



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: Participacija-studija

Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir

2022-12-20

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/6160f80e-afd6-4fee-87a9-587d22a1232a>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

EVALUACIJA FUNKCIONIRANJA LOKALNIH ZAJEDNICA U “INFORMATIČKOM DOBU”

Jusuf Žiga

Uvodni dio

Živimo u vremenu “informatičke revolucije” i svekolikog dinamizma u načinu življenja. Relativiziraju se i vrijeme i prostor. Postajemo sve zavisniji od drugih, ali uz paradoksalnu umišljenost kako smo, istovremeno, sve samodovoljniji unutar svijeta kome pripadamo. To direktno protivriječi prirodni ljudskog roda. Jer, koliko god je važna individualnost, tj. unikatnost svakog čovjeka, pa čak i kada je tzv. sijamski blizanac, jednako tako je bitna i društvena komponenta njegovog bića. Zapravo, osim zadovoljavanja svega nekoliko čisto egzistencijalnih potreba, sve drugo što činimo tokom svoga života smisleno je samo u sadjejestvu sa drugim ljudima. Ali, to je već tema za sebe kojom se nećemo baviti u ovom tekstu.

Oni kojima je stalo do vlastitog prosperiteta, uključujući i lokalne zajednice, ne samo da respektiraju navedene činjenice vezane za evidentno zaživljavanje drugačije filozofije života nego i aktivno sudjeluju u tome. S druge strane, imamo one inertne, tj. pasivne saputnike u aktuelnim globalizacijskim procesima, koji se sve više marginaliziraju i dovode u neokolonijalni status spram razvijenih.

Respektirajući mogući širi analitički kontekst, vratimo se, ipak, konkretnijoj opservaciji teme kojom se bavimo u ovom radu, tj. vrednovanju funkcioniranja lokalnih zajednica u savremenom dobu, odnosno u vremenu već pomenute “informatičke revolucije”. Autor ovog teksta nema pretenziju da se bavi nekom sveobuhvatnijom pojmovnom analizom lokalnih zajednica, kao vidom teritorijalnog i administrativno-pravnog organiziranja života ljudi, njihovom tipologijom, komparativnim analizama i sl., o čemu su već objavljene brojne knjige i drugi radovi, već, kako je to prethodno apostrofirano, značajem i mogućim načinom kontinuiranog vrednovanja njihove djelatnosti.

Kontinuirano i javno dostupno vrednovanje bilo čijeg rada predstavlja ne samo dobrodošao uvid u stvarno stanje onoga što je predmet opserviranja

nego i priliku, odnosno povod za blagovremeno iniciranje korektiva u ponašanju, bilo da je riječ o pojedincima, ili, pak, o nečemu što je sistemskog karaktera, tj. kolektivitetima, u ovom slučaju radi se o lokalnim zajednicama i načinu njihovog rada.

S čime smo, zapravo, suočeni?

Najkraće kazano, umjesto da predstavljaju efikasan servis građanima u ostvarivanju njihovih egzistencijalnih potreba i interesa, uključujući i ispunjavanje raznih društvenih obaveza, tj. da im pružaju poželjan ambijent za svakodnevni život u tim sredinama, lokalne zajednice, odnosno njihovi upravni organi i servisne službe, u minulom su vremenu uglavnom funkcionirali birokratski kruto, najčešće neefikasno, s nerijetkim monopolom i nadređenosti stanovništvu koje tu živi. Ono je, zapravo, prisiljeno na višekratne fizičke dolaske u tzv. šalter-sale i razne kancelarijske urede, nerijetko zbog posve banalnih razloga, poput dobijanja određenih formulara, prikupljanja i dostavljanja dokumenata koji su već pohranjeni u tamošnjim bazama podataka, ili, pak, zbog nepotrebno kompliciranih procedura u dobijanju određenih saglasnosti, dozvola za rad, rješenja i tome slično.

Ako je to, uvjetno kazano, moglo biti prihvatljivo u minulom vremenu, danas to već nije, a pogotovo neće biti dopustivo u nadolazećem vremenu koje će, kako je to i prethodno kazano, karakterizirati sve ubrzaniji razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema te njihova primjena u svakodnevnom radu. Istovremeno, smanjivat će se potreba za neposrednim fizičkim prisustvom čovjeka u obavljanju određenih poslova, tj. njegovim direktnim angažmanom vezanim za razne djelatnosti, uključujući i ono čime se bave lokalne zajednice.

Ali, da bi to sve moglo funkcionirati na poželjan način, nužna je kontinuirana evaluacija rada, u ovom slučaju upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, čiji rezultati trebaju biti dostupni javnosti kako bi se obezbijedila objektivnost u ocjenjivanju. U apostrofiranom kontekstu ovdje želimo ponuditi mogući način, odnosno instrumentarij za kontinuirano vrednovanje rada lokalnih zajednica.

Konceptualno-sadržajni segmenti evaluacije rada lokalnih zajednica

U konceptualno-sadržajnom smislu model evaluacije funkcioniranja lokalnih zajednica koji prezentiramo u ovom tekstu sastoji se iz dva ključna segmenta: *unutarnjeg*, vezanog za kontinuirano interno ocjenjivanje rada njihovih uposlenika, odnosno djelovanja upravnih organa i servisnih službi, te

izvanjskog, koji se odnosi na aksiološke opservacije namjenski formiranih istraživačkih timova, medijska zapažanja, kao i na analize tzv. nevladinog sektora, o čemu će se detaljnije govoriti u nastavku rada.

