

Izveštaj povodom uspješnog završetka  
Programa reforme općinske uprave (MAP)

Općine



**Zavidovići**

Sve općine koje su uspješno završile Program Reforme Općinske Uprave ispunile su minimalno sljedeće standarde:

### **Moduli za upravljanje ljudskim resursima**

#### **Proces zapošljavanja**

- Objavljeni su konkursi za sva upražnjena radna mjesta
- Konkursi za upražnjena radna mjesta uključuju opće i posebne uslove
- Formira se posebna Komisija za odabir za svaku objavljenu poziciju
- Kandidati sa spiska užeg izbora su informirani o rezultatima razgovora i o žalbenoj proceduri

#### **Proces ocjenjivanja rada (POR)**

- Detaljne procedure vezane za POR su propisane internim dokumentima
- POR se obavlja na godišnjoj osnovi
- SO/OV je informirano o ocjenjivanju rada koje je izvršeno u prethodnih 12 mjeseci.

#### **Interna organizacija**

- Uspostavljena funkcija za ULJR
- Procedura za godišnji pregled interne organizacije propisana internim dokumentom
  - Procedura bi trebala predvidjeti općinsko tijelo koje je uspostavljeno u svrhu samoprocjene i poboljšanja. Procjena bi trebala da pokriva a) nove pravne zahtjeve, b) strateški plan, c) povratnu informaciju od građana o kvaliteti usluga, d) financijske uslove, i e) poboljšane prakse ULJR-a.
- Usvojena sistematizacija odražava najmanje dva od gore navedenih područja (a-e).

### **Moduli za upravljanje javnim financijama**

#### **Budžet**

- Transparentan<sup>1</sup> budžetski dokument, zasnovan na prihodima, koji sadržava odgovarajući opisni<sup>2</sup> dio koji je pripremljen blagovremeno
- Postoji interni dokument o učešću građana koji propisuje sredstva za obradu inputa građana
- Komisija za budžet i financije SO/OV u funkciji

#### **Neporeski prihodi (NTR)**

- Utvrđeni značajni izvori neporeskih prihoda
- Usvojene odluke SO/OV o značajnim neporeskim prihodima
- Uspostavljene procedure za prikupljanje neporeskih prihoda

#### **Kontrola rashoda**

- Budžetska sredstva alocirana u skladu sa budžetskim planom
- Dokumenti o realizaciji budžeta su transparentni i u skladu sa zakonom te uključuju jasan opisni dio
- Izvještaji o realizaciji se redovno predstavljaju SO/OV i dostupni su građanima uključujući podatke o dugovima i obavezama
- Postoji plan otplate duga (gdje dug postoji)

<sup>1</sup> 'transparentan' znači: da sadrži uporedne podatke; kolonu sa indeksom; veće budžetske stavke su detaljno prikazane.

<sup>2</sup> 'odgovarajući opisni dio' treba da objasni: kako su procijenjeni prihodi; razlike između tekuće i sljedeće godine (ili razlike između planiranog i realizovanog); navede višak i obaveze/otplate.

## **Izveštaj povodom uspješnog završetka Programa reforme općinske uprave (MAP) Općina Zavidovići**

Općine su nivo vlasti koji je najbliži građanima kroz pružanje javnih usluga. Preuzimanjem ove odgovornosti općina Zavidovići je poduzela niz reformi kako bi uspostavila djelotvornu i transparentnu upravu sa stručnim i motivisanim osobljem koje ima razumjevanja za potrebe i zahtjeve građana.

U ovom procesu Općina je saradivala sa „Programom reforme općinske uprave“ (MAP) OSCE Misije u BiH. Program daje podršku u preko 100 općina širom zemlje u oblasti javnih finansija i upravljanja ljudskim resursima.

U junu 2004. godine OSCE je zajedno sa predstavnicima Općine procijenio općinsku upravu i u martu 2005. godine potpisan je Memorandum o razumijevanju, u kojem se obje strane slažu u pogledu prioriternih područja, ciljeva i rokova za implementaciju reforme. U narednim godinama, tim OSCE stručnjaka je ponudio Općini Zavidovići tehničko znanje, obuku na radnom mjestu i olakšao razmjene dobrih praksi sa ostalim BH općinama. Do današnjeg dana općina Zavidovići je implementirala sve standarde MAP-a i time je uspješno završila Program. Ovaj izvještaj daje sažetak postignuća Općine na osnovu zajedničke procjene od strane Općine i OSCE-a.

