

Primjena PULS metodologije u ispitivanju zadovoljstva građana javnim uslugama

Emina Ahmetovićⁱ
Medina Ahmedićⁱⁱ
Almira Muharemovićⁱⁱⁱ
Edina Nožinović^{iv}
Aleksandar Draganić^v
Vesna Katić^{vi}
Edin Islamović^{vii}

UDK 35.072.7:001.891.5
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 28. 1. 2014.
Accepted / prihvaćeno: 23. 6. 2014.

ⁱ Emina Ahmetović, Udruženje *Ekopot*, Tuzla, Bosna i Hercegovina (non-governmental organisation Ekopot, Tuzla, Bosnia and Herzegovina, e-mail: ekopot.tuzla@bih.net.ba)

ⁱⁱ Medina Ahmedić, Udruženje *Ekopot*, Tuzla, Bosna i Hercegovina (non-governmental organisation Ekopot, Tuzla, Bosnia and Herzegovina, e-mail: ekopot.tuzla@bih.net.ba)

ⁱⁱⁱ Almira Muharemović, Udruženje *Ekopot*, Tuzla, Bosna i Hercegovina (non-governmental organisation Ekopot, Tuzla, Bosnia and Herzegovina, e-mail: ekopot.tuzla@bih.net.ba)

^{iv} Edina Nožinović, Udruženje *Ekopot*, Tuzla, Bosna i Hercegovina (non-governmental organisation Ekopot, Tuzla, Bosnia and Herzegovina, e-mail: ekopot.tuzla@bih.net.ba)

^v Mr. sc. Aleksandar Draganić, Razvojna agencija EDA, Banja Luka, Bosna i Hercegovina (developmental agency EDA, Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, e-mail: adragnic@blic.net)

^{vi} Vesna Katić, Udruženje za podršku i razvoj *Sistem*, Brčko, Bosna i Hercegovina (non-governmental organisation for support and development Sistem, Brčko, Bosnia and Herzegovina, e-mail: sistemngo@gmail.com)

^{vii} Edin Islamović, Udruženje *Damar omladine*, Visoko, Bosna i Hercegovina (non-governmental organisation Damar omladine, Visoko, Bosnia and Herzegovina, e-mail: damaromladine@gmail.com)

PULS metodologija nov je pristup koji podrazumijeva da se kroz aktivnu ulogu civilnog društva unapređuje odgovornost i efikasnost lokalnih vlasti u pružanju javnih usluga i zadovoljenju stvarnih potreba građana u Bosni i Hercegovini (BiH). Ta je metodologija primijenjena tokom 2012. u istraživanju o zadovoljstvu građana javnim uslugama na području općina Srebrenik, Visoko i Brčko Distrikta. Istraživanje je obuhvatilo preko 19.000 domaćinstava uz direktno učešće više od 20 organizacija civilnog društva te dovelo do spoznaje da gradani ni s jednom javnom uslugom, koje su bile predmet istraživanja, nisu u potpunosti zadovoljni. Cilj rada je prikazati rezultate istraživanja i komparativnu analizu javnih usluga u tri analizirane općine, s aspekta unapređenja tih usluga. Krajnji je cilj primjene PULS metodologije povećanje odgovornosti i kvaliteta usluga na lokalnoj razini te detaljan uvid u tok njihova pružanja koji se zasniva na mehanizmu povratne sprege između prve i posljednje faze političkog procesa.

Ključne riječi: organizacije civilnog društva, javne usluge, odgovornost lokalne uprave, javni interes, mjesne zajednice

1. Projekt *Monitoring lokalnih usluga: organizacije civilnog društva (OCD), građani i lokalne vlasti zajedno do boljih usluga*

Centar za promociju civilnog društva inicirao je 2011. uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH provedbu projekta *Monitoring lokalnih usluga: organizacije civilnog društva (OCD), građani i lokalne vlasti zajedno do boljih usluga*. Projekt je trajao do prosinca 2013. i proveden je u 26 jedinica lokalne samouprave u BiH. Racionalno utemeljenje projekta ogleda se u podržavanju demokratskog razvoja lokalne samouprave uvažavajući načela participacije, odgovornosti, nediskriminacije i transparentnosti u radu lokalnih vlasti. U vrijeme provedbe predstavnici viših nivoa vlasti, tj. skupština i vlada kantona u Federaciji BiH te ministarstava u Vladi Republike Srpske (RS), uzeli su učešća kroz rad javnih tribina, okruglih stolova, foruma i panela koji su organizirani u općinama u kojima su realizirane projektne aktivnosti. Posredni korisnici projekta bili su članovi šire

zajednice u jedinicama lokalne samouprave, građani, predstavnici civilnog društva i poslovnog sektora.

