

СИСТЕМ ОБУКЕ ЗА ЈЕДИНИЦЕ  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

# ЛОКАЛНА УПРАВА ОД А ДО Ш

Водич за новоизабране локалне званичнике



SAVEZ OPĆINA I  
GRADOVA FBiH



СОРРС  
САВЕЗ ОПШТИНА  
И ГРАДОВА РС



## САДРЖАЈ:

УВОД .....	7
<b>1. ЛОКАЛНА УПРАВА У БИХ: ПРЕГЛЕД, СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР .....</b>	<b>9</b>
Кратак увод у стање локалне самоуправе у Босни и Херцеговини .....	9
Европска повеља као основни дугорочни оквир локалне самоуправе .....	13
Правни оквир локалне самоуправе у БиХ .....	14
Уставни и законски положај локалне самоуправе у Федерацији БиХ .....	14
Уставни и законски положај локалне самоуправе у Републици Српској .....	18
Стратешки оквир за развој локалне самоуправе .....	21
Сарадња са другим нивоима власти .....	22
<b>2. СТРУКТУРА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ .....</b>	<b>25</b>
Односи између скупштине/вијећа и начелника општине .....	25
Посљедице сукоба скупштине/вијећа и начелника општине .....	26
Права и дужности одборника/вијећника .....	27
Акти које доносе скупштина општине / опћинско вијеће и начелник општине... ..	28
Поступак доношења аката .....	30
Начин рада скупштине општине / опћинског вијећа .....	31
Припрема сједница СО/ОВ .....	31
Организовање административне службе / општинске управе .....	34
Људски ресурси као кључна полуга функционисања локалне управе .....	35
Јавна и комунална предузећа .....	40
Надзор над радом јединица локалне самоуправе .....	41
Надзор у Републици Српској .....	41
Надзор у Федерацији БиХ .....	42
<b>3. КЉУЧНИ ПРОЦЕСИ ЛОКАЛНОГ РАЗВОЈА И ФУНКЦИОНИСАЊА ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ .....</b>	<b>45</b>
Процес 1: Управљање локалним развојем .....	46
Фаза планирања .....	47
Фаза реализације .....	49
Фаза ревизије .....	51
Критични фактори управљања локалним развојем .....	52

Процес 2: Управљање простором и земљиштем .....	53
Локалне надлежности за управљање простором и земљиштем .....	54
Врсте планова .....	55
Проблеми и изазови управљања простором и земљиштем.....	57
Процес 3: Управљање буџетом и финансијама .....	58
Буџет и буџетски циклус.....	59
Задуживање ЈЛС .....	66
Процес 4: Пружање јавних услуга.....	67
Административне и техничке услуге.....	67
Комуналне услуге .....	67
Друштвене услуге .....	70
Услуге у области привреде и привредни развој.....	73
Заштита животне средине .....	74
Процес 5: Управљање имовином у ЈЛС.....	76
Проблеми управљања локалним ресурсима, односно имовином .....	76
Главне активности за побољшање управљања имовином .....	78
Процес 6: Добра управа и осигурање квалитета.....	81
Принципи добре управе .....	81
Системи управљања квалитетом у локалној управи .....	84
Праћење и мјерење резултата и утицаја локалне управе.....	85
<b>4. ПАРТНЕРСТВО И САРАДЊА ГРАЂАНА И ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ .....</b>	<b>91</b>
Приступ информацијама и транспарентност рада локалних власти .....	91
Учешће грађана.....	92
Сарадња са невладиним организацијама .....	95
<b>ПРИЛОЗИ .....</b>	<b>97</b>
Прилог 1. Преглед најважнијих закона .....	97
Прилог 2. Расподјела надлежности јединица локалних самоуправа са вишим нивоима власти у БиХ .....	101
Прилог 3. Преглед тема за обуку у оквиру Система за обуку ЈЛС.....	108
Теме за општинске начелнике у Федерацији БиХ .....	108
Теме за начелнике општина у РС .....	109
Теме за вијећнике у ФБиХ.....	110
Теме за одборнике у РС .....	111

Листа скраћеница кориштених у овом водичу:

АДС	Агенција за државну службу
БиХ	Босна и Херцеговина
ЦАФ	Оквир за заједничку процјену
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ИПА	Инструмент претприступне помоћи Европске униј
ЛЕАП	Локални еколошки акциони план
ЈКП	Јавно комунално предузеће
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈУРА	Јединица за управљање развојним активностима
ЛС	Локална самоуправа
МиПРО	Методологија за интегрирано планирање локалног развоја
МСП	Мала и средња предузећа
МТС	Систем обуке за јединице локалне самоуправе
МУЛС	Министарство управе и локалне самоуправе
МУП	Министарство унутрашњих послова
МЗ	Мјесна заједница
ОРТ	Општински развојни тим
ОЕБС	Организација за европску безбједност и сарадњу
ОВ	Опћинско вијеће
СО	Скупштина општине
РС	Република Српска
СЕАП	Акциони план одрживог енергетског развоја
СОГРС	Савез општина и градова Републике Српске
СОГФБиХ	Савез опћина и градова Федерације Босне и Херцеговине
СФРЈ	Социјалистичка Федеративна Република Југославија
УНДП	Развојни програм Уједињених нација
ЗОСПИ	Закон о слободи приступа информацијама



## УВОД

Овај водич представља полазни материјал за обуку локалних званичника – (градо) начелника јединица локалних самоуправа, њихових замјеника и одборника у Босни и Херцеговини – како би стекли солидан почетни увид у функционисање локалне самоуправе, који ће им омогућити испуњавање улога и одговорности које су им повјерили грађани.

Обухвата кључне информације о надлежностима локалне самоуправе, структури и функционисању локалне власти, главним управљачким процесима и инструментима, те начинима достизања стандарда добре локалне управе, који су прилагођени специфичностима Босне и Херцеговине.

Водич представља полазну основу за стицање детаљнијих информација и практичних знања о различитим, међусобно повезаним аспектима рада локалне самоуправе, а предвиђен је да се користи уз одговарајући дводневни семинар. Уз то, може да послужи новоизабраним локалним званичницима као главни материјал за стручну оријентацију у њиховом новом послу и упућивање на додатне изворе корисних информација.

- Вођства јединица локалне самоуправе представљају најутицајнији и најважнији фактор за стварање добре локалне управе у ФБиХ и РС. Она своју веома захтјевну улогу, велике одговорности и очекивања грађана који су их изабрали могу да испуне само уколико се максимално посвете свом послу и уколико овладају свим његовим димензијама, потребним за успјешно обављање функције на коју су изабрани.
- Приоритетне теме за обуку новоизабраних локалних званичника дефинисане су у ентитетским стратегијама обуке за јединице локалне самоуправе за период 2011-2015, које су развијене уз подршку пројекта МТС – Систем обуке за јединице локалне самоуправе, реализованог од стране УНДП-а БиХ.
- Ентитетским системима обуке за јединице локалне самоуправе предвиђено је да оперативну бригу о обуци изабраних локалних званичника преузме јединица за обуку при ентитетском савезу општина и градова.
- Преглед приоритетних тема за обуку, гдје су укључене и теме за изабране локалне званичнике, дат је у прилогу бр. 3.

**Напомена:** Изрази који се у овом документу, ради језичке једноставности, користе у мушком роду (нпр. Начелник општине, вијећник, одборник, секретар) неутрални су и односе се како на мушкарце тако и на жене.





# 1. ЛОКАЛНА УПРАВА У БИХ: ПРЕГЛЕД, СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР

## Кратак увод у стање локалне самоуправе у Босни и Херцеговини

Развој локалне самоуправе у Босни и Херцеговини историјски се може сагледавати у двије основне фазе:

- период социјалистичког самоуправљања карактеристичног за СФРЈ, у којој је БиХ била једна од република;
- период након Дејтонског мировног споразума, када је успостављена нова уставна и институционална архитектура БиХ као самосталне државе.

### *Наслијеђе комуналног система*

Локална самоуправа, као дио ширег политичког система, изложена је током посљедње двије деценије дубоким промјенама као и цијело босанскохерцеговачко друштво које је прихватило нову парадигму развоја знатно другачију од дотадашње. Планска привреда замијењена је тржишном привредом, једнопартијско уређење надомјештено је вишепартијским и плуралистичким политичким системом, а друштвени односи у цјелини постали су мање ригидни и више релаксирани. Југословенски социјализам оставио је земљама насталим од бивше Југославије, па тако и Босни и Херцеговини, у насљеђе специфичан вид локалне самоуправе, тзв. комунални систем, заправо облик примјене интегралног самоуправљања на локалном нивоу.

Комунални систем је формално истицао масовно и непосредно учешће грађана у локалним пословима. Општинским пословима је руковођено по моделу колективног руковођења. Главну ријеч је имала скупштина општине, чије одлуке је проводило колективно тијело – извршни одбор. Мјесна заједница је имала важну улогу и често је била мјесто организовања зборова грађана, ради информисања и расправљања о актуелним питањима и иницијативама, које су најчешће долазиле „одозго”, или су имале посебан значај за рјешавање животних питања грађана који ту живе. Често је примјењиван и инструмент самодоприноса за суфинансирање изградње инфраструктуре од стране грађана. Локална самоуправа је била продужена рука државе па су општине у социјалистичкој БиХ биле оптерећене државним пословима и управљањем локалном привредом, свакако на уштрб обављања елементарних комуналних и других услуга које општине иначе пружају својим грађанима.

Пошто је идеолошки модел комуналног система предвиђао да се на општине-коне преноси све већи број државних функција, то је и општина била замишљена као територијално велика, демографски многољудна, економски заокружена и кадровски оспособљена административна јединица способна да обавља многе надлежности.

У остваривању овога модела није се далеко стигло осим у територијалној трансформацији општина које су постепено укрупњаване док нису постале – статистички посматрано – највеће и најмногољудније у Европи. Територијална реорганизација локалне самоуправе у Босни и Херцеговини се од другог свјетског рата до 1992. године кретала према просторном и демографском укрупњавању, да би прије свега као посљедица ратних дешавања и међуентитетског разграничења у посљедњих 16 година дошло до одређеног просторног и демографског уситњавања. У периоду од 1952. до ових година просјечна величина општине се готово утростручила, док се, у демографском погледу, у истом периоду, просјечна величина општине учетверостручила. Сљедећа табела показује промјене у територијалној организацији локалне самоуправе у БиХ:

РАЗВОЈ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ У ПЕРИОДУ 1952. - 2010.					
ГОДИНА	ПОВРШИНА БиХ (км <sup>2</sup> )	БРОЈ СТАНОВНИКА БиХ	БРОЈ ОПШТИНА У БиХ	ПРОСЈЕЧНА ПОВРШИНА ОПШТИНЕ У БиХ (км <sup>2</sup> )	ПРОСЈЕЧАН БРОЈ СТАНОВНИКА ОПШТИНЕ У БиХ
1952	51221*	2791000**	418	122,54	6,677
1962	51197	3336000**	122	419,65	27,344
1991	51197	4377033	109	469,70	40,156
2010	51197	3873000***	142	360,54	27,275***

\* Површина БиХ 1953. године

\*\* Број становника – процјена

\*\*\* Процјена броја становника

### Садашње стање

Локална самоуправа у БиХ се данас одвија у оквиру два система, једног у Федерацији БиХ и другог у Републици Српској, док Брчко Дистрикт има специфичан статус и битно другачије надлежности од осталих јединица локалне самоуправе у БиХ.

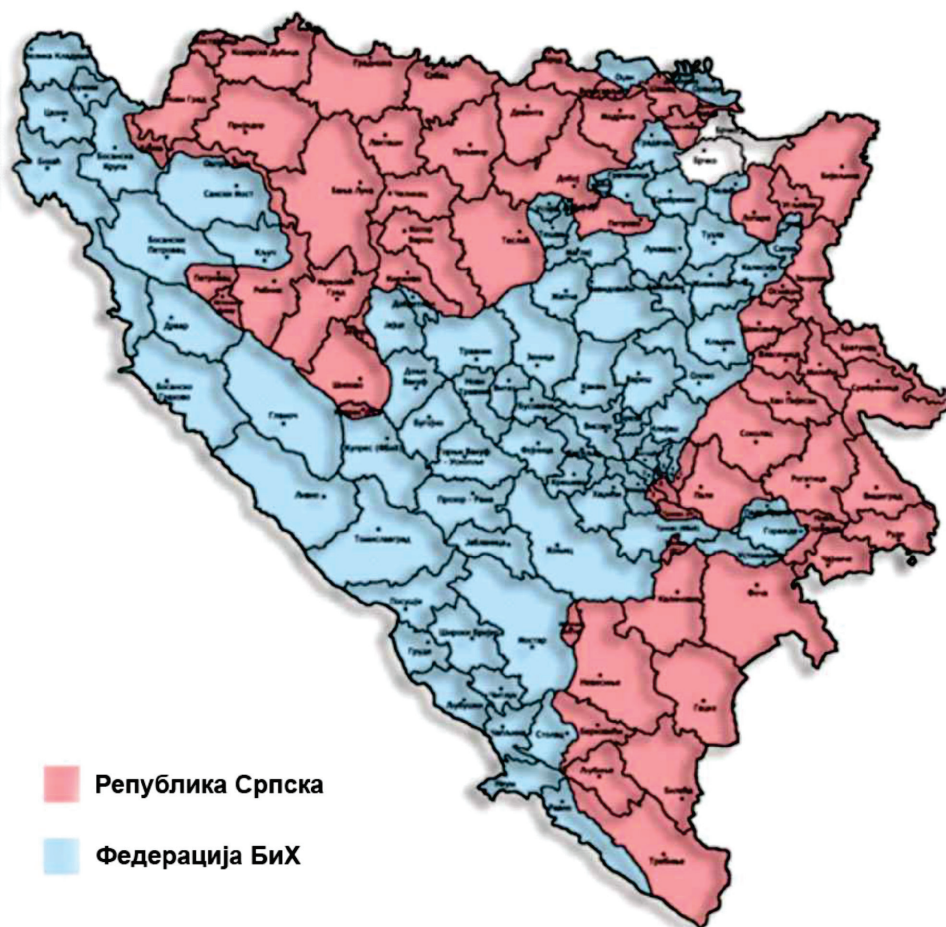
Локална самоуправа је у надлежности ентитета. Унутрашње разлике у регулисању локалне самоуправе проистичу из разлика у унутрашњем устројству ентитета: Федерација БиХ је сложена заједница у којој кантони/жупаније посредују између ентитетског и локалног нивоа, узимајући нешто надлежности и с једне и с друге стране, док је Република Српска унитарно организована, што значи да ентитетска власт непосредно комуницира с општинама и градовима као основним територијалним јединицама. Због тога ЈЛС у РС имају нешто већа овлаштења него ЈЛС у ФБиХ, гдје је дио локалних надлежности пренесен на кантоне/жупаније.

Федерацију БиХ чини 10 кантона/жупанија и 78 општина, од којих су четири у саставу Града Сарајева, те Град Мостар. Републику Српску чини 57 општина, од којих је 6 у саставу Града Источно Сарајево, те градови Бања Лука, Добој, Бијељина, Приједор и Требиње.

Основну карактеристику садашњег стања територијалне организације локалне самоуправе са просторног и демографског аспекта представља изразит несклад у територијалној и демографској величини јединица локалне самоуправе.

- Овај несклад је првенствено резултат ратних дешавања, односно утврђивања међуентитетске линије разграничења која је подијелила многобројне општине у Босни и Херцеговини, при чему су настале нове општине, у већини случајева мање површине и са мањим бројем становника. Укупан број овако насталих пограничних општина на међуентитетској линији разграничења (ентитетској граници) у БиХ износи 30 општина. Од тог броја 18 општина је у РС, а 12 у Федерацији БиХ.
- У Републици Српској највећа разлика у просторној величини општина износи 43.07 пута (Бања Лука – Источна Илиџа), а у демографској величини чак 6343.7 пута (Бања Лука – Источни Дрвар).
- У Федерацији БиХ однос површине највеће и најмање општине (Мостар и Добој – југ) износи 115.63 пута, а демографски однос између најмногољудније општине у Федерацији – Тузле и популационо најмање општине у Федерацији БиХ – Равно је 202.74 пута.

## Јединице локалне самоуправе у БиХ



Све општине у БиХ, без обзира на ентитетске и кантоналне подјеле, имају исте или врло сличне надлежности пошто је у оба ентитета усвојен модел монотипне локалне самоуправе. Закони о локалној самоуправи су увели категорију града, али у цијелој БиХ само осам јединица локалне самоуправе имају тај статус, који их ни у чему битном не разликује од општина.

Пошто неке нове општине уопште немају урбано језгро, постоји реална потреба да се уведе разликовање на сеоске и градске општине и да се, сходно томе, општинама додијели и различит круг надлежности. У Федерацији БиХ тај проблем се рјешава тако да кантони на поједине општине преносе мањи број надлежности него на друге, али ни тамо тај проблем није системски ријешен. У Републици Српској проблем се привидно рјешава тако да Народна скупштина сваке године усваја листу с категоризацијом општина: општине су подијељене на развијене, средње развијене, неразвијене и изразито неразвијене, па зависно од групе у коју су сврстане имају различит третман у подјели одређених извора прихода. То, међутим, не рјешава проблем монотипности, јер све општине и даље имају исте надлежности и различите могућности да их испуњавају.

Локална самоуправа у БиХ тренутно се налази у процесу транзиције, у прелазу, у фази реформе од наслијеђеног комуналног система ка европском моделу модерне локалне самоуправе.

## Европска повеља као основни дугорочни оквир локалне самоуправе

Најшири оквир за развој локалне самоуправе у БиХ представља Европска повеља о локалној самоуправи<sup>1</sup>, која садржи општа начела локалне самоуправе која су довољно широка да земље потписнице изграде национално препознатљиве и специфичне моделе локалне самоуправе који ће ипак уважавати исте демократске принципе, односно озакоњавати оно што се данас сматра стандардом у овој области.

Унутрашњи оквир представљају уставни и одговарајући закони у Федерацији БиХ, укључујући кантоналне/жупанијске уставе и законе, и у Републици Српској, јер се локална самоуправа у Босни и Херцеговини развија кроз два одвојена и у извјесној мјери различита подсистема – онај у Републици Српској и онај у Федерацији БиХ.

БиХ није једина земља у којој паралелно постоје и функционишу различити системи локалне самоуправе. У том погледу стање у БиХ највише личи на оно у Њемачкој у којој је локална самоуправа у надлежности савезних јединица (Länder) које према властитом нахођењу, спознајама и искуствима успостављају себи одговарајуће структуре локалне самоуправе и прописују им надлежности.

Европска повеља предвиђа висок степен стварне функционалне и фискалне децентрализације.

- Повеља предвиђа да локални органи власти регулишу и руководе знатним дијелом јавних послова, на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва, полазећи од начела супсидијарности према којем ће се јавни послови по правилу, прије свега, вршити од стране оних власти које су најближе грађанима.
- Права повјерена локалним властима требају по правилу бити пуна и искључива, укључујући право на одговарајуће изворе финансирања, којима ће располагати слободно и у оквиру својих овлаштења.

БиХ је ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи 12.07.2002. године, као дио обавеза преузетих пријемом БиХ у чланство Савјета Европе априла 2002. године.

*Важно је истаћи да је БиХ једна од ријетких земаља која је обавезе које проистичу из Повеље прихватила без иједне резерве, не водећи рачуна о степену стварне припремљености и оспособљености да се те обавезе испуне.*

<sup>1</sup> Доступна на интернетској страници:  
[http://www.bihgap.ba/dokument\\_new/policy%20publikacije/Evropska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf](http://www.bihgap.ba/dokument_new/policy%20publikacije/Evropska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf)

## Правни оквир локалне самоуправе у БиХ

Уставна позиција локалне самоуправе у БиХ дефинисана је Уставом Федерације БиХ, Уставом Републике Српске и кантоналним/жупанијским уставима.

Нормативно регулисање локалне самоуправе извршено је кроз одговарајуће ентитетске законе, а у Федерацији БиХ и одговарајуће кантоналне/жупанијске законе.

Надлежности и питања која су кључна за функционисање ЈЛС регулисана су Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ и Законом о локалној самоуправи у Републици Српској. Ово су темељни закони за регулисање локалне самоуправе.

Извршавање надлежности које су додијељене ЈЛС регулисано је посебним законима за сваку област, односно дјелатност. Свака служба, односно одјељење у локалној управи треба да располаже сетом одговарајућих прописа којима се регулише извршавање надлежности које су им повјерене.

Сва питања о којима одлучује ЈЛС рјешавају се по процедури прописаној Законом о управном поступку.

Преглед најважнијих ентитетских закона којима се регулишу питања од значаја за локалну самоуправу дат је у прилогу бр. 1.

## Уставни и законски положај локалне самоуправе у Федерацији БиХ

Федерација Босне и Херцеговине има сложено устројство: састављена је од 10 кантона које Устав ФБиХ одређује само као федералне јединице са једнаким правима и одговорностима (Устав ФБиХ, чл. I.1, ст.1 и чл.I.2).

*Федерација је у својој искључивој надлежности задржала десет најважнијих надлежности, девет их дијели са кантонима, а све остало једном општом одредбом (генерална пресумпција надлежности) препушта кантонима у надлежност.*

Општине у Федерацији БиХ се по много чему међусобно веома разликују: по величини територије, броју становника, по нивоу развијености како год је мјерили, по нивоу урбанизације, итд.

*Локалној управи је посвећено VI поглавље Устава ФБиХ, које се зове „Општинске власти” и у њему се локална самоуправа спомиње само једном и то у члану VI 2 који каже да се у општини остварује локална самоуправа и гдје се прописује структура локалних органа власти, начин њиховог избора и слично.*

Нормативно регулисање локалне самоуправе у Федерацији БиХ препуштено је Закону о принципима локалне самоуправе („Сл. новине ФБиХ”, 49/06.), донесеном 2006. године, којим је замијењен Закон о основама локалне самоуправе из 1995. године („Сл. новине ФБиХ”, 6/95.). Њиме су регулисана сљедећа питања: дефиниција локалне самоуправе, самоуправни дјелокруг, органи јединица локалне самоуправе, међусобни односи вијећа и начелника/ца јединица локалне самоуправе, мјесна самоуправа, финансирање и имовина, јавност рада, непосредно учествовање грађана у одлучивању, управни надзор, сарадња јединица локалне самоуправе и виших органа власти, однос и сарадња федералних и кантоналних власти и јединица локалне самоуправе, надзор над примјеном закона, као и друга питања.

Позитиван напредак у регулисању локалне самоуправе огледа се, прије свега, у сљедећем:

- прихваћено је модерно европско схватање локалне самоуправе (не као личног права грађана већ као права локалних органа да управљају дијелом локалних послова у интересу локалног становништва);
- у монотипну структуру локалне самоуправе поред општине уводи се и град као јединица локалне самоуправе;
- постепено се проширују надлежности општина;
- промијењен је начин избора начелника (сада га бирају непосредно грађани, а раније га је бирало опћинско вијеће), итд.

Према Закону, јединице локалне самоуправе имају двије врсте надлежности, сходно класификацији уобичајеној у науци о јавној управи:

- Прву групу чине тзв. **самоуправне или изворне надлежности**, и ту можемо сврстати све оне послове који су законом повјерени јединицама локалне самоуправе да их оне обављају као своје изворне послове. Код послова изворне надлежности важно је то да државни органи могу контролисати само да ли се локалне заједнице придржавају закона, али се не могу упуштати у оцјењивање сврсисходности или других аспеката ових послова који су у потпуности локални.
- Другу групу сачињавају **пренесени, повјерени или делегирани послови**, а то су послови који припадају вишим нивоима власти који су њихово обављање пренијели на локалне заједнице задржавајући при томе контролу над законитошћу, ажурношћу и квалитетом обављеног посла.

Послови тзв. самоуправне или изворне надлежности јединица локалне самоуправе могу се класификовати на **регулаторне, сервисне (услугне) и евалуационе** надлежности.

**Регулаторне надлежности** су све оне надлежности у којима се локална заједница претежно појављује у улози институције која утврђује политику, планира и врши координацију, а у овом случају то су сљедеће области и послови:

- осигурање и заштита људских права и основних слобода у складу са Уставом;
- доношење буџета јединице локалне самоуправе те доношење програма и планова развоја и стварање услова за привредни развој и запошљавање;
- утврђивање и спровођење политике уређења простора и заштите човјекове околине, доношење просторних, урбанистичких и проведбених планова, укључујући зонирање те утврђивање и спровођење стамбене политике и доношење програма стамбене и друге изградње;
- утврђивање политике кориштења и утврђивање висине накнада за кориштење јавних добара, утврђивање и вођење политике располагања, кориштења и управљања грађевинским земљиштем, утврђивање политике управљања и располагања имовином јединице локалне самоуправе те утврђивање политике управљања природним ресурсима јединице локалне самоуправе и расподјеле средстава остварених на основу њиховог кориштења;
- успостављање и вршење инспекцијског надзора над извршавањем прописа из властитих надлежности јединице локалне самоуправе;
- доношење прописа о порезима, накнадама, доприносима и таксама из надлежности јединице локалне самоуправе;
- расписивање референдума за подручје јединице локалне самоуправе, као и расписивање јавног зајма и одлучивање о задужењу јединица локалне самоуправе;
- организовање ефикасне локалне управе прилагођене локалним потребама и успостављање организације мјесне самоуправе.



**Сервисне (услугне) надлежности** су оне надлежности у којима се општина појављује као институција која пружа неку услугу становништву или обезбјеђује услове да се одређена врста услуга може дати. Овдје се могу сврстати сљедеће надлежности:

- уређење и обезбјеђивање обављања комуналних дјелатности (водоснабдијевање, одвођење и прерада отпадних вода; прикупљање и одлагање чврстог отпада; одржавање јавне чистоће; градска гробља; локални путеви и мостови; улична расвјета; јавна паркиралишта и паркови);
- организовање и унапређење локалног јавног пријевоза;
- утврђивање политике предшколског образовања, унапређење мреже установа, те управљање и финансирање јавних установа предшколског образовања;
- оснивање, управљање, финансирање и унапређење установа основног образовања;
- оснивање, управљање, унапређење и финансирање установа и изградња објеката за задовољавање потреба становништва у области културе и спорта;
- организовање, спровођење и одговорност за мјере заштите и спасавања људи и материјалних добара од елементарних непогода и природних катастрофа;
- предузимање мјера за осигурање хигијене и здравља;
- осигуравање услова рада локалних радио и ТВ станица у складу са законом;
- осигуравање и вођење евиденција о личним стањима грађана и бирачких спискова;
- послови из области премјера и катастра земљишта и евиденција о некретнинама;
- заштита животиња.

**Евалуативним надлежностима** могу се назвати оне надлежности јединица локалне самоуправе у којима их је Закон експлицитно овластио да врше анализу и оцјењују рад одређених кантоналних и државних тијела, организација и служби:

- оцјењивање рада установа и квалитета услуга у дјелатности здравства, социјалне заштите, образовања, културе и спорта, те осигурање финансијских средстава за унапређење њиховог рада и квалитета услуга у складу са потребама становништва и могућностима јединице локалне самоуправе;
- анализа стања јавног реда и мира, сигурности људи и имовине, те предлагање мјера према надлежним органима за ова питања.

*О чему треба водити рачуна:*

*Дио ових надлежности још увијек није ефективно пренесен на ниво јединица локалне самоуправе јер за њихов пренос треба да се донесу кантонални закони о локалној самоуправи и измијене други одговарајући федерални и кантонални закони који сада те надлежности додјељују другим нивоима.*

Мјесна заједница је обавезни облик мјесне самоуправе, са статусом правног лица и надлежностима које су одређене Законом (покретање и учествовање у јавним расправама око урбанистичких планова, изградње комуналних објеката, питања од интереса за економски развој, брига о социјално угроженим лицима, спорт, култура, млади, и др.).

### Уставни и законски положај локалне самоуправе у Републици Српској

Република Српска има једноставно устројство – то значи да ентитетски органи, у првом реду Министарство управе и локалне самоуправе, директно и без посредника комуницирају са јединицама локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе у Републици Српској се међусобно разликују по величини територије, броју становника, нивоу развијености и урбанизације, итд.

