

Policy paper

Benchmarking u lokalnim vlastima –

Put za Bosnu i Hercegovinu?

Autor: Aleksandar Draganić

Podržano od strane Fonda Otvoreno Društvo Bosne i Hercegovine

Sadržaj

Opšte informacije.....	4
Postojeći pristup reformi lokalne uprave	8
Strateške alternative trenutnim reformskim nastojanjima	10
Benchmarking	13
Benchmarking u širem smislu.....	21
Benchmarking u Velikoj Britaniji.....	22
Godišnji benchmarking lokalnih vlasti-Švedska	26
Benchmarking u užem smislu	30
Benchmarking projekt Norveškog Udruženja lokalnih i regionalnih vlasti	30
Servis benchmarkinga javnog sektora (PSBS)	33
Benchmarking projekt u Španiji	37
Preporuke za politiku	39
Završne napomene	48
Bibliografija	49

Izabrali majstore za mentore. To je suština benchmarkinga.

J. Kent Murray, predsjednik
Chevron Research & Technology Company

Nazovite to mudrošću ili zdravim razumom. Kada proučavate odlične organizacije, dolaze vam odlične ideje za vašu vlastitu organizaciju.

Gary Mize, koordinator benchmarkinga,
Exxon Company, SAD

Opšte informacije

Dejtonskim mirovnim sporazumom ustanovljena je Bosna i Hercegovina kao suverena država sa decentralizovanom administrativnom strukturom. Državu Bosnu i Hercegovinu čine dva konstitutivna entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS), i Distrikt Brčko kao autonomna jedinica. Administrativna struktura Bosne i Hercegovine je prikazana u donjoj tabeli.

Administrativni nivo	Nadležnost				Ukupno
	Država	FBiH	RS	Brčko	
Državni	1				1
Entitetski		1	1		2
Kantonalni		10			10
Opštinski		84	63	1	148
Distrikt				1	1
Ukupno	1	95	64	2	162

Tabela 1- Administrativni nivoi i nadležnost u Bosni i Hercegovini

U proteklih osam godina, Bosna i Hercegovina je morala uporedo da se bavi posljedicama rata, razaranjima, problemima vezanim za veliki broj izbjeglica i raseljenih lica, kao i sa najklasičnijim izazovima tranzicije. Od kraja rata, stvaranje civilnog društva je jedan od navažnijih imperativa. Zemlja istovremeno prolazi kroz tranziciju sa ratnog u mirnodopsko okruženje, od centralno kontrolisane ekonomije do slobodne tržišne ekonomije, te od vlade u socijalističkom stilu do demokratije. Iako su prioriteti poslijeratne izgradnje fokusirani na ponovnu izgradnju osnovne infrastrukture, vraćanje imovine prvobitnim vlasnicima i na povratak izbjeglica ili interno raseljenih lica, jedan od veoma važnih aspekata ovog perioda je tranzicija u institucijama i tranzicija u

upravljanju¹. Teško je reći koliko je ovaj proces uznapredovao do sada ali o tome ne treba gajiti velike iluzije.

Tranzicija državne vlasti u Bosni i Hercegovini, naročito lokalne, prema konceptu dobrog upravljanja² je do sada bio ad hoc proces zasnovan na "projektnom pristupu", ili način redizajniranja lokalnih vlasti putem različitih projekata koje su uglavnom kreirali, sponzorirali i provodili međunarodni donatori/agencije (vidi Tabelu 1 dole). Ovi projekti se ponekad međusobno preklapaju po svom sadržaju, ciljevima i učesnicima, što je znak loše koordinacije i nepostojanja razmjene informacija. Međutim, budući da su resursi (vrijeme, novac i znanje) oskudni, nisu sve lokalne vlade bile u poziciji da učestvuju u njima.

<i>Projekti</i>	<i>Donatori/Agencije³</i>
<i>Usvajanje i provodjenje Zakona o administrativnoj službi u RS i na državnom nivou</i>	DFID / EC
<i>Reforma vladinih struktura na državnom i entitetskom nivou</i>	EC / DFID
<i>Izrada i usvajanje Kodeksa etike</i>	DFID
<i>Jačanje funkcije upravljanja osobljem u državnim institucijama</i>	EC
<i>Vlade orjentisane na rezultate, razvijanje alata upravljanja</i>	OSCE
<i>Poboljšanja legislative</i>	EBRD / SIDA / WB
<i>Transparentnost i odgovornost</i>	WB / OSCE / Transparency Int.
<i>Koledž za javne službenike</i>	UNDP
<i>Program lokalne uprave</i>	OSF
<i>Projekt opštinskog razvoja</i>	SDC-Intercooperation
<i>Projekt aktivnosti podrške lokalnoj vlasti Sjeveroistočne Bosne</i>	USAID-Padco

Tabela 2. – Projekti reforme javne administracije

¹ Jednostavnim jezikom "upravljanje" (governance) označava: **proces odlučivanja i proces kojim se odluke provode (ili ne provode)**. Upravljanje može biti upotrijebljeno u nekoliko konteksta kao što je korporativno upravljanje, međunarodno upravljanje, državno upravljanje i lokalno upravljanje (lokalna uprava).

² U svrhu ovog istraživanja, pretpostavićemo da se dobro upravljanje odnosi na transparentno i odgovorno, efikasno i efektivno upravljanje okrenuto korisnicima.

³ Napomena: DFID – Odjeljenje za međunarodni razvoj (Velika Britanija)

EC – Evropska Komisija

OSCE – Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi

EBRD – Evropska Banka za rekonstrukciju i razvoj

SIDA – Švedska Agencija za međunarodni razvoj i saradnju

WB – Svjetska banka

UNDP – Program razvoja Ujedinjenih nacija

OSF – Fond Otvoreno društvo

SDC – Švicarska Agencija za razvoj i saradnju

Istovremeno, neke lokalne vlade (npr. Sarajevo Centar) su uspješno ušle u procese tranzicije koristeći uglavnom vlastita sredstva (znanja, finansije itd.), ali je ovo u Bosni i Hercegovini više izuzetak nego pravilo. Kada se ima na umu činjenica da Bosna i Hercegovina ima veoma ograničene kapacitete (kako finansijske tako i ljudske), veoma je dobro to što neke razvojne procese podržava međunarodna zajednica. Na primjer, USAID je finansirao stvaranje 22 one-stop shop-ova (sve na jednom mjestu), koji su u suštini centri za informacije i usluge gdje građani mogu završiti većinu papirologije i procesa potrebnih za dobijanje rutinskih opštinskih usluga, kao što su rodni listovi, umrli listovi, dozvole, plaćanje lokalnih poreza i taksu itd. Zahvaljujući ovim naporima značajno je skraćeno vrijeme čekanja za rutinske opštinske usluge, što je omogućilo građanima i opštinskim radnicima da znaju u svakom momentu gdje se tačno nalazi papirologija, čime se u velikoj mjeri povećava odgovornost.

S druge strane, neka veoma važna pitanja do kojih je došlo ugrožavaju očekivane rezultate procesa reforme:

- Lokalno vlasništvo nad procesom reformi još nije ustanovljeno. Procesi se ne pokreću niti vode interno. Praktički, lokalni akteri još uvijek ne priznaju urgentnost i neophodnost ovih procesa, već ih prije vide kao ispunjenje obaveza koje su im date od strane međunarodne zajednice. Ovakav scenario smanjuje šanse za uspješno provodjenje reformi;
- Očigledan nedostatak koordinacije medju različitim projektima pri izradi i provodjenju promjena dovodi do propuštenih sinergijskih šansi;
- Nedostatak transparentnosti i otvorenosti procesa reforme u smislu aktivnog učešća.

Iskustva zemalja u tranziciji⁴ kao i neka iskustva koja je imala Bosna i Hercegovina, jasno pokazuju da su kritički faktori⁵ u stvaranju i provodjenju reformi vodeće domaće snage⁶. Medjunarodna zajednica ne može postići mnogo nametanjem zakona i standarda ili stvaranjem raznih institucija ako ne postoji podrška od strane domaćih snaga. Kad god ključni lokalni akteri nisu bili uključeni u kreiranje dokumenata i rješenja, ona su ostala samo "mrtvo slovo na papiru", čak i kad su kreirana rješenja zadovoljila visoke medjunarodne standarde. Bosna i Hercegovina je hronično suočena sa problemom "stalnog uvoženja stranih mozgova", prepuštajući kreativnu arenu medjunarodnim organizacijama i ekspertima (koji, iako su im dobro poznati koncepti i iskustva drugih zemalja, nisu upoznati sa stvarnom prirodom lokalnih problema i manje su motivisani za održiva i realna reformska rješenja).

Reforma lokalne uprave u Bosni i Hercegovini je dosad bila opterećena raširenom praksom donošenja rješenja primjenom pristupa "od vrha prema dole". Ovo u osnovi znači da je program reformi osmišljavan i kreiran na entitetskom nivou u RS i na kantonalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine bez ozbiljnijeg uključivanja lokalnih aktera, odnosno onih koji bi trebalo da su najzainteresovaniji za dobra praktička rješenja njihovih problema. Ni postojeća entitetska udruženja lokalnih vlasti ne mogu promijeniti ovu situaciju, budući da ih se vidi kao slabe i neefektivne i kao sredstvo lobiranja i kao mehanizam profesionalnog razvoja.⁷

⁴ Svjetska banka, tranzicija – *Prvih deset godina:: Analiza i lekcije za Istočnu Evropu i bivši Sovjetski Savez*, 2002.

⁵ Postoje mnogobrojni faktori koji su važni u stvaranju i provodjenju reformi ali najvažniji medju njima su institucije i zakoni, standardi, podrška medjunarodne zajednice i vodeće domaće snage

⁶ Evropska inicijativa za stabilnost, *Nametanje ustavne reforme? Slučaj vlasništva* – discussion paper, Berlin-Sarajevo, 2002.

⁷ USAID, *Ocjena lokalne uprave i strateške preporuke*, Sarajevo, novembar 2003.

Postojeći pristup reformi lokalne uprave

Projektni pristup reformi je stvorio razlike medju lokalnim vlastima koje je potrebno ublažiti kako bi se postigla uspješna tranzicija u lokalnoj upravi uopšte. Sigurno je da neće svaka lokalna vlast biti u poziciji da direktno učestvuje u budućim projektima. Ako se proces reformi na opštinskom nivou nastavi istim tempom, i isključivo na ovaj način, možemo postaviti pitanje njegove održivosti. Iako postoje neki izuzeci medju lokalnim vlastima u Bosni i Hercegovini koji su čak sad bliski nivou uprave njihovih pandana u razvijenim demokratskim društvima, opšti izgledi i nisu tako dobri. Pored lokalnih vlasti (tek nekoliko njih) koje su usvojile ISO 9001⁸ ili su blizu da ih usvoje, i u kojima su principi dobre uprave⁹ primjenjeni gotovo u potpunosti, postoje neke lokalne vlasti koje su daleko iza ovih prvih ali su svjesni svoga budućeg puta. Medjutim, postoje neke lokalne vlasti koje čak nisu ni počele da razmatraju koncept dobre uprave. USAID-ova Ocjena lokalne uprave u novembru 2003. godine je pokazala da su se "gradonačelnici u oba entiteta žalili da su "naslijedili" brojno osoblje iz prethodnog režima ili iz ratnog perioda. Ovi zaposlenici nemaju ni stručnosti, ni profesionalnosti ni volje da rade u modernom sistemu administracije"¹⁰. Sigurno je da je ova situacija jasna svima koji su uključeni u tranziciju (od administracija do donatora koji su uključeni u projekte finansiranja i provodjenja).

Inercija trenutnog projektno pristupa u tranziciju u lokalnim vladam će dovesti do proširenja praznina u funkcionisanju, nejednakom razvoju i konfliktnim situacijama, i

⁸ ISO 9001 je jedan od najraširenijih poznatih standarda dosad, te je postao međunarodna referenca za zahtjeve upravljanja kvalitetom u poslovnim i odnosima sa klijentima. ISO 9001 je u prvom redu usmjeren na "upravljanje kvalitetom". Ovo podrazumijeva ono što organizacija čini da bi ispunila zahtjeve klijenta u pogledu kvaliteta, kao i relevantne zakonske zahtjeve, istovremeno težeći ka zadovoljenju klijenta, i postizanju stalnog poboljšanja svojih performansi radeći na ispunjenju ovih ciljeva.