### **1. Postignuća u pružanju usluga**

Tokom proteklih godina Općina je značajno unaprijedila pružanje usluga – zahtjevi građana se obrađuju brže i kvalitetnije, a sve je manji broj žalbi građana na rad uprave. Struktura službi je prilagođena potrebama građana, a cijeli proces pružanja usluga pojednostavljen je od prvog kontakta građana sa Općinom kroz Info centar, putem kojeg građani mogu dobiti informacije i dokumente na jednom mjestu, bez potrebe da ih se šalje iz jednog ureda u drugi.

Općina je provela anketu među građanima s ciljem ocjene kvaliteta pruženih usluga od strane administracije, koja je pokazala da su građani prilično zadovoljni radom uprave (srednja ocjena 3, na skali od 1 do 5). Kako bi se unaprijedio rad uprave, izvršena je analiza ove ankete, o čemu je informisano i Općinsko vijeće. Uvaženi su prijedlozi i sugestije građana, a kao rezultat toga uvedena je stalna besplatna telefonska linija za kontak sa građanima, postavljeno je sanduče za primjedbe i sugestije građana, redovan je sedmični prijem stranaka i rad Komisije za predstavke, pritužbe i prijedloge, i što je najznačajnije, ubrzan je proces rješavanja upravnih i vanupravnih predmeta.

Generalno, općinska uprava, interna komunikacija, procedure i interni dokumenti su uveliko poboljšani. Kao rezultat toga, finansijski i ljudski resursi se efikasnije koriste.

Razmjena informacija među službama je značajno poboljšana. Kada se prave nacrti internih dokumenata, svi pomoćnici načelnika učestvuju u konstruktivnoj raspravi. Zbog porasta budžeta i boljeg upravljanja finansijama, Općina ulaže veća sredstva u kapitalne projekte.

Općina Zavidovići je takođe u procesu dobijanja ISO Standarda 9001-2000, što govori da su namjere Općine u vezi daljeg unapređenja usluga dugoročne.

### **2. Postignuća u upravljanju ljudskim resursima**

U 2004. g. Općina nije imala konzistentan pristup upravljanju ljudskim resursima. S jedne strane, razlog tome je bio nedostatak svijesti o vrijednosti ljudskih resursa za svaku organizaciju, a s druge strane, imenovanje rukovodilaca službi bilo je isključivo na političkoj osnovi.

Donošenjem Zakona o državnoj službi 2003. godine omogućeno je općinama da uspostave profesionalnu i odgovornu upravu, koja će istinski zadovoljiti potrebe građana. Općina Zavidovići je prepoznala potrebu za promjenama i formirala radnu grupu sastavljenu od svih rukovodilaca službi, općinskog sekretara i osobe koja se tada djelomično bavila ljudskim resursima. Ova radna grupa je identificirala potrebni profil općinske uprave, a kao rezultat toga su sistematizovane dvije pozicije za ljudske resurse – Stručni saradnik za ljudske resurse i Namještenik za personalne dosjee.

Općina već godinu dana koristi Program za evidenciju uposlenih, tako da su podaci o fluktuaciji osoblja, godišnji odmori, bolovanja, kvalifikacija itd. dostupni u svakom trenutku.