*У Уставу РС локална самоуправа је сврстана у саме темеље на којима почива уставно уређење (чл. 5), уз заштиту људских слобода и права, владавину права, вишепартијски систем, подјелу власти, тржишну привреду, слободне изборе, социјалну правду и заштиту права мањина. Уз то, у дијелу Устава који говори о правима и дужностима Републике, права јединица локалне самоуправе су проглашена оном границом коју републички органи не смију прећи, односно оном границом од које почињу права ентитетског нивоа власти.*

*У Уставу РС се набрајају и послови које општина обавља, међу којима доминирају локални и комунални послови, а задржана је и обавеза општине да „извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини“.*

У складу са Уставом успостављеним темељима локалне самоуправе, Закон о локалној самоуправи Републике Српске<sup>2</sup> дефинише локалну самоуправу у двоструком значењу – прво као колективно право грађана и тек потом као право и способност локалних органа да регулишу и управљају јавним пословима из своје надлежности, а у интересу локалних становника.

*„Локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко својих слободно и демократски изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника локалне заједнице, као и право и способност органа локалне самоуправе да регулишу и управљају, у границама закона, јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва.“*  
(члан 2. Закона о локалној самоуправи Републике Српске).

Закон о локалној самоуправи уређује јединице локалне самоуправе, начин и услове њиховог образовања, послове локалне самоуправе, органе, имовину и финансирање, акте органа јединица локалне самоуправе, јавност рада органа јединице локалне самоуправе, административни надзор над радом јединица локалне самоуправе, сарадњу јединица локалне самоуправе, заштиту права локалне самоуправе, облике учешћа грађана као и права, обавезе и одговорности запослених у административној служби јединице локалне самоуправе.

Закон о локалној самоуправи је усвојио уобичајену подјелу надлежности на:

- самосталне надлежности које обављају као своје оригинерне (изворне) послове и које државни органи контролишу у смислу да ли се јединица локалне самоуправе придржава законских прописа, док оцјењивање сврсисходности и други аспекти ових послова остају у потпуности локални,
- пренесене, повјерене или делегиране послове, а то су послови који припадају вишим нивоима власти који су њихово обављање пренијели на локалне заједнице задржавајући при томе контролу над законитошћу, ажурношћу и квалитетом обављеног посла.

<sup>2</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске”, број 101/04, 42/05, 118/05)

Самосталне надлежности, које сачињавају највећи дио општинских послова, систематизоване су на јасан и прегледан начин у двије групе – у **регулаторно-управљачке** и у **услугне**.

#### **Регулаторне радње и надлежности управљања:**

- усвајање програма развоја општине,
- усвајање развојних, просторних, урбанистичких и спроведбених планова,
- доношење буџета и завршног рачуна буџета,
- уређење и обезбјеђење кориштења грађевинског земљишта и пословног простора,
- организовање комуналне полиције,
- послови инспекцијског надзора, у складу са законом,
- управљање и располагање имовином општине,
- образовање општинских органа, организација и служби, и уређење њихове организације,
- вршење катастарских, геодетских и имовинско-правних послова, у складу са законом,
- наплата, контрола наплате и принудна наплата изворних прихода општине,
- послови правног заступања општине, и
- обезбјеђивање извршавања закона и других прописа.

#### **Надлежности пружања услуга:**

- обављање специфичних функција у области културе, образовања, спорта, здравства и социјалне заштите, цивилне заштите, информација, занатства, туризма, угоститељства и заштите околине,
- уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности: производња и испорука воде, гаса, топлотне енергије, јавни превоз путника, одржавање чистоће, пречишћавање и одводња отпадних вода, одржавање гробаља и пружање погребних услуга, одржавање улица, саобраћајница, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, одвођење атмосферских вода и других падавина и чишћење јавних површина,
- оснивање предузећа, установа и других организација ради пружања услуга из њихове надлежности, уређење њихове организације и управљање, и
- уређивање и обезбјеђивање изградње, одржавања и кориштења јавних објеката и комуналне инфраструктуре за обављање функција општине.

Нема разлике у погледу обима надлежности између општина и градова. Општине имају све надлежности предвиђене законом као и градови који у свом саставу немају општине. Град се може успоставити законом на урбаном подручју које чини кохерентну географску, социјалну, економску, историјску и територијалну цјелину са одговарајућим нивоом развоја, или се оснива и за подручје двију или више општина које су урбано и територијално повезане свакодневним потребама грађана. Град са више општина у свом саставу (такав је Град Источно Сарајево) има цјелокупне регулаторне надлежности на плану планирања, коришћења земљишта, заштите околине и урбанистичких планова, обавља надлежности које имају општине у области водоснабдијевања, канализације, јавног транспорта, управљања отпадом, средњег образовања, здравствене заштите и туризма и трговине, противпожарне заштите и цивилне заштите, прикупља и наплаћује сопствене приходе и управља градском имовином, организује инспекцијски надзор који се законом додјељује општини, спроводи законе и прописе града, осигурава механизме координације између општина.

Што се тиче мјесних заједница као облика остваривања мјесне самоуправе, питање оснивања МЗ препуштено је процјени интереса ЈЛС, односно одлуци скупштине општине/града, којом се дефинишу назив, подручје и послови МЗ. За разлику од Федерације БиХ, мјесна заједница нема статус правног лица.

## Стратешки оквир за развој локалне самоуправе

Стратешки оквир за развој локалне самоуправе у Републици Српској дефинисан је првенствено кроз Стратегију развоја локалне самоуправе у Републици Српској до 2015. године (усвојену од стране Народне скупштине Републике Српске), а онда и кроз Стратешки план развоја Савеза општина и градова Републике Српске до 2015. године (усвојен 2012. године од стране органа Савеза).

Први стратешки циљ Стратегије развоја локалне самоуправе у РС усмјерен је на *ефективно остваривање пуног обима изворних надлежности, са одговарајућим властитим изворима финансирања, ресурсима и имовином*. За његово остваривање предвиђена су три програма: *програма територијалне реорганизације, те програми функционалне и фискалне децентрализације*.

Други стратешки циљ Стратегије развоја локалне самоуправе у РС усмјерен је на *одговорно и проактивно управљање јавним пословима и локалним развојем, а трећи на стално унапређивање квалитета и доступности јавних услуга за све грађане*.

У Стратешком плану развоја Савеза општина и градова РС стратешки циљ фискалне и функционалне децентрализације разрађен је у виду сљедећих оперативних циљева:

- Значајно повећање изворних прихода јединица локалне самоуправе, до 2014. године;
- Успјешно изведен пренос имовине и санација/реструктурирање јавних предузећа;
- Увођење модела вишетипске локалне самоуправе, до 2013. године;
- Пренос имовинско-правних послова са катастром на ЈЛС, уз пренос одговарајућих ресурса, до 2014. године;

- Растерећење јединица локалне самоуправе у погледу финансирања социјалне заштите, до 2013. године;
- Успостављање механизма међуопштинске сарадње и регионалног развоја, до 2013. године.

У Федерацији БиХ стратешки оквир за развој локалне самоуправе дефинисан је Стратешким планом развоја Савеза опћина и градова ФБиХ до 2015. године, усвојеним од стране органа овог савеза. Приоритетни циљеви на плану фискалне и функционалне децентрализације су:

- Успостављен механизам за артикулисање и заговарање интереса ЈЛС према вишим нивоима власти;
- Осигурана функционална сарадња између локалних, кантоналних и федералних власти;
- Успјешно извршен пренос надлежности и ресурса на ЈЛС, у складу са Законом о принципима локалне самоуправе;
- Изворни приходи ЈЛС значајно повећани.

Међу стратешким документима којима се покрећу кључна питања развоја локалне самоуправе издвајају се ентитетске стратегије за обуку запослених у ЈЛС. У њима су:

- дефинисане приоритетне циљне групе и приоритетни програми обуке, и за административне/државне службенике и за изабране званичнике,
- дефинисани кључни институционални носиоци система обуке,
  - Комисија за обуку у РС и Координационо тијело за обуку у ФБиХ, одговорни за регулисање и вођење политике обуке,
  - Канцеларије за обуку административних/државних службеника (при Министарству управе и локалне самоуправе у РС и при Агенцији за државну службу у ФБиХ) и канцеларије за обуку изабраних званичника при ентитетским савезима општина и градова одговорне за оперативно управљање обукама које се организују на ентитетском нивоу за ЈЛС,
- дате кључне смјернице за рјешавање питања финансирања система обуке и осигурања квалитета обуке.

## Сарадња са другим нивоима власти

Дјелотворност и ефикасност локалних власти у знатној мјери зависи од квалитета односа и сарадње са ентитетским властима, а у ФБиХ и са кантоналним/жупанијским властима. У току 2012. године треба да се доврши институционализација односа локалних и ентитетских власти у виду одговарајућих кодекса сарадње.

Позиција локалних власти у односу са ентитетским (и кантоналним) властима у знатној мјери зависи од снаге ентитетских савеза општина и градова. Ови савези су самосталне, нестраначке, непрофитне друштвене организације од јавног интереса, у које се добровољно удружују општине и градови ради међусобне сарадње, размјене искустава и заједничког дјеловања, а у циљу остваривања заједничких интереса.

Дјелотворно заступање интереса општина и градова као чланица савеза представља јединствену и првенствену улогу и једног и другог савеза.

И у Републици Српској (у августу 2012. године) и у Федерацији БиХ (у октобру 2011. године) закључени су споразуми о сарадњи ентитетских влада са савезима општина и градова, са сљедећим циљевима:

- Реализација заједничке координације и ефикасног институционалног дијалога у спровођењу активности за унапређење система локалне самоуправе;
- Реализација процеса децентрализације у складу са Законом (о принципима локалне самоуправе у ФБиХ, о локалној самоуправи у РС);
- Потпуна реализација принципа супсидијарности путем осигуравања права грађана за директно учешће у јавним пословима на локалном нивоу;
- Осигурање одговорног и јединственог вршења јавних послова свих нивоа власти у локалној заједници.

Даљи напредак у реализацији ових циљева треба да омогуће ентитетски кодекси о односима између нивоа власти, који се налазе у финалној фази израде и процедуре усвајања.

Кључни изазови за локална вођства у наредном периоду у погледу правног и стратешког оквира локалне самоуправе, уз напредак у примјени законских и стратешких докумената, састоје се у заговарању даљње функционалне и, нарочито, фискалне децентрализације, како је предвиђено стратешким плановима развоја ентитетских савеза општина и градова. Овај изазов неће бити могуће остварити без интензивирања међуопштинске сарадње и заједничког наступа у оквиру ентитетских савеза општина и градова, те без интензивирања сарадње са вишим нивоима власти.

**Корисне интернетске адресе и контакти:**

<b>ФЕДЕРАЦИЈА БИХ</b>	<b>РЕПУБЛИКА СРПСКА</b>
<p><b>Влада Федерације БиХ</b>                      Web: <a href="http://www.fbihvlada.gov.ba/">http://www.fbihvlada.gov.ba/</a>                      E-mail: <a href="mailto:info@fbihvlada.gov.ba">info@fbihvlada.gov.ba</a></p>	<p><b>Влада Републике Српске</b>                      Web: <a href="http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Pages/Default.aspx">http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Pages/Default.aspx</a>                      E-mail: <a href="mailto:kabinet@vladars.net">kabinet@vladars.net</a></p>
<p><b>Федерално министарство правде</b>                      Web: <a href="http://www.fmp.gov.ba">www.fmp.gov.ba</a>                      E-mail: <a href="mailto:ivana.boban@fmp.gov.ba">ivana.boban@fmp.gov.ba</a></p>	<p><b>Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске</b>                      Web: <a href="http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Pages/Default.aspx">http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Pages/Default.aspx</a>                      E-mail: <a href="mailto:muls@muls.vladars.net">muls@muls.vladars.net</a></p>
<p><b>Парламент Федерације БиХ Представнички дом</b>                      Web: <a href="http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/">http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/</a></p> <p><b>Дом народа</b>                      Web: <a href="http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/index.html">http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/index.html</a>                      E-mail:  <a href="mailto:parlamentfbih@parlamentfbih.gov.ba">parlamentfbih@parlamentfbih.gov.ba</a></p>	<p><b>Народна скупштина Републике Српске</b>                      Web: <a href="http://www.narodnaskupstinars.net/cyrl/">http://www.narodnaskupstinars.net/cyrl/</a></p>
<p><b>Савез опћина и градова Федерације БиХ</b>                      Web: <a href="http://www.sogfbih.ba">www.sogfbih.ba</a>                      E-mail: <a href="mailto:savez@sogfbih.ba">savez@sogfbih.ba</a></p>	<p><b>Савез општина и градова Републике Српске</b>                      Web: <a href="http://www.alvrs.com/v1/">http://www.alvrs.com/v1/</a>                      E-mail: <a href="mailto:info@alvrs.com">info@alvrs.com</a></p>



## 2. СТРУКТУРА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

Питање о структури локалне власти је питање о њеним главним дијеловима и њиховим међусобним односима, а регулисано је основним ентитетским законима о локалној самоуправи (Законом о принципима локалне самоуправе у ФБиХ и Законом о локалној самоуправи у РС).

### **Локалну власт чине нормативна власт, извршна власт и управа.**

- Нормативну власт представља скупштина општине / опћинско вијеће, чија је основна функција политичко-регулативна: доношење и контрола спровођења локалних аката и политика.
- Извршну власт представља начелник општине, односно градоначелник. Његова функција је извршна: предлаже и проводи локалне акте и политике.
- Управне институције су специјализоване за обављање ужег круга послова и пружање одређених услуга из надлежности локалне самоуправе.

### **Односи између скупштине/вијећа и начелника општине**

Нормативно посматрано, сваки орган има стриктно одређене надлежности и не смије се мијешати у туђи посао.

- Скупштина/вијеће има политичко-регулаторну задаћу, а начелник општине искључиво извршну задаћу;
- Начелник општине предлаже и спроводи акте и локалне политике, а скупштина/вијеће их доноси и контролише њихово спровођење.

Оба органа имају исти извор легитимитета – бирају се непосредно, што појачава њихову моћ.

- У РС начелник општине и скупштина су у великој мјери међусобно независни. Оба органа се бирају непосредно и не могу смијенити један другог, нити то може учинити Влада. Скупштина и начелник општине су изједначени и у праву да могу тражити од министарства да контролише законитост аката које доноси онај други орган (чл. 85). Скупштина има право да покрене иницијативу његовог опозива, ако се за то изјасни трећина одборника. Но, иницијатива мора бити верификована од стране грађана, и то натполовичном већином у бирачки списак уписаних бирача.
- У ФБиХ вијеће има право да покрене процедуру опозива начелника општине, а исход процедуре коју вијеће покрене не мора завршити смјеном начелника општине. Ако вијеће покрене процедуру опозива довољно је да за њу гласа већина изашлих бирача.

*Међусобни односи скупштине/вијећа и начелника треба да се заснивају на принципима међусобног уважавања и сарадње, уз појединачну одговорност за остваривање властитих надлежности и заједничку одговорност за функционисање јединица локалне самоуправе.*

### Посљедице сукоба скупштине/вијећа и начелника општине

Односи између најважнијих сегмената локалне власти – скупштина/вијећа и начелника општине – никада се не могу регулисати у тој мјери да се избјегну међусобни неспоразуми, па и сукоби.

Гранични случај таквих неспоразума и сукоба је покретање поступка опозива начелника општине од стране одборника/вијећника. У претходним годинама овај институт се користио знатно чешће него што се очекивало, увијек са већим или мањим застојима у функционисању локалне власти.

У истраживању<sup>3</sup> које су Центри цивилних иницијатива спровели 2009. године у десет јединица локалне самоуправе у оба ентитета БиХ у којима је покренут поступак опозива начелника општине, дошло се до сљедећих резултата:

- Процес опозива начелника општине је процес који је доминантно повезан са политичким разлозима и односима партија у локалној скупштини/вијећу:

- *Показало се да је било значајнијег утицаја политичара из партијских централа и виших нивоа власти;*
- *Показало се да реални разлози – лоше управљање, недовољна ефикасност, и сл. – нису били такви да би била потребна тако радикална мјера као што је покретање поступка опозива (62% анкетираних представника локалних НВО-а сматра да нема промјена у раду општине након спроведеног поступка).*

- Процес покретања опозива је недовољно транспарентан – у јавности нема јасних индикатора разлога за покретање опозива:

- *Најчешће се остаје на нивоу паушалних и генералних оцјена од стране одборника/вијећника да начелник општине злоупотребљава своју функцију, без навођења конкретних случајева којима би се то поткријепило;*
- *Гласање о покретању поступка је партијски хомогено – за покретање поступка опозива не гласају одборници/вијећници из партије којој припада и начелник општине.*

<sup>3</sup> Центри цивилних иницијатива (2009), *Однос начелника и скупштина у БиХ*, доступно на: <http://www.cci.ba/pubs/1/19/2.html>. У оквиру истраживања, анкетирани су начелници општине, одборници/вијећници, представници локалних невладиних организација и новинари.

- Функционалност и оперативност ЈЛС значајно се смањује у случају активирања поступка опозива:

- *Кључни људи из општинских администрација разврставају се по политичкој припадности и отворено сврставају у свом раду за или против начелника;*
- *Стране у сукобу сву енергију и ресурсе троше на успоравање и ометање противника да у току поступка референдума направи било какав резултат и поправи шансе у евентуалном референдуму;*
- *Умјесто доношења и реализације буџета и других кључних инструмената трају јалове расправе и међусобна оптуживања од којих немају користи ни грађани ни пословна заједница (има случајева када је блокада нормалног рада трајала дуже од године дана);*
- *На крају, нико не одговара за велики утрошак јавних средстава и индиректне штете које настају у процесу опозива начелника општине, а крајњу цијену плаћају грађани и предузећа.*

### Права и дужности одборника/вијећника

- Заједничко полагање свечане заклетве и појединачно потписивање свечане изјаве;
- Присуствовање на сједницама СО/ОВ, радних тијела СО/ОВ – чији је члан, и учествовање у њиховом раду и одлучивању;
- Присуствовање сједницама радних тијела СО/ОВ – чији члан није, без права одлучивања;
- Подношење нацрта и приједлога прописа и аката из надлежности СО/ОВ;
- Давање иницијатива за образовање повремених радних тијела СО/ОВ;
- У поступку припремања и доношења програма рада СО/ОВ, предлагање питања за која сматра да их треба уврстити у програм СО/ОВ;
- Покретање расправе о спровођењу утврђене политике СО/ОВ и давање иницијативе за разматрање и рјешавање одређених питања из надлежности СО/ОВ, те за унапређење рада СО/ОВ и њених радних тијела;
- Постављање одборничких/вијећничких питања која се односе на рад начелника општине и административне службе општине у извршавању закона, других прописа и општих аката СО/ОВ, као и на рад институција које имају јавна овлаштења;
- Предлагање расправе о питањима која се односе на рад СО/ОВ, њених радних тијела, начелника општине и административне службе општине, као и на рад институција које имају јавна овлаштења;
- Учествовање у обавјештавању грађана и њихових организација и заједница о питањима о којима се одлучује у СО/ОВ, путем зборовца грађана, односно других скупова на које је позван или на које га упути СО/ОВ (сати с грађанима);
- Редовно и благовремено захтијевање, од органа општине, достављања информација о свим питањима од значаја за вршење функције одборника/вијећника;

- Предлагање амандмана на приједлог аката које доноси СО/ОВ;
- Извршавање и других задатака које му, у оквиру свог дјелокурга, повјери СО/ОВ или радно тијело чији је члан;
- Одборник/вијећник има право на накнаду по основу вршења одборничке/вијећничке дужности што се утврђује посебном одлуком.

### *Подришка одборничким/вијећничким активностима*

- Стручна служба СО/ОВ је дужна да одборницима/вијећницима обезбиједи услове за вршење функције одборника/вијећника и, на њихово тражење, пружи стручну помоћ у изради приједлога које они подносе СО/ОВ и радним тијелима СО/ОВ, да им помогне у вршењу других послова које им је повјерила СО/ОВ и радна тијела СО/ОВ; обезбиједи информације; даје стручна објашњења о појединим проблемима на које наилазе у току рада СО/ОВ; стара се о обезбјеђењу техничких услова за њихов рад и обавља административне и друге послове за њихове потребе.
- Одборник/вијећник има право да тражи обавјештење и објашњење од предсједника СО/ОВ, предсједника радних тијела СО/ОВ, начелника општине, секретара СО/ОВ и одговорних радника административне службе општине о питањима која се односе на послове из њихове надлежности, а која су потребна за остваривање функције одборника/вијећника.
- Одговорна лица запослена у административној служби дужна су да одборницима/вијећницима, на њихов захтјев, обезбиједи потребне податке и информације о свим питањима која су од значаја за обављање дужности одборника/вијећника, те пруже одговарајућу стручну помоћ у вршењу њихове функције.

### **Акти које доносе скупштина општине / опћинско вијеће и начелник општине**

Скупштина/вијеће у извршавању послова из своје надлежности доноси следеће акте<sup>4</sup>: статут, пословник, одлуке, рјешења, закључке, препоруке, програме, резолуције, наредбе, планове и смјернице.

*Статут* је највиши општи правни акт јединице локалне самоуправе који скупштина/вијеће доноси у складу са законом. Статутом се уређују послови јединице локалне самоуправе, организација и рад органа, акти, финансирање, учешће грађана у локалној самоуправи, сарадња са другим јединицама локалне самоуправе, поступак за доношење и промјену статута и друга питања уређена законом. Измјене статута врше се статутарном одлуком или доношењем новог статута.

*Пословником* се уређује унутрашња организација скупштине/вијећа општине/града, начин остваривања права и дужности одборника/вијећника и друга питања од значаја за рад и остваривање задатака скупштине/вијећа.

*Одлуком* се одлучује о правима и обавезама грађана, оснивају јавна предузећа и установе, те одлучује о другим питањима, у складу са законом и статутом општине.

<sup>4</sup> Доношење ових аката регулисано је Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ и Законом о локалној самоуправи у Републици Српској.

*Рјешењем* се рјешава о појединачном и конкретном случају, о правима и обавезама или правним интересима грађана, или правних лица.

*Закључком* скупштина/вијеће заузима ставове и изражава мишљење о: питањима о којима је расправљала, унутрашњим односима у скупштини/вијећу, ако они нису уређени пословником, или другим актом скупштине, методама рада и односима у скупштини и о другим питањима из надлежности скупштине о којима се не одлучује другим актом.

*Препоруком* се изражава мишљење скупштине о питањима од значаја за рад општинске административне службе, јавних предузећа и установа из надлежности јединице локалне самоуправе, и предлажу мјере које исти треба да предузму ради рјешавања питања на која се указује, у складу са њиховим правима и дужностима.

*Резолуцијом* се указује на стање, проблеме и потребе у одређеној области друштвеног живота, утврђује политика коју треба спроводити у тој области и дају смјернице за спровођење те политике, односно предвиђају мјере за њено спровођење.

*Наредбом* се на основу закона и других прописа, а ради извршавања њихових појединих одредби, наређује или забрањује одређено поступање у ситуацији која има шире, односно опште значење.

*Планови и програми* доносе се ради остваривања циљева и интереса развоја јединице локалне самоуправе.

*Смјерницама* се усмјерава рад начелника општине / градоначелника и административне службе општине, јавних предузећа и установа у погледу спровођења утврђене политике и општих аката скупштине, дају упуте за извршавање послова јединице локалне самоуправе из њиховог дјелокруга или се на други начин усмјерава њихов рад.

У вршењу својих послова начелник општине / градоначелник доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења и закључке. Поступак за доношење аката из надлежности начелника општине може бити уређен статутом или посебном одлуком начелника општине, у складу са законом.

## Поступак доношења аката

Приједлог за доношење акта из надлежности скупштине/вијећа ЈЛС могу поднијети начелник општине, односно градоначелник, сваки одборник, радна тијела скупштине/вијећа и 10% бирача или 1.000 бирача са подручја јединице локалне самоуправе.

Грађани и удружења грађана такође могу покренути иницијативу за доношење аката из надлежности скупштине/вијећа јединице локалне самоуправе, у складу са поступком предвиђеним законом којим је уређена грађанска иницијатива.

Приједлог општег акта подноси се у форми одређеној за доношење таквог акта и мора бити образложен. Образложење приједлога општег акта обухвата нарочито: правни основ за доношење акта, разлоге који су утицали на подношење приједлога, објашњење важних одредби, оцјену финансијских средстава потребних за усвајање приједлога, и да ли су и како та средства обезбијеђена, и друге значајне околности у вези са питањима која се актом уређују.

Радно тијело скупштине/вијећа разматра приједлог општег акта прије разматрања на сједници скупштине/вијећа и скупштине/вијећу подноси извјештај, са евентуалним примједбама за измјену или допуну приједлога општег акта.

- *Ако предлагач општег акта не прихвати приједлоге и примједбе радног тијела скупштине/вијећа, мишљење о неприхватању приједлога доставља скупштини/вијећу најкасније до почетка сједнице скупштине/вијећа.*
- *Примједбе и приједлози радног тијела скупштине/вијећа у том случају сматрају се амандманима и о њима се води расправа у скупштини/вијећу.*
- *Радно тијело из реда својих чланова одређује извјестиоца за сједницу скупштине/вијећа, који може образложити мишљење и приједлог радног тијела.*

На почетку претреса у скупштини/вијећу, предлагач општег акта, односно представник предлагача, може да изложи допунско образложење приједлога.

- *Предлагач има право да учествује у претресу све до закључења претреса о приједлогу општег акта, да даје образложење и износи мишљење и ставове предлагача.*
- *Предлагач може приједлог повући све док се не приступи изјашњавању о приједлогу акта.*

Након завршене расправе о приједлогу општег акта, скупштина/вијеће може приједлог општег акта усвојити, одбити или вратити предлагачу на допуну, односно измјену.

*О нацрту акта може се спровести јавна расправа, када је то законом, статутом или другим општим актом прописано. Скупштина/вијеће закључком одређује стављање нацрта акта на јавну расправу као и орган који ће је спровести. Орган који је задужен за спровођење јавне расправе подноси извјештај о спроведеној јавној расправи скупштини општине / опћинском вијећу. Извјештај садржи резултате јавне расправе и садржај приједлога, примједби и мишљења датих током расправе док предлагач акта образлаже прихватање или неприхватање приједлога прикупљених током расправе. Такође, повратна информација о приједлозима прикупљеним током расправе доставља се свим подносиоцима приједлога.*

Активности планиране у оквиру календарске године укључују се у документ „Програм рада СО/ОВ” којег усваја СО/ОВ најчешће на крају претходне календарске године. Препоручује се партиципативна израда овог документа уз консултације са свим релевантним актерима у друштву (јавна предузећа и институције, НВО сектор, итд.) те усклађивање програма рада СО/ОВ с програмом рада начелника и постојећим стратегијама на локалном нивоу. Скупштина/вијеће полугодишње разматра информацију о имплементацији програма рада СО/ОВ.

Одлуке и други општи акти органа јединица локалне самоуправе објављују се у службеном гласнику јединице локалне самоуправе. Појединачни акти органа јединица локалне самоуправе објављују се у службеном гласнику у складу са статутом. Поред службеног гласника, акти од већег интереса за грађане постављају се на огласну таблу у општини, објављују се на општинској интернет страници, копије се достављају релевантним актерима у друштву, публикују се путем локалних медија и слично.

## Начин рада скупштине општине / опћинског вијећа

Начин рада скупштине/вијећа регулише се пословником о раду СО/ОВ. У правилу, скупштина/вијеће ради путем сједница или путем радних тијела.

### Припрема сједница СО/ОВ

#### Колегиј СО/ОВ

У циљу унапређења ефикасности и усклађивања рада у СО/ОВ, општине најчешће успостављају колегиј СО/ОВ.

#### Успостављање и рад колегија

- Најчешће колегиј СО/ОВ чине: предсједник СО/ОВ, потпредсједник СО/ОВ, секретар СО/ОВ, предсједници клубова одборника/вијећника и представници одборника/вијећника странака које немају клуб одборника/вијећника.
- Политичке странке које немају клуб одборника/вијећника, а имају више од једног одборника/вијећника, писано ће се изјашњавати који одборник/вијећник ће, као њихов представник, учествовати у раду колегија.