Okosnicu realizacije projekta činilo je istraživanje o zadovoljstvu građana javnim uslugama da bi se dobio opći presjek aktualnog stanja u BiH. U tu svrhu odabранo je 26 jedinica lokalne samouprave, na čijem će se teritoriju provoditi aktivnosti definirane projektom, prema unaprijed definiranom uzorku. Prilikom odabira, povelo se računa da se radi o općinama koje broje između 25.000 i 70.000 stanovnika, teritorijalnoj pokrivenosti oba entiteta BiH, izraženoj spremnosti predstavnika lokalnih vlasti da podrže projekt uz vlastito i aktivno učeće u realizaciji te da je na snazi mehanizam suradnje s nevladinim sektorom (potpisani sporazum o suradnji s nevladinim organizacijama – NVO – i sl.).

Istraživanje je obavljeno tokom 2012. i obuhvatilo je više od 19.000 kućanstva uz direktno sudjelovanje više od 20 organizacija civilnog društva (Zaključci konferencije, 2013). Mimo nevladinih organizacija, u aktivnosti projekta uključen je velik broj neformalnih grupa kroz rad u forumima, kampanjama javnog zagovaranja i drugim aktivnostima.

Uporište iniciranja projekta jest da je u BiH uočen problem odsustva odgovornosti lokalnih vlasti za kvalitet i dostupnost javnih lokalnih usluga te mjerjenja njihove efikasnosti u oblasti pružanja usluga. Projekt je iskrstalizirao značajne povratne informacije od građana koje lokalne vlasti mogu koristiti kod imenovanja prioriteta za alokaciju budžetskih sredstava sa ciljem financiranja pojedinih vrsta usluga.

U radu se daje prikaz koncepta PULS kao metodološke prakse u primjeni participativnog modela prilikom kreiranja urbanih javnih politika. Objasnjen je proces primjene PULS metodologije od strane tri organizacije civilnog društva: EKOPOT, Damar omladine i SISTEM. Proces primjene prikazan je od samog početka izgradnje kapaciteta organizacija do komuniciranja rezultata istraživanja i aktivnosti na institucionalizaciji metodologije kroz obavezno godišnje ispitivanje zadovoljstva javnim uslugama, stavljajući naglasak na povećanje učinkovitosti. Predstavljen je nacionalni kontekst i zakonodavni okvir u BiH, teorijsko-metodološki osnov i komparativni rezultati istraživanja u mjesnim zajednicama u općinama Srebrenik (39) i Visoko (26) te u Distriktu Brčko (78).¹ Rad je doprinos proučavanju

¹ Jedinice lokalne samouprave u kojima su realizirane aktivnosti prikupljanja informacija o stupnju zadovoljstva javnim uslugama putem intenzivnog dvosmjernog komuniciranja s građanima jesu: Srebrenik, Brčko Distrikt, Visoko, Zenica, Prijedor, Bosanska Krupa, Živinice, Tuzla, Zvornik, Travnik, Teslić, Mostar, Jablanica, Konjic, Gračanica, Maglaj, Modriča, Derventa, Šamac, i šest općina Kantona Sarajevo: Centar, Stari Grad, Novi Grad,

primjene PULS metodologije na lokalnom nivou te razumijevanju značenja javnog interesa i rada lokalnih vijećnika sa građanima i nevladnim organizacijama.

U akademskom smislu ponudena je empirijska provjera ovog pristupa na uzorku tri općine, koje karakterizira 54.482 domaćinstva i 179.701 stanovnik. Uzakano je na činjenicu da se radi o kvalitetnom alatu koji na lokalnoj razini može biti korišten u svrhu stručnog, ali i interdisciplinarnog naučnog istraživanja.

