

Zdravko Miović

# KAKO DO DOBRE UPRAVE

Vodič za opštinske uprave u Bosni i Hercegovini



**EDA**

AGENCIJA ZA RAZVOJ PREDUZEĆA

Open  
Society Fund  
Bosnia & Herzegovina



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

## Sadržaj:

1. Uvod – zašto i kome je namijenjen ovaj vodič .....	3
2. Skica stanja dobre uprave u BiH.....	6
3. Osnovne koncepcije i koraci u uvođenju principa i mehanizama dobre lokalne uprave .....	10
4. Početna faza – prva godina uvođenja promjena.....	15
4.1. Kako formirati svijest o neophodnosti i hitnosti promjena .....	15
4.2. Kako formirati i izgraditi timove za promjene .....	27
4.3. Kako kreirati viziju razvoja i misiju opštinske uprave .....	34
4.4. Kako stvarati novu kulturu.....	38
4.5. Kako postići prve efektne uspjehe .....	42
5. Napredna faza – ka održivosti dobre uprave .....	48
5.1. Partnerstvo u strateškom planiranju lokalnog razvoja .....	49
5.2. Uvođenje sistema upravljanja kvalitetom.....	60

## 1. Uvod – zašto i kome je namijenjen ovaj vodič

Uz decentralizaciju, uvođenje principa i mehanizama dobre uprave predstavlja jedan od najvažnijih, najprečih i najtežih izazova reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama. U zemlji u kojoj živimo stvaranje dobre uprave spada u glavne prioritete svih nivoa vlasti.

Šta dobra uprava podrazumijeva? Kombinujući i pojednostavljujući niz raspoloživih definicija, **pod dobrom upravom podrazumijevamo korisnički orijentisano, efikasno, transparentno i participativno upravljanje javnim poslovima u najboljem javnom interesu, na svim nivoima, od državnog do lokalnog.**

Lokalni, opštinski nivo uprave prvi se odvažio na pionirski poduhvat uvođenja principa i mehanizama dobre uprave. Sve je otpočelo sa dva obuhvatna terenska istraživanja<sup>1</sup> 2000. i 2001. godine kojima su identifikovane potrebe lokalne uprave i ustanovljena preliminarna dijagnoza stanja na uzorku od petnaestak opština. Nalazi oba istraživanja ukazivali su na tipičnu birokratsku situaciju: nedostatak korisničke i ciljne orijentacije, nizak nivo razumijevanja i korišćenja principa i mehanizama dobre uprave, itd. Da stvar bude gora, očigledno nerazumijevanje potrebe za promjenama (čak i od strane načelnika opština) kombinovano sa odsustvom organizacionih sposobnosti za izvođenje promjena vodilo je obeshrabrujućem zaključku da će se proces uvođenja dobre uprave na lokalnom nivou suočiti sa čitavim nizom vidljivih i nevidljivih otpora.

Ipak je Fond otvoreno društvo BiH odlučio da prihvati izazov i pokrene prve projekte, dizajnirane i implementirane od strane nekolicine domaćih

---

<sup>1</sup> Oba istraživanja podržana su od strane Fonda otvoreno društvo BiH i izvedena od strane Agencije za razvoj preduzeća – EDA iz Banjaluke

promotora<sup>2</sup> dobre uprave. Nakon četiri godine poboljšanja na lokalnom nivou su prevazišla početna očekivanja. Ali, slika je pomiješana i varira, od niza još uvijek birokratizovanih opštinskih uprava do desetak opštinskih uprava koje su dostigle stvarno visoke standarde korisničke orijentacije i profesionalizma, predstavljajući na neki način uzor za ostale. Danas skoro da nema opštinskog rukovodstva koje ne osjeća potrebu za kvalitetnijim promjenama i kojem ne bi dobro došla tehnička pomoć u takvim zahvatima.

Ovaj vodič prvenstveno je namijenjen takvim opštinskim rukovodstvima. Nastao je na živim iskustvima rada sa opštinskim upravama koje su u relativno kratkom vremenu dostigle visoke standarde dobre uprave. Ne nudi recepte (jer nema recepata u ovom području), ali sažima naučene lekcije iz niza lokalnih praksi. Predstavlja spoj teoretskih koncepcija i praktičnih zahvata, neku vrstu isprobane teorije, ali i prakse koja se oblikuje u neku vrstu koncepta. Osim praktičarima koji žele da unaprijede svoje opštinske uprave, namijenjen je i rastućem ešalonu lokalnih konsultanata iz različitih sredina, kako onih pretežno akademskih, tako i onih sa jasnom poslovnom orijentacijom.

Unutrašnja struktura vodiča izvedena je u nekoliko osnovnih poteza, kako se inače rade skice, sa ocrtavanjem više ili manje detalja, kako je autora vodila potreba ili služila inspiracija.

Za suštinski, sadržajni dio ovog vodiča zaslužni su prvenstveno:

- ✓ oni koji su prvi donijeli dalekovide odluke o pokretanju Programa lokalne uprave, dakle rukovodstvo Fonda otvoreno društvo BiH i Programa lokalne uprave,

---

<sup>2</sup> Radi se, prvenstveno, o Agenciji EDA iz Banjaluke i Centrima civilnih inicijativa (CCI) iz Tuzle, poslije i o Centru za promociju civilnog društva (CPCD) iz Sarajeva.

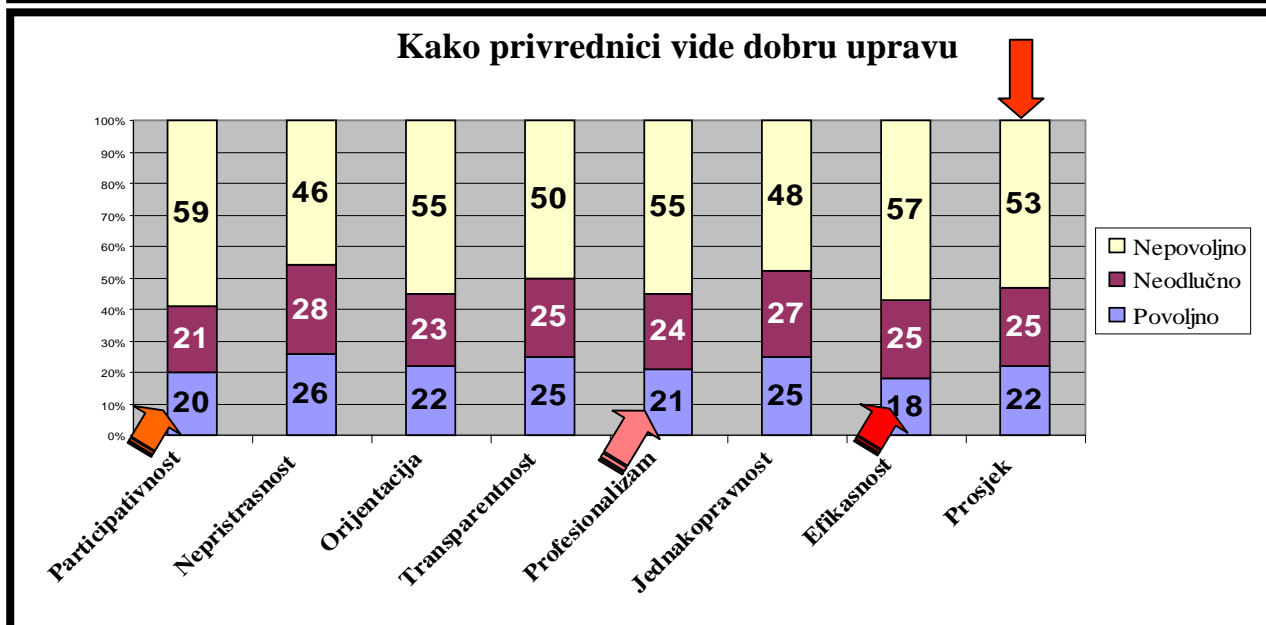
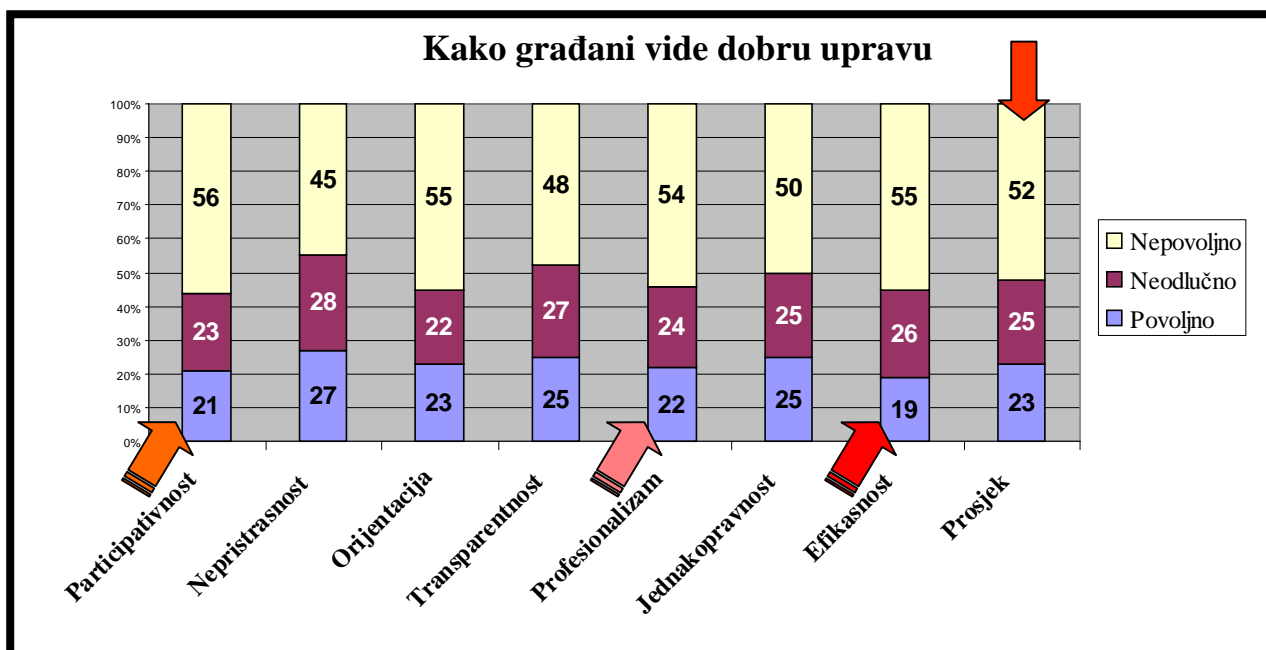
- ✓ oni koji su među prvima dizajnirali i izveli projekte uvođenja principa i mehanizama dobre uprave u BiH, dakle kreativni timovi EDA-e i CCI-ja,
- ✓ oni koji su među prvima stvarno izveli ključne promjene i uveli principe i mehanizme dobre uprave, dakle rukovodstva i timovi opština Laktaši, Tešanj, Srebrenik i Derventa.

Lista imena ne bi bila baš kratka. Navešćemo ih neki sljedeći put.

## 2. Skica stanja dobre uprave u BiH

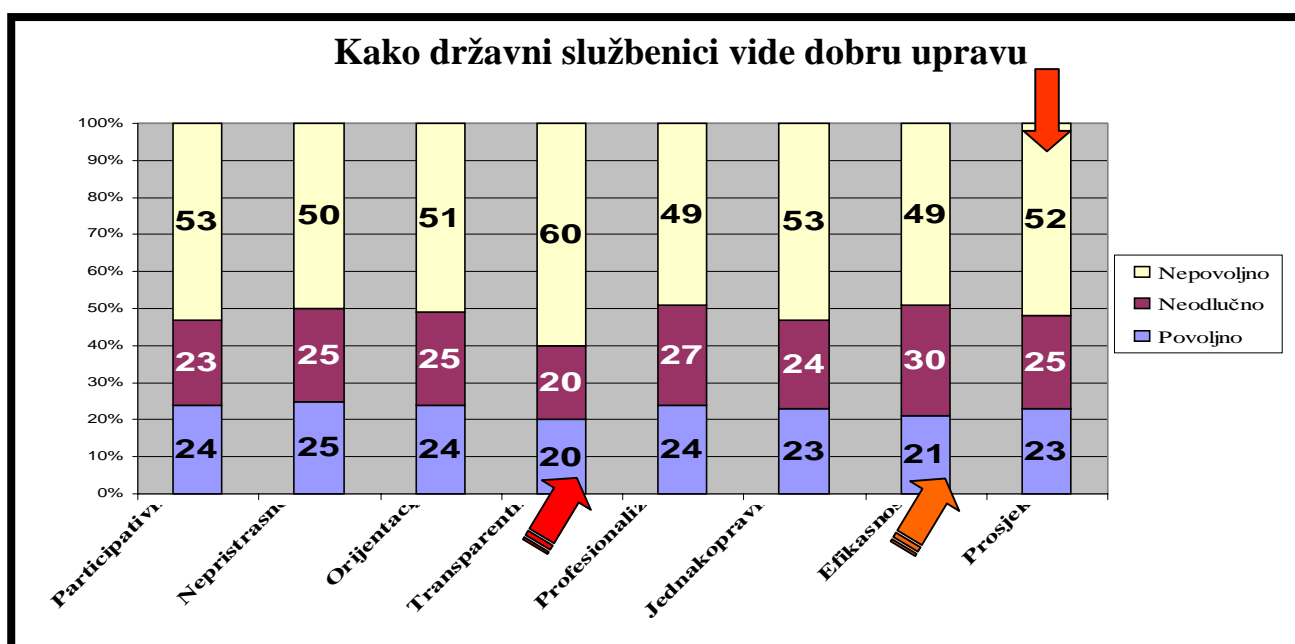
UNDP je 2003. objavio rezultate obimnog istraživanja percepcije uprave iz ugla građana, privrednika i državnih službenika<sup>3</sup>. Anketa o radu državne uprave na svim nivoima vlasti u BiH provedena je među 1.891 ispitanikom iz tri uzorka (507 građana, 487 privrednika i 901 državni službenik iz 51 opštine, Brčko distrikta i svih nivoa institucija vlasti u BiH.

Rezultati su prilično nepovoljni...



<sup>3</sup> "Governance Perception Survey in Bosnia and Herzegovina", UNDP B&H, CSSC Programme, May 2003

Ni državni službenici nemaju o sebi bitno povoljniju sliku...



Da stvar bude gora, ozbiljna i veoma obuhvatna istraživanja koja provode Svjetska banka i Transparency International svjedoče o izraženoj percepciji široke rasprostranjenosti korupcije na svim nivoima vlasti i u svim segmentima sistema.

Naša istraživanja<sup>4</sup> koncentrisala su se na 3 osnovna principa - transparentnost, efikasnost i participaciju na lokalnom nivou.

U pogledu **transparentnosti**, istraživanja svjedoče o:

- nejasnim i netransparentnim procedurama i odgovornostima, posebno gledano iz ugla građana,
- nedostatku internih procedura i uputstava u samoj upravi,
- nedostatku normativa rada i transparentnog sistema vrednovanja rada,
- nedovoljno transparentnim javnim nabavkama, posebno u domenu javnih usluga,

<sup>4</sup> Radi se o nizu terenskih istraživanja projektovanih i izvedenim od strane Agencije EDA poslednjih godina

- netransparentnosti budžeta,
- nerazvijenom sistemu nezavisnog auditinga,
- nedostatku sistema vrijednosti i pravila ponašanja za javne službenike.

Stanje (ne)**efikasnosti** se može kvalitativno okarakterisati na slijedeći način:

- projektovani i operativni sistem uprave je birokratski, a ne korisnički orijentisan
  - suviše komplikovane i dugotrajne procedure
  - građanin mora da prikuplja razne saglasnosti i potvrde neophodne za rješavanje predmeta, umjesto da papiri i informacije “hodaju”;
- nizak nivo razvijenosti informacionih sistema i, uopšte, primjene IT u radu uprave (nema ni ozbiljnih početaka rada na promovisanju e-governance);
- nema razrađenog sistema upravljanja ljudskim resursima, nedovoljna stručnost osoblja, profesionalni standardi i kriteriji potisnuti političkim kriterijima;
- zakonom predviđeni rokovi za obradu predmeta pravnih i fizičkih lica često se “probijaju”, posebno u domenu urbanističkih usluga;
- zabilježeni su tek pionirski poduhvati obezbjeđivanja sertifikata o ispunjavanju standarda kvaliteta ISO 9001:2000 u nekoliko lokalnih uprava, koji u dobroj mjeri garantuje primjenu principa dobre uprave.

Međusobno poredeći odabrane kriterijume dobre uprave, može se reći da je stanje **participacije** najkritičnije. Javna uprava BiH, na svim nivoima, u pravilu donosi odluke bez pružanja ozbiljnih prilika privatnom sektoru i građanima da u tome aktivno učestvuju. Pojednostavljeno se može reći da se participacija završava trenutkom izbora predstavnika građana. Čak se i zakonima striktno propisani oblici učešća (npr. javne rasprave ili referendum o kapitalnim pitanjima) koriste samo formalno i samo ponekad (slučaj sa javnim raspravama) ili skoro nikako (slučaj sa referendumom).



Institucija mjesne zajednice, kao dio tradicije učešća građana na lokalnom nivou, formalno se održava, ali je stvarno zanemarena i neiskorišćena. Tu prazninu ne mogu popuniti ni sve brojnije lokalne nevladine organizacije u BiH. Razlozi veoma kritičnog stanja participacije ne leže samo na strani javnog sektora. Dio problema leži i na strani privatnog sektora (nizak nivo samoorganizovanosti) i na strani građana (pretežna nezainteresovanost i nedovoljna osposobljenost za aktivno učešće u poslovima od javnog interesa).

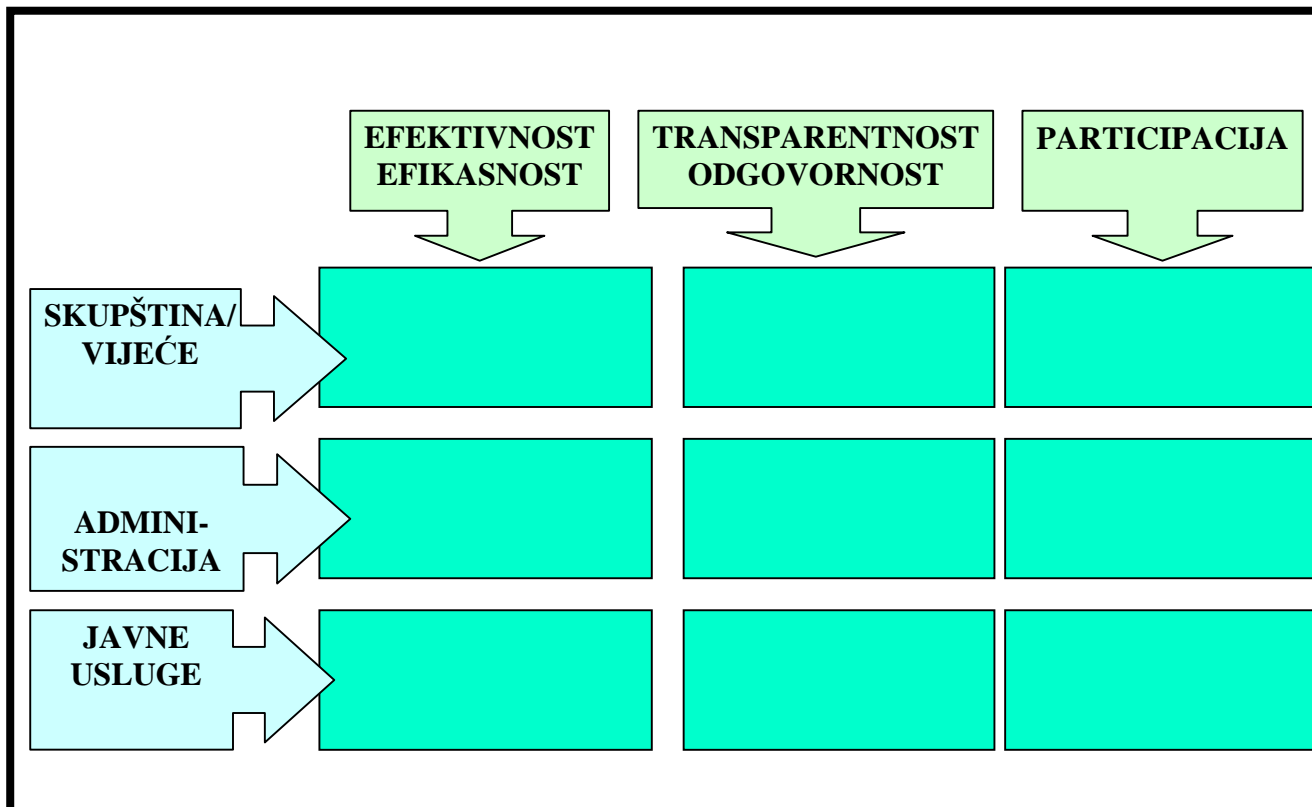
Finalna ocjena stanja javne uprave može se sažeti na sljedeći način: netransparentna uprava, sa široko rasprostranjenom korupcijom kao najkritičnijom posljedicom netransparentnosti. Korupcija se, onda, pojavljuje i kao bitan negativan uzročnik niske efikasnosti (navika korumpiranog sistema da samo uz mito uradi posao na vrijeme) i kritično male participacije (nepovjerenje u političare i javnu upravu).