Oba segmenta evaluacije su komplementarna jer imaju zajednički cilj, a to je sveobuhvatno i što je moguće objektivnije ocjenjivanje djelovanja lokalnih zajednica. Naravno, u izvedbenom smislu oni se razlikuju, ali se, bez obzira na njihove specifikume, provode uz maksimalno uvažavanje istraživačkih uzansi.

Evaluacija se zasniva na sljedećim *principima*:

- primjena savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema (pripreme aktivnosti),
- kontinuiranost provedbe,
- dostupnost javnosti rezultata evaluacije,
- blagovremeno iniciranje korekcija u radu,
- stimulansi za dobar rad i
- sankcioniranje lošeg rada.

Za svaki od navedenih principa slijedi kratko pojašnjenje, ne samo u nekom operativnom kontekstu već u smislu njegove važnosti za ukupnu provedbu ovakvog tipa evaluacije. Pri tome želimo naglasiti da su svi navedeni principi komplementarni, iako se na prvi pogled ne mora steći takav dojam. Zapravo, ukoliko bismo u evaluaciji izostavili bilo koji od navedenih principa, to bi je učinilo ne samo nepouzdanom nego i gotovo besmislenom. Slijedom njihovog prethodnog navođenja, sve principe ćemo ukratko pojasniti.

Primjena savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema (pripreme aktivnosti)

Budući da se model kontinuiranog vrednovanja rada lokalnih zajednica primarno temelji na primjeni savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, polazna pretpostavka za kontinuiranu evaluaciju djelovanja uposlenika u njihovim upravnim organima i servisnim službama vezana je za nabavku odgovarajuće opreme i informatičkih programa, počevši od računara i njihovog umrežavanja sa centralnom bazom podataka, preko informatičkog softvera koji omogućava kontinuirano prikupljanje i sistematiziranje podataka, pa do mogućnosti digitalnog preuzimanja formulara, usvojenih odluka, podnošenja zahtjeva, prigovora i sl., uključujući i obuku uposlenika za takve aktivnosti.

Nažalost to još nije zaživjelo u funkcioniranju lokalnih zajednica, a što bi, nesumnjivo, bilo u interesu njihovih građana. Otuda je nužno da općinska

vijeća i načelnici osmisle i usvoje potrebne odluke i razvojne strategije te u budžetima obezbijede materijalna sredstva za kontinuiranu evaluaciju djelovanja lokalnih zajednica.

Pored navedenog, neophodno je promoviranje ovakve evaluacije u javnosti s ciljem da se građani uvjere da je to u njihovom interesu te da ih se ohrabri da i sami u tome kontinuirano sudjeluju i tako preuzmu dio odgovornosti za ono šta se dešava u lokalnim zajednicama gdje žive i zadovoljavaju najveći dio vlastitih životnih potreba i interesa, uključujući i izvršavanje niza društvenih obaveza.

Ovdje ćemo, također, podsjetiti da je pravo građana na lokalnu samoupravu ustanovljeno još prije gotovo dvije decenije *Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi*, koju je ratificirala i Bosna i Hercegovina, čime se obavezala da će implementirati evropske standarde u pravno-političkom organiziranju lokalnih zajednica. To podrazumijeva omogućavanje građanima koji žive u tim sredinama da aktivno sudjeluju u lokalnoj samoupravi i tako preuzmu dio vlastite odgovornosti za način njihovog funkcioniranja, što je i prethodno apostrofirano. Paradoksalno je da građani ne koriste prava i mogućnosti vlastitog angažmana u onome što ih se tiče, a pogotovo ako su nezadovoljni kako to funkcionira.

Kontinuiranost provedbe

Sve pojedinačne, odnosno jednokratne aktivnosti uglavnom su ograničenog dometa. Samo ono što je kontinuiranog, odnosno dugoročnijeg karaktera, u ovom slučaju se to odnosi na ocjenjivanje rada lokalnih zajednica, pruža realnu osnovu za postizanje onoga što je u interesu građana, a to je dugoročniji kvalitetan i efikasan rad njihovih upravnih organa i servisnih službi.

Želimo, također, naglasiti nešto što nam se čini posebno važnim, a to je da nisu prihvatljive povremene kampanje u smislu unapređenja funkcioniranja lokalnih zajednica, najčešće inicirane nekim konkretnim, po svom karakteru negativnim povodima, koruptivnim radnjama, aferama i sl. To ne znači da na takve pojave ne treba ažurno reagirati i njihove aktere adekvatno sankcionirati. Naprotiv, ne smiju im se, kroz eventualnu inertnost društva, odnosno nadležnih državnih organa i službi, odašiljati "poruke" kako je to "moguće" i "isplativo činiti", da se "realno može računati" na zaobilazanje sankcioniranja takvog ponašanja i tome slično. Radi se o tome da ono što nazivamo odgovornost za učinjeno djelo mora poprimiti odrednicu trajnosti i nadasve postati javnog, a ne samo individualnog karaktera.

Dostupnost javnosti rezultata evaluacije

Zbog objektivnosti u njegovom provođenju, rezultati vrednovanja rada uposlenika u upravnim organima i servisnim službama lokalnih zajednica moraju biti dostupni javnosti. To se odnosi na rezultate kako internog, tako i eksternog segmenta evaluacije, uključujući i poduzimanje odgovarajućih mjera u smislu stimuliranja onih koji dobro rade, kao i sankcioniranja onih koji djeluju loše, odnosno ne zadovoljavaju u onome što im je povjereno.