⁹ U svrhu ovog prijedlog, EDA-ina metodologija je korištena u vezi sa dobrom upravom. Principi dobre uprave koje u svom radu mogu primijeniti opštine su efikasnost i efektivnost, transparentnost i odgovornosti, kao i učešće.

migraciji građana, a naročito mladih ljudi koji traže sopstveno "mjesto pod suncem". Ovo bi stvorilo začarani krug koji bi usporio i sprečavao buduće tranzicione procese. Nema ništa loše u pojedinačnim projektima, ali kad se lokalne vlade suočavaju sa sličnim problemima i situacijama, bolje je imati koordinisane odgovore na trenutni projektni pristup ili bar međusobno razmijeniti najbolje prakse. Projekti koji su odvojeno fokusirani na različite lokalne vlasti i regije su više nego dobrodošli, ali bez šireg uključivanja lokalnih vlasti nema potpune i održive tranzicije i razvoja lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini. Zamislimo ovu situaciju. Selo je zahvaćeno požarom i sve kuće su manje-više u plamenu. Pretpostavimo da neke porodice pokušavaju same da zaustave požar, koristeći tek nekoliko raspoloživih uređaja za gašenje požara. Familije koje su bliže ovim uređajima za gašenje požara će vjerovatno uspjeti da ga ugase. Ali šta će se desiti sa ostalim familijama? Većina će vjerovatno pretrpiti užasne posljedice. Je li bolje imati uređaje za gašenje požara pored svake kuće? Odgovor je jeste, naravno, ali je to skupo. Ili, da li je moguće zajedničkim snagama zaustaviti požar? Odgovor je jeste, ali postoje pitanja o kojima se može raspravljati a koja se tiču inicijativa, motiva i volje da se to učini. Porodice bi vjerovatno udružile snage kad bi vidjele da će iz toga nešto dobiti, na primjer, zadovoljstvo, sigurnost, korisnost itd. Individualno sprečavanje požara iz prethodnog primjera vidim kao ilustraciju projektnog pristupa reformama u kome su porodice lokalne vlasti i pri čemu su uređaji za gašenje požara projekti.

Nedostatak koordinacije, nedostatak znanja i vještina, neučestvovanje u projektima i ad hoc pristupi se često krive za takvu sporu i nejednaku tranziciju. Tako, potreba za ujednačenijom tranzicijom u zemlji će odvesti istraživanje prema stvaranju novih metoda i orudja za taj zadatak.

¹⁰ USAID, *Ocjena lokalne uprave i strateške preporuke*, Sarajevo, novembar 2003.

Strateške alternative trenutnim reformskim nastojanjima

Naravno da bi tranzicija mogla biti vodjena sa višeg stepena vlasti. Najjača poruka iz diskusija o izboru i procjeni modela menadžmenta performansmi¹¹ je bila potreba da se razvija strategija upravljanja promjenama. Tradicionalno, Bosna i Hercegovina je mogla balansirati između dva modela – jednog modela koji promovise jedinstveno rješenje za menadžment (na nivou države) uvedenog svuda kako bi se osigurala dosljednost i ekspeditivnost u primjeni, i drugog modela na osnovu koga bi se dozvolilo menadžerima da upravljaju u generičkom okviru koji bi omogućio svakoj lokalnoj vlasti da izabere svoja vlastita reformska orudja i da odluči kako i kada da ih primijeni. Ovaj drugi model ima tu prednost da maksimizira vlasništvo osoblja nad promjenama, ali može rezultirati i veoma neujednačenom situacijom u kojoj su neke organizacije daleko više odmakle od drugih. Stoga, situacija u Bosni i Hercegovini očigledno favorizuje jedinstveni model na državnom nivou. Državni nivo za uvođenje jednog modela za sve lokalne vlasti bi bio jedino razumno rješenje budući da, ako se provede sa nižeg nivoa, problem koordinacije i povezani problemi (nedostatak resursa, vremena i novca) bi se povećali. Na primjer, može se pretpostaviti da državni nivo može stvoriti model lokalne vlade sa najboljom performansom kako bi ga proveo u svim lokalnim vlastima u Bosni i Hercegovini. Međutim, da li bi to generalno dovelo da pozitivnih rezultata u tranziciji? Oni treba da prikupe i obrade informacije o tome šta je to lokalna vlast sa najboljom performansom, nadju model i provedu ga, istovremeno imajući na umu trenutnu političku situaciju koja ne podržava bilo kakvu unificiranu politiku. I da li bi ta strateška alternativa imala nešto što može pokrenuti buduće promjene neophodne da se odgovori na

¹¹ Trosa et al., *Benchmarking, Ocjena i strateški menadžment u javnom sektoru*, OECD, 1996.

neočekivane događaje? Odgovor bi bio ne, budući da je model lokalne vlasti sa najboljom performansom sam po sebi statičan. Takođe, drugo važno pitanje je da li viši nivoi vlasti, uzevši u obzir proces tranzicije u njima, mogu biti pokretači ili nosioci tranzicije u lokalnim vladama. To je jedva izvodljivo budući da su do sada trebale već nastupiti neki pozitivni napor u transformaciji ovih viših nivoa (kantona, entiteta ili države).

Medjutim, vlada osjeća da nema jedinstvenog modela koji se može primijeniti na sve lokalne vlasti, već da postoji dovoljno analitičkih i međusobno primjenljivih mehanizama koje treba provesti ako lokalne vlasti ne žele da "izmisle toplu vodu" ili da naprave iste greške kao drugi koji su prije njih pokušali ove metode. Model koji se odabere mora da zadovolji sljedeće:

- ciljeve reforme;
- razlike među misijama i "profesionalnim identitetima" uključenih članova;
- pojedinačne kulture organizovanja;
- zakonski okvir.

Reforma vrijednosnih sistema i modela ponašanja u lokalnoj upravi se najprije posmatra kao proces učenja a ne kao nešto što se radi u jednom mahu. Dok je to proces koji se razvija i mijenja vremenom, lokalne vlasti još uvijek traže "okvir" koji bi ih usmjerio i koji će definisati osnovne principe svakog elementa reforme.

Tako, druga alternativa politike može biti uvođenje *benchmarkinga*¹² u tranziciju lokalnih vlada. Time će se upotpuniti trenutni pozitivni rezultati u procesu reforme u lokalnim vladama prenoseći ih široj populaciji. Povjeravanjem tranziciju više u ruke lokalne administracije, pretpostavljamo da će biti riješeni problem vlasništva nad reformama i problem koordinacije. Naravno, neophodno je da sve relevantne strane (viši

nivoi vlasti, donatori, itd.) budu obaviješteni o ovoj strategiji kako bi se postigli pozitivni rezultati u budućim reformskim procesima.

¹² Engleska riječ koja u kontekstu lokalnog jezika nema svoj ekvivalent te će za potrebu ovog rada biti

Benchmarking

U prethodnoj dekadi, termini "benchmarking" i "najbolje prakse" korišteni su gotovo kao sinonimi. Za mnoge organizacije, benchmarking i najbolje prakse su postali kamen temeljac njihovog uspjeha, što je dovelo do stvaranja još većeg interesa za ove procese. Nastojanje da se "bude najbolji" je trenutno priznato i nagrađeno od strane Fonda otvoreno društvo (OSF) u Bosni i Hercegovini putem njihovog programa dobre uprave¹³. Ipak, procesi i mehanizmi uvođenja, učenja i primjene njihovih iskustava i praksi na druge subjekte tek treba da se ustanove. Benchmarking će biti opširnije objašnjen u sljedećem dijelu.

Postoje mnoge definicije benchmarkinga, ali u osnovi on podrazumijeva učenje, razmjenu informacija i usvajanje najboljih praksi kako bi se postigle postupne promjene u performansama. Tako, najjednostavnija definicija benchmarkinga bi bila: ***“Poboljšanje nas samih tako što ćemo učiti od drugih”***.

U praksi, benchmarking obično uključuje:

- redovno upoređivanje aspekata performanse (funkcija, procesa ili rezultata) sa nosiocima najboljih praksi;
- identifikovanje praznina u performansama;
- iznalaženje svježih pristupa koji bi doveli do poboljšanja performanse;
- provodjenje uz uvođenje poboljšanja; i
- praćenje nadgledanjem progressa i pregledom koristi.

korištena u svom izvornom obliku.

¹³ Projekt "Najbolje prakse u lokalnoj upravi u Bosni i Hercegovini" kojim upravlja Fond otvoreno društvo (OSF) BiH, 2003.-2004.

U privatnom sektoru, cilj benchmarkinga je povećanje konkurentnosti. Benchmarking pristup je postao utemeljen u uspješnim kompanijama kao sredstvo iznalaženja inovacije van paradigme industrije – kao način da se ostane na čelu konkurencije. Nedavni izvještaji su pokazali da je benchmarking treće najviše korišteno orudje menadžmenta.¹⁴ Interes za benchmarking nastavlja da raste u cijelom svijetu.¹⁵ Benchmarking je takodje prepoznat kao dragocjeno sredstvo za strategije vanjskog učenja.¹⁶

Posljednjih godina se organizacije iz javnog sektora u svijetu postepeno okreću benchmarkingu svojih javnih servisa. U javnom sektoru u Velikoj Britaniji, benchmarking je priznat kao moćno orudje za poboljšanje i uvođenje upravo onih promjena koje su neophodne za pružanje modernih javnih usluga. Ovo se dešava u sredini u kojoj pokretači promjena postaju jednako snažni kao konkurentski pritisci koje osjeća industrija. Takodje se prepoznaje da efikasne i efektivne javne usluge igraju vitalnu ulogu u poboljšanju konkurentnosti privatnog sektora smanjujući opterećenje na troškove poslovanja i pridržavanja pravilima. Benchmarking je jedan od načina da se obezbijedi potreban stimulans za promjenu provodjenja glavnih i sporednih djelatnosti i za podizanje standarda javnih usluga širenjem dobrih praksi. Ohrabrivanje široko prisutnog i sistematskog korištenja benchmarkinga u javnom sektoru može pomoći pri poboljšanju performanse kao i pojedinačnom i organizovanom učenju.

Pri započinjanju nekog projekta benchmarkinga, potrebno je izmjeriti i prikupiti podatke o trenutnim performansama.

¹⁴ Bogan, Christopher; English, Michael; *Benchmarking za najbolje prakse-Pobjeda preko inovativne prilagodbe*, McGraw Hill, 1994.

¹⁵ Kettl, Donald; *Globalna revolucija u javnom menadžmentu: Izvještaj o transformaciji uprave*, The Brookings Institute, 2000.

¹⁶ PUMA (OECD), *Upravljanje znanjem: Učenje poredjenjem iskustava privatnih firmi i javnih organizacija*, OECD, 2001.

Uspješan benchmarking, u kome se praznine u performansu premoštavaju poboljšanjima, za rezultat ima značajne opipljive koristi koje su neophodne u javnom sektoru, kao što su:

- postepene promjene u performansi i inovaciji;
- poboljšanje kvaliteta i produktivnosti; i
- poboljšanje mjerenja performanse.

Benchmarking takodje može pozitivno uticati na aspekte koji su potrebni da se podrži kontinuirano poboljšanje, kao što su¹⁷:

- jačanje svijesti o performansi i veća otvorenost u odnosu na relativne snage i slabosti;
- učenje od drugih i veće povjerenje u razvijanje i primjenu novih pristupa;
- veća involviranost i motivacija osoblja u programima promjena;
- povećana spremnost da se razmijene rješenja uobičajenih problema i da se postigne dogovor o tome šta je potrebno da bi se uvele changes;
- bolje razumijevanje 'šire slike' i sticanje šire perspektive uzajamnog djelovanja faktora (ili aktera) koji omogućavaju provodjenje dobre prakse;
- bolja saradnja i razumijevanje interakcija unutar i između organizacija; i
- povećanje zadovoljstva građana u vezi s javnim uslugama.

Vrste benchmarkinga

Benchmarking je veoma fleksibilno orudje koje se može primijeniti na više načina kako bi se ispunilo niz zahtjeva za poboljšanjem.

