



EVROPSKA UNIJA  
EVROPSKA AGENCIJA  
ZA REKONSTRUKCIJU



STALNA KONFERENCIJA  
GRADOVA I OPŠTINA



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
SAVET EVROPE

# POBOLJŠANJE JAVNIH USLUGA PUTEM EFEKTIVNOG UPRAVLJANJA UČINKOM VODIČ ZA OPŠTINE SRBIJE

---

Beograd, 2008.



# POBOLJŠANJE JAVNIH USLUGA PUTEM EFEKTIVNOG UPRAVLJANJA UČINKOM VODIČ ZA OPŠTINE SRBIJE

## Šta je upravljanje učinkom?

Upravljanje učinkom je sistematski pristup identifikovanju, prikupljanju i upotrebi podataka o učinku čiji je cilj podizanje standarda u oblasti pružanja usluga. Ovaj pristup je naročito fokusiran na definisanje ključnih pokazatelja učinka u prioritarnim oblastima, čime se uspostavlja minimalni standardi učinka, uz primenu godišnjeg procesa planiranja koji je orijentisan na određivanje i praćenje postizanja ciljeva u svrhu poboljšanja učinka.

Upravljanje učinkom predstavlja savremen pristup koji nacionalne i lokalne vlasti u Evropi sve više primenjuju s ciljem podizanja standarda na polju pružanja usluga. Savet Evrope promoviše razvoj upravljanja učinkom u okviru lokalne samouprave kao instrument podrške unapređenju javnih servisa.

## Zašto je upravljanje učinkom korisno?

- Građani zaslužuju i očekuju usluge dobrog kvaliteta; upravljanje učinkom olakšava postavljanje realnih ciljeva pružanja usluga što se može iskoristiti kao osnova za podizanje standarda u oblasti pružanja usluga na viši nivo.
- Informacije o učinku dostupne su javnosti; ljudi iz lokalne sredine u poziciji su da na bolji način razumeju usluge koje su im na raspolaganju. U prilici su da sami uvide prednosti usluga koje im se nude, ali isto tako i da uoče potencijalne probleme na tom polju. Ova vrsta razumevanja ohrabruje ljude iz lokalnih sredina da traže rešenja čime se jača nadležnost na lokalnom nivou.
- Rukovodioci i izabrani predstavnici raspoložu informacijama o učinku. Takav položaj im omogućava da sagledaju realni nivo ostvarenog učinka i da na osnovu toga identifikuju adekvatan način za postizanje bolje efikasnosti, efektivnosti i isplativosti u pogledu specifičnih usluga.

- Rukovodstvo lokalne vlasti takođe raspoložu informacijama o učinku. Oni su odgovorni za kvalitet upravljanja na lokalnom nivou i u tom smislu mogu koristiti podatke o učinku kako bi proslavili uspeh ili preduzeli korektivne akcije. Informacije o učinku im omogućavaju da jasnije identifikuju prioritete u oblasti pružanju usluga, pa tako i u kom pravcu treba usmeriti resurse.
- Informacije o učinku obezbeđuju lokalnoj vlasti osnovu za poređenje sopstvenog učinka na polju specifičnih usluga i sa najboljim praksama i sa učinkom drugih lokalnih vlasti. Ovo rukovodstvu omogućava da kreira osnove za nagrađivanje i deljenje sopstvene dobre prakse sa drugima, kao i za uvođenje novih inicijativa za podizanje standarda na još viši nivo.
- Informacijama o učinku lokalne vlasti ukazuju regionalnim i nacionalnim vlastima na rezultate svoga rada, ali i u kojoj meri ispunjavaju nacionalne standarde i ostvaruju nacionalne ciljeve.



*Ako ne merite rezultate, ne možete razlikovati uspeh od neuspeha.  
Ako ne vidite uspeh, ne možete ga ni nagraditi.  
Ako ne nagrađujete uspeh, onda najverovatnije nagrađujete neuspeh.  
Ako ne možete uvideti uspeh, iz njega ne možete ni učiti.  
Ako ne možete prepoznati neuspeh, ne možete ga ispraviti.  
Ako ne možete demonstrirati postignute rezultate, ne možete zadobiti podršku javnosti.  
Ono što se meri, i sprovodi se. <sup>1</sup>*

1. Osborne i Gabler (2002), Ponovno otkrivanje vlasti (Reinventing Government).

## Strateško usmerenje

Opština mora jasno da definiše ciljeve koje želi da ostvari, kao i rezultate koje opštinski servisi treba da realizuju u budućnosti. Definisanje strateškog usmerenja zahteva jasnu analizu postojećeg sistema javnih usluga, kao i razumevanje želja i potreba lokalnog stanovništva i ostalih ključnih interesnih grupa, uključujući i centralnu vlast. Primenom ove vrste saznanja moguće je razviti pokazatelje učinka, kojima se opšte strategije primenjuju na lične ciljeve zaposlenih i povezuju s njima.

Od ključnog je značaja da opština ustanovi niz mera u pogledu učinka, nad kojima ima kontrolu i koje je u mogućnosti da sprovede. Iako se pokazatelji učinka mogu definisati i za oblasti u okviru kojih opština saraduje s drugim akterima, kao što su, na primer, komunalna preduzeća, njihov sadržaj treba da predstavlja mešavinu individualnih i zajedničkih ciljeva usmerenih na ostvarivanje sveobuhvatnih opštih ciljeva.

U opštinama koje na dobar način određuju prioritete:

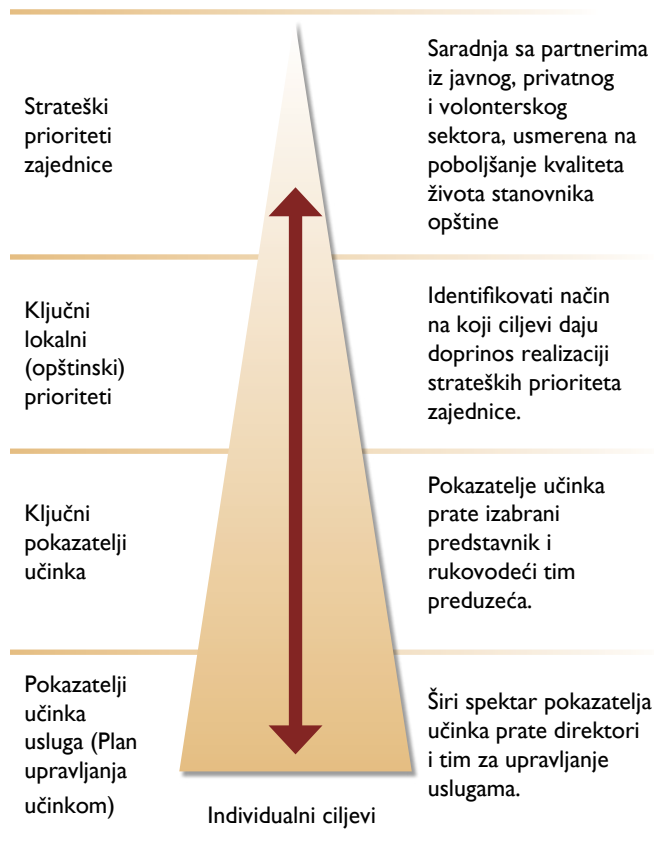
- prisutni su činjenični dokazi da se pri definisanju ciljeva i prioriteta uzimaju u obzir potrebe i stavovi interesnih grupa i javnosti;
- predstavnici opštine rade na definisanju strateških ciljeva i njihovom rangiranju;
- ciljevi i prioriteti, kao i njihov relativni značaj jasno su definisani i obuhvataju viziju i sveobuhvatne ciljeve opštine;
- resursi su u vezi sa ciljevima i prioritetima;
- informacije o ciljevima i prioritetima se distribuiraju i interno i eksterno;
- ciljevi i prioriteti se spuštaju na nivo individualnih akcija i ustanovljeni su pomoćni sistemi kojima se obezbeđuje podrška za praćenje ove aktivnosti;
- jasni markeri i mere oslikavaju viziju opštine;
- prioriteti i planovi drugih aktera (kao što su komunalna preduzeća) oslikavaju prioritete opštine i obrnuto;
- revizija prioriteta se sprovodi u odgovarajućim vremenskim intervalima s ciljem da se usaglase promene na polju tražnje i ostvareni napredak.

## Nivoi pokazatelja učinka

Učinak se mora meriti i njime se mora upravljati na različitim nivoima u okviru lokalne vlasti, a to su:

- nivo zajednice,
- nivo preduzeća,
- nivo usluga,
- timski ili individualni nivo.

Sistem upravljanja učinkom treba da poveže različite nivoe, dok ciljevi i pokazatelji učinka nižih nivoa treba da oslikavaju ciljeve i pokazatelje učinka viših nivoa.



Vrsta pokazatelja	Primena informacija o učinku
Nivo 1: Pokazatelji na nivou zajednice	Vizija za lokalnu sredinu Partnerstvo sa građanskim društvom Strateški ciljevi Demokratija i održivi razvoj
Nivo 2: Pokazatelji na nivou preduzeća/ korporativni pokazatelji	Strateški planovi i prioriteti Sistem upravljanja učinkom Korporativne usluge (ljudski resursi, finansije, IT)
Nivo 3: Pokazatelji na nivou usluga	Planovi usluga Pružanje usluga Ugovori Upravljanje
Nivo 4: Timski/ individualni pokazatelji	Ciljevi zaposlenih Učinak zaposlenih Evaluacija zaposlenih

#### Primer: Pokazatelji učinka za postizanje ekonomskog rasta

Cilj zajednice	Stimulisati ekonomski razvoj obezbeđivanjem neophodne infrastrukture za otvaranje 1.000 novih radnih mesta do 2010/2011.
Cilj preduzeća	Dodeliti 10 odsto (XX EUR) budžetskih sredstava u toku naredne tri finansijske godine za ispunjavanje zahteva na polju infrastrukture.
Cilj usluge	Faznim programom razvoja obezbediti infrastrukturu za realizaciju biznis plana prema kome se tokom 2008. planira otvaranje 200 novih radnih mesta, 250 u 2009. i 650 do marta 2011. godine.
Timski cilj	Definisati specifične programe rada i planiranje projekata – priključci na mreže vodosnabdevanja i kanalizacije, snabdevanje energijom i poslovne jedinice za realizaciju postavljenog cilja usluge.
Individualni cilj	Obezbediti sve neophodne komunalne veze u skladu sa planom projekta.

## Definisanje pokazatelja učinka

Pokazatelji učinka moraju biti pažljivo definisani. Definicija treba jasno da opiše šta se tačno meri i na koji način. U slučaju da postoji mogućnost da različite lokalne vlasti mogu tumačiti definiciju pokazatelja učinka na različite načine, vrednost primene pokazatelja učinka u svrhu poređenja biće delimično izgubljena.

Na primer, pri definisanju jediničnog troška za određenu uslugu, važno je da definicija specifikuje koje elemente troškova (npr. režijske) treba koristiti za određivanje jediničnih troškova. Definicija takođe treba da odredi mehanizam za prikupljanje podataka tamo gde je to potrebno kako bi se osigurala uniformnost.

## Nacionalni ili lokalni pokazatelji učinka?

Centralna vlast uvek ima svoj interes u lokalnoj vlasti. Razlog je delom taj što je lokalna vlast odgovorna za značajan deo javnih rashoda, a vlada je odgovorna građanima koji plaćaju porez. Razlog se nalazi i u činjenici da vlada ima nacionalni interes u vezi sa postignutim nivoom standarda koji je realizovan pružanjem određenih usluga na lokalnom nivou.

Na primer, Ministarstvo za ekonomski razvoj može posedovati jasno definisan interes vezan za razvoj turizma i investicije koje tim putem ulaze u zemlju, dok su lokalne vlasti odgovorne za oblasti koje u tom smislu treba razviti. U takvim slučajevima, vlada može uspostaviti i pratiti primenu nacionalnih standarda na polju pružanja javnih usluga na lokalnom nivou.

Nacionalni pokazatelji učinka treba da osiguraju uniformnost kroz primenu standardnih definicija i procedura. Time će se omogućiti sprovođenje robusnih poređenja učinka između lokalnih vlasti.

Nacionalni pokazatelji učinka mogu stimulisati lokalne vlasti da razviju lokalne pokazatelje učinka. Međutim, važno je da na lokalne vlasti ne bude izvršen pritisak putem nacionalnih pokazatelja učinka. Njih treba svesti na minimum, jer će u suprotnom dovesti do smanjenja nivoa autonomije i fleksibilnosti lokalne vlasti.

Lokalne vlasti treba da razviju sopstvene lokalne pokazatelje učinka kojima bi dopunili nacionalne pokazatelje i istakli lokalne prioritete. Osiguravanje lokalnog vlasništva olakšano je tamo gde su pokazatelji učinka razvijeni na lokalnom nivou. Ukoliko je namera da pokazatelji budu shvaćeni kao nešto više od pukog slova na papiru, lokalno vlasništvo predstavlja neophodnost.