- Колегиј ради у сједницама, а одржавају се прије сваке сједнице СО/ОВ, и по потреби.
- Дневни ред за сједнице колегија утврђује предсједник СО/ОВ.
- Сваки члан колегија може поднијети приједлог предсједнику СО/ОВ да се одређена питања уврсте у дневни ред прије заказивања сједнице колегија.
- Сједницу колегија сазива и води предсједник СО/ОВ, а у случају његове спријечености потпредсједник СО/ОВ.
- Сједницама колегија, на захтјев предсједника СО/ОВ или колегија, могу присуствовати начелник општине, начелници одјељења у административној служби и овлаштени представници јавних предузећа и установа чији је оснивач општина, без права одлучивања.
- На сједницама колегија води се записник.
- Секретар СО/ОВ најчешће доставља записнике са сједница колегија свим одборницима/вијећницима на наредној сједници СО/ОВ.

**Надлежности колегија су да:**

- утврђује приједлог пословника СО/ОВ;
- разматра приједлоге и одлучује о ангажовању одборника/вијећника на пословима и активностима које захтијевају учешће представника СО/ОВ;
- планира одржавање сједница радних тијела и клубова одборника/вијећника у функцији сједница СО/ОВ;
- усклађује активности СО/ОВ, начелника општине и других представника органа извршне власти, одговорних за извршавање закључака, одлука СО/ОВ и за реализацију програма рада СО/ОВ;
- разматра информације о извршавању закључака, одлука и програма рада СО/ОВ;
- утврђује оквирни план одржавања сједница за сваку календарску годину;
- предлаже термин одржавања скупштинских засједања;
- предлаже предсједнику СО/ОВ питања која је потребно уврстити у дневни ред.

**Радна тијела СО/ОВ**

**Врсте радних тијела**

- За разматрање питања из надлежности СО/ОВ, предлагање и разматрање аката, као и за проучавање и разматрање других питања, образују се стална и повремена радна тијела СО/ОВ.
- Стална радна тијела СО/ОВ образују се по одредбама статута и пословника о раду СО/ОВ.
- Повремена радна тијела образују се посебном одлуком којом се одређује дјелокруг рада, овлаштења и састав радног тијела, и рок у којем радно тијело треба да обави послове због којих се образује.



**Састав радних тијела СО/ОВ**

- Радна тијела скупштине/вијећа имају предсједника, у правилу, и замјеника предсједника и одређен број чланова.
- Предсједник радног тијела организује рад радног тијела, предлаже дневни ред и председава његовим сједницама.

**Избор чланова радних тијела:**

- Врши се на основу приједлога комисије за избор и именовања, а којим се обезбеђује адекватна заступљеност одборника/вијећника према изборним резултатима, водећи рачуна о стручним и професионалним квалитетима кандидата, а и о адекватној националној структури.
- У неким општинама СО/ОВ је усвојила одлуку којом дефинише критеријум за одабир вањских чланова радних тијела те прописала обавезу расписивања јавног позива за ове чланове. Углавном, позиви за вањске чланове радних тијела остају отворени најмање 7 дана, а објављују се на интернетској страници општине, огласној табли општине, путем локалне радио станице и слично.

**Активности радних тијела**

- Радна тијела доносе свој програм рада, за сваку календарску годину, на основу програма рада СО/ОВ, и о свом раду подносе извјештај СО/ОВ.
- Радна тијела раде у сједницама које су јавне, ако другачије није предвиђено законом или релевантним актом ОВ/СО.
- За сједнице се одборницима/вијећницима раније доставља приједлог дневног реда, записник с претходне сједнице и материјали припремљени по тачкама дневног реда.

*Добра и правовремена припрема сједнице тражи и од начелника и одборника/вијећника да пажљиво проуче предложени дневни ред и достављене материјале, те да се консултују са грађанима и тијелима које представљају, када је то потребно.*

- Прије достављања материјала за сједнице СО/ОВ, комисија за прописе у сарадњи са секретаром СО/ОВ разматра материјале и утврђује њихову усклађеност с позитивним законским прописима. Поред овог радног тијела, и остала радна тијела СО/ОВ се изјашњавају о материјалима из њиховог домена. Такође је од изузетне важности достављање материјала за сједнице СО/ОВ у складу са роком дефинисаним пословником о раду СО/ОВ.
- Сједнице води предсједник скупштине / председавајући вијећа.

Улога предсједника  
скупштине општине /  
опћинског вијећа

- Отварање и закључивање сједнице, укључујући изражавање добродошлице одборницима/вијећницима и другим присутним;
- Најављивање сваке тачке дневног реда, и позивање начелника општине или других задужених званичника или службеника да их образложе, ако је потребно;
- Осигуравање да се расправа одвија у складу са тачком дневног реда;
- Давање ријечи одборницима/вијећницима и другим заинтересованим када изразе жељу да говоре;
- Сумирање расправе на крају сваке тачке дневног реда и формулисање закључака;
- Назначавање да ли је потребно одлучивање и вођење поступка одлучивања;
- Предузимање мјера да се обезбиједи нормалан ток сједнице и поштовање пословника.

- Рад сједнице се снима, а у записнику са сједнице се наводе донесени закључци по тачкама дневног реда.
- За пружање стручне и логистичке подршке у припреми и вођењу сједнице задужен је секретар скупштине/вијећа, чија је одговорност и уређивање и објављивање донесених аката у службеном гласилу јединице локалне самоуправе.

Улога секретара  
скупштине/ вијећа

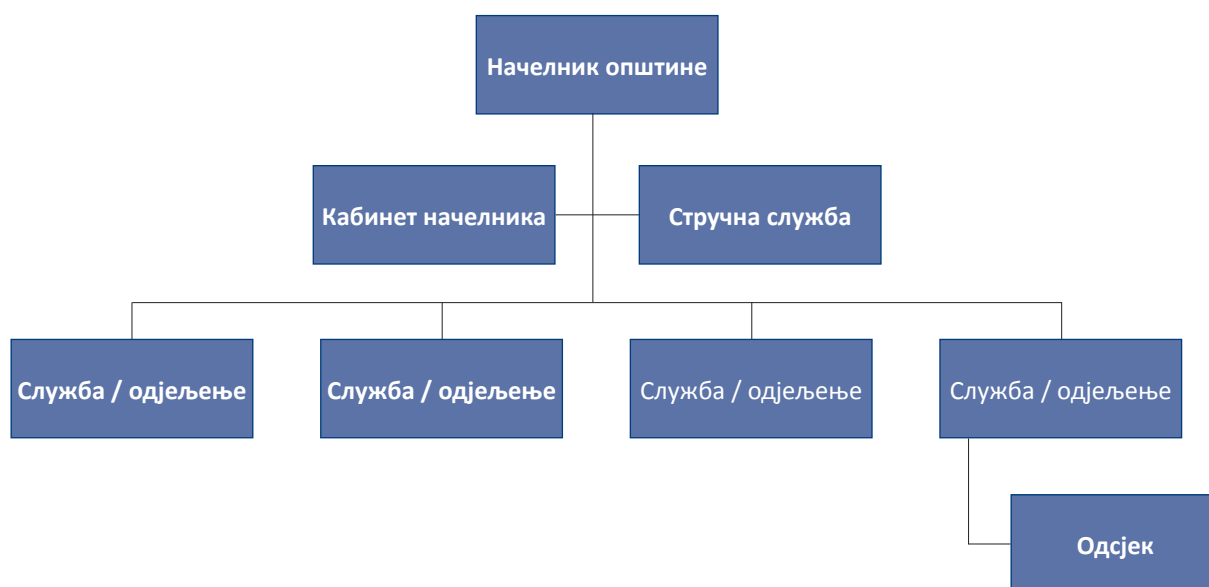
- Секретар скупштине/вијећа пружа стручну помоћ предлагачима аката (и одборницима/вијећницима када предлажу акте или дају амандмане) како би ти приједлози били у складу са нормативним стандардима које поставља пословник и релевантни закони.
- Секретар скупштине/вијећа помаже предсједнику/преседавајућем у тумачењу спорних ситуација, нарочито када је статут или пословник недоречен.

## Организовање административне службе / општинске управе

- Утврђивање унутрашње организације је у надлежности начелника општине.
- Унутрашња организација утврђује се правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, који се у правилу ажурира годишње.
- Унутрашња организација треба да буде урађена у складу са принципима ефикасности, ефикасности и економичности, тако да се:

- *изврши обједињавање истих, сличних или повезаних послова у одговарајуће организационе јединице;*
- *осигура законитост и правовременост одлучивања о правима, обавезама и интересима физичких и правних лица;*
- *осигура стручност, професионалност и одговорност у обављању послова;*
- *осигура ефикасно руковођење и стални надзор над обављањем послова.*

- Послови административне службе / општинске управе смјештају се у одговарајуће организационе јединице – службе у ФБиХ и одјељења у РС – у оквиру којих се организују ниже организационе јединице (уколико за тим има потребе) и радна мјеста. Уз општинске управне службе, односно одјељења, у већим ЈЛС обично се организује и стручна служба скупштине/вијећа (често постављена као стручна служба скупштине/вијећа и начелника општине), кабинет начелника општине, те служба за заједничке послове (понекад се организује јединствено са стручном службом скупштине/вијећа и начелника општине).



Слика - Примјер унутрашње организације општине

Пуну одговорност за рад административне службе / општинске управе има начелник општине, који је главни носилац одговорности и за њен рад и односе према скупштини/вијећу, другим локалним органима и организацијама, грађанима и другим локалним актерима, те вишим органима власти, и др. Евентуалне сукобе надлежности између административне службе / општинске управе и организација које врше послове за општину рјешава начелник општине. У Федерацији БиХ, уз начелника општине, дио одговорности за рад служби сноси и секретар органа државне службе.

## Људски ресурси као кључна полука функционисања локалне управе

Управљање људским ресурсима је, кроз Стратегију реформе јавне управе БиХ, препознато као највећи изазов у реформским процесима. Питање прелаза са класичног кадровског/персоналног начина управљања запосленима, ка стратешком, дугорочном, интегрисаном управљању људским ресурсима је актуелно на свим нивоима власти, па тако и на нивоу локалних управа.

Управљање људским ресурсима у подручју локалне управе регулисано је сљедећим прописима:

У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ:	У ФЕДЕРАЦИЈИ БИХ:
<p><i>Законом о локалној самоуправи („Сл. гласник РС” бр. 101/04, 42/05, 118/05) прописана је надлежност начелника општине да правилником уређује унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста у општинској административној служби.</i></p>	<p><i>Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ („Сл. новине ФБиХ” бр. 49/06) прописана је надлежност начелника општине да Правилником уређује унутарњу организацију општине.</i></p>
<p><i>Смјерницама о побољшању економичности рада административне службе („Сл. гласник РС” бр. 89/05) Влада РС је прописала основне принципе за ефикасну успоставу унутрашње организације.</i></p>	<p><i>Законом о организацији органа управе у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, бр. 35/05) предвиђено је да општинско вијеће доноси смјернице за вођење кадровске политике и одлуку о оснивању општинских служби за управу и других служби.</i></p>
<p>Остали најважнији прописи за локални ниво:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Закон о раду – пречишћен текст („Сл. гласник РС”, бр. 55/07),</li> <li>– Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 96/05),</li> <li>– Закон о министарским, владиним и другим именованима Републике Српске („Сл. гласник РС”, бр. 41/03),</li> <li>– Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Сл. гласник РС”, бр. 73/08)</li> <li>– Општи колективни уговор („Сл. гласник РС”, бр. 27/06 и 31/06),</li> <li>– Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Сл. гласник РС”, бр. 114/07),</li> <li>– Стандарди обуке и стручног усавршавања службеника у јединици локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 56/05),</li> <li>– Програм полагања стручног испита за рад у административној служби јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 56/05),</li> <li>– Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности службеника јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр.37/05),</li> <li>– Правила о оцјени рада службеника јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 37/05),</li> <li>– Кодекс понашања службеника јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 37/05).</li> </ul>	<p>Остали најважнији прописи за локални ниво:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Закон о државној служби у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, бр. 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 8/06), који дефинише радно-правни статус државних службеника у свим нивоима државне службе органа управе Федерације, кантона, градова и општина<sup>5</sup></li> <li>– Закон о намјештеницима у органима државне службе у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, бр. 49/05),</li> <li>– Закон о министарским, владиним и другим именованима („Сл. новине ФБиХ” бр. 12/03; 34/03),</li> <li>– Закон о раду („Сл. новине ФБиХ”, бр. 43/99; 32/00; 29/03),</li> <li>– Опћи колективни уговор за дјелатнике тијела управе и судбене власти у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, бр. 23/00; 50/00),</li> <li>– Одлука о платним разредима – Законом о плаћама и накнадама у органима власти у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, бр. 45/10) наложено је општинама и градовима ФБиХ да одлукама општинских/градских вијећа утврде платне разреде и коефицијенте за плате, поштујући начела из чл.3 Закона о плаћама и накнадама у органима власти у ФБиХ,</li> <li>– Уредба о накнадама и другим материјалним правима који немају карактер плаће („Сл. новине ФБиХ”, бр. 34/04; 56/04; 68/05; 33/06; 75/07),</li> <li>– Правилник о оцјени рада државних службеника у органима државне службе у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, бр. 34/07; 14/09),</li> <li>– Смјернице за успоставу и јачање интерне контроле код прорачунских корисника („Сл. новине ФБиХ”, бр. 19/05).</li> </ul>

<sup>5</sup> Код примјене овог закона важно је имати на уму да је Уставни суд ФБиХ пресудом бр У-27/09 („Сл. новине ФБиХ”, бр. 34/10) утврдио да је одредба чл. 1, ст. 1 у дијелу „кантона, града и општине” неуставна (није у складу са Уставом

У сљедећој табели наведене су минималне функције управљања људским ресурсима у ЈЛС:

ФУНКЦИЈА:	КРАТКИ ОПИС:
Планирање људских потенцијала	Функцијом планирања људских потенцијала одлучује се о броју и типу запослених који су потребни како би се испунили зацртани организациони циљеви.
Планирање, организовање и систематизација радних мјеста	Обухвата планирање (броја и типа запослених којих су потребни за остваривање зацртаних циљева) и анализу послова којом се врши спецификација природе посла, као и спецификација захтјева за запослене у смислу вјештина и искуства који су потребни за одређено радно мјесто. Крајњи производ процеса анализе посла је опис послова радног мјеста, који је саставни дио правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста. Овај правилник је полазна основа за остале области управљања људским ресурсима, од заснивања радног односа, преко оцјењивања рада, остваривања могућности напредовања у служби, итд.
Селекција и запошљавање	Успјешним обављањем ове функције настоји се да се, уз минималне трошкове, добије одређени број и квалитет запослених који су потребни да задовоље потребе за људским ресурсима општинске администрације.
Обука и развој	Функција обуке и развоја обезбјеђује запосленима вјештине, знања и ставове за ефикасно обављање посла. Обухвата анализу потреба за обуком, планирање, организовање и извођење обуке, те оцјену успјешности обуке.
Управљање учинком	Ова функција, путем разрађених и дефинисаних процедура, прати дјелотворност запослених како би се осигурало да је на прихватљивом нивоу. Управљање учинком је можда и најшире дефинисана функција управљања људским ресурсима, али најчешће се посматра кроз сљедеће кораке: договор између руководиоца и запосленог о радним циљевима запосленог и начину испуњења тих циљева, пружање подршке и праћење рада запосленог, оцјена рада запосленог, ефикасан систем напредовања, заснован на заслугама, праведан систем награђивања запослених у смислу њихове вриједности и доприноса остваривању циљева рада организације.

ФБиХ). У тој ситуацији неколико кантона доноси Уредбу о преузимању Закона о државној служби у ФБиХ, а друге покрећу поступак доношења властитих закона. Актуелно питање у вези са овим је да је СОГФБИХ упутио иницијативу да се у парламентарној процедури усвоји Закон о упосленицима у јединицама локалне самоуправе, чиме би се отклонила различитост у ставовима и примјени и Закона и пресуде Уставног суда.

Поступак селекције и запошљавања разликује се у Републици Српској и у Федерацији БиХ:

	ПОСТУПАК У РС	ПОСТУПАК У ФБИХ
<b>Попуњавање радних мјеста</b>	Одлуку о потреби попуњавања радних мјеста доноси начелник општине.	Одлуку о потреби попуњавања радних мјеста доноси начелник општине, а захтјев за попуњавање радног мјеста државног службеника доставља Агенцији за државну службу (АДС ФБиХ).  Напомена: И овдје имати у виду примјену Закона о државној служби у ФБиХ (Пресуда У-27/09) и процес промјена законодавног оквира у овој области.
<b>Поступак попуње радног мјеста</b>	Именована комисија објављује оглас у Сл. гласнику РС и једним дневним новинама, спроводи прописани поступак и предлаже начелнику општине кандидата за пријем; начелник општине доноси одлуку о пријему.	АДС објављује конкурс за радно мјесто државног службеника у Сл. новинама ФБиХ и два дневна листа, спроводи прописани поступак и доставља начелнику општине листу успјешних кандидата за државног службеника. Начелник општине са листе бира и доноси рјешење о постављењу државног службеника, уз претходно прибављено мишљење АДС-а. За намјештенике се расписује интерни/јавни оглас, а листу успјешних кандидата предлаже начелнику општине именована комисија. Напомена: Треба пратити промјене законодавног оквира у овој области (Пресуда У-27/09 у вези са примјеном Закона о државној служби у ФБиХ).
<b>Жалбени поступак</b>	Жалба се упућује начелнику општине, а у другом степену Одбору за жалбе при Министарству управе и локалне самоуправе РС.	И државни службеници и намјештеници жалбени поступак остварују код Одбора државне службе за жалбе (о избору, о одлукама дисциплинских комисија, о жалбама на рјешења начелника општине).  Напомена: У поступку заштите права пратити процес промјене законодавног оквира у овој области (Пресуда У-27/09 у вези са чл.1, ст.1 Закона о државној служби у ФБиХ).

У сљедећој табели издвојене су надлежности и обавезе начелника општине и одборника/вијећника у вези са управљањем људским ресурсима:

НОСИОЦИ ОДГОВОРНОСТИ: ФУНКЦИЈЕ:	НАЧЕЛНИК ОПШТИНЕ / ГРАДОНАЧЕЛНИК	ОДБОРНИЦИ/ВИЈЕЋНИЦИ
Планирање, организација и систематизација радних мјеста	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Доноси годишњи план запошљавања</li> <li>- Доноси правилник о организацији и систематизацији радних мјеста</li> <li>- Покреће анализу организације и систематизације радних мјеста</li> <li>- Даје мишљење и одобрава приједлоге из анализе</li> </ul>	
Селекција и запошљавање <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Оглашава радно мјесто</li> <li>- Предлаже конкурсну комисију</li> <li>- Доноси одлуку о избору кандидата по јавном конкурсном и јавном огласу</li> <li>- Одређује пробни рад запосленом</li> <li>- Одлучује о пријему приправника</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Именују конкурсну комисију</li> </ul>
Управљање учинком (оцјена рада <sup>7</sup> , напредовање, награђивање и мотивисање)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Доноси одлуку о покретању поступка</li> <li>- Врши оцјену рада начелника одјељења/служби и директно подређених запослених и даје им повратну спрегу (састанак-разговор)</li> <li>- Доноси одлуку за додјелу новчане награде</li> <li>- Даје усмене похвале запосленима</li> <li>- Додјељује писмене похвале запосленима</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Формирају комисију која оцјењује рад секретара скупштине општине / опћинског вијећа</li> </ul>
Управљање обуком	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Доноси годишњи план стручног усавршавања запослених</li> <li>- Одлучује о селекцији учесника обуке</li> <li>- Доноси програм стручног оспособљавања приправника</li> <li>- Активно учествује у обукама</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Активно учествују у обукама</li> </ul>

<sup>6</sup> АДУ у ФБиХ обавља ову функцију за пријем државних службеника у ЈЛС.

<sup>7</sup> Надлежне институције (МУЛС у РС и АДС у ФБиХ) доносе правилник о оцјени рада запослених у ЈЛС

По важности и хитности рјешавања, издвајају се сљедећи изазови у погледу управљања људским ресурсима:

- Како да се оствари суштинска промјена улоге управљања људским ресурсима у ЈЛС, од доминантно административне функције (са тежиштем на правно-формалним питањима унутрашње организације и систематизације, запошљавања и радних односа и сл.) до превасходно развојне функције (са тежиштем на планирању и обучавању запослених, као и на увођењу управљачких развојних инструмената);
- Како да се убрза промјена третмана управљања људским ресурсима у ЈЛС, од споредне до носеће функције, која може да буде полуга промјена у ЈЛС и кључни инструмент побољшања учинка администрације;
- Како да се успостави посебан оперативни организациони капацитет за управљање људским ресурсима у оквиру локалне администрације, од дијела радног времена једног запосленог до једног цијелог радног мјеста и посебног организационог дијела, у најужем организационом окружењу општинског вођства.

Међу функцијама, све већи релативни значај добијају функције обуке и управљања учинком запослених. И једна и друга функција треба да се развијају тако да обухвате цијели циклус: управљање обуком од анализе потреба за обуком, преко планирања и програмирања обуке, затим организовања и извођења, до оцјене ефеката обуке; управљање учинком од планирања радних циљева, преко њихове реализације и праћења, до оцјене и преиспитивања учинка запосленог. Осим тога, пред обје ове функције налазе се изазови међусобне хоризонталне интеграције, као и вертикалне интеграције, посебно у случају функције обуке, у ентитетске системе обуке за ЈЛС.

## Јавна и комунална предузећа

Јавне услуге и комуналне дјелатности на локалном нивоу у правилу се пружају путем одговарајућих јавних предузећа и установа.

За обављање комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса општине имају у власништву јавна комунална предузећа која их обављају<sup>8</sup>. Обављање ових услуга ЈЛС може повјерити другим предузећима као даваоцима комуналне услуге која су дужна да повјерене им дјелатности обављају у складу са важећим прописима. Општина даје даваоцу комуналне услуге на управљање и одржавање комуналне објекте и уређаје индивидуалне и заједничке комуналне потрошње.

Комуналне дјелатности за чије је обављање услов обезбјеђење јединственог техничко-технолошког система (производња и испорука воде, производња и испорука топлоте), повјеравају се само једном јавном предузећу, док у свим другим случајевима комуналну дјелатност може обављати једно или више предузећа. У типичном случају, у већим градским областима, једно јединствено комунално предузеће пружа услуге водоснабдијевања и канализације, али у мањим општинама та комунална предузећа такође управљају отпадом, одржавају путеве, чисте улице, уклањају снијег, одржавају зелене површине, те управљају погребним услугама и паркинзима. У већини општина

<sup>8</sup> Изузетак је Кантон Сарајево у којем те услуге пружају кантонална комунална предузећа.



одјељење/служба за комуналне услуге у оквиру општинске администрације надгледа ове јавне послове, а општинске скупштине/вијећа одређују структуру тарифа.

СО/ОВ најчешће годишње разматра информације/извјештаје јавних предузећа и установа. Како би се одборницима/вијећницима омогућило боље разумијевање извјештаја који се достављају на усвајање СО/ОВ, као и њихово поређење с програмима рада, неке општине примјењују стандардизовани образац за израду програма рада и извјештаја о раду. Образац најчешће садржи преглед имплементираних активности у складу с програмом рада, планиране активности за будући период, препреке у раду, препоруке за побољшање рада и финансијске показатеље.

## Надзор над радом јединица локалне самоуправе

### Надзор у Републици Српској

Министарство управе и локалне самоуправе (МУЛС) је надлежно за вршење административног надзора над радом органа ЈЛС. Административни надзор над радом органа ЈЛС не може ограничити њихово право да независно, у складу са законом, управљају јавним пословима који спадају у њихове самосталне надлежности. Надзор над реализацијом специфичних функција у области културе, образовања, спорта, здравства и социјалне заштите, цивилне заштите, информација, занатства, туризма, угоститељства, заштите околине те обављања комуналних дјелатности обављају ресорна министарства у складу са законом прописаном процедуром.

Предмет надзора законитости су:

- општи акти које доноси скупштина јединице локалне самоуправе,
- нормативни акти начелника јединице локалне самоуправе,
- одлуке које се односе на организацију јавних тендера и додјелу општинског земљишта,
- одлуке о пријему на рад и престанку рада запослених у административној служби,
- одлуке о финансијској обавези од 10.000 КМ или више, и
- акти донесени у поступку провођења повјерених послова државне управе.

Скупштина јединице локалне самоуправе може тражити од МУЛС-а да контролише законитост аката које доноси начелник општине. Начелник јединице локалне самоуправе може тражити од МУЛС-а да контролише законитост неког акта којег донесе скупштина. Правно или физичко лице које сматра да су његова права или правни интереси повријеђени актом органа јединице локалне самоуправе може тражити да МУЛС обави надзор над законитошћу односног акта.

Према закону о буџетском систему РС, Министарство финансија РС даје сагласност на приједлог нацрта буџета ЈЛС који се доставља у складу са законом прописаном процедуром. Скупштине општина и градова, по добијеној сагласности од Министарства, доносе буџете општина и градова и одлуку о усвајању буџета општина и градова.

Скупштине ЈЛС могу мијењати овај предложени буџет у складу са два дефинисана правила:

1. приједлози о повећању расхода морају садржавати мјере за повећање прихода или за смањење осталих расхода за исти износ,
2. повећање прихода мора бити усклађено са општим макроекономским оквиром.

Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске дефинише да надзор над реализацијом финансијског сегмента рада ЈЛС има Генерална служба ревизије јавног сектора Републике Српске. Ова институција је овлашћена за спровођење ревизије буџета ЈЛС, те давања мишљења у односу на законом прописана правила.

### Надзор у Федерацији БиХ

У Федерацији Босне и Херцеговине управни надзор над активностима ЈЛС врше надлежни федерални и кантонални органи у оквиру својих одговарајућих подручја надлежности. То се односи на министарства која регулишу питања организације и рада локалне самоуправе. Управни надзор над радом органа ЈЛС не може ограничити њихово право да независно, у складу са законом, управљају јавним пословима који спадају у њихове самосталне надлежности. Надзор над реализацијом специфичних функција обављају и ресорна министарства у складу са законом прописаном процедуром. Надзор у погледу законитости и експедитивности донесених одлука може се вршити у односу на послове чије је обављање повјерено јединицама локалне самоуправе.

Управни надзор над радом органа јединице локалне самоуправе у вршењу властитих надлежности јединице локалне самоуправе уређује ЈЛС статутом, на начин да се ојача улога независних тијела, те унутрашњи механизми надзора, посебно у областима финансија и управљања.

Законом о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговина дефинисане су основне смјернице и елементи за припрему буџета ЈЛС („Службене новине Федерације БиХ”, број 19/06). Опћинска вијећа / вијећа градова, доносе буџете општина и градова и одлуку о усвајању буџета општина и градова на основу смјерница и пројекција које припрема Федерално министарство финансија. Буџети кантона, градова и општина и финансијски планови њихових ванбуџетских фондова обједињују се на нивоу кантона и достављају министарству финансија у року од 15 дана од дана њиховог доношења, ради консолидовања.

Закон о ревизији институција јавног сектора Федерације Босне и Херцеговине дефинише да надзор над реализацијом финансијског сегмента рада ЈЛС има Уред за ревизију институција у Федерацији Босне и Херцеговине. Ова институција је овлаштена за спровођење ревизије буџета ЈЛС, те давања мишљења у односу на законом прописана правила.

Кључни изазови за локална вођства у наредном периоду у погледу структуре и функционисања органа локалне власти састоје се у:

- успостављању и одржавању складне сарадње између начелника општине и општинске скупштине/вијећа, водећи увијек рачуна о томе да је интерес грађана првенствени интерес и за један и за други водећи орган;
- ажурирању кључних аката ЈЛС и осигурању њихове пуне транспарентности;
- увођењу нових организационих рјешења, посебно функција управљања људским ресурсима и управљања развојем;
- санацији и реструктурирању јавних комуналних предузећа;
- јачању механизма интерне контроле.