Standardna klasifikacija benchmarkinga uključuje¹⁸:

¹⁷ Komisija za reviziju, *Godišnji izvještaj: Činjenje i uticaj*, London, 2003.

1. **Strateški benchmarking** se koristi tamo gdje organizacije pokušavaju da poboljšaju svoju ukupnu performansu ispitivanjem dugoročnih strategija i opštih pristupa pomoću kojih su uspješni oni sa visokom performansom. On uključuje razmatranje aspekata na visokom nivou kao što su glavne nadležnosti, razvoj novih proizvoda i usluga; promjena ravnoteže aktivnosti; i poboljšanje sposobnosti bavljenja promjenama u datom okruženju. Provođenje promjena koje proizilaze iz ove vrste benchmarkinga može biti teže i vjerovatno zahtjevnije u smislu potrebnog vremena za ostvarenje koristi
2. **Benchmarking performanse, kompetitivni benchmarking ili benchmarking rezultata** se koristi tamo gdje organizacije razmatraju svoje pozicije u odnosu na karakteristike performanse ključnih proizvoda i usluga. Uzimaju se partneri benchmarkinga iz istog sektora. Međutim, u komercijalnom svijetu, uobičajeno je da kompanije preduzimaju ovu vrstu benchmarkinga putem trgovinskih udruženja ili trećih strana kako bi zaštitili povjerljivost.
3. **Procesni benchmarking** se koristi kada je fokus na poboljšanju specifičnih kritičnih procesa i operacija. Benchmarking partneri se traže u organizacijama sa najboljom praksom koje rade sličan posao ili pružaju slične usluge. Procesni benchmarking bez razlike uključuje kreiranje procesnih mapa kako bi se omogućilo poredjenje i analiza. Ova vrsta benchmarkinga može dati koristi u kratkom roku.
4. **Funkcionalni benchmarking ili generički benchmarking** se koristi kad organizacije žele da se upoređuju sa partnerima koji se nalaze u različitim poslovnim sektorima ili područjima aktivnosti kako bi se našao način da se poboljšaju slične funkcije ili radni procesi. Ova vrsta benchmarkinga može dovesti do inovacije i dramatičnih poboljšanja.
5. **Interni benchmarking** podrazumijeva traženje partnera unutar iste organizacije, na primjer, u poslovnim jedinicama koje su locirane u različitim mjestima. Glavne prednosti

¹⁸ Klasifikacija benchmarkinga i njegova buduća objašnjenja preuzeta su sa web strane PSBS-a

internog benchmarkinga su to što je pristup osjetljivim podacima i informacijama lakši, standardizovani podaci su često odmah dostupni, i, obično je potrebno manje vremena i sredstava. Manje barijere implementaciji mogu postojati budući da prenos praksi u okviru iste organizacije može biti relativno lak. Međutim, stvarna inovacija može biti neadekvatna a performansa 'najbolja u klasi' će se prije naći putem eksternog benchmarkinga.

6. **Eksterni benchmarking** podrazumijeva traženje vanjskih organizacija za koje je poznato da su najbolje u klasi. Eksterni benchmarking obezbjeđuje prilike za učenje od onih koji su vodeći u toj oblasti, iako se mora zapamtiti da se ne može baš svako rješenje iz dobre prakse prenijeti na druge. Pored toga, moguće je da je za ovu vrstu benchmarkinga potrebno više vremena i sredstava kako bi se osigurali uporedivost podataka i informacija, kredibilitet nalaza i stvaranje dobrih preporuka. Eksterno učenje je također često sporije zbog sindroma 'to nije izmišljeno ovdje'.

7. **Medjunarodni benchmarking** je benchmarking pri kome se partneri traže u drugim zemalja jer se najuspješniji praktičari (best practitioners) nalaze negdje u svijetu i/ili je u istoj zemlji premalo 'benchmarking' partnera da bi se mogli imati valjani rezultati. Globalizacija i napredak u informacionim tehnologijama povećavaju šanse za medjunarodne projekte. Međutim, za njihovo uspostavljanje i provodjenje je ponekad potrebno više vremena i sredstava, a za rezultate su nekad potrebne pažljive analize zbog razlika između država.

Pri izboru vrste benchmarkinga koji će se koristiti, uzimaju se u obzir sljedeći aspekti:

- ciljevi koje treba postići i aspekti koje treba pregledati;
- raspoloživo vrijeme i sredstva;
- nivo iskustva u benchmarkingu; i
- vjerovatni izvori dobre prakse.

Bez obzira na vrstu i domet benchmarkinga, iskustva iz ranijih benchmarking projekata pokazuju da će biti važno da se osigura da¹⁹:

- viši menadžeri podrže benchmarking i da su opredjeljeni za stalna poboljšanja;
- su ciljevi jasno definisani već na početku;
- da je djelokrug rada odgovarajući u svjetlu ciljeva, sredstava, raspoloživog vremena i nivoa iskustva onih koji su uključeni;
- da postoji dovoljno sredstava da bi se završili projekti u zahtijevanom vremenskom roku;
- benchmarking timovi imaju jasnu predstavu performanse njihove organizacije prije nego što se obrate drugima radi poredjenja;
- benchmarking timovi imaju prava znanja i vještine i imaju pristup obuci, savjetima i vodjenju u toku provodjenja projekata;
- da se učesnici, naročito osoblje i njihovi predstavnici, informišu o razlozima za benchmarking i progres koji se ostvari u toku projekata. Tamo gdje je to primjenjivo, osoblje treba biti uključeno u provodjenje benchmarkinga kako bi što više iskoristilo šanse za učenje od drugih; i
- da je izrada preporuka obuhvatan proces i da su predložena poboljšanja realna u kontekstu lokalnih okolnosti i drugih inicijativa.

¹⁹ Komisija za reviziju, *Godišnji izvještaj: Činjenje i učinak*, London, 2003.

Generalno gledajući, 'benchmark' se ne koristi kao orudje za raspodjelu sredstava medju lokalnim vlastima – bar ne zvanično. Razlog ovom može biti to što je veza izmedju benchmarkinga i raspodjele sredstava kompleksna. Na primjer, dodjela više sredstava organizacijama koje imaju bolju performansu može proširiti jaz izmedju njih i organizacija sa slabijom performansom a da se pri tom ne obrati pažnja na stvarna pitanja performansi. U drugu ruku, nenagrađivanje onih sa najboljom performansom može biti obeshrabrujuće, i čak može biti negativni stimulans za poboljšanja u performansi. U nekim slučajevima, poželjnije će biti koristiti raspodjelu sredstava u korist organizacija sa slabijom performansom u zamjenu za preuzimanje obaveze u smislu poboljšanih ciljeva performanse. Tako ne postoji jednosmjerna veza izmedju rezultata benchmarkinga i odluka o raspodjeli sredstava. Benchmarking je dobar "okidač" za počinjanje analiza o tome zašto postoje praznine i neslaganja u rezultatima, ali je manje efektivan kao dijagnostičko sredstvo kojim se bi se propisalo kako da se postupi sa tim rezultatima. Benchmarking je takodje korisno sredstvo za angažovanje javnog pritiska, pri čemu oni koji imaju loše rezultate osjećaju da moraju poboljšati svoj status.

Neki trenutni modeli benchmarkinga se kritikuju da su previše okrenuti sebi samima, da se uglavnom koncentrišu na povećanje organizacione performanse a da pri tome tek marginalno uzimaju u obzir stajalište klijenta.²⁰ Na primjer, često se prikupljaju podaci putem instrumenata kao što su ispitivanja zadovoljstva klijenata. Ipak, ta ispitivanja ne otkrivaju ništa o očekivanjima klijenta u pogledu usluge, jer se njima procjenjuje zadovoljstvo prema određenim uslugama, a ne generalno potrebe klijenta za uslugama. Ona isto tako ne otkrivaju ništa o efektivnosti usluge kad je u pitanju provodjenje vladinih

²⁰ U radu koji je prezentovan na Konferenciji Evropske grupe za javnu administraciju u Ljubljani (2004.), Uusikylä i Valovirta zastupaju mišljenje da postoje problemi kada se performansa neke organizacije mjeri njenim rezultatima. Ovo je ohrabruje da maksimizira svoje rezultate, ali je moguće da se to čini na štetu ukupnog dobra koje stvara društvo. Tako, ukupan rezultat mora postati sub-optimalan.

ciljeva i društveni ili ekonomski uticaj. Pristup benchmarkingu koji je pretjerano okrenut sebi može dovesti do toga da se organizacijama savršeno upravlja ali da se istovremeno ne postižu zacrtane ciljeve. Kako bi se izbjegli takvi problemi, na primjer, jedan projekt koji je za cilj imao benchmarking lokalnih vlasti u Velikoj Britaniji je koristio konsultacije sa organizacijama iz zajednice kako bi postavio rezultate a zatim je povezo rezultate sa prioritetima strategije.

Koncept performanse u javnom sektoru je kompleksan i multidimenzionalan. Važni aspekti performanse neke usluge uključuju efikasnost, kvalitet, jednakost, efektivnost i princip dobijanja adekvatne vrijednosti za uloženi novac. Osim toga, lokalne vlasti treba ocjenjivati šire u odnosu na njihovu performansu kao jedinice demokratske vlasti (što pokazuju, na primjer, nivoi integriteta, učešća i odgovornosti). Tako, sveobuhvatna ocjena treba da uključi indikatore i podatke za sve ove elemente organizacionih procesa, ishoda i rezultata. U praksi, indikatori performanse se moraju ograničiti na one indikatore koji su raspoloživi i koji su direktno uporedivi medju analiziranim jedinicama. Ovo znači da se koriste zajedničke definicije ključnih varijabli, da su metodi prikupljanja podataka uniformni, da se prikupljaju podaci za isti vremenski period, te da je preciznost podataka neovisno provjerena. U širem smislu, benchmarking je sinonim za komparativnu ocjenu performanse, kao što je navedeno gore.

U užem smislu, benchmarking se definiše kao proces identifikacije i uvođenja najboljih praksi radi poboljšanja performanse. On ne uključuje kreiranje indikatora mjerenja performanse niti sveobuhvatnu ocjenu performanse. On se koncentriše na neka poboljšanja u organizaciji koja mogu biti vrijedna drugima i mogu služiti kao uzor za to kako treba raditi prema sugestijama relevantnih osoba/institucija.

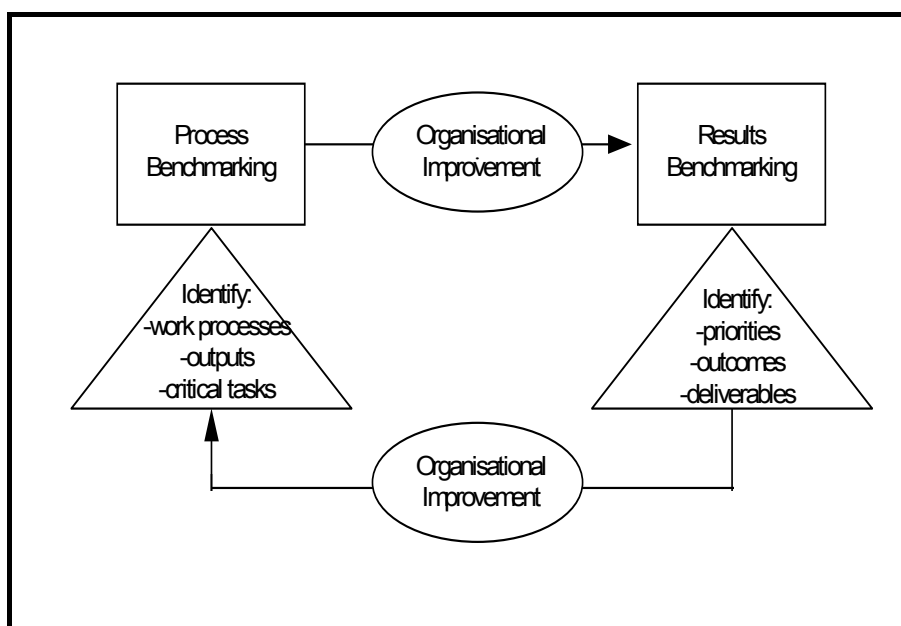
Što se tiče široke definicije 'benchmarking'-a, postoje dva vodeća iskustva u evropskim lokalnim vladama: Indikatori performanse lokalnih vlasti, koje podržava Komisija za reviziju u Velikoj Britaniji, i Godišnji benchmarking finansija, švedskih lokalnih Vladinih vlasti, koje provodi Švedsko Udruženje lokalnih vlasti u saradnji sa Centralnim zavodom za statistiku. U pogledu uže definicije 'benchmarking'-a, postoji tek nekoliko iskustava u svijetu: projekt benchmarkinga Norveškog udruženja lokalnih i regionalnih vlasti, koga podržavaju Norveško udruženje lokalnih vlasti i nadležna ministarstva, Služba benchmarkinga javnog sektora, koju podržava Kancelarija kabineta u Velikoj Britaniji, i Projekt benchmarkinga u Španiji, koji organizuju Udruženje baskijskih opština (EUDEL), Baskijska fondacija za upravljanje kvalitetom, i konsalting firma Bilbao Metropol-30. Iskustva uspješne implementacije benchmarkinga na lokalnom nivou biće prezentovana u sljedećem dijelu.

