa kojima se suočavaju građani, u ovom poglavlju su dati argumenti da općinska administracija može uspostaviti politike i pokrenuti programe i aktivnosti koje značajno (direktno ili indirektno) mogu doprinijeti rješavanju svih prioriternih problema građana koji su uvršteni u Građansku platformu GROZD-a. U ovom poglavlju je prezentiran mehanizam koji omogućava efikasno definisanje prioriternih oblasti u radu lokalne javne administracije, te su prezentirani argumenti koji govore da lokalna javna administracija može odigrati značajnu ulogu u rješavanju nekih od najvažnijih socio-ekonomskih problema sa kojima se suočavaju građani Bosne i Hercegovine.

Da bi općina bila u mogućnosti da kreira i provodi konkretne aktivnosti na unaprijeđenju životnog standarda građana, ona prije svega mora prilagoditi rad općinske administracije potrebama svoje lokalne zajednice. Međutim, općinska javna administracija neće samostalno napraviti nikakve pozitivne promjene u svom radu ukoliko ne bude izložena *pritisku* općinskog vijeća, lokalnih političkih partija i lokalnih organizacija civilnog društva da planiraju i implementiraju aktivnosti koje mogu donijeti pozitivne promjene u lokalnoj zajednici.

Uloga općinskog vijeća/skupštine opštine u osiguranju efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana

Općinsko vijeće/skupština opštine je prema zakonu najviši organ odlučivanja na lokalnom nivou, te kao takav ima najvažniju ulogu u osiguranju efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana. Općinsko vijeće/skupština opštine odlučuje o statutu, usvaja budžet, donosi razvojne, ekonomske i investicione planove, odnosno odlučuje o svim najvažnijim politikama koje mogu direktno uticati na organizaciju i rad općinske administracije. Bez uključivanja općinskog vijeća/ skupštine opštine, promjene u radu općinske administracije mogu biti samo kozmetičke. Iz tog razloga, iniciranje procesa, koji bi trebao doprinijeti osiguranju efikasne javne administracije, leži na općinskom vijeću/skupštini opštine koje ima nadležnosti kako da uspostavi strateški okvir za unaprijeđenje efikasnog rada općinske administracije, te nadležnosti da odlučuje o konkretnim godišnjim politikama koje bi se implementirale od strane općinske administracije.

Stoga, prvi korak u osiguranju efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana jeste na općinskom vijeću/skupštini opštine, koje bi u skladu sa novim nadležnostima jedinica lokalne samouprave trebalo definisati prioritetne probleme kojima općinska administracija mora posvetiti posebnu pažnju u svom radu. Imajući u vidu konsenzus civilnog društva i veliku podršku javnosti o potrebi prioritetnog rješavanja 12 identifikovanih problema u Građanskoj platformi GROZD-a, te spremnosti većine političkih partija da poduzmu konkretne aktivnosti na njihovom rješavanju, ne postoji nikakva prepreka da općinsko vijeće/ skupština opštine usvoji listu prioritetnih oblasti djelovanja općinske administracije koja bi bila slična prioritetima definisanim u Građanskoj platformi.

Drugi korak koji bi trebao biti poduzet od strane općinskog vijeća/skupštine opštine jeste pokretanje procesa promjene statuta općine u skladu sa novim zakonom o lokalnoj samoupravi i definisanje okvira koji će omogućiti efiksan rad općinskog vijeća/skupštine opštine i općinske administracije na rješavanju najvažnijih problema građana. Pored preciznijeg definisanja samoupravnog djelokruga općine, u smislu aktivnosti koje će općina provoditi na obezbjeđenju rasta životnog standarda građana, statutom općine bi se trebalo regulisati uspostavljanje zasebnog tijela u koje bi bili uključeni predstavnici političkih partija koje participiraju u općinskom vijeću/skupštini opštine, predstavnici općinske javne administracije i predstavnici lokalnih organizacija civilnog društva, koje rade na pitanjima lokalnog razvoja ili koje zagovaraju rješavanje problema sa kojima se suočavaju građani u lokalnim zajednicama. Ovo tijelo je neophodno prvenstveno u osiguranju razmjene informacija između općinskih vijećnika/opštinskih odbornika, općinske administracije i civilnog društva o svim pitanjima koja su direktno povezana sa svim aktivnostima koje općina provodi u cilju unaprijeđenja životnog standarda građana.