### 3. Osnovne koncepcije i koraci u uvođenju principa i mehanizama dobre lokalne uprave

Praktično uvođenje principa i mehanizama dobre lokalne uprave zasniva se na tri osnovne koncepcije:

- ☞ koncepciji dobre lokalne uprave,
- ☞ koncepciji upravljanja promjenama,
- ☞ koncepciji timskog rada.

**Koncepcija dobre lokalne uprave** predstavljena je sljedećom skicom:



Najjednostavnije rečeno, radi se matrici u kojoj su ukršteni osnovni principi dobre uprave (efikasnost, transparentnost i participacija) sa osnovnim komponentama i područjima odgovornosti lokalne uprave (zakonodavna komponenta – predstavljena opštinskom skupštinom ili vijećem, izvršna komponenta – predstavljena opštinskom administracijom, komponenta javnih usluga i komponenta društvenog života u opštini). Osnovno značenje

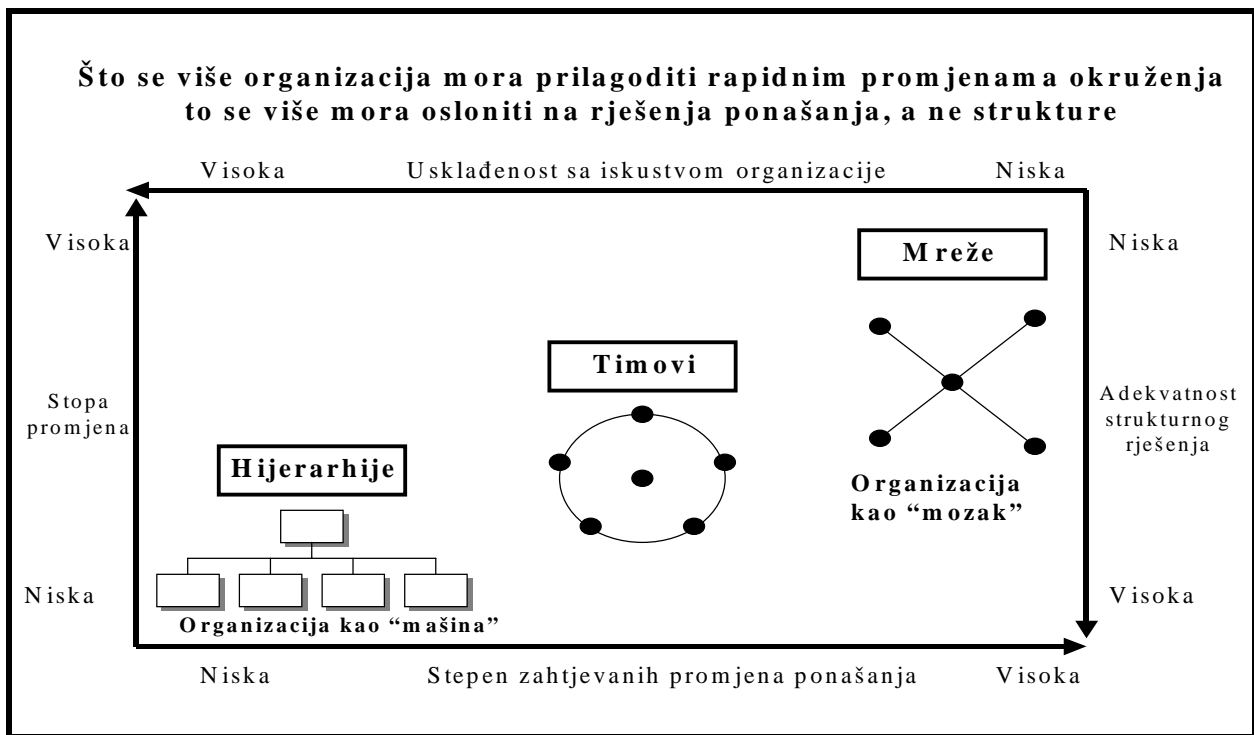
ovog modela je u tome da je dobra lokalna uprava istovremeno i efikasna i transparentna i participativna u potrebnoj mjeri u svim svojim komponentama i područjima odgovornosti. Drugim riječima, nije dobra ona lokalna uprava u kojoj postoji izrazita neravnoteža u pogledu primjene principa transparentnosti, efikasnosti i participacije između komponenti lokalne uprave (ako je samo efikasna i/ili transparentna, ili ako ima samo razvijenu izvršnu komponentu, i sl.).

**Koncepcija upravljanja promjenama** koristi se jednostavno zato što uvođenje principa i mehanizama dobre uprave nije ništa drugo nego uvođenje bitnih promjena, prije svega u domenu sistema vrijednosti i ponašanja, u lokalnu upravu. Ona podrazumijeva, ugrađivanje bitnih karakteristika uspješnih programa promjena, prvenstveno:

- Stvaranje osjećaja hitnosti promjena kod opštinskog rukovodstva i zaposlenih,
- Stvaranje timova za uvođenje promjena, odnosno »kritične mase« ljudi u opštinskim upravama spremnih i sposobnih da uvedu promjene,
- Stvaranje vizije promjena i komuniciranje vizije sa građanima,
- Postizanje efektnih, vidljivih, malih početnih uspjeha, i
- Stvaranje nove kulture ponašanja.

**Koncepcija timskog rada** primjenjuje se iz dva osnovna razloga:

- zato što se kruta hijerarhijska struktura karakteristična za upravnu organizaciju ne može brzo prilagoditi promjenama koje okruženje nameće,
- zato što se u ovakvim slučajevima organizacija prvo mora osloniti na rješenja ponašanja, a ne strukture.



Uvođenje principa i mehanizama dobre uprave predstavlja praktično kombinaciju svih tipičnih situacija koje zahtijevaju prelazak na timski način rada:

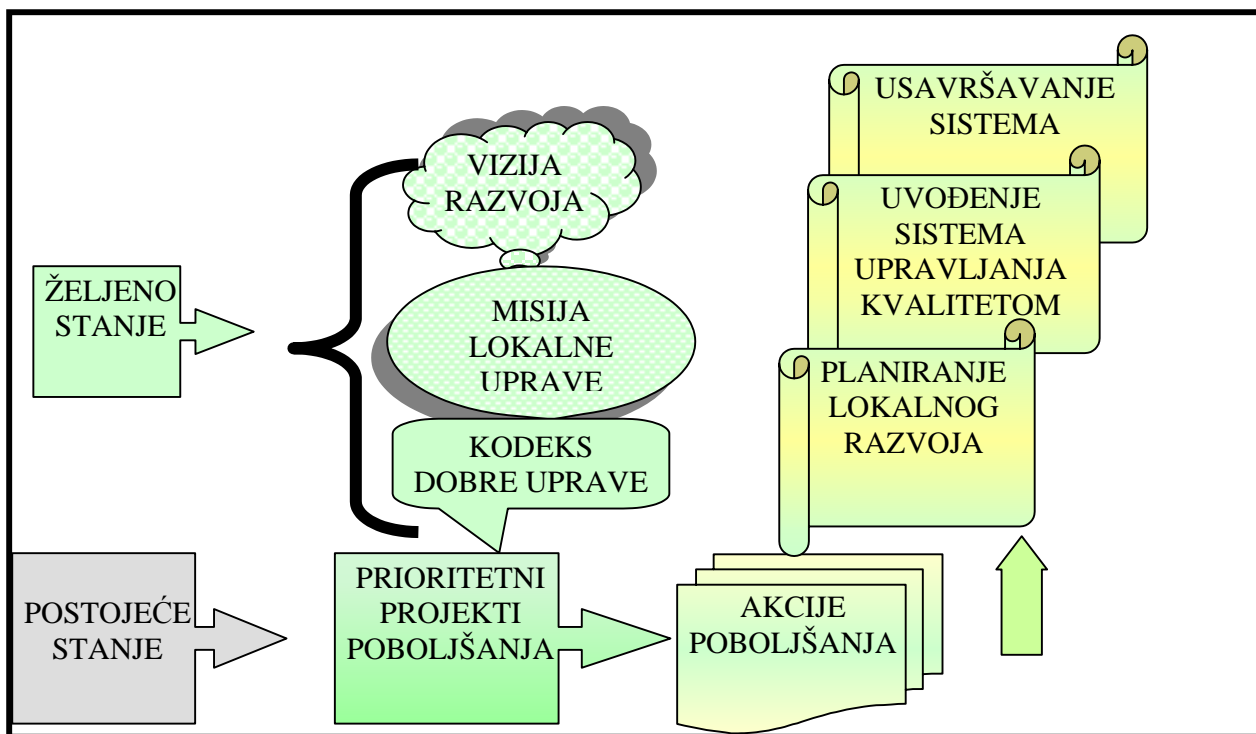
- Problem je kompleksan, a mora se riješiti
- Problem zadire u djelokrug više organizacijskih jedinica
- Postoji potreba za povećanim rezultatima
- Postoji potreba efikasnog uvođenja velikih promjena
- Potrebno je povećati zadovoljstvo ljudi.

Ukrštanje ovih koncepcija vodi do određivanja osnovnih koraka za uvođenje principa i mehanizama dobre lokalne uprave:

- ✍ Formiranje svijesti o neophodnosti i hitnosti promjena putem «visinskih» treninga, analize i dijagnoze stanja,
- ✍ Formiranje i gradnja internih timova za promjene,
- ✍ Kreiranje vizije razvoja i misije opštinske uprave,
- ✍ Stvaranje nove kulture i novih obrazaca ponašanja izgradnjom Kodeksa dobre lokalne uprave i korisničke orijentacije,

- ✍ Postizanje efektnih početnih uspjeha realizacijom prioriternih projekata u područjima efikasnosti, transparentnosti i participacije,
- ✍ Postizanje održivosti promjena stvaranjem partnerstva javnog, privatnog i nevladinog sektora i uvođenjem sistema upravljanja kvalitetom.

Na nešto drugačiji način u suštini ista metodologija predstavljena je i sljedećom slikom:



Metodologija ima dvije osnovne, skoro istovremene, polazne tačke: sadašnje i buduće stanje opštinskih uprava. Odmah nakon preliminarne dijagnoze sadašnjeg stanja i »visinskih priprema« opštinskih timova za uvođenje principa i mehanizama dobre uprave i upravljanje promjenama, aktivira se perspektiva iz budućnosti – pristupa se kreiranju vizije opštinskog razvoja i, na osnovu toga, misije lokalne uprave. Vizija razvoja i misija lokalne uprave proaktivno otvaraju prostor za kreiranje i uvođenje novog sistema vrijednosti i ponašanja u opštinskim upravama, oblikovanog u vidu Kodeksa dobre lokalne uprave.

Iz susreta dvaju perspektiva (sadašnjosti i željene budućnosti) odabiraju se prioritete za unapređenja u svakoj opštinskoj upravi i, nakon toga, oblikuju i sprovode akcije unapređenja. Projektni pristup stvara i velike mogućnosti sinergijskih efekata u vidu međusobne razmjene najboljih stvorenih praksi, tako da se neka dobra praksa, razvijena u jednoj opštinskoj upravi, stavlja na raspolaganje drugima, i obrnuto. Minimiziranje troškova razvoja rješenja, s jedne strane, i multipliciranje efekata, s druge strane. Time se, istovremeno, inicira i ohrabruje proces međusobnog učenja i uzajamnih razvojnih poduhvata.

Nakon toga prelazi se u višu, naprednu fazu konsolidovanja postignutih uspjeha, stvaranja potpunog osjećaja vlasništva i održivosti promjena. Počinje predan rad na podizanju cjelokupnog sistema lokalne uprave na kvalitativno viši nivo (uvođenje sistema upravljanja kvalitetom), s jedne strane, i razvoju cjelokupne lokalne zajednice (strateško planiranje lokalnog razvoja na konceptu partnerstva javnog, privatnog i nevladinog sektora), s druge strane. U prvi poduhvat postepeno se uključuju bukvalno svi zaposleni u opštinskoj administraciji, tako da vremenom i poslednji činovnik počinje da razmišlja o unapređivanju svog posla. U drugi poduhvat uključuju se svi važni lokalni akteri iz uprave, poslovne zajednice i civilnog društva, tako da lokalni razvoj istinski postaje integrativan proces u kojem partneri iz javnog, privatnog i nevladinog sektora rade zajedno kako bi stvorili bolje uslove za ekonomski rast i zapošljavanje, ali i unaprijedili kvalitet života za sve. Ako se ovim zahvatima pristupi posvećeno i kreativno, i opštinska uprava i cjelokupna lokalna zajednica nepovratno ulaze u neku vrstu spirale stalnog unapređivanja i usavršavanja. Praktično, počinju istinski da upravljaju svojim razvojem.

## **4. Početna faza – prva godina uvođenja promjena**

Kao i u vojsci, i ovdje je prva godina najteža. I veoma brzo prođe, u traženju i nalaženju odgovora na pet pitanja koja počinju sa KAKO.

### **4.1. Kako formirati svijest o neophodnosti i hitnosti promjena**

Ovo je prvi i zato kritičan korak. Posebno birokratske organizacije, kakva je po svojoj prirodi svaka lokalna uprava, ne vide nikakvog razloga ni potrebe za promjenama. A ako ne postoji kritičan nivo pojedinačne i organizacione svijesti o neophodnosti i hitnosti promjena, ako se ne osjeća »da je dogorjelo do nokata« ili da ovakvi kakvi smo nećemo »uhvatiti voz«, onda je besmislen svaki pokušaj naprasnog i nasilnog uvođenja promjena.

Svijest o neophodnosti i hitnosti promjena formiramo otvaranjem percepcije ključnih ljudi u opštinskoj upravi, obično ne više od 10 do 15, obavezno uključujući načelnika, njegove prve saradnike, predsjedavajućeg skupštine/vijeća, nekoliko ključnih specijalista, ali i nekoliko predstavnika vodećih mjesnih zajednica.

Otvaranje percepcije izvodimo na dva osnovna načina:

- ✍ serijom kratkih uvodnih seminara i kratkih kreativnih radionica, i
- ✍ brzom dijagnozom stanja i glavnih problema konkretne opštinske uprave.

Radimo obično dva dvodnevna seminara i dvije jednodnevne radionice.

Dvodnevni seminari imaju karakter »visinskih priprema« – izvode se po pravilima internatskog rada, obično negdje gdje je to pogodno, svakako izvan objekata opštinske uprave, čak izvan teritorije opštine, da bi se postigao efekat »odljepljivanja« od svakodnevnih problema i uobičajene percepcije

opterećene hitnim, ali najčešće ne i važnim stvarima. Tamo učesnici skoro da budu »bombardovani« za njih relativno novim pristupima i principima iz područja dobre uprave, upravljanja promjenama i timskog rada.

Najprije se teži tome da svi u kratkom vremenu postignu zajedničko razumijevanje principa dobre uprave, sa sljedećim osnovnim sadržajima:

- ✓ *Princip efikasnosti obezbjeđuje brzo, kvalitetno, korisnicima prilagođeno i ekonomično obavljanje usluga i rješavanje problema iz nadležnosti lokalne uprave radi zadovoljenja potreba građana i poreskih obveznika.*
- ✓ *Princip efikasnosti podrazumijeva:*
  - *Striktno poštovanje zakonskih rokova za pružanje usluga, težeći maksimalnom skraćanju vremena pružanja usluge*
  - *Visok nivo kvaliteta usluge sa kvalitetnim odnosom prema korisnicima usluga*
  - *Bitno prilagođavanje procedura i približavanje usluga korisnicima (papiri i informacije "hodaju")*
  - *Maksimalnu ekonomičnost usluga*
  - *Ukidanje monopola i uvođenje principa konkurentnosti.*

- ✓ *Princip transparentnosti obezbjeđuje punu javnost rada, otvorenost i odgovornost svih segmenata lokalne uprave u svim aspektima rada i ponašanja, radi jačanja povjerenja u lokalnu upravu, preventivnog antikorupcionog djelovanja, onemogućavanja nepotizma i spečavanja sukoba interesa.*
- ✓ *Princip transparentnosti podrazumijeva:*
  - *Javnost u procesu odlučivanja*
  - *Javnost rada u svim segmentima lokalne uprave*
  - *Transparentnost budžeta*
  - *Transparentost javnih nabavki*
  - *Preglednost i razumljivost usluga lokalne uprave*
  - *Otvorenost za sve vrste revizija i kontrola*
  - *Javnost u procesu izbora rukovodilaca i prijema radnika*
  - *Prevenciju nepotizma i konflikta interesa*
  - *Aktivne odnose s javnošću...*



✓ *Princip participacije obezbeđuje organizovano ostvarivanje većeg učešća i uticaja građana i poreskih obveznika na rad lokalne uprave i proces odlučivanja u opštini, radi unapređenja rada, donošenja kvalitetnijih i prihvatljivijih odluka i većeg zadovoljstva građana radom lokalne uprave.*

✓ *Princip participacije podrazumijeva:*

- *Stalno podsticanje i omogućavanje većeg učešća i uticaja građana i poreskih obveznika u procesu odlučivanja*
- *Aktivnu ulogu mjesnih zajednica u donošenju odluka i ostvarivanju usluga lokalne uprave*
- *Prihvatanje, promociju i ostvarivanje vrijednosti i mehanizama otvorenog društva*
- *Partnerstvo javnog i privatnog sektora u kreiranju i implementaciji odluka u vezi sa lokalnim ekonomskim i socijalnim razvojem.*

Kada su ovi principi dobro objašnjeni, a njihove uspješne ili neuspješne izvedbe prepoznate u iskustvu učesnika, počinjemo da se služimo novim zajedničkim jezikom, *jezikom dobre uprave.*

Bitan segment tog novog temeljnog, zajedničkog znanja predstavljaju i karakteristike uspješnih programa promjena:

- *Razvijanje svijesti o neophodnosti i hitnosti promjena*
- *Stvaranje vodeće koalicije (timova za promjene)*
- *Oblikovanje vizije i strategije*
- *Komuniciranje vizije promjena sa svim zainteresovanim stranama*
- *Osamostaljivanje zaposlenih za široku akciju*
- *Ostvarivanje efektivnih, vidljivih početnih uspjeha*
- *Konsolidovanje postignutog i dalje promjene*
- *Stvaranje nove kulture.*

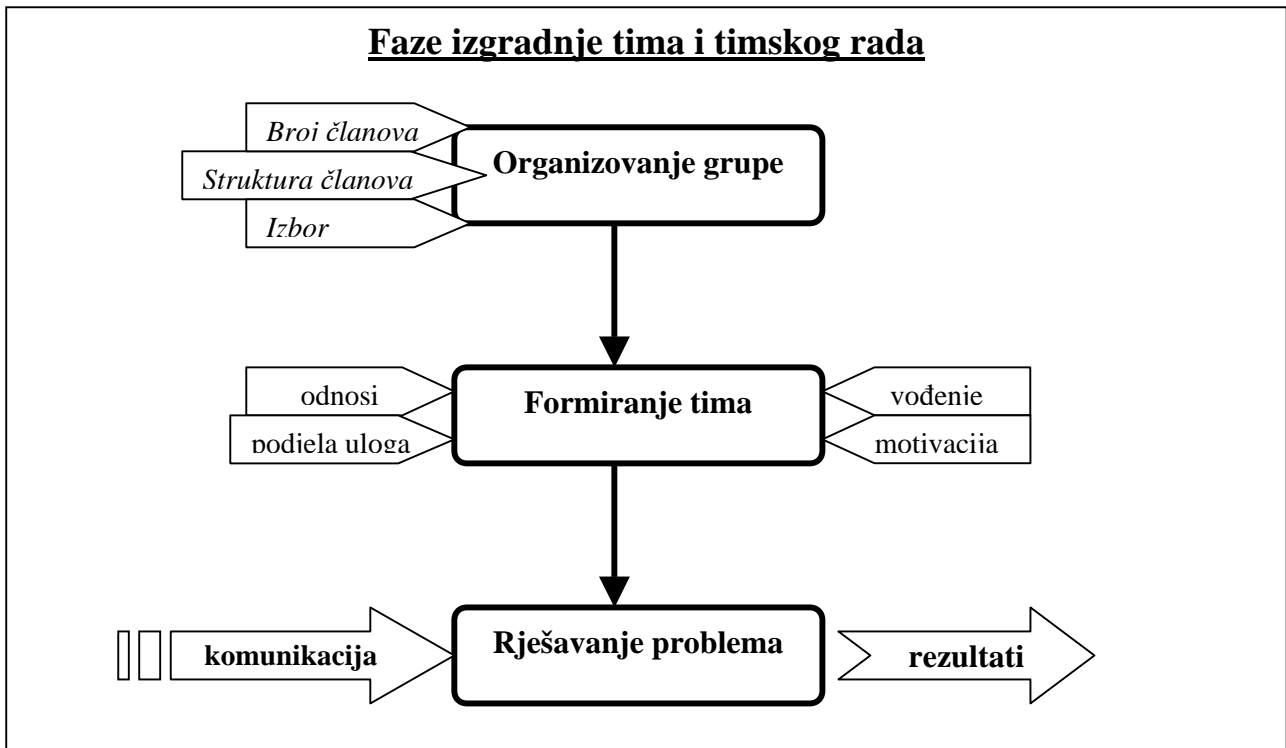
Nijednu od ovih karakteristika nećemo smjeti zanemariti, zaboraviti, ispustiti iz vida, ako stvarno hoćemo da uvedemo principe i mehanizme dobre uprave.