Benchmarking u širem smislu

U sljedećem dijelu bliže ćemo razmotriti iskustva Velike Britanije i Švedske koja se tiču benchmarkinga u lokalnim vlastima. Ta iskustva pokazuju da su procesni benchmarking i inicijative u pogledu kvaliteta uglavnom prisutniji i povezani u organizacijama koje su okrenute stalnom poboljšanju i re-inženjeringu. Pored toga, iz njih se vidi da tamo gdje benchmarking nije bio dobro povezan sa pristupima konstantnog poboljšanja, postojala je opasnost da osoblje ne preuzima vlasništvo nad promjenama. Stoga benchmarking treba promatrati u okviru nove kulture performanse, a ne kao jednokratni događaj.

Benchmarking će dati najbolje rezultate tamo gdje menadžeri prepoznaju veze između procesa, ishoda i rezultata. Ovo je stoga što benchmarking rezultata neće dati sve odgovore na to zašto je neka organizacija postigla (ili nije postigla) određene nivoe

performanse. Razumijevanje šta se nalazi iza razlika u nivoima performansi je isto toliko važno kao i samo otkrivanje razlika. Slično tome, procesni benchmarking će dati najbolje rezultate tamo gdje menadžeri izbjegavaju da se gube u detaljima, i umjesto toga se koncentrišu na ključne zadatke radi postizanja rezultata. Procesni benchmarking se poboljšava kada se kombinuje sa i kada omogućava programske i organizacione ciljeve. Dijagram u nastavku ilustruje ovaj proces.



Dijagram 1 – Veza izmedju procesnog benchmarkinga i benchmarkinga rezultata

Čini se da je za benchmarking potrebna dosta snažan centralni pokretač – odnosno kada nema konkurencije ili drugog poticaja, organizacije nevoljno provode benchmarking bez centralne direktive.

Benchmarking u Velikoj Britaniji

U Velikoj Britaniji je od 1979. godine na sceni značajna reforma javnog sektora. Širok niz inicijativa je imao uticaja na sve oblasti uključujući centralnu vladu, Nacionalnu zdravstvenu službu i lokalnu vlast. Zajednička karakteristika ovih inicijativa je nastojanje da se poveća dobijena vrijednost za dati novac. Jedna od važnijih pojedinačnih inicijativa

je bila stvaranje Agencija 'sljedeći korak' koje su preuzele mnoge izvršne funkcije vlasti. Nastojanje na povećanju vrijednosti dobijene za novac je dovelo do razvoja niza alata efikasnosti. U ovom kontekstu, "benchmarking" je jedno od nekoliko orudja čija se naročita vrijednost sve više priznaje.

Pored benchmarkinga aktivnosti centralne vlade u Velikoj Britaniji, postoje inicijative da se mjeri performansa lokalnih vlasti²¹, pri čemu bi organizacije poredile svoju performansu sa drugim sličnim službama. Rezultati su objavljeni u tabelama performansi koje su dostupne javnosti. Kao primjer kako ovaj proces funkcionira, ovaj dio razmatra program benchmarkinga rezultata performanse lokalnih vlasti u Engleskoj i Velsu koji je započeo 1992. godine.

Za program benchmarkinga rezultata odgovorna je Komisija za reviziju.²² U skladu sa Zakonom o lokalnoj upravi iz 1992. godine, od Komisije za reviziju je po prvi put traženo da sačini godišnje komparativne indikatore performanse lokalne vlasti. Podaci koji se dobiju se objavljuju na godišnjem nivou.

Prve godine nakon donošenja zakona vršene su konsultacije između Komisije za reviziju i organa čija je performansa bila predmet rada. Proces je bio kompleksan i zahtijevao je oprezan pristup, budući da su lokalne vlasti odgovorne svojim vlastitim izabranim organima, a ne Komisiji za reviziju ili ministrima. Usaglašeni pristup je podrazumijevao da se indikatori performanse definišu za svaku oblast djelatnosti²³. Svaki od indikatora je bio osmišljen u organima čiju performansu je trebalo da mjeri, kako bi se osiguralo da je

²¹ Lokalne vlasti u Velikoj Britaniji su odgovorne za širok niz esencijalnih usluga, kao što su obrazovanje, stambena pitanja, planiranje korištenja zemljišta, socijalne usluge i odlaganje smeća. Postoji ukupno 449 lokalnih vlasti, koje se sastoje od 47 oblasnih vijeća, 333 područnih vijeća, 36 gradskih oblasnih vijeća i 33 vijeća grada Londona – iako se trenutno radi na racionalizovanju sistema. Zajedno, oni zapošljavaju više od 1.5 miliona osoblja i odgovorni su za potrošnju od preko 44 milijardi funti.

²² Komisija za reviziju koja je formirana 1992. godine kao van-ministarski javni organ sponzorisan od strane Odjeljenja za zaštitu okoline, pri Kancelariji za Vels, ima zadatak da vrši reviziju potrošnje lokalnih vlasti u Engleskoj i Velsu. Od njenog osnivanja, provodi ispitivanja na državnom nivou s ciljem promovisanja ekonomije, efikasnosti i efektivnosti pri pružanju usluga od strane organa koje pokriva. Ovaj rad je sada dopunjen time što Komisija igra vodeću ulogu u benchmarkingu rezultata lokalnih vlasti.

mjerena aktivnost odgovarajuća i da ne bude upotrebljeno više resursa nego što je potrebno za prikupljanje podataka. Detaljne metode za mjerenje performanse objavljene su 1993. godine. S obzirom na široku lepezu preduzetih aktivnosti i broj oblasti koje su odabrane za poredjenje, definisano je preko 200 indikatora performanse.

U skladu sa Gradjanskom poveljom²⁴, vijeća su bila obavezna da u lokalnim novinama objavljuju podatke o njihovoj performansi u odnosu na indikatore. Ova informacija, kao i objašnjenje sistema koji je korišten za mjerenje, takodje su podneseni Komisiji za reviziju na kraju godine. Komisija za reviziju je zatim uporedila podatke i sačinila komentar o ključnim aktivnostima koji je bio u prilogu publikacije. Prvi skup podataka, koji je obuhvatao poslovnu 1993/94. godinu, objavljen je u martu 1995.godine. Drugi skup, koji je obuhvatao 1994./95. godinu, objavljen je u martu 1996., čime je počelo izvještavanje o trendovima.

Pristup Komisije za reviziju podacima je u velikoj mjeri podrazumijevao da cifre govore same za sebe, iako Komisija daje komentar kojim se pokušavaju istaći ključna pitanja. Cilj programa je da se javnost informiše o performansi javnih službi. Pri objavljivanju informacija Komisija u većini slučajeva nije pokušala da definiše šta to čini dobru ili lošu službu. U nekim slučajevima će to biti očigledno, ali u drugim će se pogledi na to da li je dati nivo performanse dobar, opravdano razlikovati. Osim toga, Komisija za reviziju je uložila veliki napor da osigura da se podaci interpretiraju tako da uobzire lokalne okolnosti, kao što su ruralne ili urbane zajednice.

U početnim fazama postojao je dosta velik otpor programu. Ovo se u znatnoj mjeri može pripisati dvama faktorima. Prvo, postojalo je izvjesno gledište da program predstavlja politički motivisano uplitanje centralne vlade u poslove lokalne vlasti. Drugo, mnogi u

²³ Više podataka o indikatorima performanse se može naći na <http://www.bvpi.gov.uk> i <http://www.audit-commission.gov.uk>

²⁴ Gradjanska povelja, koja je donesena 1991. godine, je desetogodišnje program čiji je cilj povećanje standarda javnih usluga kao i povećanje 'sluha' javnih usluga za potrebe i želje korisnika.

lokalnoj vlasti su predvidjeli da će objavljivanje podataka imati malo uticaja i da će se stoga sredstva potrebna za njihovo prikupljanje potrošiti za korist koja će biti mala. Ove zabrinutosti su se pokazale neutemeljenim.

Komisija za reviziju je preduzela istraživanje mišljenja javnosti i ustanovila da su ljudi cijenili to što su informacije dostupnije, vjerujući da će to povećati javnu odgovornost. Zabrinutost da je izvještavanje možda pristrasno se takodje pokazala neutemeljenom – istraživanje je ukazalo na to da ljudi uglavnom tumače da indikatori performanse bacaju pozitivno svjetlo na lokalnu vlast, te da su bili impresionirani obimom usluga koje se pružaju za potrošeni novac. Štampa je takodje izvještavala više pozitivno nego negativno. Rezultat je da postoji široko nacionalno i lokalno političko prihvatanje vrijednosti indikatora performanse i nacionalne publikacije.

Medjutim, rezultati iz projekta su nedvosmisleni. Podaci o trendu²⁵ objavljeni 1996. godine pokazali su da su vijeća sa najgorom performansom u prethodnoj godini značajno uznapredovala – pet najgorih vijeća je poboljšalo performansu za 30 do 60 procenata. Ali, mali broj vijeća još uvijek daje rezultate koji su ispod ostalih. Čini se da vijeća koja su davala prosječne ili rezultate blizu prosječnih nisu postigla značajna poboljšanja performanse. Poredjenje sa sličnim vijećima, koja daju odlične rezultate uz slične troškove, nagovještava da ima prostora za poboljšanje.

Komisija za reviziju nema ovlaštenja da traži od lokalnih vlasti da koriste podatke benchmarkinga rezultata kao osnovu za rad na poboljšanju performanse. Ona može raditi samo ubjedjivanjem. Stoga u Komisiji namjeravaju da preuzmu niz seminara za vijećnike i službenike, sastajući se s njima u područjima njihovih vijeća i naglašavajući kako indikatori mogu da pomognu da se obavijeste o procesu revizije performanse.

²⁵ Komisija za reviziju, Godišnji izvještaj Komisije za reviziju, London, 1997.

Komisija je takodje pokrenula inicijativu da se javnost direktno informiše o performansi vijeća. U pet najvećih gradova, instalirala je kompjuterizovanu verziju indikatora performansi u glavnoj biblioteci te će procjenjivati nivo zainteresovanosti javnosti prije nego što odluči da ova izložba bude dostupna širim krugovima ljudi.

Nekoliko pitanja bavi se time da li bi se poredjenje moglo proširiti na javne usluge u drugim zemljama. Za proces benchmarkinga potrebno je prikupiti informacije o performansi specifičnih aktivnosti. Bio bi poteban značajan međunarodni projekat kako bi se uspostavile zajedničke osnovne vrijednosti, s obzirom na različite pristupe pružanju uključenih usluga, koje su usvojile zemlje, ali moglo bi nešto i korisno da se nauči.

Godišnji benchmarking lokalnih vlasti-Švedska

Ovaj slučaj se bavi sa *godišnjim benchmarkingom finansija švedskih lokalnih vlasti* koji se provodi od 1993. godine.²⁶ Benchmarking provodi Švedsko udruženje lokalnih vlasti u saradnji sa Centralnim zavodom za statistiku. Njegov generalni cilj je da se razjasne opšti finansijski rezultati lokalnih vlasti.

Rezultati se objavljuju u formi godišnjeg izvještaja —*Koliko je skupa vaša lokalna vlast*—koji sadrži informacije iz godišnjih obračuna prethodnih godina koje su sačinile lokalne vlasti. Svake godine se izradjuje i analizira gotovo 140 različitih indikatora za svaku lokalnu vlast.

