



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



Autor: Dalibor Đerić

# UPRAVLJAMO LI RAZVOJEM?

Mart 2011. godine

---

**Centar za menadžment, razvoj i planiranje  
MDP Inicijative**

## **UPRAVLJAMO LI RAZVOJEM?**

**Autor: Dalibor Đerić**

**Mart 2011. godine**

---

**Izdavač:**

Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative, 2011.

**Za Izdavača:**

Snežana Mišić Mihajlović, izvršni direktor

**Autor:**

Dalibor Đerić

**Štampa:**

Matićgraf d.o.o.  
Banja Luka

**Tiraž:**

300

2011. godina

## SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	4
PREDGOVOR	5
UVOD	7
1. LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ U BOSNI I HERCEGOVINI	10
2. ZAŠTO KUPRA?	12
3. PROCES USPOSTAVLJANJA KANCELARIJA ZA UPRAVLJANJE RAZVOJEM – ISKUSTVA IZ OPŠTINA MODRIČA I GRAČANICA	14
3.1. Opština Modriča	15
3.2. Općina Gračanica	18
3.3. Uspostavljanje kancelarije za upravljanje lokalnim razvojem – korak po korak	22
3.3.1. Inicijalni sastanci sa rukovodstvom opština Modriča i Gračanica	23
3.3.2. Formiranje timova koji će predstavljati potencijalne zaposlene u budućim strukturama zaduženim za upravljanje lokalnim razvojem	23
3.3.3. Analiza pravnih akata	24
3.3.4. Edukacija potencijalnih članova kancelarija za upravljanje razvojem	26
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	28
BIBLIOGRAFIJA	32

## LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
Eda	Razvojna agencija Banja Luka
EU	European Union/Evropska unija
EUQIF	EU – Quick Impac Facility Project implemented by CARE Internationale
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
ILDP	Integrated Local Development Project
JLS	Jedinice lokalne samouprave
LER	Lokalni ekonomski razvoj
KUPRA	Kancelarija za upravljanje razvojem
MDP	Municipal Development Project in BiH
MSP	Mala i srednja preduzeća
MZ	Mjesna zajednica
PADCO	Planning and Development Collaborative International – USAID
RS	Republika Srpska
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
USAID	United States Agency for International Development

## PREDGOVOR

*Ova kratka, jasna i praktična studija zapravo je prikaz procesa uspostavljanja organizacionih struktura unutar jedinica lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini (BiH) zaduženih za pitanja iz oblasti upravljanja (lokalnim) razvojem pod simboličnim nazivom KUPRA<sup>1</sup>. Proces je prikazan na studiji slučaja iz opština Modriča i Gračanica i to iz ugla organizacije koja je bila inicijator pomenutog procesa, odnosno iz ugla Centra za menadžment, razvoj i planiranje – MDP inicijative.*

*Polazeći od značaja lokalnog ekonomskog razvoja (LER) za ukupni društveni napredak jedinica lokalne samouprave (JLS), kao i novih tendencija kada je u pitanju uloga JLS-a u BiH, prvenstveno u pogledu podsticanja, upravljanja i promocije LER-a, institucionalno rješavanje pitanja upravljanja lokalnim razvojem predstavlja svojevrsni izazov za menadžment JLS-a, praktičare koji se bave pitanjem LER-a kao i za sve druge institucije i organizacije koje su u određenoj vezi s pitanjima LER-a. Zbog svoje kompleksnosti, vrlo je vjerovatno da rješavanje pitanja upravljanja lokalnim razvojem u institucionalnom smislu predstavlja ključ kojim se otvaraju vrata za budući uspjeh i razvoj lokalnih zajednica.*

*Uspostavljanje struktura na nivou JLS-a koje će se eksplicitno baviti pitanjem lokalnog razvoja predstavlja nešto novo kada je u pitanju BiH. Uvođenje nečega novog samo po sebi predstavlja izazov, kako za inicijatore procesa tako i za one na koje je cijeli proces usmjerен. To novo podrazumijeva organizacione promjene ali i promjene u svakodnevnom radu zaposlenih u JLS-u. Upravo te promjene su jedan od razloga zbog koga propagirani koncept upravljanja lokalnim razvojem, koji je predmet ove publikacije, menadžment JLS-a nije u potpunosti prihvatio. Naime, promjene same po sebi nisu lako prihvatljive jer moramo da budemo svjesni toga da je otpor prema promjenama urođen ljudskoj prirodi. Razlog leži u činjenici što svaka promjena u sebi sadrži gubitak onoga što je bilo do tada, a svaki gubitak psihološki košta i ljudi nisu spremni da se suoče sa njim. Ukoliko se pomenuti gubitak ne nadomjesti ili ukoliko se on pokuša negirati ili ignorisati, ljudi će se opirati promjenama. To znači da ako menadžment JLS-a ne uspije da premosti probleme vezane za prihvatanje promjene, rezultati uvođenja novog koncepta upravljanja lokalnim razvojem neće biti zadovoljavajući.*

<sup>1</sup> KUPRA – Kancelarija za UPravljanje RAzvojem.

*Polazeći od trenutnog odnosa menadžmenta JLS-a prema pitanju lokalnog razvoja, ovakva postavka na prvi pogled možda predstavlja nepremostivu prepreku ili svojevrsni začarani krug iz koga nema izlaza. Međutim, upravo ova situacija predstavljala je svojevrsni izazov koji je motivisao osoblje Centra za menadžment, razvoj i planiranje – MDP inicijative da se upusti u proces uspostavljanja kancelarija koje će se baviti pitanjem lokalnog razvoja u opštinama Modriča i Gračanica.*

*Pomenuti proces odvijao se u sklopu Projekta razvoja opština/općina – MDP, projekta koji se implementira na prostoru osam opština tzv. dobojske regije<sup>2</sup> uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju – SDC. Obuhvatao je dva ciklusa, u toku kojih se pokušala da uvede nova praksa u oblasti upravljanja razvojem.*

*Prvi ciklus se odvijao tokom 2007. godine u opštinama Doboј, Doboј Istok, Usora i Petrovo, u sklopu druge faze Projekta razvoja opština/općina – MDP. Drugi ciklus se odvijao tokom 2009. godine u opštinama Modriča i Gračanica, kao sastavni dio aktivnosti predviđenih trećom fazom ovog projekta..*

*Kao što je već rečeno na početku ovog teksta, proces uspostavljanja KUPRA opisan je na slučaju opština Modriča i Gračanica, ali se zaključci i preporuke odnose na proces uspostavljanja novih organizacionih struktura u svih šest opština.*

**Dalibor Đerić**

---

<sup>2</sup> Partnerske opštine Projekta razvoja opština – MDP su: Doboј, Doboј Istok, Doboј Jug, Usora, Maglaj, Gračanica, Petrovo i Modriča. Za više informacija pogledati: [www.mdp.ba](http://www.mdp.ba) ili [www.mdpinicijative.ba](http://www.mdpinicijative.ba).

## UVOD

Pitanje značaja i percepcije lokalnog ekonomskog razvoja (LER) sa pozicije jedinica lokalne samouprave (JLS) u Bosni i Hercegovini (BiH) u velikoj mjeri je izmijenjeno tokom posljednjih nekoliko godina. Kao ključni razlog izmijenjene percepcije može da se navede uticaj tranzicije kroz koju BiH prolazi, procesa privatizacije i uticaja globalizacije. Proces tranzicije, odnosno proces promjene društvenog uređenja, između ostaloga, manifestovao se kontinuiranim tendencijama ka decentralizaciji, i funkcionalnoj i fiskalnoj, što je uslovilo izmijenjen pristup kada je u pitanju upravljanje JLS-om. Izmijenjene su nadležnosti JLS-a, a samim tim izmijenjen je odnos prema LER-u. Loše proveden proces privatizacije, uslijed kojeg je većina preduzeća postala nekonkurentna na tržištu, doveo je do smanjenja ili čak odsustva ekonomske aktivnosti na prostoru pojedinih JLS-ova, uslijed čega je menadžment bio prinuđen da se ozbiljnije pozabavi pitanjima kreiranja odgovarajućeg poslovnog okruženja i iniciranja određenih privrednih aktivnosti na vlastitoj teritoriji. Na kraju, proces globalizacije, kao opšti društveni fenomen novog doba, sa svim svojim posljedicama na društvo u cjelini, postavio je niz izazova pred menadžment JLS-a, koji su u direktnoj vezi sa lokalnim razvojem (mobilnost proizvodnih faktora, intenziviranje konkurenциje među JLS-ovima itd.).