U apostrofiranom kontekstu posebno je važan produktivno-istraživački angažman medija, njihovo blagovremeno informiranje javnosti kako o pozitivnim primjerima djelovanja, čime bi se dodatno stimuliralo aktere da nastave sa takvom praksom, tako i o onim negativnim, kako bi ih se blagovremeno zaustavilo i iniciralo odgovarajuće korekcije u ponašanju.

Važne su, također, evaluacijske analize tzv. civilnog društva, odnosno nevladinog sektora, kao što su organiziranje javnih rasprava, okruglih stolova i sl., u kojima bi se razmatralo djelovanje upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica.

Pored navedenog, nužno je i da se svakom zainteresiranom građaninu omogućiti da na odgovarajući, tj. bezbjednosno zaštićen način, omogućiti iznošenje primjedbi i razloga za eventualno nezadovoljstvo koje je vezano za funkcioniranje, u ovom slučaju organa i servisnih službi lokalnih zajednica. Bitno je naglasiti da je to, zahvaljujući savremenim tehnologijama i komunikacijskim sistemima, u tehničkom smislu izvodivo.

Blagovremeno iniciranje korekcija u radu

Po svom karakteru inicijative, odnosno prijedlozi vezani za korekcije u radu uposlenika u upravnim organima i servisnim službama lokalnih zajednica, možemo podijeliti u tri grupe:

- one koje iniciraju rukovodioci službi prema načelniku (prijedlog je da se to vrši na kraju svakog mjeseca kada se radi o pojedincima, a tromjesečno (kvartalno) kada se to odnosi na rad cijele službe (sekretarijata i sl.));
- one koje iniciraju načelnici prema općinskim vijećima (prijedlog je da se upućuju svakih šest mjeseci, odnosno svakih 12 mjeseci kada se radi o završnom godišnjem izvještaju vezanom za evaluaciju);
- one koje usvajaju općinska vijeća (to se treba činiti na kraju svake poslovne godine, uključujući i usvajanje *akcionog plana* sa precizno naznačenim nosiocima aktivnosti, tajmingom, intervencijama u

organizaciono-tehničkom kontekstu, u finansijskom smislu i tome slično).

O svim pomenutim inicijativama bit će više i konkretnije govora u nastavku ovog rada, uključujući i niz drugih odrednica instruktivnog karaktera, kakvog je, uostalom, i cijela ova rasprava.

Stimulansi za dobar rad

Općenito govoreći, uobičajena su stimuliranja za dobar rad uposlenika, bilo da je riječ o kvantitativnim ili pak kvalitativnim parametrima. U ovom slučaju bi se to uglavnom odnosilo na materijalno stimuliranje uposlenika u općinskim upravnim organima i servisnim službama u smislu dodatka na plaću ili pak određeno statusno napredovanje u službi. Provodili bi ga načelnici, na prijedlog svojih ovlaštenih saradnika. Dakako, to bi se reguliralo normativnim aktima usvojenim od strane općinskog vijeća, čime bi se prevenirao eventualni volutarizam i neobjektivnost u provođenju tih aktivnosti.

Sankcioniranje lošeg rada

Sankcioniranje lošeg rada, a pogotovo nekog ekstremno nedopustivog načina ponašanja uposlenika, uključujući i najteže vidove kršenja radne discipline, krivična djela itd., uobičajena je praksa, što podrazumijeva njegovo primjenjivanje i u ovom slučaju. To se također regulira normativnim aktima, tako da je nepotrebno da se ovdje o tome dodatno pojašnjava u smislu načina pokretanja i provođenja procedura u sankcionisanju nedopustivog ponašanja uposlenika.

Sublimirajuće kazano, svaki od navedenih principa na kojima se zasniva ovaj model evaluiranja rada lokalnih zajednica ne samo da je po sebi važan nego se oni međusobno naslanjaju jedan na drugi. Koliko god su za provođenje evaluacije bitni, recimo, tehničko-informatički preduvjeti za kontinuirano prikupljanje pokazatelja o radu uposlenika, odnosno funkcioniranju određenih službi, važno je i da se to vrši kontinuirano, a ne jednokratno, tj. kampanjski, ma čime moglo biti inicirano, ili, pak, dostupnost javnosti rezultata evaluiranja, prije svega radi njegove objektivnosti, uključujući i blagovremeno iniciranje promjena u ponašanju te dodatno stimuliranje za dobar rad, kao i sankcioniranje za aljkavost i greške u radu. Ukoliko bi izostalo respektiranje bilo kojeg od navedenih principa, to bi naprosto učinilo evaluaciju upitnom.

Instrumentarij za evaluaciju rada lokalnih zajednica

Kao i u svim drugim istraživačkim aktivnostima, i ovdje je bitno osmišljavanje instrumentarija koji će biti primijenjen u evaluaciji djelovanja lokalnih zajednica. U nastavku ćemo konkretnije obrazložiti metodološki okvir za provedbu evaluacije, počevši od definiranja metoda i tehnika za prikupljanje podataka, preko definiranja istraživačkih ciljeva, polaznog (hipotetičkog) stajališta, pa do zaključnih opservacija i prijedloga akcionog plana, u ovom slučaju vezanog za unapređenje funkcioniranja upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica.

Kvantitativne analize i vrednovanja

Budući da je u metodološkom kontekstu gotovo nezamislivo proučavanje društva, odnosno analiziranje njegovih pojava i procesa, bez primjene metoda kvantitativnog i kvalitativnog karaktera, razumljivo je da će one biti korištene i u ovom slučaju. Međutim, zbog primarnog karaktera ovog rada, odnosno njegove ciljane namjene koja je prije svega instruktivne naravi, o čemu je i prethodno bilo govora, apostrofirat ćemo samo njihove elementarne odrednice, i to bez uobičajenog citiranja relevantnih autora, odnosno pozivanja na knjige i druge tekstove u kojima su detaljnije elaborirane.

