

**Milovan Bjelica,**

**Biljana Bjelica**

*Visoka škola za uslužni biznis, Istočno Sarajevo-Sokolac*

## **PROCES DECENTRALIZACIJE U UPRAVLJANJU DELATNOSTIMA I SPORTOM**

Za teritorijalni aspekt problema lokalne samouprave tesno je vezana činjenica da je među jedinicama lokalne samouprave teško obezbediti komunikaciju i transport, kao i povezivanje sa glavnim gradom. To se posebno odnosi na međusobno povezivanje jedinica koje pripadaju Republici Srpskoj kao naročitom entitetu unutar Bosne i Hercegovine. U geografskom pogledu, teritoriju Republike Srpske jasno čine dve velike celine, istočna, koja se proteže, na pravcu sever-jug, od Bijeljine do Trebinja, i zapadna, koja je teritorijalno kompaktnija, koja je na istoku omeđena distriktom Brčko, na zapadu Novi-gradom, i Šipovom na jugu.

Kako zakonski koncept lokalne samouprave zapravo ne poznaje regione, ova činjenica često predstavlja problem kada je reč o komunikaciji jedinica lokalne samouprave koje pripadaju njenom istočnom delu, sa udaljenom Banja Lukom, koja je njihov politički i administrativni centar.

Postavlja se pitanje da li je regionalizacija u ovom kontekstu moguća i poželjna?

U izvesnom smislu može se govoriti o Istočnom Sarajevu kao centru budućeg regiona, ka kojem bi gravitirao čitav istočni deo Republike Srpske. Istočno Sarajevo na tom planu već ima značajne funkcije, pogotovo na planu obrazovanja, kulture, saobraćaja. U tom smislu ono u neku ruku već predstavlja "regionalni centar".

Pri svemu tome, međutim, mora se voditi računa i o činjenici da bi bila nepoželjna regionalizacija kojom bi se, eventualno, kroz preoštro razdvajanje jedino između istočnog i zapadnog dela Republike Srpske, narušilo njeno političko i administrativno jedinstvo. Smatramo da se okolnost da regioni u sistemu decentralizacije nisu prisutni može objasniti i strahom od ovakvog mogućeg efekta njihovog uvođenja.

S druge strane, sistematska regionalizacija na planu infrastrukturne, saobraćajne, privredne i druge saradnje sa zemljama u okruženju mogla bi biti poželjna ukoliko bi stvarala pretpostavke za ojačavanje veza Republike Srpske sa Srbijom i Crnom Gorom na njenoj istočnoj granici. To, doduše, izlazi izvan okvira lokalne samouprave u strogom smislu reči. Ipak, to ne znači da eventualnim budućim regionima koji bi se nalazili u ovom položaju ne bi mogla pripasti značajna uloga i na planu samouprave.

Činjenica da u Republici Srpskoj ne postoji intermedijarni nivo između republičkog i opštinskog nivoa (da je sistem lokalne samouprave jednostepen), znači da u stvarnosti sve 63 jedinice lokalne samouprave stoje u neposrednom odnosu prema republičkom centru i u direktnoj komunikaciji sa njim. Oni se obraćaju centru, tj. republičkoj Vladi i njenim ministarstvima, posebno Ministarstvu lokalne samouprave ali i, naravno, Ministarstvu finansija, svojim brojnim zahtevima, traže kontakte, lobiraju za različite projekte i finansijska sredstva. Takvo stanje često dovodi do preopterećenja kanala komunikacije i do njihovog zagušenja, čemu je razlog i činjenica da vlada i njena ministar-

stva nemaju dovoljne kapacitete da odgovore na zahteve koji im se upućuju, vidi [6]. S druge strane, bio je odbačen, na zauzimanje opštinskih interesnih grupa, pokušaj da se zakonom o teritorijalnoj organizaciji jedinice lokalne samouprave organizuju u funkcionalne i geografske celine koje bi se nazvale “gradovima”, čime bi se bar neki od ovih problema mogli rešiti.