Pomenute tendencije u okruženju direktno su uticale na JLS u smislu opštih društveno-ekonomskih kretanja. Određen broj JLS-ova suočavao se sa značajnim promjenama u pogledu obima privrednih aktivnosti koji se odvijao na njihovom prostoru, pretežno u negativnom smislu. Kao rezultat pomenutih dešavanja, menadžment JLS-a susreo se sa nizom izazova, među kojima posebno treba da se izdvoje<sup>3</sup>:

- rast nezaposlenosti (sa porastom relativnog učešća nekvalifikovane radne snage u ukupnoj nezaposlenosti)
- nedostatak *know-how* kao preduslova razvoja u današnjem društvu znanja
- nedostatak ekspertize u oblasti upravljanja malim i srednjim preduzećima (MSP), uslijed čega se povećava jaz između konkurentnosti preduzeća u zemlji i onih u okruženju
- problem nastupa (penetracije) na inostrana tržišta

3 Čapkova, S. 2005, *Local Government and Economic Development*, OSI, Budapest, str. 7–8.

Kao posljedica ovih dešavanja dolazi do pojave neutraktivnosti lokalnih zajednica odnoso JLS-ova, smanjenja ekonomske aktivnosti, stagnacije razvoja ili, bolje reći, nazadovanja. Sve to od menadžmenta je zahtjevalo nove pristupe u upravljanju JLS-om.

Uvođenje koncepta LER-a predstavlja svojevrsni instrument koji je menadžmentu stavljen na raspolaganje da se izbori sa prisutnim tendencijama u okruženju i njihovim posljedicama po ekonomsku aktivnost kao i da vlastitu lokalnu zajednicu pozicionira kao mjesto naklonjeno poslovnoj zajednici, odnosno kao *business friendly* lokaciju. LER predstavlja proces koji razvijaju lokalne vlasti zajedno sa svojim lokalnim partnerima u cilju stvaranja boljeg poslovnog okruženja. Lokalne vlasti stvaraju uslove za ekonomski razvoj i otvaranje novih radnih mjesta, pri čemu vodeću ulogu treba da igra privatni sektor. LER se zasniva na principu da bogatstvo i bolji kvalitet života u lokalnim zajednicama ne stvaraju državne vlasti nego preduzeća koja zavise od uslova poslovanja, a upravo lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u stvaranju povoljnog okruženja za uspjeh poslovnih preduzeća. To okruženje posebno treba da promoviše otvaranje i rast MSP-ova, koja mogu da preuzmu vođstvo u stvaranju novih radnih mjesta i opštег društvenog bogatstva<sup>4</sup>.

Za lokalne uprave, LER predstavlja sredstvo za dostizanje želenog ekonomskog rasta kao i da širenje poreske baze neophodne za ispunjavanje misije lokalne samouprave. LER kao takav obuhvata različite aktivnosti: uspostavljanje novih institucija, obezbjeđivanje asistencije za postojeće poslodavce, davanje subvencija novim poslodavcima, unapređenje usluga lokalne administracije, identifikaciju novih tržišta, transfer novih tehnologija itd.<sup>5</sup>.

LER podrazumijeva proces izgradnje institucije, što je svakako dugoročan proces. Pri tome je, tokom procesa izgradnje institucija, poseban akcenat stavljen na sljedeća dva ključna segmenta<sup>6</sup>:

- uspostavljanje adekvatnog sistema planiranja u institucijama
- formiranje posebnog segmenta institucije sa specifičnim nadležnostima u oblasti upravljanja LER-om

---

4 EUQIF, 2004, *Prvi koraci u lokalnom ekonomskom razvoju*, str. 3.

5 Čapkova, S. 2005, *Local Government and Economic Development*, OSI, Budapest, str. 3.

6 Blakely, E. J. i Bradshaw, T. K. 2002, *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, Sage Publication, str. 341–342.

Uspostavljanje sistema planiranja je oblast koja je unutar BiH u značajnoj mjeri razvijena tek posljednjih nekoliko godina, prvenstveno na osnovu inicijative određenih međunarodnih organizacija<sup>7</sup>. S druge strane, uspostavljanje posebnih dijelova institucija koje će se baviti pitanjem LER-a je oblast koja trenutno predstavlja i najznačajniju prepreku u implementaciji kreiranih strateških planova. Uspostavljanje odjeljenja, odsjeka ili kancelarije koja će se baviti pitanjima lokalnog razvoja, sa jasno definisanim nadležnostima (odgovornost i ovlašćenja) u svakoj fazi LER-a, esencijalno je za njegov uspjeh. Sama struktura je uslovljena veličinom lokalne zajednice, stepenom razvijenosti postojećih institucija unutar lokalne zajednice, trenutnom posvećenosti LER-u i sl.

Ovaj drugi segment procesa LER-a, odnosno uspostavljanje institucije sa specifičnim nadležnostima u BiH, ocijenjen je kao jedan od glavnih problema u oblasti lokalnog razvoja. Naime, trenutan odnos menadžmenta JLS-a je takav da ovo pitanje ne tretira na odgovarajući način ili ga uopšte ne uzima u obzir. Usljed takvog odnosa, nerealno je očekivati da se jedan ozbiljan i kompleksan posao, kao što je upravljanje lokalnim razvojem, može raditi *ad hoc*, bez jasno imenovanog vršioca tih poslova.

**Tabela 1: Komponente organizacione strukture zadužene za upravljanje lokalnim razvojem**

<i>Menadžment lokalne zajednice/Upravni odbor</i>		
<i>Ekonomска analiza i planiranje</i>	<i>Marketing i finansije</i>	<i>Ljudski resursi i resursi zajednice</i>
Procjena/analiza	Promocija	Regrutovanje
Predviđanje/projekcije	Razvoj projekata	Edukacija i treninzi
Strategija	Finansijsko planiranje	Analiza procedura
	Finansijska uputstva	Koordinacija rada lokalne uprave

Izvor: Blakely, E. J. i Bradshaw, T. K. 2002, *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*.

Prethodno iznesena konstatacija poslužila je osoblju Projekta razvoja opština/općina – MDP kao svojevrsna osnova za postavljanje hipoteze na kojoj je razvijen dio projektnih aktivnosti usmjerenih ka promovisanju značaja uspostavljanja novih organizacionih struktura zaduženih za oblast upravljanja lokalnim razvojem – KUPRA, prvenstveno sa aspekta ukupnog razvoja partnerskih opština.

<sup>7</sup> Primjer takvih pristupa jeste Projekat razvoja opština/općina – MDP, koji je finansirala Švajcarska agencija za razvoj i saradnju – SDC, projekat „PADCO“, koji je finansirao USAID, te Projekat integriranog lokalnog razvoja – ILDP, kao zajednička inicijativa SDC-a i UNDP-a.

## 1. LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada se govori o nadležnostima lokalnih samouprava u oblasti LER-a u BiH, iako se LER kao takav nigdje eksplisitno ne pominje, zakonski propisi u oba bosanskohercegovačka entiteta<sup>8</sup>, na indirekstan način, definišu oblast njihovog bavljenja ovim pitanjem. S obzirom na to da se radi o relativno novom pristupu upravljanja lokalnim razvojem, kada je u pitanju BiH, reaktivne birokratske strukture nisu na adekvatan način izvršile internu reorganizaciju i u određenoj mjeri proaktivno djelovale u pravcu kreiranja okvira u kome može da se uspješno provodi upravljanje LER-om. Trenutne organizacione strukture JLS-a naslijeđene su iz prethodnog perioda, kada je upravljanje razvojem bilo pitanje kojim se bavila centralna vlast, i one kao takve nisu u stanju da odgovore novim izazovima i potrebama.

Trenutna praksa jeste da se pitanje lokalnog ekonomskog razvoja dodjeljuje postojećim službenicima u okviru Odjeljenja za privrednu i društvenu djelatnost u Republici Srpskoj (RS), odnosno zaposlenima u okviru Službe za finansije, preduzetništvo (poduzetništvo) i lokalni razvoj u Federaciji BiH (FBiH). I u jednom i u drugom slučaju pitanje upravljanja LER-om dodjeljuje se osobama kao dodatni posao u okviru postojećeg referata. Pri tome ovlašćenja neophodna za izvršavanje novih obaveza ne prate dodijeljene odgovornosti odnosno nadležnosti.

Kao odgovor na navedene nedostatke u ovoj oblasti, u poslednje vrijeme javljaju se i novi oblici organizovanja JLS-a u oblasti upravljanja lokalnim razvojem. Kao posebne oblike ovdje možemo da izdvojimo<sup>9</sup>:

- lokalne razvojne agencije (posebna opštinska preduzeća)
- agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća
- komisije za planiranje opštinskog razvoja
- kancelarije za upravljanje razvojem
- timove za pripremu projekata

8 Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine.

9 Vasiljević, D., Stojkov, G., Puljiz, J. i Pavlica, M., 2008, *Dobro je dobro rasti – U mojoj ulici – iskustva LER-a*, Eda, Banja Luka, str. 152.