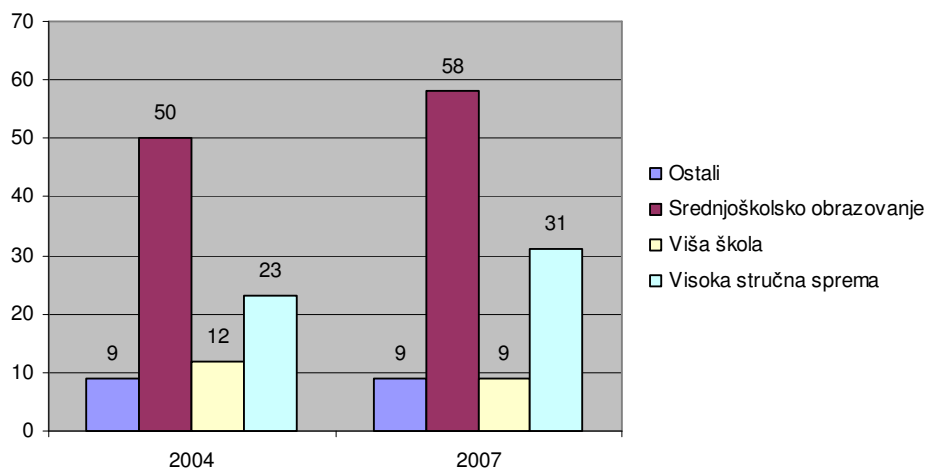
Interni dokumenti o upravljanju ljudskim resursima su kreirani i usvojeni na osnovu detaljnih pisanih procedura. Svi ovi dokumenti mogu se sada naći na jednom mjestu i dostupni su svim uposlenicima.

### Reorganizacija unutrašnje strukture općinske administracije

U 2004. godini broj uposlenih, raspoređenih u 6 službi, je bio 94, od čega 23 sa visokom stručnom spremom, 12 sa višom stručnom spremom, 50 sa srednjom stručnom spremom, te 9 ostalih. Kvalifikaciona struktura, nadležnosti službi, te metodologija rada, je bila neadekvatna savremenim potrebama građana. Opisi poslova nisu bili jasni i nisu odgovarali zadacima u praksi. Zbog takvog stanja, uposlenici su bili nezadovoljni, interna komunikacija poremećena, a sve se to odražavalo na kvalitet pružanja usluga. Bilo je neophodno izvršiti reorganizaciju administracije na način da se osavremeni rad službi, napravi nova sistematizacija, i poboljša kvalifikaciona struktura.

Tokom 2005. godine izvršena je revizija unutrašnje strukture i novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji je usvojen i proveden. Opisi poslova su detaljniji i jasniji, kao i sistem izvještavanja. Trenutna je sistematizacija u skladu sa relevantnim zakonima i strateškim prioritetima Općine.

Sada je 108 uposlenika, od čega 32 sa visokom stručnom spremom (državni službenici), 9 uposlenika sa višim stručnim obrazovanjem, 58 uposlenika sa srednjom stručnom spremom, te ostalih 9 uposlenika. Generalno se može govoriti o poboljšanoj kvalifikacionoj strukturi, jer je broj osoblja sa VSS povećan za 8 državnih službenika.



Kvalifikaciona struktura zaposlenih u 2004. i 2007. godini

Općina je 2007. usvojila Odluku o prijemu pripravnika i volontera i trenutno upošljava jednog pripravnika i četiri volontera.

U skladu sa Uputstvom o redovnoj godišnjoj reviziji unutrašnje organizacije, eventualne promjene u sistematizaciji biće usklađene sa zakonima i potrebama općine u februaru 2008.godine.

### **Transparentni proces zapošljavanja**

Pregled općinske dokumentacije je pokazao da su se u posljednjih 12 godina koristili različiti kriteriji kod zapošljavanja.

Donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, Općina je stvorila mogućnost da izvrši interno premještanje osoblja na odgovarajuće pozicije, kao i da raspiše javne konkurse za nedostajuće pozicije. O svemu tome postoji uredna dokumentacija.

Danas se oglasi upražnjenih radnih mjesta objavljuju javno i uključuju opće i specifične zahtjeve koji se tiču pozicije koja se oglašava. Svaki put kada se raspiše novi konkurs formira se komisija za odabir kandidata. Oni kandidati koji uđu u uži izbor budu obavješteni o odabiru komisije, kao i o žalbenoj proceduri.

Od 2005. godine pa do sada, petoro uposlenika je napustilo Općinu, od čega je jedno penzionisano, a četvoro je sporazumno raskinulo radni odnos. Pored toga, Općina je u skladu sa zakonom, primila u radni odnos 12 profesionalnih vatrogasaca.

Svi ovi podaci su pohranjeni u Programu za evidenciju uposlenih.