U svakoj *kvantitativnoj analizi* bitno je prikupiti dovoljan (referentan) broj konkretnih pokazatelja o onome što se opservira. Jedino tako se mogu izvršiti pouzdane analize i ocjene te doći do odgovarajućih zaključaka, preporuka i sl. Ovdje se radi o ocjenjivanju djelatnosti uposlenika u lokalnim zajednicama, tj. u njenim upravnim organima i servisnim službama, što je i prethodno naglašeno u više navrata.

Naravno, nužno je pojasniti šta konkretno znače odrednice: “dovoljan”, “referentan”, “pouzdan”, “reprezentativan” i sl. Idealno bi bilo obuhvatiti sve aktere onoga što je predmet istraživanja. Međutim, to najčešće nije moguće iz niza razloga, počevši od prevelikog broja sudionika u onome što se opservira, preko nerijetkog odsustva uposlenika sa radnog mjesta zbog zdravstvenih problema, porodiljskog odsustva, dodatnog stručnog osposobljavanja itd., kada je riječ o radnim sredinama, a mogu postojati i poteškoće tehničkog, ili nekog drugog karaktera. Zato se u prikupljanju pokazatelja koriste tzv. “reprezentativni” istraživački uzorci. Međutim, problem je u kvantificiranju onoga što bi trebalo da ima atribut “neupitnog”, “referentnog”, “pouzdanog”, “reprezentativnog” i sl., jer ne postoji univerzalna “mjera” koju bi bilo moguće primijeniti u svakoj situaciji, a da

se, pri tome, ne izložimo realnom riziku neobjektivnosti, čak i onda kada koristimo univerzalno kodificirane mjere i "alate" kao što su: procenti, egzaktne brojke, tabele, grafikoni i sl.

Ako bismo se, naprimjer, vezali samo za procenat, nezavisno od apsolutnog broja onoga što je predmet opservacije, to bi nas, zbog moguće ekstremne malobrojnosti onoga što se istražuje, neminovno dovelo do apsurdnih situacija u kojima čak ni 50% obuhvaćenih istraživačkih jedinki ne bi obezbijedilo pouzdanost pokazatelja. S druge strane, ako imamo enormno mnoštvo istraživačkih jedinki, nerijetko se radi čak o hiljadama, pa i više od toga, onda i procentualno manje uvrštavanje jedinki iz ukupne istraživačke mase može dati pouzdane pokazatelje. Dakle, vrlo je važan i ukupan broj, a ne samo procentualnost onoga što se uvrštava u istraživački uzorak. Najkraće kazano, bilo bi rizično smatrati da isti procenat daje jednaku istraživačku pouzdanost nezavisno od ukupnog broja onoga što je predmet istraživanja, kao i to da je jedino važna visina procentualnosti u uvrštavanju jedinki iz ukupne istraživačke mase.

Otuda je od ključne važnosti prilagođavanje istraživačkog instrumentarija prirodi onoga što je predmet opserviranja. Drugačije kazano, *svaki istraživački uzorak mora biti pažljivo osmišljen, uključujući i njegovu kvantitativnu dimenziju, odgovarajuće strukturiran, sa odabirom najprikladnijih metoda i tehnika u prikupljanju podataka, koji su, opet, u funkciji ostvarivanja istraživačkih ciljeva i provjere polaznog hipotetičkog stajališta*. O istraživačkom uzorku bit će još govora u nastavku teksta.

Nerijetko se u prikupljanju "istraživačke građe" koristi više metoda i tehnika, kao što će se to učiniti i u ovom slučaju kroz kombiniranje kvantitativnih i kvalitativnih analiza. Istina, ovdje je olakšavajuća okolnost to što broj uposlenika u upravnim organima i servisnim službama lokalnih zajednica najčešće nije velik tako da je u evaluaciji njihovog rada moguć čak *potpuni obuhvat*, čega ćemo se i mi držati.

U izvedbenom smislu kod kvantitativnih analiza najčešće se u prikupljanju podataka koriste *anketiranja, upitnici, statistički bilteni, izvještaji o radu, arhivske baze podataka* i sl.

Kvalitativne analize i vrednovanja

U mnogim istraživanjima, pored kvantitativne analize i vrednovanja, o čemu je prethodno bilo riječi, nužne su i tzv. *kvalitativne* opservacije, uključujući i tematiku kojom se bavimo u ovom radu. Kvalitativne analize se zasnivaju ne

samo na kvantitativnoj dimenziji onoga što se istražuje, kao što su apsolutne brojke, procenti, parametri, kompariranje i slično, već i na sublimirajućem kvalificiranju dobijenih pokazatelja, što je prepoznatljivo i iz samog njihovog naziva. Pri tome su nezaobilazni *ciljani intervjui i posmatranja*, nerijetko i *eksperimenti, studije slučaja*, uključujući *konsultiranje relevantne literature* koja je *tematski korespondentna onome što se istražuje* itd.

Ključni cilj kvalitativne analize je da se pouzdano provjeri hipotetičko stajalište. U ovom slučaju ono se odnosi na pitanje da li je dobar (prihvatljiv), ili loš (neprihvatljiv) rad upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica. Naravno, hipotetičko stajalište se uvijek određuje na osnovu konkretnih indicija koje mogu biti različitog karaktera, počevši od literarnih, pa do iskusvenih spoznaja i sl.