## Vrste pokazatelja učinka

### Glavne vrste pokazatelja učinka

Model koji navodimo identifikuje četiri glavne vrste pokazatelja:



Ovo što sledi jesu primeri pomenutih pokazatelja:

Pokazatelji resursa koji su dodeljeni za pružanje određene usluge, kao što su finansijska sredstva, osoblje, oprema, zemljište ili nekretnine	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jedinični troškovi</li> <li>– broj zaposlenih</li> <li>– površina nekretnine ili zemljišta koje se koristi</li> </ul>
Pokazatelji procesa, sistema, kultura i procedura koji su neophodni da bi se pružila određena usluga	<ul style="list-style-type: none"> <li>– trendovi u pogledu upotrebe informacione tehnologije</li> <li>– vreme reagovanja na žalbe</li> <li>– brzina odgovaranja na telefonski poziv</li> </ul>
Pokazatelji uspešnosti pružene usluge u pogledu, na primer, kapaciteta, prometa i nivoa usluga	<ul style="list-style-type: none"> <li>– broj korisnika usluge</li> <li>– broj sati pruženih usluga</li> <li>– pređena kilometraža u putničkom saobraćaju</li> <li>– nivo svesti o određenoj usluzi</li> <li>– odnos između postojećih i potencijalnih korisnika usluge</li> <li>– broj izdatih knjiga iz biblioteke</li> <li>– broj dodeljenih diploma</li> </ul>
Pokazatelji uticaja određene usluge na korisnike i širu zajednicu	<ul style="list-style-type: none"> <li>– povećan nivo javnog učešća</li> <li>– smanjenje broja krivičnih dela počinjenih od strane mladih</li> <li>– smanjenje dugoročne nezaposlenosti</li> <li>– trendovi u pogledu nivoa pismenosti</li> </ul>

Lakše je izmeriti polazne osnove i aktivnosti nego rezultate i ishode. Stoga je prisutan rizik da se na polazne osnove i aktivnosti primeni više pokazatelja. Međutim, najvažniji pokazatelji se ipak odnose na rezultate i ishode. Na kraju, lokalna vlast će biti ocenjena na osnovu uticaja (ishoda) koji je ostvaren na zajednicu.

Ovo je upravo razlog zbog koga je važno identifikovati niz ključnih pokazatelja u „korpi pokazatelja“ za svaku od usluga ili prioriteta, uključujući i ključne pokazatelje učinka za rezultate i ishode.

<b>Ekonomija</b>	Koliki su troškovi pružanja usluge?
<b>Efikasnost</b>	Koji je odnos između rezultata u odnosu na polazne resurse?
	<b>Zajedno pokazateljima ekonomije i efikasnosti meri se realizovana vrednost u odnosu na uložena novčana sredstva. Ekonomija podrazumeva troškove resursa (npr. troškove za zaposlene). Efikasnost predstavlja odnos između polaznih podataka i ishoda (npr. jedinični troškovi pružanja određene usluge).</b>
<b>Kvalitet</b>	Da li usluga ispunjava standarde kvaliteta i zadovoljava korisnike?
<b>Efektivnost</b>	Da li se kroz polazne osnove i rezultate ostvaruju definisani ciljevi?
	<b>Pokazateljima kvaliteta i efektivnosti meri se nivo do kog određena usluga ispunjava definisane standarde i ciljeve. Oni pokazuju da li je su određenom uslugom ostvareni planirani rezultati i ishodi. Takođe, mogu obuhvatiti pokazatelje zadovoljstva korisnika i učešće zajednice.</b>
<b>Utica j</b>	Koje se neto poboljšanje u pogledu kvaliteta života lokalne zajednice realizuje određenom uslugom? <b>Pokazateljima uticaja meri se efekat usluge na širu zajednicu, kao što je, na primer, lokalni ekonomski razvoj koji predstavlja rezultat poboljšanja infrastrukture.</b>
<b>Pravičnost</b>	Da li su beneficije koje predstavljaju rezultat pružanja određene usluge pravično raspoređene na sve korisnike? <b>Pokazateljima pravičnosti meri se, na primer, dostupnost usluga svim grupama u okviru zajednice. Ovo je važna mera u oblastima u kojima postoje grupe sa specifičnim potrebama.</b>

### Referentne tačke: Odakle krenuti?

Da bi zaista bili od koristi, pokazatelji učinka se moraju porediti u odnosu na jednu ili više referentnih tačaka.

Ovo su četiri glavne vrste:

<b>Baseline (polazna tačka)</b>	Baseline predstavlja ustanovljenu polaznu tačku. Ovo omogućava poređenje trenutnog učinka tokom vremena. Pruža odgovor na pitanje: <i>Koliko brzo se poboljšava učinak?</i>
<b>Minimalni standardi</b>	Minimalni standardi mogu biti definisani na nacionalnom i lokalnom nivou. Ovo omogućava poređenje trenutnog učinka u odnosu na standarde ispod kojih on nikada ne bi trebalo da padne. Pruža odgovor na pitanje: <i>Da li ispunjavamo svoje minimalne obaveze?</i>
<b>Cilj</b>	Ciljevi mogu biti postavljeni na nacionalnom i lokalnom nivou. Njima se za zaposlene ustanovljavaju ciljevi učinka, dok im informacije o učinku pokazuju koliko su blizu ostvarenja zadatog cilja. Pružaju odgovor na pitanje: <i>Koliko još dodatno treba da se poboljšamo da bismo ispunili naše ciljeve?</i>
<b>Benchmark (nivo učinka)</b>	Benchmark definiše nivo učinka, recimo, grupe lokalnih vlasti sa najboljim učinkom ili niz dogovoreni standarda; ovo omogućava lokalnoj vlasti da poredi sopstveni učinak u odnosu na lokalnu vladu ili u odnosu na opšteprihvaćeni nivo učinka. Pruža odgovor na pitanje: <i>Koliko je usluga dobra u poređenju sa sličnim uslugama na drugim mestima ili u odnosu na prihvaćeni standard?</i>

## Karakteristike efektivnih pokazatelja učinka

Važno je biti vrlo obazriv pri određivanju pokazatelja učinka. Oni igraju konstruktivnu ulogu u upravljanju uslugama i odgovornostima. Postoje određene karakteristike za utvrđivanje njihove efektivnosti.