2. Lokalna samouprava i zakonodavni okvir u BiH

Lokalna samouprava kao sastavni dio svakog suvremenog demokratskog političkog sistema jedno je od najsloženijih pitanja organizacije i funkciranja vlasti. Komplicirano ustavno uređenje u BiH, regulirano Ustavom kao Aneksom IV. Općeg okvirnog mirovnog ugovora za BiH (iz 1995.), uzrok je otežanog funkcioniranja lokalne samouprave. BiH kao složena državna tvorevina sastoji se od dva ravnopravna entiteta: Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske u kojima se razvija lokalna samouprava, te Brčko Distrikta kao zasebne jedinice. Na području FBiH postoji 80 općina, dok je RS podijeljena na 62 općine. Što se tiče gradova kao jedinica lokalne samouprave, u BiH za sada postoje samo četiri grada: Sarajevo i Mostar u Federaciji BiH te Banja Luka i Istočno Sarajevo u Republici Srpskoj. Neke od ostalih općina u proceduri su stjecanja statusa grada.

Lokalna samouprava u Federaciji BiH usvajanjem Zakona o principima lokalne samouprave iz 2006. modernizirana je i znatno uskladena sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U RS je Zakon o lokalnoj samoupravi donesen krajem 2004. U Brčko Distriktu ova je materija regulirana direktnom primjenom međunarodnog prava (čl. 4. Povelje) te članom 2. Ustava BiH i članom 15. Statuta Brčko Distrikta.

U BiH egzistiraju dva sistema lokalne samouprave, gdje su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita rješenja u brojnim pitanjima (položaj, nadležnost, funkcioniranje općina itd.). Iako oba modela lokalne samouprave imaju svoje prednosti i nedostatke, osnovni problem kod oba

Novo Sarajevo, Ilijadža i Vogošća. Projekt je inicirao i finansijski podržao Fond otvoreno društvo BiH. Rad se fokusira na rezultate istraživanja u tri jedinice lokalne samouprave, Srebrenik, Visoko i Distrikt Brčko. Analizira se kvalitet javnih usluga u dvije jedinice u Federaciji BiH koje broje do 70.000 stanovnika (Srebrenik i Visoko) i u Brčko Distriktu koji broji preko 70.000 stanovnika.

je nedovoljna autonomija lokalne samouprave. U oba entiteta egzistiraju monotipske općine, što znači da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, veličinu teritorije, ekonomski i privredni razvoj i druge parametre.

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave su ove: donošenje budžeta, usvajanje programa i planova razvoja, uređenja prostora i donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, utvrđivanje politike korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, politike upravljanja i raspolažanja imovinom jedinice i druge. Organi općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave u FBiH jesu općinsko vijeće kao predstavničko tijelo i općinski načelnik kao jedini izvršni organ u općini. Glavnu lokalnu politiku i donošenje odluka od značaja za lokalnu zajednicu donose općinska vijeća. Međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i suradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinice. I Zakon o lokalnoj samoupravi RS predviđa dva organa općine: skupštinu i načelnika. Brčko Distrikt kao samostalna jedinica zasniva se prema Statutu na podjeli vlasti, pri čemu zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta, izvršnu Vlada Distrikta, a sudsku vlast sudovi.

Lokalna samouprava u BiH izvan je nadležnosti centralne državne vlasti. BiH se ratificiranjem Povelje 12. 7. 2002. obvezala da njena načela proveđe kroz zakonodavstvo. Ustav BiH je generalnom klauzulom nadležnosti sva ovlaštenja koja izričito nisu povjerena državi prepustio nadležnosti entiteta, što znači da se u toj grupi nalazi i lokalna samouprava. Članom 2. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske iz 2001. definirana je lokalna samouprava kao »pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da reguliraju i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoј nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva«. Ova definicija shvaća lokalnu samoupravu prvo kao kolektivno pravo građana, a tek potom kao pravo i sposobnost lokalnih organa da reguliraju i upravljaju javnim poslovima iz svoje nadležnosti, a u interesu lokalnih stanovnika. Povelja u prvi plan stavlja ono shvaćanje lokalne samouprave koje u Zakonu Republike Srpske predstavlja njenu drugu dimenziju. Zakonodavstvo u Federaciji BiH definiralo je pravo na lokalnu samoupravu kao pravo građana da preko neposredno izabranih organa učestvuju u vodenju javnih poslova, osiguranju uslova za život, rad, zaštitu i unapređenje svojih zajedničkih interesa. U zakonskoj formulaciji ne spominje se neposredno učešće građana u javnim poslovima, ali se ipak