### **Godišnja ocjena rada**

Općina Zavidovići je jedna od rijetkih općina koja je imala praksu redovnog godišnjeg ocjenjivanja. Međutim, ocjenjivanje je bilo formalne prirode i nije imalo nikakvog učinka na motivaciju osoblja.

U februaru 2008. biće završeno ocjenjivanje za prošlu godinu u skladu sa zakonom i modernim praksama, a rezultati ocjenjivanja će biti analizirani, kako bi se mogao kreirati Plan stručnog usavršavanja. O svemu tome biće obaviještena javnost i Općinsko vijeće.

### **Profesionalni razvoj i usavršavanje**

Iako Općina nema plan profesionalnog razvoja i usavršavanja, državni službenici i ostali uposlenici pokazuju veliki interes za dalje usavršavanje. Radionice u organizaciji OSCE-a su praćene sa velikom pažnjom i dogovorene mjere su odmah primijenjene. OSCE, SERDA, ADS, te Savez općina i gradova FBiH su održavali različite vrste obuka i radionica, ali samo za državne službenike. Općina je odlučila da stečeno znanje bude preneseno i na ostale uposlenike i to u oblasti primjene zakona, upravljanja ljudskim resursima, obuke na računarima, javnih nabavki, interne kontrole, uključivanja građana u proces donošenja odluka i budžetski proces. Takođe se u velikoj mjeri promijenio stav državnih službenika u pogledu potrebe redovnog usavršavanja u skladu sa zakonom, ali i ličnog profesionalnog usavršavanja.

## **3. Postignuća u upravljanju javnim finansijama**

Budžet općine Zavidovići zasnovan je na realističnom planiranju prihoda. Kao rezultat takve politike Općina je unaprijedila finansijsko upravljanje što je dovelo do značajnog povećanja budžeta. Prihodi i rashodi kao i dugovi i krediti su propisno uknjiženi. U periodu 2004.-2008. Općina je povećala budžet sa 4.26 miliona KM na 7.29 miliona KM. Općina Zavidovići priprema i usvaja Dokument okvirnog budžeta za trogodišnji period a građani su aktivno uključeni u proces pripreme budžeta putem javnih rasprava. U periodu 2004.-2006. učešće neporeskih prihoda u ukupnoj budžetskoj realizaciji se smanjilo sa 1,8 miliona na 1,1 milion KM. Razlog tome su odluke Općinskog vijeća o smanjenju stopa neporeskih prihoda u cilju stvaranja povoljnijih uslova za poduzetnike, kako bi ih zadržali na području općine.

Na rashodovnoj strani raspodjela rashoda se značajno popravila u prethodne 3 godine. Na osnovu izvještaja o budžetskoj realizaciji za 2006. godinu primjetno je da se budžetske stavke ne

prekoračuju. Kapitalne investicije u periodu 2004.-2006. (prema izvještajima o izvršenju budžeta) su se povećale sa 720.000 na 940.000 KM.

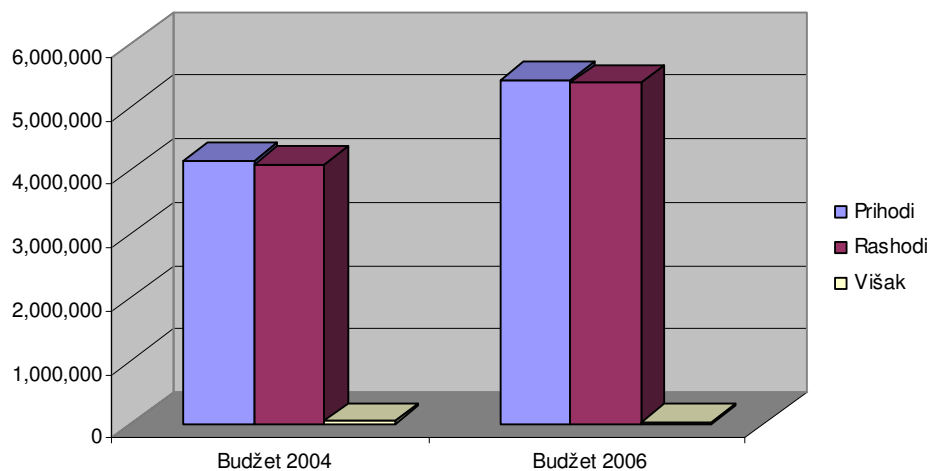
Komisija za budžet i finansije Općinskog vijeća je operativna i redovno dostavlja izvještaje Općinskom vijeću o svim budžetskim dokumentima prezentiranim Vijeću. U današnje vrijeme sve veći broj građana i predstavnika mjesnih zajednica je aktivno uključeno u proces pripremanja budžeta i značajan dio realizovanog budžeta je zasnovan na njihovim direktnim prijedlozima.

