

PRIMJENA KONCEPTA *DOBRE UPRAVE* U BOSANSKOHERCEGOVAČKIM JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

SAŽETAK: U bosanskohercegovačkom sustavu lokalne samouprave općinski načelnik samostalno utvrđuje ustrojstvo općinskih službi. Općinska administracija je osnovni instrument kojim općinski načelnik ostvaruje postavljene ciljeve i zadatke iz općinskih razvojnih, ekonomskih, prostorno-planskih i ostalih strateških dokumenata i provodi općinske politike kreirane u općinskom vijeću. Primjena načela *dobre uprave* u općinskoj administraciji podrazumijeva suštinske promjene i nove vrijednosne karakteristike koji podrazumijevaju uvođenje korisničke orijentacije, vladavine prava, transparentnost te efektivnost i efikasnost. Uzimajući u obzir ustavno-zakonsku poziciju općinskog načelnika te složenu zakonodavnu strukturu u Bosni i Hercegovini, postavlja se pitanje raspoložu li općinski načelnici normativnim uporištem u kreiranju *dobre uprave* u lokalnoj administraciji.

KLJUČNE RIJEČI: lokalna samouprava, općinska administracija, *dobra uprava*, općinski načelnik.

Uvod

U kontekstu Europske povelje o lokalnoj samoupravi, lokalne vlasti trebaju imati mogućnost određivanja vlastite upravne strukture u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom uprave. Dobro upravljanje i ispunjavanje načela lokalne samouprave jedni su od temeljnih preduvjeta približavanja Bosne i Hercegovine europskim integracijama. Svakako da ispunjenje ovih uvjeta prvenstveno doprinosi razvitku lokalnih zajednica. Također, tako se neizostavno generira i razvitak na socijalnom i ekonomskom planu cjelokupnog bosanskohercegovačkog društva. Otvorene mogućnosti postavile su pred općinske načelnike izazovan zahtjev za uvođenje i provedbu koncepta *dobre uprave* u lokalnoj administraciji. To je i jedan od ključnih ciljeva reforme javne uprave u tranzicijskim zemljama.

1. Odgovornost općinskog načelnika u primjeni koncepta *dobre uprave*

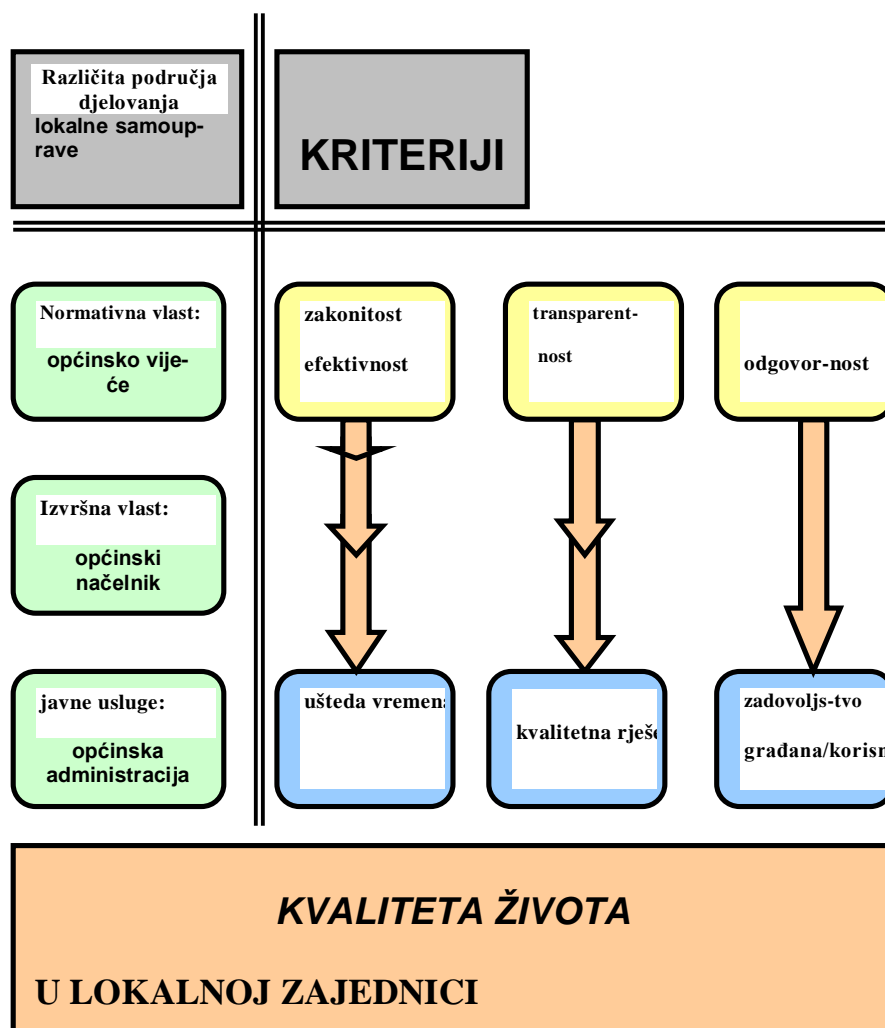
Određujući da su općinsko vijeće i općinski načelnik organi jedinica lokalne samouprave, federalni Zakon o načelima lokalne samouprave u članku 12. dosljedno je prenio rješenje iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Vijeće je određeno kao organ odlučivanja a općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, kao izvršni organ jedinice lokalne samouprave. Za razliku od ranijih zakonskih rješenja, kada je to bila nadležnost općinskog vijeća, općinski načelnik sada samostalno utvrđuje organizaciju službi za upravu koje su organizirane u općinsku administraciju. Zakonska pozicija općinskog načelnika takva je da doprinosi većem stupnju odgovornosti te efektivnosti i efikasnosti u vršenju poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, a u politološkom određenju, pozicija općinskog načelnika se oblikuje tako da je on istovremeno i vođa

