



**Dobro
upravljanje
u primeni**

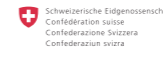




Dobro upravljanje u primeni



Program TRANSIT EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovedi program

euprogres ▶▶

Program evropskog partnerstva sa opštinama

Sadržaj

Uvodna reč	4
I deo	
Uvod	
Dobro upravljanje: Šta je dobro upravljanje i zašto je ono važno?	7
Važan garant odgovornosti: vladavina prava	16
Važan garant efikasnosti: <i>napraviti ili kupiti</i>	22
II deo	
Dobro upravljanje postaje opipljivo	
Uvod u pristup	30
Sportska sala i odgovornost	34
Zelena pijaca i transparentnost	37
Obdanište i učešće	41
Obdanište i nediskriminacija	44
Vodosnabdevanje i efikasnost	46
Međuopštinski poljoprivredni centar i principi dobrog upravljanja	48
Javno komunalno preduzeće i odgovornost	51
III deo	
Značaj procesa	57
IV deo	
Zaključci	64
Aneks I	65

Uvodna reč

Krajem 2010. godine Program evropskog partnerstva s opštinama EU PROGRES započeo je preliminarne sastanke sa opštinama o tome kako dodati vrednost prvenstveno infrastrukturnim projektima kroz uvođenje koncepta i principa dobrog upravljanja u njihovu realizaciju. Ideja je bila nova za većinu sagovornika, a samo je nekoliko lokalnih funkcionera bilo spremno da prihvati koncept i primeni aktivnosti dobrog upravljanja koje je trebalo povezati sa realizacijom potprojekata. To nikoga u EU PROGRES programu nije iznenadilo, jer je pristup ovog programa uvođenju dobrog upravljanja bio i do danas je ostao jedinstven u Srbiji.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge – UNOPS u Srbiji omogućila je da pristup dobrog upravljanja bude utkan ne samo u čitav program i sve njegove aktivnosti već i u samu organizaciju. Postavili smo sistem kojim smo obezbedili da se izvede svaka aktivnost koju je trebalo sprovesti i da se ona, ukoliko je potrebno, prilagodi principima dobrog upravljanja, i sa teorijskog i sa praktičnog stanovišta.

U praksi, to je značilo da je ovaj program, pokušavajući da uvede dobro upravljanje u realizaciju infrastrukturnih projekata, pokrenuo proces stvaranja kapaciteta u opštinama kako bi ovaj pristup i metodologija mogli da se primene i u drugim opštinskim projektima. To je doprinelo opštoj održivosti potprojekata te većoj odgovornosti i transparentnosti u radu lokalnih samouprava. Ovaj dugoročni proces će na kraju pomoći nadležnim organima da uvedu više reda u rad na razvoju lokalne zajednice, pri čemu je krajnji cilj poboljšanje kvaliteta života građana.

Ovaj priručnik je rezultat rada na dobrom upravljanju u proteklih nekoliko godina. On treba da predstavlja i kratak pregled ostvarenja programa na ovom polju i načelni vodič za buduće napore da se postigne pozitivan uticaj na život građana kroz praktičnu primenu koncepta i principa dobrog upravljanja. Nadam se da će on na pravi način poslužiti toj svrsi.

Koristim ovu priliku da se zahvalim Vladi Švajcarske u čije ime je Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) omogućila da se obavi ovaj zadatak i obezbedila eksperte za podršku procesu, Delegaciji Evropske unije u Republici Srbiji kao sufinansijeru programa i Kancelariji za evropske integracije Republike Srbije. Oni su vodili i u potpunosti podržavali reformske mehanizme koje je ova inicijativa iziskivala. Zahvalnost dugujemo i zaposlenima u EU PROGRES programu koji su u potpunosti prihvatili ovu inicijativu, kao i opštinskim rukovodiocima koji su prepoznali i koji vide dugoročnu korist od ovog procesa za svoje građane.

Grem Tindal
direktor Projektnog centra UNOPS-a u Srbiji
menadžer EU PROGRES programa

Potrebe opština u Srbiji ne razlikuju se od potreba opština u Švajcarskoj: stabilnost, dobre opštinske službe, jednak tretman svih građana, minimalna birokratija, integritet političkih tela i administracije i umerene naknade i takse; to je nešto čemu svi treba da težimo. Kao eksperti za podršku u oblasti upravljanja mi smo pokušali da primenimo svoje znanje i iskustvo iz Švajcarske u Srbiji.

Osnovnu razliku između opština u Srbiji i Švajcarskoj predstavlja to što se u Švajcarskoj o važnim pitanjima odlučuje glasanjem. Time se sprečava da politička tela upravljaju ne uzimajući u obzir prave potrebe građana.

Pored toga, u Švajcarskoj iskustva sa upravljanjem sežu skoro 200 godina u prošlost. To je nešto što ne smemo da zaboravimo kada radimo u oblasti upravljanja u drugim zemljama. Projekti upravljanja – nasuprot infrastrukturnim projektima – ne mogu da se sprovedu za samo godinu ili dve dana; za velike reforme upravljanja potrebno je deset, dvadeset godina, pa čak i nekoliko decenija. A pošto svi znamo da razvojna saradnja uvek zavisi i od domaće politike, često nedostaje strpljenja da se sačeka dugoročni uspeh reformi.

Moramo da istaknemo da su projekti upravljanja rizične investicije. Mnoge od ovih reformi ponekad donose sasvim malu korist, ako uopšte i donesu nekakvu korist. Međutim, mogućnost neuspeha nikoga ne bi trebalo da obeshrabri da uđe u reforme.

Nije zlato sve što sija, čak ni u Švajcarskoj. Na kraju krajeva, nema alternative unapređenju upravljanja na svim nivoima. Mi smo mnogo toga naučili u Srbiji i to iskustvo moći ćemo da iskoristimo u Švajcarskoj.

Veliko nam je zadovoljstvo što vidimo da je upravljački tim EU PROGRES programa unapredio svoje kapacitete i što su opštine u Srbiji preduzele konkretne korake u oblasti unapređenja upravljanja. Želimo vam mnogo uspeha ubuduće, jer ste to zaslužili svojim vrednim radom.

Dr Daniel Arn
Dr Mirjam Štreker

**Dr Daniel Arn i dr Mirjam Štreker angažovani su kao eksperti za dobro upravljanje uz podršku SDC-a. Oni su vodeći stručnjaci za pitanja upravljanja u Švajcarskoj.*



I deo
Uvod

Dobro upravljanje

Šta je dobro upravljanje i zašto je ono važno?

Prema rečima Kofija Anana, bivšeg generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, „dobro upravljanje je možda najvažniji faktor u iskorenjivanju siromaštva i unapređenju razvoja“. U nedavno objavljenoj publikaciji, Rejčel Giselkvist, istraživačica na Univerzitetu UN, ukazuje na činjenicu da „uprkos značaju debate o dobrom upravljanju za međunarodnu razvojnu politiku i dalje postoje nejasnoće oko osnovnog pitanja: šta je upravljanje, a posebno šta je *dobro upravljanje*?“

Dobro upravljanje je pre svega *normativni koncept* koji u oblasti razvojne saradnje proteklih 20 godina promovišu sve glavne razvojne institucije, poput Svetske banke, Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, Evropske unije i bilateralnih donatora. Iako postoji širok konsenzus o tome da je upravljanje važno za razvoj, ne postoji zajedničko shvatanje šta zapravo

predstavlja dobro upravljanje (a verovatno ne postoji ni objektivna istina).

Program evropskog partnerstva s opštinama – EU PROGRES sprovodi projekte dobrog upravljanja uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). SDC definiše pet principa koji se moraju primeniti da bi se postiglo dobro upravljanje. To su:



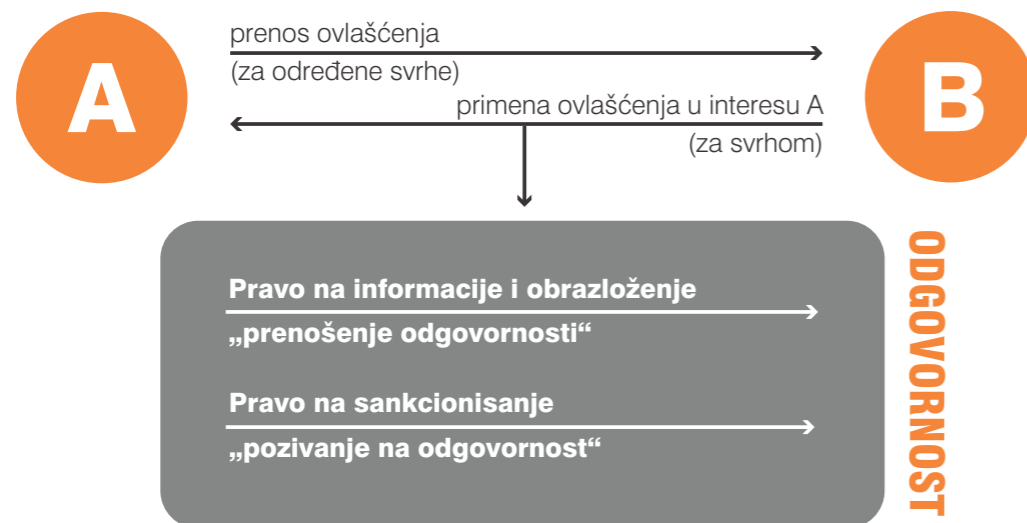
Svaki od ovih principa biće ukratko objašnjen u narednim poglavljima da bi čitaoci stekli jasniju sliku o tome na šta EU PROGRES misli kada govori o dobrom upravljanju.

Odgovornost

Odgovornost se odnosi na niz mehanizama kojima se osigurava da se (javna) moć koristi u **krajnjem interesu građana. Ovaj princip prožima čitav koncept dobrog upravljanja i ima brojne aspekte.**

Odgovorna država zasniva se na ideji da javna ovlašćenja nisu apsolutna ovlašćenja, već da građani svoja „kolektivna“ ovlašćenja *prenose na državu* (kao svog zastupnika), uz očekivanje da država ta ovlašćenja koristi u interesu građana. Kako bi se osiguralo da oni koji su na vlasti (odnosno oni koji predstavljaju državu) ne zloupotrebljavaju prenesena ovlašćenja, građani će – u dobroj državi – zadržati neka prava u svojim rukama: jednostavno rečeno, oni očekuju od funkcionera da ih *informišu i da im obrazlože* upotrebu javnih ovlašćenja (tj. oni zadržavaju pravo da prenesu odgovornost na državne funkcionere), a takođe žele mogućnost da *sankcionišu* funkcionere koji ne ispune njihova očekivanja (odnosno zadržavaju pravo da pozivaju funkcionere na odgovornost, npr. putem izbora, ali i kroz mehanizme kao što je sudsko preispitivanje).





Opštine su deo države i zato su takođe odgovorne za primenu svojih ovlašćenja. Iako opštinski političari dobijaju politički mandat od lokalnog stanovništva (putem izbora), najveći deo njihovih

nadležnosti se prenosi sa centralnog nivoa. Zbog toga opštine imaju odgovornost ne samo naniže, prema građanima, već i naviše, prema državi.



Građani, ali i državna uprava mogu da pozivaju opštine na odgovornost samo ako su ispunjeni sledeći uslovi:

- ☛ jasna podela odgovornosti (ukoliko ne znamo za šta su opštine odnosno pojedinačni službenici opštine odgovorni, ne možemo da ih pozivamo na odgovornost);
- ☛ informisanje (ukoliko ne znamo šta je uradila opština odnosno šta su uradili oni koji predstavljaju opštinu, ne možemo da ih pozivamo na odgovornost);
- ☛ sankcionisanje (ukoliko je došlo do problema, moraju postojati mehanizmi za sankcionisanje onih koji su svojim postupanjem doveli do toga).

Sledeća tabela dovodi u vezu pomenute elemente. Ona pokazuje da je princip odgovornosti veoma dalekosežan i da se odnosi na mnoga pitanja o odnosu između državne uprave i opština, ali da je takođe u vezi sa unutrašnjom organizacijom opština i pravima građana.

	Vertikalna dimenzija (između opštine i državne uprave)	Horizontalna dimenzija (između različitih opštinskih organa uključujući građane)
Jasna podela odgovornosti – nema mešanja	Podela obaveza i sredstava između državne uprave i lokalne samouprave Delokrug lokalne autonomije	Opštinski organi i njihova ovlašćenja Zaštita sistema ovlašćenja
Informisanje (mehanizmi za prenošenje odgovornosti)	Npr. obaveza vođenja evidencija, izveštavanje, odobravanje, kontrolne posete, istrage itd.	Npr. obaveza vođenja evidencija, javnost sastanaka, izveštavanje, skupštinski instrumenti itd.
Sankcije (mehanizmi za pozivanje na odgovornost)	Da li može državna uprava da pozove lokalnu samoupravu na odgovornost? Po kom osnovu (pravnom/političkom)?	Da li građani mogu da pozovu opštinu na odgovornost? Po kom osnovu (pravnom/političkom)?

Primer: Sportska sala i odgovornost (strana 34)

Transparentnost

Država je veoma kompleksna organizacija. Videli smo da se odgovornost može očekivati samo ako oni koji upravljaju mehanizmima za sankcionisanje nekako *znaju* (1) ko je bio odgovoran za šta i (2) ko je postupio dobro, a ko loše. Princip transparentnosti služi ovoj svrsi i u stvari je deo principa odgovornosti.

Princip transparentnosti se odnosi na brojne aranžmane koji su usmereni na postizanje praćenja aktivnosti države. On zahteva:

- ✦ transparentnu organizaciju i procedure (na primer, transparentne postupke budžetiranja i računovodstva, transparentne postupke javnih nabavki itd.);
- ✦ javnost aktivnosti koje preduzima država (na primer, javnost sastanaka, aktivno informisanje od strane države, pristup informacijama od javnog značaja itd.);
- ✦ odgovarajuće regulisanje protoka informacija u okviru države (npr. između opštinskih organa, ali i između opštine i centralnog nivoa; na primer, standardne procedure izveštavanja, posebne istrage itd.).

Primer: Zelena pijaca i transparentnost (strana 37)



Učešće građana

Ovaj princip se odnosi na to „ko i na koji način doprinosi procesu donošenja odluka u opštini“.

Postoje dve odvojene kategorije mehanizama koji omogućavaju građanima (ili civilnom društvu) da doprinosu procesu donošenja odluka u opštini:

- ✦ *Jaki* mehanizmi učešća građana daju građanima *ovlašćenje da donose odluke*: to znači da konačnu odluku donose građani (na primer, putem glasanja ili izbora). Jaki mehanizmi učešća građana daju demokratski legitimitet odlukama. Samo oni koji imaju pravo glasa mogu da učestvuju u jakom procesu donošenja odluka. Volja većine građana (sa pravom glasa) obavezujuća je za sve.
- ✦ *Blagi* mehanizmi učešća građana omogućavaju građanima da *izraze svoje mišljenje*, ali na kraju (nadležni) opštinski organ donosi odluku na

svoju odgovornost. Blagi mehanizmi učešća građana mogu da poboljšaju kvalitet odluke. U blage mehanizme građanskog učešća spadaju, na primer, rasprave o budžetu, informisanje javnosti, pravo na peticiju, pravo na konsultacije tokom postupka donošenja zakona i dr. Pošto konačnu odluku donose nadležni organi opštine, oni koji učestvuju kroz blage mehanizme ne moraju da imaju pravo glasa. U mehanizme blagog učešća može se uključiti i civilno društvo u širem smislu (pa i organizacije sa posebnim interesima).