Hipotetičko stajalište

U kontekstu odgovora na prethodno postavljeno pitanje, vezano za djelovanje lokalnih zajednica, naše polazno *hipotetičko stajalište je negativno*. Preciznije kazano, evaluacija se zasniva na negativnoj *hipotezi* koja glasi: *Građani nisu zadovoljni funkcioniranjem lokalnih zajednica*.

U odsustvu istraživački prikupljenih pokazatelja koji bi se odnosili na evaluiranje funkcioniranja lokalnih zajednica, ovakva polazna ocjena utemeljena je primarno na mnoštvu iskustava, uključujući i osobna, kao i na medijskim zapažanjima i izvještajima, analizama nevladinog sektora itd. Naravno, pomenuto hipotetičko stajalište treba u istraživačkom smislu provjeriti. Otuda i iniciranje ovakve evaluacije čijim se osmišljavanjem bavimo u ovom radu. Jedino je neprihvatljivo da se to provodi jednokratno, već to treba činiti kontinuirano, što je i prethodno naglašeno.

Na bazi prikupljenih pokazatelja vezanih za evaluiranje rada upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, nužno je ne samo kontinuirano provjeravanje apostrofiranog hipotetičkog stajališta već i iniciranje odgovarajućih korekcija u ponašanju uposlenika, uključujući i njihova dodatna stimuliranja, odnosno sankcioniranja, zavisno od rezultata rada. To se ne bi odnosilo samo na pojedince već i na službe, u smislu unapređenja njihove djelatnosti.

Želimo, također, naglasiti da će u ovom slučaju kontinuiranu evaluaciju funkcioniranja lokalnih zajednica, pored *unutarnjeg (internog)* ocjenjivanja, pratiti i *eksterno (izvanjsko)* vrednovanje, tj. od strane građana kao korisnika njihovih usluga, uključujući i mišljenja, odnosno analize eksperata za tu problematiku, potom medijska zapažanja, kao i vrijednosne opservacije tzv. ne-

vladinog sektora (civilnog društva), što je i prethodno naglašeno. U tome se neće zaobići ni neposredan individualni angažman zainteresiranih građana, kojima treba omogućiti da na siguran način iznose svoje primjedbe, sugestije i sl., vezane za funkcioniranje lokalnih zajednica, odnosno njihovih upravnih organa i servisnih službi.

Segment evaluiranja

Već je naglašeno da ovaj koncept evaluacije funkcioniranja lokalnih zajednica ima dva ključna segmenta koja su, dakako, komplementarna i to: *interni i eksterni*.

Interno evaluiranje

Interno evaluiranje funkcioniranja lokalnih zajednica uključuje sljedeće aktivnosti:

- Kontinuirano vrednovanje rada svakog uposlenika u općinskim službama, i to na programski (softverski) osmišljen način, kako u kvantitativnom smislu, tj. na osnovu sistematizacije poslova za koje je zadužen, tako i kvalitativno, tj. da li je bilo zamjerki, žalbi, grešaka i sl. vezanih za njegov rad. O tome bi se, zahvaljujući prethodno obezbijeđenoj informatičkoj opremi i adekvatnom analitičkom programu, automatski i kontinuirano prikupljali pokazatelji i dostavljali u centralnu bazu podataka. Sumiranje rezultata rada vršilo bi se na kraju svakog mjeseca. Rukovodilac službe kojoj pripada dotični uposlenik inicirao bi prema načelniku općine njegovo dodatno materijalno stimuliranje, eventualno napredovanje u službi i sl. za permanentno dobar rad, kao i odgovarajuće sankcioniranje ako su mu loši radni učinci, bilo da je riječ o kvalitativnim parametrima, kao što su: greške, primjedbe, neažurnost..., ili, pak, kvantitativnim pokazateljima, kao što su: neispunjavanje radne norme, učestalost pogreški u radu i sl.
- Zbirne izvještaje vezane za određene resore (općinske službe) njihovi rukovodioci dostavljat će načelnicima općina za svaka tri mjeseca (kvartalno), kako bi oni, u slučaju potrebe, mogli blagovremeno reagirati, tj. inicirati poduzimanje odgovarajućih mjera, bilo prema pojedinim uposlenicima, njihovim neposrednim rukovodiocima, ili, pak, cijeloj službi.
- Sumarne izvještaje za rad svih općinskih službi načelnici općina dostavljat će općinskim vijećima svakih šest mjeseci kako bi se o tome mogla obaviti rasprava i inicirati odgovarajuće aktivnosti u smislu korigiranja, odnosno unapređenja rada organa lokalnih zajednica.

- *Konačne godišnje izvještaje* vezane za rad svih općinskih službi u koje će biti uvršteni rezultati ne samo internih nego i izvršenih eksternih evaluacija, uključujući i zapažanja medija, analize civilnog društva (nevladinog sektora), sublimirajuće individualne primjedbe građana, zajedno sa prijedlogom odgovarajućih smjernica za budući rad, odnosno *akcionim planom* za narednu aktivnost, dostavljat će načelnici općinskim vijećima na kraju kalendarske godine, o čemu će se potom obaviti opsežna rasprava vezana za ukupno djelovanje dotične lokalne zajednice.

O tajmingu navedenih aktivnosti, uključujući i eksternu evaluaciju, bit će još govora u nastavku teksta.