**Корисне интернет адресе и контакти:**

ИНСТИТУЦИЈА	WEB АДРЕСА
Министарство финансија Републике Српске	Web: <a href="http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Pages/Default.aspx">http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Pages/Default.aspx</a> E-mail: <a href="mailto:mf@mf.vladars.net">mf@mf.vladars.net</a>
Федерално министарство финансија	Web: <a href="http://www.fmf.gov.ba/">http://www.fmf.gov.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:info@fmf.gov.ba">info@fmf.gov.ba</a>
Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске	Web: <a href="http://www.gsr-rs.org/">http://www.gsr-rs.org/</a> E-mail: <a href="mailto:revizija@gsr-rs.org">revizija@gsr-rs.org</a>
Уред за ревизију институција у Федерацији БиХ	Web: <a href="http://www.saifbih.ba/">http://www.saifbih.ba/</a>
Агенција за државну управу Републике Српске	Web: <a href="http://adu.vladars.net/cyrl/">http://adu.vladars.net/cyrl/</a> E-mail: <a href="mailto:adurs@adu.vladars.net">adurs@adu.vladars.net</a>
Агенција за државну службу Федерације БиХ	Web: <a href="http://www.adsfbih.gov.ba/">http://www.adsfbih.gov.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:info@adsfbih.gov.ba">info@adsfbih.gov.ba</a>
Влада Унско-санског кантона	Web: <a href="http://www.vladausk.ba/v2/">http://www.vladausk.ba/v2/</a> E-mail: <a href="mailto:kontakt@vladausk.ba">kontakt@vladausk.ba</a>
Влада Жупаније посавске	Web: <a href="http://www.zupanijaposavska.ba/nova2/index.php">http://www.zupanijaposavska.ba/nova2/index.php</a> E-mail: <a href="mailto:posavska.vlada.info@tel.net.ba">posavska.vlada.info@tel.net.ba</a>
Влада Тузланског кантона	Web: <a href="http://www.vladatk.kim.ba/">http://www.vladatk.kim.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:info@tk.kim.ba">info@tk.kim.ba</a>
Влада Зеничко-добојског кантона	Web: <a href="http://www.zdk.ba/">http://www.zdk.ba/</a>
Влада Босанско-подрињског кантона	Web: <a href="http://www.bpkgo.ba/">http://www.bpkgo.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:info@bpkg.gov.ba">info@bpkg.gov.ba</a>
Влада Средњобосанског кантона	Web: <a href="http://www.sbk-ksb.gov.ba/">http://www.sbk-ksb.gov.ba/</a>
Влада Херцеговачко-неретванске жупаније/кантона	Web: <a href="http://www.vlada-hnz-k.ba/">http://www.vlada-hnz-k.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:vladahnz@tel.net.ba">vladahnz@tel.net.ba</a>
Влада Жупаније западнохерцеговачке	Web: <a href="http://www.vladazzh.com/">http://www.vladazzh.com/</a> E-mail: <a href="mailto:vlada@vladazzh.com">vlada@vladazzh.com</a>
Влада Кантона Сарајево	Web: <a href="http://www.ks.gov.ba/">http://www.ks.gov.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:sefkabineta@vlada.ks.gov.ba">sefkabineta@vlada.ks.gov.ba</a>
Влада Херцегбосанске жупаније	Web: <a href="http://www.vladahbz.com/">http://www.vladahbz.com/</a> E-mail: <a href="mailto:info@vladahbz.com">info@vladahbz.com</a>

### 3. КЉУЧНИ ПРОЦЕСИ ЛОКАЛНОГ РАЗВОЈА И ФУНКЦИОНИСАЊА ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ

У мноштву процеса који омогућују ефективно и ефикасно управљање функционисањем и развојем локалних заједница издвајају се:

- управљање локалним развојем;
- управљање простором и земљиштем;
- пружање јавних услуга;
- управљање имовином;
- управљање буџетом;
- добро управљање и системи управљања квалитетом.

Сви ови процеси су међузависни, тако да крајњи учинак локалних власти у знатној мјери зависи од тога колико су међусобно повезани. Њихова бројност, сложеност и међусобна испреплетеност показују колико је сложен и одговоран задатак вођења локалних заједница.

Кључни изазов за локално вођство тиче се интегрисања ових процеса у складан и ефикасан систем управљања којим се усклађују бројни захтјеви кратког и дугог рока у вођењу и функционисању општина и градова. Велику помоћ у томе може да им пружи примјена приступа заснованог на концепту одрживог развоја, који се све више користи у управљању локалним развојем, стварајући кључне претпоставке за постизање синергетских ефеката и уравнотеженог развоја различитих дијелова и сектора у локалној заједници. Притом треба да превазиђу изоловани, механички, секторски приступ, карактеристичан за понашање већине администрација.

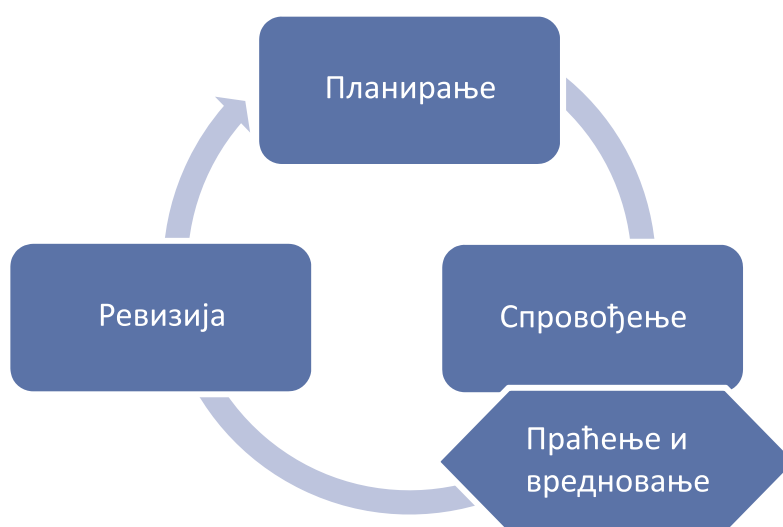
У кључне инструменте, који начелницима општина и општинским скупштинама/ вијећима омогућују ефективно и ефикасно управљање, спадају:

- стратегија и планови локалног развоја;
- просторни, урбанистички и регулациони планови, програм уређења грађевинског земљишта и план кориштења јавних површина;
- планови и процедуре јавних набавки, планови и системи осигурања квалитета, организовање услуга по принципу „све на једном мјесту за корисника“, партнерство јавног и приватног сектора, инструменти испитивања задовољства корисника услуга, и сл.;
- регистар непокретности ЈЛС;
- буџет ЈЛС.

## Процес 1: Управљање локалним развојем

Под управљањем локалним развојем подразумијева се сврховит, проактиван и одговоран приступ кориштењу локалних потенцијала у обликовању и остваривању будућности једне средине (општине или града). Посматрано у односу на остале управљачке процесе у јединицама локалне самоуправе у БиХ, управљање локалним развојем је у највећој мјери усмјерено ка остварењу мисије локалне самоуправе, која се састоји у сталном унапређивању квалитета живота локалне заједнице. Посматрано као процес, састоји се од планирања и спровођења као главних фаза, са праћењем и вредновањем остварења и одговарајућим корекцијама, те одговарајућим корацима и активностима у оквиру сваке од главних фаза.

Основне фазе циклуса управљања локалним развојем укључују: планирање, спровођење са организованим функцијама праћења и вредновања, те ревизију у складу са налазима из праћења и вредновања.



Водећи принципи на којима се заснива интегрисано управљање локалним развојем су одрживост и социјална укљученост.

- Принцип *одрживости* заснива се на идеји да природни и људски системи морају да буду регенеративни (обновљиви) и уравнотежени да би трајали. Принцип одрживости интегрише најважније економске, друштвене и аспекте животне средине:

- *економске захтјеве* за динамичном, околински ефикасном и одрживом економијом, која осигурава просперитет и прилике за све, у којој социјалне трошкове и трошкове заштите околине сnose они који их проузрокују;
- *социјалне захтјеве* за осигурањем бољих социјалних услова, економских, социјалних и културних права за све слојеве и групе;
- *захтјеве животне средине* кроз осигурање да су животно важни природни ресурси кориштени тако да задовољавање садашњих потреба не угрожава могућности будућих генерација да задовоље своје потребе.

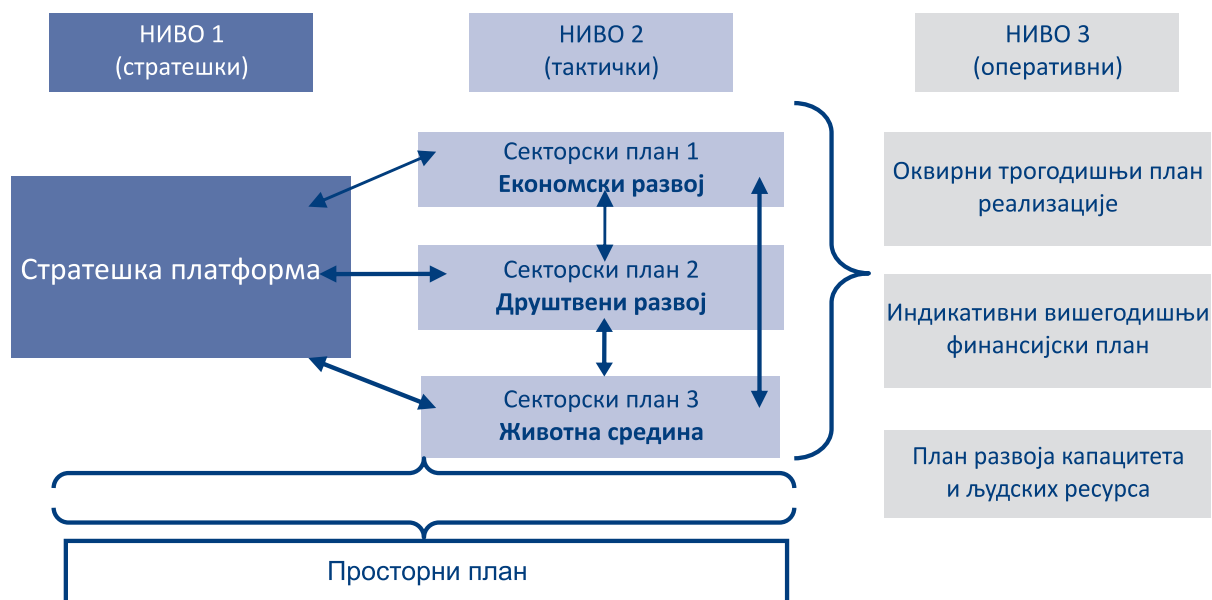
- Принцип *социјалне укључености* у први план ставља захтјев за социјалном интеграцијом и усклађеношћу, подразумевајући такво планирање које показује посебну осјетљивост за потребе и интересе социјално рањивих / маргинализованих група. Остваривање овог принципа доприноси уједначавању шанси у развоју и повећању друштвене правичности.

## Фаза планирања

Планирањем се стварају претпоставке за проактивно, систематично и одговорно управљање развојем локалне заједнице. Без планирања, будућност једне средине била би препуштена инерцији и доминацији краткорочних и појединачних интереса над дугорочним и општим интересима. У таквим ситуацијама долази до неконтролисане потрошње ресурса важних за живот и развој локалне заједнице која губи конкурентност и перспективу у утакмици са другим локалним заједницама које проактивно и одговорно управљају својим развојем.

Кључни инструмент за проактивно и одговорно управљање локалним развојем, на концепту интегрисаног развоја, је локална развојна стратегија, а средство за њену израду је стандардизована методологија МиПРО, препоручена од стране ентитетских влада свим ЈЛС у БиХ за коришћење при изради локалних развојних докумената.

Нивои планирања и планови обухваћени стандардизованом методологијом за планирање локалног развоја у БиХ представљени су на сљедећој слици:



Основне функције (или фазе) планирања су:

ФУНКЦИЈА:	КРАТКИ ОПИС:
Стратешко планирање	Припрема и покретање процеса планирања (са успостављањем и оспособљавањем структура за планирање и мобилизацијом локалних актера, анализом стања и дефинисањем дугорочних циљева - десетогодишња стратешка платформа);
Програмирање	Разрада стратешке платформе у средњорочне планове локалног економског развоја, друштвеног развоја и заштите средине, са одговарајућим програмима/пројектима и мјерама;
Оквирно оперативно планирање	Разрада секторских планова у оквирне планове реализације и финансирања, планирање изградње капацитета.

Основне одговорности и задужења начелника општина и одборника/вијећника у фази планирања су:

НОСИОЦИ ОДГОВОРНОСТИ: ФУНКЦИЈЕ:	НАЧЕЛНИК ОПШТИНЕ	ОДБОРНИЦИ У СКУПШТИНИ/ ВИЈЕЋУ
Стратешко планирање	<ul style="list-style-type: none"> <li>- покреће процес;</li> <li>- именује ОПТ и обезбјеђује услове и ресурсе за рад;</li> <li>- учествује у фокусирању и дефинисању циљева;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разматрају нацрт стратешке платформе;</li> </ul>
Програмирање	<ul style="list-style-type: none"> <li>- формира секторске радне групе и обезбјеђује услове и ресурсе за рад;</li> <li>- предлаже нацрт и приједлог планова;</li> <li>- одобрава план организ. унапређења и изградње капацитета.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- учествују кроз радне групе и састанке/ радионице;</li> <li>- одлучују о нацрту и приједлогу планова.</li> </ul>
Оквирно оперативно планирање		



Новоизабрани начелници општина и одборници/вијећници не почињу „са ледине” у планирању локалног развоја. Ако већ постоји усвојена локална развојна стратегија, треба да се заузму за њено ефикасно спровођење. Континуитет у реализацији развојних процеса, уколико су они плански вођени, представља важан фактор напретка локалних заједница. У неким случајевима то ће захтијевати претходну операционализацију стратегије, редефинисање приоритетних пројеката и њихову пуну припрему за кандидовање према изворима финансирања и реализацију. Притом је укључивање грађана, невладиних организација и приватног сектора, на чему МиПРО методологија инсистира, увијек добро полазно рјешење.

Уколико не постоји локална развојна стратегија, или је њен рок већ истекао (или ускоро истиче) треба се без одлагања побринути о њеној правовременој и квалитетној припреми и усвајању. МиПРО методологија садржи потребне препоруке и инструменте за такву ситуацију.

## Фаза реализације

Без реализације локалне развојне стратегије и планови остају „празна слова на папиру”, јалови документи без стварног ефекта на локални развој.

У фази реализације обухваћене су сљедеће функције управљања локалним развојем:

ФУНКЦИЈА:		КРАТКИ ОПИС:
Оперативна разрада приоритета		Осигурање организационих, материјалних и стручних ресурса за спровођење стратегије унутар локалне управе као носиоца спровођења, годишња разрада пројеката и мјера планираних за сљедећу годину, са дефинисањем задужења, рокова, трошкова, итд.
Осигурање финансирања		Осигурање потребних финансијских средстава из различитих извора за финансирање одабраних пројеката и мјера, као и буџетско планирање;
Реализација приоритета		Регулисање и покретање реализације планираних пројеката и мјера, извођење од стране задужених институција и одабраних извођача, као и координација извођења;
Праћење и вредновање спровођења		Стално праћење стања реализације пројеката и мјера у односу на одабране индикаторе, са пратећим извјештавањем, те контролним и финалним вредновањем и препорукама за побољшање;
Координација	интерна	Усклађивање активности свих сегмената локалне администрације (и јавних служби) на спровођењу и праћењу остваривања стратегије и планова развоја;
	екстерна	Скуп комуникација и других поступака које општинско вођство и особље задужено за оперативно управљање локалним развојем предузима и остварује са ужим (локалним) и ширим окружењем како би се осигурало неопходно суфинансирање, ефикасно спровођење и одговарајуће праћење остваривања стратегије и планова развоја.

Основне одговорности и задужења начелника општина и одборника/вијећника у фази спровођења су:

НОСИОЦИ ОДГОВОРНОСТИ: ФУНКЦИЈЕ:	НАЧЕЛНИК ОПШТИНЕ	ОДБОРНИЦИ У СКУПШТИНИ/ ВИЈЕЋУ
<b>Оперативна развијања приоритета</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уводи нове организационе структуре и обезбјеђује услове и ресурсе за рад;</li> <li>- додјељује нове задатке;</li> <li>- одобрава потребне обуке и спољну помоћ;</li> <li>- инсистира на разради програма;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- одобравају измјене статута (ако је потребно);</li> </ul>
<b>Осигурање финансирања</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- залаже се за адекватну буџетску подршку;</li> <li>- активно промовише пројекте према другим изворима;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- одобравају буџетску подршку;</li> <li>- активна промоција према другим изворима;</li> </ul>
<b>Реализација приоритета</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- покреће доношење мјера из своје надлежности;</li> <li>- активно промовише стратегију у заједници и према кључним циљним групама у окружењу;</li> <li>- стална подршка ЈУРА-и;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- доноси одлуке о мјерама из своје надлежности;</li> <li>- активно промовишу стратегију у заједници;</li> </ul>
<b>Праћење и вредновање</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разматра извјештаје о стању индикатора и препоруке на колегијуму.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разматрају извјештај о вредновању и препоруке.</li> </ul>

У спровођењу локалних развојних стратегија и планова јасно долазе до изражаја два аспекта спремности и способности конкретне ЈЛС:

- каква се култура управљања практикује, односно колико су и како су стварно међусобно повезани кључни управљачки процеси (управљање простором и земљиштем, управљање имовином, пружање услуга, управљање буџетом...);
- да ли се стварно стратешки управља развојем локалне заједнице, односно у којој мјери су стратешки утврђени приоритети стварно рефлектовани у локалним буџетима и годишњим оперативним плановима локалних служби/одјељења.

Увиди у актуелно стање „на терену“ показује извјестан напредак у задњих пар година, али је највећи дио ЈЛС још увијек далеко од примјене интегрисаног управљања локалним развојем и ефикасне реализације локалних развојних стратегија. Испуњење ових захтјева није могуће без битних промјена у организационој структури и у технологији рада ЈЛС. Уколико се задржи стандардна организациона структура (традиционална одјељења/службе, секторски фокусирана, без стварних интеракција) и начин рада (прилагођен спровођењу управног поступка, премало пријемљив на пројектни приступ), скоро је извјесно да неће бити успјеха у спровођењу локалних развојних стратегија и планова.

Кључно организационо унапређење састоји се у увођењу нове организационе структуре – јединице за оперативно управљање развојем. Ова јединица се различито организује у малим средњим и великим ЈЛС. Представља практично „десну руку” и оперативну полуку општинског вођства у осигуравању сталне и ефикасне оперативне координације у реализацији утврђених стратешких приоритета, надомјешћујући дјелимично недостатке класичне, секторске организације већине општинских администрација.

Саставни дио фазе реализације је стално праћење напретка у остваривању зацртаних циљева и реализацији пројектованих активности. Праћење се одвија на основу раније дефинисаних индикатора, примјеном одговарајућих инструмената и коришћењем база података. Оперативну припрему и координацију праћења осигурава јединица за управљање развојем у сарадњи са свим задуженим носиоцима реализације. Начелници општина и одборници/вијећници разматрају извјештаје припремљене на основу праћења и доносе одлуке о предузимању потребних акција за ефикасније спровођење стратегија и планова. Најбоље праксе у реализацији и праћењу показују корисност приступа који подразумева висок ниво транспарентности у погледу информација о стању реализације ових стратегија и планова.

## Фаза ревизије

Под ревизијом се овдје подразумева ажурирање секторских планова и стратегије након половине периода и при истеку обухваћеног периода, у складу са налазима и препорукама праћења и вредновања реализације. Ревизија након половине периода обично уноси мање промјене којима се врши ревизија оперативних циљева и програма, како би се осигурала њихова ефикаснија реализација до краја предвиђеног периода. Ревизија након истека стратешког периода обично подразумева амбициозније промјене, које често за резултат имају и потпуно нови стратешки документ, прилагођен изазовима новог стратешког периода.

Одговорности начелника општине и одборника/вијећника у овој фази су:

НОСИОЦИ ОДГОВОРНОСТИ: ФУНКЦИЈЕ:	НАЧЕЛНИК ОПШТИНЕ	ОДБОРНИЦИ У СКУПШТИНИ/ ВИЈЕЋУ
Ревизија/ ажурирање планова и стратегије	- одобрава план ажурирања, формирана тимове, осигурава ресурсе.	- одобравају план ажурирања.

Квалитет ревизије стратешких докумената у знатној мјери зависи од квалитета праћења и вредновања (мониторинга и евалвације), а све заједно од тога како су дефинисани индикатори за праћење напретка и како се мјере остварени резултати. Практична побољшања у вези са дефинисањем и мјерењем индикатора напредовања у реализацији стратегија и планова, те локалног развоја уопште, представљају један од већих изазова и за општинска вођства и за „оперативце” у стварима локалног развоја у БиХ у наредном периоду.

## Критични фактори управљања локалним развојем

У испитивањима фактора (не)успјеха у планирању и спровођењу локалних развојних стратегија и планова показало се да критичне факторе успјеха представљају: посвећеност и компетентност општинског вођства, успостављање и оспособљеност јединице за оперативно управљање локалним развојем, интерна координација (између општинских одјељења/служби) и екстерна координација (са другим актерима у локалној заједници и изван ње).

- Без одговарајућег односа општинског вођства према спровођењу стратегије и планова скоро да се не може очекивати успостављање и оспособљавање јединице за оперативно управљање локалним развојем, практично је неизводива интерна координација, а екстерна координација веома отежана.
- Без одговарајуће постављене и оспособљене јединице за оперативно управљање локалним развојем и подршке начелника општине, интерна и екстерна координација потребна за ефикасно спровођење стратегије и планова веома је отежана, практично скоро незамислива.
- Екстерна координација је олакшана успостављањем добре интерне координације.

Кључну улогу у прилагођавању организационе структуре администрације ЈЛС и формирању оперативног капацитета за спровођење стратегије и планова има управо општинско вођство, првенствено начелник општине.

Вођство ЈЛС је први промотор стратегије и планова у локалној заједници, како према пословној заједници, тако и према другим кључним локалним актерима.

Вођство ЈЛС подстиче и надгледа претварање стратегије и планова локалног развоја у оперативне планове и програме одјељења и служби.

### Вођство

Вођство ЈЛС има кључну улогу у промоцији остварених успјеха и награђивању заслужних за њихово остваривање, тако се утиче на жељену промјену понашања у администрацији и заједници.

Вођство ЈЛС има кључну улогу у привлачењу средстава за спровођење стратегије и планова из других извора, јер предузетно вођство успијева да осигура суфинансирање са локалног нивоа и са минималним властитим средствима привуче главнину осталих потребних средстава.

Тамо гдје је изражена неслога и политичка борба између скупштине/вијећа и начелника општине, скоро да нема никакве шансе да се стратегија усвоји, а камоли спроведе.

## Процес 2: Управљање простором и земљиштем

Већина стратешких приоритета локалне заједнице остварује се кроз просторно-планску документацију и ефикасно управљање земљиштем. Уколико није правовремено припремљена и усвојена одговарајућа просторно-планска документација и уколико нису ријешени имовинско-правни односи долази до успоравања, одлагања или заустављања стратешких пројеката, без обзира на то колико они били важни за живот и функционисање локалне заједнице.

При управљању простором и земљиштем на својој територији ЈЛС треба да стриктно поштују вертикалну хијерархију, односно одговарајуће планове донесене на вишим нивоима власти и за ширу територију. У том погледу, они своје територијалне приоритете и просторно-планске документе уклапају у шири територијални оквир и приоритете.

Осим са процесом управљања развојем, управљање простором и земљиштем је у међузависној вези и са другим управљачким процесима, посебно са управљањем имовином и управљањем буџетом, о којима ће касније бити ријечи. Земљиште, посебно градско грађевинско земљиште, је важан извор прихода ЈЛС, који се може повећавати уколико се земљиштем ваљано управља.

Управљање простором и земљиштем постаје све важније и са аспекта осигурања одрживог развоја, посебно у погледу очувања природних ресурса и заштите животне средине, што је један од кључних изазова који се поставља пред све ЈЛС у БиХ, у складу са глобалним изазовима са којима се суочава цијело човјечанство.

## Локалне надлежности за управљање простором и земљиштем

Надлежности јединица локалне самоуправе у вези са управљањем простором и земљиштем прописане су Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ и Законом о локалној самоуправи у Републици Српској. Оне укључују сљедеће:

У ФЕДЕРАЦИЈИ БИХ:	У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– утврђивање и спровођење политике уређења простора и заштите човјекове околине;</li> <li>– доношење просторних, урбанистичких и проведбених планова, укључујући зонирање;</li> <li>– утврђивање и провођење стамбене политике и доношење програма стамбене и друге изградње;</li> <li>– утврђивање политике кориштења и утврђивање висине накнада за кориштење јавних добара;</li> <li>– утврђивање и вођење политике располагања, кориштења и управљања грађевинским земљиштем;</li> <li>– утврђивање политике управљања и располагања имовином јединице локалне самоуправе;</li> <li>– утврђивање политике управљања природним ресурсима ЈЛС и расподеле средстава остварених по основу њиховог кориштења.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– усвајање развојних, просторних, урбанистичких и проведбених планова;</li> <li>– уређење и обезбјеђење кориштења грађевинског земљишта и пословног простора;</li> <li>– управљање и располагање имовином јединице локалне самоуправе;</li> <li>– усвајање урбанистичких планова и обезбјеђивање њиховог спровођења;</li> <li>– праћење стања уређења простора и насеља на својој територији;</li> <li>– издавање урбанистичке сагласности и одобрења за грађење;</li> <li>– обезбјеђивање кориштења грађевинског земљишта, давање грађевинског земљишта на кориштење;</li> <li>– утврђивање накнаде за уређивање и кориштење грађевинског земљишта и старање о његовом уређивању, унапређивању и заштити;</li> <li>– обезбјеђивање услова за уређење насеља и кориштење јавних и других површина, одређивање простора за паркирање и уређивање услова и начин њиховог кориштења и управљања, уређивање начина одлагања комуналног отпада и одређивање подручја на којима се могу обављати одређене врсте пословних дјелатности;</li> <li>– обезбјеђивање услова и одређивање начина изградње, односно постављање и уклањање објеката на јавним површинама у насељеним мјестима и на неизграђеном грађевинском земљишту, као и одређивање услова за уклањање објеката који представљају непосредну опасност за живот и здравље људи, за сусједне објекте и безбједност саобраћаја.</li> </ul>

Такође, надлежности у овој области су регулисане и ентитетским законима о грађевинском земљишту, којима се уређују услови и начин стицања права на земљишту у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу, вријеме престанка тих права, начин кориштења и управљања као и накнаде за кориштење овог земљишта.

## Врсте планова

Планирање кориштења земљишта на локалном нивоу регулисано је одговарајућим ентитетским законима, Законом о просторном планирању и кориштењу земљишта на нивоу Федерације БиХ<sup>9</sup> и Законом о уређењу простора и грађењу Републике Српске<sup>10</sup>, као и кантоналним законима о просторном уређењу у ФБиХ.

На нивоу јединица локалне самоуправе доносе се просторни план, урбанистички план и детаљни планови просторног уређења: регулациони планови и урбанистички пројекти.

**Просторни план** општине или града одређује дугорочне циљеве и мјере јединице локалне самоуправе. Доноси се за цијелу територију јединице локалне самоуправе.

- Овим планом се одређују: намјена површина, правила за развој и уређење мрежа насеља, просторни развој и размјештај јавних служби, размјештај и коришћење инфраструктурних система, правила коришћења и заштите природне и културне баштине, заштита од елементарних непогода, те усмјеравање развоја и размјештаја привредних дјелатности.
- Просторни план општине треба да буде усклађен са просторним плановима вишег реда (просторни план кантона и ентитета, просторни план подручја посебне намјене).
- Сдруге стране, он садржи мјере и инструменте за непосредну примјену правила уређења и коришћења простора у плановима нижег реда (урбанистички планови), као и правила за уређење простора који у урбанистичким плановима није обухваћен.

**Урбанистички план** се доноси за градове, насеља градског карактера и нова насеља.

- Њиме се детаљније разрађују и просторно дефинишу одређења из просторног плана ЈЛС, утврђују границе грађевинског, пољопривредног и шумског земљишта и намјена површина за потребе становања, рада, рекреације, спорта, туризма и посебне намјене, заштићена подручја и заштитне зоне, зоне реконструкције и санације, саобраћајна, водна, енергетска и комунална инфраструктура, те друштвена инфраструктура.
- Урбанистички план садржи смјернице и поставке за припрему и израду регулационих планова и урбанистичких пројеката.

<sup>9</sup> „Сл. новине ФБиХ”, бр. 2/06; 72/07; 32/08; 4/10; 13/10; 45/10

<sup>10</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 55/10

**Регулациони план** се доноси за просторне цјелине града или градског насеља за које је то предвиђено урбанистичким планом, односно на којима предстоји интензивна изградња, реконструкција или санација, те за остала насеља за која то пропише виши орган или општинска скупштина/вијеће. Доноси се и за индустријске и привредне зоне, дијелове заштићених подручја културно-историјског и природног наслеђа, за дијелове туристичких, бањских и викенд насеља, те за спортске, рекреационе и здравствене комплексе.