Pored toga, potrebno je istaći da je Općina Zavidovići uspjela u 2005. i 2006. godini ukupno otplatiti preko 500.000 KM dospjelih, a neizmirenih obaveza, što ukazuje na trend finansijskog oporavka Općine.

### Općinski budžet

Općina Zavidovići ima praksu pripremanja i usvajanja budžeta na vrijeme već 5 godina zaredom, poštujući Federalni budžetski kalendar. U 2006. kao i u 2007. godini, Općinsko vijeće usvaja Dokument okvirnog budžeta za trogodišnji period, koji obezbjeđuje Općini, budžetskim korisnicima i građanima osnov za srednjoročno planiranje.

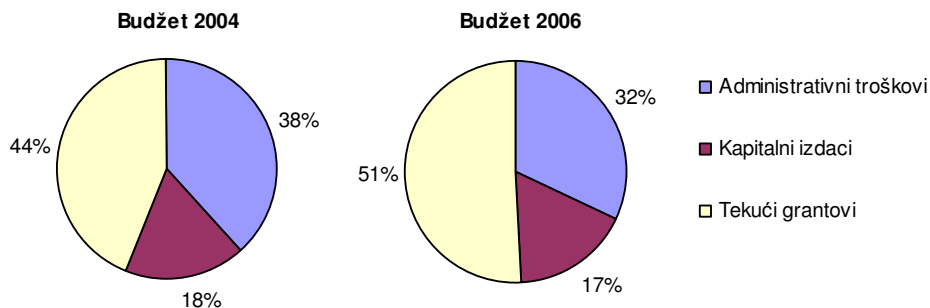
Tokom posljednje tri godine ukupni realizovani prihodi općinskog budžeta su se povećali sa 1.3 miliona, od 4.150.000 KM u 2004. na 5.430.000 KM u 2006. godini, ili za 31%.



Realizovani općinski budžeti u 2004. i 2006. godini

Prema Izvještaju o izvršenju budžeta za 2006. godinu Općina je ostvarila suficit od skoro 50,000 KM dok je u 2004. godini ostvareni suficit bio u iznosu od skoro 40,000 KM. To ukazuje na postojanje adekvatne kontrole nad rashodima, gdje su se rashodi ostvarivali u okviru nivoa raspoloživih prihoda.

Zajedno sa povećanjem budžeta učešće administrativnih troškova i tekućih grantova (NVO-i, interesne grupe građana, itd.) u ukupnom budžetu se promijenio na bolje. Tako se udio administrativnih troškova smanjio sa 38% u 2004. na 32% u 2006. omogućujući u istom periodu da troškovi tekućih grantova porastu sa 44% u 2004. na 51% u 2006. godini. U istom periodu udio kapitalnih izdataka ostao je skoro isti (18% u 2004. i 17% u 2006.).



Odnos administrativnih troškova, tekućih grantova i kapitalnih izdataka u 2004. i 2006. godini

### Upravljanje prihodima

Planiranje budžeta je zasnovano na stvarnim procjenama prihoda. Pored poreskih prihoda koji predstavljaju značajna budžetska sredstva a čija naplata je izvan kontrole općinskih organa, Općina je fokusirana i na naplatu neporeskih, sopstvenih prihoda, koji su u nadležnosti općinske uprave. U tom pravcu, značajni izvori neporeskih prihoda su identifikovani, neophodne odluke za njihovo prikupljanje su donešene i uspostavljene su interne procedure o evidenciji i naplati neporeskih prihoda.