Kako je Mark Tven jednom rekao, jedino se bebe zaista vesele promjenama – kad im promijenite pelene. »Visinske pripreme« zato obuhvataju i pripremu za prepoznavanje i prevazilaženje raznovrsnih otpora koji nas očekuju na svakom koraku. Za početak, naučićemo da se ljudi, po svom odnosu prema promjenama, dijele u tri osnovne kategorije:

- Oni koji aktivno pružaju otpor promjenama,
- Oni koji gledaju i čekaju (da li će ova inicijativa “izdržati” ili će se opet odustati),
- Oni koji se prvi prilagođavaju promjenama – šampioni promjena.

Najviše će biti ovih u sredini, naizgled «neopredijeljenih». S njima će biti najteže. Najmanje će biti ovih posljednjih. Oni treba da odmah uđu u naš prvi tim za promjene.

«Visinske pripreme» predstavljaju i prvi ozbiljan korak u prelazu sa krutih hijerarhijskih obrazaca ponašanja, karakterističnih za svaku upravu, na timski rad. Ne kaže se slučajno da je timski rad teška artiljerija organizacijskih komunikacija. To znači najmanje dvije stvari: ne poteže se u svakoj situaciji, ali i zahtijeva posebne vještine i prilagođavanje. U toku ovog dijela priprema učesnici prolaze pravi mali slalom kroz ključne faze izgradnje tima i timskog rada, prikazane na sljedećoj skici:



Faze se prolaze ubrzano, «pod pritiskom», da se postigne početni nivo osjetljivosti svakog učesnika na probleme timskog rada, ali i da se praktično isprobaju ideje o tome kako kreirati i voditi timove za promjene.

Učesnici brzo shvataju da:

- ✓ ne radi svaka grupa kao tim;
- ✓ tim koji je prvo grupa mora potom da se razvija – a za to treba vremena;
- ✓ u tom vremenu članovi tima neformalno dijele uloge, definišu svrhu i ciljeve, biraju stil vođenja, uspostavljaju zajedničku komunikaciju...
- ✓ kada se uspostave sve te veze – tim je rođen.

Visinske pripreme u stvari nastoje da promijene uobičajeni način razmišljanja svakog učesnika i tu je njihova glavna misija. Dugogodišnjim radom u birokratskoj organizaciji, kakva je u principu svaka uprava, um se zatvara, razmišljanje se pretvara u rutinu, dolazi do svojevrsnog misaonog i moždanog okoštavanja.

Uz visinske pripreme, potrebno je i upaliti alarm o neophodnosti i hitnosti promjena. To postizemo brzom dijagnozom stanja konkretne opštinske uprave. Ona se izvodi u nekoliko osnovnih koraka:

- analizom odabranih «tvrdih» podataka koji signaliziraju osnovno stanje,
- skiciranjem «unutrašnje» percepcije stanja – izvodi se intervjuisanjem ključnih ljudi iz opštinske administracije i skupštine/vijeća na osnovu čvrsto strukturiranog upitnika koji obuhvata sve relevantne segmente rada,
- skiciranjem «spoljašnje» percepcije stanja – izvodi se brzim anketiranjem građana u trenutku korišćenja usluga lokalne uprave,
- poređenjem dobijenih pokazatelja sa drugim opštinama u kojima je vršena slična dijagnoza,
- Ako-onda (If-Then) analizom identifikovanih nedostataka radi utvrđivanja međuzavisnosti i prioriteta problema.

Takva dijagnoza je dovoljno obuhvatna, brza i dovoljno precizna. Ima karakter helikopterskog snimka na kojem se ocrtavaju svijetle, tamne i sive zone, uočavaju važni objekti... ali ne i svi detalji. Detalji dolaze kasnije.

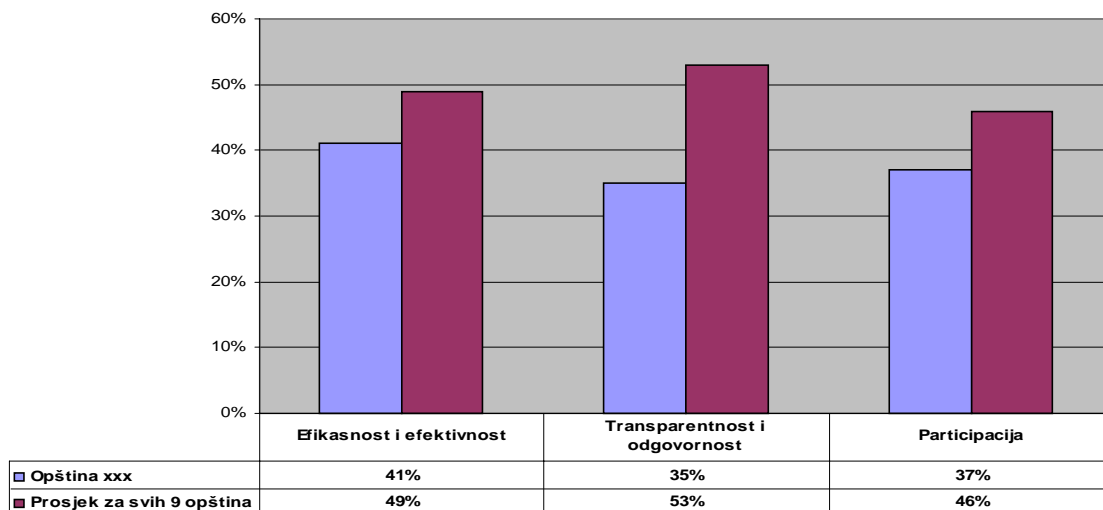
Od «tvrdih» podataka mogu se analizirati:

- odnos broja stanovnika i broja zaposlenih u opštinskoj upravi,
- stopa pokrivenosti troškova opštinske uprave njenim izvornim prihodima,
- odnos ostvarenih troškova opštinske administracije i realizovanog budžetskog prihoda,
- realizovani budžetski prihod po glavi stanovnika,
- realizovani troškovi opštinske administracije po glavi stanovnika...

Ovi pokazatelji postaju posebno alarmantni kada se uporede sa drugim, efikasnijim opštinskim upravama i, posebno, sa evropskim standardima.

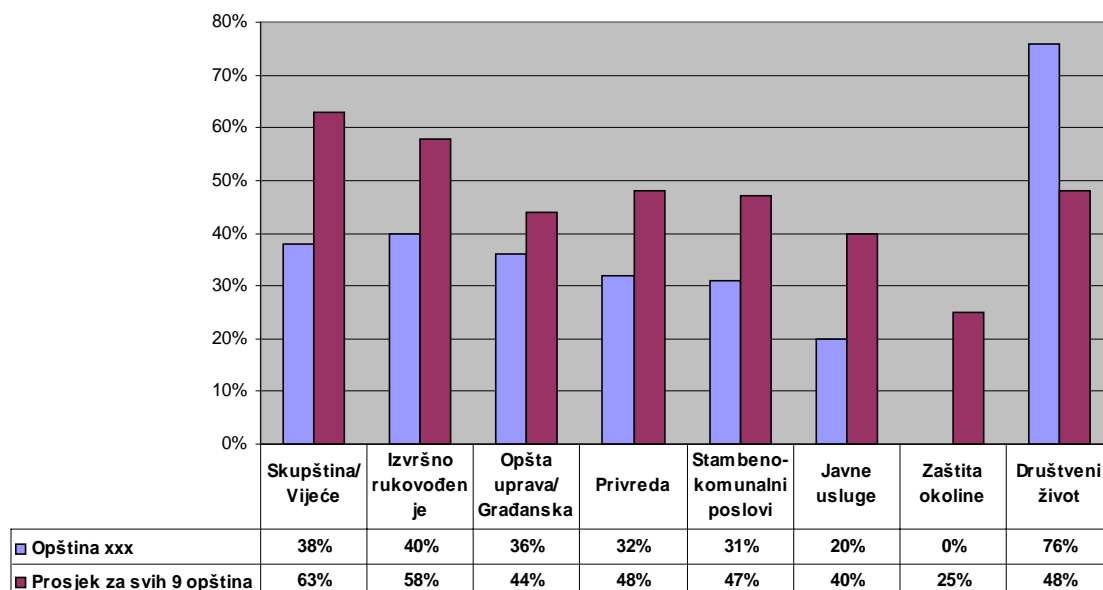
Prikazi obrađene «unutrašnje» percepcije stanja za jednu opštinu mogu se dati u poređenju sa prosjekom opština u regiji, kako je pokazano na sljedećim grafikonima.

Najprije zbirna slika stanja principa dobre uprave: efektivnosti i efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti, te participacije:



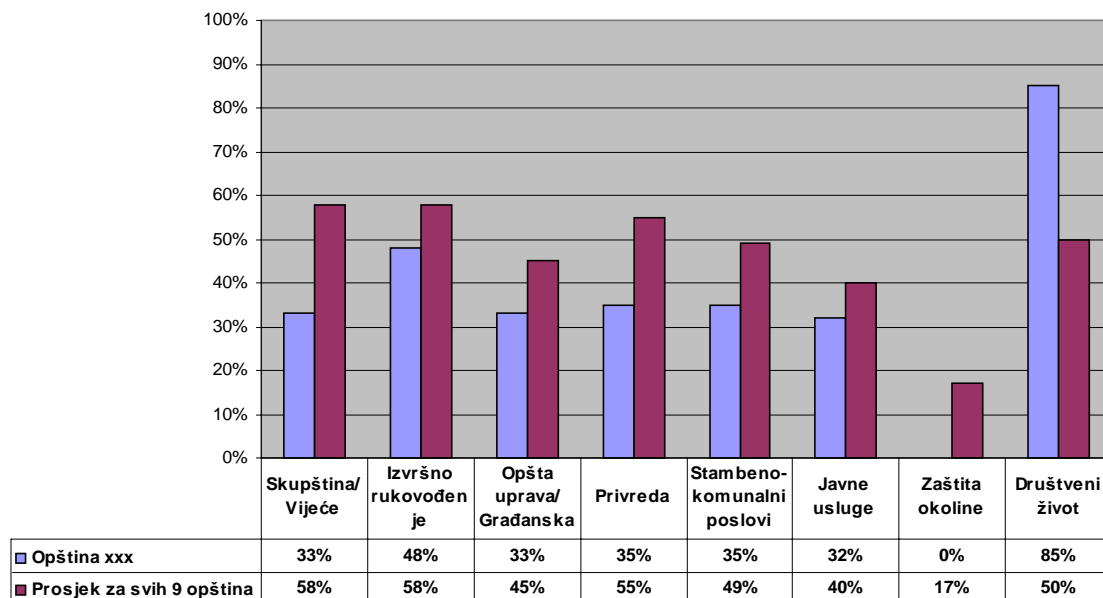
Očigledna su znatna zaostajanja odabrane opštinske uprave u svakom od osnovnih principa. Zašto?

Ukupno stanje možemo prikazati razloženo po funkcijama:



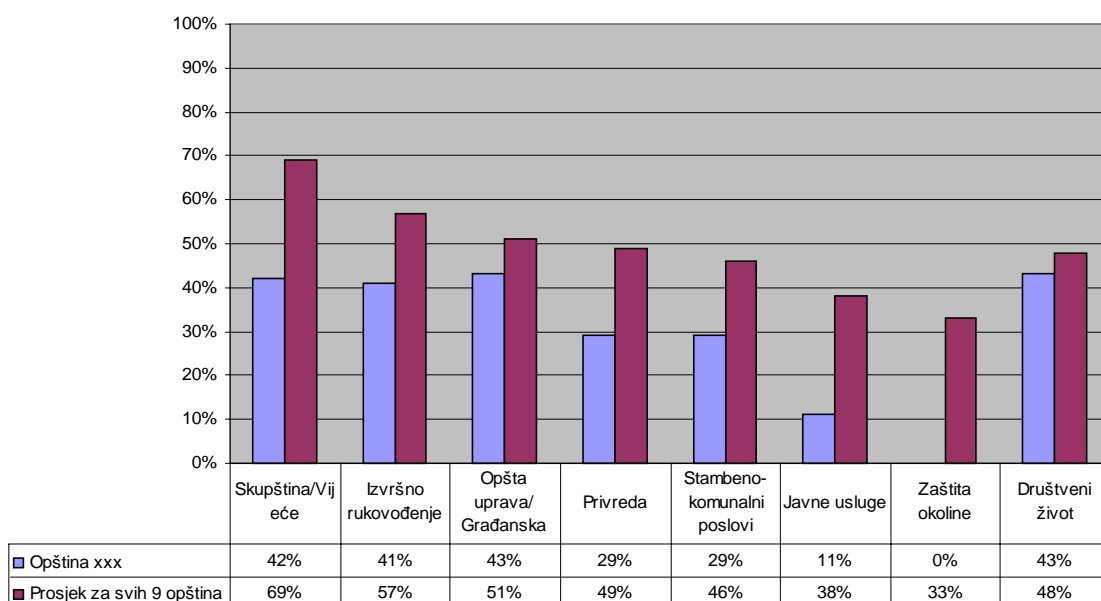
Vidimo da je stanje najkritičnije u pogledu zaštite okoline, stambeno-komunalnih poslova, privrede... a da ova opština prednjači u odnosu na ostale u pogledu društvenog života.

Onda razložemo stanje efikasnosti i efektivnosti:



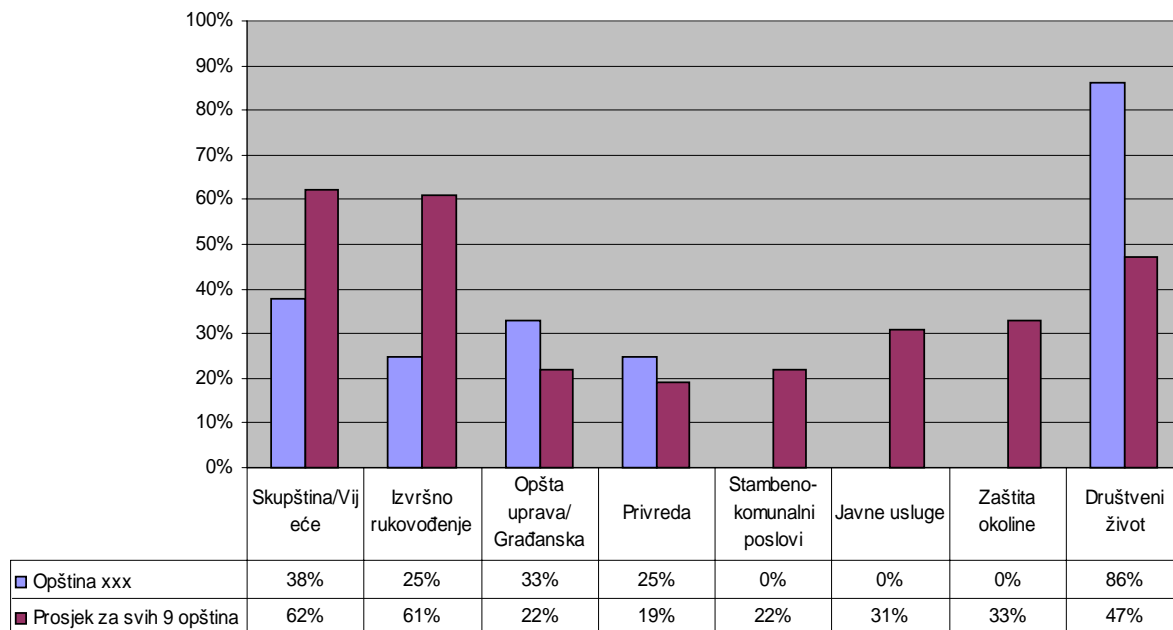
Uz hroničan problem zaštite okoline, ovdje u prvi izbija problem niske efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, radu opštinske skupštine, ali i pružanju usluga matičnog ureda.

Nakon toga i stanje transparentnosti i odgovornosti dolazi na red:

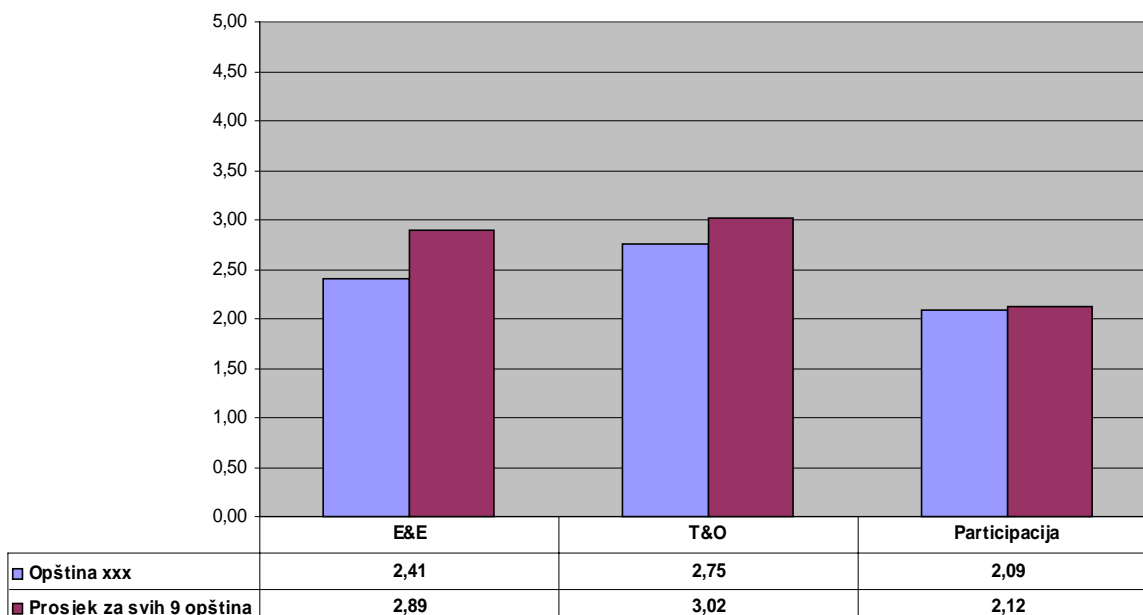


Ovdje se, uz zaštitu okoline i javne usluge, nameću problemi nedostatka transparentnosti u sektorima privrede i stambeno-komunalnih poslova.