### Kriterijumi efektivnih pokazatelja učinka:

<b>Relevantnost</b>	Pokazatelji treba da mere one aspekte učinka koji su važni za lokalnu vlast; takođe treba da oslikavaju interese korisnika i ostalih ključnih interesnih grupa.
<b>Kredibilitet</b>	Podaci treba da budu prihvaćeni od strane interesnih grupa kao pouzdani i tačni, i mora postojati mogućnost da svi podaci nezavisno budu verifikovani. Vrlo je važno pažljivo i detaljno razmotriti način prikupljanja podataka, i to može da se osigura učešćem relevantnog osoblja.
<b>Blagovremenost</b>	Pokazatelji treba da obezbede informacije rukovodiocima i onima koji kreiraju politike onda kada su im te informacije i potrebne, npr. za donošenje odluka u vezi sa budžetom i sa kvartalnim pregledima rezultata rada. Stoga je jako bitan mehanizam za prikupljanje podataka što podrazumeva i vreme i učestalost prikupljanja.
<b>Jasnost</b>	Pokazatelji treba da budu jednostavni, dobro definisani i laki za upotrebu; moraju prenositi jasne poruke.
<b>Fokus</b>	Treba primenjivati ograničen broj ključnih pokazatelja koji su fokusirani na najvažnije aspekte usluge. U suprotnom će upravljanje učinkom postati opterećenje a ne mogućnost.

<b>Uporedivost</b>	Podaci o učinku moraju biti uporedivi tokom vremena i sa drugim lokalnim vlastima.
<b>Atribucija</b>	Treba da bude jasno do kog nivoa izmene u podacima o učinku predstavljaju rezultat sopstvenih aktivnosti lokalne vlasti, a ne eksternih faktora. Tamo gde lokalna vlast ima samo delimičnu kontrolu, treba biti pažljiv pri tumačenju informacija o učinku.
<b>Isplativost</b>	Mora se obezbediti da se podaci o učinku prikupe uz razumne troškove i tokom definisanog vremenskog perioda.
<b>Prilagodljivost</b>	Pokazatelji ne bi trebalo da ograničavaju inovacije već da budu takvi da mogu da prate promene.



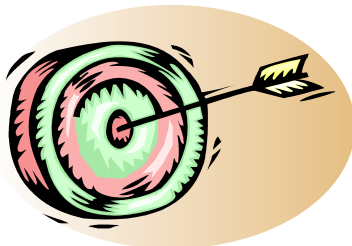
## Definisanje pokazatelja učinka

Dobro postavljen cilj bi trebalo:

- da bude povezan sa korporativnim ciljem ili ciljem pružanja usluge.
- da predstavlja izazov,
- da bude lako razumljiv,
- da su zaposleni posvećeni njegovoj realizaciji,
- da bude povezan sa resursima,
- da bude povezan sa individualnim planovima akcije.

Ciljevi treba da poseduju sledeće karakteristike, tj. treba da budu:

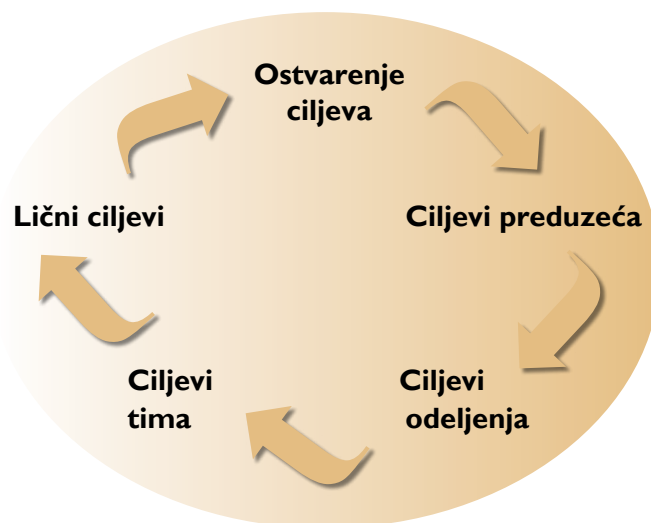
- **specifični** (specific): jasni, nedvosmisleni i lako razumljivi onima od kojih se očekuje da ih ostvare;
- **merljivi** (measurable): postaviti cilj čija se uspešnost ostvarivanja može izmeriti specifičnom merom ili merama; ustanoviti funkcionalne procese za blagovremeno prikupljanje informacija. Postavite sebi pitanje: „Mogu li ja to da dokažem?“
- **dostižni** (achievable): definisati specifične ciljeve koji sa stanovišta zaposlenih, mogu biti realizovani uz određeni trud. Pitajte zaposlene koji su uključeni u realizaciju određenog cilja da li smatraju da je taj cilj dostižan. Uključite zaposlene u proces i pitajte ih šta smatraju da treba uraditi da bi se ostvario cilj. Pri razmatranju dostižnosti određenog cilja uvek uzmite u obzir resurse koje imate na raspolaganju.
- **relevantni** (relevant): ciljevi moraju biti relevantni onima od kojih se očekuje da ih realizuju; uključene osobe moraju imati



dovoljan nivo kontrole nad svojim radom kako bi bili u mogućnosti da ispune zadate ciljeve. U ovom smislu je važno ostvariti delikatnu ravnotežu između ambicioznih ciljeva čija realizacija predstavlja inspiraciju i izazov zaposlenima i ciljeva koji su nedostižni, što dovodi do odustajanja.

- **vremenski određeni** (timed): Treba da postoji definisan vremenski okvir za ostvarivanje ciljeva; ciljevi bez definisanih rokova ne podstiču usmeravanje napora ka poboljšanju učinka.

Isto tako, mora postojati jasna veza između ciljeva preduzeća, odeljenja, timova i ličnih ciljeva ukoliko je svrha da se realizuje definisani cilj. Takođe, mora postojati jasna veza između ciljeva koji su postavljeni na svakom od pomenutih nivoa. Na primer, ukoliko je cilj usluge ostvarenje poboljšanja od 10 odsto, a individualni ciljevi ovo ne oslikavaju na adekvatan način, onda postoji rizik da cilj višeg nivoa neće biti ostvaren.



## Primena informacija o učinku

### Dostupnost informacija o učinku

Svake godine lokalne vlasti bi u Godišnjem izveštaju trebalo da iskažu sopstveni učinak i planove/ciljeve. Godišnji izveštaj treba objaviti i staviti na uvid javnosti u cilju pokretanja javne rasprave i dobijanja povratnih informacija.

Informacije o učinku, takođe, putem informacionih tehnologija treba da budu dostavljene izabranim predstavnicima, zaposlenima i ostalim interesnim grupama. Vlada ili Nacionalna asocijacija treba da razviju odgovarajuće baze podataka na Internetu kako bi se omogućilo poređenje u relevantnim korporativnim i uslužnim oblastima. Svaka lokalna vlast bi trebalo da ima sopstvenu veb-stranicu.