Još jedno sistemsko pitanje kada je reč o decentralizaciji odnosi se na nivoe decentralizacije na mikro-planu.

U prilog decentralizaciji govori princip koji za lokalnu samoupravu ima ključnu važnost, i koji je u Ustavu i zakonodavstvu Bosne i Hercegovine dosledno sproveden, vidi [1].

Naime, radi se o principu supsidijernosti, tj. o načelu prema kojem se višem nivou vlasti u jednoj političkoj zajednici prepušta (jedino) ono što taj nivo može bolje da zadovolji, tj. prema kojem sva pitanja koja mogu da se reše na nižim nivoima ne treba da se prenose na više nivoe vlasti i upravljanja. Ovom principu priznaje se veoma važna uloga u evropskim integracionim procesima.

Principom supsidijernosti u stvari se tvrdi da “država ne treba da se bavi onim što mogu da urade pojedinac i manje zajednice”, vidi [2]. Alternativno, supsidijernost se može definisati i kao “načelno uputstvo da, što je određeni nivo vlasti bliži određenoj klijenteli i potrebnim uslugama, te će usluge biti bolje ili efikasnije pružene”. Da bi taj princip optimalno funkcionisao u praksi, važno je da decentralizovani sistem ne bude shvaćen samo kao sistem dekoncentrisanja administracije centralne vlasti već i sistem prenesene političke moći, odgovornosti i efikasne kontrole nad resursima, vidi [3].

Supsidijarnost ima dva različita ali srodna smisla. Ona može značiti:

- dopunjavanje i komplementarnost, koje obezbeđuje viši nivo vlasti, ali samo u slučaju kada se na nižem nivou pojavi potreba za tim;
- direktnu pomoć koju viši nivo vlasti, recimo u državnoj administraciji, daje organima na nižem nivou, kako bi ovi odgovorili na svoje zadatke.

U svakom slučaju, princip supsidijernosti implicira stepenastu strukturu, koja se odlikuje pluralitetom nivoa.

Međutim, u sistemu decentralizacije u Republici Srpskoj ne samo da ne postoje srednji nivou oblasti ili regiona između centralne vlasti i nivoa opštine (kao ni srednji nivo javne administracije), već isto tako ne postoje ni jedinice lokalne samouprave ispod nivoa opština. U stvari, kako se pokazalo, ni mesne zajednice ne predstavljaju jedinice lokalne samouprave, što proizlazi već i iz Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, koji mesne zajednice definiše jedino kao oblik neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi. Tako se i u praksi na opštinskom nivou prema mesnim zajednicama ispoljava visoka doza centralističkog upravljanja, što može zvučati paradoksalno. Uostalom, u Republici Srpskoj samim opštinama ostavljeno je da odlučuju o tome da li su im mesne zajednice potrebne ili ne. Ovakav zakonski koncept dao je izvesnog osnova i za kritike, zbog činjenice da mesne zajednice u sistemu lokalne samouprave Republike Srpske nisu institucionalizovane: “zakonodavcu koji lokalnu samoupravu shvata kao besprijeckorno funkcionisanje lokalnih organa vlasti bez neposrednog učešća građana – mjesne zajednice nisu nužno potrebne da bi sistem funkcionisao”, vidi [6].

I pored toga što nisu predviđene kao nužni konstitutivni delovi opština, mora se priznati da mesne zajednice ipak uglavnom faktički postoje unutar njih; na njih se narod navikao u socijalističkom periodu, u kom su se one pokazale kao korisne i vitalne tvorevine.

Potencijali mesnih zajednica, kada je reč o poslovima koji se obavljaju u okviru opština, mogu biti znatni.