Pomenuti oblici organizovanja JLS-a u BiH uglavnom su posljedica nastojanja određenih nevladinih (domaćih ili međunarodnih) organizacija da kroz projekte međunarodne zajednice pokušaju da uvedu promjene kada je u pitanju organizaciona struktura JLS-a. Ključna karakteristika JLS-a danas jeste odsustvo principa da se pitanjima lokalnog razvoja neko bavi osam sati dnevno, odnosno puno radno vrijeme. Uglavnom se radi o *ad hoc* inicijativama koje nisu praćene odgovarajućim sistemskim rješenjima.

S druge strane, analiza rada JLS-a u oblasti upravljanja LER-a ukazuje na to da problem ne leži toliko u planiranju koliko u implementaciji kreiranih planova. Odgovarajuće analize koje su provedene na uzorku od osam partnerskih opština su ukazale na sljedeće probleme<sup>10</sup>:

- Strateškim/razvojnim dokumentima identifikovan je veliki broj projekata, pri čemu nije vođeno računa o trenutnim kapacitetima neophodnim za njihovu implementaciju.
- Iako su identifikovani implementatori za pojedine projekte, niko se ne bavi implementacijom strategije u cjelini.
- Ne postoji sistem monitoringa i evaluacije procesa realizacije strategije.
- Implementacija strategije, posmatrano kroz realizaciju projekata, dodijeljena je administrativnim strukturama koje su dominantno birokratske, a samim tim nisu u mogućnosti da taj proces provedu na odgovarajući način.

Upravo zbog toga osoblje Projekta razvoja opština/općina – MDPiniciralo je niz aktivnosti usmjerenih na zagovaranje i podršku uspostavljanju odgovarajućih organizacionih struktura zaduženih za oblast upravljanja lokalnim razvojem, a samim tim i za realizaciju strateških/razvojnih dokumenata, pod simboličnim nazivom KUPRA – Kancelarija za UPravljanje RAzvojem.

<sup>10</sup> Projekat razvoja opština/općina – MDP, 2009, *Lokalni ekonomski razvoj – Pregled stanja u partnerskim opštinama Projekta razvoja opština/općina – MDP*.

## 2. ZAŠTO KUPRA?

Pitanje upravljanja lokalnim razvojem već ranije je apostrofirano kao veoma kompleksno. Lokalni razvoj podrazumijeva širok spektar različitih zadataka čije izvršavanje zahtijeva ljudе različitih obrazovnih profila. Pitanje koordinacije između svih interesnih strana predstavlja dodatnu dimenziju kompleksnosti ovog procesa. Radi se o interesnim stranama koje dolaze iz različitih institucija i organizacija, bez jasno definisanih sistema komuniciranja, a upravo od koordinacije njihovog rada zavisiće uspješnost realizacije razvojnih strategija i ciljeva, odnosno, zavisiće razvoj lokalne zajednice uopšte.

Upravo zbog gore pomenute kompleksnosti procesa upravljanja lokalnim razvojem, potreba za uspostavljanjem odgovarajuće organizacione strukture koja će se „8 sati dnevno“ baviti ovim pitanjima postavlja se kao prioritet i preduslov razvoja lokalne zajednice. Izazovi pred novim organizacionim strukturama su mnogobrojni, aktivnosti obimne, raznovrsne i kompleksne, često mnogo šireg obima i karaktera od samog sadržaja strategije. U osnovi, glavna zaduženja tih struktura mogu se definisati kao<sup>11</sup>:

- svakodnevna direktna komunikacija i saradnja sa načelnikom opštine po svim pitanjima iz nadležnosti JLS-a,
- svakodnevna interna i eksterna koordinacija aktivnosti počev od procesa izrade strategije/planova do procesa provođenja strategije,
- svakodnevna interna saradnja i koordinacija aktivnosti sa urbanizmom, finansijama, javnim nabavkama, privredom i društvenim djelatnostima i eksterna koordinacija aktivnosti na provođenju strategije,
- svakodnevna eksterna saradnja i koordinacija sa akterima lokalne zajednice, privrednicima, potencijalnim investitorima, NVO, poslovnim udruženjima radi podsticaja aktivnog djelovanja,
- aktivnosti na izradi orijentacionih planova implementacije po godinama (3-5), godišnjih akcionih projektnih planova, kao i pojedinačnih akcionalih/operativnih planova za svaki planirani projekat,
- aktivnosti na izradi indikativnog finansijskog plana po godinama (3-5), detaljnih finansijskih planova

11 UNDP, Eda, 2010, *Upravljanje lokalnim razvojem u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*.

za svaku godinu i plana finansiranja svakog projekta pojedinačno u okviru akcionog/operativnog plana za konkretan projekat,

- aktivnosti na pokretanju realizacije svakog pojedinačnog projekta, praćenje realizacije projekta od prvog koraka do završetka (bez obzira na to kome je projekat dodijeljen na odgovornost) i evaluacije postignutog,
- stalni angažman na prikupljanju informacija o mogućim i dostupnim sredstvima za finansiranje projekata iz strategije kroz aktivnu saradnju sa bankama i drugim domaćim i stranim finansijskim organizacijama po pitanjima finansiranja (kreditiranja) projekata/programa i podrške MSP-a,
- učestvovanje u izradi plana komunikacije i promocije strategije te realizaciji aktivnosti – pripremi i prezentaciji odgovarajućih promotivnih materijala za informisanje javnosti o značaju strategije, novih investicionih ulaganja i investicionih potencijala opštine, te koncepta društveno odgovornog poslovanja prema lokalnoj zajednici,
- permanentno unapređenje znanja i vještina za provođenje strategija i transfer stečenih znanja u okviru JLS-a, predlaganje programa obuka za interne i eksterne aktere u realizaciji strategije,
- praćenje realizacije svakog ugovora, kroz nadzor (uvid) ili praćenje izvještaja o realizaciji i izvještaja o plaćanjima,
- predlaganje načelniku i skupštini/vijeću akata (pravilnika, uputstava, procedura) koji će doprinositi efikasnijem radu u okviru JLS-a,
- predlaganje mjera i aktivnosti za poboljšanje stanja na bazi praćenja realizacije i stanja na terenu (inicijative za promjene propisa koji imaju negativan uticaj na lokalni razvoj, za izradu ili izmjenu urbanističkih planova, za pojednostavljenje postupaka registracije pravnih subjekata i dr.),
- saradnja sa nadležnim organima na entitetskom/kantonalnom/državnom nivou,
- saradnja sa KUPRA-om drugih opština, razmjena iskustava i primjera dobre prakse,
- saradnja na uspostavljanju i održavanju informacionog sistema sa statističkim i drugim podacima od značaja za lokalni razvoj (profil opštine), kao i na uspostavljanju baze podataka o realizaciji svakog projekta pojedinačno i strategije kao cjeline, kao prepostavke kvalitetnog izvještavanja i analiza o rezultatima provođenja strategije, na bazi definisanih indikatora izrada analiza stvarnih efekata provođenja strategije (doprinos razvoju).

### 3. PROCES USPOSTAVLJANJA KANCELARIJA ZA UPRAVLJANJE RAZVOJEM - ISKUSTVA IZ OPŠTINA MODRIČA I GRAČANICA

Proces uspostavljanja KUPRA-i jeste aktivnost koja se u okviru Projekta razvoja opština/općina – MDP realizovala u okviru dva ciklusa. Prvi put je pomenuti proces iniciran u četiri partnerske opštine (Doboj, Doboj Istok, Petrovo i Usora), dok je drugi put proces iniciran u opštinama Modriča i Gračanica. U ovoj publikaciji, proces uspostavljanja KUPRA-e predstavljen je na primjeru opština Modriča i Gračanica, dok su naučene lekcije i preporuke kreirane na osnovu iskustva stečenog tokom realizacije ove aktivnosti u svih šest opština.

Tokom definisanja aktivnosti i osmišljavanja cjelokupnog koncepta uspostavljanja struktura zaduženih za upravljanje lokalnim razvojem u opštinama Modriča i Gračanica, projektno osoblje rukovodilo se sljedećim ciljevima:

CILJ 1: uspostavljanje novih organizacionih rješenja i organizacione strukture za upravljanje razvojem u partnerskim opštinama

CILJ 2: razvojni timovi sposobljeni za pripremu planova za implementaciju prioritetnih projekata i sistema za monitoring i evaluaciju

U samoj konceptualizaciji aktivnosti, osoblje Projekta razvoja opština/općina – MDP rukovodilo se sljedećim principima:

- pristup zasnovan na potrebama partnera (*demand driven approach*), podrška rukovodstva partnerskih opština u rješavanju stvarnih i prepoznatih problema
- pristup učenja kroz rad (*learning by doing*), koji kao takav obezbjeđuje održivost
- pristup zasnovan na rodnoj jednakosti
- tokom provođenja procesa edukacije insistirati na međuopštinskoj saradnji (u tom smislu sva tri ciklusa imala su međuopštinski karakter, odnosno sama edukacija je održana zajedno za predstavnike opština Modriča i Gračanica)

U nastavku teksta ukratko su predstavljene opštine Modriča i Gračanica, a zatim je opisan proces uspostavljanja KUPRA-i, koji je inicirao Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP inicijative.