Informacije treba predstaviti na način koji olakšava analizu i poređenje, i treba primenjivati jednostavne tehnike, kao tehniku „semafora“ za identifikaciju poboljšanja, stagniranja ili pogoršanja učinka.

### Tehnike upravljanja učinkom

Postoji širok spektar pristupa upravljanju i merenju učinka. Oni obuhvataju sledeće:

- **Praćenje učinka preduzeća** – obično u skladu sa strategijama preduzeća i ključnih prioriteta lokalne vlasti.
- **Praćenje planova za pružanje usluga** – obuhvata praćenje pokazatelja učinka tokom vremena i u odnosu na benchmarking.
- **Pregledi učinka** – detaljni pregledi usluga/programa kako bi se identifikovali načini za rešavanje specifičnih problema u vezi sa učinkom (vidi posebni alat Saveta Evrope za izgradnju kapaciteta „Fundamentalna revizija učinka“).
- **Revizija učinka** – detaljna procena nivoa do kog je učinak postigao standarde kvaliteta (npr. na osnovu povratnih informacija od korisnika i inspekcije).
- **Pregledi isplativosti (vrednost za novac)** – identifikovanje načina za efikasnije pružanje usluga, npr. reakcija na potrebu za smanjenjem budžeta.
- **Politički pregled** – iskoristiti istraživanja i jednokratne upite kroz odbore; često se koristi za osiguravanje podrške sa višeg nivoa za poboljšanja i promene.

- **Benchmarking** – postoje dva tipa benchmarkinga: benchmarking procesa i benchmarking učinka. Oba podrazumevaju poređenja sa standardima koje su razvile grupe lokalnih vlasti ili drugih organizacija. Benchmarking klubovi omogućavaju menadžerima specifičnih usluga različitih lokalnih vlasti da se redovno sastaju, razmenjuju i razumeju informacije i podatke u vezi s procesima i učinkom njihovih respektivnih usluga na poverljivoj osnovi i da na ovakav način uče iz najbolje prakse.
- **Praćenje žalbi** – ovo obuhvata broj žalbi tokom vremena i/ili u vezi sa zadatim ciljem, i/ili ispitivanje sadržaja žalbi ili vrsta žalbi.
- **Javne konsultacije** – povratne informacije od korisnika usluga i stanovnika dobijaju sve veći značaj u upravljanju javnim uslugama. Može se primenjivati širok niz tehnika: kutije za predloge, korisnički paneli, fokus grupe, udruženja stanara, porote građana, susedski forumi, onlajn (on-line) bilteni. Lokalne vlasti mogu konsultovati i građane i organizacije građana. Konsultacije mogu obuhvatati strateška pitanja ili učinak pojedinih usluga.
- **Zadovoljstvo zaposlenih** – zadovoljstvo zaposlenih predstavlja važan faktor u postizanju zadovoljavajućeg učinka; treba da bude redovno praćeno putem poverljivih ispitivanja zaposlenih. Zaposleni, korisnici i stanovnici obično imaju odlične ideje za poboljšanje usluga.
- **Procena zaposlenih** – ova procena bi trebalo da se zvanično organizuje na godišnjoj osnovi sa nezvaničnim polugodišnjim pregledom. Ovo povezuje lične ciljeve i usmerenja sa planovima usluga i sistemom upravljanja učinkom.
- **Interna revizija** – ovo je važna usluga koja se koristi za pregled aranžmana za obezbeđivanje vrednosti za novac. Interna revizija ne podrazumeva isključivo kontrolu po završetku događaja, već i dobru pripremu pre održavanja događaja. Interni revizori mogu saradivati sa menadžerima na procesima za poboljšanje učinka na osnovu njihovog profesionalnog iskustva.
- **Eksterna revizija** – ovo uključuje preglede finansijskog integriteta, aranžmana rukovodstva i učinak u skladu sa nacionalnim smernicama i propisima koje sprovodi nezavisno telo, što može predstavljati snažan stimulan za bolji učinak.
- **Formalni sistemi** – ovo obuhvata sheme, kao što su EFQM Excellence Model, ISO 9000 i I4000.

## Razvijanje kulture upravljanja učinkom

Svaka osoba u okviru lokalne vlasti snosi odgovornost za upravljanje učinkom – ali lideri lokalne vlasti treba da ga predvode. Ono što oni govore i rade postavlja okvir za sve ono što se dešava unutar uprave. Prioriteti treba da budu dogovoreni i jasno saopšteni širom cele uprave. Lideri treba na vidljiv način da ukažu na činjenicu da pri donošenju odluka uzimaju u obzir podatke o učinku kako bi svi ostali koristili sisteme koji pružaju te informacije. Lideri na svim nivoima takođe moraju biti spremni da razumeju barijere koje se nađu na putu poboljšanja i da u tu svrhu obezbede neophodnu podršku za rešavanje problema.

Lideri i zagovornici, oni koji predvode i podstiču ostale da primenjuju upravljanje učinkom, potrebni su na svim nivoima – u „zdravim“ organizacijama liderstvo nije ograničeno samo na malu grupu na vrhu.

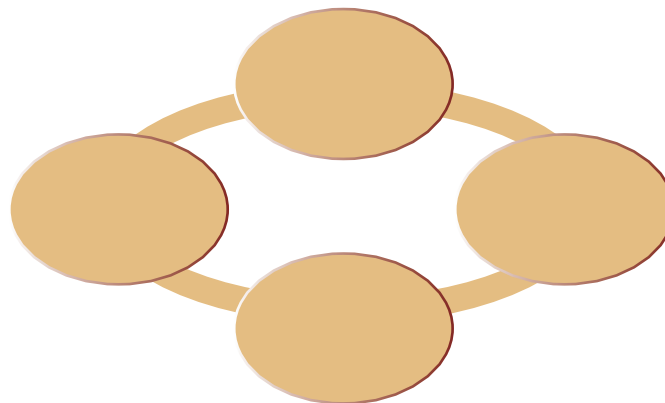
Jaki lideri i menadžeri imaju jasnu predstavu o tome kakav učinak očekuju i uočavaju značaj doprinosa svakog od zaposlenih u ostvarivanju ambicija preduzeća i zajednice.

Rukovodstvo opštine mora težiti ka razvijanju kulture koja će omogućiti sprovođenje upravljanja učinkom.