Treći korak koji bi trebao biti poduzet od strane općinskog vijeća/skupštine opštine jeste definisanje jasnih i konkretnih ciljeva koji trebaju biti ostvareni od strane općinske administracije kako bi se doprinijelo rješavanju prethodno definisanih prioritetnih problema građana. Pored

toga, općinsko vijeće/skupština opštine bi trebalo donijeti odluku o alociranju budžetskih sredstava i ljudskih resursa u općinskoj administraciji koji će biti mobilisani u cilju ostvarivanja zacrtanih ciljeva.

Četvrti korak koji bi općinsko vijeće/skupština opštine trebalo/la poduzeti jeste obezbjeđenje podrške lokalnim organizacijama civilnog društva koje se bave pitanjima lokalnog razvoja ili rješavanja nekih od najvažnijih problema građana. Općinsko vijeće/skupština opštine neće biti u stanju definisati i utvrditi najbolje ciljeve koji trebaju biti ostvareni od strane općinske administracije ukoliko u cijeli proces ne budu uključene i lokalne organizacije civilnog društva. Iz tog razloga, općinsko vijeće/skupština opštine bi trebalo/la osigurati finansiranje minimalno dva programa koji će omogućiti finansiranje aktivnosti lokalnih organa i organizacija civilnog društva na mobilizaciji građana i/ili zagovaranju rješavanja konkretnih problema u lokalnoj zajednici i/ili monitoringu napretka u rješavanju definisanih prioritetnih problema građana i/ili druge aktivnosti koje doprinose ubrzanju lokalnog razvoja.

Nakon što općinsko vijeće/skupština opštine ispuni gore navedene preduslove, moguće je započeti sa aktivnostima osiguranja efikasnog rada općinske administracije na rješavanju najvažnijih problema građana.

Uloga općinskog načelnika u osiguranju efikasnih mehanizama za rad općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana

U prethodnom dijelu smo prezentirali četiri koraka koje općinsko vijeće/skupština opštine treba poduzeti kako bi se stvorili potrebni preduslovi za veći angažman općinske administracije na unaprijeđenju životnog standarda građana. Općinsko vijeće/skupština opštine je jedan od dva organa jedinice lokalne samouprave koje neposredno biraju građani. Općinski načelnik je drugi organ kojeg neposredno biraju građani, a čija uloga je nezaobilazna u procesu osiguranja efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana. Općinski načelnik, prema zakonu, nadležan je da izrađuje i općinskom vijeću dostavlja na razmatranje prijedloge budžeta i ekonomskih i razvojnih planova, te je ključna osoba nadležna za provođenje politika donešenih od strane općinskog vijeća. Uloga načelnika u ovom procesu je višedimenzionalna, iz razloga što načelnik provodi politike kreirane od strane općinskog vijeća/skupštine opštine, zatim iz razloga što se načelnik općine bira takođe neposredno od strane građana, te su njegove aktivnosti takođe uslovljene predizbornim ciljevima, obećanjima ili prezentiranim programima, te iz razloga što načelnik općine zastupa općinu i u praksi je to osoba koja je nosilac izvršne vlasti na lokalnom nivou.

Imajući u vidu dodatne nadležnosti i spremnost općinskog vijeća/skupštine opštine da obezbijedi maksimalan doprinos osiguranju efikasnijeg rada općinske administracije, te dodatne zakonske nadležnosti općinskog načelnika, prvi korak koji bi trebao biti poduzet od strane općinskog načelnika jeste da pripremi i općinskom vijeću/skupštini opštine prezentira **listu prioritetnih problema** sa kojima se suočavaju građani u lokalnoj zajednici, te ciljeve i mjere koje je moguće poduzeti od strane općine (s obzirom na ljudske i tehničke kapacitete, postojeće

općinske strategije i programe, trenutne projekte koji se provode u lokalnoj zajednici, iskazane prioritete poslovne zajednice i civilnog društva) kako bi se obezbijedio maksimalan angažman na rješavanju identifikovanih prioriteta građana. U ovoj listi prioriteta trebali bi biti sadržani i ciljevi koji se nalaze na ljestvici prioriteta načelnika, a koji su građanima prezentirani u okviru izbornog programa načelnika. Pored liste prioriteta pitanja, općinski načelnik bi trebao prezentirati okvirne planove mobilizacije svih resursa općinske administracije koji će direktno biti angažovani na implementaciji predložene liste prioriteta, uključujući pitanje unutrašnje reorganizacije općinske administracije u skladu sa promjenama nastalim donošenjem zakona o osnovama lokalne samouprave.