### 3.1. Opština Modriča

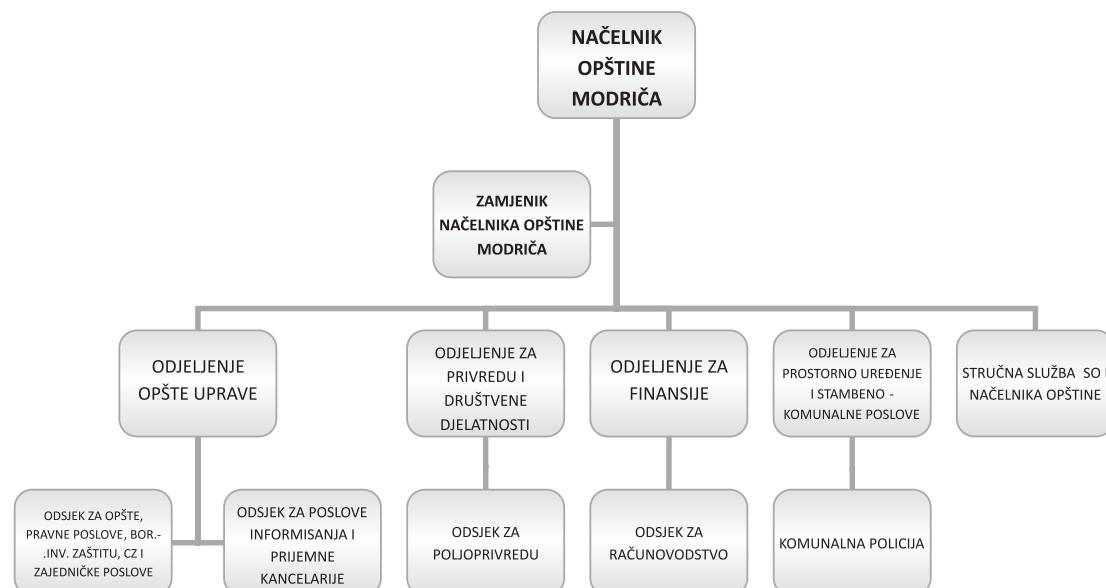
Opština Modriča nalazi se na sjeveru RS-a, BiH, u centru Posavine. Zauzima površinu od 336 kvadratnih kilometara, a prema procjenama opštinske uprave naseljena je sa 32.000 stanovnika, nastanjenih u 24 mjesne zajednice (MZ). Kada se govori o potencijalima rasta ove sredine, posebno treba da se istakne značaj i vrijednost ovog kraja kao komunikacionog raskršća s obzirom na to da je ovo prostor na kome se ukrštaju dva putna koridora (evropski koridor dolinom rijeke Save i koridor rijekom Bosnom, koji povezuje Jadransko more sa koridorom dolinom rijeke Save).

Modriča je u bivšoj Jugoslaviji slovila za važan industrijski centar, gdje je nosilac razvoja bila Rafinerija ulja Modriča, uslijed čega je Modriča imala snažnu bazu stručnog stanovništva sa velikim opsegom znanja i vještina u različitim oblastima kao što su: hemijska, mašinska, papirna, drvna, obućarska i prehrambena industrija.

U poslijeratnom periodu došlo je do značajnih promjena u pogledu industrijske strukture ali i intenziteta ekonomskih aktivnosti uopšte. Odsustvo planskog sistema upravljanja i sve veći akcenat na preduzetničkom principu upravljanja JLS-a, pred menadžment ove opštine je postavio nove izazove.

Pitanje upravljanja lokalnim razvojem nije eksplicitno tretirano kroz internu organizacionu strukturu. Struktura opštinske uprave sastavljena je od pet odjeljenja, pri čemu je pitanje lokalnog razvoja dodijeljeno Odjeljenju za privredu i društvene djelatnosti u opštini Modriča.

**Slika 1: Organizaciona struktura opštine Modriča**



Izvor: [www.modrica.ba](http://www.modrica.ba)

Samo odjeljenje, slično kao i u drugim opštinama na prostoru RS-a, pokriva veoma širok portfolio aktivnosti predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi RS-a. Pri tome pitanje LER-a se ne pojavljuje nigdje eksplisitno. U skladu sa Statutom opštine Modriča nadležnosti ovog odjeljenja su sljedeće<sup>12</sup>:

- upravno rješavanje iz oblasti zanatstva, ugostiteljstva, turizma, trgovine, saobraćaja i domaće radinosti,
- utvrđivanje ispunjenosti uslova za početak rada preduzeća i radnji u pogledu tehničke opremljenosti, zaštite na radu i drugih zakonskih uslova,
- izdavanje odobrenja za obavljanje samostalne privredne djelatnosti,

12 [http://www.modrica.ba/priv\\_i\\_ddjel.html](http://www.modrica.ba/priv_i_ddjel.html)

- poslovi koji se odnose na obrazovanje, nauku, kulturu, sport, predškolsko vaspitanje, religiju, socijalnu, zdravstvenu i dječiju zaštitu,
- kontrola tržišta i cijena,
- nadzor nad prometom roba i usluga,
- sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti,
- sanitarni nadzor nad izgradnjom poslovnih objekata,
- priprema prijedloga opštih akata i drugih odluka iz svoje nadležnosti koje donosi načelnik opštine i SO,
- upravno rješavanje iz oblasti poljoprivrede i vodoprivrede,
- poslovi koji se odnose na pretvaranje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe,
- kontrola zaštite i korištenja poljoprivrednog zemljišta,
- kontrola proizvodnje i kvaliteta sjemena i sadnog materijala,
- kontrola uzgoja životinja, životinja u prometu i životinja prije klanja,
- kontrola sirovina i namirnica životinjskog porijekla u proizvodnji i prometu kao i kontrola objekata i opreme za obradu, preradu i uskladištenje namirnica i sirovina u proizvodnji i prometu,
- pružanje stručne pomoći poljoprivrednicima prema njihovim zahtjevima i potrebama,
- izrada prijedloga i programa razvoja poljoprivrede,
- drugi poslovi u skladu sa zakonima, Statutom opštine i odlukama načelnika opštine.

Kada je u pitanju Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Opšte administrativne službe, pored rukovodioca ovog odjeljenja, načelnika, predviđene su sljedeće pozicije:

- samostalni stručni saradnik za privedu i plansko-analitičke poslove,
- samostalni stručni saradnik za društvene djelatnosti,
- samostalni stručni saradnik za turizam, omladinu, humanitarne organizacije, NVO i MZ,
- samostalni stručni saradnik za upravno-pravne poslove iz oblasti privrede i preduzetništva,
- inspektor za poljoprivredu i vodoprivredu,
- veterinarski inspektor,
- sanitarni inspektor,
- tržišni inspektor,

- inspektor za puteve i drumski saobraćaj,
- šef Odsjeka za poljoprivrednu,
- samostalni stručni saradnik za poljoprivrednu i zanatsko-preduzetničku djelatnost.

Takođe, iz uvida u važeći Pravilnik može da se uoči da ne postoji pozicija koja bi se puno radno vrijeme bavila pitanjima lokalnog razvoja.

Kada je u pitanju kultura planiranja lokalnog razvoja, opština Modriča posjeduje odgovarajuću tradiciju. Posebno su značajna posljednja dva dokumenta koja tretiraju oblast lokalnog razvoja (Strateški plan razvoja opštine Modriča 2004–2009. i Strategija razvoja opštine Modriča 2010–2014), koja su definisana u skladu sa principima dobre uprave. Iako socio-ekonomska analiza provedena u 2009. godini pokazuje pozitivne trendove u oblasti lokalnog razvoja, sa pravom može da se postavi pitanje mesta i uloge odgovarajuće strukture koja bi se bavila upravljanjem lokalnim razvojem, a samim tim i koordinacijom implementacije razvojnih dokumenata i njenog mogućeg uticaja na postignute rezultate.

### 3.2. Općina Gračanica

Općina Gračanica nalazi se u sjeveroistočnom dijelu BiH, i pripada Tuzlanskom kantonu u sklopu Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH). U 20 MZ-a, oformljenih na prostoru općine Gračanica, živi 54.064 stanovnika, što je 17,56% stanovništva Tuzlanskog kantona. Gustina naseljenosti na području općine Gračanica iznosi 250 stanovnika po km<sup>2</sup>, a to je znatno više i od kantonalnog prosjeka od 210 po jednom km<sup>2</sup> i od bosanskohercegovačkog prosjeka od 75 stanovnika po jednom km<sup>2</sup>. Općina Gračanica prostire se na površini od 219,5 km<sup>2</sup>, što čini 14,2% teritorije Tuzlanskog kantona ili 0,428% teritorije BiH. Gračaničku privredu danas čini mnoštvo MSP-a, zasnovanih na bogatoj zanatsko-trgovačkoj tradiciji koja seže daleko u prošlost Gračanice<sup>13</sup>.