Ključne elemente kulture upravljanja učinkom je moguće identifikovati:

- Posvećenost rukovodstva i menadžera efektivnom strateškom planiranju i planiranju usluga.
- Spremnost rukovodstva i menadžera da prihvate loše vesti, uče iz grešaka i preduzimaju akcije s ciljem rešavanja problema u vezi s učinkom.
- Fokusiranost na mali broj dobro definisanih prioriteta i pokazatelja učinka koji se na njih odnose.
- Jasna veza između korporativnih prioriteta, pokazatelja učinka i ciljeva, planova usluga i procene zaposlenih i sistema nagrađivanja.
- Jasan i efektivan proces za komunikaciju važnosti i primene upravljanja učinkom širom organizacije.
- Publikovanje podataka o učinku u javnim domenima (npr. u Godišnjem izveštaju o rezultatima rada) na atraktivan i razumljiv način.

- Rasprostranjeno razumevanje i vlasništvo lokalne vlasti nad sistemom upravljanja učinkom.
- Sistem smislenih inicijativa za menadžere i zaposlene u cilju postizanja zadatih ciljeva.
- Spremnost proslave ličnih i timskih dostignuća.
- Bliska povezanost između informacija o učinku i ključnih strateških i budžetskih odluka.



## Izbegavanje zamki

### Rizici upravljanja učinkom

Postoje određeni rizici koji su povezani sa upravljanjem učinkom. Glavni rizici odnose se na stavove.

- Potreba za izveštavanjem o specifičnim pokazateljima učinka može izvitoperiti ponašanje menadžera usluga. To znači da se oni mogu fokusirati na one aspekte pružanja usluga koji se mere (češće na polazne osnove nego na ishode) na uštrb ostalih aspekata. Zbog toga je bolje koristiti „korpe“-grupe pokazatelja kako bi bile pokrivene sve glavne dimenzije usluga i kako bi se ograničio broj pokazatelja.

- Na neke pokazatelje učinka mogu uticati faktori koji su izvan kontrole menadžera ili lokalnih vlasti (npr. smanjenje sredstava u budžetu). Stoga pri razumevanju učinka treba uzeti u obzir i pomenute faktore.
- Neki od menadžera ponekad preduzimaju akcije koje nekad mogu biti i nepoštene, kako bi poboljšali specifične podatke o učinku tamo gde je to u njihovom interesu. Sprovedenje interne i eksterne revizije može smanjiti nivo nepoštenog izveštavanja.
- Validacija podataka o učinku jako je važna. Međutim, eksterna revizija može biti prilično skupa, dok istovremeno i prečeste kontrole mogu umanjiti vlasništvo lokalne sredine nad upravljanjem učinkom. S druge strane, svaka lokalna vlast bi trebalo da ima neki vid interne revizije koja bi trebalo da podrži (pre nego da kontroliše) razvoj robusnog sistema upravljanja učinkom bez umanjivanja lokalnog vlasništva.
- Kompetentni menadžeri će želiti da pridodaju sopstvene pokazatelje učinka koji odgovaraju lokalnim prilikama. Važno je

zadržati relativno mali broj obaveznih pokazatelja uspešnosti (npr. ograničiti ih na najvažnije prioritete).

- Zaposleni se mogu demotivisati u onim oblastima u kojima informacije o učinku pokažu da je pružanje usluga na niskom nivou. Zaposleni bi upravljanje učinkom trebalo da shvate kao priliku za poboljšanje i učenje od drugih. Na ovaj način, i sami mogu učiti i profesionalno se razvijati.

Važno je izbegavati navedene rizike ukoliko je cilj da zaposleni u lokalnoj vlasti i izabrani predstavnici koriste upravljanje učinkom na proaktivan način kako bi podigli standarde pružanja usluga, a ne reaktivno čisto da bi vežbali pisanje izveštaja.

Pomenuti rizici naglašavaju potrebu za vrlo pažljivim osmišljavanjem sistema upravljanja učinkom kao i njihovo uvođenje uz povećanu osetljivost. Treba da budu shvaćeni kao alat lokalnih vlasti u cilju podizanja standarda pružanja usluga, a ne kao mehanizam za veći stepen eksterne kontrole.

Zamke	Kako ih izbeći
Ciljevi koji se isključivo fokusiraju na održavanje tekućih pozicija mogu se pokazati kao nedovoljno ambiciozni.	Razmotrite fazni program promene. Korisno je početi razmatranjem vrlo ambicioznih ciljeva u pogledu poboljšanja, a potom postaviti sledeća pitanja: <ul style="list-style-type: none"> <li>• da li je iko ostvario ovakve ciljeve – i ako jeste, kako?</li> <li>• da li uviđamo način za ostvarenje ovakvih ciljeva?</li> <li>• koje promene treba sprovesti da bismo ovo postigli?</li> <li>• da li možemo da sprovedemo potrebne promene?</li> </ul>
Nepostojanje odgovornog službenika: bez odgovornog službenika nećete imati mehanizam za izveštavanje o učinku, merenje dostignuća, reviziju ciljeva i ostvarivanje kontinuiranog poboljšanja.	Budite sigurni da su za upravljanje ostvarivanjem ciljeva i izmenu programa imenovani odgovorni službenici. Osigurajte da je više službenika u mogućnosti da pruži određene informacije kada je to potrebno.
Nemogućnost ustanovljenja robusnog sistema za prikupljanje informacija o učinku.	Osmislite tehnike za prikupljanje podataka, koje obuhvataju načine za prikupljanje proverenih informacija, pre nego što definišete ciljeve. Pratite prikupljanje ovih podataka kako biste osigurali da su robusni.

<p>Nemogućnost redovnog praćenja učinka na operativnom nivou. Moguće je ustanoviti tendenciju pregleda učinka na kvartalnom nivou kada se podnosi i izveštaj. Međutim, to može dovesti do toga da učinak opadne na nezadovoljavajući nivo tokom prelaznih perioda sa nemogućnošću oporavka.</p>	<p>Operativno praćenje treba izvršavati u češćim intervalima.          Odredite prioritete i razmotrite praćenje korišćenjem drugih sredstava.          Prisustvovanje sastancima tima ili sastancima za individualnu procenu.</p>
<p>Nemanje kontrole nad prioritetnim oblastima. Prioritetne oblasti i PU ponekad mogu zaseniti oblasti nižeg nivoa prioriteta.</p>	<p>Ustanovite sisteme za redovno praćenje svih PU. Učestalost praćenja zavisice od prioriteta i učinka.</p>
<p>Nesprovođenje revizije lokalnih PU.</p>	<p>Određivanje lokalnih PU i lokalnih ciljeva predstavlja stalni proces nad kojim treba sprovoditi kontinuirani pregled kako bi oslikavali pružanje prioriternih usluga i obezbedili relevantne informacije javnosti.</p>
<p>Neodređivanje ciljeva za nove PU.          Neodređivanje ciljeva može značiti da je zaboravljeno na PU i da na kraju godine uvidite da nemate ustanovljenu proceduru za prikupljanje podataka.</p>	<p>Najranije moguće osigurajte vlasništvo nad PU.          Ustanovite procese za prikupljanje podataka.          Iskoristite sve informacije kojima već raspolazete.</p>