U prvom redu, to se odnosi na:

- poslove mobilizacije lokalnog stanovništva na različitim aktivnostima koji su od značaja za njihovo područje;
- brigu za socijalno marginalizovane pojedince i grupe, koja predstavlja integralni momenat “civilnog društva”.

Pored toga, mesne zajednice mogu preuzeti korisne uloge i kada je reč o

- edukaciji stanovništva koje im pripada, i to upravo s obzirom na zadatke razvijanja civilnog društva.

Pre svega, međutim, treba iskoristiti mogućnost, koju zakon otvara, da mesne zajednice budu svojevrsna spona između oblika neposredne lokalne samouprave i u strožem smislu “institucionalnih” struktura lokalne samouprave. Ovakav njihov položaj i funkcija mogli bi doprineti tome da se prevaziđu izvesni nedostaci koji se pokazuju u području, pogotovo s obzirom na apstinenciju građana na lokalnim izborima kao i s obzirom na nedostatak inicijative, koji se ponekad može primetiti kod građana, za neposredno vršenje poslova u oblasti lokalne samouprave.

Nedostaci u funkcionisanju opštinskih vlasti mogu se primetiti i kada je reč o odnosima između lokalne *uprave* i lokalne *samouprave*: “[...] opštinska uprava je sklona da svoje aktivnosti provodi ne konsultujući se prethodno sa građanima i mjesnim zajednicama; do toga dolazi zato što administracija misli da uvijek čini dobro građanima i da treba tako da radi, tj. da čini dobre stvari ne pitajući građane jer je ona zadužena za javno dobro, a građani idu za svojim privatnim interesima... Statistike pokazuju da je sve manje lokalnih referenduma, zborovi građana se rijetko održavaju, javnim raspravama se odaziva simboličan broj građana. Opštinska vlast zapravo malu komunicira s građanima, a ovi uzvraćaju nepovjerenjem. Krunski dokaz za ovu tezu jest drastično opadanje izlaska građana na lokalne izbore”, vidi [6].

S obzirom na ovakvu situaciju, moguća funkcija mesnih zajednica bila bi i podizanje nivoa participativne demokratije. U stvari, mesne zajednice su u sistemu lokalne samouprave jedini preostaci civilnog društva. One se često smatraju potencijalnim izvorom poželjnih promena u načinu funkcionisanja političkog sistema, kao i dobrim sredstvom demokratskog pritiska na vlast. Pogotovo su značajne u ruralnim oblastima.

Pored njih, na organizacionom planu značajnu ulogu igra i delatnost nevladinih organizacija. Na lokalnom nivou, među njima važno mesto ima Centar za civilnu inicijativu (CCI), koji je radio u više od 20 opština BiH na poboljšanju budžetskih procesa i poboljšanju građanske participacije. Ovi centri su takođe bili važni pri lobiranju za promenu izbornih zakona, što je rezultiralo i novom regulativom kojom je uspostavljeno neposredno biranje načelnika, vidi [7].

Između mnoštva načela lokalnog rukovođenja i sportskog usmeravanja, rukovođenje prema ciljevima ubraja se među uspješnije, jer se temelji na utvrđenim ciljevima.

U osnovi svakog uspešnog rukovođenja je utvrđivanje odgovornosti, s obzirom da u njemu svaki menadžer zna svoj zadatak i svoju odgovornost. U okviru modela rukovođenja prema ciljevima postoji model strategija za uspešno rukovođenje, usaglašavanje i koordiniranje na osnovu ciljeva.

Prva strategija je upoznavanje filozofije modela, pri čemu je tehnika od sporednog značaja, s obzirom da celokupno rukovodstvo, zajedno sa svim subjektima, direktno učestvuje u procesima akcija prema ciljevima, što uslovljava komuniciranje. Filozofija modela rukovođenja prema ciljevima ima zadatak da i lenje učini delotvornijima. Oruđe za motivaciju i komuniciranje između grupa je stvaranje poverenja između ljudi.