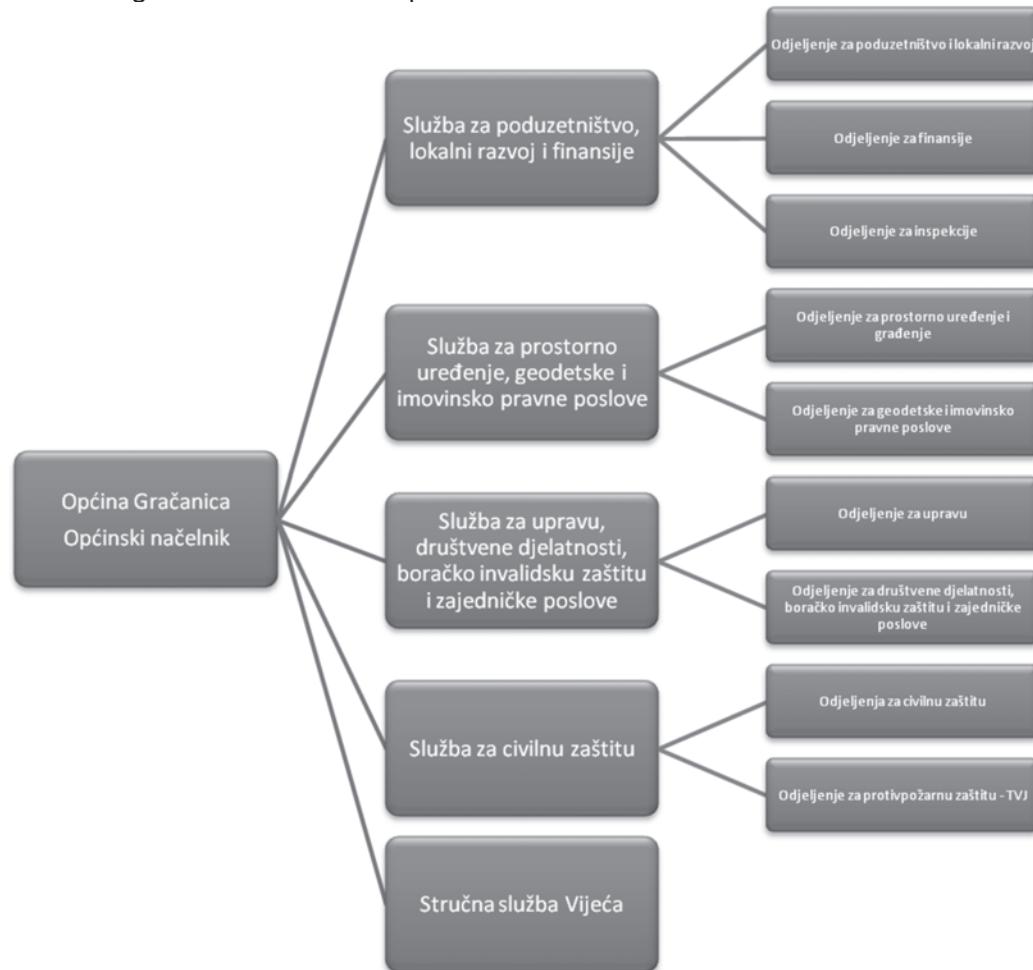
<sup>13</sup> Gračanica je svojevremeno bila sjedište nekadašnjeg prostranog kadiluka, turske kaze, austrijskog kotara i jugoslovenskog sreza. Sa 25 različitih zanata krajem 16. vijeka, Gračanica je bila prava esnafska radionica za vojsku i važno trgovačko središte na raskrsnici karavanskih puteva koji su vodili od Jadranskog mora prema Brčanskoj skeli (izvor: [www.opcina-gracanica.ba](http://www.opcina-gracanica.ba)).

Organizaciona struktura opštinske uprave sastavljena je od pet službi, pri čemu je pitanje lokalnog razvoja dodijeljeno Službi za poduzetništvo, lokalni razvoj i finansije. U skladu sa važećim normativnim aktima, zadaci pomenute službe su sljedeći<sup>14</sup>:

- provođenje zakona i propisa nadležnih organa i institucija BiH, Federacije BiH, kantona i opštine iz oblasti finansija, poduzetništva i lokalno-ekonomskog razvoja,
- rješavanje u upravnim stvarima iz svoje nadležnosti, izdavanje odobrenja za obavljanje samostalne djelatnosti, registracije i ostalo, vođenje propisane službene evidencije i izdavanje uvjerenja o činjenicama na osnovu tih evidencija,
- pripremanje nacrta Odluke o budžetu Općine, godišnjeg obračuna budžeta Općine, Odluke o privremenom finansiranju potreba budžeta Općine, Odluke o rebalansu budžeta i drugih propisa i opštih akata iz oblasti finansija i privrede,
- izrada ekonomskih analiza iz oblasti poduzetništva, obnove i razvoja,
- predlaganje mjera za unapređenje partnerskih odnosa između javnog i privatnog sektora,
- praćenje privrednih kretanja i ostvarenje neposrednih kontakata sa poduzeticima te predlaganje mjera za stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta,
- izrada vizije i strategije razvoja opštine,
- priprema programa razvoja opštine, programa izgradnje infrastrukture i drugih objekata,
- obavljanje knjigovodstvenih poslova opštine po osnovu kredita i prelaznih računa na koje se uplaćuju prihodi od poreza i naknada organa uprave,
- poduzimanje mjera iz nadležnosti opštine u vezi sa razvojem poljoprivrede, podsticajem i zaštitom poljoprivrednog zemljišta te zaštitom okolice,
- obavljanje poslova statistike iz nadležnosti lokalne samouprave,
- inspekcijski nadzor iz oblasti urbanizma i građenja,
- obavljanje i drugih poslova u vezi sa poduzetništvom, lokalnim razvojem i finansijama.

14 [http://www.opcina-gracanica.ba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48&Itemid=117](http://www.opcina-gracanica.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=117)

Slika 2: Organizaciona struktura općine Gračanica



Izvor: [www.opcina-gracanica.ba](http://www.opcina-gracanica.ba)

Za vršenje poslova iz nadležnosti Službe formirana su sljedeća odjeljenja:

1. Odjeljenje za poduzetništvo i lokalni razvoj
2. Odjeljenje za finansije
3. Odjeljenje za inspekcije

Prema postojećoj organizacionoj strukturi, upravljanje lokalnim razvojem čini djelokrug poslova Odjeljenja za poduzetništvo i lokalni razvoj, koje je zaduženo za sljedeće stručne i administrativne poslove:

- izradu planova i programa vezanih za poduzetništvo, poljoprivredu i lokalni razvoj,
- izradu strategije razvoja općine Gračanica,
- izradu planova i programa izgradnje infrastrukture i drugih objekata, te da mobiliše razne izvore finansiranja za razvoj poduzetništva,
- predlaganje mjera za provođenje strategije razvoja,
- promovisanje zajedničkog rada i partnerstva javnog i privatnog sektora,
- saradnju sa Udruženjem poljoprivrednika, poljoprivrednih inženjera i tehničara i Udruženjem obrtnika u cilju stvaranja baze podataka,
- promovisanje poduzetničkih firmi u medijima,
- vršenje stručne pripreme i obrade zahtjeva za finansiranje projekata,
- predlaganje prioriteta u razvoju opštine,
- vođenje postupka registracije i izdavanje odobrenja za rad,
- vođenje poslova statistike, evidencije poljoprivrednih zemljišta i drugo,
- obavljanje i drugih poslova iz svoje nadležnosti i po nalogu načelnika općine Gračanica i šefa Službe.

Iako se na osnovu prethodno iznesenog može konstatovati bolji pristup rješavanju problema upravljanja lokalnim razvojem u Gračanici u odnosu na opštinu Modriča, ipak su uočeni odgovarajući nedostaci, prije svega sa aspekta odgovarajuće popunjenoštvi ovog odjeljenja, kao i opisa poslova zaposlenih, koji još uvijek nije riješen na odgovarajući način. S tim u vezi, kada je u pitanju općina Gračanica, nije predlagana izmjena

postojeće organizacione strukture, nego je samo na osnovu analize urađen prijedlog izmjene i dopune postojećeg pravilnika, kojim se uređuju opisi poslova zaposlenih u postojećem odjeljenju.