* domaljevac@net.hr

izvršne vlasti i ambasador svoje lokalne zajednice u odnosima sa entitetskim i državnim vlastima kao i institucijama međunarodne zajednice (Pejanović, Sadiković, 2010: 102).

Kapaciteti lokalne administracije u Bosni i Hercegovini u posljednjem vremenu su se povećavali i time su općine postale sposobnije za ispunjavanje svojih odgovornosti. I očekivanja građana su se s vremenom povećavala. Oni sada zahtijevaju održiv ekonomski i društveni razvoj lokalne zajednice u kojoj žive. Zahtjev za dobrim upravljanjem karakterističan je za novije doba razvoja demokracije i političkog sistema u Europi. Sve je vidljivije nastojanje vladinih i nevladinih organizacija, akademskih i stručnih krugova te najšire političke javnosti da u okvirima postojeće strukture i drugih političkih i pravnih institucija osiguraju dobro upravljanje (Sadiković, 2005: 45).

Dobra uprava na lokalnom nivou podrazumijeva pravno pouzdano i predvidivo, korisnički orijentirano, efektivno i efikasno, transparentno i odgovorno, te naglašeno participatorno upravljanje lokalnim javnim poslovima u najboljem javnom interesu (Marković, 2004). Ovo je relativno nov koncept. U širem značenju ne odnosi se samo na javni sektor. Budući da privatni sektor generira radna mjesta i prihode a da civilno društvo olakšava političke i društvene procese u gospodarskim, socijalnim i političkim aktivnostima, *dobra uprava* puno značenje dobiva u partnerstvu javnog sektora, privatnog sektora i civilnog društva.



Slika 1. Model dobre uprave u jedinici lokalne samouprave (Miović, 2004)

Postizanje *dobre uprave* podrazumijeva suštinske promjene i nove vrijednosne karakteristike: a) korisničku umjesto birokratske orijentacije, b) otvorenost i transparentnost umjesto zatvorenosti, c) vladavinu prava umjesto samovolje u vođenju javnih poslova i d) nova značenja efektivnosti i efikasnosti.

Korisnička orijentacija određuje lokalnu upravu kao servis njezinih građana. *Otvorenost i transparentnost* podrazumijevaju dostupnost lokalne uprave vanjskom ispitivanju, kontroli i nadzoru. *Pravna sigurnost* označava vladavinu prava i zakona kao temeljnu pretpostavku *dobre uprave* koja izvršava svoje dužnosti u skladu sa zakonom, nepristrano, poštujući proceduralnu pravičnost, pravovremenost i profesionalizam. *Efektivnost* predstavlja odnos između ostvarenih rezultata i postavljenih ciljeva a efikasnost odnos između korištenih resursa i rezultata.

2. Normativna osnova za primjenu načela *dobre uprave*

Obzirom na složenu zakonodavnu strukturu u Bosni i Hercegovini, postavlja se pitanje koliko, s aspekta zakona i propisa, općinski načelnici imaju normativno uporište u kreiranju lokalne *dobre uprave*. Procedure rješavanja predmeta iz nadležnosti općina regulirane su Zakonom o upravnom postupku (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, 2/98, 48/99). Zadržavajući se u duhu prošlog vremena i drugačijih vrijednosnih postavki, taj zakon nosi birokratski koncept efikasnosti u kojem inzistira na maksimalno dozvoljenom vremenu rješavanja predmeta definiranom kao krajnji rok za rješavanje. Korisnički orijentiran koncept traži što bržu uslugu a pitanje efikasnosti postaje prvenstveno pitanje brzine pružanja usluga u kojem zakonom utvrđeni rokovi postaju samo okviri koji se ne smiju premašiti. S druge strane, principi otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti involvirani su u entitetske zakone o lokalnoj samoupravi. U njima je detaljno regulirana javnost rada lokalnih organa vlasti uključujući u sadržaj pojma *javnost rada* principe otvorenosti i transparentnosti. Isto tako detaljno su razrađena pitanja koja se odnose na upravni nadzor nad radom općina.