Eksterno evaluiranje

Eksternu evaluaciju za svaku kalendarsku godinu provodio bi *istraživački tim* od najmanje tri analitički kompetentne osobe, koji bi, na prijedlog načelnika općine, imenovalo općinsko vijeće. Prijedlog sastava istraživačkog tima načelnik dostavlja vijeću najkasnije do kraja drugog kvartala tekuće godine. Vijeće imenuje istraživački tim najkasnije u roku od 60 dana nakon što dobije inicijalni prijedlog od načelnika dotične lokalne zajednice. Time bi se omogućilo blagovremeno izvršavanje odgovarajućih priprema za provođenje evaluacije, odnosno prikupljanje pokazatelja, te pisanje izvještaja koji se dostavlja načelniku i vijeću lokalne zajednice, i to najkasnije do početka februara naredne godine u odnosu na onu koja je bila predmet ocjenjivanja.

Na osnovu rezultata interne i eksterne evaluacije, načelnik sa svojim saradnicima priprema i dostavlja vijeću *Zbirni godišnji izvještaj* ocjenjivanja djelovanja lokalne zajednice sa prijedlogom *akcionog plana* najkasnije do kraja februara tekuće godine. Dostavljeni zbirni izvještaj s akcionim planom vijeće analizira i uz eventualne korekcije usvaja najkasnije do kraja prvog kvartala te godine.

Istraživačkim uzorkom za eksternu evaluaciju trebalo bi obuhvatiti najmanje 300 korisnika usluga upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, i to po principu slučajnog odabira. Njega, kao i cijeli evaluacijski projekat, osmišljava *istraživački tim* prethodno imenovan od strane vijeća lokalne zajednice, počevši od *definiranja metodološkog okvira, generalne hipoteze, preciziranja istraživačkih ciljeva, odabira najprikladnijih metoda i tehnika za prikupljanje podataka, pa do uključivanja evaluacijskih opservacija nevladinog sektora, medija, individualno zainteresiranih građana* i sl.

Anketni upitnik bi, uz ostale uobičajene sadržaje, obavezno uključivao

sljedeće:

- generalnu ocjenu pružanja usluga lokalnih zajednica koristeći Likertovu skalu, kako u pozitivnom, tako i u negativnom smislu,
- navođenje posebnih zamjerki na rad općinskih službi ako ih ima,
- navođenje posebnih pohvala za rad općinskih službi ako ih ima,
- navođenje prijedloga korekcija u pružanju usluga lokalnih zajednica ako ih ima i sl.

Pored anketiranja izvršit će se *ciljani intervjui* (najmanje 10) s analitički kompetentnim osobama za problematiku lokalne samouprave. U tim intervjuima koristit će se isti setovi pitanja kako bi, u ocjenjivačkom smislu, prikupljene opservacije iz tih razgovora bile tematski korespondentne.

Kao što je već naglašeno, vrlo je važno da se u sačinjavanju završnog evaluacijskog izvještaja koriste zapažanja medija, odnosno njihovi tekstovi, emisije, intervjui i sl. vezani za problematiku funkcioniranja lokalnih zajednica, zatim analize civilnog društva (nevladinog sektora) koje se odnose na rad lokalnih zajednica, odnosno uposlenika u njihovim upravnim organima i servisnim službama, kao i sublimirajuće primjedbe i sugestije građana, odnosno neposredno zainteresiranih pojedinaca.

Najkraće kazano, ako se želi dobiti pouzdana, tj. objektivna i sveobuhvatna ocjena funkcioniranja upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, istraživački tim mora uključiti ne samo pokazatelje do kojih će doći kroz internu evaluaciju već i eksterno vrednovanje, sa svim njegovim segmentima koje smo pomenuli.

Istraživački tim, kako je to i prethodno naglašeno, sačinjava odgovarajući evaluacijski izvještaj vezan za funkcioniranje lokalne zajednice, koji dostavlja načelniku i vijeću dotične lokalne zajednice (općine) najkasnije do kraja januara naredne, u odnosu na godinu za koju je izvršeno interno i eksterno evaluiranje njenog rada, kako bi se, na osnovu prikupljenih pokazatelja i ocjena, odnosno na osnovu predloženog akcionog plana, mogle blagovremeno poduzeti odgovarajuće korekcije i unapređenja u budućem funkcioniranju dotične lokalne zajednice. O akcionom planu bit će još riječi u nastavku teksta, tj. u kontekstu apostrofiranja njegove važnosti, sadržaja, odnosno nosilaca konkretnih aktivnosti, tajminga za njegovo realiziranje i sl.

Akcioni plan

Evaluacija funkcioniranja lokalnih zajednica bila bi potpuno besmislena ukoliko se na osnovu nje ne bi sačinio konkretan *akcioni plan* u kojem bi se *marki-*

rale odgovarajuće korekcije u budućem radu aktera na koje se ona odnosi, sa precizno naznačenim nosiocima aktivnosti, tajmingom realizacije i sl., uključujući i eventualne intervencije u materijalno-tehničkom smislu. S druge strane, apostrofiralo bi se ono što je dobro u njihovoj djelatnosti i što treba kontinuirati, uključujući i dodatni stimulans za one koji permanentno dobro rade.

U akcionom planu bi se odredile i eventualne inovacije u organiziranju i funkcioniranju upravnih organa i servisnih službi lokalnih zajednica, pogotovo imajući u vidu moguću primjenu savremenih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, a naročito kad je riječ o pojednostavljivanju provođenja određenih procedura, pribavljanju dokumentacije, dobijanju raznih saglasnosti, dozvola za rad i sl.