Primer: Obdanište i učešće (strana 41)



Nediskriminacija

Princip nediskriminacije zahteva jednak tretman pojedinaca odnosno grupa nezavisno od njihovih posebnih odlika, a koristi se za procenu naizgled neutralnih kriterijuma koji mogu da proizvedu efekte koji sistematski dovode u nepovoljan položaj osobe sa tim odlikama.

Nediskriminacija označava ne samo da se nijedan pojedinac ili grupa (uključujući manjine, osetljive i marginalizovane grupe) ne mogu isključiti iz donošenja odluka i pristupa resursima nego i da se planiraju i sprovode posebne strategije čiji je cilj da se otklone potencijalni izvori diskriminacije.

Primer: Obdanište i nediskriminacija (strana 44)



Efikasnost

Efikasnost znači da se javni resursi (materijalni, finansijski, ljudski, vremenski) koriste optimalno (odnos troškova i dobiti). Na primer, sistem koji koristi manje resursa za ostvarenje ciljeva efikasniji je nego onaj koji rasipa veći deo raspoloživih resursa.

Efikasnost opštine je široka tema koja obuhvata sledeća pitanja:

- ☛ Koje će zadatke sprovoditi opština?
- ☛ Da li će opština sama proizvesti ili naručiti usluge od treće strane (dilema „napraviti ili kupiti“)?
- ☛ Kako organizovati i ostvariti međuopštinsku saradnju?
- ☛ Kako ostvariti optimalnu organizaciju administracije?
- ☛ Kako finansirati zadatke?

Primer: Vodosnabdevanje i efikasnost (strana 46)

¹ Više informacija o temi „napraviti ili kupiti“ nalazi se na strani 22.

Kako da principi dobrog upravljanja postanu opipljivi?

Do sada smo se bavili konceptom dobrog upravljanja (šta je dobro upravljanje, zašto je značajno) i principima koje SDC smatra najvažnijim. Ovi principi mogu da vam predoče šta predstavlja dobro upravljanje, ali i dalje ne nude baš jasne odgovore kako postupati u konkretnim projektima reformi.

Zato je korisno da izađemo iz okvira principa i da se pozabavimo pitanjima iz „stvarnog života“ o kojima se odlučuje na konkretnim projektima u nekoj opštini.

EU PROGRES je podržao nekoliko opština da sprovedu male projekte dobrog upravljanja koji su najčešće odnosili na infrastrukturu. Veoma često se, u stvari, radilo o problemima „vladavine prava“ i pitanjima koja se tiču dileme „napraviti ili kupiti“.

☛ „Vladavina prava“ između ostalog znači da svaka aktivnost koju sprovodi država mora da bude utemeljena u zakonu (princip zakonitosti). Nasuprot principima dobrog upravljanja, ovaj princip je opštepoznat i nudi konkretne odgovore na jedno važno pitanje – koji organ

države odnosno opštine treba da donosi koje odluke, koliko detaljno i u kom pravnom obliku. Princip zakonitosti aktivnosti koje sprovodi država jedan je od temelja uspostavljanja odgovornosti u državi.

☛ Pitanja koja se tiču dileme „napraviti ili kupiti“ prisutna su svuda, ne samo u našem svakodnevnom i ekonomskom životu, već i u okviru države. Šta su prednosti i mane obavljanja nekog zadatka samog po sebi, odnosno kupovine usluga na tržištu, na koja osnovna pitanja treba odgovoriti pre nego što odlučimo da li ćemo nešto napraviti ili kupiti, šta su rizici? Dilema „napraviti ili kupiti“ tesno je povezana sa principom efikasnosti.

Naredna dva poglavlja predstaviće čitaocu opšte smernice u oblasti vladavine prava i rešavanja dileme „napraviti ili kupiti“.

U drugom delu ovog priručnika biće predstavljeni neki konkretni projekti reforme koje je EU PROGRES realizovao tokom protekle tri godine.

Važan garant odgovornosti: vladavina prava



Osnovni element vladavine prava predstavlja princip zakonitosti aktivnosti koje preduzima država. U skladu s tim principom **svaka aktivnost države mora da se zasniva na važećoj pravnoj normi koju su usvojili nadležni organi uz dovoljno detalja.**

Osnovna ideja

„Svaka aktivnost države mora da se zasniva na važećoj pravnoj normi...“

Osnovna ideja principa zakonitosti jeste da je država (uključujući sve njene organe) obavezana zakonom. Njega treba posmatrati kao jedan od elemenata principa odgovornosti: građani koji prenose ovlašćenja na državu žele da budu sigurni da država koristi ta ovlašćenja u skladu s određenim pravilima koja su sadržana u zakonima. Princip zakonitosti je osnovni mehanizam kojim se obezbeđuje da država ne postupa proizvoljno, u skladu sa voljom različitih državnih funkcionera, već u skladu sa dogovorenim normama koje se primenjuju na sve podjednako. Time su aktivnosti države predvidljive – država postaje pouzdan partner, a ne autoritarna mašinerija.

Treba odmah na početku objasniti dva elementa: šta je norma i kada je norma validna.

Norme koje služe kao osnova za državne aktivnosti moraju biti *opšte* i *apstraktne*. Kada se kaže da su „opšte“, to znači da se u načelu odnose na sve, a ne samo na određeni krug pojedinaca. Kada se kaže da su „apstraktne“, to govori da norma uređuje određeno pitanje na apstraktan način, odnosno tako da je primenljiva na neograničen broj činjenica. Na primer, norma koja predviđa da je za izgradnju svake zgrade potrebna dozvola je opšta i apstraktna. Ona se odnosi na svakoga ko želi da izgradi zgradu i reguliše sve potencijalne situacije u vezi sa zgradama koje će biti izgrađene.

Opšta i apstraktna norma mora biti *validna* da bi poslužila kao osnova za aktivnosti države. Ona je

validna samo ako je donese nadležni državni organ (nadležnosti su obično propisane ustavom ili zakonom) i ukoliko je *u skladu sa pravnim propisima višeg reda*.

Pravni propis najvišeg reda jeste ustav (koji često donose građani putem referendumu). U drugom redu su zakoni, koje usvaja zakonodavni organ, obično skupština. A u trećem redu imamo norme koje donosi izvršni organ. Uredba koju usvoji izvršni organ može, na primer, da posluži kao osnova za aktivnosti države ukoliko je u skladu sa zakonima i ustavom.

Postoji još jedna hijerarhija između normi višeg državnog nivoa i decentralizovanih nivoa države. Uopšteno gledano, možemo reći da norme decentralizovanog nivoa države moraju biti u skladu s normama centralnog nivoa kako bi bile validne (iako situacija u određenim slučajevima može biti složena).





Dve funkcije principa zakonitosti

Princip zakonitosti ima dve odvojene (ali međusobno povezane) funkcije:

- ☛ Njegova *demokratska* funkcija obezbeđuje da aktivnosti države imaju demokratsku legitimnost. Princip zakonitosti daje smernice za odlučivanje *ko* mora da reguliše određeno pitanje. U veoma opštem smislu može se reći da:
 - važna pitanja treba da budu regulisana zakonom (odnosno aktom zakonodavnog organa), a
 - manje važna pitanja može da reguliše izvršni organ.
- ☛ U funkciji „vladavine prava“, princip zakonitosti obezbeđuje predvidljivost aktivnosti države i jednak tretman pred zakonom. Ovaj princip daje smernice za odlučivanje o tome koliko detaljno mora da se reguliše neko pitanje.

Demokratska funkcija „...koju su usvojili nadležni organi...“

Zakonodavni organ (zakonodavac) mora da reguliše važna pitanja zbog demokratske legitimnosti. Ali šta je važno?

Da bismo odgovorili na ovo pitanje, moramo biti svesni tenzija između legitimnosti državnih mera s jedne strane i mogućnosti za postupanje s druge strane. Ukoliko bi zakonodavni organ regulisao sve detalje, država ne bi mogla da postupa u svakodnevnom radu.

U Švajcarskoj, federalni sud ima sledeće kriterijume za definisanje u kom slučaju je pitanje toliko *važno* da je potrebno da njegovu pravnu osnovu izglasa zakonodavni organ:

- ☛ propis se odnosi na veliki broj osoba (na primer, propis o izgradnji, o snabdevanju vodom) ili
 - ☛ značajan uticaj propisa na pojedince, čak i ako je njih veoma malo (na primer, ozbiljna kršenja temeljnih prava, poput uslova pod kojima se može odbiti snabdevanje vodom) ili
 - ☛ značajne finansijske posledice propisa (na primer, obaveza plaćanja taksi; ovaj aspekt ćemo detaljnije objasniti niže u tekstu) ili
 - ☛ veliki politički značaj (na primer, sporna pitanja kao što su uslovi pod kojima prosjačenje može biti zabranjeno) ili
 - ☛ veliki značaj propisa za politički sistem (na primer, propisi kojima se definišu javne nadležnosti različitih organa opštine, kao što su odredbe koje utvrđuju do kog iznosa određeni organ može da troši javna sredstva) ili
 - ☛ veliki organizacioni značaj propisa (na primer, angažovanje treće strane, kao što je druga opština, privatno preduzeće ili javno komunalno preduzeće, za obavljanje javnih poslova) ili
 - ☛ ozbiljno odstupanje od prethodnih propisa.
- Ko je u obavezi da plati? (Vlasnik zgrade? Osoba koja iznajmljuje stan?)
- Za šta? (Za priključenje na vodovodnu mrežu? Za potrošnju vode?)
- Kako se utvrđuje osnovni iznos za plaćanje? (Potrošnja vode po kubnom metru? Naknada za priključak po izvodu? Potencijalno osetljivo i zato važno pitanje predstavlja odnos između naknade za potrošnju i naknade za priključak.)
- Da li postoje izuzeci? (Situacije kada se ne plaća uopšte ili se plaća umanjen iznos za potrošnju ili priključenje.)
- Sledeći elementi se smatraju manje značajnim:
- ☛ određivanje tačnog iznosa naknade (u datom okviru),
 - ☛ definisanje detalja (na primer, roka za plaćanje).

Manje značajna pitanja, npr. „detalji“ propisa i tehnička pitanja koja treba povremeno razmatrati (fleksibilnost), može regulisati izvršni organ.

Dobar *primer* kojim se ilustruje primena ovih kriterijuma u praksi može se naći u oblasti taksi/naknada za korišćenje. Sledeći elementi smatraju se značajnim i njih treba da reguliše zakonodavac (primeri propisa u oblasti vodossnabdevanja su dati niže u zagradama):

Funkcija vladavine prava

„...uz dovoljno detalja.“

Zbog predvidljivosti i jednakog tretmana pred zakonom, norma mora da bude dovoljno detaljna. Ali šta znači „dovoljno“?

Ovde takođe postoji tenzija, između principa predvidljivosti aktivnosti koje sprovodi država (a koje nastoje da sve regulišu veoma detaljno), s jedne strane, i ideje da pravda postoji u svakom pojedinačnom slučaju (nastojanje da se stvari regulišu sa manje detalja i da se ostavi manevarski prostor za manevar one koji primenjuju propis u odnosu na konkretne slučajeve), s druge strane. Uopšteno gledano, propis treba da bude toliko detaljan da pojedinac unapred zna šta će se dogoditi i da bude u poziciji da postupa na odgovarajući način.

Na primer, opštinska norma koja navodi da je mladima zabranjeno da se kasno uveče šetaju javnim putevima i da će svako ko prekrši zabranu biti novčano kažnjen nije dovoljno detaljna. Šta znači „kasno“? Ko se smatra mladim? Kolika kazna može da bude propisana? Ovakav propis ne daje pojedincima unapred informacije o tome šta je dozvoljeno, a šta zabranjeno. Stoga on ne može da bude osnova za kažnjavanje pojedinaca u konkretnom slučaju.

Šta ako se zanemari princip zakonitosti aktivnosti koje sprovodi država?

Ovaj princip može da ispuni svoju funkciju samo ako postoje posledice u slučaju se on zanemaruje. Mera...

- ✦ koja se uopšte ne zasniva na pravnoj normi, ili
- ✦ koja se zasniva na pravnoj normi koja je u suprotnosti sa pravnom normom višeg reda (i stoga je nevažeća), ili
- ✦ koja se zasniva na pravnoj normi koju nije doneo nadležni organ (na primer, norma koju je doneo izvršni organ, a reguliše veoma važna pitanja), ili
- ✦ koja se zasniva na pravnoj normi koja nije dovoljno detaljna,

mora se sudski osporiti. Veoma je važno da postoji funkcionalan pravosudni sistem kome pojedinci mogu da se žale na nezakonita postupanja državnih organa i od koga mogu da očekuju nepristrasne presude u razumnom roku.



Važan garant efikasnosti: *napraviti ili kupiti*



Dilema „napraviti ili kupiti“ odnosi se na pitanje koje je relevantno i za privatni sektor i za javni sektor, naime, da li uslugu treba da pruži neko preduzeće ili, recimo, sama opština, ili uslugu treba kupiti od treće strane.

Vlasnik kuće mora da odluči da li želi da okreči zidove sam ili želi da kupi tu uslugu od molera. Vlasnica malog preduzeća mora da odluči želi li, na primer, da zaposli nekog ko će joj voditi knjige ili će tu uslugu kupiti od specijalizovane knjigovodstvene agencije. Opština takođe treba da postavlja ovakva pitanja: da li čišćenje puteva treba da obavljaju njeni zaposleni ili za obavljanje ove usluge treba angažovati neko preduzeće iz privatnog sektora? Ili će – što je još jedna mogućnost – da osnuje javno komunalno preduzeće koje će obavljati ove usluge? Ili će možda kupiti ove usluge od susedne opštine? Ili će organizovati obavljanje ove usluge u saradnji sa privatnim partnerom?

Ovo poglavlje se bavi pitanjem na koji način opštine mogu da obavljaju svoje zadatke.

Obavljanje opštinskih poslova: *napraviti ili kupiti?*

U principu, postoje tri mogućnosti za obavljanje opštinskih poslova:

- a** opština može da obavlja poslove uz pomoć svojih zaposlenih („NAPRAVITI“);
- b** opština može da angažuje „svoje“ preduzeće da obavi poslove („NAPRAVITI I KUPITI“);
- c** opština može da kupi usluge od treće strane („KUPITI“).

Opština takođe može da odluči (ukoliko to dozvoljava zakon višeg reda) da ukine opštinski posao („NI NAPRAVITI NI KUPITI“). Ukoliko donese takvu odluku, ovaj posao se privatizuje, odnosno prepušta se privatnom sektoru a opština više nije odgovorna za taj posao.

Zašto ne samo napraviti?

Osnovni razlog za kupovinu usluga (bez ikakvog učešća u proizvodnji usluge) jeste osiguravanje ekonomskog ponašanja (usluge koje se nude po tržišnim uslovima, odnosno u konkurenciji sa drugim pružaocima usluga obično su jeftinije). Kupovina usluga je, u stvari, veoma jednostavno i delotvorno rešenje. Međutim, ova mogućnost postoji samo kada postoji tržišna situacija. U mnogim oblastima javnih usluga ovaj uslov nije ispunjen.

Ali mogu postojati i razlozi za kupovinu usluga od preduzeća koje je u vlasništvu (ili suvlasništvu) opštine („napraviti i kupiti“), kao što su:

- ☛ saradnja sa trećom stranom, na primer sa drugom opštinom;
- ☛ odvajanje operativnog poslovanja od dnevne politike;
- ☛ davanje operativne autonomije.