Sljedeći grafikon pokazuje koliko je kritično stanje participacije u nekim funkcijama:



«Spoljašnja» percepcija stanja opštinske uprave dobijena od strane građana u trenutku korištenja usluga nije bila u toj mjeri kritična, ali je ipak alarmirala za uvođenje promjena:



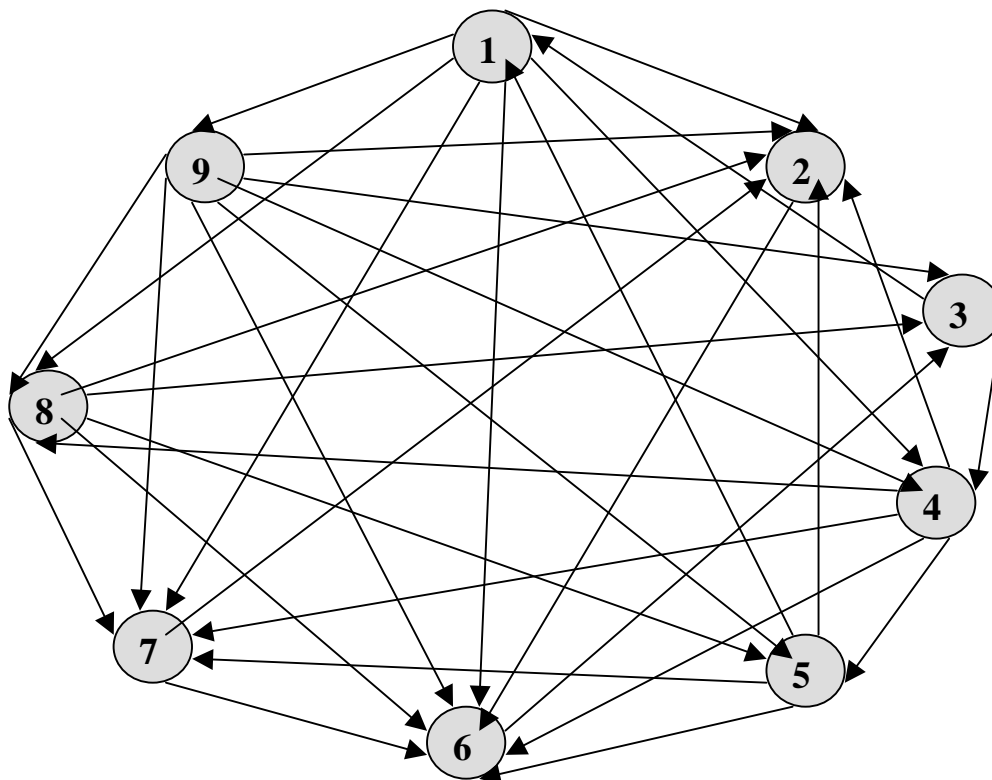
Nakon toga slijedi radionica na kojoj ključni ljudi iz opštinske uprave, sa pojačanjima iz lokalne poslovne zajednice i nevladinog sektora, identifikuju niz problema koji uzrokuju takvu nepovoljnu dijagnozu. Lista problema je, recimo, ovakva:

- Nekompetentni, neinicijativni i neprofesionalni zaposleni u opštinskoj upravi (*definisani kao **Problem 1***)
- Komplikovane i birokratski orjentisane administrativne usluge u opštini - potreba za uvođenjem šalte-sale (*definisani kao **Problem 2***)
- Politizovanost i neprofesionalnost opštinskih funkcionera - potreba da se opštinski funkcioneri zapošljavaju putem javnog konkursa (*definisani kao **Problem 3***)
- Nedostatak odgovarajuće organizacije (interne procedure) - potreba da se unaprijede procesi i organizacija (*definisani kao **Problem 4***)
- Loši radni uslovi (nedostatak tehničke opreme u kancelarijama, namještaja, nedovoljno prostora u kancelarijama, itd.), (*definisani kao **Problem 5***)
- Nedovoljno informacija koje se pružaju građanima – potreba da se unaprijede odnosi sa javnošću (*definisani kao **Problem 6***)
- Nedovoljno razvijene mjesne zajednice - potreba da se nadležnosti prenose sa opštinskog nivoa na nivo mjesnih zajednica (*definisani kao **Problem 7***)
- Uvođenje informacionog sistema u opštinsku upravu - “pisarnica” je prioritet (*definisani kao **Problem 8***)
- Ne postoji vizija razvoja, tj. strateški plan opštinskog razvoja (*definisani kao **Problem 9***).

Sljedeći korak, koji se izvodi u drugom dijelu radionice, je utvrđivanje prioriteta problema za rješavanje na osnovu njihovih međusobnih interakcija i zavisnosti. Ovdje odlične rezultate daje Ako-onda analiza kojom se utvrđuju



međusobni odnosi problema (koji problemi utiču na rješavanje drugih, koji problemi zavise od drugih...). Postepeno i jednostavno formira se slika međuzavisnosti, koja na kraju izgleda prilično kompleksno, kao što su inače kompleksni problemi u stvarnosti.



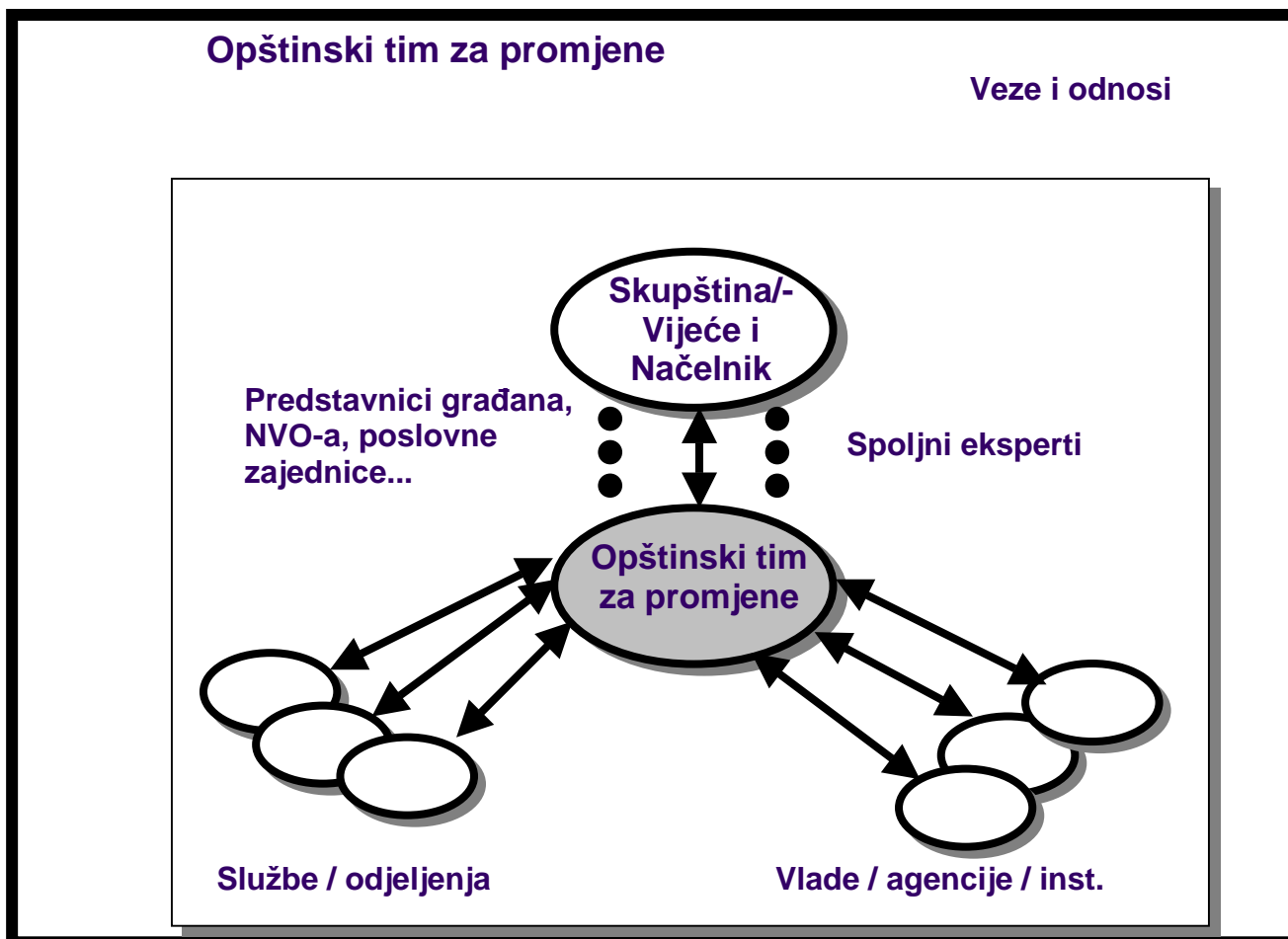
Usporedbom izlaza i ulaza (uticaja na rješavanje drugih problema i zavisnošću od rješavanja drugih problema) dolazi se do prioriteta problema:

Problem	Broj ulaza	Broj izlaza	Prioritet
1	2	6	I
2	6	1	IV
3	3	2	III
4	3	5	II
5	3	4	II
6	7	1	IV
7	5	2	III
8	3	5	II
9	1	7	I

Dva su glavna rezultata (uz čitav niz sporednih) ove pripremne faze: narasla svijest kod ključnih aktera o neophodnosti i hitnosti promjena, ali i jasan prvi pregled šta i kojim redoslijedom treba mijenjati.

## 4.2. Kako formirati i izgraditi timove za promjene

Uspješno formiranje internog tima za promjene predstavlja pravo malo umijeće, kako zbog izazova uklapanja u okruženje kojim dominiraju krute hijerarhijske strukture, tako i zbog zahtjeva unutrašnje kompozicije tima. Spoljni aspekt ovog izazova pojednostavljeno je predstavljen slikom koja slijedi.



Opštinski tim za promjene biće izložen mnogostrukim vezama i novom, nerutinskom karakteru odnosa. Pred njim će stajati nimalo laki ciljevi koje treba da ostvari. Najvažniji su:

- *Podići nivo svijesti u upravi i u zajednici o neophodnosti i hitnosti promjena / unapređenja;*
- *Kreirati i iskomunicirati viziju opštinskog razvoja i misiju opštinske uprave;*

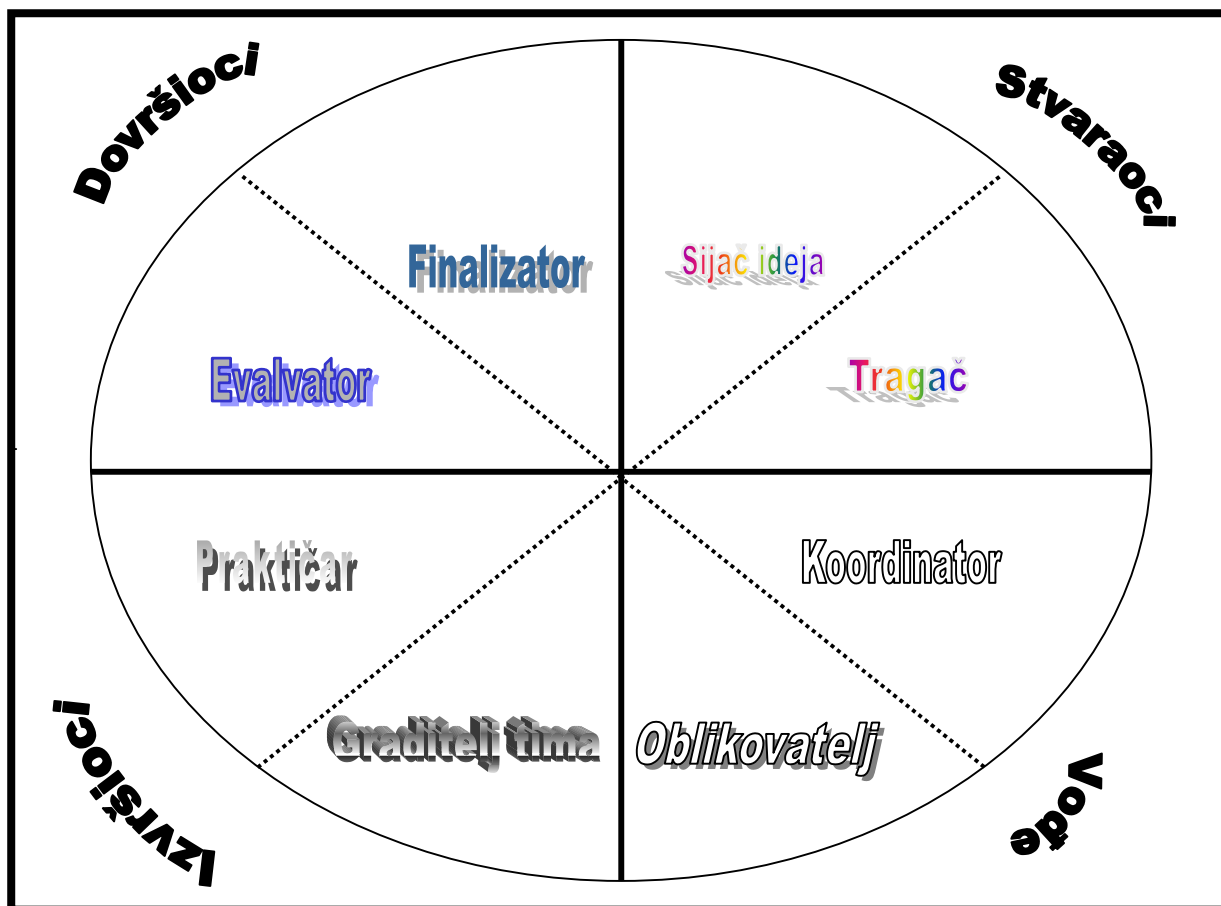
- *Kreirati i uvesti novi sistem vrijednosti / kodeks dobre lokalne uprave;*
- *Dizajnirati i koordinirati niz projekata kojima će se unaprijediti:*
  - *Korisničku orijentaciju i efikasnost opštinske uprave,*
  - *Transparentnost opštinske uprave,*
  - *Učešće građana u odlučivanju i radu opštinske uprave.*

Ovaj tim, dakle, treba da bude multidisciplinaran po sastavu i multisektorski po radu. Polazimo od definicije tima kao «malog broja ljudi sa komplementarnim vještinama koji su posvećeni zajedničkoj svrsi, radnim ciljevima i pristupu, koje oni smatraju ostvarivim». Iz same definicije je evidentno da bi članovi tima trebalo da raspolažu komplementarnim znanjima i da je poželjno da opštinski tim za promjene uključi ljude sa različitim profilima (pravnike, ekonomiste, tehnologe, pedagoge, informatičare, sociologe...) i iskustvima (iz uprave, privrede, nevladinog sektora...), te da postigne skladnu kombinaciju rukovodilaca i specijalista.

To nije dovoljno. Prava je umjetnost popuniti i uskladiti različite timske uloge. Fudbalski tim, prisjetimo se, obuhvata odbrambene, vezne i napadačke uloge, u najosnovnijoj podjeli. U finijoj podjeli uključuje igrače zadnje odbrambene linije, bočne odbrambene i napadačke uloge, zadnje i prednje vezne, gol igrače... I opštinski tim za promjene ima svoju kompoziciju, koja nema mnogo sličnosti sa fudbalskom. Ali zato itekako ima sličnosti sa kompozicijom uloga koju sugerise dr Meredith Belbin<sup>5</sup>. Osnovna podjela obuhvata četiri vrste uloga: **stvaraoce, vođe, izvršioce i dovršioce**.

---

<sup>5</sup> R. M. Belbin: «Management of Teams», Heinemann, London, 1981.



Svakome od nas prirodno neka od uloga odgovara više nego druge. Uz to, za svaku se vežu neke pozitivne i neke negativne osobine. Evo kratkog pregleda vrlina i mana:

Uloga	Pozitivne osobine	Negativne osobine
Sijač ideja	genije, stvaralačka mašta, intelekt, znanje	u oblacima, naklonjen da ne poštuje praktične detalje ili protokol
Tragač (za resursima)	spособnost da kontaktira ljude i istražuje sve što je novo; sposobnost da odgovori na izazov	sklon da izgubi interesovanje kada mu prođe zanos
Koordinator	spособnost da lijepo postupa i dočeka sve u skladu sa njihovim potencijalnim doprinosom, bez predrasuda; jak osećaj za ciljeve	prosječan u smislu intelektualnih i kreativnih sposobnosti
Oblikovatelj	poriv i spremnost da poremeti ustaljenu atmosferu (inerciju, neefikasnost, izgovaranje ili samoobmanljivanje)	sklonost ka provokacijama, iritaciji ili netrpeljivosti i sklonost ka paranoji, prvi započinje svađu i prvi osjeća da postoji zavjera protiv njega i da je njen predmet / žrtva
Graditelj tima	spособnost da reaguje na situaciju i ljude i promoviše timski duh	neodlučnost u kriznim trenucima

Praktičar	organizacione sposobnosti, praktičan zdrav razum, vrijedan radnik, samodisciplinovan	nedostatak fleksibilnosti, ne reaguje na neprovjerene ideje
Evalvator	sposobnost rasuđivanja, diskrecija, neutralnost	nedostatak inspiracije ili sposobnosti da motiviše druge
Finalizator	sposobnost da ide do kraja, perfekcionizam	tendencija da brine o sitnim stvarima, "zakera" - nerado "pušta stvari da prođu"

Očigledno je da se uloge međusobno nadopunjuju i «pokrivaju» (vrline jednih ispravljaju mane drugih). Ako je dobro komponovan, tim nosi pozitivne osobine svojih igrača i istovremeno neutralizuje ili briše njihove nedostatke.

Dobrom timu za promjene potrebne su sve uloge. Neki od članova tima prirodno mogu nositi više od jedne, ali i ne više od dvije uloge. Činjenica da se prilikom popunjavanja malog prigodnog ličnog inventara (svojevrsnog mehanizma za ispitivanje vlastite podesnosti za timske uloge) najčešće desi situacija da su ljudi iz opštinskih uprava pomalo (nedovoljno) podesni za više uloga, bez jasne prirodne uloge, ponajbolje svjedoči o tome koliko nas je radno iskustvo deformisalo. Drugim riječima, koliko smo izgubili svoju prirodnu ulogu i koliko smo postali «svaštari».

Naša praksa je pokazala da su u opštinskim timovima dvije grupe uloga kritične. Da stvar bude zanimljivija, radi se o suprotnim vrstama uloga: stvaraoci, s jedne strane, i dovršioc, s druge strane. Sijači ideja i finalizatori. Dakle, oni koji počinju promjene i oni koji ih konačno implementiraju. Oni koji su malo «otkačeni» i oni koji će se pobrinuti o najsitnijim detaljima potrebnim da bi čitava stvar «prohodala». Kad kreirate svoje timove za promjene nastojte da na vrijeme razmislite o rješenjima za ove uloge.

Posebnu važnost imaju uloge vođenja tima. Vođa tima treba da uživa autoritet i poštovanje kako bi integrisao različita odjeljenja i sve

zainteresovane strane da podrže razvojni tim. Traži se djelotvorno strateško vođenje koje može obezbijediti timu *legitimitet, povjerenje i posvećenost*. Idealno, načelnik opštine ili prvi do načelnika vodi tim za promjene. U pogledu ranije navedene klasifikacije uloga, vođi ovakvog tima prirodno bi ležala uloga koordinatora.

Dobar vođa tima sposoban je stvarati i unapređivati timsku atmosferu, utvrditi viziju zajedničkog rada i motivisati članove tima za njeno ostvarenje, oblikovati i realizovati zajedničke ciljeve grupe, razvijati tim i stvoriti uslove za stalno učenje. Dobri rukovodioci posjeduju niz osobina koje ih čine prirodnim vođama: inteligenciju (nisu glupi ali ni geniji), skloni su akciji (ne vole neaktivnost i spremni su na eksperimentisanje), samopouzđani su (voditi druge prvenstveno znači vjerovati sebi), kao i "helikopter efekat" (u mogućnosti su da se dignu iznad drugih, prevazidju miopiju, odrede viziju i misiju samog tima, a kad "slete" svoje poglede i viziju lako prenose na druge unutar tima).

Prelazak na timski rad nipošto nije lak. Timovi nose sa sobom čitav niz problema, od onih tipičnih do nekih jako specifičnih. Slijedi jedna prilično iscrpna lista najčešćih problema u radu timova<sup>6</sup>:

- Timski ciljevi

- *Neodgovarajuće, previsoko ili prenisko postavljene*
- *Članovi tima nisu o njima dovoljno obavješteni (a možda nisu do kraja formulisani ni za šefovsku upotrebu)*
- *Članovi tima ih prihvataju formalno, bez razumijevanja, prisilno, bez ličnog čvrstog uvjerenja, ili ostaju pri svojim prvobitnim stavovima o prioritetima;*

- Motivacija

- *Vođa svrstava sve članove u istu motivacijsku grupu (smatra ih istima, a oni su svako na svoj način različiti).*
- *Model materijalnog nagrađivanja nije podsticajan (plata je premalena, previše ili premalo zavisi od zajedničkih rezultata)*

---

<sup>6</sup> Problemi u radu timova u cjelini su navedeni prema: Goran Tudor i Velimir Srića «Menedžer i pobjednički tim», MEP Consult i CROMAN, Zagreb 1998.