Dosta toga zbog čega danas građani moraju fizički odlaziti u općinske organe i servisne službe trebalo bi učiniti dostupnim zainteresiranim osobama kako bi sami to mogli preuzimati putem svojih računarskih konekcija, počevši od raznih formulara za pokretanje određenih procedura, podnošenja primjedbi, pribavljanja određenih dokumenata koji su pohranjeni u tamošnjim bazama podataka itd.

Formalni prijedlog akcionog plana sačinjava načelnik sa svojim saradnicima, i to na osnovu svih provedenih evaluacijskih segmenata, dostavlja ga vijeću lokalne zajednice na razmatranje i usvajanje najkasnije do kraja januara naredne godine u odnosu na onu koja je bila predmet evaluiranja, što je i prethodno navedeno.

Sve stavke koje se navode u akcionom planu moraju biti vrlo precizno određene, kako u pogledu konkretnih korekcija u ponašanju i načina unapređenja rada, tako i nosilaca određenih aktivnosti, vremena realizacije itd., uključujući i interveniranje u materijalno-tehničkom segmentu ukoliko je to nužno.

Kao što je već kazano, akcioni plan vijeće lokalne zajednice treba usvojiti najkasnije do prvog kvartala tekuće kalendarske godine, kako bi njegova primjena, vezano za ukupno poslovanje lokalne zajednice za tu kalendarsku godinu, bila blagovremena.

Zaključne opservacije

Većinu svojih životnih potreba građani zadovoljavaju u lokalnim zajednicama. Otuda je vrlo važno kako one funkcioniraju, odnosno kakve su djelatnosti njihovih upravnih organa i servisnih službi, tj. da li su, kao takve, prihvatljive građanima ili nisu. Iz toga proizilazi potreba kontinuiranog vrednovanja rada lokalnih zajednica kako bi se, ako za to postoje razlozi, moglo reagirati,

odnosno blagovremeno inicirati korekcije u njihovom ponašanju.

Ova tematika je dodatno važna i nadasve aktualna ako imamo u vidu ubrzan razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema te mogućnost njihove primjene u raznim djelatnostima. Zahvaljujući tome drastično se smanjuje potreba fizičkog prisustva u obavljanju brojnih poslova, od čega ne bi trebale biti izuzete ni djelatnosti lokalnih zajednica. Čemu, primjerice, odlaziti u neku šalter-salu radi najobičnijeg formulara, obilaziti razne općinske službe zbog pokretanja procedura za dobijanje određenih dozvola, saglasnosti i sl., ako je to moguće učiniti iz vlastitog stana, preuzeti putem računara itd.?

Generalno govoreći, kontinuirano i javno dostupno vrednovanje bilo čijeg rada predstavlja ne samo dobrodošao uvid u stvarno stanje onoga što je predmet opserviranja već i priliku za blagovremeno iniciranje korektiva u ponašanju, počevši od pojedinaca, pa do sistemskih organizacija, odnosno kolektiviteta, u ovom slučaju je riječ o funkcioniranju lokalnih zajednica.

Najkraće kazano, umjesto da predstavljaju efikasan servis građanima u ostvarivanju njihovih egzistencijalnih potreba i interesa, pri čemu treba imati u vidu i ispunjavanje raznih društvenih obaveza, tj. da im pružaju poželjan ambijent za svakodnevni život u tim sredinama, lokalne zajednice, odnosno njihovi upravni organi i servisne službe su u minulom vremenu uglavnom funkcionirali birokratski kruto, najčešće neefikasno, s nerijetkim monopolum i nadređenosti stanovništvu koje tu živi. Ono je, zapravo, prisiljeno na višekratne fizičke dolaske u šalter-sale i brojne kancelarijske urede, nerijetko zbog posve banalnih razloga, poput dobijanja određenih formulara, prikupljanja i dostavljanja dokumenata koji su već pohranjeni u tamošnjim bazama podataka, ili pak zbog nepotrebno kompliciranih procedura u dobijanju određenih saglasnosti, dozvola za rad, rješenja i tome slično.

Ako je to, uvjetno kazano, moglo biti prihvatljivo u minulom vremenu, danas to već nije, a pogotovo neće biti dopustivo u nadolazećem vremenu koje će, kako je to i prethodno kazano, karakterizirati sve ubrzaniji razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema te njihova primjena u svakodnevnom radu. Istovremeno, smanjivat će se potreba za neposrednim fizičkim prisustvom čovjeka u obavljanju određenih poslova, tj. njegovim manuelnim radom vezanim za razne djelatnosti, uključujući i ono čime se bave lokalne zajednice.

U ovom radu ponuđen je način, odnosno mogući instrumentarij za kontinuirano evaluiranje rada lokalnih zajednica, kao i principi na kojima se ono

zasniva. Dat je metodološki okvir za prikupljanje pokazatelja o djelatnostima upravnih organa i servisnih službi (metode i tehnike), određeno hipotetičko stajalište, naznačene moguće mjere vezane za korekcije u radu, stimuliranje i sankcioniranje uposlenika i sl., najkraće kazano. dat je model na kojem je evaluacija zasnovana. A zasnovana je na dva ključna segmenta: internoj i eksternoj evaluaciji, o čemu su u tekstu ponuđena detaljna objašnjenja.

Rezime

Najveći dio svojih životnih potreba i interesa građani zadovoljavaju u lokalnim zajednicama. Stoga je vrlo važno kako one funkcioniraju, odnosno kakav je rad njihovih upravnih organa i servisnih službi, da li je prihvatljiv građanima koji tu žive ili nije? Iz toga proizilazi potreba kontinuiranog ocjenjivanja rada lokalnih zajednica te, na osnovu prikupljenih pokazatelja i sublimirajućih ocjena, blagovremeno iniciranje korekcija u njihovom radu kada za to postoje razlozi. Zbog objektivnosti u njegovom provođenju, rezultati vrednovanja moraju biti dostupni javnosti.