Ugovaranje usluga: *napraviti i kupiti*

Značaj postojanja vlasničke strategije

Kada opština odluči da ugovori određene usluge sa preduzećem koje je u njenom vlasništvu, uvek treba imati u vidu da preduzeće ne mora imati iste interese kao i opština. U opštem smislu, interes opštine je politički interes (na primer, pružanje kvalitetnih usluga svim građanima na isti način po pristupačnim cenama), dok je interes preduzeća ekonomske prirode (najveća dobit). Različiti interesi mogu da dovedu do potencijalnih tenzija između vlasnika (opštine) i rukovodilaca preduzeća (donosilaca odluka u preduzeću). Za opštinu je izuzetno važno da obezbedi da odgovornosti preduzeća (pa prema tome i opštine) budu jasno definisane. Kako bi obavezala preduzeće da ostvaruje (i) opštinske interese, pre svega je važno da samoj opštini bude jasno šta želi: opština treba da razvije „vlasničku strategiju“. Ta strategija treba da odgovori na sledeća pitanja:

Šta će preduzeće da radi, a šta ne? Ovde možemo navesti primer jedne švajcarske međuopštinske kompanije: kompanija je odgovorna za kanalizaciju. Ona odlučuje da koristi mulj za proizvodnju energije (biogasa) i shvata da tako može mnogo da zaradi. Stoga počinje da otkupljuje mulj od drugih kompanija koje se bave kanalizacijom i proizvodi još više energije. Iako proizvodnja energije od sopstvenog mulja može i dalje biti u okviru poslova preduzeća, otkup mulja od drugih kompanija i širenje proizvodnje energije jasno je izvan delokruga zadataka tog preduzeća.

Šta zajednica (opština) treba da reguliše, a šta reguliše tržište?

Ko predstavlja vlasnika u odboru preduzeća (i da li opština uopšte treba da ima predstavnika u odboru)?

Koja će se pravila primenjivati u slučaju konflikta između vlasnika (opštine) i preduzeća?

U kojim oblastima preduzeće ima autonomiju? Na primer:

- ljudski resursi,
- finansije,
- organizacija.

Koje odluke treba da donose politički organi (tj. opština)? Na primer:

- odluke koje se odnose na takse i naknade;
- druge važne političke odluke.

Kako je organizovano podnošenje izveštaja (preduzeća opštini)?

Odnos prema dilemi napraviti ili kupiti

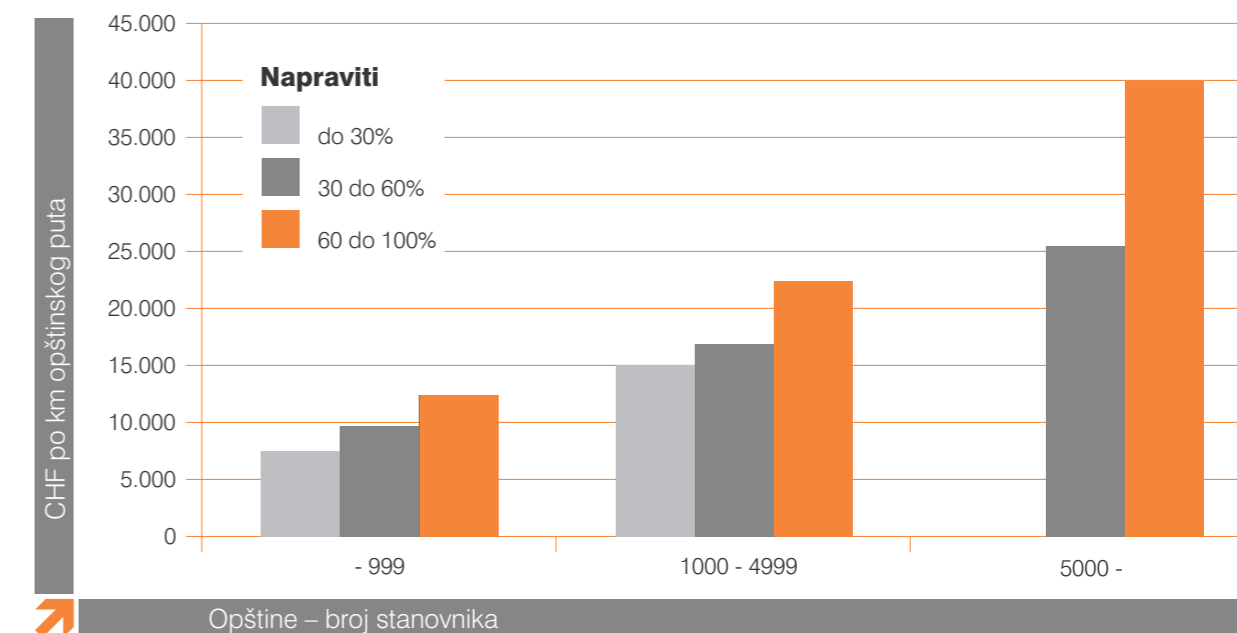
Kanton Bern, Švajcarska

Studija opštinskih poslova u Kantonu Bern pokazala je da opštine obavljaju 50% svojih poslova same, da oko jedne trećine poslova obezbeđuju preko svojih preduzeća (ili preko suvlasničkih preduzeća / preduzeća sa zajedničkim upravljanjem), a da za preostale poslove kupuju usluge (oko 17%).

Kada je reč o održavanju opštinskih puteva, 57% opština same obavljaju te poslove, 41% opština kupuje pomenute usluge na tržištu, a samo 2% obavlja ove poslove preko svojih preduzeća (ili preko suvlasničkih preduzeća / preduzeća sa zajedničkim upravljanjem).

Opšte je uverenje da, kada postoji tržišna situacija, ima smisla da se te usluge kupuju na tržištu. Poređenje troškova različitih modela („napraviti“, „napraviti i kupiti“, „kupiti“) u Kantonu Bern pokazalo je da je trošak održavanja puteva po kilometru zaista viši kada ih opštine same održavaju nego kada kupuju te usluge na tržištu. Glavni faktor kojim se objašnjava razlika u troškovima bila je visoka zarada opštinskih službenika.

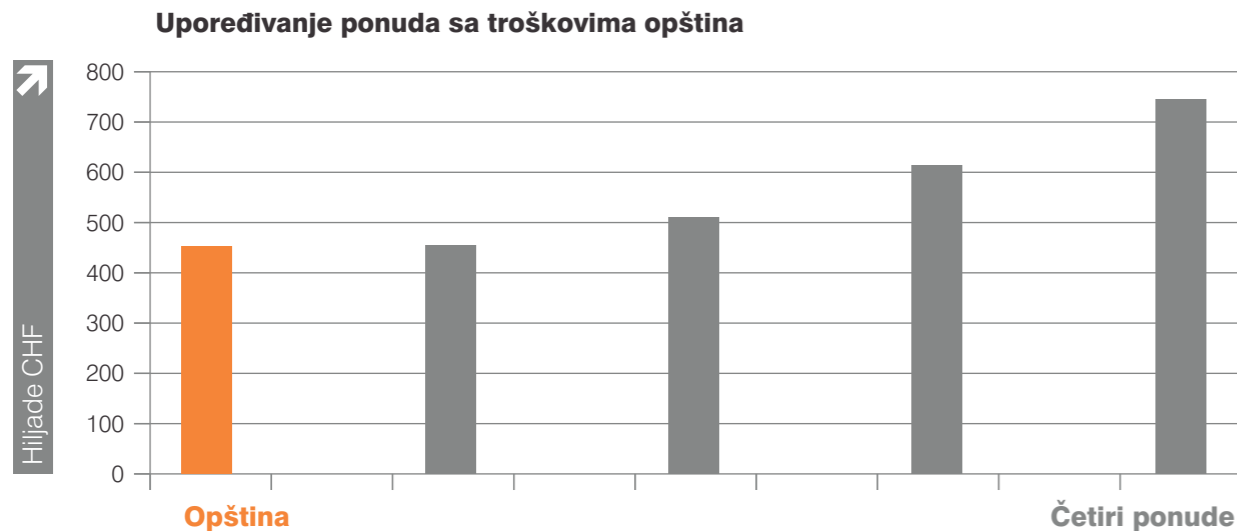
Kanton Bern: Upoređivanje troškova za održavanje opštinskog puta (napraviti ili kupiti)



Međutim, ne postoji nepogrešiv i nepromenljiv recept koji se može primeniti na sve slučajeve. U svakom pojedinačnom slučaju moraju se odmeriti sve prednosti i mane. Trošak je značajan faktor, ali nikako nije jedini argument.

U jednoj opštini se vodila diskusija oko toga da li groblje treba da održava opština (kao što je bio slučaj do tada) ili te usluge treba kupiti na tržištu. Da bi se o tome diskutovalo na osnovu činjenica, opština je pokrenula projekat u okviru koga su prikupljeni sledeći podaci:

- Koji se tačno poslovi obavljaju?
- Koliki su stvarni troškovi usluga kada ih obavlja opština (računajući i administrativne troškove i interne naknade za usluge)?
- Koliki bi iznos naplatile privatne firme za ove usluge? Analiza četiri tendera dovela je do sledećih nalaza:



Kako su sve ponude trećih strana bile skuplje od usluga opštinske administracije, skupština opštine je odlučila da ne menja način obavljanja tog posla. Glavni razlog za dobro funkcionisanje i delotvoran rad groblja pod upravom opštine verovatno je bio taj što su imali veoma dobrog upravnika ove službe. Zanimljivo je da je najskuplja ponuda došla od privatne firme koja je angažovana na istim poslovima u susednoj opštini, u kojoj su troškovi upravljanja grobljem veoma visoki, verovatno zato što ta opština nikada nije odlučila da uporedi troškove različitih pružalaca usluga.

Uopšteno gledano, nema pravog odgovora na pitanje da li opština treba sama da obezbeđuje usluge ili treba da ih nabavlja kupuje na tržištu. Stoga je uvek važno da se donese informisana odluka na osnovu najvećeg mogućeg broja činjenica.

Napraviti sa drugima i kupiti

Međupštinska saradnja

Postoji jedan poseban vid modela „napraviti i kupiti“ – kada opštine saraduju sa drugim opštinama.

Koristi od međupštinske saradnje su sledeće:

- veći profesionalizam;
- sinergija / ekonomija obima;
- stvaranje optimalnog prostora za obavljanje određenog posla;
- poboljšanje kvaliteta proizvoda.

S druge strane, postoje i rizici koje treba uzeti u obzir:

- Inherentna dinamika: predstavnici opštine u upravnim odborima međupštinskih organizacija koji se bave specifičnim zadacima nastoje da daju prioritet svojim zadacima i da zauzmu tehnokratski pristup.
- Nedostaje sveobuhvatni pristup: zbog pažnje usmerene na jedan određeni zadatak, predstavnici opštine često ne nemaju širi uvid.
- Veća profesionalizacija može da dovede do povećanja troškova.
- Međupštinske organizacije često nisu strogo kontrolisane – ograničena je demokratska kontrola od strane građana (odnosno njihovih predstavnika), a često nema tržišne situacije koja bi mogla da deluje disciplinski. Posledica toga je udaljavanje od građana i gubitak osećaja za odgovornost.

Pomenuti rizici ukazuju na značaj jasne vlasničke strategije i sredstava (informacija, mogućnosti sankcionisanja) za uspešnu realizaciju, pa čak i prinudnu primenu te strategije.

Postoje različiti pravni oblici za organizaciju međupštinske saradnje, u rasponu od ugovora do zajedničkog osnivanja novog pravnog subjekta (u obliku privatnog ili javnog prava). Na pitanje koju pravnu formu treba da ima zajedničko izvršavanje opštinskih poslova treba odgovoriti na samom kraju procesa reformi.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora

Blagoslov ili prokletstvo?

Još jedan zanimljiv model „napraviti i kupiti“ predstavlja partnerstvo javnog i privatnog sektora, mada s tim u vezi postoje i brojne prepreke. Treba uvek imati na umu da, pošto se radi o izvršavanju javnog zadatka, politička odgovornost ostaje na opštini. Opština ne može da se oslobodi te odgovornosti ukoliko odabere model partnerstva javnog i privatnog sektora. Na kraju krajeva, reč je o podeli rada između opštine i privatnog preduzeća, pri čemu ekonomski rizici (bar u određenoj meri) obično ostaju na privatnom preduzeću (dok svi politički rizici ostaju na opštini).

Izuzetan značaj ima jasno regulisanje odnosa između opštine i privatnog partnera u ugovoru – ko

zida, ko održava, ko finansira. Šta je tačno uloga privatnog partnera: da li je on samo investitor ili ima ulogu i u radu?

U Švajcarskoj je čest slučaj da su privatni partneri veoma dobro informisani i organizovani te da opštine jedva uspevaju da zaštite svoje interese u odnosu na njihove visoko specijalizovane partnere.

Napraviti ili kupiti: zaključci

Ne postoji jedna istina o izboru modela za obavljanje opštinskih poslova: i „napraviti“ i „kupiti“ imaju svoje prednosti i mane. Važno je uvek odmeriti sve prilike i rizike i omogućiti političkim organima da donesu informisanu odluku na osnovu (političkih, ekonomskih i finansijskih) činjenica, a ne na osnovu ideologije.

U svakom slučaju, opštine treba da osiguraju transparentnost: one moraju znati šta se dešava „na terenu“ i moraju da pripreme izlazne strategije, na primer, ukoliko saradnja sa trećom stranom postane nepovoljna. Za veliki broj opštinskih usluga ne postoji tržišna situacija (ili ne postoji tržišna situacija koja funkcioniše). U takvoj situaciji uglavnom je bolje proizvoditi usluge nego ih kupovati od treće strane.





Kratak uvod u ovaj pristup

Koncept i sadržaj dobrog upravljanja još uvek su predmet mnogih rasprava među naučnicima. U proteklih nekoliko decenija akademski krugovi su pokušali da postignu konsenzus oko toga šta tačno treba da podrazumeva ovaj koncept i šta bi on mogao da znači kada se prevede u stvarni život. Takođe, *kako* preneti apstraktan koncept kakav je dobro upravljanje i njegove principe u smislenu, *opipljivu* stvar za obične građane – to je bio i ostao predmet dijaloga među naučnicima.

Na osnovu švajcarske teorije i iskustava u ovoj oblasti, može se reći da je pristup EU PROGRES programa problemu materijalizacije ovog koncepta prilagođen opštim ciljevima, uslovima i opštem kontekstu razvojnog programa koji se primenjuje danas u Srbiji.

Šta to znači i kako smo to uradili?

Svaka aktivnost u okviru razvojnog programa koju finansiraju inostrani donatori treba da dovede do određene pozitivne promene u društvu u kome se program sprovodi kao celini, odnosno u ovom slučaju u zajednici u kojoj se program sprovodi. To je bila prva premisa.

Pošto se program sprovodio u osiromašenom društvu u tranziciji, u kome među funkcionerima ne postoji interesovanje za „akademske rasprave“ (kako se obično shvata razgovor o dobrom upravljanju), posebno onima iz malih, ekonomski najugroženijih opština, gde svakodnevni egzistencijalni problemi uzimaju veći deo energije i vremena, način da se uvedu koncepti i principi i da oni postanu opipljivi i vidljivi i funkcionerima i građanima, morao je da obuhvati dovoljno dobar *razlog*. Ovaj razlog smo pronašli u komponenti programa koja se odnosi na infrastrukturu (ali ne samo tu). Kada se povežu sa realizacijom određenog projekta u okviru programa (na primer infrastrukturnog projekta), koncept dobrog upravljanja i njegovi principi mogu da dovedu do željene promene u zajednici. To je bila druga premisa.

Sledeći primeri treba dodatno da objasne ovaj pristup.