- Регулациони план је план детаљне регулације подручја и има оперативни карактер.
- Служи као основа за израду урбанистичког пројекта, за издавање урбанистичке сагласности, за прибављање грађевинског земљишта и његову парцелацију, као и за друге интервенције у простору које су предвиђене планом.

**Урбанистички пројекат** доноси се за уже урбано подручје, посебно карактеристичне и вриједне урбане дијелове, који представљају специфичне просторне цјелине. Обавезно се доноси и за насељено мјесто или дијелове насељених мјеста који су уписани у регистар споменика културе.

- Њиме се дају урбанистичко-архитектонска рјешења специфичних просторних цјелина, нивелационо-регулациони подаци и идејна рјешења комуналне инфраструктуре и архитектонских објеката, те детаљни и посебни урбанистичко-технички услови за пројектовање и изградњу објеката и уређење простора.

Сви планови (просторни, урбанистички и регулациони, као и урбанистички пројекти) треба да посебно воде рачуна о заштити животне средине.

Одлуку о приступању изради свих планова доноси скупштина/вијеће.

Одлуку о усвајању свих планова доноси скупштина/вијеће.



## Проблеми и изазови управљања простором и земљиштем

Према процјени која је укључена у документ „Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској”<sup>11</sup>, више од 50% општина (преко 30) нема усвојен просторни план општине, а скоро 30% општина (око 20) нема усвојен урбанистички план града, односно насељеног мјеста (општинског центра). Уз то, у већини општина усвојена просторно-планска документација (просторни или урбанистички план) превазиђена је и застарјела (планови стари више од 20 година), није усклађена са Просторним планом Републике Српске, није вршена одговарајућа ревизија те документације, тако да она не одговара данашњем времену и условима живота. Што се тиче стања у Федерацији БиХ, нема одговарајућих процјена, али нема ни разлога који би наводили на закључак да је то стање у овом дијелу БиХ боље.

Дио одговора зашто је стање са просторно-планском документацијом овакво наговјештава се у наставку анализе у поменутом стратешком документу: *као главни разлог за одлагање или занемаривање потребе израде и ревизије просторно-планске документације, нарочито у рубним и неразвијеним општинама, истиче се недостатак финансијских средстава*. Израда просторно-планске документације, посебно просторних и урбанистичких планова, скуп је посао за који је потребно издвојити прилична средства. Сиромашне општине та средства напосто не могу издвојити. С друге стране, донаторски пројекти су до сада избјегавали да финансијски и стручно подрже израду просторних и урбанистичких планова за општине и градове у БиХ. Те подршке није било ни са нивоа кантона и ентитета.

Недостатак властитих средстава у општинским буџетима и недостатак донаторске и домаће подршке за финансирање израде просторно-планске документације изгледа да наводи начелнике општина на посезање за импровизацијом у подручју просторног уређења, која представља лакши образац понашања. С друге стране, импровизација умјесто планирања и стриктног придржавања планова у подручју просторног уређења оставља велики простор за корупцију и задовољавање интереса локалних и виших моћника, од којих неријетко зависи кандидовање и остајање на власти и самих начелника.

Што се тиче управљања и располагања земљиштем и другим природним ресурсима који се налазе на територији ЈЛС показало се да локалне јединице формално и практично немају утицаја на располагање ресурсима који се налазе на њиховој територији, тако да по том основу остварују симболичне приходе, а не могу их користити за рјешавање развојних проблема. Напротив, врло често трпе директне штете које настају експлоатацијом тих ресурса. Ови проблеме начелници општина неријетко наводе као основне препреке за одржив локални развој заједница у БиХ.

<sup>11</sup> Ради се о документу који је усвојен 2009. године.

### Процес 3: Управљање буџетом и финансијама

Управљање буџетом и финансијама представља крвоток за функционисање локалне управе и живот локалне заједнице. Сви остали процеси практично зависе од расположивих средстава у општинским буџетима, а њихови носиоци настоје да правовремено осигурају да потребна средства за њихово одвијање буду планирана и осигурана. Уколико се то не деси, угрожено је одвијање тих процеса. Сви други процеси се, дакле, могу посматрати као „потрошачи” средстава којима се управља кроз буџет и финансије. С друге стране, други кључни процеси се могу посматрати и као „произвођачи” средстава која се прикупљају и распоређују кроз општински буџет и финансије. Кроз управљање локалним развојем осигурава се повећан прилив средстава у средњем, и у дугом року повећањем привредних инвестиција и већим интелектуалним и социјалним капиталом локалне заједнице, кроз управљање имовином бољи кредитни потенцијал и већи приходи, већина услуга које се испоручују наплаћују се директно од корисника, и сл.

Осим темељним законима о локалној самоуправи, питање управљања јавним финансијама у ЈЛС регулисано је Законом о буџетима у ФБиХ и Законом о буџетском систему РС, али и низом других закона, како је приказано у сљедећој табели.

НИВО ОБЛАСТ РЕГУЛАЦИЈЕ	ДРЖАВНИ НИВО	ФБИХ	РС
Кредитбилитет буџета Свеобухватност и транспарентност Буџетирање засновано на политикама Предвидљивост и контрола у извршењу буџета	Закон о уплатама на јединствени рачун и приходима БиХ (12/2004) Закон о јавним набавкама	Закон о буџетима у ФБиХ Закон о трезору ФБиХ Закон о принципима локалне самоуправе ФБиХ Закон о расподјели прихода ФБиХ Кантонални закони о расподјели прихода Закон о дугу, задужењима и гаранцијама ФБиХ	Закон о буџетском систему РС Закон о трезорском систему РС Закон о локалној самоуправи РС Релевантна подзаконска акта, правилници и упутства Министарства финансија Закон о дугу, задужењима и гаранцијама РС
Рачуноводство, евидентирање и извјештавање		Закони о рачуноводству и ревизији ФБиХ Закон о интерној ревизији у јавном сектору у ФБиХ	Закони о рачуноводству и ревизији РС Закон о интерној ревизији у јавном сектору у РС
Вањско надгледање и ревизија		Закон о ревизији институција ФБиХ	Закон о ревизији јавног сектора у РС

## Буџет и буџетски циклус

Буџет је посебан акт који појединцима или тијелима (корисницима буџета) додјељује овлаштења за трошење средстава из јавних фондова. У случају буџета јединица локалне самоуправе, овлаштење је дато општинској скупштини/вијећу, са улогом (градо)начелника општине која је ограничена на припремање буџета, те његово извршење и трошење средстава.

*Јавност треба да има главну улогу у буџетском процесу, и као извор средстава и као извор овлаштења за њихово прикупљање и расподелу, путем изабраних представника. Читав буџетски процес би, стога, требао функционисати у најбољем интересу јавности, што значи да би процес требао бити транспарентан, те у потпуности одговоран према јавности, кроз редовно извјештавање.*

Документ буџета одређује износ расположивих средстава (пореских и непореских), изворе ових средстава и њихову расподелу корисницима буџета. Обично обухвата период од једне календарске године, иако је понекад укључено и дугорочно планирање - што је веома добра, али још увијек ријетка пракса у БиХ.

*У оквиру буџета, расходи и приходи морају бити уједначени с циљем постизања буџетске равнотеже. Вишак расхода у односу на приходе се зове **буџетски дефицит**, а вишак прихода у односу на расходе се зове **буџетски суфицит**.*

Генерално, постоје 4 фазе буџетског циклуса:

**Припрема буџета** – фаза која се састоји од процјене средстава, анализе политика, дефинисања циљева и расподеле средстава међу корисницима буџета. То је обично дужност начелника општине или се повјерава одјељењу/служби за буџет и финансије. Јавност је укључена путем давања приједлога кроз учешће на јавним расправама о нацрту буџета, те кроз приједлоге од стране грађана и њихових представника.

**Разматрање и усвајање буџета** – обухвата процјене предложеног буџета, измјене или прилагођавање тог приједлога на неки други начин, те коначно одобравање. Ово је обавеза општинске скупштине/вијећа.

**Извршење буџета и извјештавање** – обухвата прикупљање средстава и трошење буџетских фондова, надгледање спровођења буџета и извјештавање о приходима и расходима у складу са позитивним законским прописима. Праћење извршења је обавеза корисника и одјељења/службе за питање буџета и финансија.

**Ревизија и процјена** – су завршне фазе буџетског циклуса, и обично слиједу након његовог закључивања, те у складу са законима. Ревизију обавља независна агенција вишег нивоа управе или посебна агенција у оквиру управе. Процјеном се утврђују учинак

буџетских расхода, тј. јесу ли програми испунили своје утврђене циљеве и трошкови везани за програме. Иако су информације процјене јако значајне за доношење будућих буџета, оне се још увијек довољно не користе у домаћој пракси.

### *Улоге и одговорности у вези са буџетом*

Начелник општине је водећа особа одговорна за припремање буџета, креирање визије и опште политике представљене у том документу, у складу са јавним интересима и стратешким правцима, односно стратегијом развоја општине. Код припреме буџета начелник општине мора уједначити контрадикторне и конкурентне захтјеве који су често нејасни, одлучивати о општим приоритетима, а све у оквиру ограничених средстава. Улога начелника општине је стога најзахтјевнија од свих улога у читавом буџетском процесу.

*Приоритети јавности су обично представљени као жељени резултати или исход, а не нужно програми или активности. Стога је одговорност начелника општине ове резултате претворити у програме који ће се примијенити, утврдити најбољи начин постизања ових приоритета, у смислу ефикасности и ефективности. Што више начелник општине узме у обзир јавне интересе, већи је квалитет буџета, као и извјесност да ће општинска скупштина/вијеће одобрити нацрт буџета.*

Начелник општине је, уз подршку својих начелника одјељења, односно помоћника, и других корисника буџета, одговоран за:

- Разматрање економских и финансијских токова који утичу на рад општине током буџетског периода и након тога;
- Процјену расположивих средстава за општину (укључујући, уколико је могуће и пожељно, повећања или смањења ових средстава);
- Утврђивање приоритета грађана и претварање ових приоритета у програме и друге активности општине;
- Припремање детаљног, уједначеног и одговорног нацрта буџета за расправу општинске скупштине/вијећа;
- Пружање помоћи општинској скупштини/вијећу у разматрању тог нацрта буџета и стављање детаља буџета на располагање јавности и медијима;
- Примјену усвојеног буџета укључујући преглед и надзор буџета и редовно извјештавање према општинској скупштини/вијећу, вишим нивоима управе и јавности;
- Припремање препорука за ребаланс буџета, уколико је потребно;
- Омогућавање ревизије и прегледа на захтјев;
- Процјену извођења програма и извјештавање јавности; и
- Кориштење резултата процјене и ревизије програма за прилагођавање будућих буџета.

Општинска скупштина/вијеће представља глас јавности у усвајању буџета. Због представничке природе овог тијела, сједнице скупштине/вијећа су мјесто на којем се усклађују сукобљени интереси различитих дијелова становништва и кроз јавну расправу осигурава усклађеност буџета. Њихово одобрење утврђује општинску политику и активности општине у процесу задовољавања потреба грађана помоћу расположивих средстава.

Општинска скупштина/вијеће је одговорно за сљедеће активности у буџетском процесу:

- Јавни преглед и анализа економског и пореског оквира у којем ће буџет бити реализован;
- Преглед усклађености буџета са стратегијом развоја општине и утврђивање приоритета у буџету који предлаже начелник општине;
- Обавјештавање јавности и појединих грађана о питањима везаним за буџет;
- Прихватање формалног ушествовања јавности везано за буџетска питања и сарадња са начелником општине на могућим измјенама и унапређењима;
- Усвајање буџета;
- Надзор над спровођењем програма, пројеката и политика из буџета;
- Прихватање и преглед извјештаја ревизије и процјена и припремање препорука за измјене за будуће буџете.

Грађани учествују у буџетском процесу указивањем на своје приоритете и захтијевањем одговорности од оних којима су дали мандат. У томе им помажу медији који их редовно информису о активностима управе, као и цивилно друштво и сличне организације које их представљају у буџетским процесима.

*Грађани своје приоритете и захтјеве могу да поставе путем мјесних заједница, преко својих изабраних представника (одборника/вијећника), активним директним и индиректним учешћем од почетка процеса израде буџета, а посебно у току јавних расправа о нацрту буџета, достављањем приједлога путем поште (посебно е-поште), и сл.*

Корисници буџета играју веома важну улогу у буџетском процесу. Њихова улога у буџетском процесу је:

- Припремање прецизних захтјева за расходе и пратећих информација, у складу с буџетским упутама;
- Пружање помоћи општинском начелнику и начелнику одјељења задуженом за буџет и финансије у припремању буџета;
- Пружање помоћи у припремању пратећих информација за јавност и општинску скупштину/вијеће;
- Реализација програма и пројеката који су финансирани из буџета и припремање потребних извјештаја; и
- Пружање помоћи при ревизији и процјени извршења и учинка програма.

### **Улога интерне и екстерне контроле (ревизије) буџета**

Интерни буџетски надзор врши општинска скупштина/вијеће директно или путем комисије за буџет коју обично чине одборници/вијећници или грађани са искуством у финансијама. У већим ЈЛС могуће је успоставити и интерну (контролу) ревизију као самосталну службу или реферат.

Екстерни (вањски) надзор над буџетом локалне заједнице врши ентитетска служба/уред за ревизију као облик објективне, независне и стручне контроле над законитошћу и ефикасношћу буџетских операција.

*Ревизија **усклађености** осигурава информације о степену усаглашености буџетских операција са релевантним законима и прописима, као и оцјену тачности буџетског извјештавања.*

*Ревизија **учинковитости** осигурава информације о квалитету финансијског управљања, односно даје информације да ли се буџетским средствима управљало на економичан, учинковит, и дјелотворан начин.*

## Буџетски календар

Буџетски календар је обично прва формална комуникација везана за припремање буџета. Издаје га одјељење/служба за буџет и финансије на основу законских обавеза за формално достављање.

У ФБиХ, према дефинисаним правилима, припрема буџетског процеса почиње у мају када су јединице локалне самоуправе у обавези да спроведу анализу документа оквирног буџета надлежног министарства финансија. Након спроведене анализе, најважнији датуми су:	У РС, према дефинисаним правилима, припрема буџетског процеса почиње до 5. јула, до када су јединице локалне самоуправе у обавези да започну анализу документа оквирног буџета надлежног министарства финансија. Након спроведене анализе, најважнији датуми су:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– До 30. јуна јединице локалне самоуправе требају прослиједити <b>Приручник о припремању нацрта буџета</b> корисницима буџета.</li> <li>– До 1. августа корисници буџета морају доставити своје захтјеве служби надлежној за буџет и финансије.</li> <li>– До 1. октобра служба надлежна за буџет и финансије припрема нацрт буџета усклађен са смјерницама из Приручника. Нацрт буџета се доставља надлежном министарству финансија.</li> <li>– До 31. децембра, а након усвајања од стране општинског органа (начелника општине), општинско вијеће усваја приједлог буџета који се подноси надлежном министарству финансија најкасније 15 дана од дана усвајања ради консолидовања свих јавних расхода.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– До 20. јула јединице локалне самоуправе требају прослиједити <b>Упутство за припрему нацрта буџета</b> корисницима буџета.</li> <li>– До средине септембра корисници буџета морају доставити своје захтјеве одјељењу надлежном за буџет и финансије.</li> <li>– До 15. октобра, одјељење надлежно за буџет и финансије припрема нацрт буџета усклађен са захтјевима корисника и достављеним упутством.</li> <li>– До 1. новембра надлежни општински орган (начелник општине) утврђује нацрт буџета и подноси га надлежном министарству финансија. Министарство финансија може дати препоруке и одобрење за усвајање предложеног нацрта до 20. новембра.</li> <li>– До 5. децембра надлежни општински орган (начелник општине) усваја нацрт буџета који онда скупштина општине треба да усвоји/донесе до 15. децембра. Одјељење надлежно за буџет и финансије је дужно поднијети усвојени буџет за сљедећу годину Министарству финансија РС најкасније до 15. децембра, након усвајања од стране скупштине општине.</li> </ul>

## Буџетски приходи и расходи

Процес припремања буџета почиње од процјене расположивих средстава, или предвиђања прихода. У БиХ, предвиђање свих значајнијих прихода припремају виши нивои власти и просљеђују их локалним управама. Јединице локалне самоуправе, у већини случајева, немају потребне информације нити овлаштења да прилагођавају ова предвиђања.

Основни буџетски приходи укључују:

- Пореске приходе – приходи од индиректних пореза, имовине, плата, те остали порески приходи у складу са законима;
- Непореске приходе, попут прихода од предузетничке активности, имовине, прихода од административне таксе и новчаних казни;
- Приходе од обављања активности корисника буџета, у складу с посебним одредбама;
- Домаће и стране грантове, тј. помоћи виших нивоа власти и из иностранства (новчане и друге врсте помоћи);
- Уступљене јавне приходе (порески приходи);
- Јавне приходе из примарних извора (непорески приходи).

По завршетку пројекције буџетских прихода, слjedeћи корак је предвиђање трошкова пружања одређеног нивоа услуга у буџетском раздобљу. Ове процјене служе као почетна основа за процјену расхода која ће омогућити издавање завршних инструкција за припремање буџета и преговарање између одјељења надлежног за буџет и финансије и корисника буџета.

Дефинисање расхода обухвата:

- текуће расходе, као што су бруто плате, компензације, материјални трошкови и трошкови услуга, текући трансфери (нпр. социјална помоћ или субвенције) и плаћања камате;
- капиталне расходе, као што су набавка имовине, капитални трансфери; те
- позајмице и удјеле у капиталу.

Поред горе наведене економске класификације, јавни расходи се представљају организацијском класификацијом (комбинована с контима) и функционалном класификацијом.



## **Извјештавање о реализацији буџета**

### **Мјесечно/седмично/дневно**

Одјељење/служба задужена за буџет и финансије подноси начелнику општине мјесечно/седмично/дневно најновији преглед расхода и прихода у складу с буџетском класификацијом и даје објашњења о одступањима од плана. Ово пружа могућност начелнику општине да надзире активности и врши потребне промјене у трошењу средстава. Такође, пружа могућност начелнику општине да обавјештава грађане о стању општинских финансија.

### **Квартално**

Квартални извјештаји о извршењу буџета не само да информишу начелника општине, већ пружају редовне повратне информације о активностима општинске администрације које се упућују општинској скупштини/вијећу. Извјештаји се просљеђују и надлежном министарству финансија.

### **Полугодишње и годишње**

Као и код кварталног, ради се о обавезним видовима извјештавања начелника општине, општинске скупштине/вијећа, те надлежног министарства финансија.

*Периодични буџетски извјештаји требају обавезно садржавати:*

- *финансијско стање општине за период извјештавања;*
- *успоредни преглед планираних и реализованих прихода и расхода, стање грантова и финансирања, те објашњење било каквих одступања; и*
- *препоручене мјере за побољшање стања, ако су уочена одступања.*

## Задуживање ЈЛС

Закон о задужењу, дугу и гаранцијама Републике Српске омогућава општинама да се задужују ако сервисирање дуга не премашује 18 посто нивоа прихода из сопствених извора, плус трансфера, из прошле године. Штавише, општине могу да издају гаранције (нпр. за повезана јавна предузећа) до 30 посто нивоа прошлогодишњих прихода.

Закон о задуживању, дугу и гаранцијама ФБиХ дозвољава општинама да прихватају дугорочно задужење само под условом да годишње сервисирање свих зајмова, укључујући зајмове које су прихватила њихова предузећа и за које су општине издале гаранције, не премашују 10% прихода наплаћених у току претходне фискалне године.

Кредитним средствима општине обично рјешавају проблем финансирања капиталних пројеката, посебно пројеката изградње комуналне, саобраћајне и техничке инфраструктуре.

Анализе рађене у последњим годинама, које карактерише изразита финансијска и економска криза, показују знатан пад улагања у капиталне пројекте и знатан раст трошкова везаних за отплату кредита.

### **Изазови у вези са буџетима јединица ЛС или ЈЛС**

*Може се рећи да скоро све јединице локалне самоуправе посједују довољан капацитет за техничку припрему буџета, у складу са законом и дефинисаним правилима.*

*Оно што забрињава је чињеница да се често не газдује „домаћински“, на шта указују и трендови у посљедње 3 године од почетка економске кризе. Наиме, у времену смањених прихода, све јединице су задржале сличан ниво, или је чак дошло до повећања нивоа плата. Истовремено, расходи за капиталне пројекте и социјалну заштиту су значајно смањени.*

*Стога се најважнији изазови који стоје пред садашњим (и будућим) начелницима општина и представницима општинских скупштина и вијећа могу дефинисати у виду сљедећих питања:*

- *Како задржати (или повећати) постојећи ниво прихода у вријеме економске кризе?*
- *Како дефинисати оптималну буџетску политику у вријеме смањених расхода, нарочито са становишта политике плата?*
- *Како генерисати нове инвестиције, а тиме и додатне локалне приходе, на подручју општине?*
- *Како задовољити растуће потребе за социјалном заштитом становништва?*
- *Како увести концепт вишегодишњег планирања буџета на локалном нивоу?*

## Процес 4: Пружање јавних услуга

Уз регулаторну функцију, пружање јавних услуга представља кључну функцију и један од главних разлога постојања локалних власти и институција. Кроз пружање јавних услуга практично се ефектуирају и регулаторни механизми локалне управе и остварују пуни утицај на квалитет живота грађана. Могло би се рећи да се у процесу пружања услуга финално концентришу други управљачки и пратећи процеси и да, са аспекта грађана, квалитет и доступност услуга представљају праву мјеру квалитета и одговорности локалне власти.

Услуге које су у надлежности локалне самоуправе обично се дијеле на комуналне дјелатности, специфичне друштвене услуге и шалтерске или административне услуге.

### Административне и техничке услуге

У случају административних или шалтерских услуга, ради се о услугама као што је овјера преписа докумената, издавање личних/матичних докумената, издавање урбанистичких сагласности и грађевинских докумената, итд.

У случају шалтерских услуга ради се о томе да су модерне шалтер-сале, организоване по принципу „све на једном мјесту”, са солидном информатичком подршком и уредним особљем, већ постале стандард који остварује већина јединица локалних самоуправа у БиХ.

### Комуналне услуге

Законом о комуналним дјелатностима (у Републици Српској се ради о ентитетском закону, а у Федерацији БиХ о кантоналним/жупанијским законима) утврђују се комуналне дјелатности од посебног друштвеног интереса и начин обезбјеђивања посебног друштвеног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања. Комуналне дјелатности обухватају:

ДЈЕЛАТНОСТИ ИНДИВИДУАЛНЕ КОМУНАЛНЕ ПОТРОШЊЕ:	ДЈЕЛАТНОСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ КОМУНАЛНЕ ПОТРОШЊЕ:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– производња и испорука воде,</li> <li>– пречишћавање и одвођење отпадних вода,</li> <li>– производња и испорука топлоте,</li> <li>– испорука гаса,</li> <li>– одвођење и депоновање отпадака из стамбених и пословних простора,</li> <li>– погребна дјелатност,</li> <li>– димњачарска дјелатност, и</li> <li>– јавни превоз лица у градском и приградском саобраћају.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– чишћење јавних површина у насељу,</li> <li>– одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина,</li> <li>– одржавање јавних саобраћајних површина у насељу,</li> <li>– одвођење атмосферских вода и других падавина са јавних површина, и</li> <li>– јавна расвјета у насељу.</li> </ul>

Средства за обављање комуналних дјелатности *индивидуалне комуналне потрошње* обезбјеђују се из цијене комуналних услуга, а користе се за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређење постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима. Скупштина општине/опћинско вијеће утврђује јединицу мјере и прописује начин образовања цијена комуналних производа и услуга, а цијену утврђује давалац комуналне услуге.

Средства за обављање комуналних дјелатности *заједничке комуналне потрошње* обезбјеђују се из:

- комуналне накнаде;
- дијела накнаде за кориштење добара од општег интереса;
- дијела пореза на имовину и прихода од имовине;
- дијела пореза на промет непокретности;
- дијела пореза на наслијеђе и поклон;
- дијела боравишне таксе и других средстава.

Висина ових средстава утврђује се на основу програма, а њихово финансирање обезбјеђује се из буџета општине. Скупштина општине/опћинско вијеће прописује обавезу плаћања комуналне накнаде за кориштење објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње.

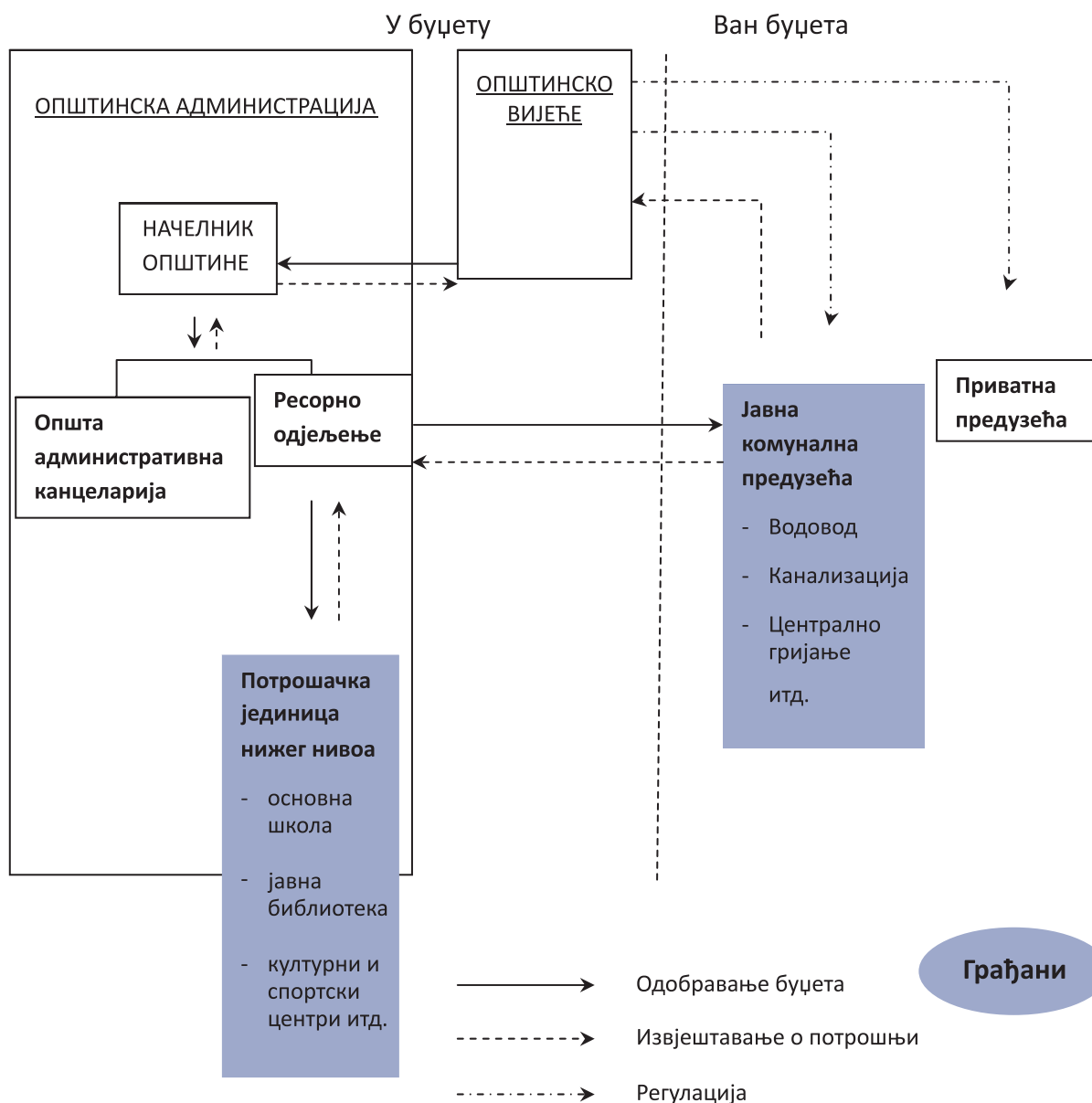
Комуналне услуге пружају се преко јавних предузећа која ЈЛС оснива и њима управља. Општинско одјељење/служба комуналне дјелатности надгледа пружање услуга, док општинска скупштина/вијеће одређује начин формирања цијене услуга.