Drugi korak koji bi trebao biti poduzet od strane općinskog načelnika jeste uspostavljanje posebnog **odjela/odjeljenja za lokalni razvoj** (alternativno ekonomsko-socijalni razvoj), koji bi s obzirom na potencijalno širok spektar djelatnosti općine trebao izrasti u jedan od najvažnijih administrativnih odjela jedinice lokalne samouprave. Uspostavljanjem ovog odjeljenja osigurao bi se mehanizam za potpuno novi pristup rješavanju lokalnih problema od strane općinske administracije, jer za razliku od trenutnih odjeljenja općinske administracije, ovo odjeljenje bi bilo nadležno da planira, organizuje, procjenjuje i implementira lokalne općinske politike kreirane sa svrhom dostizanja prioriteta ciljeva usvojenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine (općinskog načelnika) postavljenih u cilju rješavanja prioriteta problema građana unutar lokalne zajednice. Ovo odjeljenje bi imalo zadatak da:

- i. Kontinuirano prikuplja sve relevantne informacije o promjenama ili stanju o svakom prioriteta problemu definisanom od strane općinskog vijeća/skupštine opštine, te da na osnovu prikupljenih informacija objavljuje godišnje izvještaje o napretku općine na njegovom smanjivanju;
- ii. Kreira prijedloge programa, projekata, aktivnosti i mjera sa ciljem unaprijeđenja stanja u identifikovanim problemima ili dostizanje ciljeva postavljenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine;
- iii. Vršiti evaluaciju i procjenu uspješnosti politika usvojenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine u dobivanja objektivnih informacija o efektima politika implementiranih u cilju rješavanja identifikovanih problema građana;
- iv. Koordinira aktivnosti svih odjela/odjeljenja unutar općine po pitanjima koja su direktno ili indirektno povezana sa aktivnostima općine na dostizanju ciljeva postavljenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine;
- v. Obezbeđuje okvir za saradnju sa organizacijama civilnog društva, privatnim sektorom, međunarodnim organizacijama i drugim institucijama koje provode ili planiraju aktivnosti na unaprijeđenju životnog standarda građana u lokalnoj zajednici.

Treći korak koji bi trebao biti poduzet od strane općinskog načelnika jeste izrada i davanje na usvajanje općinskom vijeću/skupštini opštine **plana obezbjeđenja kadrovskih resursa za novouspostavljeni odjel/odjeljenje za lokalni razvoj**. Ovo odjeljenje, kako smo i pokazali u poglavlju dva (njegove različite forme) je u dosadašnjoj praksi bilo odjeljenje sa minimalnim

brojem zaposlenih i sa minimalnim operativnim budžetom iz razloga što općinskoj administraciji nije bilo potrebno da provodi aktivnosti koje su u prethodnom paragrafu pobrojane. U trenutnoj praksi (u općinama u kojima je odjeljenje ove namjene osnovano), ovo odjeljenje je obično najmanje odjeljenje sa najmanjim resursima, koje često nije bilo u stanju provesti niti jedan ozbiljniji zadatak iz oblasti unaprijeđenja lokalnog razvoja. Općinski načelnik u svom planu treba brojem i kvalitetom osoblja dokazati da je ovo odjeljenje jedno od najvažnijih općinskih službi, te da je broj osoblja adekvatan planiranom obimu djelatnosti. Ovo pitanje je posebno važno jer svaki ozbiljniji napor na popuni ovog odjeljenja zahtijeva ozbiljniji pristup reorganizaciji ukupne općinske administracije i svih administrativnih službi unutar općine, što je opravdano, ne samo iz razloga formiranja novog odjela, već i iz razloga prilagođavanja općinske administracije potrebama koje proizilaze iz novog zakona o lokalnoj samoupravi.