U **Sjenici** je program finansirao zamenu propalih i zastarelih pumpi za vodu u opštinskom sistemu vodosnabdevanja. Deo intervencije koji se odnosio na dobro upravljanje zvanično je dogovoren sa opštinom Sjenica. Opština je zvaničnim dopisom

potvrdila svoju spremnost i prateće obaveze da u potpunosti sprovede aktivnosti unapređenja dobrog upravljanja kroz razvoj infrastrukture. Intervencija na infrastrukturi je trebalo da dovede do pozamašnih ušteda za lokalnu samoupravu, a deo koji se odnosio na dobro upravljanje u okviru intervencije bio je, u dogovoru sa opštinom, usmeren na taj aspekt. Bila su postavljena mnoga pitanja – Da li opština ima odluku o tome kako će se promeniti namena sredstva koja se uštede i za koju će svrhu ona upotrebiti? Ko će ih trošiti i na osnovu kog lokalnog propisa? Ko će pokrivati troškove proizvodnje vode i snabdevanje vodom za socijalno ugrožena domaćinstva i na osnovu koje odluke/propisa? Koja pravila trenutno primenjuje javno komunalno preduzeće za snabdevanje vodom u ovim slučajevima i šta treba promeniti? – itd. U procesu koji je usledio, a koji se sprovodio paralelno sa realizacijom infrastrukturnog projekta, učestvovala su odeljenja lokalne samouprave (pravno, finansijsko) i javno komunalno preduzeće, čiji su predstavnici radili sa zaposlenima na programu koji su im pružali tehničku podršku i ekspertizu iz oblasti dobrog upravljanja. Nakon godinu i po dana, rezultat ovog procesa bio je da su nadležni organi lokalne samouprave (Skupština opštine i Opštinsko veće) usvojili nove odnosno

poboljšali postojeće lokalne propise koji su uveli red u situaciju vezanu za nabavku efikasnijih pumpi za vodu. Ovi propisi, na primer, obuhvataju Odluku o snabdevanju vodom, Odluku o naknadi za korišćenje vode i komunalnih usluga, Odluku o pravima građana u oblasti socijalne zaštite (koja se odnosi i na uštede nastale od projekta), zaključak kojim se odobrava javnom komunalnom preduzeću da oslobodi socijalno ugrožene građane plaćanja komunalnih usluga, izmene statuta i pravilnika o radu javnog komunalnog preduzeća.

U **Lebanu** je program imao sličnu infrastrukturnu intervenciju, ali je tema dobrog upravljanja bila nešto drugačija. Ova opština je imala velike probleme sa letnjim sušama i čitav taj problem nisu na pravi način rešavali ni tadašnja lokalna samouprava ni propisi javnog komunalnog preduzeća. To znači, između ostalog, da je distribucija vode tokom sušnog perioda u gradskom području bila proizvoljna, bez jasnih pravila, što je izazivalo frustraciju građana i njihovo nezadovoljstvo situacijom i lokalnom administracijom. Pristup programa u rešavanju ovog pitanja bio je načelno potpuno isti kao i u prethodnom slučaju, uz razumljive razlike u ishodu – lokalna samouprava je pripremila odluku o distribuciji vode, sa jasnim pravilima o tome kada, ko

i šta može da očekuje u smislu snabdevanja vodom tokom sušnog perioda. Ostali aspekti dobrog upravljanja rešavani su na isti način.

U **Bojniku** je opština konkurisala za sredstva za rekonstrukciju opštinske pijace. Primenom istog pristupa, program je usmerio svoju intervenciju u oblasti dobrog upravljanja, na primer, na sledeća pitanja: Da li postoji odgovarajući dokument koji uređuje rad javnog komunalnog preduzeća? Koji se propis odnosi na iznajmljivanje tezgi? Kako izgleda struktura troškova iznajmljivanja i ko o njoj odlučuje? Da li su korisnici usluga pijace (prodavci) upoznati sa pravilima i propisima? Tokom ovog procesa opština je izradila, a potom i usvojila važeće pravne odluke i propise koji se odnose na ova pitanja.

Isti pristup je primenjen u svim opštinama kojima su dodeljena bespovratna sredstva za realizaciju nekog opštinskog infrastrukturnog projekta.

Program je primenio isti načelni pristup, prilagođen obimu intervencije, na takozvane međuopštinske infrastrukturne projekte. Sa stanovišta dobrog upravljanja izazov je ovde bio drugačiji, a zadatak zahtevniji.

Izrada i organizacija projekata u kojima učestvuju dve i više opština zaista predstavlja pravi izazov za program, jer kod opštinskih infrastrukturnih projekata samo jedan organ ima vlasništvo nad svim procesima koji se odnose na realizaciju svih aspekata projekta, što podrazumeva i dobro upravljanje; potpuno je drugačija slika kada dve ili više opština dele koristi od projekta i – što je još važnije – odgovornosti.

Javljala su se ovakva pitanja: ko je pokrenuo projekat i sa kakvim nadležnostima / u kom svojstvu;

kakva analiza stoji iza pokretanja projekta; ko je vlasnik čitavog procesa te kome je i kako on dodeljen; ko su partneri na projektu i šta reguliše njihovo učešće; ko će biti odgovoran za međuopštinski projekat; da li će postojati pravni subjekt, ko će ga osnovati i u okviru kog ovlašćenja; kako će organizovati ovo telo, koja će se pravila primenjivati i ko će ih postaviti; šta su uloge glavnih aktera (lokalne samouprave) i koji dokument to reguliše; ko će upravljati infrastrukturnim projektom, na osnovu kog i čijeg ovlašćenja; kako će izgledati sporazum o projektu i kako će se odvijati proces u pozadini postizanja sporazuma itd.

Toliko važnih pitanja, a sve da bi međuopštinski projekat bio bar održiv.

Ovaj primer bi trebalo da pomogne da se stekne jasnija slika o procesu sprovođenja nekoliko međuopštinskih projekata koje je finansirao program.

Regionalni centar za razvoj poljoprivrede (RCRP) je međuopštinski projekat vredan nekoliko stotina hiljada evra za tri opštine koje su u njemu učestvovala – Sjenicu, Tutin i Novi Pazar. Od samog početka izazov je bio, između ostalog, kako da se definišu osnivačka i upravljačka prava tri opštine. Sam centar je trebalo da pruža nekoliko usluga, kao što su usluge laboratorije, registracije stoke i ovaca na tom području, nabavka poljoprivrednih mašina koje će stvoriti bolje uslove za proizvodnju stočne hrane, edukacija za lokalne poljoprivrednike itd.

Radeći na pitanjima dobrog upravljanja, program je osmislio i sproveo čitav niz aktivnosti koje su pomogle nadležnim organima lokalnih samouprava da donesu, između ostalog, i sledeće dokumente: Zaključak o prijemu novih članova i povećanju

početnog kapitala preduzela RCRP d.o.o. (Skupština opštine Sjenica), odluke o pristupanju RCRP d.o.o. (Skupštine opština Novi Pazar i Tutin), odluka o imenovanim članovima skupštine RCRP, ugovor o upravljanju RCRP d.o.o. Zvanična registracija Regionalnog centra za razvoj poljoprivrede Peštera obavljena je krajem juna 2013. godine.

Ove intervencije u oblasti dobrog upravljanja možda deluju ograničeno, ali one su samo neophodni *prvi koraci – koncept dobrog upravljanja i principi* su odmah na početku ovog procesa i postavljanja ovih pitanja postali pristupačni, razumljivi i razumni za sagovornike u opštinama; oni su *prihvatili* ideju da se u stvari radi o uređenju *njihovih* zajednica i *poboljšanju* života njihovih građana – čak i ovim malim koracima.

Još je značajnije to što su lokalni zvaničnici shvatili pojam *trajnog* procesa, *primenljivog* na *svaki* drugi segment života u zajednici, i da se on može odvijati *bez obzira* na prisustvo međunarodnih donatora i fondova.

Na kraju procesa, opštine o kojima je reč dobile su pijace, poboljšane sisteme vodosnabdevanja, obdaništa i drugo; što je najvažnije, dobile su i normativni okvir kojim se obezbeđuje da javne usluge za građane budu odgovornije, transparentnije i održivije, kakve i treba da budu, što doprinosi opštem poboljšanju kvaliteta života građana.



Sportska sala i odgovornost

Infrastrukturni projekat izgradnje sportske sale imao je za cilj poboljšanje kvaliteta života građana, uključivanje dece i mladih u sportske aktivnosti i obezbeđivanje prostora koji mogu da koriste osobe sa invaliditetom. Objekat se koristi za fizičko vaspitanje učenika i za organizaciju raznih sportskih i drugih manifestacija.

Princip odgovornosti – krovni princip dobrog upravljanja

Da bi se utvrdili intervencija i princip dobrog upravljanja koje treba uvesti u okviru ovog infrastrukturnog projekta bilo je neophodno obaviti procenu trenutne situacije na osnovu nekoliko pitanja:

- ☛ Ko ima nadležnost da upravlja objektom?
- ☛ Koja pravna dokumenta regulišu prava i obaveze uprave i korisnika objekta?
- ☛ Koji je organizacioni model predviđen za upravljanje objektom?
- ☛ Kako je regulisano izdavanje termina i korišćenje objekta?
- ☛ Kako je regulisana finansijska održivost objekta?

☛ Da li postoji cenovnik za korišćenje sportske sale?

Odgovornost se odnosi na niz mehanizama kojima se obezbeđuje da se (javna) ovlašćenja koriste u interesu građana.

Uzimajući u obzir potrebu građana da koriste sportsku salu, intervencija je bila usmerena na definisanje i unapređenje odgovornosti nadležnih institucija u odnosu na odluke koje su u javnom interesu.

Glavni elementi za postizanje odgovornosti

Opština je vlasnik objekta, a turistička organizacija upravlja njime i koristi ga. Da bi se jasno definisale nadležnosti onoga ko upravlja objektom i pruža ovu uslugu građanima, prvi korak bilo je usvajanje *Odluke o prenosu prava upravljanja i korišćenja objekta na turističku organizaciju*.

U skladu sa odlukom o prenosu prava upravljanja i korišćenja objekta, turistička organizacija je dobila obavezu da održava objekat koji je u javnom vlasništvu i koji je od javnog interesa, a uz to je trebalo da obezbedi korišćenje objekta i pristup svim građanima, da održava objekat i da obezbedi njegovu finansijsku održivost.

Turistička organizacija je, kao pravno lice koje upravlja objektom, takođe dobila obavezu da pravilnikom definiše sledeće:

- ☛ cenovnik za korišćenje objekta;
- ☛ kriterijume za korisnike koji imaju prioritet i kategorije tih korisnika;
- ☛ prava i obaveze korisnika usluga;
- ☛ antidiskriminacione mehanizme.

Uzimajući u obzir da se sportska sala finansira iz opštinskog budžeta, a delimično i iz sopstvenih prihoda, turističkoj organizaciji je takođe poverena odgovornost da uspostavi jasne kriterijume i načine za ostvarivanje sopstvenih prihoda kako bi se obezbedila finansijska održivost objekta u budućnosti.

Stoga jedan od članova *Pravilnika o korišćenju sportske balon sale* propisuje da će turistička organizacija obezbediti održivost i samofinansiranje objekta kroz komercijalno poslovanje i ostvarivanje sopstvenih prihoda od izdavanja objekta rekreativcima pojedinačno i preko sindikata, kao i od izdavanja reklamnog prostora u objektu zainteresovanim preduzećima u skladu sa važećim cenovnikom. Objekat će se finansirati iz opštinskog budžeta i sopstvenih sredstava.

Da bi turistička organizacija dodatno ispunjavala propisane obaveze u pogledu omogućavanja korišćenja objekta svim građanima, u pravilniku se nalazi dodatni član prema kome nadležni organ opštine donosi odluku o korišćenju objekta bez naknade za određene grupe građana, koju turistička organizacija mora da poštuje.

Uspostavljanje sistema formalne odgovornosti kojim se definišu položaj i međusobne obaveze određenih subjekata doprinelo je da se obezbede odgovarajući resursi i da se realizacija projekta usmeri na ispunjavanje potreba građana.

Na primer, Pravilnik o korišćenju sportske balon sale sadrži uputstvo za rad, reguliše pravila ponašanja u objektu, kao i radne i druge odnose pojedinaca. Pored toga, definisani su i kriterijumi i način iznajmljivanja sale, koji sadrže jasne procedure za

iznajmljivanje i podnošenje dokumentacije, uz obavezno informisanje korisnika i pružalaca usluga o njihovim pravima i obavezama. Jasno su predstavljene određene zabrane koje se tiču njihove zaštite, stepen utvrđene odgovornosti, kao i sankcije za kršenje obaveza određenih pravilnikom.

Da bi se dodatno uredila odgovornost svih učesnika u procesu, turistička organizacija je usvojila *Pravila ponašanja* u balon sali, kojima se adekvatno uređuju korišćenje svih prostorija i obaveze korisnika.

Odgovornost uprave sportske sale u pružanju odgovarajućih usluga takođe je usmerena na obaveze same uprave u vezi sa principima rodne ravnopravnosti, verske, etničke i socijalne jednakosti, kao i sa podsticanjem socijalno ugroženih grupa da koriste objekat pod povlašćenim uslovima.

Promene do kojih je došlo zbog uvođenja principa dobrog upravljanja u infrastrukturni projekat

Uvođenjem principa odgovornosti u ovaj infrastrukturni projekat dobijena je nova vrednost koja se ogleda u transparentnom predstavljanju nadležnosti, prava i obaveza svih aktera, što doprinosi delotvornijoj odgovornosti procesa i odnosa u okviru tog procesa. Ovaj konkretan primer pokazuje okvir odgovornosti kojim se definiše ko je upućen na koga u samom procesu.

Poboljšanje normativnog okvira omogućilo je da se regulišu odgovornosti turističke organizacije, uprave sportske sale koja prati kvalitet pruženih usluga, ali i korisnika usluga sportske sale.

S druge strane, definisane su jasne obaveze kako bi se omogućila finansijska održivost objekta, što takođe znači da će objekat u narednom periodu moći da koriste svi korisnici iz regiona.

Donošenje potrebnih propisa, odnosno Odluke o prenosu prava i Pravilnika o korišćenju sportske balon sale, poboljšalo je vidljivost, odgovornost i merljivost rada uprave objekta.

Princip odgovornosti se ne može sprovesti bez transparentnosti i poštovanja vladavine prava. Primena usvojenih propisa kroz jasnu i vidljivu odgovornost svih učesnika istovremeno smanjuje prostor za korupciju.

Pored toga, jednak tretman svih korisnika usluga obezbeđen je kroz prava i obaveze predviđene pravilnikom, čime se garantuje kvalitet odnosa i usluga.

Krajnji efekat uspostavljanja normativnog okvira jeste zadovoljavanje potreba građana.



Zelena pijaca i transparentnost



Projekat je imao za cilj pružanje podrške razvoju poljoprivredne proizvodnje kroz proširenje infrastrukturnih kapaciteta postojeće zelene pijace. Izgrađeni su objekat za prodaju mlečnih proizvoda i administrativna zgrada, dok je istovremeno ojačan institucionalni kapacitet za uspešno upravljanje pijacom.

Princip transparentnosti

Pored realizacije infrastrukturnog dela projekta, intervencija je bila usmerena na uspostavljanje principa transparentnosti, odnosno pravila za uređenje čitave pijace.

Nadležnost za upravljanje pijačnim prostorom i pružanje usluga korisnicima dodeljena je lokalnom javnom preduzeću. Ono treba da uspostavi i sprovodi određena pravila, da omogući jednak tretman korisnika pijačnog prostora, kao i da garantuje da će usluge koje pruža biti dobrog kvaliteta, trajne i dostupne svim kategorijama korisnika.