Nije uvek prikladno određivati ciljeve. Postoje pokazatelji koji pomažu da se određena aktivnost stavi u kontekst, ali možda nije prikladno da se za njih same određuju ciljevi, recimo, ako je aktivnost van vaše

kontrole, kao što je, na primer, broj primljenih upita, ili se više odnose na stanje stvari a ne na ono što želite da promenite ili poboljšate, na primer, broj objekata sa dozvolom u određenoj oblasti. Nemojte postavljati ciljeve zbog ciljeva.

## Rezime – Kontrolna lista upravljanja učinkom

### KONTROLNA LISTA UPRAVLJANJA UČINKOM<sup>2</sup>

- 1 *Da li su definisani ishodi koje lokalna vlast treba da ostvari kroz svoj strateški plan?*
- 2 *Da li su razvijeni nizovi pokazatelja učinka i ciljevi kako bi se merio napredak ka postizanju planiranih ishoda?*
- 3 *Da li su ovi pokazatelji učinka specifični, merljivi, dostižni, relevantni i vremenski ograničeni (**S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**elevant, **T**ime-bound – **SMART**)?*
- 4 *Postoji li ravnoteža između pokazatelja procesa i pokazatelja rezultata/ishoda?*
- 5 *Da li pokazatelji učinka pružaju informacije koje su neophodne za procenu uspešnosti rada lokalne vlasti u pogledu i korporativnih i specifičnih usluga i gde postoji potreba za poboljšanjem?*
- 6 *Da li lokalna vlast razume nivo važnosti i zadovoljstva koje različiti delovi zajednice povezuju sa njihovim aktivnostima?*
- 7 *Da li izabrani predstavnici i zaposleni „poseduju“ pokazatelje učinka i primenjuju ih za povećanje standarda pružanja usluga? Da li su obučeni na odgovarajući način?*
- 8 *Da li ciljevi učinka pokrivaju kratkoročni, srednjoročni i dugoročni period?*

<sup>2</sup> IDeA menadžerski vodič za upravljanje učinkom (London).

## Studija slučaja I: Struktura upravljanja učinkom u cilju realizacije lokalnog ekonomskog razvoja

Primer prikazan ispod treba da pokaže na koji način opšti strateški ciljevi mogu da se razbiju na specifične merljive akcije. Na mesta obeležena žutom bojom treba uneti definisane lokalne ciljeve.

Budući da su sve opštine kao veoma značajnu navele ekonomsku vitalnost, naveden je primer na koji način se to može i ostvariti putem specifičnih akcija koje se mogu pratiti na robustan način.

Ova tabela predstavlja isključivo smernicu za način na koji se strateški cilj može razložiti na specifične akcije čije praćenje može pokazati da opština uspeva u ostvarivanju poboljšanih ishoda za lokalne stanovnike. Druge vrste aktivnosti i ciljeva mogu se primeniti na isti način.

Neke aktivnosti su namerno postavljene na vrlo visoki nivo kako bi se ukazalo na to kako se postavljaju jasni ciljevi, a ne samo težnje ka njima.

### Strateški cilj opštine: unapređenje ekonomskog razvoja

Mera uspešnosti: Poboljšati mogućnosti za zapošljavanje otvaranjem 5.000 novih radnih mesta do 2010. godine.

Aktivnosti koje podržavaju ispunjenje cilja: Obezbeđivanje poboljšane infrastrukture za podsticaj ekonomskog razvoja, poboljšanje lokalne životne sredine za podršku investicijama u opštini, privlačenje posetilaca/turista, podnošenje zahteva za finansiranje, za povećanje ekonomske aktivnosti.

Cilj	Aktivnost/markeri	Rok	Mera uspešnosti (pokazatelj učinka)	Način praćenja	Budžet	Ishod	
Poboljšana infrastruktura	1. 30 km puteva sanirano	mart 2008/09.	Poboljšani uslovi na putnoj mreži određeni u odnosu na dogovorene standarde.	Kvartalno praćenje putne mreže u odnosu na dogovorene standarde.	XX Eur	Poboljšana saobraćajna	XX
	2. 100 km puteva sanirano	mart 2010/11.		Kvartalno uzorkovanje vremena putovanja u cilju demonstriranja poboljšanja saobraćajne infrastrukture.			
	Sprovesti niz mera za smanjenje gužve u saobraćaju	april 2009.	Prosečno vreme putovanja od X do Y skraćeno sa 40 na 30 minuta u špicu.	Ispitivanje firmi kako bi se utvrdio efekat poboljšanja.			
	Uvesti zabranu parkiranja na glavnim pravcima.	april 2009.					
	Razviti jasne standarde u pogledu prihvatljivih uslova na autoputu (na primer, bez rupa)	april 2009.					

Poboljšane komunalne usluge – vodosnabdevanje i odnošenje smeća	<ol style="list-style-type: none"> <li>XX m novih vodovodnih cevi (do razvojnih lokacija) do 2010. <ul style="list-style-type: none"> <li>YY m</li> <li>YY m</li> </ul> </li> <li>XX m saniranih cevi za vodosnabdevanje do 2010. <ul style="list-style-type: none"> <li>YY m u</li> <li>YY m u</li> </ul> </li> </ol>	<p>2008. 2009.</p> <p>2008. 2009.</p>	Ostvareni ciljevi u pogledu sanacije i održavanja vodovodnih cevi.	Kvartalno praćenje uspešnosti u odnosu na planirane ciljeve izgradnje novih i sanacije cevi za vodosnabdevanje.	XX Eur	Nove cevi servisiraju lokaciju za ekonomski razvoj. Poboljšan kvalitet vode za postojeće firme i snabdevanje domaćinstava	
Poboljšana čistoća na ulicama	<ol style="list-style-type: none"> <li>Razviti jasne standarde u pogledu čistoće otvorenih javnih prostora i autoputeva</li> <li>Postaviti ciljeve za ispunjavanje standarda širom cele opštine. <ul style="list-style-type: none"> <li>Ciljevi čistoće (procenat površina sa smećem i nivo zadovoljstva građana)</li> </ul> </li> <li>Ustanoviti jasan program čišćenja ulica i otvorenih javnih površina (april 2008)</li> </ol>	<p>april 2008.</p> <p>april 2008.</p>	<p>Inicijalno utvrđen nivo čistoće i zadovoljstva građana</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>40 odsto autoputa je čisto ili je nivo smeća prihvatljiv</li> <li>40 odsto anketiranih građana je zadovoljno čistoćom otvorenih javnih prostora.</li> </ol> <p>Postavljeni su ciljevi za podizanje standarda na godišnjem nivou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>50 odsto autoputeva u prihvatljivom stanju tokom 2008.</li> <li>50 odsto građana zadovoljno stanjem otvorenih javnih prostora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Godišnje ispitivanje zadovoljstva građana (nasumično anketiranje 500 osoba).</li> <li>Kvartalno uzorkovanje čistoće ulica i otvorenih javnih površina.</li> </ul>	XX Eura (za čišćenje ulica i anketiranje korisnika)	Poboljšanim standardima na otvorenim javnim površinama podstiču ekonomsku vitalnost opštine.	