- Članovi tima ne osjećaju se sigurnima i slobodnima (postoji strah oko gubljenja radnog mjesta, visine plate i formalnog statusa; ne postoji jasan dogovor o pitanjima od životne važnosti; budućnost je nejasna)
  - Nije razvijena grupna motivacija
  - Ljudi su povrijeđeni, ne uvažava se njihova ličnost, pa izostaje spremnost za predan rad;
- Djelovanje saradnjom i nadopunjavanjem
    - Među članovima nema saradnje, međusobnog nadopunjavanja i ispreplitanja stručnih uloga
    - Stručne uloge nemaju ravnopravan polazni status (neki članovi su važniji)
    - Svako se zatvara u svoj izdvojeni prostor ( » Ja sam svoj posao obavio, a ostali nisu moj problem.« );
- Ravnoteža specifičnih timskih uloga (osobine ličnosti)
    - Vođa nije uspio pomiriti posljedice prevelikih razlika među članovima (razlike u osobinama ličnosti, znanjima, potrebama, sklonostima, interesima...- potiču izgleda za lične konflikte)
    - Nije definisana poželjna struktura posebnih timskih uloga te tim nije popunjen potrebnim ljudima;
- Vođenje ljudi u timu
    - Članovi ne dobijaju povratne obavijesti o svom radu – pohvale i priznanja, sugestije i kritike, potvrdu rezultata
    - Stil vođenja nije primjeren sastavu, vrsti, zadacima i konkretnoj situaciji tima (npr. insistira se na zapovjednom načinu rukovođenja, a to ne odgovara konkretnoj situaciji)
    - Neprikladnim vlastitim odnosom prema grupnim normama, zanemarivanjem pravila, zloupotrebom povlastica i ovlaštenja, ili drugim neodgovarajućim postupcima vođa pruža loš lični primjer
    - Vođa nedovoljno poznaje svoje saradnike i njihove mogućnosti, sklonosti, osobine, intimne probleme, pa ih ne uzima u obzir pri planiranju i vođenju timskih poslova
    - Odnos između vođa i članova pretjerano je formaliziran, pa izostaju jednostavni ljudski odnosi, previše se insistira na subordinaciji i poslušnosti;
- Komunikacija u timu
    - Ljudi se suzdržavaju reći šta stvarno misle
    - U timu se slabo sluša i zanima za mišljenja drugih
    - Pojedinci se izdižu nad timom, a u komunikaciji prevladava monolog
    - Nema otvorenog sukobljavanja mišljenja;



- **Timska kreativnost i inovativnost**
  - *U timu se » igra na sigurno », vlada rutinerstvo, tradicionalizam, ne ohrabruju se korisne novine i razumni rizici*
  - *Nema zajedničke kreativnosti! Ne postoje uslovi za iznošenje inicijativa, podnošenje prijedloga, raspravu o idejama i prihvatanje stalnih unapređenja*
  - *Nema novih znanja! Niti se stižu, niti se stimuliše brza primjena*
  - *Ne uvode se inovacije u dotadašnji način rada. Razvoj je stao!*
  
- **Učestvovanje članova u važnim zadacima vođenja**
  - *Premalo je ili preveliko, odnosno na neki drugi način neprimjereno, uključivanje članova u vitalne voditeljske poslove poput izrade i razrade planova, uočavanje i rješavanje problema, kontrolu i ocjenjivanje napretka poslova, kreiranje sistema motivacije, uvođenje unapređenja i slično*
  - *Članovi premalo učestvuju u odlučivanju;*
  
- **Početne karakteristike tima (znanje, veličina, autoriteti)**
  - *Tim je premalen ili prevelik*
  - *Stručno znanje nije primjereno timskom cilju i zadacima (timu nedostaju pojedina znanja, premala je dubina znanja)*
  - *Razni, stvarni ili formalni autoriteti ometaju zajedničko djelovanje.*

Dobro je na vrijeme imati pred sobom jednu ovakvu listu potencijalnih «bolesti» kako bismo neke od njih spriječili, a neke bogami i liječili. Timovi lakše i brže «obolijevaju» od pojedinaca, teže se «rađaju» a brže «umiru». I, što je posebno važno, zdravlje tima nije briga samo onih koji timove vode, već svih kojih u njima učestvuju.

### 4.3. Kako kreirati viziju razvoja i misiju opštinske uprave

Ključna stvar u ovom koraku je promjena percepcije: od detalja ka cjelini, od dnevnih problema ka projekciji idealnog stanja, od prošlosti i sadašnjosti ka budućnosti... Izvodi se u vidu intenzivne, vrlo koncentrisane i fokusirane dvodnevne radionice. Plan radionice izgleda otprilike ovako:

<b>1. Ciljevi radionice:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Razvoj inicijalnih sposobnosti i motivacije za proces strateškog planiranja razvoja opštinske uprave</li><li>- Uvođenje koncepta partnerstva javnog, privatnog i nevladinog sektora (saradnje opštinskih vlasti, preduzetnika i nevladinih organizacija) u planiranju razvoja opštinske uprave</li><li>- Izrada prve radne verzije SWOT analize opštinske uprave</li><li>- Izrada prve radne verzije vizije razvoja opštinske uprave</li></ul>	
<b>2. Učesnici (do 20 učesnika)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Opštinski razvojni tim – 10-12 učesnika</li><li>- Ključni predstavnici privatnog sektora (asocijacije preduzetnika, obrtnička (zanatsko-preduzetnička) komora, vlasnici većih privatnih preduzeća) - max 4</li><li>- Predstavnici lokalnih udruženja/nevladinih organizacija i mladih – max 4</li></ul>	
<b>3. Izvođač:</b>	EDA - Agencija za razvoj preduzeća (Mr Zdravko Miović, Mr Aleksandar Draganić)	
<b>4. Vrijeme i mjesto:</b>	5. i 12. 11. 2003. (srijeda) od 10,00 do 14,00 sati u _____	
<b>5. Preliminarni program radionice:</b>		
<b>SADRŽAJ</b>	<b>METOD</b>	<b>VRIJEME</b>
	Prvi dan	
Uvod – predstavljanje programa (ciljevi, sadržaj i metod rada) i učesnika	Kratko uvodno izlaganje, individualna predstavljanja	10,00-10,40
Pregled procesa strateškog planiranja razvoja opštinske uprave	Uvodni slajdovi	10,40-11,00
Kako se radi SWOT analiza opštinske uprave	Pitanja i pojašnjenja Uvodni slajdovi	11,00-11,30
Pauza za osvježenje	Pitanja i pojašnjenja	11,30-12,00
SWOT analiza naše opštinske uprave	Uvodne instrukcije Rad po grupama Prezentacije Rad »u galeriji« Sinteza	12,00-14,00
	Drugi dan	
Vizija razvoja opštine i opštinske uprave »Kakvu opštinu želimo 2015« »Kakvu opštinsku upravu želimo«	Uvodni slajdovi Rad po grupama Prezentacije Sinteze	10,00-13,30 (pauza: 11,30-12,00)
Sinteza i evaluacija radionice	Evaluacijski upitnik	13,30-14,00

Prvi rezultat je SWOT analiza (analiza snaga, slabosti, prilika i prijetnji) razvijenosti opštinske uprave. Evo kako to izgleda na primjeru jedne male opštine:

#### SNAGE:

- Spremnost za promjene
- Odnos prema strankama na zavidnom nivou
- Efikasan (kvalitetan) rad općinskog vijeća i izvršnih organa uz ostvarivanje dobre saradnje i postizanje konsenzusa pri donošenju odluka na općinskom vijeću
- Dobra efikasnost uposlenih u općinskoj upravi u odnosu na ukupan broj zaposlenih
- Solidna infrastruktura

#### PRILIKE:

- Geografski položaj općine, kao i predstojeća izgradnja autoputa (koridor V-C)
- Razvoj privatnog poduzetništva
- Veliki broj mladih se obrazuje (studira)
- Aktivnosti udruženja građana i NVO i njihovo uključivanje u planiranje i razvoj
- Interes za naseljavanje, ulaganje kapitala (privatnog) u biznis, a samim time i razvoj općine
- Stvaranje partnerstva između javnog, privatnog i nevladinog sektora

#### SLABOSTI:

- Sporost i inertnost u planiranju razvoja općine (nedostatak općinske strategije razvoja),
- Nedostatak urbanističkog i regulacionih planova
- Nedovoljna komunikacija između organa uprave i građana i njihovo uključivanje u rješavanje zajedničkih interesa
- Nedovoljna stručnost uposlenih u organima uprave (nedostatak profiliranih kadrova)
- Budžet nije razvojno orijentisan

#### PRIJETNJE:

- Nedostatak razvojne strategije na državnom, federalnom i kantonalnom nivou što se odražava na nedostatak strategije razvoja i na općinskom nivou
- Nedovoljni ljudski i materijalni resursi (nedostatak "kritične mase" stručnjaka)
- Nerealno planiranje
- Nezainteresovanost građana i NVO
- Nedovoljna međustranačka saradnja u kreiranju i realizaciji ukupnog razvoja (planiranje + realizacija),
- Nezaposlenost

To je praktično rezultat dvosatnog rada raznovrsne grupe od petnaestak učesnika. Više vremena i više učesnika organizovanih u više grupa vjerovatno će proizvesti bolji rezultat.

Sljedeći rezultat je vizija razvoja opštine. Vizija određuje kuda se ide, utvrđuje glavni pravac i smjer promjena. Ona je takođe i instrument kojim se usklađuju akcije drugih ljudi unutar tima za promjene a i svih zaposlenih unutar lokalne uprave. Njena snaga se ogleda u tome što umjesto konflikta i podozrivosti stvara entuzijazam i saradnju učesnika tima za promjene. Ona po pravilu mijenja ponašanje učesnika, uzbudljiva je, inspirativna i obično je jedinstvena. Uspostavljanjem vizije počinjemo da mijenjamo osnovni stav: od reaktivnog ka proaktivnom djelovanju.



Kako do vizije zajednice? Osnovna pravila za "brainstorming"

- idealno – svi učestvuju
- realno – što više raznovrsnih učesnika u više grupa
- kreativan rad
- nema ograničenja
- kritika zabranjena
- ništa nije glupo
- niko nije glavni (svi su glavni)
- što kraće, prirodnije, jednostavnije
- ne gledajte detalje već cjelinu
- zaboravite na trenutak sve "ako" i "ali"
- koristite osjećanja i čula

U konkretnom slučaju, zamišljajući 2015. godinu, vizija naše male opštine izgleda ovako:

- **SKLADNA PODUZETNIČKA ZAJEDNICA SA OKO 1.000 FIRMI (1 FIRMA NA 10 STANOVNIKA) U MODERNIM POSLOVNIM ZONAMA UZ GLAVNE KOMUNIKACIJE I RIJEČNE TOKOVE**
- **POTPUNO RIJEŠENA INFRASTRUKTURA I KOMUNIKACIJE SA OKRUŽENJEM**
- **NAJVIŠI STEPEN OBRAZOVANOSTI I ZAPOSLENOSTI U REGIJI**
- **EVROPSKI STANDARD I KVALITET ŽIVOTA, POSEBNO ZA DJECU I MLADE**
- **ZBRINUTO STARIJE STANOVNIŠTVO**

Posebnu ulogu u ostvarivanju ovakve vizije razvoja imaće opštinska uprava. Zato je njena nova misija treći ključni rezultat radionice:

*Preuzimajući ulogu iniciranja i objedinjavanja napora i snaga radi ostvarenja usaglašene vizije razvoja, općinska uprava \_\_\_\_\_ uvodi razvojne promjene prvo kod sebe i u svom odnosu sa drugima, nastojeći da obezbijedi:*

- **Stručan i profesionalan servis građana**
  - Zavidnu ekspeditivnost i efikasnost u pružanju administrativnih i javnih usluga
  - Maksimalnu transparentnost u odlučivanju, radu i javnoj potrošnji
- **Brz i kvalitetan servis investitora i poduzetnika**
  - Kompletnu uslugu i podršku pri investiranju
  - Podsticajno poslovno okruženje
- **Razvojno partnerstvo javnog, privatnog i nevladinog sektora**
- **Stalno usavršavanje i visoku motiviranost uposlenika.**

Ovako definisani elementi ne predstavljaju konačnu verziju. Njih treba da prodiskutuje kompletan opštinski tim za promjene i eventualno koriguje i dopuni.

Nakon toga, ove elemente (SWOT analizu, a posebno viziju opštinskog razvoja i misiju opštinske uprave), treba iskomunicirati sa građanima i interesnim grupama u okviru opštine (preduzetnička udruženja, udruženja građana, obrazovne institucije i sl.) putem svojevrzne javne rasprave, kako bi se većini građana i organizacija pružila prilika da učestvuju i daju svoj doprinos pokretanju procesa opštinskog razvoja.

Takođe, ova sinteza ne isključuje, već podrazumijeva niz parcijalnih, faznih rezultata radionice. Oni svakako treba da posluže u daljem radu, posebno kada se budu identifikovali specifični projekti unapređenja.

#### 4.4. Kako stvarati novu kulturu

Mnogi međunarodni projekti fokusirani na uvođenje principa i mehanizama dobre lokalne uprave u BiH naprosto preskaču ovaj zahtjev ili fazu, ne vodeći računa o prostoj istini da čitav niz novih rješenja nema šansi da se uopšte «primi» na birokratskom kulturnom obrascu koji se naprosto opire promjenama. Tako se, dodatno, ignoriše vrlo specifičan BH kontekst u kojemu je jedan sistem vrijednosti (prijeratni, socijalistički) srušen, kako tenkovima tako i tekovinama demokratije, a neki drugi, alternativni, uopšte nije uspostavljen. Nakon ratnog haosa, u kojem svi sistemi vrijednosti po definiciji padaju, živimo u svojevrsnom vakuumu.

Metodologija koju zagovaramo na osnovu uspješnog praktičnog iskustva u uvođenju dobre lokalne uprave nastoji da vrlo rano postavi temelje novom obrascu kulture u lokalnoj upravi. Takav temelj predstavlja Kodeks dobre lokalne uprave, nešto što se ne uvozi od drugih (jer se kultura i sistem vrijednosti ne mogu i ne smiju uvoziti i kopirati od drugih), već se proizvodi od strane ključnih aktera procesa promjena.

Istovremeno, Kodeks predstavlja nastavak definisanja željenog stanja u opštinama obuhvaćenim projektom, započetog kreiranjem vizija opštinskog razvoja i misije lokalne uprave. Skicirane vizije opštinskog razvoja i misije lokalne uprave istakle su u prvi plan potrebu sveobuhvatne i sistematične tranzicije lokalne uprave u opštinama obuhvaćenim projektom, težeći slijedećim kvalitativno novim ulogama:

- Opštinska uprava kao moderan i kvalitetan servis građana i poreskih obveznika;
- Opštinska uprava kao pokretačka i integrativna snaga lokalnog ekonomskog i socijalnog razvoja.

Polazeći od toga, **Kodeks dobre lokalne uprave u BiH je skup principa i vrijednosti kojima se omogućuje tranzicija lokalne uprave u BiH u domenu rada i ponašanja ka modernom i kvalitetnom servisu građana, te podsticanju i usmjeravanju lokalnog ekonomskog i socijalnog razvoja.**

Sem deklarativnog, Kodeks ima i normativni karakter. Njime se nadoknađuje djelimična neprilagođenost zakona i propisa novim ulogama lokalne uprave u periodu tranzicije, ne dovodeći ni na koji način u pitanje osnovne principe ustavnosti i zakonitosti koji predstavljaju obavezan okvir za sva ostala normativna djelovanja.

Istovremeno, Kodeks predstavlja osnovu za razradu i primjenu mehanizama dobre lokalne uprave u opštinama u kojima se uvodi.

Primjena Kodeksa dobre lokalne uprave ključno treba da doprinese bitnom povećanju:

- **transparentnosti i odgovornosti** lokalne uprave prema javnosti i poreskim obveznicima;
- **korisničke orijentacije i efikasnosti rada** lokalne uprave;
- **participacije (učesća) građana** u odlučivanju i radu lokalne uprave.

Kodeks ima dugoročan karakter i vezan je za ostvarivanje definisane vizije opštinskog razvoja i misije lokalne uprave.

Kako se oblikuje Kodeks? Najkraći odgovor je: jednostavno i kreativno. Opet se služimo kreativnom radionicom sa opštinskim timom za promjene pojačanim predstavnicima građana, poslovne zajednice, nevladinog sektora...

Evo kako je izgledao, sada već pomalo istorijski, plan takve prve radionice kada su predstavnici tri opštine kreirali prvi takav kodeks u BiH:

<b>1. Ciljevi radionice:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definirati ključne elemente Kodeksa dobre uprave kao razrađenu skicu željenog stanja u implementaciji projekta <i>"Uvođenje principa i mehanizama transparentne, efikasne i korisnički orijentisane lokalne uprave u BiH"</i></li> <li>- Definirati preporuke za uvođenje Kodeksa dobre uprave u opštinama</li> <li>- Obezbjediti motivisanost učesnika za daljnju implementaciju projekta</li> </ul>		
<b>2. Učesnici:</b>	Po 5-6 ključnih predstavnika opštinske administracije i opštinske skupštine/vijeća iz opština Laktaši, Srebrenik i Tešanj. Dodatno, po 3-4 člana tima za uvođenje principa dobre uprave iz svake opštine.		
<b>3. Izvođač:</b>	EDA - Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka		
<b>4. Mjesto i vrijeme:</b>	Banja "Ilidža" Gradačac, 27. i 28. septembar 2001.		
<b>5. Program radionice:</b>			
<b>Dan</b>	<b>Vrijeme</b>	<b>Sadržaj</b>	<b>Metod</b>
27.9.	10,30-11,45	Dolazak i smještaj učesnika	
	12,00-12,30	Uvod - ciljevi i metod rada, očekivanja učesnika radionice	EDA, FOD
	12,30-13,00	Pregled opštinskih vizija razvoja i misija lokalne uprave	Prezentacije 4 opštine
	13,00-13,15	Pauza	
	13,15-14,15	Svrha i ciljevi Kodeksa dobre uprave	Brainstorming
	14,15-16,00	Pauza za ručak	
	16,00-16,30	Priprema za rad po grupama (definisane područja, formiranje grupa, vođenje grupa, očekivani rezultati, metod rada, dinamika...)	Zajednička diskusija
	16,30-17,30	Definisanje elementa kodeksa dobre uprave po odabranim područjima	Rad po grupama
	17,30-18,00	Pauza - priprema prezentacija	
	18,00-18,30	Prezentacije elemenata kodeksa dobre uprave po područjima	Grupne prezentacije
	18,30-19,30	Sklapanje prve skice Kodeksa dobre uprave	Zajednička diskusija Brainstorming
	19,30-20,30	Dorada prve skice Kodeksa dobre uprave	Samo voditelji radionice
	20,30-	Večera i zajedničko veče	
28.9.	9,30-10,00	Kodeks dobre uprave - prva verzija	Prezentacija
	10,00-10,30	Šta i kako poboljšati u prvoj verziji kodeksa	Rad po grupama
	10,30-10,45	Pauza	
	10,45-11,15	Prezentacije mogućih poboljšanja	Grupne prezentacije
	11,15-12,00	Poboljšanja prve verzije Kodeksa	Vođena rasprava
	12,00-12,15	Pauza	
	12,15-13,00	Otvorena pitanja uvođenja Kodeksa dobre uprave	Rad po grupama Grupne prezentacije
	13,00-13,30	Kako riješiti otvorena pitanja uvođenja Kodeksa dobre uprave	Brainstorming
	13,30-13,45	Pauza	
	13,45-14,30	Rezime, evalvacija radionice i naredne aktivnosti projekta	



Nakon radionice, tekst doživljanja seriju prečišćavanja, preciznijeg formulisanja, itd. Kad je, po ocjeni opštinskog tima, dovoljno dobar za razmatranje i usvajanje, Kodeks se nudi opštinskoj skupštini/vijeću sa osnovnom idejom da se postigne konsensus pri usvajanju, kako bi se time naglasio njegov obavezujući karakter za sve, ali i dobrovoljnost u uvođenju. U svim opštinama u kojima je do sada uveden (a njih je već preko 15) obezbijeden je konsensus.

Kako se sprovodi Kodeks?

Nakon usvajanja od strane opštinske skupštine/vijeća i objavljivanja Kodeksa na način dostupan najširoj javnosti, sprovođenje Kodeksa postaje profesionalna i moralna obaveza svih odbornika/vijećnika, načelnika, rukovodilaca i osoblja u lokalnoj upravi i javnim ustanovama.

Ostvarivanje Kodeksa predstavlja integralni dio godišnjih planova i izvještaja lokalne uprave i javnih institucija u nadležnosti opštine.

Za praćenje efekata primjene i predlaganje mjera za unapređenja Kodeksa opštinska skupština/vijeće može zadužiti neku od postojećih ili formirati posebnu komisiju skupštine/vijeća.

#### **4.5. Kako postići prve efektne uspjehe**

I vizija razvoja, i misija opštinske uprave i kodeks imaju dugoročan karakter i »odloženo« deystvo. Nemaju skoro nikakav vidljiv uticaj u trenutku kada se donose. Zato je veoma važno u ranoj fazi uvođenja promjena (otprilike nakon 5-6 mjeseci) otpočeti sa promjenama koje će, prije svega, biti brze i vidljive. Radi se o poduhvatima za koje ne treba ni mnogo para ni puno vremena. Zovemo ih početnim uspjesima prema starom dobrom iskustvu da ništa ne uspijeva tako dobro kao uspjeh. Iz tih prvih, efektnih, vidljivih uspjeha crpićemo energiju za dalje, teže i skuplje poduhvate, ali i sticati povjerenje drugih u zajednici da ne pričamo »prazne priče« već proizvodimo opipljive rezultate i koristi za zajednicu.