Tokom procene situacije postavilo se nekoliko pitanja i ona su usmerila dalju intervenciju:

- Koji pravni dokumenti regulišu rad pijace?
- Koji je organizacioni model predviđen za upravljanje pijacom?
- Ko kontroliše ubiranje zakupnine od prodajnih mesta?
- Kako će se prodajna mesta dodeljivati stalnim i povremenim prodavcima?

Pokrenuta su i mnoga druga pitanja, što takođe doprinelo poštovanju i uspostavljanju principa dobrog upravljanja u okviru ovog infrastrukturnog projekta.

Na osnovu procene situacije zaključeno je da ne postoje pravila i mehanizmi koji jasno, razumljivo i prvenstveno transparentno regulišu prodaju na pijaci. Određene slabosti su uočene u pogledu transparentnosti korišćenja prodajnih mesta, mehanizama kontrole naplate usluga, procedure za izdavanje pijačnih tezgi, cenovnika i ostalih neophodnih odredbi za regulisanje i unapređenje rada i korišćenja javnog prostora. Sve pomenute slabosti su uticale na intervenciju, pa je ona stoga bila usmerena na uspostavljanje principa transparentnosti koji bi pomogao da korisnici dobiju jasne, pristupačne, regulisane i prave usluge.

Transparentna organizacija i propisi

Prvi korak u uvođenju principa transparentnosti odnosio se na izradu nacrtu odgovarajućih propisa, odnosno *Odluke o pijačnom redu* i *Pravilnika o načinu davanja i korišćenja prodajnih mesta*.

Odluka i pravilnik treba da uspostave transparentnu organizaciju pijačnih tezgi, jasne uloge i odgovornosti svih učesnika u procesu, dobro definisan sistem nadležnosti, pravno definisane

procedure i način informisanja o pitanjima koja su značajna za sve aktere.

Usvajanjem ovih dokumenata definisan je niz mera i aktivnosti čiji je cilj bio da se uspostave mehanizmi za regulisanje:

- ✦ primene određenih procedura i nadzor;
- ✦ pravila i procedura u odnosu na korišćenje pijačnih tezgi i javnog prostora;
- ✦ jednakog tretmana korisnika i svih aktera;
- ✦ pravila o pristupu pijačnim tezgama i naknadama za korišćenje;
- ✦ mogućnosti da korisnici usluga ulože žalbu;
- ✦ dostupnosti i protoka informacija.

Imajući u vidu da je princip transparentnosti zapravo samo deo znatno šireg principa, tj. principa odgovornosti, možemo reći da je preduslov za uspostavljanje odgovornosti institucija, preduzeća ili pojedinaca, informisanje javnosti odnosno zainteresovanih strana.

U ovom konkretnom slučaju, usvojena odluka o pijačnom redu reguliše sledeće važne odredbe:

- ✦ organizaciju prometa robe na pijaci;
- ✦ uslove pod kojima promet robe može da se obavlja;
- ✦ jednake obaveze svih korisnika;
- ✦ rokove za podnošenje ponuda i mogućnosti žalbe;
- ✦ radno vreme i
- ✦ naknadu za usluge.

U pogledu organizovanja pijace, i odluka i pravilnik jasno definišu kakva se organizacija i uslovi prometa robe na pijaci podrazumevaju, tj. organizacija u skladu sa svrhom i vrstom robe, npr. jasno označeni

odeljci za poljoprivredne prehrambene proizvode (voće, povrće i mlečne proizvode), drugu robu i zanatske proizvode i ostalu maloprodajnu robu. Uz pomenute odredbe, takođe su definisane i obaveze koje se odnose na izlaganje robe na predviđenim mestima, kao i sankcije za nepoštovanje pravilnika.

Odluka takođe reguliše način na koji se ostvaruju prava na korišćenje prodajnih mesta – putem javnog nadmetanja sprovedenog u skladu sa pravilima javnih nabavki, koje se oglašava u javnim medijima i na javnim mestima.

U skladu sa pravilnikom formirana je komisija za pitanja koja se odnose na zakup tezgi sa zadatkom da sprovodi postupak javnog nadmetanja, određuje vremenski okvir za plaćanje i bira najpovoljnijeg ponuđača. Na predlog direktora, komisija imenuje članove nadzornog odbora, koji je stalno radno telo.

Odluka takođe reguliše određene zone u kojima se unapred određena roba može prodavati uz isticanje naziva firme i posedovanje dokaza o najmu, odnosno rezervaciji prodajnog mesta, koji se podnosi ovlašćenom licu koje kontroliše korišćenje prodajnih mesta.

Navedeni primeri predstavljaju samo deo definisanih propisa i mehanizama za uspostavljanje određenog stepena odgovornosti i transparentnosti u radu lokalnog javnog preduzeća, kao i informisanja korisnika usluga.

Kako je princip transparentnosti tesno povezan sa principom odgovornosti, može se s pravom reći da je ovaj konkretan projekat, kroz usvajanje odgovarajućeg pravnog okvira, uspostavio još jedan princip dobrog upravljanja kojim se regulišu prava i obaveze svih aktera.



Dobro upravljanje zahteva transparentnost, ali i odgovornost rada javnih službi, posebno onih koje pokrivaju veliki broj korisnika.

Promene do kojih je došlo zbog uvođenja principa dobrog upravljanja u infrastrukturni projekat

Direktan uticaj ovih promena na upravljanje pijacom vidljiv je kroz dostupnost informacija, veću efikasnost, delotvornost i kvalitet usluga, kroz uspostavljena pravila i potrebe korisnika koje treba ispuniti. Ova pravila su povećala vidljivost, otvorenost, pa čak i merljivost rada lokalnog javnog preduzeća, a u isto vreme su smanjila prostor za pojavu korupcije.

Odluka je takođe pomogla da korisnici usluga dobijaju jasne informacije o svojim pravima i obavezama, odnosno o pravima i obavezama pružalaca usluga, čime se obezbeđuje javnost i transparentnost rada i poštovanje jasno definisanih i poznatih procedura u postupku donošenja odluka.

Na osnovu odredbi definisanih u odluci i pravilniku, kao i kroz uspostavljanje transparentnosti u radu lokalnog javnog preduzeća, broj poljoprivrednih proizvođača zainteresovanih za korišćenje pijačnog prostora se povećao, što dodatno utiče na porast prihoda ovog lokalnog javnog preduzeća. Pored toga, uvođenje principa dobrog upravljanja takođe obezbeđuje održivost ovog infrastrukturnog projekta.

Usvajanjem Odluke o pijačnom redu i Pravilnika o načinu davanja i korišćenja prodajnih mesta, lokalno javno preduzeće je postalo prvo preduzeće u okrugu koje je uvelo principe dobrog upravljanja u svoje poslovanje.

S druge strane, transparentni propisi i uspostavljanje pravila za korišćenje i zakup pijačnih tezgi omogućili su korisnicima da pristupe uslugama ovog javnog mesta s jednakim pravima, da unaprede svoj rad i posredno doprinesu razvoju poljoprivredne proizvodnje.



Realizovana su dva projekta izgradnje obdaništa. Obe opštine bile su suočene sa problemom prepunih obdaništa i dugačkih lista čekanja za prijem dece, odnosno u zajednicama sa velikim brojem roditelja sa decom nisu postojale predškolske ustanove.

Princip učešća građana

Roditelji dece koja su upisana u obdaništa uočeni su kao ciljna grupa koja mora ili da bude uključena u proces donošenja odluka ili da doprinese ovim procesima davanjem preporuka i saveta. *Savet roditelja* je telo kroz koje roditelji mogu da učestvuju u radu obdaništa. Statut predškolske ustanove ili pravilnik o radu uređuju obim posla saveta roditelja. Ne postoji jedinstven obrazac ili praksa za uređivanje rada saveta, jer njegovim radom upravljaju same predškolske ustanove. Savet roditelja se sastoji od roditelja koji se biraju glasanjem roditelja. Stoga je on *predstavničko telo* svih roditelja. Ovo rešenje je u skladu s principom učešća građana, ali to ne znači da njihov posao obuhvata sve aspekte rada obdaništa koji su možda važni za roditelje i gde su oni voljni da učestvuju u procesu donošenja odluka. Autonomija upravljanja

obdaništem omogućila je veće učešće roditelja tako što je uprava uredila sledeća pitanja postojećim pravnim dokumentima:

- Roditelji čija deca nisu primljena u obdanište dobili su mogućnost da ulože žalbu komisiji za prijem dece.
- Formirana je žalbena komisija koja se bavi pritužbama roditelja. Jedan roditelj iz saveta roditelja učestvuje u radu ove komisije.

Ova dva pitanja regulisana su *Pravilnikom o prijemu dece u predškolsku ustanovu*.

Uprava obdaništa pružila je, takođe, priliku roditeljima da direktno učestvuju u procesima donošenja odluka.

- Roditelji treba periodično da ocenjuju rad obdaništa i izražavaju svoje zadovoljstvo ili nezadovoljstvo tim radom.
- S druge strane, uprava obdaništa u nekim situacijama ima zakonsku obavezu da pribavi „dozvolu“ od roditelja za određene aktivnosti obdaništa, na primer onda kada želi da izloži fotografiju deteta u obdaništu ili onda kada roditelji treba finansijski da učestvuju u nekoj aktivnosti obdaništa.

U ovim slučajevima uprava obdaništa *anketira roditelje*. U svrhu periodične ocene rada obdaništa, administracija deli upitnike većini roditelja iz svih grupa dece. Grupe se formiraju po uzrastu dece ili po nekom drugom osnovu, npr. grupa dece sa invaliditetom. Upitnik se sastoji od niza pitanja kroz koja roditelji na godišnjem nivou ocenjuju rad obdaništa. Isti princip se primenjuje u *ad hoc*

situacijama, a roditelji obično odgovaraju na samo jedno ili nekoliko pitanja. U okviru realizacije ova dva infrastrukturna projekta uprave obdaništa su dobile softver koji im olakšava anketiranje. Ta alatka ubrzava pripremu upitnika, analizira odgovore roditelja i grafički ih prikazuje, služi kao baza podataka za upitnike i omogućava poređenje podataka iz periodičnih anketa.

Promene do kojih je došlo zbog uvođenja principa dobrog upravljanja u infrastrukturni projekat

Obdaništa su, primenjujući ove mere, znatno povećala učešće roditelja. Uređivanjem postupka žalbi i angažovanjem roditelja u komisiji koja odlučuje o žalbama, roditelji su dobili pravo, ali i obavezu da učestvuju u odlučivanju o tome da li je žalba opravdana ili ne. Princip transparentnosti je ojačan u ovom slučaju, jer roditelji imaju neposredan uvid u rad komisije i žalbe koje roditelji podnose komisiji.

Periodično anketiranje roditelja obezbeđuje podatke koji ukazuju na snage i slabosti u radu obdaništa. Uprava obdaništa tako dobija podatke o tome šta treba poboljšati ili promeniti u radu. Poređenje rezultata ankete iz ova dva perioda ukazuje na opadanje ili porast kvaliteta usluga u datom periodu, što takođe pomaže obdaništu u planiranju aktivnosti. Preko anketa u *ad hoc* situacijama roditelji direktno odlučuju o pojedinim pitanjima i preuzimaju odgovornost za odluke.

Kroz ankete roditelji učestvuju i u odlučivanju o novinama koje uprava obdaništa želi da uvede. Pored toga, pitanja služe da informišu roditelje o planovima aktivnosti u obdaništu.

Konačno, cilj učešća jeste da se poboljšaju usluge koje pruža obdanište. Roditelji kao korisnici usluga, kroz mehanizme učešća i donošenja odluka, upravljaju radom obdaništa u pravcu svojih očekivanja, jer roditelji žele najbolje za svoju decu u svakom segmentu rada obdaništa.



Obdanište i nediskriminacija

Projekat je obuhvatio izgradnju obdaništa u jednoj od najmlađih opština u Srbiji u kojoj živi 38.000 stanovnika (11% ukupnog stanovništva čine deca do sedam godina, a stopa rasta populacije iznosi 15%). Zbog velikog procenta predškolske dece u opštini, postojalo je veliko interesovanje i potreba da se prošire kapaciteti za celodnevni smeštaj i brigu o deci.

Princip nediskriminacije

Izgrađeno obdanište pripada javnoj predškolskoj ustanovi koju je osnovala opština. Zakon o predškolskom obrazovanju, koji predstavlja krovni propis za brojna pitanja predškolske nastave, omogućava predškolskoj ustanovi da nezavisno uređuje važna pitanja svojim propisima. Prilikom izrade propisa, ove ustanove imaju obavezu da poštuju osnovna načela i principe zakona. Kako su ta načela u skladu sa principima dobrog upravljanja, nije bilo prepreka da predškolske ustanove izrade propise koji će upravljati odnosom između ustanove i njenih korisnika u skladu sa principima dobrog upravljanja.

Osnovna pitanja koja su iskrsla tokom realizacije projekta bila su:

- ☛ Kako obdanište dobija informacije o statusu korisnika, posebno one koje se odnose na socijalni status i eventualnu ugroženost? Da li postoji regulisan sistem prijema dece?
- ☛ Da li postoji pozitivna diskriminacija dece iz ugroženih grupa?
- ☛ Da li postoji transparentan cenovnik i kako se određuju cene usluga obdaništa?
- ☛ Da li postoje razlike u ceni za roditelje iz ugroženih grupa?

Predškolska ustanova uređuje ova pitanja putem propisa u skladu sa zakonom i *principom nediskriminacije*, odnosno *pozitivne diskriminacije* prema klijentima iz ugroženih grupa. Usvojeni propisi uređuju prijem dece prema strogim, prethodno definisanim kriterijumima i daju prioritet deci iz ugroženih grupa.

- ☛ *Zahtev za upis deteta* je obrazac koji utvrđuje predškolska ustanova, a koji ustanovi

omogućava uvid u status klijenata, sa posebnim naglaskom na socijalni status. Njega popunjavaju roditelji koji žele da upišu decu u obdanište.

- ☛ *Pravilnik za prijem dece u predškolsku ustanovu* jeste propis koji donosi predškolska ustanova, a koji reguliše prijem dece iz ugroženih grupa u situacijama kada *broj zahteva premašuje broj slobodnih mesta u obdaništu*. U Pravilniku se navode sve ugrožene grupe i one imaju prioritet pri upisu u odnosu na drugu decu ukoliko obdanište ne može da primi svu decu za koju su podneti zahtevi za upis.
- ☛ *Pravilnik o uslovima i načinu određivanja cene* jeste propis kojim se uređuje plaćanje usluga predškolskoj instituciji. On se primenjuje na sve klijente obdaništa, ali slično prethodnom propisu, posebno reguliše plaćanje usluga za decu iz ugroženih grupa. Prema ovom pravilniku, briga o deci iz ugroženih grupa se naplaćuje po znatno nižim cenama ili je čak besplatna, npr. za decu bez roditelja ili decu iz izbegličkih porodica.

Promene do kojih je došlo zbog uvođenja principa dobrog upravljanja u infrastrukturni projekat

Regulisanjem principa nediskriminacije i njegovim unošenjem u interne propise obdaništa, deca iz ugroženih grupa dobila su jednake šanse kao i njihovi vršnjaci koji dolaze iz prosečnih porodica i predstavljaju većinsko stanovništvo u opštini.

Primenom principa nediskriminacije, deca iz ugroženih grupa prolaze kroz predškolski sistem, što je preduslov za njihovu integraciju u glavne društvene tokove od najranijeg uzrasta, bez osećaja izolacije i napuštenosti. To se posebno odnosi na decu bez roditeljskog staranja i decu žrtve nasilja u porodici.