<p>Poboljšati turizam i povećati broj poseta opštini</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećati broj turista/ dana boravka za 10 odsto do 2012. (neophodan baseline sadašnjeg stanja)</li> <li>• Promovisanje opštine putem interneta i medija u Srbiji</li> <li>• Promovisanje hotela i kulturnih znamenitosti</li> <li>• Povećati broj kreveta za xx do 2015. (definirati godišnje ciljeve)</li> <li>• Ustanoviti na koji način su druge zemlje razvile ekonomski turizam i primeniti model na opštine u Srbiji.</li> </ul>	<p>april 2009.</p> <p>2015.</p> <p>2010.</p>	<p>Postaviti jasne ciljeve za povećanje broja turističkih poseta.</p> <p>Ustanoviti broj i pogodnost turističkog smeštaja i odrediti ciljeve za poboljšanje.</p>	<p>Praćenje dolazaka na aerodromu/ železničkoj stanici – sistem za praćenje dolaska turista nasuprot poslovnim posetama. Godišnji izveštaji u odnosu na polazne podatke iz 2007/08.</p>	<p>XX Eura</p>	<p>Poboljšan nivo turizma generiše finansijsku dobit za lokalne firme.</p>	
<p>Istraživanje i prijave za finansiranje investicija.</p>	<p>Osigurati 100.000 Eura do 2010. između ostalog i iz:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sredstava sa centralnog nivoa</li> <li>2. XXXX</li> </ol> <p>Privremeni markeri</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50,000 Eur</li> <li>• 50,000 Eur</li> </ul>	<p>2008/09.</p> <p>2009/10.</p>	<p>Broj ponuda kojima se uspešno realizuju interne investicije.</p>	<p>Kvartalno izveštavanje</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Podnesene su ponude za investicije.</li> <li>• Procenat uspešnih ponuda</li> <li>• Pregled i analiza za poboljšanje uspešnosti (na primer, poboljšanje blagovremenosti podnošenja ponuda)</li> </ul>	<p>I Zaposleni posvećuje – 10 odsto istraživanju i podnošenju ponuda za investicije.</p>	<p>Osigurano eksterno finansiranje za poboljšanje ekonomske vitalnosti.</p>	

## Studija slučaja 2: Primeri pokazatelja za lokalni ekonomski razvoj

Cilj: poboljšanje lokalnog ekonomskog razvoja u regionu (Odgovornost: direktor za ekonomski razvoj)

<b>Potcilj 1: Poboljšanje infrastrukture</b>	
<b>Aktivnost 1:</b> Popravka postojećih puteva	PI 1/1/1: Kilometri popravljenih postojećih puteva u regionu PI 1/1/2: Odnos popravljenih puteva sa ukupnim brojem puteva u regionu PI 1/1/3: Smanjenje broja saobraćajnih nesreća
<b>Aktivnost 2:</b> Poboljšanje snabdevanja vodom	PI 1/2/1: Kilometri novih cevi PI 1/2/2: Procenat gubitaka vode PI 1/2/3: Poboljšanje kvaliteta pijaće vode PI 1/2/4: Broj novih domaćinstava priključenih na sistem vodosnabdevanja
<b>Aktivnost 3:</b> Poboljšanje snabdevanja gasom	PI 1/3/1: Broj priključenih javnih zgrada PI 1/3/2: Smanjenje troškova energije
<b>Potcilj 2: Smanjenje nezaposlenosti</b>	
<b>Aktivnost 1:</b> Organizovanje kurseva obuke za biznis	PI 2/1/1: Broj studenata na kursu PI 2/1/2: Procenat studenata koji su našli posao za tri meseca PI 2/1/3: Procenat studenata koji osnivaju sopstveni biznis
<b>Aktivnost 2:</b> Podrška postojećim malim preduzećima	PI 2/2/1: Broj novih radnih mesta u postojećim preduzećima PI 2/2/2: Broj konsultantskih usluga za postojeća preduzeća PI 2/2/3: Broj donacija/podrška aktivnostima postojećih preduzeća PI 2/2/4: Vrednost donacija/podrška aktivnostima postojećih preduzeća
<b>Aktivnost 3:</b> Privlačenje novih investitora	PI 2/3/1: Broj sastanaka sa potencijalnim investitorima PI 2/3/2: Broj novih investicija PI 2/3/3: Vrednost novih investicija PI 2/3/4: Broj otvorenih radnih mesta (puno/pola radnog vremena) PI 2/3/5: Povećanje poreskih prihoda za lokalnu vlast
<b>Potcilj 3: Promovisanje opštine pogodne za biznis</b>	
<b>Aktivnost 1:</b> Objavljivanje reklamnog materijala	PI 3/1/1: Broj kreiranog materijala PI 3/1/2: Broj ugovora sa potencijalnim partnerima/investitorima PI 3/1/3: Broj kreiranih turističkih paketa



STALNA KONFERENCIJA  
GRADOVA I OPŠTINA

Makedonska 22, Beograd

Tel. 011 3223 446

Fax. 011 3344 068

secretariat@skgo.org

www.skgo.org



# POBOLJŠANJE JAVNIH USLUGA PUTEM EFEKTIVNOG UPRAVLJANJA UČINKOM VODIČ ZA OPŠTINE SRBIJE



Program "Jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji"

Projekat finansiran od strane EU, sprovodi Evropska agencija za rekonstrukciju,  
implementira Savet Evrope