Druga strategija je shvatanje suštine procesa, pri čemu se prvenstveno utvrđuju i rangiraju aktivnosti što najbrže dovode do cilja, uz to se i vrednuje vlastiti rad svakog pojedinca i grupe. Uspostavljaju se komunikacije na hijerarhijskoj liniji menadžer - izvršilac. To je vid aktivnog učestvovanja sportista u procesima realizacije, koji vodi racionalizaciji posla i optimizaciji rezultata. Na taj način sportisti postaju privrženiji i produktivniji kad vide da se njihov zadatak nalazi na trasi procesa koji daje brže i bolje rezultate, od kojih oni imaju materijalnu korist, ali i status.

Treća strategija je pismeno utvrđivanje ciljeva, usmeravanje rukovodilaca da razrade zadatke prema ciljevima i da jasno oslikaju očekivane rezultate. To je plan u terminima željenog konkretnog rezultata.

Cilj četvrtе strategije je precizno određivanje vremena procesa u ostvarivanju ciljeva. Ona omogućava vremenski okvir izvršenja planskih zadataka..

Peta strategija je utvrđivanje prioriteta i odgovornosti, što osigurava rangiranje ciljeva i seriju kategorija prioriteta. Iz toga proizilaze odgovornosti, iz kojih sledi delegiranje zadataka, ovlašćenja i podela odgovornosti u sportu.

Oblici odgovornosti mogu biti opšti, operativni, specijalni i konsultativni.

Šestoj je strategiji cilj da predvidi potencijalne probleme u sportu. U skladu s predviđanjima određuju se kadrovi - specijalisti koji će pokušati da sportske probleme otklone ili ih reše.

Sedma strategija predviđa u sportu planove akcija, čime se otklanjaju propusti i omogućuje kontinuitet procesa.

Uspeh je zagarantovan dobrim planiranjem, ali i odgovarajućim instrumentima, pa se uz plan radi i uputstvo za ostvarivanje.

### **LITERATURA**

1. Damjanović, Mijat (priređivač): Lokalna demokratija: Stanje i perspektive, Magna Agenda, Beograd, 2002.
2. Ludger Kühnhardt, "Federalism and Subsidiarity", Telos No 91, 1992; navedeno prema: Ilija Vujačić, "Supsidijernost i modernizacija lokalne zajednice.
3. Dimitrijević, Predrag, i Jovičić, Brano: Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Savez opština i gradova Republike Srpske, Brčko, 2005..
4. Bjelica, Spasoje: „Sociologija sporta“, MILREX, Novi Sad, 2000.
5. Bjelica, Spasoje, Bjelica, Duško: „Komunikacije u sportu“, CSA, Podgorica, 2006.

6. Zdravko Zlokapa, Kocka do kocke: Dobro je dobro graditi, Modeli organizacije lokalne samouprave
7. Gadjanova, Elena: The State of Local Democracy in the Western Balkans, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006
8. Farelly, Colin: Contemporary Political Theory, Sage Publications, London, 2004
9. Hambleton, Robin/ Savitch, H.V. / Stewart, Murray (editors): Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America, Palgrave Publishers, Houndmills, 2002.
10. Kuzmanović, Rajko: “Položaj multikefalne i monokefalne vlasti u Republici Srpskoj”, u: Brano Jovičić (prir.), Odnos zakonodavne i izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave, Savez opština i gradova Republike Srpske, Teslić, 2006, str. 17-24.
11. Lukić, Radomir: Sociološki rečnik, Savremena administracija, Beograd, 1992.
12. Marković, Ratko: Ustavno pravo i političke institucije, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

#### SUMMARY

*The question of the concentration of social consents is the historical question of the society starting from the aspect of its successful functioning. This question gains more and more of its importance in this period of globalization. From this reason, here we attempt to give an elaboration of the aspect of general decentralization of social activities, especially focusing on sport as the specific social activity.*



*Duško Bjelica i Branimir Mikić*