Integracija načela *dobre uprave* djelomično je izvršena u Zakonu o organizaciji tijela uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, 35/05) kojim se uređuje organizacija i način funkcioniranja, položaj, uloga, ustrojstvo, ovlasti i obveze u vršenju stručnih i drugih poslova tijela državne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina. U samo jednom članku šturo se određuje da se rad organa uprave zasniva na načelu zakonitosti, transparentnosti, javnosti, odgovornosti, učinkovitosti, profesionalnoj nepristranosti i političkoj neovisnosti. No, upečatljiva je odredba da se rad tijela uprave zasniva na navedenim načelima ukoliko za određene situacije za neke od ovih načela zakonom nije drugačije određeno. Zakon o organizaciji tijela uprave samo pobrojava načela ne upuštajući se u njihovo definiranje.

Istovjetna je situacija i u Zakonu o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, 29/03, 54/04, 39/04, 67/05, 8/06) kojim se određuje radno pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina. Također, samo jedan članak navodi da državna služba osigurava poštovanje i primjenu principa zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti, profesionalne nepristranosti i političke nezavisnosti, ne određujući detaljnije pojedina načela.

I u drugim zakonima, koji su karakteristični za tranzicijske zemlje, promovirani su principi otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti kao vodilje u radu lokalnih organa. Među ovim zakonima posebno se ističu Zakon o slobodi pristupa informacijama (*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, 32/01), Zakon o sukobu interesa (*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, 70/08) i Zakon o javnim nabavkama (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 29/09, 60/10).

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u namjeri da dobrom upravom ispuni zahtjeve građana i njihovih socio-ekonomskih očekivanja, kao i zahtjeve iz europskog partnerstva i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, usvojio je 2008. godine Deklaraciju o dobroj upravi (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, 19/09). Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kroz Deklaraciju izražava podršku održivom razvitku institucija uprave sposobnih za izvršavanje zadataka na efektivan način koji će poštovati principe demokracije, ljudska prava, javni red, socijalnu pravdu i sigurnost građana, kao i ekonomično i efikasno upravljanje resursima.

Kako se u njoj samoj navodi, Deklaracija je donesena na temelju europskih principa dobre uprave i njome Parlamentarna skupština izražava opredijeljenost za uspostavljanje i održavanje principa *dobre uprave*: otvorenosti, širokog učešća, odgovornosti, efektivnosti i koherentnosti.

Deklaracija je definirala principe *dobre uprave*, te je *otvorenost* predstavljena kao princip otvorenijeg rada i aktivne komunikacije s javnošću u donošenju i primjeni odluka dajući mu suštinsku važnost za jačanje povjerenja javnosti u rad uprave. *Široko učešće* predstavlja princip uključivanja svih sudionika u lancu odlučivanja od kreiranja do primjene odluka. *Odgovornost* je princip jasnih uloga u zakonodavnim i izvršnim procesima, uz punu odgovornost za razvoj i primjenu politika. *Efektivnost* je, kao princip efektivnih i pravovremenih politika, bazirana na jasnim ciljevima, procjeni djelovanja i prethodnom iskustvu. *Koherentnost* je definirana kao princip kreiranja politika i poduzimanja mjera na dosljedan, koordiniran i razumljiv način, u sklopu složenog upravnog postupka.

Navedeni principi bit će primjenjivani u radu i djelovanju institucija Bosne i Hercegovine, Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, upravnim organima i organizacijama Bosne i Hercegovine, a preporučuje se i nivoima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. U Deklaraciji je navedeno da će principi *dobre uprave* biti osigurani mehanizmima odgovarajućeg parlamentarnog nadzora, čuvani načelima vladavine prava uz aktivno sudjelovanje civilnog društva i poslovne zajednice.

Analiza pozitivnih zakonskih propisa upućuje na zaključak da je u njima u značajnoj mjeri prisutna normativna osnova za primjenu principa *dobre uprave* u jedinicama lokalne samouprave. Ovome treba dodati i program reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, koji je zvanično počeo 2003. godine prihvaćanjem dokumenta Reforma javne uprave – Naš program (Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, 2003) u Briselu od strane državnog i entitetskih premijera. Njime su postavljeni ciljevi reforme javne uprave:

- u pogledu organizacije: javnu upravu učiniti ekonomičnijom i bolje organiziranom,
- u pogledu osoblja: osigurati da državna služba bude profesionalna i da služi građanima,
- u pogledu postupka: osigurati da javna uprava funkcionira u skladu s najboljom praksom Europske unije,

–u pogledu usluga: osigurati da javne usluge budu kvalitetne i prilagođene potrebama građana.