Комунална предузећа финансирају свој рад наплатом од корисника услуга, али у великој мјери зависе од суфинансирања локалних влада и власти на вишем нивоу за капиталне инвестиције.

Улога и одговорност начелника општина и општинских скупштина/вијећа у обезбјеђивању јавних услуга на општинском нивоу приказана је сљедећом сликом, преузетом из студије Свјетске банке о локалној управи и пружању услуга у БиХ<sup>12</sup>.

Ту се види и велики утицај начелника општине на одобравање буџетских средстава, кроз предлагање и извјештавање о потрошњи, мада је чин одобравања формално у надлежности општинских скупштина/вијећа. У сваком случају, и начелник општине и одборници/вијећници се налазе на истом послу у подијељеним улогама. Како ће се те улоге одиграти и у којој мјери ће се тај посао обавити у интересу грађана, често зависи од ауторитета начелника општине и контроле већине у општинској скупштини, односно вијећу.

<sup>12</sup> „Од стабилности до успјешности – Локална управа и пружање услуга у Босни и Херцеговини”, документ Свејтске банке – одјел за одрживи развој, јануар 2009. Ради се о резултатима испитивања домаћинства на репрезентативном узорку од 20 општина у БиХ о услугама које су у надлежности локалне управе.



Како се наводи у овој студији, начелници општине играју централну извршну улогу у општинској организацији, а општинска администрација има ресорна одјељења која су одговорна за директно или индиректно пружање услуга. „Потрошачке јединице нижег нивоа” пружају директне социјалне услуге и директно извјештавају о својим расходима и приходима, као дијелу општинског буџета, а јавна комунална предузећа пружају директно комуналне услуге. Ова предузећа су ванбуџетска, мада често са снажном подршком општинског буџета.

*Кључни изазови са којима ће се суочити општинска вођства у свом мандату у знатној мјери тицаће се комуналних услуга и управљања комуналним предузећима, првенствено у погледу:*

- *задржавања или повећања нивоа улагања у комуналну инфраструктуру у условима продужене економске кризе и све отежанијих услова задуживања;*
- *санације финансијских губитака и вишкова запослених у комуналним предузећима, односно реструктурирања пословања ових предузећа, како би смањила оптерећења општинских буџета и осигурало економичније пружање услуга;*
- *постепено формирање економске цијене услуга.*

*Важну и недовољно искориштену могућност представља међуопштинска сарадња у пружању комуналних услуга, која дјелимично заживљава у виду регионалних деопнија отпада, а може да се прошири и на друге услуге, како би се дејством „економије обима“ дошло до мање цијене по јединици услуге.*

## Друштвене услуге

За већину друштвених услуга карактеристична је подјела надлежности локалног нивоа са вишим нивоом. Обављање подијељених надлежности у правилу је комплексније и доводи до низа проблема у реализацији, проистеклих из нејасноћа у погледу надлежности или слабе координације између нивоа власти. Уз то, виши (ентитетски и/или кантонални ниво) неријетко преноси обавезе на локални ниво без осигуравања неопходних ресурса за њихово извршавање.

## Социјална заштита

Пружање услуга социјалне заштите у РС регулисано је Законом о социјалној заштити („Службени гласник Републике Српске”, бр. 37/12) и Законом о систему јавних служби („Службени гласник Републике Српске”, број 68/07).

Ради се о надлежности која је подијељена између ентитета и јединице ЛС. Јединица ЛС оснива и финансира јавне установе на локалном нивоу, док ентитетско министарство здравља и социјалне заштите прописује услове којима се ова област регулише. ЈЛС доноси годишњи и средњорочни програм социјалне заштите на основу анализе социјалног стања становника на свом подручју, доноси одлуку о проширеним правима и друга акта којима прописује услове за остваривање права и мјера утврђених одлуком и програмима, обезбјеђује средства за реализацију права утврђених законом и одлукама, обезбјеђује средства за обављање дјелатности социјалне заштите, оснива и брине се о раду установа социјалне заштите, врши координацију активности социјалне заштите на подручју јединице локалне самоуправе, формира радно тијело за социјалну заштиту и обавља и друге послове у остваривању циљева социјалне заштите. Услуге социјалне заштите пружају: Центри за социјални рад (јавне установе које оснивају и финансирају јединице ЛС), Центар за дневно збрињавање дјецe и омладине, Центар

за дневно збрињавање одраслих лица, Геронтолошки центар, Центар за социјалну рехабилитацију лица са инвалидитетом, Центар за васпитње дјеце и омладине, Центар за дјецу и омладину са сметњама у развоју, Прихватилиште, Савјетовалиште.

У Федерацији БиХ, надлежност за социјалну заштиту подијељена је између ентитета, кантона и јединице ЛС. Јединица ЛС оснива и финансира јавне установе на локалном нивоу, док кантонално и ентитетско министарство здравља и социјалне заштите прописује услове којима се ова област регулише, те суфинасира систем социјалне заштите. Услуге социјалне заштите пружају: Центар за социјални рад; установе за дјецу, и то за дјецу без родитељског старања, за одгојно занемарену и запуштену дјецу, за дјецу ометену у физичком или психичком развоју; установа за одрасле и старе особе; установа за социјално-здравствено збрињавање инвалидних и других особа; установа за дневни боравак корисника социјалне заштите.

Пружање услуга социјалне заштите у оба ентитета у знатној мјери обухвата социјално искључене и посебно рањиве групе, којима друштвена заједница треба да пружи додатну подршку и помоћ.

У пружању услуга социјалне заштите и укључивању социјално искључених и рањивих група од велике користи ЈЛС могу да буду невладине организације, које се временом специјализују у пружању подршке одређених групама. У том случају препоручљиво је пренијети дио јавних послова на такве организације.

### **Услуге васпитања и образовања**

Ове услуге обухватају: предшколско васпитање и образовање, основно образовање, средњошколско образовање и библиотеке. Њихово пружање регулисано је низом предметних закона<sup>13</sup>.

**У случају предшколског васпитања и образовања** у Републици Српској ради се о подијељеној надлежности између ентитета и јединице ЛС. Јединица ЛС оснива и финансира јавне установе на локалном нивоу, док ентитетско Министарство просвјете и културе прописује услове којима се ова област регулише. У изразито неразвијеним општинама, на иницијативу јединице локалне самоуправе, јавну предшколску установу може основати Република Српска. Осим ЈЛС и РС, предшколску установу може основати вјерска заједница и друго домаће правно и физичко лице, у складу са законом.

<sup>13</sup> У Републици Српској: Закон о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске”, број 119/08), Закон о измјенама и допунама закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске”, број 1/12), Закон о систему јавних служби („Службени гласник Републике Српске”, број 68/07); Закон о основном образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске”, бр. 74/08 и 71/09); Закон о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске”, бр. 74/08 и 106/09); Закон о библиотечкој дјелатности („Службени гласник Републике Српске”, бр. 52/01 и 39/03).

У Федерацији БиХ: Кантонални закони о предшколском одгоју и образовању, Оквирни закон о предшколском одгоју и образовању у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ”, број 88/07), Закон о установама („Службени лист РБиХ”, бр. 6/92, 8/93 и 13/94); Кантонални закони о основном образовању, Оквирни закон о основном и средњем образовању у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ”, број 18/03), Закон о основној школи („Службени лист СР БиХ”, број 39/90 и „Службени лист РБиХ”, бр. 3/93, 24/93 и 13/94); Кантонални закони о средњем образовању, Оквирни закон о основном и средњем образовању у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ”, број 18/03); Кантонални закони о библиотечкој дјелатности, Закон о установама („Службени лист РБиХ”, бр. 6/92, 8/93 и 13/94).

У Федерацији БиХ подијељена је надлежност између кантона и ЈЛС. ЈЛС оснива и финансира јавне установе на локалном нивоу, док кантонално министарство просвјете и културе прописује услове којима се ова област регулише. Предшколску установу као установу може основати домаће и страно правно и физичко лице у свим облицима својине уз одобрење министарства надлежног за образовање и претходну сагласност владе кантона. Предшколска установа као јавна установа се оснива у складу са Законом о установама када општинско вијеће оцијени да за њено оснивање постоји јавни интерес. Пружалац је правни субјект који послује у складу са прописима који регулишу ову дјелатност.

**У случају основног образовања**, у Републици Српској надлежност је подијељена између ентитета и ЈЛС, уз изразиту одговорност ентитетског нивоа (организација, оснивање, финансирање). Иницијативу за оснивање школе чији је оснивач Република покреће ЈЛС на чијем подручју се планира отварање школе или Министарство. ЈЛС на чијем се подручју налази сједиште школе може обезбједити дио средстава за инвестициону изградњу и опрему и инвестиционо одржавање, те материјалне трошкове школе. Школа је јавна установа, док је може основати и правно и физичко лице, уз сагласност Владе, под условима утврђеним законом о основном образовању.

У Федерацији БиХ, скоро је искључива надлежност кантона, уз изразиту одговорност кантоналног нивоа (организација, оснивање, финансирање). Оснивање основне школе планира се у складу с концепцијом основног одгоја и образовања и у складу с дугорочним програмом развоја који доноси кантон, на приједлог општине или другог правног лица. Општине су дужне осигурати да ученици/ученице који станују на удаљености већој од два километра од школе коју похађају или требају похађати имају бесплатан превоз до те школе. Школа као установу може основати домаће и страно правно и физичко лице у свим облицима својине уз одобрење министарства надлежног за образовање и претходну сагласност владе кантона.

**Што се тиче средњошколског образовања**, у Републици Српској надлежност је подијељена између ентитета и јединице ЛС, уз претежну одговорност ентитетског нивоа (организација, оснивање, финансирање плата професора). Из буџета јединице локалне самоуправе покривају се материјални трошкови за функционисање школе, те трошкови текућег инвестиционог одржавања. Иницијативу за оснивање јавне школе може покренути јединица локалне самоуправе на чијем подручју се планира отварање школе или више јединица локалне самоуправе заједно. Школа се може основати као јавна или као приватна школа. Јавну школу оснива Република Српска, док приватну школу може основати свако домаће или страно правно или физичко лице, под условима утврђеним законом.

Средњошколско образовање у Федерацији БиХ регулисано је на скоро исти начин као и основно образовање, без обавезе општина да осигурају бесплатан превоз ученицима који станују на већој удаљености од школе.

**Надлежност за библиотеке** у Републици Српској подијељена је између Ентитета и јединице ЛС. Иницијативу за основање покреће јединица ЛС. У буџету општине, односно града, обезбјеђују се средства за материјалне и режијске трошкове, те текуће инвестиционо одржавање, док плате запослених сноси Република Српска.



Библиотекарску дјелатност обавља библиотека као самостална установа, те библиотека у саставу предузећа, образовне, научне, културне и друге установе, државног органа, вјерске заједнице и другог правног лица.

У Федерацији БиХ, када су у питању локалне библиотеке, надлежност је пренесена са кантона на јединице ЛС. Општина у оквиру самоуправног дјелоокруга: оснива општинску, односно јавну библиотеку као самосталну библиотеку; подстиче и ствара услове за оснивање школских библиотека и других библиотека; обезбјеђује средства. Библиотекарску дјелатност обавља библиотека као самостална установа, у складу са законом.

### **Здравствена заштита (примарна)**

У Републици Српској надлежност је подијељена између Ентитета и јединице ЛС, уз изразиту одговорност ентитетског нивоа (организација, оснивање, финансирање). Локална самоуправа обезбјеђује средства за:

- праћење рада здравствених установа на примарном нивоу здравствене заштите,
- успостављање мреже амбуланти породичне медицине,
- суфинансирање програма и пројеката здравствене заштите од интереса за локалну самоуправу,
- суфинансирање изградње и опремања здравствених установа, као и континуирано одржавање објеката и опреме, обнављање и набавка нове опреме, за здравствене установе чији је оснивач,
- здравствено осигурање социјално угрожених лица у складу са законом,
- отклањање здравствених посљедица проузрокованих елементарним и другим непогодама и ванредним приликама, и
- обезбјеђивање мртвозорства.

У Федерацији БиХ подијељена је надлежност између ентитета, кантона и јединице ЛС. Здравствену дјелатност обављају здравствене установе које оснива Федерација, кантон односно општина, те домаћа и страна физичка или правна лица у свим облицима својине. Општина може бити оснивач дома здравља, установе за здравствену његу у кући и апотеке. Обавеза оснивача у погледу финансирања здравствене установе врши се из буџета општине, кантона, односно Федерације.

Здравствена дјелатност се обавља у јавним и приватним здравственим установама.

### **Услуге у области привреде и привредни развој**

Према Закону о локалној самоуправи Републике Српске, у области туризма, угоститељства, занатства и трговине, ЈЛС има сљедеће надлежности:

- обезбјеђује услове за развој туризма, туристичких мјеста и развој и унапређење комуналних, спортско-рекреативних и других дјелатности које доприносе развоју

туризма, као и услове за организовање туристичко-информативне и пропагандне дјелатности, и

- обезбјеђује услове за развој и унапређење угоститељства, занатства и трговине и прописује радно вријеме и друге услове њиховог рада и пословања којима се остварују захтјеви грађана у оквиру тих дјелатности.

Такође, у надлежностима скупштине општине дефинисано је доношење економског плана, плана развоја и инвестиционих програма, а у надлежностима начелника општине предлагање ових планова и програма.

У Закону о подстицању развоја малих и средњих предузећа у Републици Српској предвиђено је да ЈЛС могу оснивати локалне агенције за развој малих и средњих предузећа, које су обавезне у свом раду спроводити утврђене стратегије подстицања развоја МСП-а на републичком нивоу. Средства за пословање локалних агенција обезбјеђују се из буџета јединица локалне самоуправе, те из других извора. Послове из надлежности локалних агенција у мањим јединицама локалне самоуправе могу обављати одјељења за привреду. Такође, предвиђена је и могућност постојања локалних фондова за развој малих и средњих предузећа.

Закон о принципима локалне самоуправе Федерације БиХ општинама и градовима у оквиру самосталних надлежности дефинише доношење програма и планова развоја јединице локалне самоуправе и стварање услова за привредни развој и запошљавање, не истичући специфичне задатке везане за туризам, угоститељство, занатство и трговину.

Законом о потицању мале привреде Федерације БиХ ЈЛС су дефинисане као један од носилаца програмирања развоја мале привреде, без даље разраде њихове улоге, осим у дијелу управног надзора.

У локалним развојним стратегијама као основни програми економског развоја обично се дефинишу:

- унапређење локалне пословне и инвестиционе климе,
- унапређење локација и пословног простора за фирме (пословне и предузетничке зоне), и
- подршка специфичним облицима предузетништва (у пољопривреди, занатству...).

## Заштита животне средине

Према Закону о локалној самоуправи Републике Српске, у области заштите природних добара и животне средине, ЈЛС има сљедеће надлежности:

- усваја основе заштите, кориштења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу,
- одређује ерозивна подручја и прописује противерозивне мјере,
- одређује услове и начине кориштења пашњака и њиховог привођења другој култури,
- обезбјеђује услове кориштења и начин управљања природним језерима, изворима,

јавним бунарима и јавним чесмама и стара се о њиховој заштити, те ствара опште услове за очување чистоће обала ријека и језера, на овом подручју,

- обезбјеђује опште услове и начине изградње и одржавања водовода у сеоским насељима, њихово кориштење и утврђује санитарно-техничке услове за испуштање отпадних вода,
- одређује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте и радове одређене законом,
- обезбјеђује услове за очување, кориштење и унапређење подручја са природним љековитим својствима и управља подручјима са природним љековитим својствима на којима је успостављен посебан режим заштите,
- прописује граничне вриједности емисије за поједине штетне и опасне материје у случајевима утврђеним законом,
- објављује податке о стању квалитета ваздуха,
- стара се о побољшању квалитета ваздуха и санацији за подручја са угроженим квалитетом ваздуха и предузима одговарајуће мјере,
- предузима мјере за заштиту од буке и обезбјеђује њено систематско мјерење,
- обезбјеђује очување природних вриједности на свом подручју и доноси акта о стављању под заштиту одређеног природног добра,
- одређује и обезбјеђује одређене услове за држање и заштиту домаћих животиња и утврђује мјере за њихово организовано и нешкодљиво уклањање, обезбјеђује услове карантина за животиње у унутрашњем промету,
- одређује испуњеност услова за обављање одређених послова на евиденцији о квалитету стоке, одабраним мушким приплодним грлима, прописује услове и начине држања пчела и постављања пчелињака, одређује подручја за селекцију пчела, и
- друге послове на унапређењу сточарства.

Закон о принципима локалне самоуправе Федерације БиХ ЈЛС додјељује надлежности:

- утврђивање и спровођење политике уређења простора и заштите човјекове околине,
- утврђивање политике управљања природним ресурсима јединице локалне самоуправе и расподјеле средстава остварених на основу њиховог кориштења, и
- заштита животиња.

Општине обично доносе локалне еколошке акционе планове (ЛЕАП). У задње вријеме неке од већих градских средина доносе акционе планове одрживог енергетског развоја (СЕАП), а све чешће се планови заштите животне средине уклапају у планове интегрисаног локалног развоја. Такође, о димензији животне средине посебно се води рачуна и при изради просторно-планске документације.

## Процес 5: Управљање имовином у ЈЛС

Имовина је неопходна претпоставка за остваривање свих функције ЈЛС. Гледано из тог угла, ефикасно управљање имовином у битној мјери олакшава и чини ефикаснијим друге управљачке процесе у ЈЛС, посебно оне који имају наглашено развојни карактер. У домаћој стварности ради се о процесу чије квалитетно обликовање и остваривање тек предстоји у већини ЈЛС. Истовремено, ради се о подручју чије ће систематично рјешавање у знатној мјери подићи ниво потенцијала на које ЈЛС може стварно да рачуна.

У основне групе локалних ресурса спадају:

- Пољопривредно земљиште у приватној и друштвеној својини;
- Градско грађевинско земљиште;
- Шуме;
- Минерална богатства;
- Хидропотенцијал;
- Национални паркови, заштићене зоне и остали туристички ресурси;
- Инфраструктура;
- Привредне некретнине ван функције.

Како препознати која је имовина предмет занимања јединица самоуправе?

- У правилу, то је сва непокретна имовина која: **ствара приходе, ствара расходе или једно и друго**. Нпр. често споменици нису садржани у постојећим евиденцијама ЈЛС, а у правилу требају бити јер стварају расходе (за одржавање, чишћење, прање графита, уређење, премјештање, осигурање и др.).
- Надаље, за ЈЛС је важно да обухвате податке о свој имовини која је у **власништву** (управна зграда, пословни простори, станови, грађевинска земљишта – стварају приходе али и расходе за одржавање) или на **располагању** (пољопривредно земљиште у власништву ентитета/кантона којим ЈЛС управља на темељу одобреног програма – ствара приход али и расход, нпр. за трошкове управљања).

### Проблеми управљања локалним ресурсима, односно имовином

Заједнички проблеми са којима се суочавају локалне заједнице у оба ентитета су<sup>14</sup>:

- Јаз између великих обавеза према грађанима и малих овлаштења ЈЛС у погледу управљања локалним ресурсима;

*Очигледан примјер је проблем концесија у смислу да су федерални и кантонални ниво у ФБиХ, односно ентитетски ниво власти у РС, надлежни за давање концесија на које општина/град нема никакав утицај;*

<sup>14</sup> Према налазима студије „Креирање и увођење модела располагања и власништва над локалним ресурсима у БиХ“, припремљене од стране Економског института Бања Лука, 2008. године.

- Неуређене евиденције, земљишне књиге и катастри који усложњавају и компликују било какве активности у вези са некретнинама;
- Неријешени имовинско-правни односи;
- Комунална инфраструктура и објекти који су изграђени из самодоприноса грађана нису враћени јединицама локалне самоуправе у власништво;
- Недостатак подзаконских аката којима би се адекватније регулисала обавеза плаћања накнаде и њена висина од стране загађивача околине, а на име санирања проузроковане еколошке штете. Садашњи приход по основу накнаде загађивача остварује кантон (у ФБиХ) тј. ентитет (у РС) док јединице локалне самоуправе немају механизам да убиру средства потребна за санирање штета насталих по овом основу.

*У ФБиХ су уочени сљедећи специфични проблеми:*

- *Кантон задржава највећи дио финансијских средстава од прихода од концесија;*
- *Општинама се не врати ни приближно онолико средстава колико се на њиховој територији прикупи од промјене намјене пољопривредног земљишта;*
- *Општине немају удјела ни утицаја у убирању и кориштењу водопривредне накнаде, као ни боравишне таксе и накнаде за изградњу склоништа;*
- *Неријешено је и недефинисано власништво над имовином која се налази на територији општине (власништво над природним ресурсима је пребачено на кантоне, док општина нема готово никаквог утицаја на њихово кориштење и управљање, није регулисано власништво над неким објектима - нпр. објекти бивше ЈНА и сл. - због чега општина не може утицати на њихово кориштење, не може их реконструисати или њима располагати на неки други начин);*
- *Легислативна неусклађеност и превелики број прописа донесених како на федералном тако и на кантоналном нивоу, а који регулишу област просторног уређења, ствара велики проблем у њиховом праћењу.*

*У РС су уочени сљедећи специфични проблеми:*

- *Непостојање транспарентног и поузданог пописа имовине;*
- *Неусклађеност Закона о грађевинском земљишту, Закона о стимулацији малих и средњих предузећа, Закона о експропријацији и Закона о пољопривредном земљишту;*
- *Универзална висина ренте за природне погодности, без обзира на развијеност општине и атрактивност простора за градњу;*
- *Провођење пореских закона и прописа у смислу неадекватне контроле наплате прихода од стране пореске управе, а који припадају општини (нпр. порез на имовину).*

## Главне активности за побољшање управљања имовином

### Формирање посебне организационе јединице/реферата за управљање локалним ресурсима

Суштина ове мјере је да се, кроз централизацију, одговорност за управљање локалним ресурсима пренесе на новоформирано одјељење и њене руководиоце.

### Увођење базе података (систем инвентуре) за сваку јединицу имовине локалне заједнице

Процес управљања локалним ресурсима се мора ослањати на тачне и поуздане податке.

- Без формиране тачне, поуздане и транспарентне базе података у којој ће бити садржан попис имовине локалних заједница, не може се успоставити ни ефикасан и ефективан систем управљања локалним ресурсима. Између осталог, детаљна база података омогућиће локалним заједницама надзор и анализу локалних ресурса и њихових портфеља, те развој и примјену планова за управљање различитим врстама имовине јединица локалне самоуправе.
- Попис имовине треба да буде заснован на стварном стању и да садржи матичне, физичке, финансијске и рачуноводствене податке.
- Поступак примјене пописа имовине је врло обиман задатак, поготово ако се узме у обзир количина података које треба прикупити за сваку јединицу имовине, број јединица имовине и непостојање централног извора података. Такође, не треба занемарити ни чињеницу да су лица која би била надлежна за овај посао већ закупљена својим постојећим радним задацима, те би ово за њих био додатни посао. Осим тога, постојеће базе података су непотпуне и, мање или више, нетачне, уз изражен проблем приступа подацима. Рјешавање овог проблема тражиће доста времена и финансијских издвајања, ако локалне заједнице заиста буду хтјеле да направе квалитетну базу података која ће бити транспарентна и поуздана за употребу.

*Примјер из сусједне Хрватске, гдје су успоставили јединствену базу података о непокретној имовини на локалном нивоу.*



### **Класификација имовине и формулисање финансијске политике у складу са класификацијом**

Финансијска политика, одговорност и одлуке локалних заједница у вези са конкретном имовином требала би се заснивати на њеној намјени и начину кориштења.

Локалне заједнице у БиХ су сада одговорне за широки круг функција (просторно и урбанистичко планирање, комуналне услуге, брига о дјечи, социјална заштита, итд). Према тим функцијама, имовина потребна за њихово испуњавање може се подијелити у три групе:

- Обавезна имовина - имовина за коју је одговорна локална самоуправа по одређеном закону;
- Дискрециона имовина - добровољно подржана из друштвених, политичких и других разлога;
- Вишак имовине или имовина за остварење прихода.

У директној вези са класификацијом имовине је и процес формулисања финансијских начела и циљева за сваку класификовану групу имовине.

### **Процјена имовине**

Кључно питање за процес управљања локалним ресурсима је одређивање одговарајућих вриједности за различите врсте имовине које су у власништву локалне заједнице. Посматрано у глобалу, постоје двије велике групе имовине која се налази у власништву локалних заједница:

- Имовина која се може продати (барем потенцијално) и
- Имовина која не може бити предмет продаје према било каквим рационалним претпоставкама (нпр. мостови, локална путна мрежа и сл).

За имовину која се може продати, познавање њене тржишне вриједности кључ је праћења и контроле резултата. Као дио процеса управљања имовином, финансијски се резултати сваке појединачне јединице имовине оцјењују према њеној тржишној вриједности.

За имовине јединице локалне самоуправе које се не могу отуђити, савремени приступ за процјену је тзв. цијена вијека трајања, која се састоји од цијене изградње и трошкова одржавања и поправака имовине за вријеме њеног вијека трајања.

Важно је схватити да рачуноводствена вриједност јединица имовине има ограничено значење у процесу доношења рационалних одлука у управљању имовином. У сваком случају, рачуноводствена вриједност имовине, по правилу није повезана са тренутном тржишном вриједношћу, осим ако није тек недавно плаћена. Рачуноводствена вриједност не представља ни цијену вијека трајања.

### *Спровођење праксе управљања имовином на начин управљања портфељима.*

Израда оперативних извјештаја за сваку јединицу имовине је кључна активност путем које се могу оцијенити финансијски резултати јединица имовине и одредити проблематичне јединице имовине ради дефинисања и спровођења корективних мјера. Проблем у БиХ је што се у локалним заједницама подаци о финансијским резултатима не прикупљају по основу појединачне имовине. Умјесто тога, подаци се прикупљају и презентују кумулативно што је прихватљиво са рачуноводственог аспекта, али не и са аспекта ефикасног управљања локалним ресурсима. Због тога је за локалне заједнице од приоритетне важности увођење и стално кориштење образаца за оперативне извјештаје за сваку јединицу имовине.

У сврху управљања локалним ресурсима, типични оперативни извјештаји треба да се састоје од сажетог прегледа прихода и расхода за групе сличне имовине а уз могућност припреме детаљнијих извјештаја за појединачне јединице имовине за које је се утврди потреба дубље анализе.

Корисно је направити извјештај тако да се стварни резултати могу аналитички упоредити са планираним буџетским ставкама, као и са резултатима из претходних периода. На овим извјештајима, корисно је укључити и посебне колоне које садрже кумулативне резултате из претходног и текућег периода.

### *Консолидација управљања локалним ресурсима*

Управљање имовином у локалним заједницама у БиХ је подијељено у већини случајева у два или три одјељења (одјељење за просторно уређење, одјељење за привреду и развој и сл.), с тим да ни једно одјељење нема потпуну слику стварне ситуације.

У циљу побољшања управљања локалним ресурсима нужно је организовати одјељење или неки други организациони облик за управљање локалним ресурсима, које би било одговорно за:

- израду и примјену стратегије, програма и конкретних активности у вези с власништвом над имовином јединице локалне самоуправе;
- организовање и прикупљање свих информација потребних за рационално управљање имовином, укључујући финансијске информације о имовини и портфељима;
- израду планова за побољшање финансијског стања појединачне имовине и портфеља;
- припремање редовних извјештаја о власништву над имовином локалне самоуправе и њеним резултатима;
- провјеравање и усвајање годишњих обрачуна које одјељење припрема за јединице имовине;
- праћење одржавања имовине;
- израду планова капиталних улагања;
- давање препорука за продају вишка имовине и извршавање одобрених продаја;
- преглед мјесечних извјештаја о приходу сваке јединице имовине и сл.



## Процес 6: Добра управа и осигурање квалитета

Овај процес има велики утицај на домет, ефикасност и стварни утицај свих осталих управљачких процеса и процеса испоруке услуга у ЈЛС. Овдје се ради о самом управљању, и то са два основна аспекта:

- прелаз са владања на управљање (под „владањем” се при томе мисли на традиционално хијерархијски начин одлучивања и вођења политичког процеса, а под „управљањем” се мисли на децентрализовано-партиципативни вид политичког менаџмента) - ради се о томе да суштина локалне власти није власт и владање, него одговорно и транспарентно управљање јавним пословима и јавним добрима које је првенствено у служби грађана;
- ради се о томе како осигурати стално побољшавање процеса и услуга локалне управе.

