

# **Policy paper**

## **Benchmarking u lokalnim vlastima – Put za Bosnu i Hercegovinu?**

Autor: Aleksandar Draganić

### **Sažetak**

Trenutni koncept lokalne uprave ima još uvijek vidljive tragove prošlog komunalnog sistema i na početku je tranzicije. Dosadašnja reforma lokalne uprave u Bosni i Hercegovini se dešavala uporedo sa drugim tranzicionim procesima u zemlji, i uz poteškoće zbog konsekvenci rata. Realizacija koncepta dobre uprave je jedan od ključnih ciljeva reforme u upravi u zemljama u tranziciji. Pod ovim podrazumjevamo korijenite promjene i uvođenje korističke orijentacije umjesto birokratskog pristupa, transparentnost i otvorenost, vladavinu zakona i novo značenje za efektivnost i efikasnost. Treba napomenuti da je svrha ovog policy dokumenta bila u pronalaženju mehanizma koji će proširiti vidike trenutnih reformskih napora i učiniti ih efektivnijim a bez da se ulazi u sam način organizacije lokalnih uprava u zemlji i trenutna zakonska rješenja.

Država, entiteti, kantoni, odnosno institucije na različitim nivoima, odgovorne za organizaciju i funkcionisanje lokalnih vlasti, nisu do sada imale neki značajniji uticaj na transformaciju lokalne uprave imajući u vidu sve probleme koji su se pojavili nakon završetka rata. I pored individualnih napora pojedinih uprava, tranzicija lokalnih vlasti u Bosni i hercegovini prema konceptu dobre uprave je do sada bio ad hoc proces zasnovan na projektnom pristupu, odnosno načinu redizajniranja lokalnih vlasti raznim projektima kreiranim, sponzorisanim i sprovedenim većinom od strane međunarodnih donatora/agencija. Međutim, ovi reformski napori su kreirali neočekivane rezultate samog procesa reformi. Inercija trenutnog projektnog pristupa u tranziciji lokalnih vlasti, bez šire uključenosti domaćih igrača koji su više upoznati sa trenutnom situacijom, prouzrokovala je razlike između različitih uprava/grupa uprava, njihov nejednak razvoj i konfliktne situacije. Nedostatak koordinacije, nedostatak znanja i vještina, nemogućnost participacije u projektima i ad

hoc pristup se često navode kao uzroci za ovako sporu i nejednaku tranziciju ka konceptu dobre uprave.

Sigurno je da se tranzicija može voditi sa višeg nivoa vlasti. Međutim, da li bi to generalno vodilo ka pozitivnim rezultatima? Mišljenja smo da ne postoji jedan model primjenjiv na sve lokalne uprave ali postoji dovoljno analitičkih i međusobno primjenljivih mehanizama koji se mogu po potrebi primijeniti u lokalnim upravama ukoliko one ne žele da „izmisle toplu vodu“ odnosno učine greške koje su činili drugi koji su pokušavali ove metode prije njih samih.

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. I dok je ovo proces koji evoluirao i mijenja se tokom vremena, lokalne uprave još uvijek traže okvir koji će postaviti osnovne principe za svaki element reforme. Stoga, alternativna politika sadašnjem načinu odvijanja tranzicije može biti uvođenje *benchmarking-a*. On će međusobno upotrijebiti pozitivne rezultate procesa reformi u lokalnim upravama i proširiti je na veći broj uprava.

Benchmarking je bio u fokusu pažnje posljednjih godina zbog svoje uloge u upravljanju i kontroli u privatnim organizacijama. Međutim, u posljednje vrijeme se ovaj koncept proširio na javne organizacije a naročito lokalnu upravu. Kao rezultat, razvoj u ovoj oblasti je rezultovao razvojem koncepta kao što je „nova javna uprava“.

U mnogim anglosaksonskim i skandinavskim zemljama, javne i administrativne usluge su se našle pod velikim pritiskom u cilju poboljšanja isporuke usluga uz potrebu za smanjenje troškova koji se nameću njihovim klijentima. Stoga su lokalne uprave bile prinuđene da usvajaju i prilagođavaju razne modele i tehnike koje potiču iz privatnog sektora kao što je na primjer benchmarking.

Postoje brojne definicije benchmarking-a ali prvenstveno one uključuju učenje, razmjenu informacija i usvajanje najboljih praksi u cilju postepenih poboljšanja u performansama. Najjednostavnije, benchmarking predstavlja „Lično poboljšanje na osnovu učenja od drugih“. U praksi, on obuhvata: identifikovanje razlika u performansama, traženje adekvatnih rješenja za poboljšanje, implementacija rješenja i proces monitoringa uz analizu koristi. U širem smislu, benchmarking predstavlja komparativno ocjenjivanje performansi. U užem smislu, benchmarking predstavlja proces identifikacije i primjene najboljih praksi u cilju poboljšanja performansi. Ova studija analizira nekoliko benchmarking projekata u svijetu (u Velikoj Britaniji, Švedskoj, Norveškoj i Španiji). Ove zemlje su izabrane jer predstavljaju lidere u uvođenju koncepta „nova javna uprava“ u vladina tijela. Svrha analiziranih projekata bila je da se pronađu zaključci i kreiraju relevantne policy preporuke u kontekstu Bosne i Hercegovine.

Na bazi izvršenog istraživanja može se zaključiti sljedeće:

- U kontekstu Bosne i Hercegovine, benchmarking će smanjiti razlike između lokalnih uprava i povećati sveukupan nivo performansi za lokalne uprave

- Benchmarking je najlogičniji korak za reformu lokalne uprave, imajući u vidu trenutnu situaciju. On će biti komplementaran trenutnim pozitivnim rezultatima i raširiti ih većem broju lokalnih uprava. Davanje tranzicije više u ruke lokalne administracije, problem vlasništva nad reformama i problem koordinacije biće riješeni.
- Benchmarking bi trebao biti ustanovljen kao tekuću aktivnost u okviru trenutnog okvira za lokalne uprave i trebao bi se odnositi na sve lokalne uprave u zemlji.
- Benchmarking projekat bi trebao biti uspostavljen neposredno nakon CAF<sup>1</sup> projekta, koji će kreirati osnovu za indikatore mjerenja performansi i bazu podataka sa najboljim praksama.
- Asocijacije lokalnih vlasti, koje će sa GAP projektom dobiti osnovna znanja za zagovaranje i novi sistem u upravljanju, zajedno sa relevantnim nevladinim organizacijama u polju reforme uprave, trebaju biti aktivno uključene u zagovaranje za uspostavljanje benchmarking projekta.
- 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. Podrška gornjeg nivoa vlasti 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).
- Na kraju, lokalne vlasti (njihov menadžment) će početi da koriste benchmarking kao redovnu aktivnost kako bi poboljšale svoje usluge i obezbijedile «najbolje za uloženi novac». U većini alata za evaluaciju (intervjui, upitnici) sa održanih radionica i objavljenih izvještaja, službenici su izjavili da znanje i iskustva ostalih lokalnih vlasti kao i ustanovljeni kontakti i mreže predstavljaju najvredniji rezultat ovih projekata.

---

<sup>1</sup> CAF – skraćenica od engl. Common Assessment Framework