Dokument je postavio koncept *dobre uprave* u Bosni i Hercegovini kao temeljni cilj reforme navodeći da javna uprava mora biti ekonomična i na pouzdan način upravljati javnim sredstvima, mora biti odgovorna, transparentna i efikasna u pružanju usluga. Iako su najvažnije crte dokumenta pripremljene od strane OHR-a bez bitnog utjecaja domaćih vlada, državni i entitetski organi preuzeli su pred Vijećem za provedbu mira niz obveza radi čije realizacije je nakon 2003. godine uspostavljen pravni okvir reforme, Agencija za državnu službu i Ured koordinatora za reformu javne uprave kao ključne reformske institucije, a 2006. godine usvojena je i javno objavljena Strategija reforme javne uprave. Tim strateškim dokumentom, koji predstavlja svojevrsni sporazum između vlada u Bosni i Hercegovini i međunarodne zajednice, postavljena je zadaća da se do kraja 2014. godine u Bosni i Hercegovini postigne nivo kvaliteta Europskog upravnog prostora.

Kako je u Strategiji reforme javne uprave naznačeno, Strategija predstavlja preduvjet za integraciju Bosne i Hercegovine u Europsku uniju koja upravne kapacitete i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih propisa Europske unije (*Acquis communautaire*) smatra glavnim uvjetom za članstvo u Europskoj uniji. Strategija je utemeljena na jasnoj viziji u smislu razvoja javne uprave koja bi bila učinkovitija i odgovornija, koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novaca, koja bi poslovala na temelju transparentnih i otvorenih procedura, koja bi postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvitak.

U temeljnim opsezima, strategija uglavnom konkretizira usmjerenja na unaprijeđenju centralnih uprava na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta, upućujući da će reforma ovakvog obima sa sobom nositi temeljite promjene u načinu na koji sve institucije rade, što će naravno utjecati na općinske i kantonalne uprave i širi javni sektor. U reformi koncept dobre uprave, makar na terminološkom planu, čini važan dio sadržaja. No, proces reformi po modelu „odozgo na dolje“ stavlja u prvi plan centralizaciju a na zadnje mjesto decentralizaciju, sa vrlo malom ulogom lokalne uprave. Kako se navodi u Analizi stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini (2005) programi i procesi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini po načinu dizajniranja i tempu implementacije, pitanje transformacije lokalne uprave u moderan, korisnički orijentiran, efektivan i efikasan sistem, ostavit će još dugo otvorenim, praktično zapostavljenim, samo na nivou deklarativnog, bez odgovarajućih normativnih rješenja i stvarnih implementacijskih mehanizama.

3. Načela *dobre uprave*

Europski principi za javnu administraciju (2001) ističu pravnu sigurnost, otvorenost, odgovornost, efektivnost i efikasnost te javnost i transparentnost kao principe na kojima počiva *dobra uprava*.

Pravna sigurnost podrazumijeva vladavinu zakona. Lokalne strukture vlasti moraju se ponašati tako da njihova reakcija na određeni problem u pravnom smislu mora biti izvjesna, sigurna, pouzdana i pravična. Subjekti koji se nalaze u korelaciji moraju biti uvjereni da lokalna uprava ima pravnu kompetenciju kojom će dosljedno primjenjivati pravne norme na utvrđeno činjenično stanje. Izvjesnost znači primjenu propisa bez izuzetaka, čime se stiče povjerenje u

lokalnu upravu. Pouzdanost se gradi odlučivanjem na temelju činjenica dok predvidivost znači da se na temelju postojećeg činjeničnog stanja može predvidjeti rješenje. Proceduralna pravičnost podrazumijeva kronološki rad u rješavanju zahtjeva kako su podneseni i jednak odnos svih pred lokalnom upravom. Ona mora biti standardizirana i jasno određena.

Kako bi se postiglo poštivanje ovoga principa, lokalna uprava mora osigurati proporcionalno administrativno djelovanje pazeći da se građanima ne oduzme ništa više nego je potrebno za ostvarivanje javnog interesa. Kadrovska struktura u lokalnoj upravi mora biti na visokom profesionalnom nivou s profesionalnim odnosom u radu i komunikaciji. Da bi što efikasnije odgovorili na postavljene izazove, lokalni službenici moraju se stalno obrazovati i dodatno educirati. Profesionalnost znači i postojanje moralnog integriteta osobe, što znači da se lokalni službenik mora sam isključiti iz procesa odlučivanja u slučajevima kada postoji osobni interes i u situacijama kada to ne predviđa zakon. Radi profesionalnog funkcioniranja lokalne uprave potrebno je isključiti utjecaj politike u procesu odlučivanja i zaštititi službenike od političkih pritisaka u procesu odlučivanja.