govori o lokalnoj samoupravi kao ljudskom pravu. Lokalna samouprava je definirana kao »pravo, obaveza i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulira i upravlja određenim javnim poslovima u skladu sa interesima lokalnog stanovništva, a na osnovu lične odgovornosti« (Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH iz 2006.). Kada je u pitanju Brčko Distrikt, javne usluge su jedna od funkcija i ovlasti određene u čl. 9/1. t. e Statuta.

Pristup kakav zagovara PULS metodologija doprinosi povećanju odgovornosti lokalnih vlasti za kvalitet i dostupnost javnih usluga za sve građane.

3. Mehanizam povratne sprege i učešće građana – pristup povećanju odgovornosti lokalnih vlasti i iskustva svjetskih gradova

Primijenjena je metodologija *poboljšanje usluga lokalne samouprave* (PULS), koja predstavlja novi mehanizam učešća građana na lokalnom nivou. Zasnovana je na prikupljanju i analiziranju subjektivnih stavova građana o javnim uslugama koje su isključivo u nadležnosti jedinica lokalne uprave ili za koje lokalna samouprava snosi djelomičnu odgovornost. Krajnji cilj primjene te metodologije je povećanje odgovornosti i kvaliteta usluga na lokalnom nivou. PULS u prvi plan stavlja detaljan uvid u tok pružanja javnih usluga, tj. zasniva se na mehanizmu povratne sprege između prve i posljednje faze političkog procesa. Teorijski gledano, prva faza procesa objedinjuje zahtjeve i potrebe građana, medija i nevladinog sektora, a posljednja faza reflektira donošenje mjera, akcija i politika koje lokalna vlast poduzima. Središte pristupa je unapređenje uloge civilnog društva u zastupanju i kreiranju javnih i lokalnih politika.

Zadovoljstvo građana (korisnika) radom organa lokalne uprave će rasti ako su im na raspolaganju informacije o vrstama, procedurama ili troškovima pružanja javnih usluga ili kada su primjenjeni mehanizmi za poticanje građana da učestvuju u procesima odlučivanja (primjer 1).² Mimo toga,

² Primjer 1. Participativni budžet – Porto Alegre (Brazil). Porto Alegre, glavni grad države Rio Grande do Sul, postao je poznat u svijetu po uspjehu sa participativnim budžetom u toku dvije različite uprave (1989.–1992. i 1993.–1996.). U Vijeću za budžet i Forumu za budžet predstavnici zajednice koji se biraju iz svake od 16 gradskih regija razmatraju gradske prioritete. Administrativna struktura gradske vlasti prošla je kroz promjene da bi se prilagodila. Glavna inovacija je uspostava Kabineta za planiranje (Gaplan) čija je funkcija obrada zahtjeva zajednice i njihovo transformiranje u vladine planove. Godine 1993. 64,5%

neophodno je kontinuirano jačati ulogu mjesnih zajednica i omogućiti im učešće u odlučivanju na lokalnom nivou. Prednost pristupa PULS-a je što, po okončanju istraživanja, prezentiranim rezultatima predstavnici aktualnih lokalnih vlasti saznaju kojim su uslugama građani najviše nezadovoljni i koje oblasti zahtijevaju podizanje kvaliteta usluga u narednom periodu. Na osnovu toga slijedi proces kreiranja javnih politika. Istovremeno, lokalnim vlastima su ponudene informacije o uslugama kojima su građani najzadovoljniji.

Grad Porto Alegre je prije više od dvadeset godina bio pionir koncepta participativnog budžetiranja. Svesnim naporima nove političke uprave da uključe gradane direktno u procese donošenja odluka otrgnuli su se od starog načina donošenja budžeta. Proces se oslanjao na uključivanje mjesnih udruženja, sindikata i nevladinih organizacija, ali i na gradsku upravu da posveti ljudske i financijske resurse.