U periodu 2004.-2006., udio neporeskih prihoda u ukupnoj realizaciji budžeta se smanjio sa 1,8 na 1,1 milion KM. Razlog tome je činjenica da su neporeski prihodi korišteni kao sredstvo stvaranja povoljnijeg poslovnog ambijenta a ne isključivo kao sredstvo za povećanje prihoda. Stoga je Općinsko vijeće Zavidovića smanjilo komunalnu naknadu za i naknadu korištenje gradskog građevinskog zemljišta za 25% u 2005. godini. Iste naknade su ponovo smanjene u 2006. godini ali ovaj put za 50% zajedno sa komunalnom taksom i taksom za zauzimanje javne površine. Navedena smanjenja naknada i taksu su urodila plodom pošto se zaustavio trend preregistracije firmi iz Zavidovića u druge općine.

Općina evidentira sva potraživanja vezano za neporeske prihode. Vrijedno je spomenuti da Općina koristi sva zakonom propisana sredstva sa ciljem ostvarivanja naplate nenaplaćenih potraživanja. Sa ovim svim gore navedenim, Općina je uspostavila dobre preduslove za primjenu procedura i mehanizama za blagovremeno prikupljanje neporeskih prihoda, kao i za njihovo evidentiranje i praćenje.

### Kontrola rashoda

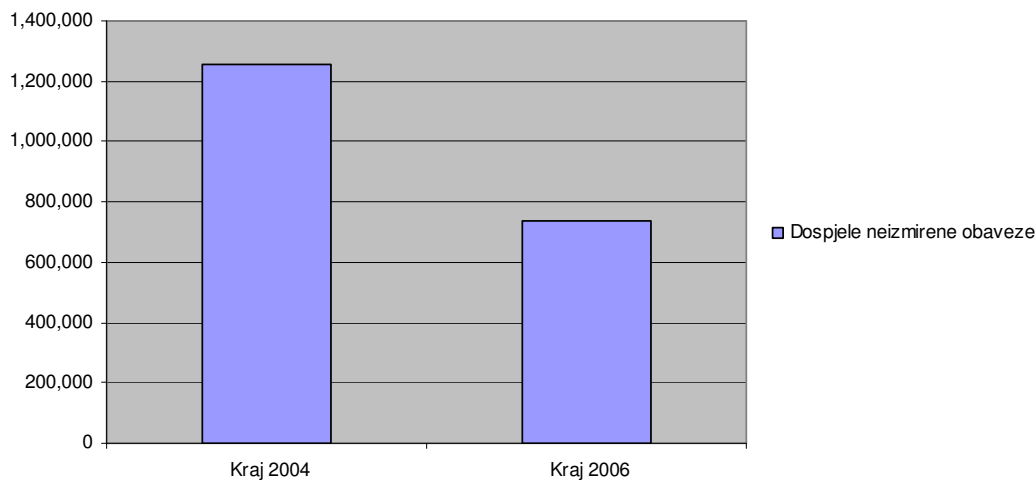
Općina Zavidovići je usvojila finansijske procedure/pravilnike koji su propisani od strane Federalnog ministarstva finansija. Također, u 2005. godini Općina je uvela sistem interne kontrole. Uvođenje pozicije internog kontrolora/revizora, je rezultiralo većom odgovornošću općinskih uposlenika u svakodnevним poslovima.

Općinsko vijeće se redovno informiše o izvršenju budžeta a izvještaji o izvršenju budžeta su takođe dostupni građanima putem općinske oglasne ploče, općinskog službenog glasnika, šalter sale i općinske web stranice.

Izvještaji o izvršenju budžeta su transparentni i u skladu sa svim zakonskim zahtjevima. Poboljšanja budžetskih dokumenta su primjetna što se naročito odnosi na narativni dio budžeta. Narativni dio budžeta daje objašnjenja o ostvarenim prihodima i rashodima, odstupanjima od plana kao i o stanju trenutnih potraživanja i obaveza. Na ovaj način, budžet je razumljiv i onima koji nisu stručnjaci u ovoj oblasti.

Dospjele a neizmirene obaveze se propisno evidentiraju. Otplata neizmirenih obaveza je bila planirana u budžetu u iznosu od 200.000 KM treću godinu zaredom, od 2005. Takođe postoji plan otplate dospjelih a neizmirenih obaveza, koje je napravio načelnik općine. Ove dvije mjere

su omogućile Općini da otplati preko 500.000 KM dospjelih a neizmirenih obaveza u 2005. i 2006. godini.