Godišnji izvještaj sadrži analizu indikatora kojim se opisuju sva područja lokalne državne privrede. Indikatori koji se koriste se razlikuju od indikatora iz drugih komparativnih studija, koji se često ograničavaju na neku specifičnu oblast. Na primjer, Nacionalna

²⁶ Dahlberg Lars, Isaksson Christian, Provođenje benchmarkinga iz švedske perspektive, OECD, 1996

agencija za obrazovanje i Nacionalni odbor za zdravstvo i socijalnu zaštitu vrše poredjenja u svojim vlastitim oblastima. Obe ove studije sadrže u značajnoj mjeri više detalja.

Osnova za sve vrste indikatora koji su korišteni su podaci iz godišnjih obračuna lokalnih vlasti te iz operativne statistike, podataka o stanovništvu i statistike o zaposlenima.

Indikatori se mogu svrstati na sljedeći način:

- *Finansijski indikatori* – podaci iz bilansa stanja i uspjeha koje dostavljaju lokalne vlasti. Analiza se takodje provodi na nivou konsolidovane grupe, odn. lokalne vlade uključujući kompanije u vlasništvu lokalnih vlasti (postoji oko 1,300 takvih kompanija). Primjeri finansijskih indikatora su različiti indikatori prihoda/dobiti, dug po stanovniku, solventnost i dr.
- *Indikatori različitih programa socijalne pomoći*. U oblasti obrazovanja, zaštite djece i starijih, provodi se sveobuhvatnija analiza. Primjeri ove vrste indikatora su: troškovi po stanovniku za određenu djelatnost, troškovi školovanja po učeniku, troškovi njege po penzioneru, itd.
- *Indikatori plaćanja, osoblja i zapošljavanja*. Primjeri ove vrste indikatora su socijalna davanja po stanovniku, nivoi donacija za rekreacijske i kulturne aktivnosti, broj zaposlenih po stanovniku, itd.

Analiza indikatora se objavljuje kao jedan od sljedećeg: procenat, indeks, švedska kruna po stanovniku, ili kruna po određenoj ciljnoj grupi. Osim toga, obavljaju se analiza i poredjenje različitih grupa (veličina, itd.) lokalnih vlasti.

U mnogim slučajevima su značajne varijacije izmedju pojedinačnih lokalnih vlasti. Na primjer, potrošnja za srednjoškolsko obrazovanje u gradskoj zoni Štokholma je u rasponu od 46,000 kruna po učeniku do 71,000 kruna. Za osnovno obrazovanje potrošnja je od

3,900 do 67,000 kruna po učeniku, a za dječju zaštitu od 42,000 do 69,000 kruna po djetetu. Prosječne vrijednosti nekih indikatora u švedskim opštinama date su Dodatku 1.

Posljednjih godina značajno je povećan interes za praćenje i ocjenjivanje aktivnosti lokalnih vlada. Pored toga što objašnjava godišnje stanje lokalnih finansija, glavni cilj je kreiranje kontinuirane samo-analize u vezi s tim zašto postoje razlike medju lokalnim vlastima. Potreba da se prati nedavno uveden Vladin sistem grantova je dalje podvukao potrebu za dobrim indikatorima koji se koriste u finansijskim praksama lokalnih vlasti. Na nivou lokalnih vlada, ova vrsta finansijskih informacija se uglavnom koristi kada se radi s budžetom. Ali one se sve više koriste nezavisno, kao osnova za provodjenje dubljih komparativnih studija od strane jedne ili više lokalnih vlasti.

Osnovni problem sa indikatorima performanse ove vrste je nedovoljan stepen uporedivosti koji postoji izmedju različitih lokalnih vlasti. Razvijene organizacione i operativne metode, zajedno sa standardima koji su odabrani za prikazivanje finansijske i operativne statistike, u znatnoj mjeri variraju od jedne lokalne vlasti do druge.²⁷ Medjutim, povećana upotreba dovela je do kontinuiranog poboljšanja osnovnih podataka koji se koriste. U skladu s tim, kontinuirani zadatak poboljšanja kvaliteta podataka kao i poboljšanje samog procesa poredjenja – kako u smislu razvoja i upotrebe finansijske i operativne statistike – je najviši prioritet.

Počevši od završnog računa iz 1995. godine, uveden je novi sistem klasifikovanja aktivnosti, troškova i dobiti za prikupljanje finansijskih podataka od lokalnih vlasti kako bi se poboljšao stepen komparabilnosti izmedju lokalnih vlasti. Pored toga, Vladina

²⁷ Lokalnim vlastima u Švedskoj je država dala široke nadležnosti. One imaju pravo da naplaćuju poreze (kao procenat prihoda stanovnika) kako bi finansirali svoje aktivnosti. Lokalne vlasti autonomno odlučuju o stopi poreza. Prihod od poreza je najveći izvor dohotka lokalnih vlasti i čine oko dve trećine njihovog ukupnog prihoda. Lokalnim vladama je takodje omogućeno da neovisno vode svoje finansijske i poslovne statistike, u potpunosti prema nekim vodećim okvirom koji poštuje njihovu autonomnost. Ovo odražava posljedice i odgovornosti i revizije. Ova autonomija je razlog za razlike medju različitim lokalnim vlastima.

komisija trenutno ispituje prijedloge koji vode ka poboljšanju kvaliteta i komparabilnosti finansijskih informacija koje se koriste u lokalnoj vladi. Bavljenje pitanjima koja se tiču upotrebe indikatora u godišnjem nacionalnom praćenju je glavni zadatak s kojim se bavi komisija.

Jedan važan razvojni aspekt rada sa indikatorima – koji provodi Udruženje lokalnih vlasti – je pronalaženje najrelevantnijih indikatora koji se mogu koristiti i na centralnim i lokalnim nivoima vlasti. Jedan jednako važan zadatak je pronalaženje modela kojim se mogu objasniti razlike između postojećih pojedinačnih ili segmenata lokalnih vlasti.

Kada se započinje sa jednim benchmarking projektom kao što je ovaj, lako je potcijeniti vrijeme za definisanje normalizovanih ključnih podataka i uspostaviti zajedničke sisteme za podjelu procedura, vremensko izvještavanje i upite. Budući da se novi sistemi moraju koristiti preko cijele godine prije no što se sastave podaci, vremenski period od početka razgovora do prvih rezultata obično mora biti 2-3 godine. Stoga je za uvođenje benchmarkinga potrebno mnogo odlučnosti uključenih strana.

Medjutim, rezultati nastupaju ranije. Period uvođenja stvara sve veći interes osoblja i ostalih učesnika za razvojne mogućnosti. U nekim slučajevima možemo govoriti o pravom preokretu stavova. Jedan važan rezultat je to što menadžmenti lokalnih vlasti saznaju za pružanje lokalnih usluga s tačke gledišta građana.²⁸ Pojačani interes za mišljenje klijenata i finansijska pitanja su pokretačke snage za traženje novih rješenja. Osim toga, jedna od najcjenjenijih aktivnosti za vrijeme pokretanja benchmarkinga su redovni tematski sastanci koji se ugovaraju među gradovima učesnicima. Ove mogućnosti za ispitivanje specijalizovanijeg profesionalnog rada na individualnom nivou nije uvijek tako jednostavno postići bez okvira koji je stvoren benchmark projektom. Jedan konkretan rezultat je to što je nekoliko lokalnih vlasti smanjilo vrijeme obrade

²⁸ Lars Strid, Komparativne opštinske mreže kvaliteta, Švedsko udruženje lokalnih vlasti, 2003.

aplikacija za građevinske dozvole. U stvari, neke vlasti su smanjile vrijeme obrade za nekoliko mjeseci, pri tom imajući u vidu da za ova poboljšanja nisu dodijeljavana dodatna sredstva.

Benchmarking u užem smislu

Kao što je napomenuto ranije, benchmarking u užem smislu se definiše kao proces identifikovanja i uvođenja najboljih praksi kako bi se poboljšala performansa. Pomoću njega se stvara mreža medju lokalnim vlastima koja služi kao sredstvo širenja najboljih praksi koje su ocjenjivane od strane odvojenih implementatora i stručnjaka. Ocjenjivanje ne mora da uključi cijelu organizaciju već se više fokusira na neke procese u organizaciji koji mogu poslužiti kao uzor drugima. U sljedećem dijelu ćemo bliže ispitati benchmarking projekt Norveškog udruženja lokalnih i regionalnih vlasti, Benchmarking službu javnog sektora, koju podržava Kancelarija kabineta u Velikoj Britaniji, i Benchmarking projekt u Španiji.

Benchmarking projekt Norveškog Udruženja lokalnih i regionalnih vlasti²⁹

U jesen 2000. godine Norveško udruženje lokalnih i regionalnih vlasti (Udruženje) obratilo se Ministarstvu rada i Vladine uprave sa prijedlogom da se započne zajednički projekat zasnovan na medju-opštinskom benchmarkingu. Ministarstvu se svidjela ideja, pristalo je da finansijski podrži ovu inicijativu, te su odlučili da ovaj projekat učine dijelom Vladinog "Programa za obnovu Vlade".

²⁹ Jostein Askim, *Benchmarking u lokalnoj vladi i pružanje usluga: Uljepšavanje podataka ili snažan pokretač ka poboljšanju*, Univerzitet u Oslu, 2004.

Kao rezultat ovoga, u maju 2001. god. započet je pilot projekat sa devet specijalno pozvanih lokalnih vlasti. Ove lokalne vlasti su izabrane jer su imale reputaciju sposobnih i voljnih reformatora.

U toku jeseni 2001. god., strane su se složile da je pilot projekat uspio, te su odlučile da započnu sa projektom, zajedno sa Ministarstvom lokalne vlasti i regionalnog razvoja, kao jedne inicijative na nacionalnom nivou, pod nazivom "Mreže lokalnih vlasti za inovaciju i efikasnost". U januaru 2002. god., svih 435 lokalnih vlasti Norveške su primili pozive da učestvuju u projektu.

Do marta se prijavilo 195 lokalnih vlasti, kao i deset oblasnih uprava iz Opštine Oslo. Primljeno je 133 lokalnih vlasti i deset oblasnih uprava iz Osla. Ovo je bio maksimalan broj s kojim su u projektu smatrali da mogu da rade, a lokalne vlasti su izabrane po principu "onaj ko prvi dodje biće prvi i uslužen". Glavni projekt je počeo sa mrežnim seminarima u martu-aprilu 2002. godine.

Projekt je organizovan sa "Grupom za koordinaciju" i projektnim direktorom sa osobljem. Grupu za koordinaciju, koja se sastajala svakog drugog mjeseca za vrijeme trajanja projektnog perioda, činili su direktor projekta i predstavnici Udruženja norveških lokalnih vlasti, Ministarstva za lokalnu vladu i regionalni razvoj, Ministarstva rada i državne uprave, kao i Ministarstva finansija.

Što se tiče finansija, projekt zajednički finansiraju Udruženje norveških lokalnih vlada i Ministarstvo lokalne uprave i regionalnog razvoja. U cijelom periodu od 2001.-2003. god., on su učestvovali sa 25, odnosno 75 procenata. Projektni budžet, koji je u 2003. god. iznosio oko 8.9 miliona NOK³⁰ (ili 1.1 milion eura), pokriva sve troškove osim

³⁰ Norveška kruna

putnih troškova za lokalne vlasti. Ovo znači da lokalne vlasti praktički besplatno učestvuju u projektu, osim “opportunity troškova”³¹.

Udruženje norveških lokalnih vlada i Vlada su se složili da projekt treba da ima sljedeća tri cilja:

- Da doprinosi poboljšanju kvaliteta pruženih usluga u lokalnim vlastima koje su učestvovala u projektu.
- Da doprinosi poboljšanju efikasnosti sredstava za pružanje usluga u lokalnim vlastima koje su učestvovala u projektu.
- Da stvara indikatore za razvoj kvaliteta i efikasnost sredstava u sektoru lokalne vlade.

Sekundarni cilj je bio da polovina od svih 435 norveških lokalnih vlasti učestvuje u ovom projektu.