Četvrti korak koji bi trebao biti poduzet od strane općinskog načelnika jeste prilagođavanje procesa planiranja budžeta općine i svih drugih raspoloživih resursa procesu ostvarivanja ciljeva postavljenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine (općinskog načelnika). Općina mora prilagoditi svoju metodologiju kreiranja općinskog budžeta, kako bi osigurala **finansijska sredstva za ostvarivanje ciljeva i politika postavljenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine**. Programi, aktivnosti i mjere koje se finansiraju iz općinskog budžeta trebaju biti direktno povezani sa problemima građana unutar lokalne zajednice i ta veza mora biti jasno prikazana u budžetu općine. Pored toga, općinska administracija treba kreirati javnosti razumljiva objašnjenja o planu implementacije, planiranim efektima i planiranim promjenama u identifikovanim problemima na koje se odnosi finansiranje predloženih programa, aktivnosti i mjera u općinskom budžetu.

Peti korak koji bi trebao poduzeti općinski načelnik jeste povećanje transparentnosti u radu ukupne općinske administracije. Građanima u općini lokalna administracija mora osigurati **objektivne i što je moguće potpunije informacije o stanju u svim identifikovanim prioritetnim problemima**, te odlukama, propisima, mjerama i programima koji se provode od strane administracije na njihovom eliminiranju. Takođe, općinska administracija građanima u razumljivom obliku mora unaprijed prezentirati sve planove, programe i mjere koji će biti prezentirani na usvajanje općinskom vijeću/skupštini opštine koji će doprinijeti poboljšanju životnog standarda građana. Kako bi se osiguralo da su svi zainteresovani u potpunosti informisani sa radom općinske administracije na unaprijeđenju životnog standarda, općinski načelnik bi općinskom vijeću/skupštini opštine i građanima trebao prezentirati godišnji izvještaj o napretku općine na unaprijeđenju životnog standarda građana, koji bi uključivao informacije o svim poduzetim aktivnostima općine (u skladu sa ciljevima općinskog vijeća/skupštine opštine) i utrošak budžetskih sredstava na njihovu implemtaciju. Ovaj godišnji izvještaj bi takođe uključivao prijedlog plana općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana.

Uloga lokalnih političkih stranaka i nevladinih organizacija u osiguranju efikasnih mehanizama za rad općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana

Političke partije koje participiraju u općinskom vijeću/skupštini opštine, te nevladine organizacije koje djeluju na lokalnom nivou imaju takođe važnu ulogu u osiguranju efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana. Političke partije su važne jer su općinski vijećnici/opštinski odbornici osobe koje na kraju odlučuju o tome kako, kada i u kojem obimu će općinska administracija biti angažovana na unaprijeđenju životnog standarda građana koji su upravo iz tih razloga na izborima glasali za kandidate političkih stranaka koje participiraju u općinskom vijeću/skupštini opštine. Sa druge strane, u lokalnim nevladnim organizacijama su aktivni (kao zaposleni ili kao volonteri) građani koji žive u lokalnoj zajednici i koji svojim aktivnim doprinosom žele osigurati pozitivne promjene za sve građane općine. Iz tog razloga, iako ne pripadaju javnom sektoru, nevladine organizacije zbog toga što zastupaju interese građana i što direktno nastoje doprinijeti poboljšanju njihovog životnog standarda, mogu biti veoma značajan faktor u obezbjeđenju efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana.

Da bi političke partije, čiji predstavnici kao vijećnici participiraju u radu općinskih vijeća/skupština opštine, doprinijele uspostavljanju efikasnih mehanizama za rad općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana, same **partije moraju jasno izraziti svoj stav za koja pitanja smatraju da su prioritetni problemi građana**. Da bi općinska administracija radila efikasno na rješavanju najvažnijih problema građana, političke stranke koje kandidiraju kandidate za općinsko vijeće/skupštinu opštine u predizbornom periodu moraju jasno istaknuti pitanja koja smatraju da trebaju biti prioritet u radu općinske administracije, na osnovu čega bi građani odlučivali za koju političku stranku će dati svoj glas u izbornom procesu. U slučaju nepostojanja ovakvog pristupa izbornom procesu, ni političke stranke, ni općinska administracija, ni općinsko vijeće/skupština opštine, i na kraju niti građani neće dobiti objektivnu sliku o tome šta većina u lokalnoj zajednici smatra da je prioritet u radu općinske administracije, što dovodi do problema nemogućnosti odlučivanja ni vijeća/skupštine niti općinske administracije u kojim pravcima je potrebno definisati prioritetne ciljeve općinske administracije. Takođe, u periodima između izbora, političke partije moraju periodično (minimalno godišnje) prezentirati javnosti, a posebno svojim biračima, za koje oblasti oni smatraju da su prioritetne oblasti djelovanja općinske administracije u narednoj godini, kako bi se građani unaprijed upoznali o konkretnim ciljevima političkih stranaka čije predstavnike su izabrali u izbornom periodu. Ovo je posebno važno, jer zbog različitih promjena u okruženju, čest je slučaj potrebe prilagođavanja ciljeva kako bi se maksimizirao efekat rada javne administracije na unaprijeđenju životnog standarda građana.