### 3.3. Uspostavljanje kancelarije za upravljanje lokalnim razvojem - korak po korak

Opštine Modriča i Gračanica su prepoznale problem odsustva odgovarajućih struktura zaduženih za aktivno bavljenje pitanjima lokalnog razvoja, što je potvrđeno u razgovoru sa načelnicima ovih opština, te su iskazale potrebu za takvim strukturama. Centar za menadžment, razvoj i planiranje je u sklopu Projekta razvoja opština/općina – MDP predviđao posebnu aktivnost usmjerenu ka podršci ovim opštinama radi otklanjanja uočenog problema<sup>15</sup>. Koncept podrške zaposlenima u opštinskim upravama bazirao se na kombinaciji edukativne podrške (radionice) i savjetodavne podrške (konsalting).

Sam proces uspostavljanja struktura podrazumijeva je sljedeće korake:

1. inicijalne sastanke sa rukovodstvom opština Modriča i Gračanica – prezentacija koncepta i dobijanje saglasnosti za početak aktivnosti,
2. formiranje timova koji će predstavljati potencijalne zaposlene u budućim strukturama zaduženim za upravljanje lokalnim razvojem,
3. analiza pravnih akata (Statut, Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta, Organizaciona struktura itd.) i predlaganje rješenja kojima će se na sistematičan način riješiti pitanje upravljanja lokalnim razvojem,
4. edukacija potencijalnih članova kancelarija za upravljanje razvojem i primjena odgovarajućih alata neophodnih za adekvatno upravljanje lokalnim razvojem.

---

<sup>15</sup> Cjelokupan koncept uspostavljanja novih organizacionih struktura je realizovan uz podršku Razvojne agencije Eda iz Banja Luke.

### **3.3.1. Inicijalni sastanci sa rukovodstvom opština Modriča i Gračanica**

Na osnovu iskustva stečenog tokom prvog ciklusa podrške partnerskim opštinama u uspostavljanju organizacionih struktura zaduženih za upravljanje razvojem, osoblje MDP inicijativa je posebnu pažnju posvetilo pripremnim aktivnostima. Prvi kontakt sa rukovodstvom opštine, prvenstveno s načelnikom, ocijenjen je ključnim za uspjeh cijelog koncepta. Naime, od stepena razumijevanja potrebe za predmetnim strukturama i podrške dobijene tokom tog inicijalnog sastanka u velikoj mjeri su određeni i rezultati realizacije predmetne aktivnosti.

S tim u vezi, inicijalni sastanci u opštinama Modriča i Gračanica održani su uz prisustvo načelnika i načelnika resornih odjeljenja/službi. Tokom tih sastanaka prezentovan je cijeli koncept uspostavljanja organizacionih struktura zaduženih za upravljanje razvojem. Kao preduslov daljnog nastavka realizacije planiranih aktivnosti, istaknuta je potreba dobijanja pisane saglasnosti rukovodstva opština Modriča i Gračanica, što je i ispunjeno kroz dopise koje su potpisali načelnici opština.

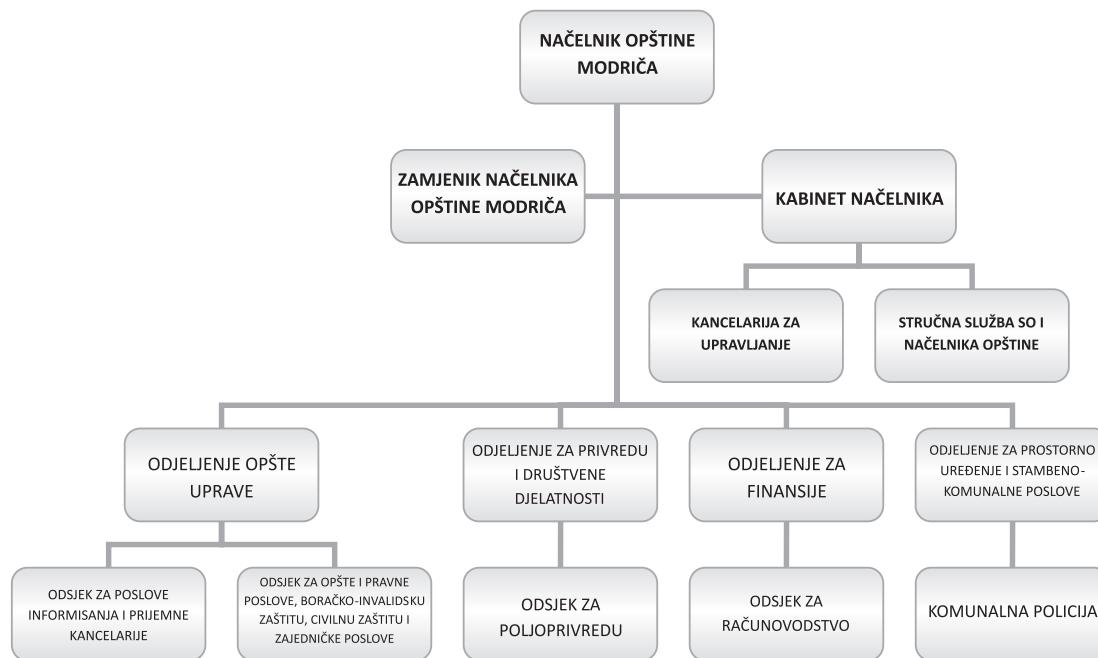
### **3.3.2. Formiranje timova koji će predstavljati potencijalne zaposlene u budućim strukturama zaduženim za upravljanje lokalnim razvojem**

Nakon održavanja inicijalnih sastanaka sa predstavnicima opštinskih upravljačkih struktura u Modriči i Gračanici, započelo se sa procesom identifikacije osoba koje bi mogle da budu okosnica zaposlenih u budućim strukturama i nosioci aktivnosti predviđenih procesom uspostavljanja organizacionih struktura. S tim u vezi fokus je bio na osobama koje su u određenoj mjeri već imale dodira s poslovima iz oblasti upravljanja razvojem, prvenstveno sa zaposlenima u lokalnoj administraciji. Pored njih, apostrofirana je potreba da se identifikuju osobe izvan opštinske administracije (lokalne razvojne agencije, NVO itd.) koje će se angažovati u timove sa kojima će se prolaziti kroz aktivnosti predviđene konceptom, što je i učinjeno u opštini Modriča, gdje su predstavnici Agencije za razvoj MSP-a imali aktivnu ulogu. Nakon realizacije predmetne aktivnosti formirani su timovi sa kojima je nastavljena dalnja realizacija planiranih aktivnosti. U opštini Modriča tim je sačinjavalo šest osoba, dok su u općini Gračanica tim sačinjavale četiri osobe (detaljan pregled učesnika dat je u Prilogu 1).

### 3.3.3. Analiza pravnih akata

Treći korak u procesu uspostavljanja struktura zaduženih za upravljanje razvojem bila je analiza postojećih pravnih akata kojima je definisana sistematizacija radnih mesta i organizacija rada opštine. U prvom redu ovdje su se analizirali statuti opština, a zatim i pravilnici o sistematizaciji radnih mesta. Na osnovu analize konstatovano je trenutno stanje sa aspekta upravljanja lokalnim razvojem, nakon čega su svakoj od opština predložena odgovarajuća rješenja (primjeri organizacionih rješenja predloženih opštini Modriču prikazani su na slikama 3 i 4).

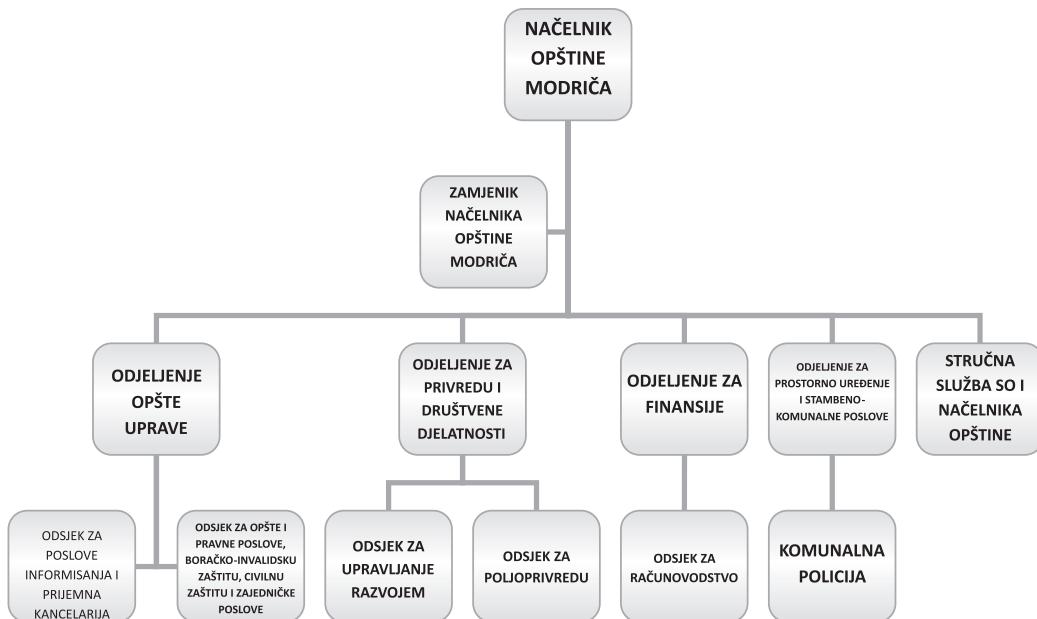
Slika 3: Primjer organizacionog rješenja kabineta načelnika, opština Modrič



U okviru ovog rješenja, za potrebe uspostavljanja kancelarije za upravljanje razvojem opštine Modriča, planirano je formiranje kabineta načelnika, u okviru koga bi se, pored Stručne službe SO, uspostavila i kancelarija. Pomenuto rješenje su MDP inicijative preferirale kao optimalno s obzirom na neposredan kontakt sa načelnikom opštine, koji je neophodan za uspješno upravljanje razvojem. U okviru drugog rješenja (prikazanog na slici 4) planirano je da se u okviru postojećeg Odjeljenja za privrednu i društvene djelatnosti, oformi odsjek za upravljanje razvojem, koji bi preuzeo poslove vezane za upravljanje razvojem.