Kao što se može vidjeti u slučaju Porto Alegrea, gdje se budžet smatra 100% participativnim, potrebna je realna i održiva posvećenost gradskog rukovodstva transparentnosti i mijenjanju načina na koji se implementiraju procesi te kontinuirano publiciranje i obrazovanje građana. Od značaja je bila i potreba da se osigura uključivanje regionalnih interesa u proces planiranja, što je ostvareno kroz uspostavljanje tematskih plenarnih skupština. Participativno budžetsko vijeće, koje čine delegati izabrani u procesu, ispituje ukupni budžet prije upućivanja Gradskom vijeću (Camara de Vereadores). Koncept sudjelovanja proširen je sa razmatranja budžetskih pitanja na druge aspekte lokalnog upravljanja uključujući planiranje politika. U 2004. je 45.000 stanovnika učestvovalo u tom procesu na godišnjoj osnovi. Brojni drugi gradovi u Brazilu usvojili su neki oblik participativnog budžetiranja, kao i gradovi u drugim zemljama Latinske Amerike, ali i Evrope.

Pod rastućim pritiskom odgovornosti svojim biračima posljednjih dvadeset godina javni menadžeri na svim nivoima posvetili su se mjerama zadovoljstva građana javnim uslugama kako bi evaluirali učinak svog rada. Osim toga, procjene građana postaju važan faktor u ključnim procesima javnog odlučivanja. Javne usluge često su klasificirane na osnovu načina na koji se generiraju, metoda distribucije i sredstva za financiranje. Brown

učesnika u Porto Alegre bilo iz kategorije siromašnih. Najveći dio vladinih izdataka koji je dogovoren participativnim budžetom izdvojen je u skladu sa zahtjevima siromašnih. U periodu 1992.–1994. resursi su koncentrirani u programe koji su favorizirali legalizaciju imovinskih prava i pristup zemljištu. Učešće rezidенata zajednice je enormno poraslo (1.000 u 1989., 3.000 u 1992., 10.000 u 1993.; McCarney, 1996: 45).

(2007) analizirao je 2002. velik uzorak iz skupa podataka građana (telefonski intervjuvi sa 1.188 slučajno odabralih građana) koji su vrednovali kvalitet tri javne usluge u Kolumbusu (Ohio, SAD): rekreativne programe, policijske službe i prikupljanje smeća. Testirao je utjecaj interakcije usluga, vrstu i kvalitetu usluge i kontrolu drugih važnih faktora. Došao je do zaključka da postoji i četvrta relativno neistražena karakteristika sa visokim utjecajem, a to su uslovi potrošnje usluge (izbor ili prinuda). Za izborne usluge direktni korisnici usluga koji su imali interakcije vrhunskе kvalitete dali su visoke ocjene u prosjeku (npr. usluga rekreacije). Za prisilne usluge korisnici koji su imali neugodno iskustvo sa policajcima dali su niske ocjene policijskoj službi. Njegov je zaključak da je obuka zaposlenih u javnom sektoru (da budu ljubazniji i profesionalniji) dostojna investiranja u obje vrste usluga.

U jedinicama lokalne uprave u BiH trenutno nedostaje praktična metodologija koja bi utemeljila standard kontinuiranom i sistematičnom praćenju pruženih javnih usluga. Postojanje metodologije ovog tipa omogućilo bi efikasan utjecaj organizacija civilnog društva na odgovorniji rad lokalnih vlasti. Pored nepostojanja metodologije, nedostaju i drugi alati i instrumenti kojima se vrši redovna procjena kvaliteta i dostupnosti karakteristika javnih usluga. Proaktivna i kvalitetna komunikacija na relaciji organizacije civilnog društva – jedinice lokalne samouprave nije na zadovoljavajućem nivou. Nevladine organizacije nemaju adekvatne kapacitete da aktivno zastupaju građanske interese. Draganić (2013) primjerice misli da na društvenoj sceni u BiH manjka međusobno povjerenje između građana, lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva kao i građanski aktivizam i inicijativa za unapređenje stanja. Istiće veliki stepen nezadovoljstva radom javne uprave, kao i to da su do izvjesnog stepena građani zadovoljniji uslugama sa višeg nivoa vlasti (kantonalnog ili entitetskog). Političke partije u BiH žele da obrazuju ljudi, a ne da slušaju njihove stavove. Autokratska politička kultura u kojoj dominantnu ulogu imaju lokalne vlasti u definiranju pravaca razvoja i unapređenja dovodi do situacije podređenosti građana uslijed nedostataka podataka i činjenica.