U nedostatku inicijativa lokalnih političkih stranaka putem kojih bi se usmjeravao rad općinske administracije na unaprijeđenje životnog standarda građana, različite lokalne nevladine organizacije provode različite aktivnosti koje direktno ili indirektno imaju za cilj da utiču da određeni problemi dođu na vrh liste prioriteta rada općinske administracije. Imajući u vidu potrebu za većim anagažovanjem lokalne javne administracije na rješavanje prioritetnih

problema građana, **lokalne nevladine organizacije trebaju inicirati proces usvajanja liste prioriternih ciljeva općinskog vijeća/skupštine opštine/općinskog načelnika kroz dostavljanje vlastitog prijedloga liste prioriternih ciljeva općinske administracije na unaprijeđenju životnog standarda građana.** Pored iniciranja procesa, nevladine organizacije igraju važnu ulogu u procesu definisanja liste prioriteta općinske administracije i nakon što općinska vijeća/skupštine opština zajedno sa načelnikom usvoje praksu definisanja liste prioriternih aktivnosti na rješavanju identifikovanih prioriternih problema građana. Lokalne nevladine organizacije u ovom procesu imaju višestruku ulogu koja se najvećim dijelom ogleda u:

- i. Učešću u procesu kreiranja liste prioriternih problema građana i ciljeva, programa, aktivnosti i mjera općinske administracije na njihovom rješavanju;
- ii. Osiguranju objektivnog monitoringa i evaluacije rada općinske administracije na rješavanju identifikovanih problema građana u lokalnoj zajednici;
- iii. Informisanju građana i jačanju kapaciteta građana da objektivno procjenjuju planove i rezultate političkih stranaka, općinskih vijeća/skupština opština i općinske administracije na rješavanju prioriternih problema u lokalnoj zajednici;
- iv. Pružanju konkretnih usluga na ostvarivanju ciljeva postavljenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine/općinskog načelnika.

U prethodna tri poglavlja ovog izvještaja prezentirani su osnovni argumenti zbog kojih bi vlasti na lokalnom nivou trebale radikalno transformisati svoju ulogu u osiguranju rasta životnog standarda građana Bosne i Hercegovine. Kako bi se podstakao proces promjene uloge lokalne javne administracije u ovoj oblasti, u ovom poglavlju prezentirano je 11 generalnih preporuka kreiranih sa namjerom da iniciraju i ubrzaju proces prilagođavanja rada lokalne javne administracije potrebama građana. Predložene promjene bi značajno povećale efikasnost rada općinske administracije, ali bi takođe uticale na povećanje kapaciteta ukupne javne administracije na rješavanju ključnih problema sa kojima se susreću građani BiH.

Obzirom da su organizacije civilnog društva tokom 2006. godine pokrenule sveobuhvatnu inicijativu sa ciljem uticanja na domaće vlasti da se snažno posvete konkretnom rješavanju 12 prioriternih problema svih građana Bosne i Hercegovine, u ovom dokumentu je na nekoliko mjesta naznačeno pitanje da ispunjavanje ovih ciljeva snažno zavisi od sposobnosti lokalne administracije da učestvuje u aktivnostima koje je neophodno provesti kako bi se do 2010. godine u potpunosti ostvarili svi ciljevi zahtijevani u Građanskoj platformi. Upravo iz tog razloga, u ovom dodatku izvještaja nalazi se prijedlog preporuka lokalnim vlastima u Bosni i Hercegovini, koje mogu značajno doprinijeti ubrzanju ostvarivanja ciljeva koji su domaćim vlastima postavljeni od strane organizacija civilnog društva uključenih u GROZD.