Посматрано из тог угла, ради се о процесу којим се осигурава унапређивање свих осталих процеса у ЈЛС.

### Принципи добре управе

Услови за успостављање модерне локалне управе обухватају:

- потпуну одвојеност јавне и приватне сфере интереса;
- потпуну одвојеност политике и администрације, с обзиром да политика црпи легитимитет из избора, док администрација црпи легитимитет из компетентности професионалности. (Да би се ово осигурало, неопходно је прекинути често присутну праксу међустраничке расподјеле мјеста помоћника начелника, односно начелника одјељења. Нема никаквог разлога мијењати стручне особе након сваких избора, јер оне немају политичку функцију.)
- потпуну појединачну одговорност јавних званичника и одабир најбољих кандидата;
- заштиту радних мјеста администрације, уз јасно утврђена права, ниво плата и могућност усавршавања;
- запошљавање према знању и способностима, те унапређивање према заслугама.

Који су основни  
принципи добре  
управе?

- Правна сигурност
- Отвореност
- Одговорност
- Ефикасност и ефективност
- Јавност и транспарентност.

**Шта подразумева правна сигурност?**

- владавину закона, што многи називају „правном државом“;
- извјесност, која значи примјену прописа без изузетака, што значи повјерење у локалну управу;
- поузданост која се гради одлучивањем органа на бази чињеница;
- предвидивост која подразумева да се на бази постојећег чињеничног стања може предвидјети рјешење;
- поштивање правне компетенције која је у тијесној вези с претходним принципом предвидивости и подразумева досљедну примјену норме на утврђено чињенично стање;
- пропорционалност административног дјеловања којом се мора осигурати да се грађанима не одузме ништа више него је потребно за постизање циља, односно остварење јавног интереса;
- разумност која подразумева разумно поступање органа, посебно у погледу спровођења доказа;
- процедуралну правичност, која подразумева хронолошки рад у рјешавању захтјева како су поднесени и једнак однос свих пред органом управе;
- професионализам, односно професионалан однос у раду и комуникацији;
- стручну оспособљеност службеника за посао који им је повјерен, што се постиже интензивним стручним усавршавањем кроз годишње програме стручног усавршавања;
- искључивање из одлучивања кад постоји лични интерес, што представља законску обавезу, али и моралну у случајевима коју не предвиђа закон, а у питању је лични интерес;
- заштићеност од политичких притисака који су чести и који стоје иза захтјева који су често у супротности са законом.

### ***Шта подразумејева одговорност?***

- оправдање потеза чињеницама, што подразумејева да оно што радимо можемо аргументовати као потребно и добро, о чему ће јавност дати коначан суд;
- осигурање надзора у поступку доношења и спровођења одлука, што се постиже правилима и процедурама које утврђујемо статутом, правилником и другим актима;
- циљеве који се желе остварити, који у јавности требају побудити потребу доношења одлука и рјешења која та одлука садржи;
- заштиту права појединаца, како кроз досљедну примјену материјалних и процесних прописа, тако кроз коректан и одговоран однос у поступку;
- заштиту јавног интереса, јер је то битан задатак администрације, с тим да заштита може да иде на штету појединих интереса само онолико колико је неопходно да би се остварио јавни интерес;
- стално побољшавање квалитета у раду у циљу повећања одговорности.
- преглед мјесечних извјештаја о приходу сваке јединице имовине и сл.

### ***Шта подразумејева отвореност?***

- приступачност за надзор извана, како од грађана, тако и надзор од надлежних институција и органа. То је значајно за изградњу одговорности, јер кад смо отворени и изложени оцјенама и суду јавности, одговорније се понашамо и радимо.
- успостављене механизме испитивања и надзора, што значи да имамо изграђене и институционализоване механизме, те да се не ради само о могућности надзора;
- једнакост пред законом, што је основа повјерења у администрацију;
- изјаву о разлозима доношења неке одлуке којом обавјештавамо јавност о тим разлозима, те пружамо могућност свим заинтересованим да допринесу њеном квалитету;
- јавно образложење одлуке којом је потребно афирмисати досљедност чињеница, усклађеност чињеница са законом и образложење аргумената „ЗА” и „ПРОТИВ”. Овакав однос јача повјерење, што има велики значај за односе у заједници у цјелини.

### ***Шта се подразумејева под ефикасношћу и ефикасношћу?***

- Под ефикасношћу подразумејамо остваривање релевантних циљева. Избор циљева и њихово остваривање су кључна мјерила успјешности органа управе у остваривању њихове мисије, утврђене Уставом и законом. Зато је планирање циљева који су битни за грађане, који су остварљиви, реални и увјерљиви кључ добре управе.
- Под ефикасношћу подразумејамо рационално кориштење ресурса, односно колико за постизање циљева и резултата користимо наше ресурсе - људе, вријеме, опрему и друга средства.
- Локална управа треба да буде и ефективна и ефикасна – грађани немају користи од циљева који се не остварују или се остварују уз нерационалан утрошак ресурса, као што немају користи ни од ефикасног остваривања погрешно постављених циљева.

### ***Шта подразумејају јавност и транспарентност?***

Мада се често употребљавају са истим смислом, јавност и транспарентност треба посматрати као принципе који се међусобно допуњују. У том смислу о јавности говоримо у фази доношења политичких одлука, а о транспарентности говоримо у фази реализовања донесених одлука.

- Јавност подразумејева отворен процес доношења политичких одлука кроз различите механизме, а прије свега: (а) укључивањем јавности у доношење политичких одлука, и (б) могућност утицаја грађана на процес доношења и квалитет донесених одлука.
- Транспарентност подразумејева отвореност процеса реализације политичких одлука, оних које су донесене, а прије свега: (а) отвореност процедура у процесу реализације политичких одлука, (б) упознатост јавности са сваком фазом реализације политичких одлука, (в) упознатост јавности са укупним процесом и ефектима реализације политичких одлука.

## **Системи управљања квалитетом у локалној управи**

Да би се организација водила и усмјеравала успјешно, потребно је њом руководити на систематичан и транспарентан начин.

Управљање организацијом кроз стандардизоване процесе и поступке, с дефинисаним улазима, излазима и мјерљивим циљевима, доноси сљедеће користи:

- ефикасно управљање и мјерљиве резултате дјеловања,
- механизам за трајна побољшавања,
- задовољне заинтересирани стране: корисници, запослени и руководство.

Систем управљања квалитетом је систем у коме свако зна шта, када, како и зашто ради.

У локалној управи у БиХ до сада се користе двије врсте система управљања квалитетом:

- ИСО 9001:2000 (Међународни стандард квалитета за све врсте организација);
- ЦАФ (Оквир за заједничку процјену – европски стандард за јавне организације).

### Праћење и мјерење резултата и утицаја локалне управе

О резултатима и утицају локалне управе може се аргументовано говорити ако се користи одговарајући систем и инструменти за праћење и мјерење напредовања у вршењу функција локалне управе.

*Уобичајени извјештаји који се припремају за начелника општине и скупштину/ вијеће више говоре о реализованим активностима и утрошеним ресурсима, а најмање о постигнутим резултатима и оствареном утицају у локалној заједници. Ти извјештаји у највећем броју случајева нису ни приближно довољни да би се квалитетно оцијенио рад конкретне локалне управе, ни са аспекта непосредних резултата, а камоли са аспекта оствареног утицаја у локалној заједници.*

Крајњи циљ сваке добре локалне управе је побољшање квалитета живота у локалној заједници. Још увијек није успостављен јединствен систем са одговарајућим инструментима мјерења локалног квалитета живота и утицаја локалне управе, који би могле да користе јединице локалне самоуправе у БиХ. Ипак, постоји неколико квалитетних иницијатива у том правцу.

*Кроз неколико међународних пројеката, посебно кроз ГАП - Пројект управне одговорности, финансиран од стране влада САД-а и Краљевине Шведске, у другој фази и Холандије, јединице локалне самоуправе су почеле да уводе солидније инструменте праћења и мјерења напредовања, посебно у пружању услуга.*

*Такође, ту је и пројекат „Локална управа за квалитет живота грађана“, који проводе Центри цивилних иницијатива. Основна активност биће праћење рада локалне управе у областима које се тичу квалитета живота, дакле пратиће се, упоређивати и мјерити шта локалне власти раде у правцу побољшања стања у области комуналних услуга, инфраструктуре, спорта, културе, стварања услова за повећање броја радних мјеста, побољшања здравствених услуга, образовања, и других елемената квалитета живота у домену су рада локалне управе, и какво је (не)задовољство грађана овим елементима, односно квалитетом живота. О напретку у овим областима биће објављивани годишњи извјештаји за јавност, с циљем бољег упознавања грађана о ефикасности рада локалних власти.*

Концепцијски, напредак у пружању услуга може се сагледавати у двије основне димензије: у погледу повећања њихове доступности и у погледу побољшања њиховог квалитета.

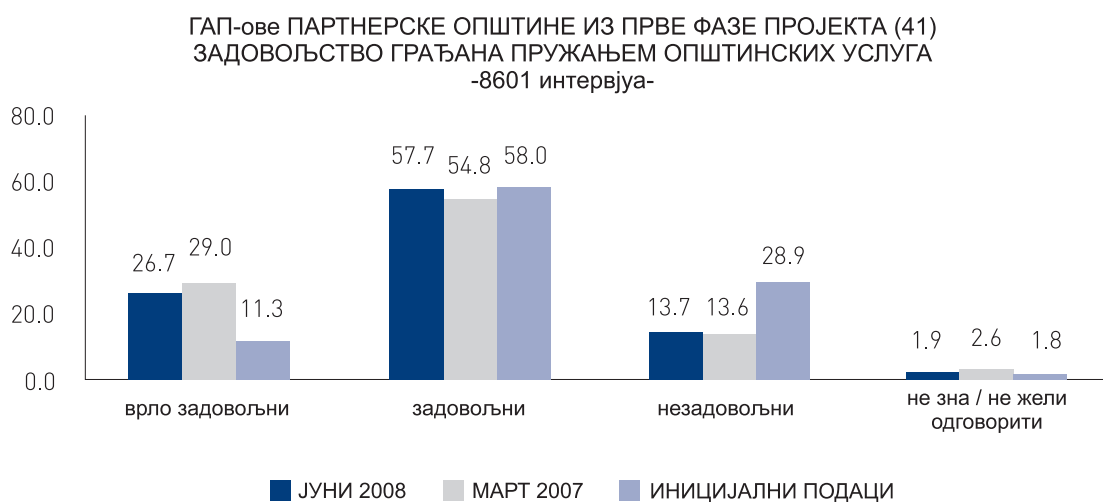
- **Повећање доступности** тиче се проширења обухвата становништва одређеном услугом и остварује се првенствено изградњом одговарајуће физичке инфраструктуре. Ради се о димензији која је објективне природе и изражава се на крају кроз повећање броја корисника, које је условљено обезбјеђењем физичких предуслова за то повећање, било да се ради о изградњи дијела водовода у случају комуналних дјелатности, или о проширењу библиотеке, у случају друштвених дјелатности, или о изградњи шалтер-сале и мјесних канцеларија, у случају шалтерских услуга.
- **Побољшање квалитета** услуге је димензија која је више субјективне природе, јер укључује оцјену корисника услуге, која је нужно субјективна. Ипак, и овдје се може говорити о објективно видљивим елементима побољшања, који се односе на техничке стандарде, као што су: брзина пружања услуге (за шалтерске услуге), побољшање питкости воде (за водоснабдијевање), и сл.

Јединице локалне самоуправе које су увеле шалтер-сале са одговарајућом информатичком подршком, поред пружања квалитетнијих услуга, могу и да лакше и боље од других да прате и мјере напредак у пружању ових услуга, кроз број ријешених предмета у одређеној области и у одређеном периоду и поређења са претходним периодима.

Овдје се ради о квантитативном мјерењу, које је неутрално у односу на субјективне перцепције, али још не говори о реакцији корисника на остварени квантитативни раст и брзину пружања услуга. Задовољство корисника услуга обично се мјери анкетирањем одговарајућег узорка корисника.

**Из праксе**

На графикаону испод приказани су резултати мјерења задовољства грађана у 41 општини прве фазе ГАП пројекта. Мјерења су обављена иницијално у априлу 2005, затим у марту 2007. и у јуну 2008. године.



Припремљене информације на овакав или сличан начин показују тренд квалитета пружених услуга. Када се у дужем временском периоду бар једном годишње систематично спроводе те транспарентно објављују, постају вриједан инструмент управљања квалитетом пружених услуга у локалним заједницама.

И у случају комуналних и социјалних услуга, остварени напредак може се мјерити квантитативно и квалитативно.

Општинске службе/одјељења у својим извјештајима обично изражавају квантитативне показатеље повећања, нпр. у километрима асфалтираних путева, броју корисника водоснабдијевања, броју дјеце у вртићима или школама, итд. Ове информације када се појачају резултатима спроведених анкета о задовољству корисника извршеним услугама, пружају солидну основу за квалитетну оцјену квалитета комуналних и социјалних услуга у локалним заједницама.

### **Примјери из праксе - *Compass* и ПУЛС методологија испитивања задовољства корисника услуга**

*Град Бања Лука редовно годишње испитује стање задовољства корисника комуналних услуга и услуга саобраћаја, анкетирањем пажљиво одабраног узорка становника из свих мјесних заједница. То омогућује и поређење шта се промијенило у односу на претходни период, као и задржавање колико-толико приближног нивоа задовољства корисника у условима изразитог смањења буџета за финансирање комуналне инфраструктуре и услуга. Користи се методологија названа COMPASS.*

*Уз подршку Фонда отворено друштво БиХ, методологија COMPASS је проширена тако да обухвати и социјалне услуге и омогући активно учешће организација цивилног друштва у побољшању услуга. Методологија је названа ПУЛС - побољшање услуга локалне самоуправе - и у току је њено увођење у заинтересоване општине у БиХ. Представља механизам за стално унапређивање услуга локалне самоуправе, који је компатибилан са системима управљања квалитета.*

*ПУЛС обухвата сљедеће услуге: водовод и канализација, комунална хигијена, јавно гријање (гдје је примјениво), локалне улице и путеви (укључујући хоризонталну и вертикалну сигнализацију), јавна расвјета, зелене површине и паркови, гробља, јавни превоз, предшколско образовање, основно образовање, средњошколско образовање, библиотеке, приступ интернетској мрежи, примарна здравствена заштита, социјална заштита и услуге шалтер сале.*

*За сваку од услуга испитује се задовољство корисника релевантним аспектима те услуге, нпр. за водовод и канализацију (а) редовност снабдијевања водом, (б) квалитет воде (питкост), (в) стање канализационе мреже (ако постоји), (г) цијена водовода и канализације.*

*Након теренског испитивања, које ради неутралности обично обавља посебно оспособљена локална невладина организација, резултати се обрађују и представљају у виду управљачких извјештаја, прилагођених за општинско вођство.*

*Сљедећи корак је креирање акционог плана побољшања услуга за сљедећу годину, који онда улази у одговарајуће годишње програме одјељења/служби.*



Кључни изазови за локална вођства у наредном периоду у унапређивању кључних управљачких процеса састоје се у:

- интеграцији стратешких планова развоја са оперативним програмима општинских одјељења/служби и буџетским инструментима, и значајно побољшање њиховог спровођења;
- испуњавању европских стандарда и ефикаснијем коришћењу европских предприсупних финансијских инструмената;
- ажурирању и комплетирању просторно-планске документације;
- увођењу вишегодишњег финансијског планирања, заснованог на учинку;
- увођењу ефикасног управљања имовином;
- побољшању јавних услуга у условима продужене економске кризе, са осигурањем квалитетнијег и економичнијег управљања.

**Корисне интернетске адресе и контакти:**

ИНСТИТУЦИЈА	ВЕБ АДРЕСА И КОНТАКТ
Делегација Европске Уније у БиХ и Специјални представник Европске Уније у БиХ (ЕУСР)	Web: <a href="http://www.europa.ba/Default.aspx?id=0&amp;lang=BS">http://www.europa.ba/Default.aspx?id=0&amp;lang=BS</a> E-mail: <a href="mailto:delegation-bih@eeas.europa.eu">delegation-bih@eeas.europa.eu</a>
Европски институт за јавну администрацију (ЕИПА)	Web: <a href="http://www.eipa.eu/">http://www.eipa.eu/</a> E-mail: <a href="mailto:info@eipa.eu">info@eipa.eu</a>
Методологија за интегрално планирање локалног развоја у БиХ – миПРО	Web: <a href="http://www.undp.ba/index.aspx?PID=36&amp;RID=92">http://www.undp.ba/index.aspx?PID=36&amp;RID=92</a> E-mail: <a href="mailto:info@undp.ba">info@undp.ba</a>
Развојна агенција Еда	Web: <a href="http://www.edabl.org/">http://www.edabl.org/</a> E-mail: <a href="mailto:eda@edabl.org">eda@edabl.org</a>
Едапедија	Web: <a href="http://www.edapedija.net/">http://www.edapedija.net/</a> E-mail: <a href="mailto:info@edapedia.net">info@edapedia.net</a>
Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске	Web: <a href="http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Pages/Default.aspx">http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Pages/Default.aspx</a> E-mail: <a href="mailto:kabinetministra@mgr.vladars.net">kabinetministra@mgr.vladars.net</a>
Федерално министарство просторног уређења	Web: <a href="http://www.fmpu.gov.ba/">http://www.fmpu.gov.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:info@fmpu.gov.ba">info@fmpu.gov.ba</a>
Министарство финансија Републике Српске	Web: <a href="http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Pages/Default.aspx">http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Pages/Default.aspx</a> E-mail: <a href="mailto:mf@mf.vladars.net">mf@mf.vladars.net</a>
Федерално министарство финансија	Web: <a href="http://www.fmf.gov.ba/">http://www.fmf.gov.ba/</a> E-mail: <a href="mailto:info@fmf.gov.ba">info@fmf.gov.ba</a>
Центар за промоцију цивилног друштва	Web: <a href="http://www.cpcd.ba/v3/">http://www.cpcd.ba/v3/</a> E-mail: <a href="mailto:info@cpcd.ba">info@cpcd.ba</a>

## 4. ПАРТНЕРСТВО И САРАДЊА ГРАЂАНА И ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ

Улога грађана у политичком животу се не завршава изборима, односно гласањем. Она практично ту тек почиње. Локална власт постоји ради грађана, а грађани треба да буду активно укључени и у процесе реализације, праћења и вредновања активности локалних власти.

Истинско партнерство и сарадња између локалних власти и грађана подразумева:

- отворену и транспарентну локалну власт,
- приступачне и ефикасне механизме директног грађанског учешћа,
- заинтересоване и оспособљене грађане,
- те проактивне организације цивилног друштва.

У сваком од ових сегмената остварују се помаци, али истраживања још увијек не биљеже значајнији напредак. Остваривање таквог напретка представља значајну прилику и изазов за општинска вођства у новом мандату.

### Приступ информацијама и транспарентност рада локалних власти

И поред вишегодишњег важења и промовисања Закона о слободи приступа информацијама на свим нивоима власти у БиХ, грађани су углавном слабо информисани о збивањима и активностима локалних власти, ако је судити по налазима истраживања која се спроводе.

У преходном периоду локалне власти су, уз локалне медије, брошуре, летке, саопштења, те односе са јавношћу, у знатној мјери побољшале видљивост рада и расположивост информација путем интернета, на званичним сајтовима општина. Ипак, грађани још увијек осјећају и изражавају низак ниво информисаности и дају релативно ниске оцјене транспарентности рада локалних власти.

Једно од истраживања<sup>15</sup>, спроведено 2009. године, дало је следеће резултате:

*Да ли мислите да сте довољно информисани о активности начелника општине и о активностима скупштине општине/опћинског вијећа?*

СТЕПЕН ИНФОРМИСАНОСТИ	О АКТИВНОСТИМА НАЧЕЛНИКА ОПШТИНЕ		О АКТИВНОСТИМА СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ОПЋИНСКОГ ВИЈЕЋА	
	РЕПУБЛИКА СРПСКА	ФЕДЕРАЦИЈА БИХ	РЕПУБЛИКА СРПСКА	ФЕДЕРАЦИЈА БИХ
Потпуно сам информисан	3.5 %	1.5 %	3.2 %	0.7 %
Прилично сам информисан	30.0 %	20.9 %	26.5 %	19.4 %
Мало сам информисан	46.3 %	63.0 %	48.8 %	61.3 %
Немам нимало информација	15.8 %	12.8 %	17.6 %	16.2 %
Не знам/без одговора	4.5 %	1.7 %	4.0 %	2.4 %

Процјена буџетске транспарентности општина<sup>16</sup> у БиХ утврдила је да је су буџетски документи доступни на увид у већини општина на захтјев (82%), али да је само 26% општина објавило на службеној интернетској страници буџет за 2010. годину и извјештај о извршењу за 2009; 32% на сајту је објавило само буџет; 30% општина које имају сајт није објавило ове буџетске документе, а 11% је општина које немају функционалан сајт. Транспарентност буџетског садржаја углавном изостаје, а транспарентност буџетског процеса је ограничена.

## Учешће грађана

Учешће грађана подразумијева сваку активност којом се грађани укључују у процес доношења јавних одлука и тако утичу на квалитет свог и живота својих суграђана. Учешће може бити:

- активно - представља ситуацију у којој су грађани у директној интеракцији (кроз разне облике удруживања и иницијатива) са представницима власти;
- пасивно – када грађани само присуствују састанцима или презентацијама како би се ближе упознали са конкретним одлукама или програмима.

<sup>15</sup> Видјети у: Злокапа, Здравко (уредник), Начелник и локална самоуправа: лидерство, демократија, развој, Центри цивилних иницијатива, 2009.

<sup>16</sup> <http://www.analitika.ba/publikacije/procjena-budzetske-transparentnosti-u-opcinama-u-bosni-i-hercegovini>

Закони о локалној самоуправи садрже одређене одредбе о учешћу грађана у доношењу одлука. Оне су, у основи, истог или сличног садржаја и код свих су распоређене у три посебно означена поглавља која обухватају:

- непосредно учешће грађана у одлучивању,
- мјесну самоуправу која се остварује у мјесној заједници, те
- заштиту права грађана на локалну самоуправу.

Остваривање непосредног учешћа грађана у одлучивању предвиђа се кроз следеће облике:

- референдум,
- збор грађана, те
- грађанску иницијативу.

Неке општине су разрадиле механизме за комуницирање и сарадњу с грађанима те их редовно анализирају и усклађују с потребама својих грађана.

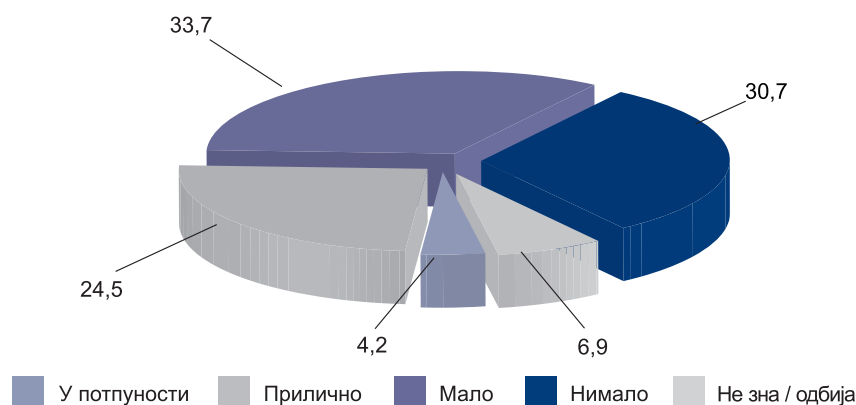
Поред споменутих механизма, неке општине су истакле следеће начине комуницирања и консултовања:

- Представник грађана у комисијама, радним тијелима, одборима (као што су, Етичка комисија, Комисија за планирање општинског развоја). Актом СО/ОВ су наведена сва стална и повремена радна тијела у која се именују грађани;
- Јавне расправе – Пословником о раду СО/ОВ утврђује се обавезно заказивање јавне расправе у поступку усвајања општег акта и то:
  - ако је то прописано Законом,
  - ако је таква одлука СО/ОВ, или
  - ако писмени захтјев за одржавање јавне расправе поднесу: (и) најмање одговарајући број грађана општине, (ии) удружења, правна лица, органи мјесних заједница, или омбудсмен;
- Инфо пулт и образци са захтјевом за информацијама, те остали обрасци за подношење захтјева – углавном су обрасци доступни грађанима на инфо пулту у шалтер-сали;
- Билтен с информацијама – Инфо летак којим се грађанима пружају основне информације са сједница СО/ОВ;
- Партиципативно планирање буџета;
- Јавни позив за пројектне приједлоге;
- Кутија за жалбе, књига утисака;
- Сарадња с мјесним заједницама путем координатора за мјесне заједнице;
- Огласна плоча у општини;
- Испитивање јавног мнијења;
- Извјештаји за медије;
- Примјена Закона о слободи приступа информацијама;

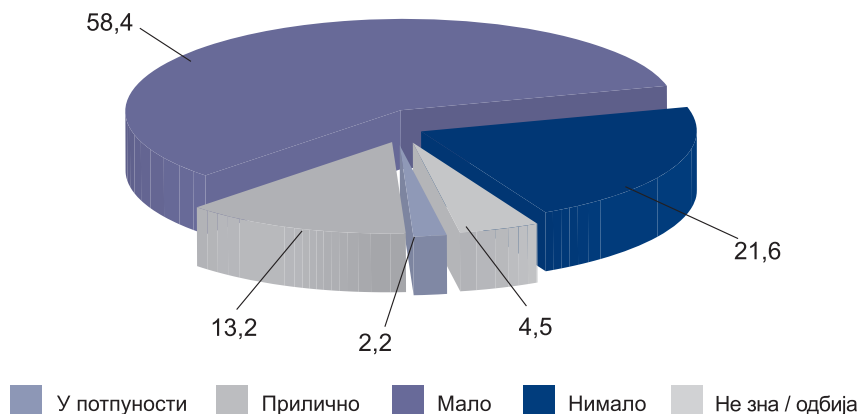
- Одборнички час;
- Редовни састанци општинског вођства и представника мјесних заједница;
- Тематске сједнице Скупштине општине;
- Отворени дани (састанци с начелником и администрацијом);
- Огласна плоча за грађане;
- Успостављање фокус групе.

С друге стране, низ истраживања и анализа у БиХ показало је да још увије не постоји суштинско одређење власти (укључујући и локалне власти) да укључе грађане у процесе одлучивања, нити сами грађани у довољној мјери разумију сопствену улогу и одговорност у управљању локалним заједницама. Према резултатима истраживања из већ наведене студије<sup>17</sup>, перцепција грађана о могућностима стварног учешћа је прилично сужена:

**Република Српска.** Према Вашем мишљењу, колико представници власти у Вашој општини омогућују грађанима да изразе своје мишљење о одлукама које се односе на општину у којој живите?



**Федерација БиХ.** Према Вашем мишљењу, колико представници власти у Вашој општини омогућују грађанима да изразе своје мишљење о одлукама које се односе на општину у којој живите?



<sup>17</sup> Злокапа, З. (наведена студија)

Низак степен учешћа грађана у процесима одлучивања води одлукама које не одговарају на стварне потребе заједнице с једне стране, те неповјерењу јавности у рад изабраних представника и општинске администрације с друге стране. Формално и суштинско унапређење учешћа и утицаја грађана у јавним пословима на локалном нивоу представља најважнији и најпречи изазов за локалну самоуправу као власт која је најближа и најодговорнија грађанима.

Један од кључних фактора у покретању и развијању процеса учешћа грађана јесте разумијевање важности грађанског учешћа од стране изабраних представника, као и њихова спремност да подрже и стимулишу грађане да се укључе у друштвене токове својих заједница. Очекивање да ће грађанско учешће само по себи почети функционисати јесте велика заблуда и управо је на изабраним представницима одговорност да тај процес покрену и подрже.

С обзиром на чињеницу да локалне власти имају законодавну и извршну компоненту, важно је нагласити неопходност разумијевања потребе да се грађани укључе у рад обје компоненте власти.