Ako smo ranije prigovorili mnogim međunarodnim projektima u BiH fokusiranim na tehničku pomoć lokalnoj upravi da skoro ništa ne preduzimaju na mijenjanju kulture i sistema vrijednosti, onda sada moramo reći da, umjesto toga, insistiraju na postizanju efektnih početnih uspjeha i na njihovoj vidljivosti. Ovo je veoma važna komponenta, ali ni ona druga, dugoročnija, ne smije biti zanemarena, jer bez promjene kulture nema ni održivosti promjena.

U našem pristupu prvi projekti unapređenja (potencijalni efektni početni uspjesi) dolaze na teren na kojem već uveliko traju radovi koji imaju dugoročan karakter. Ideje za takve projekte generišu se iz susreta dvaju perspektiva, sadašnjeg i željenog stanja, ocrtanih u vidu prioriteta problema za rješavanje (ranije utvrđenih Ako-onda analizom) i rezultata SWOT analize, se jedne strane, ali i vizije opštinskog razvoja, misije opštinske uprave i kodeksa, s druge strane. Tako se reaktivni pristup transformiše u proaktivni.

Izvođenje prioriteta projekata unapređenja nije ništa drugo nego uvođenje mehanizama dobre lokalne uprave. Ti mehanizmi su već na neki način

izlistani ranije u Kodeksu dobre lokalne uprave i sada se, jedan po jedan, ili više njih istovremeno, uvode.

Tako se **efikasnost i efektivnost opštinske uprave unapređuju** prvenstveno:

- ✓ uspostavljanjem savremenih mikroorganizacionih rješenja,
- ✓ uspostavljanjem kompjuterizovanog integrisanog informacionog sistema,
- ✓ uspostavljanjem šalter sale po principu »sve na jednom mjestu za korisnike usluga«,
- ✓ pojednostavljanjem procedura, postupaka i uputstava, te decentralizacijom usluga prema mjesnim zajednicama,
- ✓ uspostavljanjem savremenog koncepta i mehanizama upravljanja ljudskim resursima,
- ✓ uspostavljanjem standarda i normi izvršenja,
- ✓ redovnim ispitivanjem zadovoljstva korisnika administrativnim i javnim uslugama,
- ✓ uvođenjem sistema upravljanja kvalitetom,
- ✓ kreiranjem i realizacijom strateškog plana lokalnog razvoja...

Pogledajmo kako se skicira jedan od tih projekata, uvođenje šalter sale po principu «sve administrativne usluge na jednom mjestu za korisnika».

**Projekat uvođenja šalter sale po principu  
«sve administrativne usluge na jednom mjestu za korisnika»**

**Opis projekta:**

Opština uspostavlja jedno mjesto na kojem se može obaviti skoro sve u vezi sa primanjem novih zahtjeva i izdavanjem potrebnih rješenja građanima. Ovdje je cilj zamijeniti stari ručni sistem, u kojem učestvuje više odjeljenja opštine, modernim sistemom zasnovanim na lančanom radu, u kojem bi se kao ulazne informacije uzimali zahtjevi građana koji bi se zatim automatski prosljeđivali lancem nadležnih unutrašnjih odjeljenja.

**Očekivani rezultati:**

- Sve administrativne usluge pružaju se na jednom mjestu – papiri i informacije «hodaju» a ne korisnici
- Brže obavljanje administrativnih usluga
- Zadovoljniji građani

**Opis glavnih aktivnosti i koraka:**

- ✓ Formirati projektni tim (radnu grupu)
- ✓ Posjetiti opštine koje imaju šalter salu i proučiti njihova rješenja i iskustva (Sarajevo-Centar, Gradačac, Srebrenik...)
- ✓ Snimanje i reinžinjerung administrativnih procedura
- ✓ Izabrati šalterske usluge za prvu fazu uvođenja »šalter sale«
- ✓ Odabir, instalisanje i korišćenje programske podrške za šalter salu
- ✓ Arhitektonsko rješenje sale i adaptacija prostora za novu namjenu
- ✓ Obučiti zaposlene za novi način rada
- ✓ Otvoriti salu »sve šalterske usluge na jednom mjestu« (1. faza)
- ✓ Mjerenje zadovoljstva korisnika i korektivne akcije

Jasno je da se radi o kompleksnom projektu gdje će zatrebati pomoć «sa strane», od specijalizovanih kuća, softverskih, arhitektonskih, ali i specijalista za procesni pristup.

Dvije stvari u vezi sa šalter salom su koncepcijski posebno važne. Prvo, ne treba svaka opštinska uprava šalter salu. Tamo gdje se ne stvaraju gužve i nema čekanja, nema ni stvarne potrebe za modernom šalter salom. Tako najefikasnija opštinska uprava u BiH (Laktaši, prema rezultatima konkursa za najbolje prakse lokalne uprave u 2003. godini) uopšte nema šalter salu, ali ima izvanredno riješenu prijemnu kancelariju, veoma dobru programsku podršku (posebno za pisarnicu) i dobro obučeno i motivisano osoblje (šefica prijemne kancelarije je izabrana za najboljeg opštinskog službenika u BiH 2004. godine). Ali, svakako da mnogobrojnije opštine, posebno veliki centri,

moraju da imaju modernu šalter salu. U tom pogledu svakako prednjači opština Centar-Sarajevo koja je bila pionir u uvođenju ovog rješenja u BiH.

Drugo, šalter sala ne rješava ništa sama po sebi. Ključ je u dobrom informacionom sistemu (posebno za pisarnicu, odnosno upravljanje dokumentacijom) i u obučenom i ljubaznom osoblju. Takođe i u dobro organizovanim mjesnim kancelarijama u koje treba dislocirati niz administrativnih usluga, kako bi se opštinska uprava što je više moguće i fizički približila građanima.

**Unapređenje transparentnosti** je moguće izvršiti nizom međusobno usklađenih svrsishodnih projekata, kao što su:

- ✓ Preglednost usluga i procedura opštinske uprave
- ✓ Transparentnost pripreme i realizacije opštinskog budžeta
- ✓ Transparentnost javnih nabavki,
- ✓ Unapređenje odnosa s javnošću...

O tome kako unaprijediti javne nabavke, kao bitan aspekt transparentnosti lokalne uprave, detaljno je prikazano u priručniku o javnim nabavkama<sup>7</sup>, koji smo objavili 2004. godine.

Transparentnost pripreme i realizacije budžeta može se unaprijediti na prilično jednostavan način.

---

<sup>7</sup> Slavica Rokvić «Javne nabavke - priručnik - », EDA – Agencija za razvoj preduzeća, Banjaluka 2004.

## Projekat unapređenja transparentnost pripreme i realizacije opštinskog budžeta

### Očekivani rezultati

- ✓ Poboljšan proces pripreme i realizacije budžeta – veće učešće građana
- ✓ Građani redovno upoznati (najmanje jednom mjesečno) sa tokom realizacije budžeta

### Opis aktivnosti i koraka

- ✓ Formirati projektni tim (radnu grupu)
- ✓ Posjetiti opštine koje prednjače u pogledu transparentnosti budžeta (npr. Gradačac)
- ✓ Izvršiti analizu procesa pripreme budžeta sa aspekata transparentnosti i učešća građana
- ✓ Pripremiti i predstaviti nadležnom organu plan poboljšanja u pripremi budžeta sa aspekata transparentnosti i učešća građana
- ✓ Izvršiti analizu realizacije budžeta sa aspekta transparentnosti
- ✓ Pripremiti i predstaviti nadležnom organu plan poboljšanja transparentnosti u realizaciji budžeta
- ✓ Implementirati planove poboljšanja.

Ovdje očigledno nikakva pomoć «sa strane» nije neophodna. Realizacija jednog ovakvog unapređenja više je stvar odluke *da li to stvarno hoćemo da uradimo* nego što je pitanje *kako da se uradi*.

Uz uobičajene klasične oblike učešća građana (javne rasprave, zborovi građana, referendum...), **participacija ili organizovano učešće građana** obezbjeđuje se prvenstveno:

- ✓ uvođenjem raznih oblika savjeta građana i poreskih obveznika u radu lokalne uprave,
- ✓ jačanjem uloge i kapaciteta mjesnih zajednica,
- ✓ uvođenjem mehanizama redovnog ispitivanja javnog mnijenja i korisnika usluga,
- ✓ podrškom razvoju nevladinog sektora,
- ✓ uvođenjem lokalnog ekonomskog foruma i drugih razvijenijih oblika partnerstva javnog i privatnog sektora,
- ✓ korištenjem svih vrsta medija za ostvarivanje participacije....

Jačanje uloge i kapaciteta mjesnih zajednica može se, na primjer, unaprijediti na sljedeći način:

**Projekat unapređenje rada mjesnih zajednica / unapređenje javnih rasprava**

**Očekivani rezultati:**

- Poboľšan rad MZ
- Poboľšana komunikacija između opštinske uprave i MZ
- Veća inicijativa MZ

**Opis aktivnosti i koraka:**

- ✓ Formirati projektni tim (radnu grupu)
- ✓ Posjetiti neku od opština koja prednjači u pogledu unapređenja rada mjesnih zajednica (npr. opština Centar-Sarajevo)
- ✓ Analizirati opštinske normativne akte koji regulišu rad MZ
- ✓ Pripremiti i predstaviti nadležnom organu poboljšanja normativnih akata koja regulišu rad MZ, po potrebi predložiti i nova akta
- ✓ Analizirati i predložiti poboljšanja sistema finansiranja MZ
- ✓ Reorganizovati rad sekretara za MZ
- ✓ Pripremiti i organizovati obuku u mjesnim zajednicama
- ✓ Planirati i programirati redovne javne sastanke opštinske uprave sa mjesnim zajednicama (najmanje dva do tri puta godišnje)
- ✓ Izraditi kriterije za izbor projekata MZ-a za finansiranje
- ✓ Izraditi kriterije za nagrađivanje najuspješnijih MZ-a
- ✓ ...

Širok je spektar projekata i poboljšanja koji vam stoje na raspolaganju. Neka vaš izbor bude, prije svega drugog, vođen vašim problemima i vašim skicama budućeg stanja, dakle, vašim prioritetima. Nije dobro da vaš izbor bude «isprovociran» trenutnim «modnim» trendovima (šalter-sala po svaku cijenu zato što to drugi rade) ili nametnut od strane međunarodnih implementatora. Ako već od nekoga treba da bude nametnut, neka to bude od vaših građana, od glavnih korisnika vaših usluga.

## 5. Napredna faza – ka održivosti dobre uprave

Pojednostavljeno, priča o održivosti dobre uprave je priča o održivosti promjena, a priča o održivosti promjena je, u stvari, priča o održivosti timskog rada u birokratskoj organizaciji.

Početni tim za promjene dobija svoje nove verzije, nove identitete i nove zadatke. Dva tima i dva strateška procesa su ovdje posebno važna:

- Proces strateškog planiranja lokalnog razvoja, sa opštinskim razvojnim timom i lokalnim partnerstvom za razvoj, i
- Proces uvođenja sistema upravljanja kvalitetom, sa timom za kvalitet kako ključnom polugom.

I jedan i drugi proces, i jedan i drugi tim, predstavljaju napredne faze promjena. Bolje rečeno, predstavljaju prelaz, most od povremenim ka stalnim inovacijama, od pojedinačnih projektnih zahvata ka samoodrživom sistemu, od reaktivnom ka proaktivnom pristupu. Nekoliko opština u BiH je pokazalo zadnjih godina da se takav most može i ovdje i sada izgraditi.



## 5.1. Partnerstvo u strateškom planiranju lokalnog razvoja

Da vidimo kako se prelaz ka održivosti gradi strateškim planiranjem lokalnog razvoja. Strateškim planiranjem lokalnog razvoja na konceptu partnerstva javnog, privatnog i nevladinog sektora opštinska uprava počinje da ostvaruje jednu od svojih ključnih novih uloga: postaje istinski servis lokalne poslovne zajednice (svojih poreskih obveznika) i njihov pouzdan razvojni partner.

Ovdje ćemo se fokusirati na ekonomski razvoj kao osnovni aspekt lokalnog razvoja. Po definiciji, *lokalni ekonomski razvoj je proces u kojem partneri iz javnog, privatnog i nevladinog sektora rade zajedno kako bi stvorili bolje uslove za ekonomski rast i zapošljavanje. Konačni cilj je da se unaprijedi kvalitet života za sve.*

Strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja nije jednostavan i rutinski, već kompleksan i kreativan proces koji se sastoji od pet osnovnih faza:

- ✓ organizovanje lokalnih aktera za bavljenje LER-om,
- ✓ analiza lokalne ekonomije,
- ✓ kreiranje strateškog plana,
- ✓ implementacija strategije,
- ✓ praćenje i evalvacija strategije.

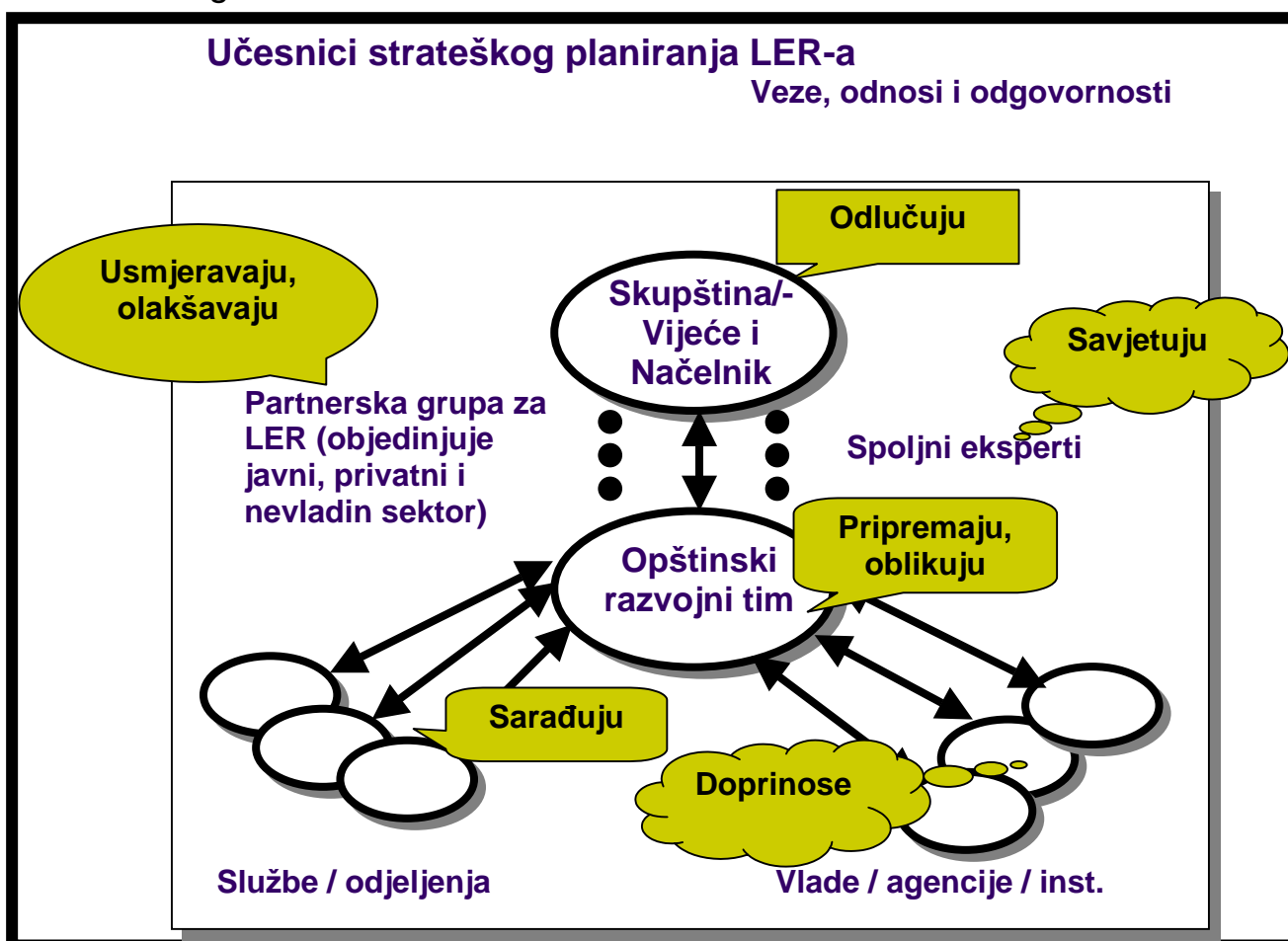
Svaka od ovih faza nosi svoje probleme i izazove. Skrenućemo pažnju na one koji se u našem kontekstu pojavljuju kao najteži ili najvažniji.

Od kvaliteta *samoorganizovanja za bavljenje razvojem*, koje čini osnovni posao u početnoj fazi, presudno zavisi kvalitet procesa strateškog planiranja i kvalitet strateškog plana kao finalnog proizvoda.

*Samoorganizovanje za LER* kod nas je obično najteži korak, najviše je podcijenjeno i opterećeno je nekim tipičnim «domaćim» problemima:

- Nema kulture samoorganizovanja (“svako za se...)
- U društvenom i poslovnom životu najčešće se primjenjuje strategije igara s nultom sumom (da bih ja dobio neko mora da izgubi)
- Vlada veliko međusobno nepovjerenje, psihologija zavisti i zavisnosti i isključivost («što baš ja ili što baš on...»).

Početna stvarna situacija je, dakle, znatno drugačija od željene slike, koja prikazuje glavne učesnike procesa strateškog planiranja LER-a, njihove odnose i odgovornosti.



Najvažniji koraci za dostizanje željenog stanja samoorganizovanja za LER su:

- Uspostavljanje tehničke jedinice/radne grupe za LER (**opštinskog razvojnog tima**)
- Uspostavljanje političkog konsensusa za LER
- Stvaranje partnerske grupe
- Stvaranje mehanizama za saradnju sa “onima gore”.

Od svih ovih koraka kod nas je najteže, ali i najvažnije, uspostaviti ozbiljno i stvarno lokalno partnerstvo za razvoj. Najteže je zbog nepovjerenja koje vlada između ključnih partnera iz javnog, privatnog i nevladinog sektora. Najvažnije je zato što je takav jedan plan, ma ko ga pravio, bez njihovih raznovrsnih percepcija, ideja, entuzijazma i doprinosa, samo prazna ljuštura ili mrtvo slovo na papiru.

Partnerstvo se stvara uspostavljanjem Partnerske grupe za razvoj opštine. Partnerska grupa uključuje sve važne i zainteresovane aktere iz javnog, privatnog i nevladinog sektora. Formalno, Partnerska grupa se uspostavlja prihvatanjem sporazuma o partnerstvu, kojeg potpisuju lokalni akteri, prije svega kao pojedinci zainteresovani da unaprijede svoju zajednicu. Evo jednog takvog sporazuma:

Na osnovu generalno ustanovljenih potreba za bližom saradnjom u cilju podrške ekonomskom i socijalnom razvoju Laktaša, te potrebe zajedničkog informisanja, kao i harmonizacije razvojnih inicijativa, programa i aktivnosti u Laktašima

članovi

PARTNERSTVA ZA EKONOMSKI I SOCIJALNI RAZVOJ LAKTAŠA  
POSTIŽU SPORAZUM O STRATEŠKIM ULOGAMA I ZADACIMA U PARTNERSTVU

Član 1

Dole potpisani se slažu da, u skladu sa svojim kompetencijama, znanjima i sposobnostima, preuzmu odgovornost i sprovede sljedeće strateške uloge i zadatke u Partnerstvu za ekonomski i socijalni razvoj Laktaša:

- Unapređenje lokalnog poslovnog okruženja analiziranjem i otklanjanjem administrativnih i regulativnih prepreka nad kojima opština Laktaši ima nadležnosti, te razvijanjem podržavajuće poslovne infrastrukture,
  - Iniciranje i sprovođenje potrebnih analiza ekonomskog i socijalnog stanja u Laktašima i u regiji,
  - Pospješivanje pripreme lokalne i regionalne strategije razvoja, te programa i projekata koji će se implementirati u okviru tih razvojnih strategija,
- Saradnja u identifikaciji i pripremi projekata koji doprinose ekonomskom i socijalnom razvoju Laktaša, sa posebnim fokusom na one koji više doprinose zapošljavanju,
- Preporučivanje razvojnih projekata i programa koji su potrebni u Laktašima i u regiji, savjetodavno djelovanje, te pružanje pomoći u implementaciji programa i projekata,
- Ulaganje napora u povećanje mogućnosti sticanja sredstava iz lokalnih/ regionalnih, nacionalnih i međunarodnih izvora za buduće programe i projekte razvoja u Laktašima i u regiji,
- Monitoring širih razvojnih politika i uticaja javnih politika na ekonomski i socijalni razvoj Laktaša i regije,
- Imenovanje partnerskih radnih grupa u skladu sa prepoznatim potrebama i aktivnostima na području razvoja Laktaša i regije. Radne grupe će operativno saradivati sa međunarodnim i domaćim projektima i institucijama u pripremi i realizaciji razvojnih strategija, programa i aktivnosti,
- Koordinacija razvojno orijentisanih napora, aktivnosti i projekata sa drugim opštinama, regijama, entitetskim i državnim institucijama, međunarodnim organizacijama, i sl.