Participacija građana u odlukama javne uprave pogodna je za lokalni nivo vlasti zato što je proces donošenja odluka relativno blizu nivou građana (princip supsidijarnosti). Učešće građana u životu lokalne zajednice u BiH može se smatrati potencijalnim rješenjem za problem demokratskog deficit-a (Jusić i dr., 2010), problem koji se očituje nepovjerenjem građana prema vlastima, manjim odzivom ili neodazivom biračkog tijela i ukupnom političkom apatijom i skepsom prema uspostavljenim demokratskim vrijednostima, procedurama i institucijama. Lokalne vlasti trebaju biti otvo-

rene za ideje građana. Kada jedno vijeće općine donosi odluku o bitnim pitanjima, kao što je godišnji budžet, treba razmisliti o tome jesu li i na koji način konzultirani građani. Omogućiti građanima učešće u procesima planiranja i oblikovanja usluga prema njihovim potrebama jedan je od preduvjeta za jako partnerstvo lokalne uprave sa civilnim i privatnim sektorom.

U jednom istraživanju koje je provedeno u razdoblju 2000.–2009. na uzorku općina u Češkoj i Slovačkoj dokazano je da je relativna učinkovitost javnih usluga naspram ugovorenim uslugama bila mješovita (Besharov i dr., 2012). Istraživanje je mjereno kombinacijom pokazatelja troškova po stanovniku i po jedinici usluge i indikatora kvaliteta, na temelju ankete o zadovoljstvu građana. Analizirano je šest grupa općina na temelju njihove veličine i pet različitih kategorija usluga. Interno pružanje usluga pokazalo se efkasnijim od ugovaranoga u 60% slučajeva, dok je glavni izuzetak bila usluga javne rasvjete. Kako bi objasnili zašto javni program ili agencija funkcioniра dobro ili loše, naučnici i stručnjaci trebaju znati mnogo o klijentima (građanima, korisnicima), njihovim problemima, faktorima koji će ublažiti utjecaje programa i kritične stavke javnih programa. Prema autorima rada, glavna prepreka evaluaciji programa, posebno identificiranju načina za postupno poboljšanje postojećih programa je trošak prikupljanja podataka. Privatizacija i ugovaranje umanjuju veličinu javnog sektora, a objavljivanje standarda i performansi, inspekcije i sistemi žalbi i obeštećenja imaju cilj veću odgovornost pružanja javnih usluga potrošačima, nadvladavanje političke i profesionalne dominacije. Konvencionalni modeli demokratske odgovornosti oslanjaju se na sposobnost građana da precizno odrede učinak rada vlade i baziraju svoje političke odluke u skladu s tim. Odgovornost u pružanju javnih usluga, koja npr. prevladava u američkom sistemu javnog obrazovanja, ima cilj dijelom upoznati građane sa objektivnim indikatorima rada vlasti. Malo je dokaza o stupnju do kojeg percepcija građana o kvalitetu usluga uprave odgovara javno objavljenim podacima o njihovim stvarnim performansama.

Evaluacija građana o radu njihove vlade već je dugo glavna oblast izučavanja politologa (Chingos i dr., 2012). Prepreka adresiranju tih pitanja je nedostatak podataka o kvalitetu javnih usluga koje su usporedive u različitim sistemima. Sanderson je 1996. na Međunarodnom istraživačkom simpoziju o upravljanju javnim uslugama predstavio model i okvir kvaliteta javnih usluga koji olakšavaju kritičke analize kapaciteta pojedinih oblika ekonomskih, društvenih i političkih organizacija u zadovoljavanju potreba zajednice i postizanju blagostanja u skladu sa idejom socijalne pravde (slike 1 i 2; Sanderson, 1996). Razvio je model koji diferencira četiri nivoa analize i ocjenjivanja kvaliteta javnih usluga. Model je zapravo razrada tri

različita okvira ili nivoa: mikrokvaliteta na nivou organizacionog učinka, mezokvaliteta na nivou usluga korisnicima/kupcima, i makrokvaliteta na nivou raspodjele politike i resursa i kvaliteta življenja. Evaluacijski okvir modela prelazi iz domene brige za ekonomiju i efikasnosti implementacije ka brizi oko zadovoljstva građana efikasnošću uslugama i utjecajem na potrebe u domenu efikasnosti javnih politika.