Osnovni nalazi norveškog benchmarking projekta se mogu sumirati na sljedeći način:

- Čini se da su lokalne vlasti veoma zadovoljne podacima generisanim u projektu benchmarkinga
- Rezultati ukazuju na to da su učesnici bili veoma motivisani da se usavršavaju
- Rezultati iz istraživanja o benchmarkingu pokazuju da mjera u kojoj su seminari o benchmarkingu dali učesnicima nove ideje varira u zavisnosti od pitanja. 78 posto lokalnih vlasti su javili da su im seminari dali nove ideje o tome kako da poboljšaju ukupno planiranje zadataka. 70 posto lokalnih vlasti je došlo na ideje o tome kako da poboljša interakciju između osoblja i korisnika; 61 posto o tome kako da efikasnije pružaju usluge, a samo 42 posto o pitanjima vezanim za osoblje.

³¹ Opportunity troškovi – troškovi koji predstavljaju vrijeme koje bi osoblje opštine provelo na izvršenju drugih zadataka, da se nisu morali angažovati na aktivnostima vezanim za projekt.

- Većina učesnika smatra da je daleko od nemogućeg "prevesti" njihova iskustva iz projekta. Međutim, jasno je da ispitanici smatraju da im je trebalo omogućiti da još bolje iskoriste svoja iskustva u njihovim lokalnim vlastima. 68 posto se žali da nije bilo dovoljno vremena da se detaljno radi na prenošenju njihovih iskustava iz projekta.
- Benchmarking projekt pokazuje da više od 80 posto nije provelo primjetne promjene u dnevnom pružanju usluga kao rezultat projekta. Ovo se može vidjeti kao posljedica prethodnih nalaza budući da su učesnici rekli da nisu imali dovoljno vremena da provedu poboljšanja iz benchmarking projekta. Međutim, mi vidimo efekt uključenja najvišeg menadžmenta. 21 posto lokalnih vlasti koji su bili izvršni direktori prijavili su da su proveli primjetne promjene. U drugoj grupi, samo 16 posto je provelo takve promjene. Isti model odgovora se javlja u većini pitanja vezanih za implementaciju. Tamo gdje su učestvovali izvršni direktori, 29 posto lokalnih vlasti je objavilo da su načinili planove provodjenja poboljšanja kao rezultat njihovog učešća u projektu. A 42 posto izvještava da su proširili profesionalni kontakt sa drugim lokalnim vlastima kao rezultat projekta. Ovo je u kontrastu sa 22, odnosno 35 posto za lokalne vlasti koje nisu uključile svoje izvršne direktore.
- Šira slika je da se pokazalo da je pristup projekta benchmarkingu uspješan. Provedena su opipljiva poboljšanja a ima razloga da se vjeruje da će ih biti još. Međutim, čini se da na neke lokalne vlasti projekt nije ostavio uticaj.

Servis benchmarkinga javnog sektora (PSBS)

Servis benchmarkinga javnog sektora, započet u novembru 2000. god., razvijen je kao partnerstvo izmedju Kancelarije kabineta i Kancelarije za poreze i akcize sa ključnim

ciljem promovisanja efektivnog benchmarkinga i razmjene dobrih praksi u javnom sektoru.

Ciljevi PSBS-a su da:

- promoviše efektivni benchmarking i razmjenu dobrih praksi u javnom sektoru;
- podržava organizacije iz javnog sektora koje preduzimaju projekte benchmarkinga;
- ohrabri učenje putem razmjene znanja i dobrih praksi kao podršku vladine reforme;
- obezbijedi praktične informacije o benchmarkingu; i da
- označi izvore dobre prakse koji su identifikovani u drugim inicijativama za kvalitet i poboljšanje.

Agencija za poboljšanje i razvoj (IDeA)³² i Servis benchmarkinga javnog sektora (PSBS) udružili su se 2001. godine kako bi pružali usluge vlastima da rade baš to. Servis benchmarkinga lokalne vlasti je one-stop shop (sve na jednom mjestu) za one koji nastoje da se poboljšaju putem benchmarkinga. Korisnici dobijaju pristup punom nizu usluga PSBS-a uključujući online diskusije, pored materijala o studiji slučaja i informacije o mreži javnih vlasti koje je prikupila IDeA.

Pored toga što pruža informacije o tome šta podrazumijeva benchmarking, Servis benchmarkinga lokalne vlasti je uslužni šalter koji daje informacije o:

³²Agenciju za poboljšanje i razvoj (IDeA) osnovale su za sebe lokalne vlasti u aprilu 1999. godine. IDeA je neprofitna organizacija i zagovorač najboljeg u lokalnoj vlasti. Njen zadatak je da podržava samo-održavajuće poboljšanje unutar lokalne vlade. Cilj je nalaženje praktičnih rješenja za poboljšanje performanse lokalne vlade, razvijanje inovativnog pristupa kako bi se osigurao prenos znanja unutar lokalne vlade i predstavljanje lokalne vlade u cjelini, izgradnja novih platformi za udružene usluge koje se pružaju lokalno.

- potencijalnim benchmarking partnerima u lokalnoj vladi, centralnoj vladi i privrednim organizacijama;
- mnoštvu benchmarking klubova lokalnih vlasti, te kakvim se uslugama ili aktivnostima oni bave;
- drugim organizacijama, i unutar i van javnog sektora, koje su preduzele uporedive postupke benchmarkinga;
- iskustvima poboljšanja performanse iz drugih dijelova javnog sektra u Velikoj Britaniji i drugim zemljama; i
- dobroj praksi u naročitim područjima interesa.

U julu 2003., IDeA i Komisija za reviziju su vodili tri događaja u okviru projekta PSBS, kojima su prisustvovali predstavnici iz velikog broja vijeća. Smisao događaja je bio da se vijećima da prilika da razmijene iskustva, probleme, pristupe i rješenja. Iz prezentacija, grupnih diskusija, sesija sa pitanjima i odgovorima, kao i iz pismenih povratnih informacija delegata pojavilo se nekoliko ključnih tema.

Glavni rezultati se mogu sumirati na sljedeći način:

- Preovladavalo je mišljenje kod delegata da nacionalni kontekst u kome rade vijeća može imati značajnog uticaja (pozitivnog i negativnog) na njihovu sposobnost da efektivno upravljaju performansom.
- Tamo gdje vlasti ne pokazuju motivisanost za poboljšanjem može pomoći inicijativa sa strane.
- Delegati su takodje smatrali da zahtjevi za informacijama od drugih vladinih odjeljenja smetaju nastanku lokalnog vlasništva i radu medju vijećima.

- Mnoga vijeća su integrisala modele kvaliteta i poboljšanja, kao što su EFQM³³ i Strategijske mape³⁴, u svoje vlastite okvire zajedno sa benchmarkingom.
- U cjelini, delegati smatraju da je važno da postoji stabilnost, da se pronadje pristup koji odgovara načinu rada nekog vijeća, koji je fleksibilan i koji se može prilagoditi velikom broju različitih situacija.
- Vijećima je potrebna pomoć sa 'kako' a ne sa 'šta'. Na primjer, lokalna vlast je željela da smanji troškove svoje službe za prikupljanje smeća, i odlučila je da ispita uštede koje bi se mogle ostvariti korištenjem pokretnih kanti za smeće. Kontaktirali su nekoliko vlasti koji koriste pokretne kante za smeće, te su uporedili troškove sistema sa ovakvim kantama sa troškovima sistema koji oni koriste. Ovo je podrazumijevalo odlazak vijećnika da vide kako sistem radi i da razgovaraju sa drugim vijećnicima. Koristeći informacije koje su prikupili, vlasti su dokazale svojim vijećnicima da će novi sistem proizvesti značajne uštede i da je vjerovatno da će građani smatrati ovaj novi servis poboljšanjem. Kao rezultat, sistem je proveden, i postignute su uštede.
- Lokalne vlasti sa boljom performansom mogu učiti od njihovih benchmarking partnera. Konsultanti su ustanovili da, iako je bilo značajnih varijacija u ukupnoj performansi medju članovima uključenim u projekt benchmarkinga, svaki član je razvio neku naročitu oblast dobre prakse.

Izveštaj koji je objavljen u decembru 2003. god., pokazao je sveukupno povećanje broja vijeća koja su visoko rangirana. U sklopu sistema koji ih je rangirao, u rastućem redu, od Lošeg, Slabog, Dobrog ili Odličnog, 22 vijeća su poboljšala svoj rejting, s tim što su 2 vijeća preskočila 2 kategorije, od Slabog do Dobrog. Pored toga, mnoga vijeća su

³³ model Evropske fondacije za upravljanje kvalitetom (EFQM)

ostvarila prava poboljšanja koja nisu bila dovoljna za generisanje višeg rangiranja. Od 150 vijeća koja su učestvovala u procjeni, 82 su sada u 2 najviše kategorije, u poredjenju sa 76 u 2002. godini.

Benchmarking projekt u Španiji

Slijedeći ovaj uži koncept benchmarkinga, 1997. godine, Udruženje baskijskih opština (EUDEL), Baskijska fondacija za upravljanje kvalitetom, i Bilbao Metropol-30 započeli su benchmarking projekt kako bi identifikovali najbolje prakse u Baskijskoj lokalnoj vladi i proveli ih kako bi poboljšali svoje rezultate rada.

Ovaj benchmarking projekt u Baskijskoj zemlji koristi sljedećih šest koraka:

1. Biranje procesa i usluga za koje baskijske lokalne vlasti imaju najveću potrebu u pogledu benchmarkinga. Trenutno se benchmarking projekt fokusira na ovih pet vrsta opštinskih usluga:
 - Provođenje zakona.
 - Lične usluge: socijalne subvencije, javne biblioteke i sportski objekti.
 - Interne usluge: građevinske dozvole, služba informisanja stranaka i prikupljanje poreza.
 - Održavanje gradske infrastrukture: parkovi i prikupljanje čvrstog otpada.
 - Ekonomski razvoj: obuka i biznis inkubatori.

2. Identifikovanje ključnih indikatora performanse kako bi se pratilo ovih pet aspekata opštinskih službi:
 - Misija: Kako lokalna vlast postiže svoje opšte ciljeve?
 - Output: Koja je količina proizvoda ili usluge koji se pružaju građanima?

³⁴ engl. Balanced Scorecard

- Efektivnost: Kakav je uticaj ove službe na njene stranke? Ovaj uticaj se mjeri prema zadovoljstvu klijenta, brzini pružanja usluge, i potražnjom za uslugom od strane potencijalnih korisnika.
 - Efikasnost: Koji je odnos između outputa koji se dobiju uslugom i inputa koji su za nju potrebni?
 - Ekonomija: Koji je odnos između predviđenih i stvarnih troškova pružanja usluge?
3. Prikupljanje podataka o performansi vlasti koje su 'najbolje u klasi' i ostalih lokalnih vlasti koje učestvuju u projektu.
 4. Poređenje i analiza podataka o performansi lokalnih vlasti. Benchmarking projekt upoređuje kako slične usluge koje pruža ista lokalna vlast tako i slične usluge koje pružaju različite lokalne vlasti.
 5. Identifikovanje najboljih praksi u svakoj lokalnoj vlasti i u cijeloj grupi baskijskih lokalnih vlasti u projektu.
 6. Započinjanje programa poboljšanja kako bi se zatvorio jaz između performanse svake lokalne vlasti i 'najboljeg u klasi'.

Kao rezultat ovog benchmarking projekta, lokalne baskijske vlasti koje su učestvovala, u velikoj mjeri poboljšavaju svoju performansu. Na primjer³⁵, u opštini Mungia (stanovništvo: 13,000) liste čekanja su nestale a vrijeme koje se potroši za administrativne postupke se smanjilo za 60 % u procesima koji su bili podvrgnuti benchmarkingu.

³⁵ Martinez-Cearra, Alfonso; *Benchmarking za unapređenje performanse u lokalnoj vladi*; Bilbao-Metropoli 30; novembar 2001.