Član 2

Ujedinjeni smo u stavu da će se poštovati sljedeći principi dobrog partnerstva:

- Razvijanje poverenja
- Zajednički interesi
- Proaktivni pristup
- Prilagodljivost partnerstva
- Preuzimanje odgovornosti.

Član 3

Slažemo se da ćemo izgrađivati svoja znanja i kompetencije i da ćemo izgraditi i postići sporazum o budućoj organizacionoj strukturi partnerstva i zadacima svakog od partnera uključenog u partnerstvo. Iz tih razloga imenovaćemo radnu grupu koja će raditi na budućem razvoju partnerstva.

Laktaši, \_\_\_\_\_ 2003

Potpisnici Sporazuma:

Uz ovakvu, minimalnu formalizaciju, preporučljivo je da predsjednik PG bude iz privatnog sektora, a njegov zamjenik iz javnog sektora. Ovako rješenje je zato što je pitanje aktivnog učešća privatnog sektora, po našem iskustvu, kritično. Dobar privatnik, u kojega njegove kolege imaju povjerenja, najbolje

će znati kako privući pažnju i stvoriti aktivan odnos ljudi iz biznisa. On će bolje od drugih znati da cijeni njihovo vrijeme i njihove potencijalne doprinose. Sljedeća važna stvar je da se PG sastaje ni suviše često ni suviše rijetko. To znači nikad bez stvarne potrebe i nikad samo da potvrdi nalaze opštinskog razvojnog tima. Nije toliko važna njena uloga u usvajanju ili odobravanju, koliko u sugerisanju, davanju ideja ili osporavanju. Kada se kreira strateški plan onda se PG okuplja otprilike svaka dva mjeseca po dva sata. Dijelovi PG se, u vidu radnih grupa, okupljaju češće, prema temama za koje su najzainteresovaniji i najkompetentniji.

Prvi posao opštinskog razvojnog tima je priprema analize stanja lokalne ekonomije. Niz je problema koji ometaju praktično izvođenje jedne takve analize. Evo jedne terenske dijagnoze:

- Ne postoji uređena jedinstvena baza podataka o tržištu rada u opštini, niti bilo kakve slične baze podataka koje bi objedinjavale ključne ekonomske i socijalne podatke potrebne za odluke o ekonomskom razvoju, tržištu rada, zapošljavanju, i sl.
- Postoji niz različitih izvora podataka i niz parcijalnih, međusobno neusaglašenih baza podataka vođenih od strane različitih lokalnih i entitetskih aktera (opštinska odjeljenja, kancelarija Zavoda za zapošljavanje, kancelarija Fonda PIO, kancelarija Poreske uprave...)
- Uopšte ne postoji navika ni praksa horizontalne razmjene podataka između institucija koje djeluju na teritoriji opštine, bilo da se radi o lokalnim institucijama, ili dijelovima entitetskih institucija. Kada se zatraže podaci (a ovo se jako rijetko dešava) rezultat je obeshrabrujući...
- Podaci koji su dostupni su nekompletni, nesistematizovani i neažurni, takvi da i oni koji ih prikupljaju i oni koji ih koriste nemaju povjerenja u njihovu tačnost i ažurnost.
- Problematici prikupljanja podataka u svim institucijama ne poklanja se dovoljna pažnja, resor statistike je marginalizovan i tretiran kao drugorazredni posao.
- Većina institucija uglavnom ne vrši nikakve, pa čak ni relativno jednostavne analize i obradu podataka. Sve se svodi na davanje izvještaja svojim centralama ili direktno ažuriranje podataka za potrebe tih centrala.

Zbog ovakvih problema sa tzv. tvrdim podacima ne smijete odustajati od njihovog prikupljanja i analiziranja. Tvrdi podaci su činjenice, brojevi, i predstavljaju objektivnu kategoriju koju moramo uvažavati bez obzira na to da li nam to prija ili ne. Oni nam pomažu da ne lutamo, navode na puteve koji su

perspektivni, koncentrišu našu energiju. Ali, oni nisu dovoljni. Postoji čitavo nepregledno polje tzv. mekih podataka – procjena, utisaka, percepcija, ideja... skrivenih u glavama lokalnih aktera. Do njih se dolazi u dva koraka, ako za to imamo dovoljno resursa i vremena:

- ✓ anketiranjem na reprezentativnom uzorku sa širokim obuhvatom pitanja, problema, tema...
- ✓ raspravama u vidu fokus grupa sa po 10-15 pažljivo odabranih učesnika o samo nekoliko pitanja / problema / tema koja su prethodnim ispitivanjima stekla status najvažnijih.

Na ovaj način steći ćete niz korisnih «unutrašnjih» informacija o lokalnim preprekama rastu i razvoju malih i srednjih preduzeća, o kritičnim aspektima lokalnog poslovnog okruženja, o tome kako je percipirana opštinska administracija od strane njenih najvažnijih partnera... Već tada javiće se, prvo maglovito, a poslije sve jasnije, obrisi nekih od budućih najvažnijih strateških programa i projekata. Uz to, ovakve rasprave, vrlo pažljivo pripremljene i vođene, dijagnostiraće i nekoliko sitnijih problema, bolje rečeno gluposti i grešaka koje je prilično lako popraviti, čime se stvara razumijevanje i povjerenje između učesnika.

Analiza lokalne ekonomije, ako je dobro izvedena, rezultira prilično jasnom SWOT analizom i definisanim kritičnim strateškim pitanjima. I SWOT analiza i kritična strateška analiza logički se izvode iz prethodnih analiza tvrdih i mekih podataka. Uz to, dobro je organizovati i posebnu radionicu kada će ključni lokalni akteri razumjeti zašto se i kako koriste ovi alati, s jedne strane, te razmijeniti i uskladiti svoja pojedinačna viđenja snaga, slabosti, prilika i prijetnji, ali i najvažnijih pitanja na koje strategija treba da odgovori. Takva radionica, ili serija radionica, nikako ne može zamijeniti prethodno prikupljanje i analize tvrdih i mekih podataka. Uz to, ovdje se naročito treba čuvati stereotipa i rutinske identifikacije, posebno snaga i slabosti. Svako

«prepisivanje» snaga i slabosti od drugih lokalnih zajednica, regija... može se kasnije vratiti kao bumerang. U većini takvih analiza uočićete geo-stratešku ili geo-prometnu poziciju opštine istaknutu kao snagu, a jedva nekolicina opština u BiH može to stvarno tretirati kao konkurentsku prednost.

Evo jednog od konačnih rezultata analize:

**Pet kritičnih pitanja na koje treba da odgovori  
Strategija razvoja Dervente**

- Kako unaprijediti rast i razvoj privatnih malih i srednjih preduzeća kao vodeće snage ekonomskog razvoja opštine?
- Kako zaustaviti negativne ekonomske trendove privatizovanih preduzeća i pretvoriti ih u pozitivne trendove i efekte?
- Kako omogućiti stvaranje prihoda u seoskim domaćinstvima na malim posjedima radi održanja sela i života na selu?
- Kako doprinijeti stvaranju tržišne poljoprivredne proizvodnje na većim posjedima?
- Kako razviti preduzetničku kulturu, sistem vrijednosti, znanja i vještine prema potrebama nove privredne strukture i zahtjevima nove ekonomije?

Nakon svim muka sa podacima i analizama, prelazimo na kreativniji posao skiciranja daleke i bliže budućnosti u vidu vizije, strateških i operativnih ciljeva, te programa i projekata kojima se oni dostižu. Ovdje je dobro koristiti kreativne radionice. Prvi važan rezultat, koji će istovremeno predstavljati orijentir ili kompas za sve ostale, može izgledati ovako:

**Vizija razvoja – Derventa 2010.**

**Derventa prepoznatljiva kao atraktivna poslovna i životna sredina, koju odlikuju:**

- prestižna, izvozno orijentisana privreda sa kvalitetnim zapošljavanjem,
- uravnotežen životni standard i kvalitet života u gradu i u selu,
- visoko konkurentni i prilagodljivi ljudski resursi.

Dalje se, iz ranije analize i vizije budućeg razvoja, izvode strateški ciljevi, kao glavni razvojni pravci, i operativni ciljevi, koji predstavljaju razložene,

vremenski određene i kvantitativno izražene aspekte ostvarivanja strateških ciljeva.

<b>Strateški ciljevi:</b>	<b>Specifični (operativni) ciljevi:</b>
1. <i>Razvijen vodeći sektor privatnih malih i srednjih preduzeća kao osnovni generator zapošljavanja</i>	1.1. Prilagoditi lokalno poslovno okruženje i infrastrukturu potrebama dinamičnog rasta i razvoja MSP, tako da se u 2005. u ovom sektoru ostvari stopa rasta zaposlenosti od 30% 1.2. Obezbijediti povoljne uslove kreditiranja/finansiranja MSP 1.3. Značajno unaprijediti izvozni potencijal proizvodnih MSP, težeći uravnoteženju uvoza i izvoza u srednjem roku (rast pokrivenosti uvoza izvozom sa 28% na 40% u 2005.) 1.4. Podržati otpočinjanje niza novih biznisa zasnovanih na samozapošljavanju i novom zapošljavanju (rast od 10% u 2005.) 1.5. Značajno unaprijediti investicione uslove i klimu i višestruko povećati nivo investiranja (rast od 250% u 2005.)
2. <i>Pozitivni ekonomski i socijalni efekti industrijskog prestrukturiranja</i>	2.1. Olakšati prestrukturiranje javnih i privatizovanih preduzeća (JP Komunalac», «Demos» i «Ukrina» u 2005.) 2.2. Fazno obnoviti zapuštenu industrijsku infrastrukturu (90% u 2005.) 2.3. Podržati stvaranje novih poslovnih aktivnosti i novih radnih mjesta na obnovljenoj industrijskoj infrastrukturi – pozitivni trendovi zapošljavanja od 2005. 2.4. Uvesti nove mehanizme partnerstva javnog i privatnog sektora
3. <i>Razvijeno seosko preduzetništvo i poljoprivredna proizvodnja</i>	3.1. Olakšati stvaranje i obnavljanje preduzetničkih, ekonomski održivih seoskih domaćinstava (u 2005. povećati budžetske podsticaje poljoprivrednoj proizvodnji sa 30.000 na oko 100.000 KM) 3.2. Podržati stvaranje prepoznatljivog derventskog poljoprivrednog proizvoda (ili grupe proizvoda) 3.3. Unaprijediti poljoprivrednu i stvoriti turističku infrastrukturu, posebno za rekreativni turizam (obnavljanje lovnog turizma u 2005.)
4. <i>Konkurentni i prilagodljivi ljudski resursi</i>	4.1. Promovisati i razviti preduzetničku kulturu i ambijent 4.2. Uskladiti stručno obrazovanje i obuku sa aktuelnom i perspektivnom potražnjom na tržištu rada (u 2005. istražiti potražnju i organizovati hitne obuke i prekvalifikacije) 4.3. Promovisati politiku jednakih prilika u zapošljavanju (u 2005. posebno podržati aktivne mjere zapošljavanja teže zapošljivih lica)

Važno je uočiti da se strateški ciljevi izvode iz vizije razvoja, dakle iz budućnosti, s jedne strane, ali i da predstavljaju strateške odgovore na ranije formulisana kritična strateška pitanja, nastala kao konačan rezultat analize lokalne ekonomije.



Potom se izvodi transformacija operativnih ciljeva u programe i projekte koje treba otpočeti sada i ovdje kako bi se realizovali strateški ciljevi i dostigla vizija razvoja. Evo, recimo, programa i projekata za prvi strateški cilj u našem primjeru:

Programi	Projekti
1A. Program stvaranja podsticajnog poslovnog okruženja	1A1. Uspostavljanje Kancelarije/Agencija za MSP i investitore 1A2. Dizajn stimulativnih opštinskih naknada, taksi, doprinosa i poreza 1A3. Izrada i publikovanje godišnjeg privrednog vodiča 1A4. Stvaranje povoljnijih uslova finansiranja/ kreditiranja MSP
1B. Program podrške razvoju novih biznisa	1B1. Sistem podrške otpočinjanju biznisa 1B2. Podrška razvoju uslužnog sektora
1C. Program razvoja izvozne orijentacije	1C1. Jačanje izvoznog potencijala MSP uvođenjem šema za podršku izvozu i podrškom dostizanju tehničkih standarda EU 1C2. Povezivanje gradova kao podrška povezivanju biznisa

Uspjeh ovog dijela posla (skiciranje svojevrzne matrice razvojnih pravaca: vizija, ciljevi, programi i projekti) presudno zavisi od učešća lokalnih partnera. Njihovim učešćem obezbjeđuje se efektivnost (djelotvornost) strateškog plana, po analogiji sa uobičajenom formulom za efektivnost odluke:

$$\text{Efektivnost plana} = \text{Kvalitet plana} \times \text{Prihvatljivost plana}$$

Znak množenja ovdje znači da će i najkvalitetniji plan biti nedjelotvoran ako se zanemari njegova prihvatljivost, odnosno izvodivost. Isto će se desiti i sa planom koji žrtvuje kvalitet lakom prihvatanju i izvodivosti. Percepcija i kapacitet lokalnih partnera (a ne konsultanti) odlučuju o tome šta treba i šta se može uraditi. Vještina konsultanata je u tome da to omoguće, prosiju i konačno uobliče. U primjeru koji ovdje pratimo imali smo izvanredan odziv lokalnih partnera. Jedan od razloga za takvo aktivno učešće je bio i u tome što smo radne grupe za kreativne radionice oblikovali prije svega prema zainteresovanosti i kompetentnosti učesnika. Tako su vlasnici i direktori

rastućih malih i srednjih preduzeća poseban doprinos dali u razradi ciljeva, programa i projekata koji su se koncentrisali oko prvog strateškog pitanja: *kako unaprijediti rast i razvoj privatnih malih i srednjih preduzeća kao vodeće snage ekonomskog razvoja opštine...* Neki od njih su bili veoma zainteresovani i aktivni u razradi strateških odgovora na peto kritično pitanje: *kako razviti preduzetničku kulturu, sistem vrijednosti, znanja i vještine prema potrebama nove privredne strukture i zahtjevima nove ekonomije...* Predstavnici zadruga i poljoprivrednih udruženja, proizvođači i prerađivači poljoprivrednih proizvoda su svoje doprinose koncentrisali na razvoj seoskog preduzetništva i poljoprivredne proizvodnje, itd.

Poseban dio strateškog plana je i plan implementacije, obično fokusiran na prvu godinu. U njemu se detaljno razrađuju finansijski aspekti (potrebna sredstva, raspoloživi i potencijalni izvori sredstava, udio opštinskog budžeta..) ali i glavni nosioci implementacije projekata, partneri u implementacij, početak i trajanje projekata... I ovdje presuđuju percepcije i kapaciteti lokalnih partnera, ali i stvarno stanje «meke» infrastrukture za implementaciju. Često je stvaranje takve infrastrukture važan dio prvih projekata koji se izvode.

Kada je napokon strateški plan kompletiran i tehnički uređen od strane opštinskog razvojnog tima, te prihvaćen i podržan od strane PG, otpočinje skupštinska procedura razmatranja i usvajanja plana. Vrlo je važno da se pri usvajanju postigne konsensus. Naša iskustva su pokazala da se konsensus prilično lako postiže ako je plan pripreman na prethodno opisan način. Ako je pripreman na neki «lakši» način onda je i konsensus teže dostižan.

Tu pravi posao tek počinje. Opštinska uprava, uz sve nove obaveze koje proističu iz plana, treba da nastavi kvalitetnu komunikaciju i saradnju sa ostalim partnerima, stvorenu u toku pripreme plana. Novi koncept upravljanja

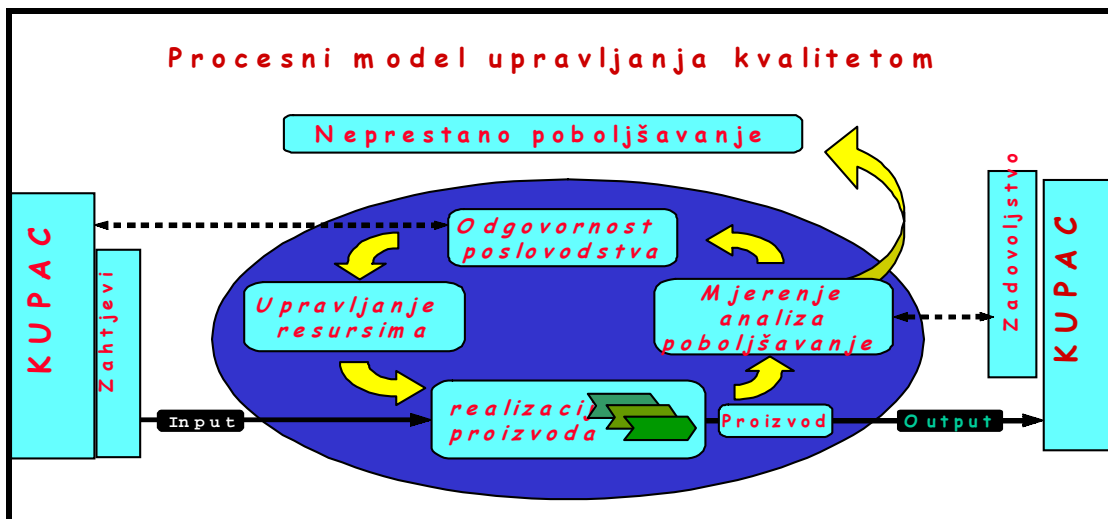
razvojem zajednice u relativno kratkom vremenu daje vidljive rezultate i stvara mehanizme održivosti.

## 5.2. Uvođenje sistema upravljanja kvalitetom

Uvođenjem sistema upravljanja kvalitetom u opštinskoj upravi koja se odvaži na ovakav iskorak uspješno se dovršava proces transformacije lokalne uprave u savremen, korisnički orijentisan, efikasan i transparentan sistem, u potpunosti prilagođen ključnoj novoj ulozi lokalne uprave kao servisa njenih građana. Istovremeno, otpočinje nepovratno proces kontinuiranog razvoja i usavršavanja konkretne lokalne uprave, oblikovan, vođen i implementiran prvenstveno internim resursima.

Najvažniju korist koju jedna opštinska uprava može da ima od uvođenja sistema upravljanja kvalitetom najbolje je izrekao Ranko Karapetrović, načelnik opštine Laktaši, u razgovoru sa jednim američkim konsultantom u septembru 2004. godine, skoro godinu dana nakon uvođenja sistema serije ISO 9001:2000 u opštinsku upravu Laktaši. Na pitanje u čemu on, kao načelnik opštine, koji nije bio duboko operativno uključen u proces uvođenja sistema kvaliteta, vidi ključnu korist i promjenu u svojoj sredini, uslijedio je kratak, briljantan odgovor koji pogađa «in medias res»: *u tome što je svaki zaposleni počeo da razmišlja o unapređenju posla i korisnicima*. Taj prelazak sa slijepog izvršavanja na razmišljanje, sa činovničkog na korisnički orijentisano ponašanje, od birokratskog ka inovativnom, od hijerarhijskog ka timskom... i jesu ključne promjene u identitetu uprave, s jedne strane, ali i prekretnice koje proces promjena uspostavljaju kao samoodrživ, iznutra generisan i vođen. Stalno unapređivanje i usavršavanje, vođeno potrebama i interesima korisnika, postaje sastavni dio kulture, politike i praksi konkretne opštinske uprave, a ne nešto što bi bilo spolja nametnuta obaveza, propisana norma ili kratkoročni projekat.

Model upravljanja kvalitetom zasniva se prvenstveno na procesnom pristupu.



Naravno da se u slučaju lokalne uprave radi o uslugama, a ne proizvodima, da se radi o korisniku usluga, a ne kupcu.

Uz procesni pristup osnova načela na kojima se zasniva upravljanje kvalitetom su:

- ✍ Korisnička orijentacija,
- ✍ Liderstvo,
- ✍ Sudjelovanje ljudi,
- ✍ Sistemski pristup upravljanju,
- ✍ Neprestana poboljšanja,
- ✍ Odlučivanje zasnovano na činjenicama,
- ✍ Odnosi (međuzavisnosti) sa dobavljačima.