Trend smanjenja dospjelih a neizmirenih obaveza

### Budžetski dokumenti

Ključni dokaz za transparentno budžetsko planiranje i izvještavanje su budžetski plan i izvještaj o realizaciji jer oni predstavljaju ključni izvor informacija za vijećnike, administraciju, budžetske korisnike i građane.

Danas budžetski dokument Općine Zavidovići ispunjava sve zakonske zahtjeve: tačno se evidentiraju prihodi i rashodi, obuhvaćeni su komparativni podaci iz budžeta za prethodne godine, sadrži indeksnu kolonu, veće budžetske stavke su raščlanjene i kapitalne investicije su obuhvaćene planom. Takođe sadrži narativni dio koji objašnjava budžet na način razumljiv građanima.

### Učešće građana u pripremi budžeta

Učešće građana u budžetskom ciklusu je od ključnog značaja za izgradnju povjerenja između vlasti i građana, te za alokaciju sredstava u skladu sa prioritetima građana.

Građani, putem mjesnih zajednica i nevladinih organizacija, su vrlo aktivni u procesu planiranja budžeta, podnoseći veliki broj prijedloga svake godine. U skladu sa određenim kriterijima Općina uzima prijedloge građana u razmatranje i dodjeljuje budžetska sredstva za odabrane projekte.

Po usvajanju nacrt budžeta, koji je već bio baziran na prijedlozima različitih interesnih grupa građana, Općina je organizovala javnu raspravu, šaljući preko 70 pozivnica zajedno sa Nacrtom budžeta: općinskim službama, nevladinim organizacijama, predstavnicima mjesnih zajednica, klubovima vijećnika, javnim preduzećima i javnim ustanovama. Prisutni su bili predsjedavajući vijeća, sekretar općinskog organa državne službe, pomoćnici načelnika, te uposlenici iz odsijeka za budžet i finansije. Oni predstavljaju Nacrt budžeta, evidentiraju prijedloge, primjedbe i mišljenja o predloženom Nacrtu budžeta, te odgovaraju na pitanja građana. Lokalna kablovska TV prati javnu raspravu.

Nacrt budžeta je dostupan građanima na pultu Info centra, građani se o tome obavještavaju putem lokalnih medija (lokalni radio i TV), a Nacrt se dostavlja i svim mjesnim zajednicama radi pripreme građana za javne rasprave.

Svi prijedlozi dobijeni tokom javne rasprave se sumiraju u detaljan izvještaj, u kojem je svaki pojedini prijedlog zapisan, zajedno sa imenom predlagača, te predloženim iznosom. Izvještaj se

dostavlja Općinskom vijeću. U skladu sa Poslovníkom o radu općinskog vijeća, Općinsko vijeće uzima sve pismene komentare u razmatranje, dajući pismeno obrazloženje svoje odluke na svaki komentar. Dodatno, Poslovník propisuje da udruženja, organi mjesnih zajednica, te druga pravna lica, mogu zahtijevati od Općinskog vijeća da izvrši analizu ekonomskih efekata odluke Vijeća koja se odnosi na njih. Time su do određenog stepena u stanju da kontrolišu odluke Vijeća, koje mogu prouzrokovati nerealno finansijsko opterećenje za njih.

#### **4. Zaključak**

U toku saradnje sa MAP timom, Općina Zavidovići je pokazala veliku spremnost i posvećenost ka poboljšanju trenutne situacije. Napredak je ostvaren prvenstveno zahvaljujući velikoj posvećenosti i profesionalnom ponašanju općinskog osoblja, posebno Načelnika, pomoćnika načelnika Odjela za ekonomske poslove i poduzetništvo i Odjela za opću upravu, kao i Stručnog saradnika za ljudske resurse i Namještenika za personalne dosjee, koji su bili lideri u ovom procesu reforme.

Uspješnim okončanjem “Programa reforme općinske uprave”, općina Zavidovići je potvrdila da je uspostavila mehanizme pomoću kojih će se kontinuirano vršiti pregled i poboljšanje funkcionisanja uprave, sa ciljem pružanja boljih usluga građanima.