Pozitivna diskriminacija u smislu smanjenja naknade ili oslobađanja od plaćanje naknade takođe olakšava položaj roditelja iz ugroženih grupa i poboljšava kvalitet života i dece i roditelja.

Primena propisa o nediskriminaciji, posebno propisa o plaćanju naknada za usluge i propisa koji uređuju prijem dece, posredno doprinosi poštovanju ostalih principa dobrog upravljanja: jasno definisana pravila su dostupna javnosti, što doprinosi principu transparentnosti, a u pogledu principa učešća građana, roditelji dece iz ugroženih grupa dobijaju priliku da učestvuju u radu rukovodstva ili savetodavnih tela obdaništa.

Vodosnabdevanje i efikasnost

Program je učestvovao u zameni pumpi za vodu u opštinskom sistemu vodosnabdevanja. Radovi su obuhvatili zamenu tri postojeće pumpe za vodu i elektro-mehaničke opreme u crpnoj stanici. Projekat je bio izuzetno značajan za svakodnevni život u opštini sa 16.500 stanovnika i za rad preko 500 privatnih preduzeća i firmi. Pre nego što je projekat realizovan, oko 2.500 domaćinstava nije imalo redovno svakodnevno snabdevanje vodom.

Princip efikasnosti

Ovaj projekat je imao dva osnovna cilja:

- ☛ bolje i efikasnije vodosnabdevanje;
- ☛ olakšanje za opštinski budžet iz koga se izdvaja veliki iznos za operativne troškove javnog preduzeća za vodosnabdevanje.

Loše i nedelotvorno snabdevanje vodom imalo je direktan uticaj na život građana i funkcionisanje institucija, javnih i privatnih. Pored toga, postojali su i mnogi indirektni uticaji:

- ☛ korisnici koji su izbegavali plaćanje usluge vodosnabdevanja nisu bili zadovoljni njenim kvalitetom;
- ☛ niska cena usluge pokrivala se subvencijama iz opštinskog budžeta;
- ☛ preduzeće za vodosnabdevanje je stalno poslovalo sa gubicima, zbog čega nisu bile moguće investicije u mrežu vodosnabdevanja;
- ☛ postojao je veliki broj ilegalnih priključaka na vodovodnu mrežu;
- ☛ korisnici iz ugroženih grupa nisu plaćali uslugu.

Bilo je jasno da će, ukoliko infrastrukturni projekat ostvari očekivane rezultate, ovakva situacija morati da se reguliše pravnim aktom, što će takođe doprineti rešavanju problema vodosnabdevanja. Princip efikasnosti je uočen kao princip koji se mora regulisati pravnim aktima.

Kada je završen projekat zamene pumpi, podaci su pokazali da se tokom prvog meseca uštedelo oko 700.000 dinara (tj. oko 6.000 evra) za troškove struje u odnosu na isti mesec prethodne godine. Taj trend se nastavio svakog narednog meseca, što je značilo da javno preduzeće za vodosnabdevanje troši mnogo manje novca na struju, koja se plaća iz opštinskih subvencija. Predstavnici opštine i preduzeća za vodosnabdevanje odlučili su da se veći deo novca koji se uštedeo kroz smanjene subvencije i dalje opredeljuje za poslovanje preduzeća, ali sa različitom namenom: novac se neće trošiti na operativne troškove, već će biti preusmeren na kapitalne investicije u sistem

vodosnabdevanja. Deo ušteta će se potrošiti na pokrivanje troškova vodosnabdevanja građana iz ugroženih grupa. Pre realizacije projekta, opština je usvojila *Odluku o pravima građana u oblasti socijalne zaštite* kojom se propisuje plaćanje komunalnih troškova / vodosnabdevanja za građane iz ugroženih grupa, što je poslužilo kao osnova za promenu namene sredstava uštedenih na ovom projektu. Ova odluka je bila u skladu sa novom opštinskom odlukom o uštedama koja je trebalo da bude usvojena.

Konačni rezultat bila je *Odluka o korišćenju uštedenih finansijskih sredstava nastalih po osnovu zamene pumpi za vodu*, u kojoj se u članu 2. navodi: „Uštedena finansijska sredstva nastala po osnovu zamene pumpi (...) preusmeriće se za sledeće namene:

- ☛ 80% na rešavanje problema vodosnabdevanja i unapređenja vodovodne mreže;
- ☛ 20% na socijalna davanja – prema *Odluci Skupštine opštine o pravima građana u oblasti socijalne zaštite*.“

Promene do kojih je došlo zbog uvođenja principa dobrog upravljanja u infrastrukturni projekat

Usvajanje opštinske odluke kojom se reguliše korišćenje sredstava uštedenih kroz realizaciju infrastrukturnog projekta dovelo je do pozitivnih promena i efikasnijeg sistema vodosnabdevanja. Javno preduzeće za vodosnabdevanje je tako dobilo dodatna sredstva koja će se dalje koristiti za poboljšanje i razvoj vodovodne mreže u opštini. Preduzeće za vodosnabdevanje će i dalje dobijati

subvencije iz opštinskog budžeta, ali neće sva sredstva koristiti za tekuće poslove, nego će 80% od oko 70.000 evra godišnje usmeravati u nove investicije.

Ova odluka o korišćenju uštedenih finansijskih sredstava nastalih iz projekta takođe predstavlja korak dalje u regulisanju i poštovanju drugih principa dobrog upravljanja. Odluka koju je usvojila opštinska uprava obezbedila je vladavinu prava. Umesto arbitrarnog donošenja odluka, opština se pravno obavezala da na određeni način koristi uštede. Tačna i precizna definicija preusmerenih ušteta od projekta u skladu je sa principom transparentnosti. Uštedena sredstva u iznosu od 20% biće preusmerena na socijalnu zaštitu u skladu sa opštinskom odlukom kojom se uređuje pitanje pokrivanja troškova za vodosnabdevanje najugroženijih građana.



Međuopštinski poljoprivredni centar i principi dobrog upravljanja

Projekat je bio usmeren na poboljšanje poljoprivredne proizvodnje u tri opštine kroz formiranje specijalizovanog pravnog subjekta za proizvodnju mleka i mlečnih proizvoda, od kojih su neki već dobro poznati na tržištu. Ovaj projekat je trebalo da reši probleme poljoprivrednika u ovom regionu koji se tiču nepostojanja organizovanog izlaska na tržište, nedostatka mehanizacije za organizovanu proizvodnju, kao i probleme u analizi i testiranju kvaliteta, što je neophodno za profesionalno pojavljivanje na domaćem i na stranom tržištu. Kada počne sa radom, ovaj pravni subjekat bi trebalo da obezbedi 35 radnih mesta i podršku kako bi preko 200 poljoprivrednih domaćinstava povećalo proizvodnju i profit. Projekat ima regionalni karakter, jer su akteri tri lokalne samouprave iz regiona.

Principi odgovornosti, vladavine prava i transparentnosti u velikom infrastrukturnom projektu

Pred ovim velikim infrastrukturnim projektom stajali su veliki izazovi. Infrastruktura i oprema obezbeđena kroz ovaj projekat imale su suštinski značaj za

održivost i uspeh projekta. Ali i proces osnivanja novog pravnog subjekta bio je podjednako značajan za konačni ishod. Tokom analize projekta iskrsla su brojna pitanja i problemi:

- Ko će biti odgovoran za proces osnivanja pravnog subjekta?
- Koji će se model pravnog subjekta definisan zakonom iskoristiti za osnivanje ovog pravnog subjekta?
- Kako da se urede prava i obaveze između aktera ovog pravnog subjekta?
- Koja će vrsta pravnih dokumenata uređivati odnose između aktera i aktivnosti pravnog subjekta?
- Kako da se ostvari visok nivo profesionalizma potreban za veoma specifičnu delatnost subjekta?
- Kako da se izbegne zapošljavanje mimo strogo definisanog opisa poslova i zadataka za radna mesta u pravnom subjektu?
- Kako da se pomogne subjektu u procesu donošenja odluka, posebno u oblasti budućih aktivnosti koje zahtevaju visok nivo stručnosti i koje telo u okviru subjekta može time da se bavi?

Lokalne samouprave su otkrile da svi odgovori na ova pitanja leže u poštovanju principa vladavine prava, odgovornosti i transparentnosti. Osnovano je koordinaciono telo projekta koje je trebalo da upravlja procesom osnivanja novog subjekta. Članovi ovog tela su bili predstavnici lokalnih samouprava i donatora koji su finansirali i realizovali projekat. Predviđeno je da mandat ovog tela prestane kada se završe projektne aktivnosti, odnosno u trenutku formiranja novog subjekta i njegovih upravljačkih tela. Koordinaciono telo je imalo sledeće posebne zadatke:

- izrada nacrt dokumenata koji će upravljati pravima i obavezama subjekta;
- izrada nacrt sistematizacije radnih mesta sa detaljnim opisom potrebnih kvalifikacija, što je osnova za otvoreno nadmetanje za zaposlenje u subjektu.

Koordinaciono telo projekta predstavlja most između lokalnih samouprava i projekta. Ovo telo izveštava lokalne samouprave o projektnim aktivnostima, predlaže usvajanje nacrt dokumenata skupštinama lokalnih samouprava i pruža administrativnu podršku (dokumenti potrebni za registraciju subjekta, odobrenja i potpisi ovlašćenih lica u lokalnim samoupravama). Osnovna pretpostavka organizacije u okviru novog subjekta je takva da tri lokalne samouprave imaju podjednako učešće u kapitalu i pravu na upravljanje subjektom.

Akcionarsko društvo sa ograničenom odgovornošću odabrano je kao model za novi subjekt u skladu sa Zakonom o preduzećima. Upravljačka tela prema ovom modelu jesu skupština akcionara, koja se sastoji od imenovanih članova iz sve tri lokalne samouprave sa jednakim pravom glasa, i direktor kao jedinstvena funkcija koja je odgovorna za poslovanje centra i koja može samostalno da potpisuje ugovore do iznosa od milion dinara. Direktor se bira putem javnog konkursa.

Svaka lokalna samouprava je potpisala trilateralni sporazum koji obuhvata:

- Osnivački ugovor;
- sporazum o upravljanju preduzećem.

Ovi ugovori se koriste kao pravni osnov za osnivanje i registraciju preduzeća.

Pošto je ovo novoosnovano preduzeće, koordinaciono telo projekta je iniciralo formiranje savetodavnog odbora, koji će biti organ skupštine preduzeća. Njegova uloga je savetodavna – odbor bi davao preporuke i mišljenja koje treba da pomognu skupštini tela u donošenju odluka. Odbor će se sastojati od profesionalaca i stručnjaka u oblasti poslovanja preduzeća, koje predlaže skupština preduzeća.

Nakon formiranja i registracije preduzeća, skupština usvaja sistematizaciju radnih mesta i opis posla za svako radno mesto, kao i finansijske planove i budžete za rad preduzeća u naredne tri godine. Nakon usvajanja sistematizacije i finansijskih planova, skupština preduzeća šalje predloge lokalnim samoupravama na usvajanje. Ova vrsta usvajanja dokumenata određena je vlasničkom strukturom u kojoj lokalne samouprave nastupaju kao vlasnici, odnosno donosioci odluka. Lokalne samouprave obezbeđuju sredstva za finansiranje rada preduzeća i zato moraju da uvrste stavku za finansiranje preduzeća u svoje budžete.

Promene do kojih je došlo zbog uvođenja principa dobrog upravljanja u infrastrukturni projekat

Koraci koje preduzimaju akteri treba stvore preduslove za uspešan početak rada i stabilan rad preduzeća u budućnosti.

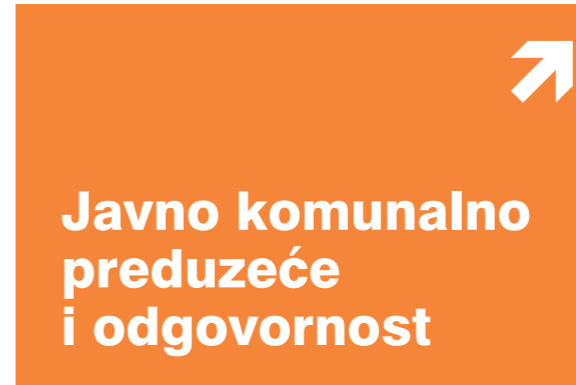
Osnivanje projektnog koordinacionog tima obezbeđuje poštovanje principa odgovornosti i

transparentnosti. Predstavnicima osnivača / lokalnih samouprava učestvuju u aktivnostima ovog tela i saraduju na sastancima prilikom donošenja jedinstvenih odluka i predloga za realizaciju projektnih aktivnosti. Svaka lokalna samouprava ima priliku da predstavi svoj predlog, koji se onda jednoglasno usvaja i postaje obavezan za sve ukoliko se preostale lokalne samouprave s tim slože. Kroz ovo telo lokalne samouprave primaju predloge dokumenata koji treba da se usvoje na lokalnim skupštinama. Usvajanjem ovih dokumenata lokalne samouprave stiču prava i obaveze koje se odnose na novoformirano preduzeće.

Priprema *statuta* koji je u skladu sa zakonom i reguliše prava i odgovornosti aktera / lokalnih samouprava u preduzeću, obezbeđuje vladavinu prava i jasno definiše odgovornost lokalnih samouprava kao vlasnika preduzeća i upravljača. Time se sprečavaju proizvoljno donošenje odluka i samovolja lokalnih samouprava, što može da bude štetno za rad preduzeća. Statutom se reguliše odgovornost direktora preduzeća, jedinog administrativnog organa preduzeća, a takođe se definišu i prava i odgovornosti te odnos sa skupštinom preduzeća, što sve treba da dovede do efikasnog i transparentnog rada rukovodećih organa preduzeća.

Jasno definisanje *radnih mesta*, njihova *sistematizacija* i javni konkurs obezbediće izbor najboljih kandidata i sprečiti zapošljavanje osoba koje nisu učestvovala u konkursu i koje nemaju neophodne kvalifikacije. Kako političke stranke u Srbiji i lokalni organi često zloupotrebljavaju svoju poziciju pri zapošljavanju u javnom sektoru tako što zapošljavaju članove stranaka ili osobe bliske vlasti, jasan, transparentan i unapred definisan proces zapošljavanja sprečiće ovakav trend.

Formiranje *savetodavnog tela* će obezbediti stručnu podršku skupštini preduzeća prilikom donošenja odluka. Mišljenja i preporuke savetodavnog tela će pomoći skupštini da donosi prave odluke o upravljanju preduzećem i njegovom radu / poslovanju, čime će doprineti principima efikasnosti i delotvornosti u radu preduzeća.



EU PROGRES saraduje sa 25 lokalnih samouprava, a reforma dobrog upravljanja se može dogoditi u svakoj od njih. Jedini preduslov za podršku ovoj reformi jeste spremnost opštine da učestvuje u tom procesu. Nakon diskusije EU PROGRES-a i opština koje učestvuju u programu, opština Ivanjica je izrazila veliko interesovanje sprovede ovakvu reformu. To je bila pilot inicijativa, različita od ostalih u okviru EU PROGRES programa, jer ta podrška reformama dobrog upravljanja nije bila vezana ni za jedan infrastrukturni projekat. Stoga se o njoj govori kao o čistom dobrom upravljanju.