Otvorenost, kao princip *dobre uprave*, mora biti zadovoljena kako bi se pravovremeno mogla izvršiti kontrola rada lokalne uprave, kako sa mehanizmima kontrole iznutra, tako i sa mehanizmima kontrole izvana, od nadležnih institucija i od građana. Nalazi kontrole i pravna pouka za ispravljanje učinjenih pogrešaka moraju biti precizni. Ovaj princip, nadalje, podrazumijeva da se odluka, ma kakva ona bila, mora javno obrazložiti uz prezentaciju činjenica i njihovu usklađenost sa zakonom. Ovime se pruža mogućnost zainteresiranim stranama da doprinesu kvalitetu odluke, te se osigurava objektivnost i pravičnost postupka kontrole i dalje procedure oko ispravljanja eventualnih pogrešaka i utvrđivanja odgovornosti.

Odgovornost podrazumijeva spremnost nositelja i izvršitelja poslova od javnog interesa da u svakom momentu osigura opravdanje za određene poteze da su bili potrebni i dobri, o čemu javnost treba dati svoj konačni stav. Lokalna uprava ima odgovornost prema pripremi i načinu provođenja kreirane politike po načelima demokratičnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa. To podrazumijeva i osiguranje nadzora u postupku donošenja i provođenja odluka što se postiže primjenom pravila i procedura utvrđenih statutom, pravilnicima i drugim općinskim aktima. Odgovornost, kao princip, zahtijeva neprekidno poboljšanje rada lokalne uprave kako bi se donošenje i provedba odluka te pružanje usluga podiglo na viši nivo kvalitete. Lokalni organi vlasti, napose načelnici, imaju odgovornost prema građanima pred koje moraju staviti na raspolaganje mehanizme za njihovo odgovarajuće sudjelovanje u donošenju odluka. Jačanje kapaciteta lokalne uprave vezano za informiranje, konzultiranje i participiranje građana jedan je od predujeta za donošenje kvalitetnih odluka i ispunjanje načela odgovornosti. Time se za ciljeve koji se žele ostvariti u javnosti probuđuje potreba donošenja odluka i rješenja kojim će se postavljeni ciljevi ostvariti.

Jedna od dimenzija ovoga načela je odgovornost lokalne uprave spram zaštite javnog interesa, s tim da zaštita javnog interesa ne može biti na štetu pojedinca izuzev u slučajevima, predviđenim zakonom, gdje je to neophodno da bi se zaštitio javni interes. Prava i zaštita pojedinca moraju biti kroz dosljednu primjenu materijalnih i postupovnih propisa, korektnim, nepristranim i odgovornim odnosom u postupku. Pri ovom lokalna uprava mora voditi računa da ostvarivanje prava jednih ne ide na štetu drugih osoba.

Efektivnost i efikasnost se u praksi često zamjenjuju i koriste se kao sinonimi. Suštinsko značenje ova dva termina sugeriraju na rezultantu koja se dobije ako se svi principi i modaliteti dobre uprave sprovedu u praksi. Pod efikasnošću se podrazumijeva racionalno trošenje vremena, novca i ljudskih resursa, dok efektivnost znači da se racionalnim korištenjem vremena, novca i ljudskih resursa postižu zadani ciljevi. Uspješnost lokalne uprave mjeri se efikasnošću i efektivnošću postupaka koji su poduzeti u namjeri da se negativna situacija promijeni u pozitivnu.

Zakonska i statutarna ovlaštenja općinskog načelnika su da samostalno utvrđuje strukturu i unutarnju organizaciju općinske administracije. Koliko ju dobro organizira i uskladi, toliko će kvalitetnije i učinkovitije moći primijeniti svoje zakonske i statutarne ovlasti kao čelna osoba jedinice lokalne samouprave radi podizanja kvaliteta pružanja općinskih usluga i, općenito, razvitka lokalne zajednice. Ali, ukoliko takvi rezultati izostanu, tu se radi o odgovornosti načelnika za nedonošenje pravih odluka, ili za propuste u realizaciji tih odluka ukoliko su donesene (Zlokap, 2009: 136). Da bi načelo efektivnosti i efikasnosti bilo izraženo u skladu s načelnikovim ovlaštenjima, potrebno je odgovarajuće korištenje svih raspoloživih ljudskih resursa koji treba da budu visoko motivirani za obavljanje poslova i zadataka stručno, kreativno i depolitizirano. Materijalni resursi trebaju biti usklađeni sa suvremenim zahtjevima informatizacije i pojednostavljenih postupaka. Efektivnim i efikasnim korištenjem ljudskih i materijalnih resursa koji su mu na raspolaganju općinski načelnik kroz rad lokalne uprave podiže kvalitetu i smanjuje cijenu pružanja općinskih usluga. Implementiranje ovih principa u radu lokalne uprave podrazumijeva:

- postizanje visokog nivoa kvaliteta usluga s kvalitetnim odnosom prema korisnicima usluga,
- striktno ponašanje i poštivanje zakona, definiranih zakonskih rokova u pružanju javnih usluga s ciljem maksimalnog skraćivanja vremena u obavljanju usluga,
- osiguranje uvjeta za pružanje maksimalno ekonomičnih usluga na temelju suvremenih organizacijskih i tehnoloških rješenja,
- prilagođavanje procedura korisnicima čineći ih razumljivim,
- decentraliziranje izvršavanja određenih lokalnih javnih poslova u cilju približavanja usluga građanima (e-uprava),
- stručni, osposobljeni i kontinuirano educirani službenici,
- uspostavljanje takvih standarda i normi koji moraju biti u svakom trenutku mjerljivi kroz sistem praćenja vremena i kvaliteta njihovog ostvarenja u praksi.

Javnost i transparentnost je temeljni sadržaj procesa donošenja odluka na svim razinama vlasti u razvijenim demokracijama koji građanima omogućava vršenje neposrednog utjecaja na donošenje i kvalitetu provedbe odluka. Time se jača povjerenje građana u rad lokalne uprave. Otvorenost procesa donošenja odluka i otvorenost procesa njihove realizacije su osnovni principi participativne demokracije. Iako se često ova dva termina rabe sa istim smislom, potrebno ih je promatrati odvojeno. Tako se o javnosti govori u fazi donošenja odluka kada se, koristeći različite mehanizme, javnost uključuje u postupak donošenja odluka i daje mogućnost utjecaja javnosti na postupak i kvalitetu donesenih odluka. O transparentnosti se govori u fazi realiziranja donesenih odluka i ona podrazumijeva otvorenost procesa realizacije odluka, upoznavanje javnosti sa svakom fazom i ukupnim tijekom provedbe odluka. Standardiziranjem mehanizama javnosti i transparentnosti lokalna uprava smanjuje prostor za kritiku i osigurava ispravnost postupka donošenja i provedbe odluka. U tomu je praćenje tijeka realizacije provedbe i konstantno infor-

miranje javnosti o fazama provedbe i krajnjem rezultatu stalan zadatak dobre lokalne uprave. Javnost potiče kvalitetnije javne rasprave o kreiranju nove i provedbi postojeće politike razvitka lokalne zajednice. Općinski načelnici primjenom ovoga principa postaju znatno odgovorniji u provođenju utvrđene politike jedinice lokalne samouprave i postižu veće razumijevanje javnosti za svoj rad i rad lokalne uprave.

Načelo javnosti i transparentnosti je u odnosu na ostala načela *dobre uprave* najistaknutije. U sustavu lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine općine su dužne osigurati, razvijati i jačati javnost rada kao efektivnog političkog nadzora i jamstva da će tijela jedinice lokalne samouprave provoditi svoje dužnosti u interesu lokalne zajednice. Načelnik, odnosno njegov predstavnik, može odlučiti da se u postupku pripreme i donošenja općeg akta objavi njegov tekst u svim fazama donošenja putem sredstava javnog informiranja. U tome može odrediti rok za davanje pisanih primjedbi na tekst akta. U cilju informiranja javnosti tijela jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine obvezna su podnositi javnosti izvješća u kojima će se usporediti postignuti rezultati s planiranim programskim ciljevima. To podrazumijeva obvezu donošenja godišnjih planova i programa sa jasno utvrđenim mjerljivim ciljevima koji se planiraju postići. Imajući na umu praksu uopćavanja planiranih ciljeva, njihovu nemjerljivost i izvještavanje više o vrsti poslova koji se obavljaju nego o rezultatima, ovakva zakonska odredba predstavlja značajan napredak i vrlo kvalitetan normativni okvir za uspostavljanje principa dobre uprave u općinama. Zakonom o načelima lokalne samouprave je osigurana mogućnost prisutstva građana sjednicama vijeća na način i pod uvjetima propisanim poslovníkom vijeća. Poslovníkom vijeća se ne može isključiti ovo pravo nego se njime uređuju način i uvjeti prisutstva građana na sjednicama što podrazumijeva moguće prethodno najavljuvanje radi osiguravanja uvjeta za prisutstvo svih zainteresiranih i upoznavanje s pravima i obvezama utvrđenim poslovníkom.