Svako od predloženih rješenja propraćeno je odgovarajućim prijedlozima izmjena i dopuna Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta sa uključenim opisom posla za svako novo radno mjesto.

**Slika 4: Primjer organizacionog rješenja sa prijedlogom uspostavljanja novog odsjeka u okviru Odjeljenja za privrednu i društvene djelatnosti, opština Modriča**



### **3.3.4. Edukacija potencijalnih članova kancelarija za upravljanje razvojem**

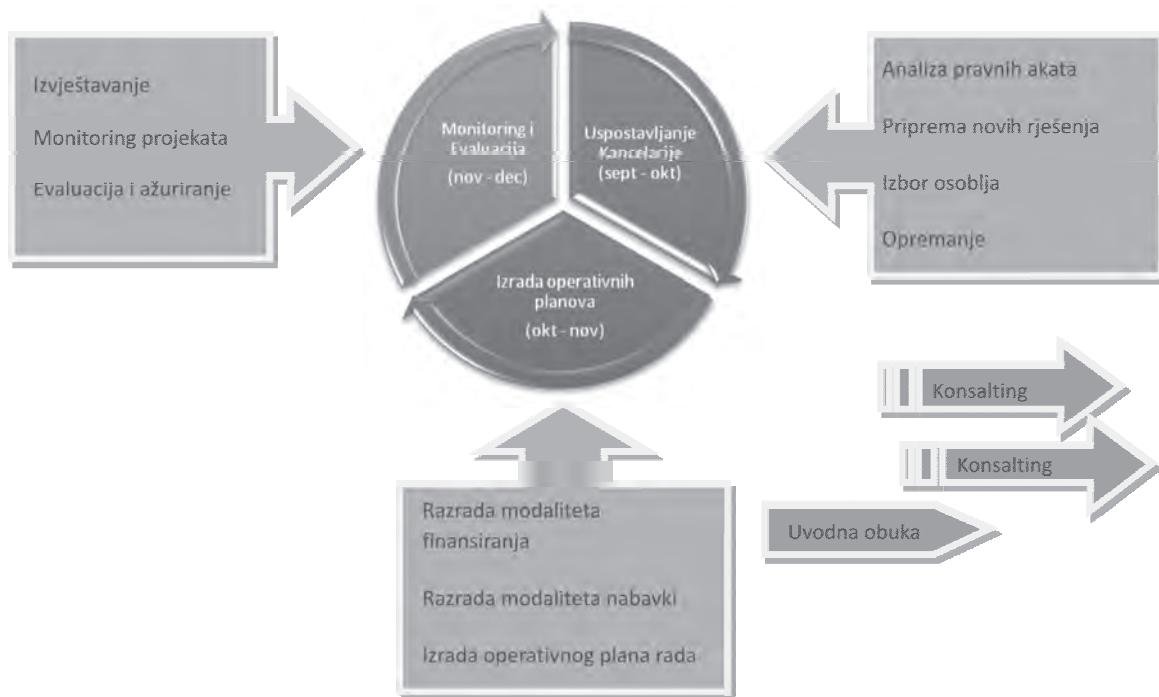
Posljednji korak u uspostavljanju organizacionih struktura je podrazumijevao kontinuirani rad sa predstavnicima opštinskih timova, budućih nosilaca rada u kancelarijama za upravljanje razvojem. Sam rad se sastojao iz edukativnog dijela, koji se odvijao tokom radionica, gdje su učesnici imali priliku da se upoznaju sa osnovnim metodama i tehnikama koje bi trebale da se redovno koriste u budućem radu u okviru kancelarije za upravljanje razvojem, i savjetodavnog dijela, gdje je polaznicima obezbijeđena odgovarajuća konsultantska podrška tokom izvršavanja konkretnih zadataka (izrada projektnog zadatka, razrada operativnih planova, monitoring plana itd.), kao i predlaganje određenih rješenja prilikom susretanja sa konkretnim problemima u svakodnevnom radu. Savjetodavni dio se odvijao individualno po opštinama. Organizovani su sastanci na kojima se razgovaralo o određenim temama i rješavanju zadataka dogovorenih u okviru edukativnog (radioničkog) dijela. Detaljan pregled rada nalazi se u Prilogu 2 ove publikacije.

Edukacija se obavljala kroz tri ciklusa, a u okviru nje su obuhvaćene sljedeće teme:

- Ciklus 1: misija i osnovni zadaci kancelarije za upravljanje, način njene organizacije i definisanje koraka neophodnih za njeno uspostavljanje
- Ciklus 2: izrada operativnih planova, modaliteti finansiranja razvojnih projekata
- Ciklus 3: monitoring i evaluacija prioritetnih projekata

Prvi ciklus obuke se fokusirao na postizanje zajedničke svijesti o potrebi i hitnosti uspostavljanja kancelarije za upravljanje razvojem. Takođe, akcenat je stavljen i na postizanje konsenzusa o tome šta treba da bude misija, osnovni zadaci i sam princip organizovanja kancelarije kao i na pripremu plana rada na uspostavljanju kancelarije. S tim u vezi, predstavnicima opština Modriča i Gračanica predstavljen je koncept Odsjeka za razvoj u opštini Petrovo, koji se primarno bavi poslovima razvoja i koji je, u okviru Projekta razvoja opština/ općina – MDP, ocijenjen kao dobra praksa.

Slika 5: Plan rada na uspostavljanju kancelarija za upravljanje razvojem u opština Modriča i Gračanica



## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nažalost, na kraju ovog procesa nijedna od opština još uvijek nije zvanično usvojila izmjene i dopune odgovarajućih akata kako bi se rezultati ovog procesa inkorporisali u zvanične politike opština Modriča i Gračanica. Iako su svi potrebeni dokumenti za ove izmjene pripremljeni, kao ključnu prepreku za njihovu realizaciju opštinsko rukovodstvo navodi restrikciju u pogledu novih zapošljavanja unutar JLS-a (kao jedna od mjera štednje u godinama recesije koje su iza nas)<sup>16</sup>. Naravno, ovo ne znači da sam proces upravljanja lokalnim razvojem nije unaprijeđen. Naime, znanja stečena kroz edukativni i savjetodavni dio ovog procesa svakodnevno se koriste u radu zaposlenih u opštinskim upravama u Modrići i Gračanici i ona kao takva predstavljaju iskorak u pogledu kvaliteta upravljanja lokalnim razvojem.

Sumirajući iskustva stečena tokom realizacije dva ciklusa u kojima se pokušalo zagovarati definisanje i uvođenje koncepta novih organizacionih struktura zaduženih za upravljanje razvojem u postojeća rješenja o administrativnoj organizaciji JLS-a, kao zaključke možemo izdvojiti sljedeće:

- 1. Birokratizovane strukture ne mogu da se bave upravljanjem razvojem jer su za to neophodna drugačija znanja i profili uposlenih:*** Naime, jedna od ključnih karakteristika JLS-a u BiH jeste visok stepen njegove birokratizacije. Kao posljedica te karakteristike, JLS nema dovoljno proaktivnih kadrova niti „prostora“ za primjenu novih ideja i novih rješenja u svakodnevnom radu. Samim tim, birokratizacija onemogućava kreativan rad, koji je neophodan za lokalni razvoj.
- 2. Neprepoznavanje značaja upravljanja lokalnim razvojem sa aspekta budućnosti lokalne zajednice, prvenstveno od načelnika opština:*** Lokalni razvoj trenutno nije percipiran kao značajna oblast u radu menadžmenta lokalne uprave. Samim tim, i pitanje upravljanja lokalnim razvojem nije percipirano kao značajno. Još uvijek postoje očekivanja da se pitanjima lokalnog razvoja treba da bavi neko sa strane.
- 3. Odsustvo koordinacije unutar jedinica lokalne samouprave:*** Pitanje interne komunikacije nažalost nije oblast koja je dobro razvijena u JLS-u u BiH. Samim tim, kompleksan proces upravljanja lokalnim

<sup>16</sup> Prema mišljenju autora, pitanje zapošljavanja u svrhu razvoja svakako ne smije da bude predmet ovih restriktivnih mjera.

razvojem, koji kao takav zahtjeva uključivanje velikog broja interesnih strana, ne može da bude proveden na zadovoljavajući način.