Ovo pitanje je dodatno važno i nadasve aktuelno ako imamo u vidu ubrzani razvoj informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, uključujući i njihovu primjenu u raznim djelatnostima. Očigledno je relativiziranje vremena i prostora u obavljanju određenih poslova, od čega ne treba izuzeti ni aktivnosti organa uprave i servisnih službi lokalnih zajednica. Zašto odlaziti u neku šalter-salu radi najobičnijeg formulara, obilaziti razne općinske službe zbog pokretanja procedura za dobijanje određenih dozvola, saglasnosti i sl., ako je to moguće učiniti iz vlastitog stana, odnosno putem računara? Najkraće kazano, suočeni smo sa nastajanjem jedne potpuno drugačije “filozofije života” u kojoj se drastično smanjuju potrebe fizičkog prisustva u obavljanju raznih poslova.

Kad je riječ o funkcioniranju lokalnih zajednica, umjesto njihove dosadašnje birokratske krutosti i neefikasnosti, nerijetke monopolske pozicije i nadređenosti građanima, one, posebno imajući u vidu moguću primjenu apostrofiranih informatičkih tehnologija i komunikacijskih sistema, moraju postati istinski poželjan ambijent za život ljudi, tj. njihov efikasan servis u ostvarivanju egzistencijalnih potreba, kao i u ispunjavanju određenih društvenih obaveza.

Cilj ovog rada je da ponudi mogući način, odnosno instrumentarij (metode i tehnike) za kontinuiranu evaluaciju funkcioniranja lokalnih zajednica. Model vrednovanja njihovog rada sastoji se od dva segmenta, unutaršnjeg, koji se

odnosi na uposlenike, odnosno na upravne organe i servisne službe, i izvanjski, vezan za opserviranje od strane namjenski formiranih istraživačkih timova, medijska zapažanja, ocjene nevladinog sektora i sl. Dat je metodološki okvir za prikupljanje pokazatelja o djelatnostima upravnih organa i servisnih službi, određeno hipotetičko stajalište u evaluaciji, naznačene moguće mjere vezane za korekcije u radu, stimuliranje i sankcioniranje uposlenika, uključujući i apostrofiranje principa na kojima je cijeli model vrednovanja zasnovan.

Conclusion

Most of the life needs and interests citizens fulfil in their communities, so the way the function is crucial, in other words is the work of administrative bodies and services acceptable for the citizens living there or not? Need for a continuous evaluation of work done by local communities stems from this, and based on the collected indicators and sublimating grades, corrections in their work are to be initiated in a timely manner when needed. To retain objectivity in their execution, the assessment results must be available to the public.

This question is additionally important, and above all current if the rapid development of information technology and communication systems is taken into account, including also their use in different fields. The relativization of time and space in certain jobs is apparent, and activities by administrative bodies and services in service of local communities should not be excluded. Why go to a counter hall for a simple form, visit different municipality services to begin a procedure to get a specific permit, a consent form and similar, if you can do it from your home, namely by a computer? In short, we are facing the beginning of a completely different "life philosophy" where being physically present for certain actions is being significantly reduced.

When talking about the work done by local communities, instead of the past bureaucratic rigidity and inefficiency, common monopoly position and superiority over citizens, they must become truly desirable space for living, that is they must become an efficient service in realizing existential needs, as well as fulfilling certain public obligations, especially keeping in mind the possible use of information technology and communication systems.

The aim of this paper is to offer a possible way, namely tools (methods and techniques) for a continuous evaluation of local communities and the way they operate. The assessment method of their work consists of two segments: the internal, which refers to employees, that is the administrative bodies

and services and the external, related to an observation done by specifically formed research teams, media observations, non-governmental grade etc. Methodological framework has been provided for collecting indicators of work done by the administrative bodies and services, hypothetical point of view in evaluation has been determined, possible correction measurements for their work have been noted, as well as the stimulation and sanction of the employees, including apostrophizing the principles on which the entire assessment model was built.

Literatura

- Alexander, Cynthia J.; Pal, Leslie A., prir. (2001) Digitalna demokracija: politika i politike u umreženom društvu. Osijek – Zagreb – Split: Pan liber.
- Dedić, Sead (1998) Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Studentska štamparija UNSA.
- Savjet Evrope (1985) Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi. Strazbur, 15. 10. 1985. Dostupno na: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Evropska_Povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf.
- Jusić, Mirna (2014) Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini: Izazovi i perspektive institucionalnog razvoja. Sarajevo: Centar za društvena istraživanja Analitika,
- Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo – Zagreb: TKD Šahinpašić.
- Schmidt, Eric; Cohen, Jared (2014) Novo digitalno doba: nove tehnologije mijenjaju ljude, države, ali i kako ćemo živjeti i posloovati. Zagreb: Profil.
- Sinanović, Alem, Prljača, Indira (2013) Građani i lokalna vlast – Mali vodič kroz lokalnu samoupravu. Tuzla: Udruženje Vesta.
- Udruga gradova (2012) Program Impuls inovacije i najbolja praksa u lokalnoj samoupravi. Dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/1916/11/BROSURA-20172.pdf>.
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine br. 49/06, Sarajevo.
- Žiga, Jusuf; Đozić, Abid (2013) Sociologija. Sarajevo – Tuzla: BKC.