Načelo javnosti potvrđuje svoju svrhu ako do izražaja dođe spremnost i sposobnost lokalne uprave da u svom radu važno mjesto ustupi otvorenosti, redovnim kontrolama, revizijama i omogući uvid u svoj rad i rezultate rada građanima i drugim subjektima naslonjenim na rad jedinice lokalne samouprave.

4. Ciljevi dobrog upravljanja

Europska povelja o lokalnoj samoupravi definira temeljna načela lokalne samouprave. Vijeće Europe je, na Konferenciji održanoj u Valensiji sredinom listopada 2007. godine na temu *Dobro lokalno i regionalno upravljanje- Europski izazov*, upotpunilo Povelju Strategijom o inovaciji i dobrom upravljanju na lokalnom nivou (2007) koja utvrđuje dvanaest glavnih načela dobrog upravljanja. Kao višedimenzionalni koncept koji objedinjuje iskustvo i rezultate, a napose pravnu stečevinu Vijeća Europe u područjima demokracije, ljudskih prava i vladavine prava, *dobra uprava* na lokalnom nivou polazi od slijedećih 12 načela:

1. *Pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća*, kako bi se osigurale pravne mogućnosti svim građanima da se izjasne o javnim poslovima na lokalnom nivou.
2. *Pouzdanost*, kako bi se osiguralo da lokalna vlast izlazi u susret legitimnim očekivanjima i potrebama građana,
3. *Efikasnost i djelotvornost*, kako bi se osiguralo ostvarenje ciljeva uz najbolje korištenje resursa,

4. *Otvorenost i transparentnost*, kako bi se javnosti osigurao pristup informacijama i olakšalo razumijevanje načina na koji se vode javni poslovi,
5. *Vladavina prava*, kako bi se osigurala pravičnost, nepristranost i predvidljivost,
6. *Etičko ponašanje*, kako bi se osiguralo da javni interes bude iznad osobnost,
7. *Stručnost i sposobnost*, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i zvaničnici budu potpuno kadri izvršavati svoje dužnosti,
8. *Inovativnost i otvorenost za promjene*, kako bi se osiguralo da iz novih rješenja i dobre prakse proističe korist,
9. *Održivost i dugoročna orijentacija*, kako bi se vodilo računa o interesima budućih naraštaja,
10. *Dosljedno upravljanje financijama*, kako bi se osiguralo promišljeno i efikasno korištenja javnih sredstava,
11. *Ljudska prava, kultura, raznovrsnost i socijalna kohezija*, kako bi se osiguralo da svi građani budu zaštićeni i poštovani i da nitko ne bude diskriminiran ili isključen,
12. *Odgovornost*, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i zvaničnici preuzmu odgovornost i da se smatraju odgovornim za svoje postupke.

Strategija oslikava težnju da se pruži poticaj zajedničkom djelovanju centralnih i lokalnih vlasti kako bi se unaprijedila kvaliteta upravljanja na svim nivoima, počevši od nivoa najbližeg građanima jer, kako se u Strategiji ističe, efikasno utemeljena demokracija na lokalnom nivou je od suštinskog značenja. Ključni cilj strategije je da građani imaju koristi od dobrog demokratskog upravljanja na lokalnom nivou kroz ostvarenje sljedeća tri cilja:

1. Građani su u središtu demokratskih institucija i procesa.
2. Dobro upravljanje u skladu s 12 načela dobrog demokratskog upravljanja.
3. Stvaranje institucionalnih preduvjeta za poboljšanje upravljanja na lokalnom nivou u skladu s europskim standardima.

Zaključna razmatranja

Jedinice lokalne samouprave susreću se s posebnim izazovima. Budući da je u pružanju javnih usluga lokalni nivo vlasti najbliži građanima, općine imaju više nego druge razine vlasti potrebu za povećanje kapaciteta i sposobnosti svojeg osoblja i involviranje načela *dobre uprave*. Kao što je naglašeno u Deklaraciji o lokalnim vlastima, koju su usvojili općinski načelnici i izabrani predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti u Sarajevu u ožujku 2011. godine, svrha demokratske lokalne vlasti je da osigura usluge i razvoj u interesu svih građana, bez diskriminacije, i da, općenito, promovira blagostanje svojih građana što zahtijeva konstantno učenje, inovaciju i poboljšavanja od strane lokalnih vlasti.