DODATAK: Prijedlog preporuka lokalnim vlastima u Bosni i Hercegovini u cilju ubrzanja ostvarivanja ciljeva postavljenih u GROZD Građanskoj platformi

Građansko organizovanje za demokratiju (GROZD), je domaćim vlastima dostavilo zahtjeve za rješavanje 12 prioriternih problema građana, sa jasno postavljenim ciljevima za koje smatramo da mogu biti uspješno dostignuti do kraja 2010. godine. Građansku platformu su pored organizacija civilnog društva, konsenzusom podržali građani, ali i većina parlamentarnih političkih stranaka, koje su se obavezale da će maksimalno doprinijeti da vladine institucije na nivou države, entiteta i kantona u potpunosti provedu sve mjere koje će omogućiti dostizanje predloženih ciljeva GROZD-a.

Obzirom da u Bosni i Hercegovini postoji opšti konsenzus o potrebi mobilizacije svih raspoloživih javnih resursa, neophodnih za eliminiranje prioriternih problema sa kojima se suočavaju svi građani, te uzimajući u obzir nove vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave u oblasti: donošenja programa i planova razvoja, stvaranja uslova za privredni razvoj i zapošljavanje; izrade i provođenja stambene politike; izrade i provođenja komunalne politike; obrazovanja i zdravstva; organizovanje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama, te druge nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje nisu stavljene u isključivu nadležnost drugih nivoa vlasti, definisane Članom 8. Zakona o osnovnim principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je stupio na snagu 07. septembra 2006. godine, odnosno uzimajući u obzir nove samostalne nadležnosti općine na polju upravljanja općinom u oblasti programiranja razvoja općine, te pružanju javnih usluga općine u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, komunalnih poslova i stambenih poslova, definisane Članom 12., 13., 14., 16., 17., 18., 19., 21. Zakona o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, koji se primjenjuje od 01. januara 2005. godine, te na osnovu člana 4. Stav 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kojim je regulisano da lokalne vlasti, u granicama zakona, imaju puno diskreciono pravo provoditi svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti, GROZD očekuje od lokalnih nivoa vlasti snažan doprinos zajedničkom naporu da se do kraja 2010. godine značajno doprinese poboljšanju životnog standarda svih građana u Bosni i Hercegovini.

Iz tog razloga, organizacije civilnog društva uključene u Građansko organizovanje za demokratiju, od općinskih vijeća u Federaciji BiH i skupština opština u Republici Srpskoj, političkih stranaka koje participiraju u radu općinskih vijeća/skupština opština, načelnika općina/opština i lokalnih organizacija civilnog društva koje imaju za cilj poboljšanje životnog standarda građana u lokalnim zajednicama da, u cilju ubrzanja ostvarivanja ciljeva postavljenih u Građanskoj platformi, poduzmu slijedeće korake:

1. Da općinsko vijeće/skupština opštine, u skladu sa zakonom o lokalnoj samupravi i potrebama povećane uloge općine u rješavanju prioritetnih problema građana, započne proces prilagođavanja statuta općine, na način koji će omogućiti efikasan rad općinskog vijeća/kupštine opštine i općinske administracije na rješavanju prioritetnih problema građana. U okviru ovog procesa od općinskog vijeća/skupštine opštine se očekuje uspostavljanje samostalnog tijela/komisije koja će imati nadležnosti iz oblasti lokalnog razvoja i/ili unaprijeđenja životnog standarda građana u lokalnoj zajednici u kojem će participirati predstavnici općinskog vijeća/skupštine opštine, općinske administracije i građana aktivnih o oblasti društvenog razvoja lokalne zajednice;

2. Da općinsko vijeće/skupština opštine donese **odluku o prioritetnim problemima** kojima općinska administracija mora posvetiti posebnu pažnju u svom radu. Općinskim vijećima/skupštinama opština se predlaže da se u tu odluku uvrste problemi koji su predloženi i podržani od strane građana Bosne i Hercegovine a koji su uvršteni u Građansku platformu: Nezaposlenost; Siromaštvo; Loš položaj penzionera; Nezadovoljavajuće stanje u sistemu zdravstvene i socijalne zaštite; Nerazvijenost poljoprivrednog sektora i loš položaja stanovnika na selu; Nezadovoljavajući položaj mladih; Neefikasna javna administracija; Obrazovanje; Korupcija; Spor proces Evropskih integracija; Neefikasna i nedjelotvorna javna preduzeća; Nizak priliv Stranih direktnih investicija. Općinska vijeća/skupštine opština mogu i definisati korigovanu listu prioritetnih problema od predložene, ali da pri tome uzmu u obzir mišljenje građana i nevladinih organizacija koje djeluju u lokalnoj zajednici;