Сарадња одборника/вијећника са грађанима значи одржавање сталног контакта поменутих изабраних представника са грађанима, односно отварање коридора за комуникацију како би одборници/вијећници имали мишљење грађана о проблемима у заједницама којима се требају бавити. Лоша је пракса да грађани у општинама знају јако мало или нимало о члановима локалног парламента, а још мање о томе како би их могли контактирати.

Са друге стране, извршни дио локалне власти ће уочити велике предности уколико укључи грађане у креирање конкретних оперативних одлука. Јасне процедуре одлучивања, као и критеријуми на основу којих се утврђују приоритети (нпр. у процесу планирања буџета), упутиће снажну поруку грађанима да је њихово учешће пожељно и сврсисходно.

## Сарадња са невладиним организацијама

Сарадња са невладиним организацијама омогућује локалним властима да истовремено приближе услуге грађанима и да у већој мјери укључе грађане у обликовање локалних политика. Притом се главне могућности сарадње огледају у:

- повјеравању послова пружања одређених јавних услуга квалификованим и специјализованим невладиним организацијама, кроз транспарентан конкурентан процес;
- праћење рада локалних власти од стране невладиних организација;
- испитивање задовољства грађана радом и услугама локалне управе, спроведено од стране невладиних организација;
- суфинансирање пројеката невладиних организација од стране локалне управе кроз транспарентан процес додјеле средстава;
- активно учешће невладиних организација у обликовању локалних стратегија и политика.

Сарадња и партнерство локалних власти и невладиних организација промовисани су потписивањем споразума између општинске скупштине/вијећа, начелника општине и невладиних организација на територији општине, кроз пројекат Споразум плус<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> [http://www.civilnodrustvo.ba/sporazum\\_nvo\\_vlada/mreza\\_sporazum\\_plus.html](http://www.civilnodrustvo.ba/sporazum_nvo_vlada/mreza_sporazum_plus.html)



## ПРИЛОЗИ

### Прилог 1. Преглед најважнијих закона

#### Федерација БиХ

НАЗИВ	ШТА РЕГУЛИШЕ	РЕФЕРЕНЦА
Закон о принципима локалне самоуправе	Овим законом уређују се: дефиниција локалне самоуправе, самоуправни дјелокруг, органи ЈЛС, међусобни односи вијећа и начелника/ца ЈЛС, мјесна самоуправа, финансирање и имовина, јавност рада, непосредно учествовање грађана у одлучивању, управни надзор, сарадња ЈЛС и виших органа власти, однос и сарадња федералних и кантоналних власти и ЈЛС, надзор над примјеном закона, као и друга питања.	Сл. новине ФБиХ 49/06
Закон о буџетима у ФБиХ	Овим законом уређује се планирање, израда, доношење и извршавање буџета Федерације Босне и Херцеговине, буџета кантона, градова и општина и финансијских планова ванбуџетских фондова, задуживање, гаранције и управљање дугом, рачуноводство, извјештавање, надзор и ревизија буџета и других буџетских корисника.	Сл. новине ФБиХ бр. 19/06; 76/08; 5/09; 12/10; 40/10; 45/10
Закон о порезу на доходак	Овим законом се прописује начин утврђивања и плаћања пореза на доходак физичких лица у Федерацији Босне и Херцеговине. Припадност прихода од пореза на доходак физичких лица утврђује се према посебним прописима.	Сл. новине ФБиХ бр. 10/08; 9/10
Закон о управном поступку	По овом закону дужни су поступати органи управе Федерације Босне и Херцеговине и органи управе кантона, као и градске и општинске службе за управу и други органи кад у управним стварима, непосредно примјењујући прописе, рјешавају о правима, обавезама или правним интересима грађана, правних лица или других странака.	Сл. новине ФБиХ бр. 2/98; 48/99
Закон о експропријацији	Овим Законом уређују се услови, начин и поступак експропријације некретнина за изградњу објеката од јавног интереса.	Сл. новине ФБиХ бр. 70/07; 36/10
Закон о сукобу интереса у органима власти у ФБиХ	Ради спрјечавања сукоба интереса овим се законом уређују посебне обавезе изабраних званичника, носитеља извршних функција и савјетника у органима власти у Федерацији Босне и Херцеговине, кантона и јединица локалне самоуправе у обављању јавне функције.	Сл. новине ФБиХ бр. 70/08
Закон о интерној ревизији у јавном сектору	Овим законом уређује се надлежност, принципи, успостављање, процедуре и активности интерне ревизије, те извјештавање и друга питања везана за интерну ревизију у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине. Одредбе овог закона односе се на кориснике јавних средстава буџета Федерације Босне и Херцеговине, кантона, градова и општина и ванбуџетских фондова.	Сл. новине ФБиХ бр. 47/08

НАЗИВ	ШТА РЕГУЛИШЕ	РЕФЕРЕНЦА
Закон о грађевинском земљишту у ФБиХ	Овим законом уређују се услови и начин стицања права на земљишту у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу, вријеме престанка тих права, начин кориштења и управљања као и накнаде за кориштење овог земљишта.	Сл. новине ФБиХ бр. 25/03
Закон о просторном планирању и кориштењу земљишта на нивоу БиХ	Овим законом уређује се: планирање кориштења земљишта на нивоу Федерације Босне и Херцеговине кроз израду и доношење планских докумената и њихово спровођење, врста и садржај планских докумената, кориштење земљишта на нивоу Федерације, надзор над провођењем планских докумената од значаја за Федерацију, надзор над спровођењем овог закона, као и казне за правна и физичка лица.	Сл. новине ФБиХ бр. 2/06; 72/07; 32/08; 4/10; 13/10; 45/10

*Напомена: На кантоналном нивоу релевантни су различити прописи од Закона о просторном уређењу, Закона о комуналним дјелатностима, Закона о заштити околиша, Закона о водама, Закона о државним службеницима и др.*

## Република Српска

НАЗИВ	ШТА РЕГУЛИШЕ	РЕФЕРЕНЦА
Закон о локалној самоуправи	Овим законом се уређују ЈЛС, начин и услови њиховог образовања, послови локалне самоуправе, органи, имовина и финансирање, акти органа ЈЛС, јавност рада органа ЈЛС, административни надзор над радом ЈЛС, сарадња ЈЛС, заштита права локалне самоуправе, облици учешћа грађана као и права, обавезе и одговорности запослених у административној служби ЈЛС.	Сл. гласник РС, бр. 101/04, 42/05, 118/05
Закон о територијалној организацији Републике Српске	Овим законом уређује се територијална организација Републике Српске, као и услови и поступак за територијалну промјену.	Сл. гласник РС бр. 69/09
Закон о општем управном поступку	По овом закону дужни су да поступају државни органи кад у управним стварима, непосредно примјењујући прописе, рјешавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврдене овим законом.  По овом закону дужни су да поступају и органи града и општине кад на основу закона обављају послове државне управе, као и предузећа, установе и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења, која су им повјерена законом рјешавају, односно кад обављају друге послове из става 1. овог члана.	Сл. гласник РС, бр.13/02; 50/10
Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе	Овај закон уређује статусна питања функционера ЈЛС (избор, опозив, овлашћења, одговорност, неспојивост, плате, етички кодекс, права из радног односа и престанак функције).	Сл. гласник РС, бр.96/05
Закон о стварним правима	Овим законом уређује се стицање, коришћење, располагање, заштита и престанак права својине, других стварних права и државине.	Сл.гласник РС 124/08, 58/09
Закон о уређењу простора и грађењу	Овим законом уређују се: основе организације, планирања и уређења простора, врсте и садржај докумената просторног уређења, начин израде и поступак усвајања докумената просторног уређења, правила и план спровођења докумената просторног уређења, врсте и садржај техничке документације, обавезе и међусобни односи између учесника у грађењу, издавање локацијских услова, одобрења за грађење, одобрења за употребу и одобрења за уклањање, вршење надзора над примјеном овог закона.	Сл.гласник РС 55/10
Закон о грађевинском земљишту	Овим законом уређују се услови и начин стицања права на земљишту у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу, вријеме престанка тих права, начин кориштења и управљања као и накнаде за кориштење овог земљишта.	Сл.гласник РС бр.112/06

НАЗИВ	ШТА РЕГУЛИШЕ	РЕФЕРЕНЦА
Закон о комуналним дјелатностима	Овим законом се утврђују комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања.	Сл.гласник 11/95;52/02
Закон о буџетском систему Републике Српске	Овим законом се уређује: 1. припрема, планирање, начин израде и доношење буџета Републике Српске, буџета општина и градова и финансијског плана фондова, 2. извршење буџета Републике, буџета општина и градова и финансијског плана фондова, задуживање и управљање дугом, и 3. буџетско рачуноводство, контрола и ревизија буџета Републике, буџета општина и градова, те финансијског плана фондова.	Сл. гласник РС бр. 96/03, 14/04, 67/05, 34/06 и 128/06
Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске	Овим законом уређују се начин и поступак задуживања, издавање гаранција и емисија хартија од вриједности Републике Српске и општина, обезбјеђење средстава за отплату дуга, вођење евиденције о дугу, гаранцијама и хартијама од вриједности, као и друга питања која се односе на дуг, гаранције и хартије од вриједности Републике Српске и општина.	Службени гласник Републике Српске, број 30/07 и др.
Закон о комуналним таксама	Овим законом се утврђују и уређују основни елементи система комуналних такси, предмет таксене обавезе, обвезник плаћања комуналне таксе, као и ослобађања од плаћања комуналне таксе.	Службени гласник Републике Српске, број 4/12
Закон о административним таксама	Овим законом се прописују и утврђују административне таксе за списе и радње у поступку пред републичким органима управе, ЈЛС и носиоцима јавних овлаштења којима је законом повјерено рјешавање у управним стварима о одређеним правима и обавезама.	Службени гласник Републике Српске, број 100/11
Закон о порезу на непокретности	Овим законом уређује се опорезивање непокретности у Републици Српској, ослобађање од опорезивања и умањење пореске основице, начин плаћања пореза и надлежност Пореске управе Републике Српске, у области пореза на непокретности.	Службени гласник Републике Српске, број 110/08; 118/09
Закон о ЈПП у Републици Српској	Овим законом уређује се предмет, начела, начин, облици и услови под којима се може остваривати јавно-приватно партнерство, елементи уговора о јавно-приватном партнерству и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство.	Службени гласник Републике Српске, број 59/09, 63/11
Закон о интерној ревизији у јавном сектору Републике Српске	Овим законом уређује се успостављање система ефикасне интерне ревизије у јавном сектору Републике Српске.	Службени гласник Републике Српске, број 17/08

## Прилог 2 – Расподјела надлежности јединица локалних самоуправа са вишим нивоима власти у БиХ

Функција – надлежност	Опис надлежности - РС			Опис надлежности - ФБиХ		
	РС	ЈЛС		Кантон	ЈЛС	
					Двојна	Искључива
Предшколско			Ова област у надлежности је јединице локалне самоуправе у погледу оснивања и финансирања, а само дјелимично у надлежности ентитета у погледу прописивања услова којима се ова област регулише и финансирања које се обавља путем Јавног фонда дјечије заштите.  Надлежност јединице локалне самоуправе спроводи се путем одјељења за привреду и друштвене дјелатности.		Х	Стварање и спровођење политике, те доношење прописа је у надлежности кантона. Јединица локалне самоуправе врши финансирање.
Основно	Х	Х	Претежне надлежности има ентитет, а јединица локалне самоуправе врши неке послове у овој области путем одјељења за привреду и друштвене дјелатности (прати се рад основних школа, утврђују подручја која покривају ОШ, даје материјална помоћ и сл.)	Х		Доношење прописа и финансирање су у надлежности кантона.
Средње	Х	Х	Претежне надлежности има ентитет, а јединица локалне самоуправе врши стручне и управне послове у овој области путем одјељења за привреду и друштвене дјелатности, те врши финансирање средњих школа у дијелу материјалних трошкова.	Х		Доношење прописа и финансирање су у надлежности кантона.
Високо	Х		Искључиве надлежности у овој области има ентитет.	Х		Доношење прописа и финансирање су у надлежности кантона.
Образовање одраслих		Х	Ова област је у надлежности јединица локалне самоуправе, мада се негдје организује и врши и потпуно самостално.			
Јавна управа	Х	Х	Највећи дио послова у оквиру јавне управе одвија се у јединици локалне самоуправе (одјељења за локалну управу), а дио надлежности из јавне управе врши ентитет преко деташираних органа (подручних јединица).  Финансирање јавне управе врши се из изворних средстава општине, и из средстава које ентитет оствари на подручју јединице локалне самоуправе и процентуално врати јединици локалне самоуправе.		Х	Стварање политике у вези са регулисањем и осигурањем јавних служби је у надлежности кантона. Јединице локалне самоуправе врши спровођење и финансирање.

Функција – надлежност	Опис надлежности - РС			Опис надлежности - ФБиХ		
	РС	ЈЛС		Кантон	ЈЛС	
					Двојна	Искључива
Полиција	X		Искључива надлежност ентитета.	X		Успостава и надзор полиције је у надлежности кантона.
Правосуђе	X		Искључива надлежност ентитета.		X	Финансирање општинских судова, тужилаштва и општинских судова за прекршаје је у надлежности кантона. Оснивање и финансирање општинског правобранилаштва врше јединице локалне самоуправе.
Цивилна заштита		X	Надлежност јединице локалне самоуправе, путем одјељења за општу управу.		X	Оснивање и финансирање одјељења ЦЗ-а.
Противпожарна заштита	X	X	Надлежност ентитета (МУП), а финансирање професионалне ватрогасне јединице надлежност буџета јединице локалне самоуправе.		X	Финансирање и заштита од пожара.
Регистар грађанских стања	X	X	Надлежност јединице локалне самоуправе, путем одјељења за општу управу. Дио надлежности утврђен је на нивоу ентитета. (Министарство за локалну самоуправу – пријем и отпуст држављанства, јединствен матични број – за сада МУП)		X	Вођење евиденције о личним стањима грађана, као што је матична евиденција.
Регистар бирача		X	У надлежности јединице локалне самоуправе, одјељење за општу управу.		X	Вођење бирачких спискова.
Статистика	X		Искључива надлежност ентитета, остварује се путем Републичког завода за статистику и хијерархијски организованих одјељења по јединицама локалне самоуправе, ...			
Мјесне заједнице		X			X	Оснивање и финансирање.
Болнице	X		У надлежности ентитета у погледу оснивања и финансирања.	X		Подијељена надлежност са Федерацијом.
Домови здравља	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе у погледу оснивања и праћења стања у примарној здравственој заштити путем одјељења за привреду и друштвене дјелатности, финансирање је у надлежности Републичког јавног фонда здравственог осигурања, путем Регионалних фондова.		X	Јединица локалне самоуправе их оснива. Остало врши Федерација и кантони.
Специјализовани заводи	X		У надлежности ентитета у погледу оснивања и финансирања.	X		
Центри за социјални рад		X	У надлежности јединице локалне самоуправе у погледу оснивања, финансирања (одјељење за привреду и друштвене дјелатности)		X	Јединица локалне самоуправе финансира центре за социјални рад у дијелу материјалних и других давања. Остале надлежности су подијељене између федерације и кантона.

Функција – надлежност	Опис надлежности - РС			Опис надлежности - ФБиХ		
	РС	ЈЛС		Кантон	ЈЛС	
					Двојна	Искључива
Геријатријски центри		X	У надлежности јединице локалне самоуправе у погледу оснивања и финансирања (одјељење за привреду и друштвене дјелатности).			
Црвени крст		X	Дјелимично у надлежности ентитета, дио финансирања, у надлежности јединице локалне самоуправе у погледу оснивања и финансирања (одјељење за привреду и друштвене дјелатности).			
Позоришта	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности), изузев оних институција којима је дат значај од интереса за ентитет и које онда оснива и финансира РС.		X	Финансирање само оних која су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Музеји	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности) изузев оних институција којима је дат значај од интереса за ентитет и које онда оснива и финансира РС.		X	Финансирање само оних који су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Библиотеке	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе оснивање и сношење материјалних трошкова, обезбјеђење простора (одјељење за привреду и друштвене дјелатности), а плате запослених финансира РС, изузев оних институција којима је дат значај од интереса за ентитет и које онда оснива и финансира РС.		X	Финансирање само оних које су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Спорт и спортски клубови	X	X	Опште интересе у области спорта и средства за њихово остваривање обезбјеђује ентитет. Спортске клубове финансира јединица локалне самоуправе.		X	Финансирање само оних који су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Спортске и културне дворане		X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности).		X	Финансирање само оних које су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Галерије	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности), изузев оних институција којима је дат значај од интереса за ентитет и које онда оснива и финансира РС.		X	Финансирање само оних које су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Друге културне институције	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности), изузев оних институција којима је дат значај од интереса за ентитет и које онда оснива и финансира РС.		X	Финансирање само оних које су од интереса за јединицу локалне самоуправе.

Функција – надлежност	Опис надлежности - РС			Опис надлежности - ФБиХ		
	РС	ЈЛС		Кантон	ЈЛС	
					Двојна	Искључива
Урбанистичко планирање		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за просторно уређење).			Х
Геодетско катастарски и имовинско-правни послови	Х		У надлежности РС.		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе је успостављање и одржавање премјера и катастра некретнина, кориштење и управљање грађевинским земљиштем.
Регулационо планирање просторног развоја		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за просторно уређење).		Х	
Управљање и одржавање стамбеног фонда		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за стамбено комуналне послове).		Х	
Управљање општинском имовином		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за стамбено-комуналне послове).			Х
Електрична енергија	Х		У надлежности ентитета, реализује се у оквиру јавног предузећа од интереса за РС.	Х		Подијељена надлежност са Федерацијом.
Водоснабдијевање		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима (у оквиру јединице локалне самоуправе о овом се брине одјељење за стамбено-комуналне послове).			Х
Снабдијевање гасом				Х		Подијељена надлежност са Федерацијом.
Топловод		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима (у оквиру јединице локалне самоуправе о овом се брине одјељење за стамбено-комуналне послове).			Х
Санитација		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима (у оквиру јединице локалне самоуправе о овом се брине одјељење за стамбено-комуналне послове).			Х
Одвоз смећа		Х	У надлежности јединице локалне самоуправе, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима (о овом се брине одјељење за стамбено-комуналне послове).			Х



Функција – надлежност	Опис надлежности - РС			Опис надлежности - ФБиХ			
	РС	ЈЛС		Кантон	ЈЛС		
					Двојна	Искључива	
Цесте, путеви, мостови	X	X	У надлежности јединице локалне самоуправе су локални и некатегорисани путеви (о овом се брине одјељење за стамбено-комуналне послове). Надлежности РС је за магистралне и регионалне путеве (Јавно предузеће „ПУТЕВИ РС“).		X		Изградња, кориштење и одржавање локалних путева, улица и мостова је у надлежности јединице локалне самоуправе. Регионални путеви су у надлежности кантона, а магистрални путеви су у надлежности Федерације.
Гробље		X	У надлежности јединице локалне самоуправе, пренесено у непосредну реализацију јавним предузећима (у оквиру јединице локалне самоуправе о овом се брине одјељење за стамбено-комуналне послове).			X	
Заштита природне средине		X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за стамбено-комуналне послове, али је дјелимично везано и за друга одјељења нпр. одјељење за привреду и друштвене дјелатности)		X		Спровођење прописа кантона, а јединица локалне самоуправе доноси свој програм.
Борба против загађења		X	У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за стамбено-комуналне послове, али је дјелимично везано и за друга одјељења нпр. одјељење за привреду и друштвене дјелатности)		X		Спровођење прописа кантона, а јединица локалне самоуправе доноси свој програм.
Друмски саобраћај		X	У надлежности јединице локалне самоуправе, дјелимично повјерено јавним предузећима, а дјелимично приватним предузећима. У оквиру јединице локалне самоуправе за функционисање ове области надлежно је одјељење за привреду и друштвене дјелатности.			X	
Жељезнички саобраћај	X		У надлежности ентитета.				
Ваздушни саобраћај - аеродроми	X		У надлежности ентитета.				
Водени саобраћај – луке	X		У надлежности ентитета.				
Трговина	X	X	Политика трговине, прописи и услови су у надлежности ентитета, као и оснивање и брига о државним предузећима у овој области. У надлежности јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности) су регистрације и евиденције приватних радњи из ове области.		X		Спровођење прописа Федерације и кантона.

Функција – надлежност	Опис надлежности - РС		Опис надлежности - ФБиХ		
	РС	ЈЛС	Кантон	ЈЛС	
				Двојна	Искључива
Занатство		X			X
Туризам	X	X		X	
Угоститељство	X	X			X
Пољопривреда	X	X			
Шумарство	X	X	X		
Запошљавање	X	X		X	
Водопривреда	X		X		

Функција – надлежност	Опис надлежности - РС			Опис надлежности - ФБиХ			
	РС	ЈЛС		Кантон	ЈЛС		
					Двојна	Искључива	
Јавно гласило – новине	X	X	Могу бити у надлежности ентитета ако су од значаја за РС и ако су основани од ње, сагласност за рад се даје на нивоу ентитета. Могу бити од значаја за јединицу локалне самоуправе, и тада су основани од стране јединице локалне самоуправе.			X	Финансирање само оних које су од интереса за јединицу локалне самоуправе.
Радио	X	X	Могу бити у надлежности ентитета ако су од значаја за РС и ако су основани од ње, сагласност за рад се даје на нивоу ентитета. Могу бити од значаја за јединицу локалне самоуправе, стварање услова за њихов рад је надлежност јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности).				
Телевизија	X	X	Могу бити у надлежности ентитета ако су од значаја за РС и ако су основани од ње, сагласност за рад се даје на нивоу ентитета. Могу бити од значаја за јединицу локалне самоуправе, стварање услова за њихов рад је надлежност јединице локалне самоуправе (одјељење за привреду и друштвене дјелатности).		X		

## Прилог 3. Преглед тема за обуку у оквиру Система за обуку ЈЛС

### Теме за општинске начелнике у Федерацији БиХ

ТЕМЕ:
Катастар земљишта, некретнина и комуналних уређаја
Управљање грађевинским земљиштем и јавним површинама
Израда и спровођење просторних и урбанистичких планова
Релевантни правни оквир
Подршка ЈЛС у приступању изворима финансирања (кредитно гарантни фондови, развојни фондови, субвенције, концесије, итд.) и развој партнерства (јавно-приватно партнерство, међуопштинска/регионална сарадња, итд.)
Релевантно административно окружење ( <i>one-stop-shop</i> , политика локалних такси, политика и прописи из области урбанизма и грађевинског земљишта, статистика, регистрације и дозволе, итд.)
Инфраструктура ЈЛС у функцији локалног развоја (енергетска, путна и комунална инфраструктура, пословне зоне, бизнис инкубатори, итд.)
Управљање локалним развојем с тежиштем на реализацију стратегије и планова
Спровођење и праћење заштите околиша (релевантни правни оквир, евиденције, анализе, извјештавање, дозволе)
Реализација пројеката заштите околиша са фокусом на промотивне и едукативне активности кроз мјесне заједнице
Комунална инфраструктура и услуге (правни оквир, управљање, одржавање, праћење и финансирање) и јавна комунална предузећа (успостављање, управљање, финансирање, делегирање комуналних услуга и реорганизација ЈКП)
Управљање имовином ЈЛС
Припрема буџета, буџетских програма, извршење и извјештавање
Електронско праћење предмета
Успостава и одржавање општинског портала
Анализа потреба, праћење и евалуација, стандарди и индикатори квалитета
Увод у фондове и програме ЕУ (ИПА и програми заједнице), администрирање и финансијско управљање пројектима ЕУ
Увод у стратешко планирање и менаџмент ( <i>укључујући израду годишњих, полугодишњих и мјесечних планова</i> )
Лидерске и менаџерске вјештине, организација рада и руковођење запосленима (нпр. израда организацијских политика и процедура, планирање и делегирање задатака, тимски рад, интерна комуникација, мотивација запослених, управљање временом, итд.)
Тежиште на планирању, тендерској документацији и евалуацији, уговарању и интерним контролама
Прописи у области локалне управе, организације управе и радних односа и доношење аката
Локална демократија и учешће грађана
Енергетска ефикасност

## Теме за начелнике општина у РС

ТЕМЕ:
Управљање локалним развојем, с тежиштем на реализацију стратегија и планова
Релевантно административно окружење за унапређење пословања ( <i>онестопсхоп, политика локалних такси, политика и прописи из области урбанизма и грађевинског земљишта, статистика, регистрације и дозволе, итд.</i> )
Инфраструктура јединица локалне самоуправе у функцији локалног развоја ( <i>техничка, саобраћајна, комунална, пословна</i> )
Подршка јединицама локалне самоуправе у приступању изворима финансирања за мала и средња предузећа
Развој партнерства ( <i>јавно-приватно партнерство, међуопштинска/регионална сарадња, итд.</i> )
Спровођење и праћење заштите животне средине, с тежиштем на промотивним и едукативним активностима у заједници
Управљање имовином јединица локалне самоуправе
Извори прихода јединица локалне самоуправе (тежиште на прикупљању и администрирању локалних такси и накнада)
Интерне контроле/ревизија
Припрема буџета и буџетског програма, спровођење и извјештавање
Управљање грађевинским земљиштем и јавним површинама
Увод у фондове и програме ЕУ (ИПА и програми заједнице)
Администрирање и финансијско управљање пројектима ЕУ
Планирање и припрема пројектне документације + праћење и евалуација
Успостава и унапређење система управљања квалитетом
Унутрашња организација и систематизација радних мјеста
Избор и распоређивање запослених
Оцјена учинка и повратна спрега
Управљање обуком
Лидерске вјештине, тимски рад, интерна комуникација и односи с јавношћу
Делегирање послова и мотивисање
Локална демократија и учешће грађана

## Теме за вијећнике у ФБиХ

ТЕМЕ:
Катастар земљишта, некретнина и комуналних уређаја
Управљање грађевинским земљиштем и јавним површинама
Израда и спровођење просторних и урбанистичких планова
Релевантни правни оквир
Подршка ЈЛС у приступању изворима финансирања (кредитно гарантни фондови, развојни фондови, субвенције, концесије, итд.) и развој партнерства (јавно-приватно партнерство, међуопштинска/регионална сарадња, итд.)
Релевантно административно окружење ( <i>one-stop-shop</i> , политика локалних такси, политика и прописи из области урбанизма и грађевинског земљишта, статистика, регистрације и дозволе, итд.)
Инфраструктура ЈЛС у функцији локалног развоја (енергетска, путна и комунална инфраструктура, пословне зоне, бизнис инкубатори, итд.)
Управљање локалним развојем с тежиштем на реализацији стратегије и планова
Спровођење и праћење заштите околиша (релевантни правни оквир, евиденције, анализе, извјештавање, дозволе)
Реализација пројеката заштите околиша са фокусом на промотивне и едукативне активности кроз мјесне заједнице
Комунална инфраструктура и услуге (правни оквир, управљање, одржавање, праћење и финансирање) и јавна комунална предузећа (успостављање, управљање, финансирање, делегирање комуналних услуга и реорганизација ЈКП)
Управљање имовином ЈЛС
Припрема буџета, буџетских програма, извршење и извјештавање
<i>MS Office</i> (основни и напредни модули, кориштење електронске поште и интернета)
Електронско праћење предмета
Увод у фондове и програме ЕУ (ИПА и програми заједнице), администрирање и финансијско управљање пројектима ЕУ
Релевантни прописи у области рада вијећа и поступак доношења аката
Локална демократија и учешће грађана

## Теме за одборнике у РС

## Теме:

Управљање локалним развојем, с тежиштем на реализацију стратегија и планова

Релевантно административно окружење за унапређење пословања (*онестопсхоп, политика локалних такси, политика и прописи из области урбанизма и грађевинског земљишта, статистика, регистрације и дозволе, итд.*)

Инфраструктура јединица локалне самоуправе у функцији локалног развоја (*техничка, саобраћајна, комунална, пословна*)

Управљање имовином јединица локалне самоуправе

Извори прихода јединица локалне самоуправе (тежиште на прикупљању и администрирању локалних такси и накнада)

Припрема буџета и буџетског програма, спровођење и извјештавање

Управљање грађевинским земљиштем и јавним површинама

Администрирање и финансијско управљање пројектима ЕУ

Локална демократија и учешће грађана

Поступак доношења аката