Preporuke za politiku

Početne hipoteze prije provedenog ispitivanja su potvrđene, odnosno uvođenje benchmarkinga u lokalne vlasti će dovesti do smanjenja razlika između lokalnih vlasti i poboljšanja ukupnog nivoa vlasti. To je glavni zaključak iz provedene istrage koji se može vidjeti iz benchmarking projekata u Velikoj Britaniji, Španiji, Švedskoj i Norveškoj. Na primjer, benchmarking projekt Indikator performanse lokalnih vlasti (Velika Britanija) je pokazao da se rad vijeća sa najgorim rezultatima rada u prethodnim godinama značajno poboljšao – pet najgorih vijeća su poboljšali rezultate rada za 30 do 60 posto. Benchmarking je najlogičniji korak u reformi lokalne uprave, imajući u vidu trenutnu situaciju u lokalnoj vladi. Njime će se dopuniti trenutni pozitivni rezultati u procesu reformi u lokalnim vladama u Bosni i Hercegovini i podijeliće se širem stanovništvu. To će biti prvi korak ka uvođenju Novog menadžmenta performanse u Bosni i Hercegovini. Predajući tranziciju više u ruke lokalne uprave, biće riješen problem vlasništva nad reformama i problem koordinacije.

Preporuke za politiku bi se mogle sumirati na sljedeći način:

Trajanje benchmarkinga

Benchmarking treba uvesti kao kontinuiranu aktivnost unutar postojećeg okvira lokalne vlade. Iako neki projekti koji su trajali nekoliko godina i koji su provodjeni u različitim zemljama (Norveška ili Španija) nedvosmisleno pokazuju rezultate poboljšanja ukupnog nivoa vlasti, za najbolje rezultate je potrebno vrijeme. Benchmarking bi trebalo da bude kontinuirani proces organizacionog učenja u kome aktivno učestvuju lokalne vlasti.

Postotak lokalnih vlasti koje su uključene u benchmarking

Iako neki benchmarking projekti koji su provodjeni na regionalnoj osnovi (Španija) ili koji nisu uključili sve lokalne vlasti u zemlji (Norveška), pokazuju pozitivne rezultate, glavne konstatacije idu u prilog benchmarkinga koji će uključiti sve lokalne vlasti u zemlji. Što je više lokalnih vlasti uključeno u benchmarking, to su i rezultati bolji. Ovo pokazuje pristup koji je usvojila Komisija za reviziju Velike Britanije. Sve lokalne vlasti u Velikoj Britaniji su sada obavezne da na godišnjem nivou proizvode indikatore najbolje performanse (BVPI). Ovo organizaciju navodi da preispita trenutnu poziciju i kontinuirana poboljšanja kao i okreće je ka povećanju zadovoljstva građana. Najbolji način da se uključe sve opštine u budući benchmarking projekt u Bosni i Hercegovini će biti putem stvaranja zdrave mreže; o ovom ćemo diskutovati u dijelu GAP:

Metod uvodjenja (od vrha prema dole ili od dna prema vrhu)

Benchmarking u lokalnim vlastima bi trebalo uvesti kombinujući dve metode. Trebaju ga pokrenuti postojeća opštinska udruženja i lokalne vlasti ali uz aktivnu podršku odgovornih ministarstava na kantonalnom i entitetskom nivou. Podrška gornjeg nivoa vlasti (u našem slučaju to je državno Ministarstvo pravde i lokalne uprave) je neophodna kako bi se prevazišli otpori od strane nekih lokalnih vlasti koje će biti najviše pogodjene (u kojima će se benchmarkingom otkriti sva nekompetentost i loše prakse). U odsustvu konkurencije ili drugog poticaja, organizacije nisu voljne da provode benchmarking bez centralne direktive.

Vrste benchmarkinga

Vanjski benchmarking je ključni faktor uspješnog benchmarking projekta u lokalnim vlastima. Međutim, on bi trebalo da uključi međunarodno iskustvo kad god je to moguće. Dve glavne vrste benchmarkinga – odnosno procesni benchmarking i benchmarking rezultata – se sve više vide kao komplementarne metode koje treba koristiti u tandemu. Benchmarking rezultata se može koristiti da se identifikuju neslaganja između rezultata (npr. jedna lokalna vlast koristi duplo više resursa od druge), a procesni benchmarking može dalje da objasni zašto ta neslaganja postoje. Međutim, procesni benchmarking bez benchmarkinga rezultata može postati u velikoj mjeri okrenut prema samom sebi, vodeći ka fokusiranju na proširenje procesa radi njih samih bez provjere da li su promjene naročito relevantne za klijente i učesnike. Postoji konsenzus da je zauzimanje sveobuhvatnog stava u pogledu benchmarking-a dovelo do niza koristi, uključujući postavljanje izazovnih pitanja o izvodjenju, povećanje znanja cijelog niza učesnika, i poboljšanje radnih procesa.

Benchmarking projekt u Bosni i Hercegovini bi trebalo da je benchmarking u širem smislu koji će uključiti indikatore komparativne procjene koji su ustanovljeni CAF projektom koji se trenutno provodi.

CAF

Osnova za buduće benchmarking aktivnosti može se naći u Projektu CAF, koji je pokrenuo Program lokalne vlasti OSF-a. Cilj ovog projekta je proaktivan doprinos uvodjenju profesionalnih standarda u lokalne vlasti koji će važiti za cijelu BiH, i njihova ravnomjerna poboljšanja.

Specifični ciljevi se vežu za uvođenje standardne metodologije procjene lokalne administracije prema modelu CAF; oni se mogu sumirati na sljedeći način:

- Lakša i poboljšana horizontalna komunikacija i produktivna i konstruktivna saradnja medju svim lokalnim vlastima u BiH, stvaranjem zajedničkog i svima pristupačnog i razumljivog "jezika" dobre vladavine i uspostavljanjem mehanizama za međusobnu podršku i pomoć.
- Standardizovana vertikalna komunikacija i ojačana vertikalna interakcija koje će uvesti kvalitativne promjene na višim nivoima.
- Povećanje kvaliteta svih lokalnih vlasti u BiH smanjivanjem razlika i ujednačavanjem nivoa kvaliteta u svim lokalnim upravama u zemlji
- Lakši transfer i razmjena dobrih praksi izmedju lokalnih uprava u BiH i unaprijedjen proces uzajamnog učenja. Stvaranje osnove i provođenja CAF modela bi doprinijeli bržem uvođenju i širenju najboljih praksi i iskustava. Bili bi identifikovani "najbolji" u određenim područjima u lokalnoj upravi, kao i njihovi rezultati.

Metodologija Okvira zajedničkog ocjenjivanja (CAF) je rezultat saradnje izmedju ministara Evropske Unije koji su odgovorni za javnu administraciju. CAF daje jednostavan okvir koji je lak za korištenje i pogodan za samo-ocjenjivanje organizacija iz javnog sektora.

Generalno govoreći, CAF ima četiri glavna cilja:

- Sagledavanje jedinstvenih obilježja organizacija iz javnog sektora
- Da služi kao orudje javnim administracijama koje žele da poboljšaju rezultate rada svojih organizacija
- Da djeluje kao "most" koji povezuje razne modele upravljanja kvaliteta
- Da olakša benchmarking medju organizacijama javnog sektora

CAF se može koristiti u velikom broju okolnosti, npr. kao dio sistematskog programa reforme ili kao osnova za usmjeravanje nastojanja na poboljšanju u organizacijama iz javnog sektora.³⁶ Korištenjem CAF-a organizaciji se daje moćan okvir za započinjanje procesa kontinuiranog poboljšanja. CAF obezbjeđuje ocjenjivanje zasnovano na dokazu, sredstvo postizanja dosljednosti u usmjeranju i konsenzus o tome šta treba da se uradi da bi se poboljšala organizacija, ocjenjivanje u odnosu na skup kriterijuma, sredstva za mjerenje progressa u vremenu, vezu između ciljeva i strategija i procesa podrške, sredstvo za fokusiranje aktivnosti na poboljšanju tamo gdje je najpotrebnija, šanse da se promovišu i razmijene dobre prakse, način da se stvori entuzijazam kod zaposlenika tako što će ih se uključiti u proces poboljšanja, šanse da se identifikuju progres i izvrsni nivoi dostignuća, način da se integrišu razne inicijative za kvalitet u normalno poslovanje. U Bosni i Hercegovini, CAF se može koristiti da bi se podržao benchmarking kako bi se učilo od drugih i kako se ne bi morao "ponovo izumiti točak".

Mreža

Glavna konstatacija je da bi lokalne vlasti trebalo da dijele svoja iskustva i najbolje prakse putem organizovanih događaja (konferencija), pojedinačnih kontakata i panel diskusija (web-sajtovi). Indikatori performanse koji će biti stvoreni u benchmarking projektu bi trebalo da se organizuju u uporedive i funkcionalne baze podataka koje treba da su pristupačne svim učesnicima. Ovu mrežu treba da inicira i usmjerava organizacija koja će biti odgovorna za benchmarking u lokalnim vlastima.

Institucija /organizacija odgovorna za benchmarking

Nalazi pokazuju da institucije/organizacije zadužene za benchmarking mogu biti razne, od postojećih lokalnih udruženja i nevladinih organizacija do specijalnih institucija kreiranih od strane viših nivoa vlasti. Međutim, ako benchmarking bude vođen od strane nekog opštinskog udruženja u Bosni i Hercegovini, neophodno ih je jačati obezbjeđujući im znanje i sredstva koja će im omogućiti sljedeće: strateško koncentrisanje (sada su njihovi kapaciteti rasuti na nekoliko različitih operativnih pitanja), specijalizaciju (oni nemaju "kritičnu masu" stručnjaka koji bi bili sposobni da predlože rješenja), i praktične vještine neophodne za lobiranje i zastupanje.

Project GAP

Prethodne procjene su pokazale da ne postoji jak, kredibilan glas koji predstavlja interese lokalnih vlada u Bosni i Hercegovini. Nijedno od dva opštinska udruženja (Udruženje opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine i Udruženje opština i gradova Republike Srpske) nije bilo nešto posebno aktivno, a članovi, vlasti na višem nivou i međunarodna zajednica doživljavaju oba udruženja kao slaba i neefektivna³⁷.

S obzirom na trenutnu letargiju udruženja i dinamiku nekih elemenata zajednice nevladinih organizacija, osnovni intelektualni i institucionalni izazov jedne komponente

³⁶ Evropski institut za javnu administraciju (EIPA) Poboljšanje organizacije putem samo-procjene: Zajednički okvir procjene, oktobar 2002.

³⁷ USAID, *Ocjena lokalnih vlasti i strateške preporuke* Sarajevo, novembar 2003.

Projekta GAP³⁸ se vidi kao dvostrana borba za ubrzanjem i konsolidovanjem glasova koji su već počeli da se čuju, istovremeno razvijajući politiku i članske servisne kapacitete udruženja. Prvo je neophodno kako bi se osiguralo da se pritisak naroda stavi na političko vodjstvo BiH koje je etnički podijeljeno kako bi se 'pogurale reforme' za koje je potrebna podrška sve tri konstitutivne grupe. Ovo će biti udruženo sa trenutnom reformom državnog Ministarstva pravde i lokalne uprave putem objavljenog Programa reforme javne administracije.³⁹ U međuvremenu, ovo drugo je neophodno jer u dugom roku ništa ne može dobro zamijeniti jaka opštinska udruženja u održavanju reforme u vremenu ili u kontinuiranom razvoju i širenju tehnika najbolje prakse opštinske uprave.

U dugom roku, za održivost reforme u BiH potrebna su jaka opštinska udruženja uz bolje lobiranje i bolje vještine političke analize. Istovremeno, neposredna situacija je toliko hitna i složena, da se kretanje naprijed ne može odlagati ako se opštinska udruženja pokažu da nemaju volje ili sposobnosti da se odmah angažuju na takvim inicijativama reforme strategije. Kao rezultat, GAP će tražiti da brzo i u širokom spektru učesnika, uključujući udruženja, izgradi vještine analize strategije i lobiranja. "Prvo, rekli smo, koristićemo Savjetodavni odbor za politiku/Policy Advisory Board kako bismo odredili koja su to pitanja strategije koja imaju najveći značaj za program i koji je najbolji način da se pristupi provodjenju ovih ciljeva strategije. Kako pitanja i programi budu identifikovani, udruženja će dobiti "pravo prečeg odbijanja" da se zauzmu za bilo koje

³⁸ USAID-ov Projekat odgovornosti Vlade (GAP, 2004.-2007.) za Bosnu i Hercegovinu (BiH) je osmišljen da gradi kapacitet kritične mase opština kako bi bolje opsluživale građane u skladu sa strateškim okvirom dobre uprave. Kako bi pokrenuo BiH iznad struktura uprave koje su postavljene Dejtonskim sporazumom, GAP će graditi na postignućima prethodnih nastojanja, pronalaziti relevantnu ekspertizu i pomoć i postojećih programa i obezbijediti vodjstvo i inovaciju za ostvarenje učinaka na državnom nivou.