3. Da općinsko vijeće/skupština opštine donese **odluku o prioritetnim ciljevima općinske administracije** za 2007. godinu, koji će omogućiti rješavanje identifikovanih prioritetnih problema građana;

4. Da općinsko vijeće/skupština opštine, u odnosu na ukupan budžet općine, **osigura minimalno 20 procenata budžetskih sredstava** koji će se iskoristiti u cilju ostvarivanja prethodno usvojenih prioritetnih ciljeva. Sredstva za ispunjavanje unaprijed definisanih ciljeva općinske administracije trebaju biti jasno naznačena i analitički prikazana po ciljevima i aktivnostima koje su planirane za njihovo ostvarivanje;

5. Da općinsko vijeće/skupština opštine, u budžetu općine za 2007. godinu, **osigura finansijsku podršku lokalnim organizacijama civilnog društva**, koja se bave pitanjima **a.** Razvoja lokalne zajednice; **b.** Pružanja usluga građanima u oblastima koje su identifikovane kao prioritetni problemi lokalne zajednice i **c.** Jačanja demokratskih institucija i vladavine prava. Općinsko vijeće/skupština opštine bi trebalo/la osigurati sredstva za organizacije civilnog društva odvojeno za sve tri oblasti, s tim da minimalan iznos sredstava za svaku oblast ne bi trebao biti manji od 0,5 KM po stanovniku. Sredstva bi se trebala dodjeljivati na osnovu otvorenog javnog poziva u transparentnoj proceduri, za koja bi se ravnopravno takmičile sve lokalne organizacije civilnog društva, i koja bi se dodjeljivala onim organizacijama čiji prijedlozi

projekata omogućavaju najveći efekat u ostvarivanju ciljeva općine u odnosu na zahtjevana sredstva;

6. Da općinski načelnik, obzirom na ljudske i tehničke kapacitete, kreira i prezentira općinskom vijeću/skupštini opštine **plan uspostavljanja posebnog odjela općinske administracije koji će se baviti pitanjem lokalnog razvoja** i koje će biti nadležno za koordinaciju i implementaciju ciljeva općinskog vijeća/skupštine opštine na unaprijeđenju životnog standarda građana u lokalnoj zajednici;

7. Da općinski načelnik, pripremi **plan modernizacije procesa planiranja općinskog budžeta** i svih drugih raspoloživih resursa, potrebama koje proizilaze iz prioriternih ciljeva postavljenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine;

8. Da općinski načelnik, uspostavi praksu redovnog godišnjeg informisanja građana o stanju u identifikovanim prioriternim problemima u općini, te da **godišnje priprema i javnosti objavi izvještaj o napretku općine u unaprijeđenju životnog standarda građana**, uključujući izvještaj o efektima aktivnosti provedenih od strane općinske administracije na dostizanju ciljeva usvojenih od strane općinskog vijeća/skupštine opštine;

9. Da političke stranke koje participiraju u radu **općinskog vijeća/skupštine opštine prezentiraju javnosti svoje stavove o pitanjima za koje smatraju da trebaju da budu prioritet u radu općinske administracije**, te da uspostave praksu da u predizbornom procesu pravovremeno građanima prezentiraju izborne programe u kojima će biraćima jasno ukazati koje probleme u lokalnoj zajednici smatraju prioriternim ciljeve koje ulaskom u vijeće nastoje ostvariti;

10. Da nevladine organizacije i druge organizacije civilnog društva koje provode aktivnosti sa ciljem unaprijeđenja životnog standarda građana u svojim lokalnim zajednicama **iniciraju proces usvajanja liste prioriternih ciljeva općine i svih drugih mjera neophodnih za uspostavljanje efikasnog rada općinske administracije na rješavanju prioriternih problema građana**, te da posvete značajnu pažnju monitoringu i evaluaciji aktivnosti općinskog vijeća/skupštine opštine i općinske administracije na unaprijeđenju životnog standarda građana.