Jedan od glavnih problema kada se radi o reformi lokalne samouprave jeste nepostojanje odgovornosti i transparentnosti u radu lokalnih javnih preduzeća. Pošto ona posluju na neekonomičan, neefikasan i proizvoljan način sa tendencijom da akumuliraju dugove, stalno se napominje da je potrebno restrukturisanje ovih preduzeća, jer predstavljaju veliki teret za državni budžet (a istovremeno i za lokalni budžet). Da bi se rešilo ovo izazovno pitanje, predstavnici opštine

Ivanjica su odlučili da se usmere na oblast *odnosa između javnih preduzeća i opštinskih organa radi povećanja odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti u javnim preduzećima tako što će opštinski organi poboljšati nadzor.*

Politička volja na terenu i u praksi jedan je od najvažnijih faktora za sprovođenje *reforme dobrog upravljanja*, bez kojeg proces ne bi mogao u potpunosti da se sprovede. Ako nismo sigurni da postoji politička volja, veći su rizici koji mogu da dovedu do neuspeha. Zato je od samog početka rada na ovoj inicijativi EU PROGRES pokušao da obezbedi spremnost, angažovanje i podršku uprave u donošenju svih mera koje su predložene tokom i na kraju primene *principa dobrog upravljanja*.

Angažovanje na ovoj temi zahtevalo je poseban oprez jer je podrazumevalo i rad sa zaposlenima i aktivnosti oko obezbeđivanja šireg političkog konsenzusa koji je neophodan za uvođenje promena. Imajući u vidu da odnos između javnih preduzeća i njihovog osnivača, opštine, uvek predstavlja problem u Srbiji, i na lokalnom i na nacionalnom nivou, te da je uvođenje *dobrog upravljanja* u opštinu Ivanjica pilot projekat, ovaj poduhvat može da posluži kao primer ostalim jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na njihovu veličinu i nivo razvoja.

Na samom početku procesa bilo je neophodno utvrditi obim postojećih pravnih i strateških rešenja u ovom sektoru. Veoma se vodilo računa o tome da se osigura da sve predložene izmene budu u skladu sa nacionalnim zakonodavnim okvirom (na primer, postoji zakonska odredba da lokalna samouprava može da ustanovi kategorije korisnika koji plaćaju subvencionisanu cenu i iznos subvencije za svaku kategoriju korisnika; takođe, od lokalne samouprave

se očekuje da preda spisak povlašćenih korisnika javnom komunalnom preduzeću, kao i da nadoknadi subvencionisanu cenu JKP, ali se to obično ne sprovodi, pa JKP beleži gubitke zbog nespremnosti opštine da poštuje postojeće propise). Stoga su analize zakonodavnog i strateškog okvira pružile širu sliku i pokazale gde se kriju nedostaci i koji pravac treba slediti ukoliko se predlažu i uvode promene.

U tom trenutku nije bilo realno da se principi dobrog upravljanja uvedu u sva javna preduzeća i ustanove u Ivanjici, pa je doneta odluka da se *pažnja usmeri na Direkciju za izgradnju i javno komunalno preduzeće*, zbog obima njihovog posla i usluga koje pružaju, kao i sredstava koja su im dodeljena. Još jedno značajno telo u ovom procesu jeste *Savet korisnika javnih službi*, koji treba da bude direktno odgovoran za razmatranje planova, programa, izveštaja i kvaliteta usluga javnih preduzeća. Savet korisnika je u tom trenutku bio potpuno nevidljiv u hijerarhiji između javnih preduzeća i drugih nadležnih opštinskih organa i nije bio uključen ni u jednu aktivnost javnih preduzeća. Bilo je očigledno da ulogu i funkciju ovog tela treba ojačati što je više moguće.

Između ostalog, tokom sprovođenja reformi *dobrog upravljanja* korišćeno je i *strateško planiranje*. Planiranje je dalo priliku da se upoznamo sa svim procesima koji se događaju unutar preduzeća, a takođe je pomoglo u komunikaciji sa opštinskim organima i koordinaciji rada sa njima. Planiranje je obuhvatilo različite teme, npr. kako preduzeća prave planove i izveštaje, kakav je njihov sadržaj, da li se oslanjaju na lokalni strateški i pravni okvir, da li postoji posebno opštinsko telo koje ispituje planove i izveštaje preduzeća, kako se ovaj proces sprovodi, da li se poštuju rokovi i sl.

Paralelno sa tim, sprovedena je anketa među funkcionerima i zaposlenima u javnim preduzećima i ustanovama o planiranju, praćenju, koordinaciji i transparentnosti rada javnih preduzeća u Ivanjici. Rezultati su pokazali da ne postoji adekvatan i sveobuhvatan sistem za planiranje, praćenje, izveštavanje i koordinaciju. Neke od slabijih tačaka bile su nepostojanje jedinstvene strukture za podnošenje planova i izveštaja i nadzor koji se zasnivao isključivo na finansijskoj realizaciji, a koji ne uzima u obzir sveukupan strateški okvir.

Da bi se poboljšala ova situacija, uložen je veliki napor da javna preduzeća shvate ove procese, da prihvate postojeće procedure i uvedu nove, pri čemu se posebna pažnja posvećivala nefinansijskom delu procesa.

Preduzeća su formirala svoje radne grupe za planiranje koje su činili predstavnici svih odeljenja kako bi ojačala svoje kapacitete u oblasti strateškog i operativnog planiranja i unapredila nivo saradnje i koordinacije sa organima lokalne samouprave.

Pored rada sa zaposlenima u preduzeću na izradi plana, uprava preduzeća (kao i nadzorni odbor) učestvovala je u svakoj značajnoj fazi izrade plana kako bi mogla da dâ saglasnost za definisane delove plana (posebno kada je reč o strateškim ciljevima, srednjoročnim ciljevima, definisanim programima i projektima, finansijskim sredstvima).

Na kraju izrade planova održan je prvi zajednički sastanak uz prisustvo svih aktera (predstavnika preduzeća, direktora Saveta korisnika, predsednika Skupštine opštine i sekretara itd.) na kojem se raspravljalo o svim preprekama i problemima u radu

preduzeća. To je bio prvi korak ka unapređenju saradnje.

Za dalje sprovođenje strateškog planiranja u okviru preduzeća bilo je neophodno da se *definišu poslovi / delegiraju ljudi* koji treba da se bave procesima i zadacima. Da bi se obezbedilo institucionalno pamćenje i održivost planiranja, predložene su izmene u sistematizaciji radnih mesta u preduzeću. Cilj ovih izmena bio je da se izdvoje i definišu linije odgovornosti. Predložene promene su definisale ko je odgovoran za pokretanje procesa planiranja, za koordinaciju sa drugim preduzećima, za komunikaciju sa odgovornim osobama u opštini itd. Ovi važni rukovodeći poslovi uglavnom su pripali rukovodiocima odeljenja, a njihova obaveza je bila da dalje delegiraju dužnosti na druge zaposlene.

Pomenute predložene promene u velikoj meri utiču na rad preduzeća. Pošto postoje dve glavne strane u ovom procesu (preduzeća i opštinska tela), regulisanje internog procesa i odnosa unutar preduzeća nije dovoljno za uspeh intervencije dobrog upravljanja. Ovaj novoustanovljeni, unapređeni proces mora je da se prevede u lokalne propise.

Zatim su usvojene izmene i dopune članova Statuta opštine Ivanjica, kao i Pravilnika o radu Skupštine opštine Ivanjica i ostalih opštinskih tela kako bi se unapredili mehanizmi njihove saradnje sa javnim preduzećima. U ovom konkretnom slučaju, promene se prvenstveno odnose na već pomenuti Savet korisnika javnih službi koji je trebalo da ima ulogu „filtera“ u odnosima između opštine i javnih preduzeća.

Savet korisnika osniva skupština opštine na predlog radnih tela skupštine opštine, odbornika i građana, a

sastoji se od sedam članova. U skladu sa opštinskim statutom, Savet korisnika razmatra planove, programe i izveštaje javnih preduzeća. On posebno treba da prati trenutni nivo kvaliteta i obima usluga javnih i komunalnih službi, kao i cene usluga. U tom trenutku Savet korisnika nije obavljao svoju ulogu opisanu u opštinskom statutu i pravilniku o radu i nije imao nikakva ovlašćenja u procesu donošenja odluka u opštini, a opštinski organi nisu uzimali u obzir mišljenje saveta.

Stoga su se *predložene promene uglavnom ogledale u dole navedenim zadacima*: svaki dokument koji podnesu javna preduzeća mora da prođe kroz Savet korisnika, a Savet treba da dâ saglasnost na svaki dokument javnog preduzeća. Savet korisnika daje zajedničku saglasnost/preporuku sa Savetom za budžet i Savetom za urbanizam i komunalne delatnosti o podnetim planovima, programima, izveštajima i/ili svakom drugom dokumentu. Mišljenje/preporuka ova tri tela o dokumentima javnih preduzeća mora da se podnese opštinskom veću na razmatranje i dalje skupštini opštine na odobrenje. Takođe, javna preduzeća sada imaju obavezu da podnose tromesečne i šestomesečne izveštaje Savetu korisnika. Pored toga, primarna uloga Saveta korisnika je da služi kao koordinaciono telo između ostalih relevantnih opštinskih tela i javnih preduzeća i da pomaže javnim preduzećima u osmišljavanju strategija.

Efekt ovog dela programa i promena u lokalnoj politici do kojih je došlo tokom rada na ovom pilot projektu znatno su obuhvatniji od rezultata koji su ostvareni kroz primenu pojedinačnih aktivnosti imajući u vidu da je ponekad potrebno više godina da bi se videli i izmerili efekti nastalih promena.

U okviru pilot projekta, zaposleni u javnom

komunalnom preduzeću i Direkciji za izgradnju opštine Ivanjica uspeali su za kratko vreme, uz pomoć ovog programa, da izrade srednjoročne razvojne planove. To je posebno značajno jer se očekuje da uskoro bude uvedena metodologija programskog budžetiranja (odgovornost Ministarstva finansija). Ova metodologija će biti povezana sa strateškim planiranjem i budžetiranjem na lokalnom nivou, tj. posredno će uticati i na javna preduzeća.

Uvođenje principa *dobrog upravljanja* u aktivnosti javnih preduzeća i opštinskih organa na osnovu praćenja ovih preduzeća, kroz praktičan rad sa javnim preduzećima na strateškom planiranju i novim trendovima u upravljanju javnim finansijama (programsko budžetiranje) i kroz predložene izmene i dopune članova statuta i pravilnika o radu Skupštine opštine, Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi opštine Ivanjica (javno komunalno preduzeće i Direkcija za izgradnju opštine Ivanjica), sigurno će doprineti boljoj međusobnoj koordinaciji i komunikaciji i boljem nadzoru opštinskih tela. Predložene izmene i dopune propisa predstavljale su poslednji korak u okviru ovog pilot projekta čiji je cilj prvenstveno bio da se osiguraju institucionalna održivost ostvarenih rezultata i dalja primena dobrih praksi. Izmene propisa odnose se prvenstveno na uspostavljanje mehanizama koji će doprineti boljoj koordinaciji rada i većoj saradnji između javnih preduzeća i opštinskih organa, a takođe će ojačati i ulogu nekih opštinskih organa u cilju delotvornijeg i efikasnijeg rada preduzeća, saradnje i supervizije rada preduzeća.

Predloženi sistem se sada zasniva na bliskoj korelaciji između različitih nivoa u okviru široke opštinske hijerarhije. „Niži nivo“ čine zaposleni u javnom preduzeću koji treba da sprovedu svakodnevne aktivnosti, između ostalog i planiranje, praćenje, izveštavanje i koordinaciju; sledeći nivo čine rukovodioci odeljenja u preduzeću koji su odgovorni za ukupno funkcionisanje ovih sistema i koji direktno odgovaraju direktoru javnog preduzeća (i nadzornom odboru). Kako je funkcionisanje preduzeća osnovna odgovornost direktora, on je direktno povezan sa Svetom korisnika koji pomaže i daje smernice preduzeću u skladu sa svojom novom ulogom i funkcijama. Dalje u hijerarhiji, Svet korisnika je odgovoran za usklađivanje dokumenata javnih preduzeća sa Svetom za urbanizam i komunalne delatnosti i Svetom za budžet i finansije. Njihov zajednički stav direktno se upućuje višim organima opštine koji donose odluke. Zatvaranje ovog kruga dodatno se osigurava iniciranjem zajedničkih sastanaka svih pomenutih tela i struktura u okviru opštine.

I što je najvažnije, svi učesnici u ovom procesu složili su se da su predloženi sistem i predložene izmene propisa neophodni i poželjni.

Prethodno iskustvo u izgradnji kapaciteta različitih tela ukazuje na to da, osim podrške političkih lidera, potencijalne promene treba prati stalan i stabilan proces facilitacije uz mentorstvo, sve dok se kapaciteti ne podignu na željeni nivo.





III deo Značaj procesa

Kroz uspostavljanje principa dobrog upravljanja kao transversalne teme koja prožima čitav program, EU PROGRES pruža aktivnu podršku opštinama da prenesu koncepte u praksu na koristan i opipljiv način i na opštu korist. Ovo se posebno odnosi na manje i međuopštinske infrastrukturne projekte kod kojih takav pristup povećava održivost rezultata i osećaj u opštinama da su vlasnice nečega.

Pružanje podrške lokalnim samoupravama i institucijama koje su pod njihovom kontrolom da bolje upravljaju resursima ima za cilj reformu lokalnih samouprava kroz usvajanje novih procesa i ohrabivanje građana da zahtevaju bolje upravljanje.

Preduslovi za dobro upravljanje

Proces reforme upravljanja u Srbiji predstavlja veliki izazov, ne samo zbog svoje kompleksnosti već i zbog vremenskog okvira primene, nedovoljne razvijenosti kapaciteta i nedostatka sredstava te zbog velikih očekivanja građana. Lokalne samouprave u Srbiji su godinama prolazile kroz sveobuhvatne reforme, i u pogledu primene novih zakona i u pogledu uvođenja demokratskih principa i decentralizacije institucija. Donosioci odluka se suočavaju sa veoma ambicioznim zadacima koji se odnose na različite aspekte funkcionisanja društva i države, posebno na reforme na lokalnom nivou koje se sprovode veoma sporo i traju duže nego što se u početku očekivalo. Česte promene lokalnih samouprava negativno utiču na kontinuitet rada, pružanje usluga i procese donošenja odluka koje su bitne za kvalitet života građana. Stoga *održiva demokratija* koja zahteva široko javno učešće u procesu donošenja odluka i izgradnju kapaciteta predstavlja važan prioritet i preduslov za uspešno sprovođenje daljih reformi.

Političke odluke su svakako najvažniji faktor u uvođenju promena i one mogu mnogo da

utiču na povećanje radne efikasnosti, kao i na usmeravanje tekućih procesa planiranja reformi i primene politika. S druge strane, postojanje političke volje na terenu i u praksi predstavlja dodatni bitni faktor reformi i uspostavljanja dobrog upravljanja u praksi.

Važno je razumeti da je potrebno mnogo vremena da se reforme sprovedu i da njihovi rezultati najčešće nisu merljivi u kratkom ili srednjem vremenskom roku. To znači da je sam proces podjednako važan kao i njegov ishod. Lokalne samouprave treba da budu osposobljene za efikasno, transparentno i odgovorno funkcionisanje i pružanje usluga građanima. Značaj političkog konteksta u procesu administrativne modernizacije umnogome utiče na definisanje načina na koji funkcioniše proces donošenja javnih politika, kao i na interakcije između različitih aktera.

Zato je veoma značajno da se osnaži politička odlučnost i orijentisanost na uvođenje odgovorne, transparentne, i moderne uprave i uspostavljanje *vlasništva nad procesom*.

Organizacija projekta u reformskim procesima

Projekti upravljanja obično traže zahtevne i izazovne reforme u prilično kompleksnom kontekstu. Merenje uspeha takvih projekata često nije moguće. Stoga je veoma značajno da se na samom početku potvrdi motivacija za reforme. Uspešno vođenje projekta, pored toga, zahteva i dobro planiranje. Bilo bi dobro da se na početku postigne konsenzus i o ciljevima reformi i o projektnim planovima od samog početka te da se sledeći aspekti jasno unesu u projektni sporazum:

Ko su partneri na projektu?