³⁹ OHR je najavio da će državni i entitetski zakoni biti uskladjeni sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Finansiranje i odgovornosti u opštinama će biti harmonizovane. Svi nivoi vlasti u BiH će saradivati na pitanjima lokalne samouprave i ključna legislativa će biti na snazi kao dio procesa reforme javne administracije i poboljšanje lokalne samouprave i ekonomičnosti javnih službi. Očekujemo da će veoma skoro biti uspostavljeno ministarstvo za lokalnu upravu (odn. Ministarstvo pravde i lokalne uprave – vodeća institucija u PAR).

posebno pitanje za koje misle da je naročito važno. Ako se odluče da favoriziju neko određeno pitanje – uključujući preuzimanje vlasništva nad nekim pitanjem koje su u početku favorizovali drugi – GAP će im obezbijediti tehničku i institucionalnu podršku, uključujući ciljane finansijske donacije....

Drugo, podržaćemo razvoj konstituenti reforme organizujući regionalne obuke/međusobno učenje i seminare o strategiji za cijelo vrijeme trajanja projekta. Koristićemo ove regionalne radionice kako bismo razmijenili najbolje prakse i razvili i ispitali reformske strategije i prijedloge. Ohrabrićemo ove regionalne grupacije zvaničnika lokalnih vlasti, nevladinih organizacija i poslovne predstavnike u njihovoj borbi za naročita pitanja politike davajući im donacije ili podršku stručnjaka kako bi razvili novu legislativu i/ili organizovali odgovarajuće kampanje lobiranja. Tamo gdje je to odgovarajuće, takodje ćemo ohrabrivati ove grupe da "proguraju svoje programe" putem rada u udruženjima ili mobilizovanjem članova da vrše pritisak na udruženja kako bi počela da djeluju."⁴⁰

Ako udruženja postanu stalni i dinamički elementi zajednice lokalne vlasti, daleko više pažnje moraju posvetiti potrebama njihovih članova. Za ovo će biti potrebno da postanu stvarni igrači u strateškoj areni te da im se pomogne da razviju institucionalne mehanizme i interne strukture koji su im potrebni za ispunjavanje potreba njihovih članova. Naročito, GAP projekt će pomoći opštinskim udruženjima da uspostave redovne, dvosmjerne sisteme komunikacije sa svojim članovima i da ojačaju svoje strukture internog menadžmenta i sisteme podrške članovima.

⁴⁰ DAI, Projekt odgovornosti vlade (GAP) u Bosni i Hercegovini – Tehnički prijedlog (Tom I), 2004

Projekt GAP će stvoriti potreban temelj za provođenje budućeg benchmarking projekta u Bosni i Hercegovini, pokretanjem međusobnog učenja i strateških seminara, vođenjem radionica kako bi se razmijenile najbolje prakse i razvile i ispitale reformske strategije i prijedlozi. On će stvoriti snažnija opštinska udruženja sa boljim vještinama lobiranja i strateške analize kao i sa boljim tehnikama menadžmenta.

Završne napomene

Analiziranjem alata za procjenu⁴¹ (intervjui, upitnici itd.) iz vodjenih radionica i objavljenih izvještaja, može se zaključiti da su opštinski zvaničnici u Bosni i Hercegovini dosada bili voljni da učestvuju u različitim projektima lokalne uprave. U većini slučajeva su objavili da znanje i iskustva ostalih lokalnih vlasti kao i ustanovljeni kontakti i mreže predstavljaju najvredniji rezultat ovih projekata. Tako će benchmarking aktivnosti biti više nego dobrodošle za neke lokalne vlade u Bosni i Hercegovini.

Na osnovu provedenog istraživanja, benchmarking projekt bi trebalo da se uvede nakon Projekta CAF koji će stvoriti osnov za indikatore mjerenja performanse (kreiranje baza podataka). Opštinska udruženja, zajedno sa osnovnim znanjem o zastupanju i novi menadžment performanse od strane Projekta GAP i relevantnih nevladinih organizacija u oblasti reforme lokalne vlasti bi trebalo da se aktivno založe za budući benchmarking projekt. Oni treba da se obrate državnim i entitetskim ministarstvima kao i međunarodnim donatorima kako bi od njih dobili pomoć (finansijsku i tehničku). Gornji nivo vlasti će imati više sluha u budućnosti budući da će staviti reformu javne uprave u vrh svojih prioriteta, kao što je naznačeno u Programu reforme javne administracije (PAR), koga podržava Kancelarija visokog predstavnika i Državno ministarstvo pravde.

Benchmarking projekt bi trebalo da uključi uvodne seminare i stvaranje baza podataka za najbolje prakse. Na kraju, lokalne vlasti (njihov menadžment) će početi da koriste benchmarking kao redovnu aktivnost kako bi poboljšale svoje usluge i obezbijedile najveću vrijednost za uloženi novac. Provizorni hipotetički logframe (logički okvir) budućeg benchmarking projekta, koji je zasnovan na analizi strategije, je u Dodatku 2.

⁴¹ Orudja procjene uključuju upitnike sa vodjenih seminara i radionica koje je organizovala EDA Banja Luka u okviru Programa lokalne uprave Fonda otvoreno društvo, upitnika sa održanih seminara i radionica koje je organizovao Intercooperation (Projekt razvoja opština) i intervjua sa zvaničnicima koji su učestvovali u raznim projektima.

Bibliografija

- Audit Commission, *Annual Report: Making and Impact*, London, 2003
- Audit Commission, *Getting better all the time – Making benchmarking work*, London, 2003
- Bogan, Christopher; English, Michael; *Benchmarking for best practices-Winning through Innovative Adaptation*, McGraw Hill, 1994
- Ekengren Anders, *Benchmarking City Surveying Offices as a Tool for Development*, Swedish Association of Local Authorities, 2002
- European Institute for Public Administration (EIPA) *Improving an organization through self-assessment : Common Assessment Framework*, October 2002
- European Stability Initiative, *Imposing constitutional reform? The case of ownership – a discussion paper*, Berlin-Sarajevo, 2002
- Feist Stephen, *Local Governance Resource Book*, Service Nova Scotia and Municipal Relations, August 2002
- Focus, *Benchmarking and evaluation as management tools*, Public Management Gazette, Nr. 5, 1997
- ICMA, *Performance management: When Results Matters*, Washington, 2003
- IDEA and the Audit Commission, *Performance management, measurement and information*, London, 2004
- Jokay, Charles; *Local Government in Bosnia and Herzegovina; Stabilisation of local governments*; Local Governments in Central and Eastern Europe
- Jostein Askim, *Benchmarking in local government service delivery: Window-dressing or a potent driver for improvement*, University of Oslo, 2004
- Kettl, Donald; *The Global Public Management revolution: A Report on the Transformation of Governance*, The Brookings Institute, 2000

Martinez-Cearra, Alfonso; *Benchmarking to improve performance in local government*; Bilbao Metropoli-30; November 2001

Miovcic Zdravko, *MDGs and the general governance situation in Bosnia and Herzegovina*, UNDP Millennium Goals, 2003

OSF, *Publication "Best practices of local governance in Bosnia and Herzegovina"* Sarajevo, 2004

Public Sector Benchmarking Service (PSBS); *Benchmarking for Modern Public Services*; PSBS Manual, UK 2003

Public Sector Benchmarking Service (PSBS); *PSBS News Bulletin*; Issues 1-9, UK; 2002-2004

PUMA (OECD), *Knowledge management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organisations*, OECD, 2001

Robson, Colin; *Real World Research*; Second Edition, Blackwell Publishing, 2002

Soos, Gabor; *Indicators of local democratic governance project-Concepts and hypothesis*; Tocqueville Research Centre, Budapest, 2001

Trosa et al., *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, OECD, 1996

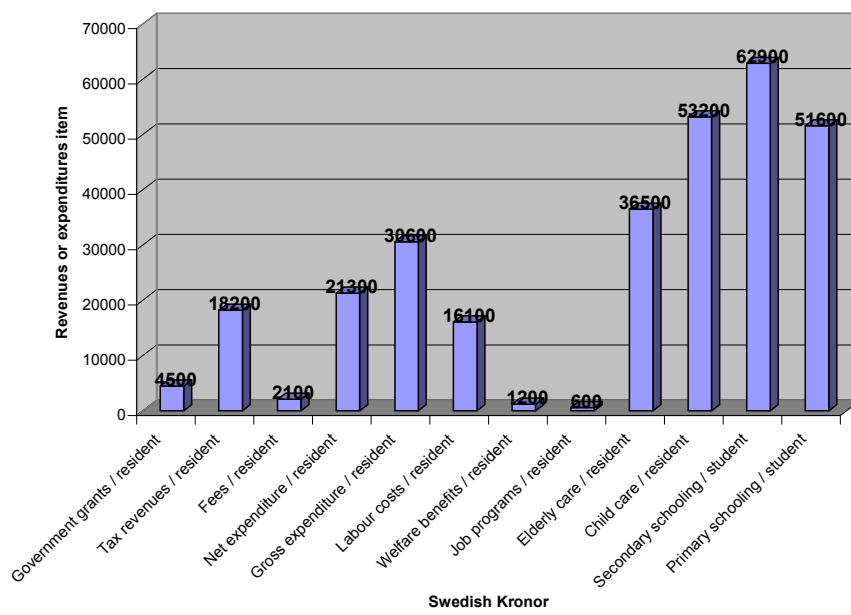
USAID, *Local governance Assessment and Policy Recommendation*, Sarajevo, November 2003

Uusikylä, Petri; Valovirta Ville, *Three Spheres of Performance Governance: Spanning the boundaries from single-organisation focus towards a partnership network*, Conference of the European Group of Public Administration, Ljubljana, 2004

World Bank, *Transition – The first ten years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union*, 2002

Dodatak 1- Prosječne vrijednosti nekih indikatora u švedskim opštinama

Indicators based on year-end closure of the accounts for 1999 (average for Swedish municipalities)



Dodatak 2- Provizorni "logframe" za budući projekt benchmarkinga u Bosni i Hercegovini

	Logika intervencije	Indikatori postignuća	Način i sredstva verifikacije	Pretpostavke/rizici
Ukupni cilj	Smanjiti jaz medju opštinama	Razlike izmedju opština su smanjene	Razlike u indikatorima mjerenja performanse iz utvrđenih baza podataka	
	Poboljšati ukupan nivo dobre uprave u BiH	Povećano zadovoljstvo gradjana	Ispitivanje zadovoljstva gradjana	
Specifičan cilj	Uvodjenje benchmarkinga u lokalne vlasti u BiH	Benchmarking i povezane aktivnosti uvedene do kraja 200x	Izveštaji o benchmarking projektu	
Očekivani rezultati	Opštinska udruženja provode projekt benchmarkinga	Planovi i izvještaji		
	Opštine učestvuju u aktivnostima benchmarkinga	Sve opštine učestvuju u benchmarking projektu i potpisale su Memorandum o razumijevanju	Ugovori Metode ocjenjivanja Seminari	
	Opštine su efektivnije	Kreirane su baze podataka za važne segmente lokalnih državnih vlasti	Baze podataka	
	Stvaranje baza podataka	Vrijednost indikatora mjerenja performanse je povećana za 15 posto, naročito za niže dijelove zajednice opština u BiH	Baze podataka indikatora performanse	
Aktivnosti	Priprema udurženja opština za budući projekt benchmarkinga		Dokumentacija Projekta GAP (na kraju 2006.god.)	Opštinska udruženja će biti pripremljena za učestvovanje u projektu Nema političkog uplitanja u projekt
	Zalaganje na pronalasku podrške (finansijske, tehničke)		Memorandum o razumijevanju potpisan od strane relevantnih učesnika	
	Aktivnosti izgradnje kapaciteta			
	Kreiranje praktičnih baza podataka			
			Preduslov	Opredjeljenje za program PAR od strane OHR i državnih i entitetskih ministarstava Projekt GAP Projekt CAF