U postizanju toga cilja, općinska administracija jedan je od najvažnijih instrumenata kojima raspolaže općinski načelnik. U njegovim ovlastima je donošenje odluka o organizaciji i upravljanju općinskom administracijom. Organiziranjem općinske administracije i korištenjem njezinih kapaciteta općinski načelnik ostvaruje postavljene ciljeve i zadatke koji su pretočeni u općinske razvojne, ekonomske i ostale strateške dokumente, a isto tako provodi i općinske politike kreirane u općinskom vijeću. Unatoč smjeru reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini koji marginalizira lokalni nivo, općinski načelnici na praktičnom nivou usvajaju čitav niz važnih

principa *dobre uprave* i modernog upravljanja ljudskim resursima, crpeći ih najvećim dijelom iz normativne osnove sadržane u nizu pozitivnih zakonskih rješenja i postavljajući ih kao standarde organizacije i rada lokalnih administracija, podižući time kvalitetu rada općinske uprave i kvalitetu pružanja općinskih usluga.

Općinski načelnici u Bosni i Hercegovini raspolažu normativnom osnovom za ustroj moderne i po europskim načelima općinske administracije usmjerene prema zadovoljavanju najvažnijih potreba građana u lokalnoj zajednici. Samo ako je orijentirana prema korisnicima usluga, efektivna i efikasna u svom radu, otvorena i odgovorna prema građanima, općinska administracija opravdava svoj smisao postojanja. Ovakva administracija može se približiti modernim poslovnim sistemima koji su posvećeni javnom interesu i zadovoljavanju potreba u lokalnoj zajednici pri čemu je isključen svaki vid nezakonitosti, neprofesionalnosti, korupcije ili bilo kojeg drugog oblika negativnosti, a usvajajući i vodeći se u praksi načelima *dobre uprave*.

LITERATURA

- Alagić, N. (2000). *Ustavno-zakonske osnove lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH.
- Bublin, A. (2009). *Savremena uprava*. Sarajevo: Amax.
- Chmura, K.; Karzen, M.; Kuzmanović, M. (2005). *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave*. Zagreb: The Urban Institute.
- Cvitan, O. (2003). *Lokalna samouprava*. Split: Veleučilište Split.
- Dmičić, M. (2008). *Ustavne promjene u BiH, Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH*. Banja Luka: Nezavisne novine.
- Gramber, M. (2004). *Građanin kao partner: Priručnik o informisanju, konsultacijama i javnom učešću u kreiranju politike*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.
- Hrženjak, J. (2004). *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Informator.
- Jovičić, B. (2003). *Učešće građana u lokalnoj samoupravi*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.
- Marković, Lj. (2004). *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.
- Miovčić, Z. (2004). *Kako do dobre uprave*. Banja Luka: EDA – Agencija za razvoj preduzeća.
- Pejanović, M.; Sadiković, E. (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Sadiković, L. (2005). *Dobro upravljanje u Bosni i Hercegovini*. U *Dobro upravljanje u gradovima i općinama Bosne i Hercegovine*. FLARD – Foundation for Local and Regional Development.
- Zlokapa, Z. (2009). *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj*. Sarajevo: Centri civilnih inicijativa.
- Analiza stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, EDA Banja Luka, 2005.
- Deklaraciju o dobroj upravi*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 19/09.
- Deklaracija iz Valensije*, Prilog 1. *Strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou*, 15(2007)/5, 16. listopada 2007. godine, Vijeće Europe.
- Deklaracija o lokalnim vlastima koje se suočavaju s budućnošću: dobra uprava, socijalna uključenost i europske integracije*, Sarajevo, 2011.
- Europski principi za javnu administraciju*, SIGMA br. 27, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001.

Reforma javne uprave- Naš program, Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, Brisel, 23. ožujka 2003. godine (www.mpr.gov.ba)

Strategija reforme javne uprave (2006), Ured koordinatora reforme javne uprave, Sarajevo, 2006.

Zakonom o upravnom postupku, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 2/98 i 48/99.

Zakon o organizaciji tijela uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 35/05.

Zakon o slobodi pristupa informacijama, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 32/01.

Zakon o sukobu interesa, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 70/08

Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 29/09, 60/10

Zakonu o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 29/03, 54/04, 39/04, 67/05 i 8/06

Željko Josić, M.Sc.

IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE CONCEPT IN THE UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERCEGOVINA

Summary

In the system of local self-governance in Bosnia and Herzegovina, municipality mayor independently determines organization of municipality administration. Municipality administration is a basic instrument that is used to accomplish required goals and tasks concerning municipality development, economic, urban planning and other strategic documents. Likewise, municipality administration implements municipality politics which are created in the municipality council.

The implementation of *good governance* principles in the municipality administration implies basic changes and new principles and characteristics, which indicates introduction of client orientation, rule of law, transparency and effectiveness as well as efficiency. Taking into consideration the position of municipality mayor and the complicated legal structure in Bosnia and Herzegovina, the question that is imposed is whether there is any normative legal basis for municipality mayor(s) to create *good governance* in the local community.

Key words: local self-governance, municipality administration, *good governance*, municipality mayor.