- ↖ opštine,
- ↖ država,
- ↖ donatori,
- ↖ drugi?

Izjava o početnoj situaciji

- ↖ Zašto se pokreće projekat (motivacija), tj. gde cipela žulja?
- ↖ Šta su mogućnosti, a šta rizici?

Kakav je zadati okvir projekta, tj. da li je to

- ↖ finansijski okvir,
- ↖ pravni okvir,
- ↖ politički okvir.

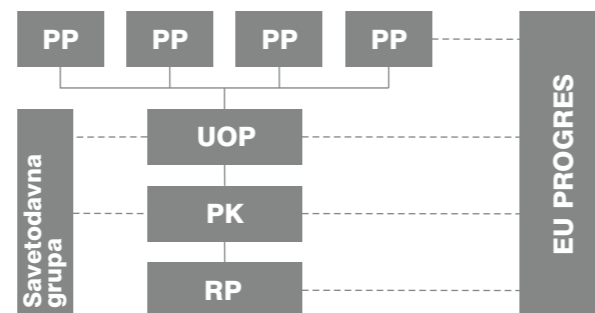
Šta su ciljevi projekta

- ↖ U pogledu *procesa*... na primer:
 - projekat se sprovodi transparentno uz jasno planiranje;
 - poštuju se principi upravljanja;
 - osigurano je vlasništvo opštine;
 - politički donosioci odluka imaju vodeću ulogu;
 - svi relevantni akteri su uključeni u proces na participativan način.
- ↖ ... ali i u odnosu na *sadržaj* projekta:
 - koje su konkretne promene predviđene projektom (na koji način će projekat doprineti rešavanju problema ili izazova)²

² Na primer, u međuopštinskom projektu čiji je cilj izgradnja zajedničke deponije, projektni ciljevi mogu da se definišu na sledeći način: 1) Upravljanje međuopštinskim preduzećem je jasno (u pogledu izgradnje, ali i poslovanja). 2) Uloge vlasnika (opština) i preduzeća su jasne (izbegavati dupliranje i nedostatke). 3) Definisano je jednostavno, ali delotvorno proces kontrole. 4) Infrastruktura može da se realizuje (izgradi). 5) Infrastruktura može da se koristi na (ekonomski) efikasan način. 6) Održivost je osigurana (održavanje, zamena).

Kako će projekat biti organizovan

- ☛ legitimitet rezultatima projekta daju svi *partneri na projektu (PP)* potpisivanjem sporazuma;
- ☛ ko nosi opštu odgovornost za projekat (tj. ko upravlja projektom – npr. *upravni odbor projekta – UOP*; ovde je po pravilu zastupljen politički nivo, na primer, na međuopštinskom projektu to su svi predsednici opština koje u njemu učestvuju);
- ☛ ko koordiniše rad na projektu (*projektna koordinacija – PK*, npr. telo formirano od onih koji mogu da doprinesu uspehu projekta svojim znanjem, odnosno predstavnici opština, predstavnici državne uprave, predstavnici javnog komunalnog preduzeća, predstavnici donatora);
- ☛ ko je odgovoran za upravljanje projektom (ovo treba da bude samo jedna osoba, *rukovodilac projekta – RP*);
- ☛ Pored toga može se formirati i *savetodavna grupa*, u kojoj će biti npr. predstavnici političkih stranaka, građanskog društva, manjina, društvenih grupa na koje projekat posebno utiče). Savetodavna grupa nema pravo glasa pri donošenju odluka na projektu, ali treba da u što ranijoj fazi predstavi mišljenje onih na koje projekat utiče. Ona takođe može da pomogne u uspostavljanju poverenja između onih koji razvijaju projekat i onih na koje projekat utiče. Na mnogim manjim projektima takva grupa nije neophodna.
- ☛ EU PROGRES je, uz podršku SDC-a, pružio podršku opštinama koje su izrazile spremnost da započnu projekat reforme upravljanja.



Slika: Primer organizacije projekta za projekte reforme opštinskog upravljanja

Kako se projekat planira (u smislu procedura)

Iskustvo je pokazalo da projekte reforme upravljanja ima smisla planirati u sledećim fazama:

- ☛ I faza: organizacija projekta, projektni sporazum;
- ☛ II faza: faza koncepta, odnosno razmatranje modela, prve procene, učešće / konsultacije, odluke na nivou konceptata;
- ☛ III faza: detaljni koncept;
- ☛ IV faza: realizacija (izrada pravnih dokumenata, donošenje obavezujućih odluka).

Konačno, projektni sporazum takođe treba da sadrži odredbe koje uređuju sledeće aspekte:

- ☛ kako postupati u slučaju konflikata;
- ☛ komunikacija
 - interna,
 - eksterna;
- ☛ kontrola projekta.

Značaj političkog konteksta za proces reformi i organizaciju projekta

Glavni preduslov za uspešno sprovođenje ovog procesa takođe podrazumeva *političku volju* za uvođenje transparentnog, odgovornog i efikasnog upravljanja. *Jaka politička volja i posvećenost* lokalnih samouprava podrazumevaju orijentisanost ka promenama pravnih propisa, ali i redovno sprovođenje i uključivanje pravih mehanizama za suštinsko unapređenje standarda i kvaliteta života građana. Transparentnost i odgovornost u radu, investicije u razvoj procedura, profesionalizacija usluga, edukacija ljudskih resursa i stvaranje partnerstava predstavljaju glavne faktore koji određuju stepen političke volje za procese reformi. Da li će se standardi i principi dobrog upravljanja uvesti u oblast javnih usluga umnogome zavisi od posvećenosti i spremnosti političkih struktura da daju punu podršku reformskim procesima.

Zbog *čestih promena lokalnih samouprava*, proces donošenja odluka i usvajanje pravnih propisa odvijaju se usporeno ili kasne. Pored toga, određene političke odluke, na primer one koje se odnose na povlašćene cene vode za socijalno ugroženo stanovništvo, treba da budu usvojene na višem nivou. Takve odluke zahtevaju skupštinske rasprave, usaglašavanje političkih stavova i konsenzus upravljačkih struktura.

Politička nestabilnost otežava nastavak započetih procesa, zbog čega se gubi kontinuitet i umanjuje značaj prethodno donetih propisa. Drugim rečima,

nova vlast veoma često menja i proglašava nevažećim odluke koje je donela prethodna lokalna samouprava. Tako svi napori na reformi propisa postaju beznačajni, a pružanje usluga građanima ostaje neefikasno, netransparentno i neadekvatno.

Paralelno sa tim, promene do kojih dolazi na centralnom nivou imaju veliki uticaj na stvaranje političkog okruženja na lokalnom nivou. Promene koalicionih partnera, koncentrisana politizacija, netransparentan izbor direktora javnih preduzeća i sve slično što se odražava na lokalni nivo dovodi do zaustavljanja procesa reformi.

Usklađivanje organizovanja i planiranja projekata sa izmenama koje su se dogodile tokom ovog procesa na političkom nivou predstavljalo je veliki izazov za ostvarenje planiranih ciljeva. Proces uvođenja lokalnih samouprava u povezivanje principa dobrog upravljanja sa malim infrastrukturnim projektima podrazumevao je niz konsultacija, usklađivanja, provera podnetih nacrti i predloženih promena. Pored principa dobrog upravljanja, nastojalo se da svi učesnici u procesu prepoznaju značaj unapređenja administrativnog sistema, kao i obaveza koje imaju prema građanima. Uzimajući u obzir pomenute političke odnose koji su uticali na sporo uvođenje reformi, proces je bio usmeren na promene u shvatanju položaja javnog sektora u društvu, kao i na ideju da su sama država i lokalna samouprava zapravo u službi građana, a ne mesto

gde se koncentrišu moć i uprava. Postupak decentralizacije države odnosno prenosa nadležnosti sa centralnog na niže nivoe, što istovremeno ima za cilj da približi javne službe građanima, takođe je veoma značajan za realizaciju principa dobrog upravljanja.

S obzirom na sve pomenuto, planiranje i kontrola procesa bili su usmereni na uspostavljanje ravnoteže između dva međusobno zavisna, ali često sučeljena elementa, tj. na odnos između političkih odluka i administrativnih kapaciteta. Uprkos očiglednim preprekama i ograničenim finansijskim i ljudskim resursima, lokalne samouprave su pokazale interesovanje za otpočinjanje procesa reformi u oblasti propisa, kao i za unapređenje usluga koje pružaju građanima.

Kada se uspostave profesionalna i politička odgovornost, poverenje građana u institucije počinje da raste, a sa njim i podrška za dalji razvoj socijalnih ciljeva.



Ponovićemo ovde citat s početka ovog priručnika: „Dobro upravljanje je možda najvažniji faktor u iskorenjivanju siromaštva i unapređenju razvoja“.

Međutim, dobro upravljanje nije nešto što je dato ili nije dato. I sigurno nije nešto što se može ostvariti za kratko vreme. Ono je pre ideal koji treba slediti, a koji neprestano predstavlja izazov.

Takozvane „razvijene demokratije“ stalno se iznova suočavaju sa izazovima upravljanja.

Reforme dobrog upravljanja stoga je najbolje posmatrati kao *tekući proces* koji treba da omogući državi da radi dobro u korist svojih građana. Važno je da ovaj proces bude usmeren ka ostvarenju *zajedničke vizije*. Principi dobrog upravljanja nisu ništa drugo do pokušaj da se formuliše takva vizija. Čak i ako je kontekst težak, a uslovi okvira nekad ne dozvoljavaju velike promene, uvek se mogu napraviti mali koraci. Projekti dobrog upravljanja koji su sprovedeni u 14 opština južne i jugozapadne Srbije upravo su primer takvih malih koraka.

Iako je ove projekte delimično inicirao EU PROGRES, želimo da istaknemo da ti procesi ostaju potpuno u vlasništvu opština, a ne donatora ili spoljnih eksperata. Srednjoročno gledano, opštinama treba omogućiti da sprovode reforme dobrog upravljanja koristeći sopstveno znanje i iskustvo.

Želimo da se zahvalimo svima koji su učestvovali realizaciji ovih projekata dobrog upravljanja na angažovanju i doprinosu da se ostvari bolje upravljanje.

U Aneksu I predstavljena je lista opština i infrastrukturnih projekata u okviru kojih su uvedeni principi dobrog upravljanja.

ANEKS I

Uvođenje koncepta i principa dobrog upravljanja u opštine na jugu i jugozapadu Srbije

Povezivanje principa dobrog upravljanja sa malim infrastrukturnim projektima

Opština	Naziv projekta	Principi dobrog upravljanja
Bojnik	Jačanje institucionalnih i infrastrukturnih kapaciteta zelene pijace u Bojniku u cilju razvoja poljoprivredne proizvodnje	Odgovornost, transparentnost
Bosilegrad	Unapređenje komunalnih usluga u opštini Bosilegrad	Transparentnost
Ivanjica	Opremanje i završni radovi na obdaništu u mesnoj zajednici Bukovica	Odgovornost, transparentnost, učešće, nediskriminacija
Lebane	Rekonstrukcija i proširenje postrojenja za preradu vode u Lebanu - izgradnja filterskih polja	Odgovornost, efikasnost
Leskovac	Izgradnja Osnovne škole „Radoje Domanović“ u mesnoj zajednici Kumarevo	Transparentnost
Medveđa	Unapređenje drvne industrije u opštini Medveđa kroz obnavljanje fabrike Termovent	Odgovornost, transparentnost
Preševo	Zamena spoljne stolarije u osnovnoj školi „Ibrahim Kelmendi“	Transparentnost, nediskriminacija, efikasnost
Prijepolje	Zelena ekonomija – put ka energetske nezavisnosti	Odgovornost, transparentnost
Raška	Izgradnja dečijeg vrtića u opštini Raška	Transparentnost, učešće, nediskriminacija

Opština	Naziv projekta	Principi dobrog upravljanja
Sjenica	Nabavka opreme za zamenu pumpi za vodu u crpnoj stanici	Odgovornost, transparentnost, nediskriminacija, efikasnost
Surdulica	Izgradnja sportske balon sale u Surdulici	Odgovornost, transparentnost, nediskriminacija, efikasnost
Trgovište	Unapređenje sistema vodosnabdevanja u Novom Selu	Odgovornost, efikasnost
Tutin	Izgradnja dodatnih objekata u blizini postojećeg vrtića	Transparentnost, učešće, nediskriminacija
Vladičin Han	Energetska efikasnost – put ka smanjenju siromaštva i lokalnom ekonomskom razvoju na jugu Srbije	Odgovornost, transparentnost, nediskriminacija, efikasnost

Povezivanje principa dobrog upravljanja sa velikim infrastrukturnim projektima

Opština	Naziv projekta	Principi dobrog upravljanja
Sjenica, Tutin, Novi Pazar	Regionalni centar za razvoj poljoprivrede	Odgovornost, transparentnost
Pčinjski okrug – 7 opština	Unapređenje voćarstva u Pčinjskom okrugu	Odgovornost, transparentnost
Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Sjenica	Regionalna deponija Banjica	Odgovornost, efikasnost
Pčinjski okrug – 7 opština	Regionalna deponija METERIS	Učešće
Leskovac	Zelena zona	Odgovornost, transparentnost

Uvođenje principa čistog dobrog upravljanja

Opština	Naziv projekta	Principi dobrog upravljanja
Ivanjica	Unapređenje koordinacije i saradnje između opštinskih organa i javnih preduzeća	Odgovornost, transparentnost, učešće, efikasnost



Izdavač: Program Ujedinjenih nacija za razvoj /
Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge – UNOPS

Za izdavača: Grem Tindal

Autori: Ana Nedeljković, Dragan Mladenović,
Edin Bašić i Jelena Mrvelj

Urednici: Aleksandra Radetić i Dragan Mladenović

Lektura: Vlado Đukanović

Prevod: Ljubica Gavanski

Dizajn i priprema: Nemanja Belja

Tiraž: 500

Štampa: Print-Promet doo, Kraljevo

ISBN 978-86-916399-3-8

Izradu ove publikacije pomogli su Evropska unija i
Vlada Švajcarske preko Programa evropskog partnerstva
sa opštinama EU PROGRES. Program EU PROGRES je
isključivo odgovoran za sadržaj publikacije i on ne predstavlja
neophodno stavove Evropske unije i Vlade Švajcarske.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge – UNOPS
Šumatovačka 59
11 000 Beograd
www.euprogres.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.07(497.11)(035)

342.25(497.11)(035)

DOBRO upravljanje u primeni / [autori Ana
Nedeljković ... [et al.] ; prevod Ljubica
Gavanski]. - Beograd : Program Ujedinjenih
nacija za razvoj, Kancelarija Ujedinjenih
nacija za projektne usluge - UNOPS, 2014
(Kraljevo : Print-promet). - 67 str. :
ilustr. ; 21 x 21 cm

Izv. str. nasl.: Making Good Governance
Tangible. - Podatak o autorima preuzet iz
kolofona. - Tiraž 500. - Tekst štampan
dvostubačno. - Str. 4-5: Uvodna reč / Grem
Tindal, Daniel Arn, Mirjam Štreker.

ISBN 978-86-916399-3-8

1. Недельковић, Ана, 1979- [аутор]

а) Локална самоуправа - Србија -

Приручници б) Локалне заједнице -

Управљање - Србија - Приручници

COBISS.SR-ID 205785356



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program

euprogres ▶▶

Program evropskog partnerstva sa opštinama