Ovako je to u standardu. U standardu je sve podjednako važno. U stvarnosti baš i nije. Iz iskustva uvođenja sistema upravljanja kvalitetom u opštinske uprave u BiH posebno važnim smatramo procesni pristup i korisničku orijentaciju. Slikovito, ovo dvoje predstavljaju ključeve kojima bez kojih se ostala vrata ne mogu otvoriti.

Kako se uvodi sistem upravljanja kvalitetom u opštinsku upravu? Postoje dva bitno različita puta: po jednom je dobijanje ISO sertifikata najvažniji cilj, a po drugom se dobijanje ISO sertifikata pojavljuje kao normalan rezultat kompleksnog procesa uvođenja sistema. Prvi je lakši, a drugi teži. U prvom će vam konsultant uraditi 80-90% posla za pristojan honorar. U drugom ćete vi, bolje rečeno interni opštinski timovi, uraditi 80-90% posla uz isti ili čak malo veći honorar za konsultanta, jer se ovdje radi o pravom konsultantu. U prvom pristupu ćete samo malo «ušminkati» organizaciju, a u drugom ćete mukotrpno mijenjati stvari (i ljude) u organizaciji.

Prva važna stvar je, dakle, da odlučite koji ćete pristup izabrati. Ako se odlučite za prvi pristup, onda je izlišno dalje čitanje ovog vodiča (kao i čitanje prethodnih stranica). Izlišan će vam biti i sertifikat. Grubo, ali tačno rečeno: puno bi vam bolje bilo da niste ništa ni pokušavali.

U drugom pristupu na početku čak uopšte i ne razmišljate o striktnim zahtjevima standarda. Koncentrisani ste na unapređenje procesa kojima se postižu, omogućavaju ili olakšavaju rezultati vaše uprave. Stručno govoreći, radi se o procesnom pristupu sistemu kvaliteta, koji podrazumijeva:

- uspostavljanje, dokumentovanje, primjenu i održavanje sistema kvaliteta uz stalno poboljšanje efikasnosti i efektivnosti,
- identifikovanje procesnih potreba za sistem upravljanje kvalitetom,
- određivanje slijeda i odnosa među procesima,
- utvrđivanje kriterijuma i metoda kojima se osigurava efektivnost procesa i nadzora nad njima,
- mjerenje, nadziranje, analiziranje i stalno poboljšavanje procesa,
- upravljanje procesima u skladu sa zahtjevima standarda.

Uvođenje sistema upravljanja kvalitetom otpočinje «visinskim pripremama» opštinskog rukovodstva, zato što rukovodstvo donosi ključne odluke i ima

relativno najveći uticaj na rad opštinske uprave. «Visinske pripreme» su kratke, traju 2-3 dana i obuhvataju upoznavanje sa procesnim pristupom, osnovnim zahtjevima standarda, osnovnim koracima u uvođenju sistema i obavezama rukovodstva opštine u uvođenju i realizaciji sistema upravljanja kvalitetom. Nakon toga opštinsko rukovodstvo donosi prve odluke kojima se omogućuje cjelokupan poduhvat:

- odluku o pristupanju uvođenju sistema upravljanja kvalitetom
- odluku o imenovanju predstavnika rukovodstva opštine zaduženog za kvalitet i
- odluku o formiranju tima/timova za kvalitet.

Izbor predstavnika rukovodstva zaduženog za kvalitet predstavlja jednu od najvažnijih i najkritičnijih odluka. Od nje u znatnoj mjeri zavisi uspjeh čitavog posla. Radi se o osobi koja, idealno, ima i hijerarhijski i lični autoritet, kvalitete dobrog vođe, energiju i entuzijazam koje prenosi i pobuđuje i kod ostalih članova tima, ali i sistematičnost i strpljenje za detalje i dovršavanje stvari. Obično to nije načelnik opštine, već neko ko ima snažnu podršku načelnika, obično zamjenik načelnika, neko od šefova ključnih odjeljenja ili neko iz najužeg savjetničkog tima. Nema pravila, uspjeh se dešava tamo gdje se sretnu tražene osobine u jednoj ličnosti.

Druga kritična odluka je sastav tima za kvalitet. Ovdje opet treba primijeniti lekcije iz prvog dijela ovog vodiča, ono što je naučeno na prvim »visinskim pripremama« o timskom radu i, posebno, ulogama u timu. Ako se prisjetimo klasifikacije uloga M. Belbin ovdje će, uz vođenje tima (uloga *koordinatora*), biti naglašene uloge *praktičara*, *evalvatora* i *finalizatora*, dok će, u nekim fazama, biti dragocjeno učešće *sijača ideja* i *oblikovatelja*.

Teško je sastav tima »pogoditi od prve«. Iz tog razloga, ali i zbog obima rada koji treba uraditi u prvoj fazi, sugeriramo da se otpočne sa 3-4 manja tima od

kojih će se nešto kasnije, kada za to bude vrijeme po zahtjevima projekta ali i kada budu vidljivi stvarni doprinosi igrača u timovima, oblikovati glavni tim za kvalitet.

Preporučujemo da se formiraju sljedeći timovi sa sljedećim zadacima:

<b>Timovi</b>	<b>Zadaci</b>
Tim za primjenu procesnog pristupa	Identifikacija i klasifikacija usluga i procesa, izrada kataloga usluga i procesa, izbor prioriternih, ključnih i kritičnih procesa
Tim za upravljanje resursima	Snimak postojećeg stanja resursa (posebno ljudskih resursa i dokumentacije), poređenje sa zahtjevima standarda, prijedlozi rješenja za usklađivanje
Tim za uređenje radne okoline i vizuelna rješenja	Snimak postojećeg stanja radne okoline, poređenje sa zahtjevima standarda, prijedlozi rješenja za usklađivanje
Tim za internu standardizaciju	Snimak postojećeg stanja interne standardizacije, poređenje sa zahtjevima standarda, prijedlozi rješenja za usklađivanje

Prvi i drugi tim su stvarno timovi koji uključuju po najmanje tri a najviše šest članova. Za uređenje radne okoline i vizuelna rješenja dovoljno je dvoje ljudi koji, prije svega, imaju osjećaj za estetiku, ali i za funkcionalnost. Internu standardizaciju može dobro uraditi i samo jedna osoba, recimo administrator informacionog sistema.

Kada su urađeni katalog usluga i katalog procesa, s jedne strane, i detaljan snimak stanja resursa, radne okoline i interne standardizacije, upoređenih sa zahtjevima standarda, ulazi se u fazu koja je više kreativna. Radi se, prije svega, o preispitivanju i unapređivanju (reinžinjeringu) procesa koji tim identifikuje kao kritične (u pogledu kvaliteta, rokova, troškova...). Prema našem iskustvu takvi su često procesi iz domena urbanizma (dobijanje



urbanističke saglasnosti ili dozvole za gradnju). Ponekad se identifikuje i proces upravljanja dokumentacijom kao kritičan. Ovdje se radi o upravljačkom procesu (a ne direktnom pružanju usluga), tako da njegovo unapređivanje obično proizvodi i izvjesna poboljšanja u procesima direktnog pružanja usluga. Reinžinjerinng procesa je posao koji ima svoju uglavnom propisanu tehnologiju, ali itekako zahtijeva i kreativnost. Zato su ranije pomenuti *sijači ideja* i *oblikovatelji* više nego dobro došli u ovom dijelu posla.

Slijedi definisanje podjele rada, nadležnosti i odgovornosti za procese, a ne za organizacionu strukturu ili šemu, jer su procesi nešto što je stalno i temeljno, a struktura i šeme nešto što je promjenjivo i naknadno. Pravi se neka vrsta matrice procesa i odgovornosti. Ovaj dio posla zahtijeva sistematičnost i strpljenje, a ne kreativnost.

Skoro paralelno sa ovim krupnim zahvatima na procesima, ili neposredno nakon njih, pristupa se izradi ključnih dokumenata sistema upravljanja kvalitetom. Ovdje već tim za kvalitet počinje da funkcioniše kao cjelina. Čak se i načelnik opštine intenzivno uključuje, bolje rečeno preuzima ključnu ulogu u definisanju politike i ciljeva kvaliteta. Izjava o politici i ciljevima kvaliteta ima sličnu ulogu kao i ranija izjava o viziji razvoja i misiji opštinske uprave. Ona postaje najvažniji kompas ili orijentir za sve zaposlene i ističe se na najmarkantnija mjesta u prostorijama. Naravno da pametan načelnik ne stvara izjavu samo iz svoje glave, već koristi itekako potencijal tima, ali i ranije definisane ključne orijentire. Nemojte ovom dijelu posla pristupiti rutinski ni »resavski«, dakle nipošto nemojte prepisivati izjavu od drugih, ma koliko vam to izgledalo lako i zavodljivo.

Evo kako izgleda jedna kompleksnija i izazovnija izjava o politici i ciljevima kvaliteta:

## POLITIKA KVALITETA OPŠTINE LAKTAŠI

Opštinska uprava Laktaša je u periodu tranzicije ka modernom i kvalitetnom servisu građana i poreskih obveznika. Usvojena nova vizija opštinskog razvoja, nova misija opštinske uprave i kodeks dobre opštinske uprave Laktaša, kao i zahtjevi standarda ISO 9001:2000 koje nastojimo dostići, u prvi plan su istakli potrebu definisanja politike i ciljeva kvaliteta naše organizacije.

U skladu s tim, proglašavam i činim obaveznim, za sve zaposlene i sve segmente rada opštinske uprave Laktaša, na slijedeći način definisane:

### POLITIKU I CILJEVE KVALITETA

Ciljevi kvaliteta opštinske uprave Laktaši su:

- Stvaranje korisnički orijentisanog, efikasnog i transparentnog sistema opštinske uprave koji kontinuirano obezbjeđuje pružanje usluga visokog kvaliteta građanima – korisnicima usluga, sa punim uvažavanjem njihovih potreba, problema i prijedloga;
- Doprinosa ostvarenju preduzetnički fokusirane vizije razvoja Laktaša i dostizanju kvaliteta života građana Laktaša prema najvišim regionalnim standardima;
- Postizanje visokog nivoa zadovoljstva građana i poreskih obveznika cjelokupnim radom opštinske uprave Laktaša i njenim uslugama;
- Postizanje prestižnog nivoa entuzijazma i zadovoljstva zaposlenih u opštinskoj upravi, uz ispunjavanje najviših domaćih standarda profesionalnog rada i ponašanja;
- Unapredjenje kvaliteta komuniciranja i saradnje sa ključnim lokalnim partnerima (preduzetnicima i njihovim asocijacijama, udruženjima građana i nevladinim organizacijama...) i spoljnim partnerima (javnim institucijama RS i BiH, drugim opštinama, međunarodnim institucijama i organizacijama, investitorima...)

Da bi se ostvarili postavljeni ciljevi kvaliteta, rukovodstvo i svi zaposleni u opštinskoj upravi Laktaši će:

- U potpunosti primjenjivati zahtjeve standarda ISO 9000:2001, zakonske i druge važeće propise;
- Sve poslove i aktivnosti obavljati maksimalno transparentno i kvalitetno, uvažavajući princip da je kvalitet odnosa prema korisnicima veoma važna komponenta kvaliteta usluge;
- Stalno unapređivati procese i pojednostavljivati procedure opštinske uprave, vodeći prvenstveno računa o interesima korisnika usluga u pogledu kvaliteta, rokova i ekonomičnosti usluga;
- Uspostaviti mehanizme za stalno ustanovljivanje potreba korisnika i njihovog zadovoljstva kvalitetom usluga opštinske uprave, te mehanizme za organizovano ostvarivanje većeg učešća i uticaja korisnika na rad i odlučivanje u opštinskoj upravi Laktaši;
- Stvarati podsticajno poslovno okruženje i potrebne uslove za kvalitetan ekonomski i društveni razvoj Laktaša;
- Uspostaviti savremen koncept i mehanizme upravljanja ljudskim resursima, koji će obezbijediti punu kompetentnost i motivisanost zaposlenih;
- Osigurati sistem praćenja koji će maksimalno voditi računa o indikatorima kvaliteta, rokova i ekonomičnosti opštinske uprave.
- Osigurati stalno usavršavanje sistema upravljanja kvalitetom i metoda rada.

**BITI NAJKVALITETNIJI OPŠTINSKI SERVIS GRAĐANA I PREDUZETNIKA U BiH – TO JE VRHUNSKI IZAZOV I OBAVEZA ZA SVE ZAPOSLENE U OPŠTINSKOJ UPRAVI LAKTAŠI.**

*Ranko Karapetrović, načelnik opštine*

Ovdje vrijedi napomenuti da opštinska uprava Laktaši nije ostala samo na izjavi – početkom 2004. godine uručena joj je prva nagrada za najbolje prakse u BiH u domenu efikasnosti, a procenat korisnika usluga koji izražavaju bezrezervno zadovoljstvo kvalitetom usluga već se duže vrijeme stabilno drži na visokom nivou od oko 90% anketiranih. Takođe, upravo službenik iz ove opštinske uprave proglašen je za najboljeg opštinskog službenika u BiH 2004. godine u izboru koji je organizovao časopis «Lokalna samouprava».

Idemo dalje. Opet nakon kreativnog dijela posla slijedi obiman, sistematičan i strpljiv rad, ovaj put na kompletnom dokumentovanju procesa i sistema. Radi se o definisanju i ispisivanju procedura za odabrane procese. Nema pravila u vezi sa brojem procedura. Opština Centar-Sarajevo, koja je prva uvela sistem upravljanja kvalitetom, prvobitno je razvila sedamnaest procedura. Opštine sa kojima smo mi radili razvile su u pravilu između 30 i 40. Konsultanti koji se standarda drže «k'o pijan plota» insistiraju na šest obaveznih procedura koje standard eksplicitno proziva, zaboravljajući pri tom da standard podrazumijeva izradu procedura za ključne procese, dakle procese osnovne djelatnosti pružanja usluga. Procedure se rade jednoobrazno, na osnovu uputstva o oblikovanju dokumenata sistema upravljanja kvalitetom, koje je jedno od najvažnijih uputstava. Obično ima sljedeći sadržaj:

**Sadržaj Uputstva za oblikovanje dokumenata sistema upravljanja kvalitetom:**

1. Svrha .....
2. Namjena .....
3. Veza sa standardima .....
4. Veza sa drugim dokumentima .....
5. Definicije i oznake .....
6. Odgovornost .....
7. Naziv procesa na koji se dokument odnosi .....
- 7.1. Dijagram toka .....
- 7.2. Opis aktivnosti .....
8. Prilozi .....
9. Distribucija.....

Važno je da autori procedura budu oni koji ponajbolje poznaju odnosne procese, dakle za urbanističke procese neko iz odjeljenja za urbanizam, i tako redom. Ključni igrač ovdje je osoba koja je šef pisarnice, pošto dobar šef pisarnice dovoljno poznaje specifičnosti pojedinih procesa, ali i može da se malo «odmakne od slike», odnosno da izvede potrebna uopštavanja i definiše jedinstvene procedure koje obuhvataju više specifičnih procesa. Takva je,

npr. procedura rješavanja o pravima fizičkih i pravnih lica koja ima svoju osnovnu verziju i eventualne specifičnosti vezane za neke od usluga koje obuhvata. Opet, ni ovdje nema recepta. Vremenom više saznajemo o onom što radimo i dolazimo do boljih rješenja.

Dokumenti sistema kvaliteta integrišu se u priručnik ili poslovnik o kvalitetu. U upravi koja sve više postaje i elektronska (e-governance) moguće je kreirati i odgovarajuću programsku podršku za upravljanje dokumentacijom sistema kvaliteta.

Paralelno se odvija uređivanje ostalih aspekata, posebno radne okoline, sa kreiranjem novih vizuelnih rješenja koja će itekako uzeti u obzir ugao gledanja korisnika. Njemu mora vizuelno sve biti jasno već pri ulasku u zgradu opštinske uprave i pri susretu sa svakim opštinskim službenikom, od onog na recepciji, do načelnika opštine.

Kada je otprilike kreirano sve što treba za sistem upravljanja kvalitetom, slijede pripreme (obuke) za upravljanje sistemom i primjenu sistema. One počinju sa glavnim rukovodstvom, ali obuhvataju svakog zaposlenog. Prisjetimo li se karakteristika uspješnih programa promjena (iz prvog dijela vodiča, kada smo govorili o «visinskim pripremama») možemo reći da se ovdje ostvaruje *osamostaljivanje zaposlenih za široku akciju*, ili, kako bi rekao načelnik Laktaša, *svi počinju da razmišljaju*. Osposobljavanje izvodi opštinski tim za kvalitet uz minimalnu pomoć konsultanta.

Konsultant posebno priprema *interne auditore*, po posebnom programu obuke koji obično traje puna dva dana. Radi se timu koji će vršiti interne provjere sistema kvaliteta. Na ovaj način se praktično opštinska uprava osposobljava da postane sistem koji je u stanju da konstantno provjerava i unapređuje svoje performanse.

Kada je sve to izvedeno, otpočinje se sa primjenom sistema. Svi dokumenti sistema kvaliteta, potpisani od strane načelnika, stupaju na snagu. Nakon izvjesnog perioda «probnog rada», kraćem od tri mjeseca, interni auditori vrše interne provjere, dijagnosticiraju nedostatke i sugerišu korekcije. Tim za kvalitet sa rukovodstvom opštine ispravlja nedostatke i priprema se za predsertifikacijski audit koji će izvesti ovlaštena sertifikacijska kuća, odabrana po posebnoj proceduri u skladu sa pravilima javnih nabavki.

Slijedi dodjela sertifikata. Da ponovimo, dobijanje sertifikata nije cilj, već rezultat. Slobodno možemo reći da sertifikat za jednu opštinsku upravu ne znači skoro ništa, jer ona ne izvozi ništa pa joj formalno i ne treba sertifikat. Ono što je stvano važno jeste uspostavljen sistem upravljanja kvalitetom, ali i proces uspostavljanja i metodologija koja je i praktično pri tome usvojena. Sa aspekta održivosti, podjednako su važni tim za kvalitet i tim internih auditora koji ostaju ključne interne poluge usavršavanja sistema, nezavisno od toga ko rukovodi opštinskom upravom. Upravo je zamjenjivost svakoga, odnosno neosjetljivost na personalne promjene, jedna od bitnih odlika sistema. U idealnom slučaju, sistem upravljanja kvalitetom omogućuje da uprava funkcioniše po profesionalnim standardima i sa izrazitom korisničkom orijentacijom bez obzira na personalne promjene.

Dodjela sertifikata nije kraj, već istinski početak procesa stalnog usavršavanja. Kada su u decembru 2003. godine na jednom skupu konsultanata i praktičara iz opštinske uprave, kolege iz drugih opština, ne bez izvjesne zavisti, upućivale komplimente Brankici Radulović, vođi tima za kvalitet opštine Laktaši, za prvi takav sertifikat u Republici Srpskoj, ona je jednostavno i iskreno odgovorila: *ali mi tek sada znamo koliko nas pravog posla čeka, šta sve i kako moramo da popravimo*. Upravo tu i jeste poenta. Prisjetimo se da je mudri Sokrat u antičkoj Atini znanje o vlastitom neznanju

(*znam da ne znam*) smatrao vrhuncem ljudskog saznanja. Na istoj je misaonoj niti ovovremenska, teorijski najsvježija ideja o *samoučećoj organizaciji* kao vrhuncu teorije organizacije i menadžmenta.

Prevedeno na administrativni jezik, uvedeni sistem upravljanja kvalitetom obavezuje upravu da stalno uvodi poboljšanja i stalno zaslužuje sertifikat. Naime, sertifikat ima ograničeno trajanje, ne duže od dvije godine. Nakon toga slijedi resertifikacija, kada organizacija, ako dokaže održivost sistema kvaliteta, praktično produžava sertifikat.

Jedan od ključnih unutrašnjih mehanizama samoregulacije je redovno ispitivanje ili mjerenje zadovoljstva korisnika uslugama. Radi se o mehanizmu koji trenutno koristi tek nekoliko opština u BiH (Centar-Sarajevo, Tešanj, Laktaši), dakle o novom «alatu» koji omogućuje građanima da bitno utiču na usluge i ponašanje administracije, a rukovodstvu opštine daje neophodne signale šta treba poboljšati.

*Ovdje se završava vodič, ali i nastavlja priča o razvoju lokalne uprave u BiH. Po svim relevantnim ocjenama, lokalni nivo je najkvalitetniji i najpreduzetniji nivo uprave u BiH. Iskreno se nadamo da će i prethodne stranice doprinijeti nastavke jedne takve tradicije.*