4. ***Odsustvo neophodnog znanja unutar jedinica lokalne samouprave:*** Pitanje regrutovanja i zapošljavanja kadrova u JLS-u nažalost još uvijek nije tretirano na odgovarajući način. Ne uvažavaju se aktuelne potrebe JLS-a za određenim kadrovima kao i znanja koja danas moraju da se posjeduju da bi osoba bila uspješna u svom radu. Takođe, i sama aktuelna sistematizacija radnih mesta ne ostavlja dovoljno prostora birokratizovanom opštinskom rukovodstvu za dovođenje kadrova u skladu sa realnim potrebama.
5. ***Male opštine uslijed nedostatka ljudskih ali i materijalnih potencijala imaju dodatne poteškoće u oblasti upravljanja razvojem:*** Slično prethodnome, pored problema angažmana adekvatnih kadrova, male opštine su suočene sa problemom angažovanja kadrova uopšte. Vrlo često kadrovi sa traženim kvalifikacijama nisu zainteresovani za rad u malim opštinama. Takođe, male opštine nisu u stanju da obezbijede odgovarajuća sredstva kojima bi stimulisala osobu sa željenim kompetencijama da prihvati posao.
6. ***Međuopštinska saradnja kao potencijalni prostor za unapređenje lokalnog razvoja još uvijek nije prepoznata.*** Naime, vrlo često opštine pitanje međuopštinske saradnje posmatraju kroz prizmu konkurenčkih odnosa, kao pokušaj preuzimanja nečijih nadležnosti i sl., uslijed čega izostaju mogući efekti sinergije na ukupan razvoj lokalnih zajednica.

Na osnovu gore iznesenih zaključaka, kao logične nameću se sljedeće preporuke za rukovodstvo JLS-a:

1. **Prema rukovodstvu opština, neophodno je zagovarati i promovisati značaj upravljanja lokalnim razvojem i neophodnost preuzimanja kontrole i odgovornosti nad lokalnim razvojem od rukovodstva opština.**
2. **Neophodno je izvršiti odgovarajuće izmjene u pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta kako bi se poslovi vezani za upravljanje lokalnim razvojem definisali kao odgovornost osoba na tačno određenim pozicijama u okviru sistematizacije radnih mesta.**
3. **Neophodno je kontinuirano raditi na izgradnji sistema interne komunikacije i razvijanja kulture interne komunikacije unutar JLS-a.**
4. **Neophodno je promovisati značaj ljudskih potencijala za lokalni razvoj.**

Svakako bi bilo dobro da pomenute preporuke budu i sastavni dio odgovarajuće zakonske legislative kojom se reguliše rad JLS-a. S tim u vezi neophodno je zagovarati realizaciju pomenutih preporuka kako prema rukovodstvu JLS-a tako i prema višim nivoima vlasti, prvenstveno kantonima i entitetima.

Na kraju, iskreno se nadam da će rukovodstvo opština Modriča i Gračanica predloženi koncept upravljanja lokalnim razvojem uskoro usvojiti i na taj način unaprijediti ovu oblast.

**PRILOG 1: Lista učesnika edukativnih radionica tokom procesa uspostavljanja KUPRA-i**

<b>IME I PREZIME</b>	<b>INSTITUCIJA/ ORGANIZACIJA</b>	<b>FUNKCIJA</b>
<b>Fernada Helić-Čamđić</b>	Općina Gračanica	Šef Odjeljenja za lokalni razvoj
<b>Vanesa Mamutović</b>	Općina Gračanica	Viši stručni saradnik za budžet
<b>Asim Arnaut</b>	Općina Gračanica	Viši stručni saradnik za lokalni razvoj
<b>Razija Junuzović</b>	Općina Gračanica	Viši stručni saradnik za lokalni razvoj
<b>Brankica Popović</b>	Opština Modriča	Načelnica Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti
<b>Stojanka Slijepčević</b>	Opština Modriča	Šef Računovodstva
<b>Slobodan Milojević</b>	Agencija za MSP opštine Modriča	Izvršni direktor
<b>Dušanka Lejić</b>	Opština Modriča	Samostalni stručni saradnika za turizam, omladinu, NVO i MZ
<b>Rado Cvijanović</b>	Opština Modriča	Samostalni stručni saradnik za društvene djelatnosti
<b>Julka Novaković</b>	Opština Modriča	Samostalni stručni saradnik za privredu i analitičko-planske poslove

**PRILOG 2: Detaljan pregled aktivnosti**

R.br.	Aktivnost	Opis	Očekivani rezultat	Vrijeme realizacije
1.	Pripremne aktivnosti	Obezbjedjenje i obrada informacija o opština radi pripreme prijedloga organizacionih rješenja za uspostavljanje kancelarija	Obezbjedene i obrađene potrebne informacije i dokumenti	Juli 2009.
2.	Radionica 1	Uvodna radionica – Misija i osnovni zadaci kancelarije, koncept i osnovni koraci na uspostavljanju kancelarije	Definisana misija i usaglašen koncept rada	Juli 2009.
3.	Konsalting 1	Rad sa opštinskim timovima na razradi organizacione strukture, plana rada, opisa poslova i pripreme odluke za formiranje kancelarije.	Stvoreni preduslovi za formiranje kancelarije	Avg . – sept. 2009.
4.	Radionica 2	Zajednička radionica – Priprema operativnih planova, identifikacija implementatora i analiza modaliteta za angažovanje novčanih sredstava	Učesnici radionice ovladali svim elementima pripreme i realizacije operativnog plana	Septembar 2009.
5.	Konsalting 2	Rad sa opštinskim timovima na razradi operativnih planova i definisanje modaliteta finansiranja za njihovu realizaciju	Pripremljeni operativni planovi	Septembar 2009.
6.	Radionica 3	Zajednička radionica – Finalizacija operativnih planova i definisanje sistema monitoringa realizacije planova te postavljanje okvira za evaluaciju projekata i strategije	Učesnici ovladali znanjima neophodnim za pripremu i realizaciju sistema M&E	Oktobar 2009.
7.	Konsalting 3	Pružanje instrukcija opštinskim timovima na pripremi sistema M&E i ažuriranju indikatora za praćenje realizacije	Razrađeni sistemi M&E, ažurirani indikatori	Oktobar 2009.

## BIBLIOGRAFIJA

Blakely, E. J. i Bradshaw, T. K. 2002, *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, Sage Publication.

Čapkova, S. 2005, *Local Government and Economic Development*, OSI, Budapest.

EUQIF, 2004, *Prvi koraci u lokalnom ekonomskom razvoju*.

*Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesata opšte administrativne službe opštine Modriča*

*Pravilnik o internoj organizaciji općine Gračanica*

*Statut opštine Modriča*

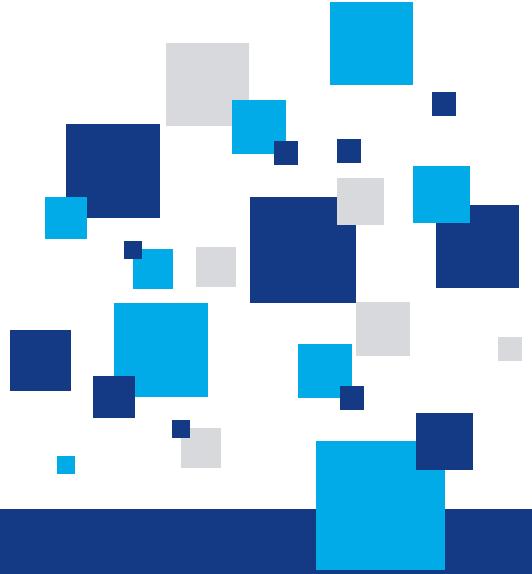
*Statut općine Gračanica*

UNDP i Eda, 2010, *Upravljanje lokalnim razvojem u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*.

Vasiljević, D., Stojkov, G., Puljiz, J. i Pavlica, M. 2008, *Dobro je dobro rasti – U mojoj ulici – iskustva LER-a*, Eda, Banja Luka.

*Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a*

*Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*



Kralja Aleksandra 52, 74000 Doboj, BiH

tel.: +387 53 200 371, 200 372, Fax: +387 53 200 373, e-mail: [info@mdpinicijative.ba](mailto:info@mdpinicijative.ba)  
[www.mdpinicijative.ba](http://www.mdpinicijative.ba)