Model regije Los Angeleza u SAD početkom 1990-ih (Harwick, Rusell, 1993) predstavio je prvi nacionalni pokušaj razvoja sveobuhvatnih kriterija kvaliteta u smislu prikladnom za javne službe. Model se temelji na iskustvu stečenom u privatnom sektoru, federalnoj vladi i pregledu državnih i lokalnih kriterija kvaliteta za javne usluge.

U Velikoj Britaniji (Black i dr., 2001) kvalitet javnih usluga postao je važan zbog eksplizitnog naglaska koji je ovom pitanju posvetila vlada od početka 1990-ih, počevši sa konzervativnim premijerom Johnom Majorom čiji su prijedlozi sadržani u Povelji građanina (*Citizen's Charter*).

Od 1980-ih primjetan je rastući interes za modele poboljšanja kvaliteta (cjelovito upravljanje kvalitetom, TQM, uključujući kontinuirano poboljšanje), tehnike (proces mapiranja), certificiranje (standardi Britanskog instituta za standarde) i nagrade (*Charter Marks*). Svi oni barem se djelomično odnose na pitanja kvaliteta usluga. Ključne teme ovog vladinog programa bile su: fragmentacija lokalne samouprave, posvećenost konkurenčiji u pružanju usluga, razdvajanje odgovornosti za uslugu od samog pružanja usluge, prisniji odnos između plaćanja i primanja usluge, veći naglasak na izboru građanina (kupca), veći prostor za pojedinačno i privatno pružanje usluge, posvećenost načinu razmišljanja o upravljanju kao poslovnoj filozofiji, povećan naglasak na novim oblicima odgovornosti u centru i unutar lokaliteta, izazov mehanizmima lokalne reprezentativne demokracije.

Kupac u privatnom sektoru često može kupovati na drugom mjestu da bi dobio kvalitetniju uslugu. U javnom sektoru to nije uvijek moguće, jer postoji samo jedan pružatelj određene usluge. S druge strane, bez obzira na to je li riječ o privatnom ili javnom sektoru, razvijanje pokazatelja učinka kvaliteta usluga nije nimalo jednostavan zadatak. Definiranje odgovarajućih indikatora i razvoj odgovarajućih mjerjenja zahtjeva širok spektar podataka. I privatne firme i organizacije pružatelji javnih usluga moraju identificirati kupce i njihove zahtjeve, kao i načine kako udovoljiti zahtjevima razvojem odgovarajućih radnih procesa. Nijedna od tih aktivnosti nije smislена ako ih organizacije ne koriste da unaprijede rad i prošire znanja.

Eklof i Westlund tvrde da u većini sektora postoji nedostatak konzistentnih i redovno distribuiranih informacija o kvalitetu učinka iz perspektive

kupca te se zalažu za uvodenje indeksa zadovoljstva potrošača (CSI), za bolju politiku i donošenje odluka na svim društvenim nivoima. CSI vide kao »sistem modeliranja, mjerjenja, procjenjivanja i analiziranja interakcija između preferencija kupaca, percipiranog kvaliteta i reakcija«, s jedne strane, i »performansi organizacija s druge strane« (v. u: Black i dr., 2001: 5).

Osborne i Gaebler objavili su 1992. knjigu *Reinventing Government* koja je predstavila pregled velikog broja strategija za koje oni smatraju da mogu poboljšati performanse javnih institucija. Južnoafrička Republika je 1997. usvojila dokument o transformaciji javnih usluga (*Batho Pele White Paper*) koji promovira mehanizme da državni aparat optimizira pružanje usluga svim građanima. Navodi se osam načela (Van der Waldt i dr., 2007) za transformiranje pružanja javnih usluga, od kojih četiri imaju direktni utjecaj na učešće građana: (1) *konzultacije* – građani trebaju biti konzultirani o nivou i kvalitetu usluga koje primaju; treba im biti data mogućnost izbora o uslugama koje se nude; (2) *standardi usluga* – građanima treba reći koji nivo i kvalitet će dobiti tako da znaju što da očekuju; (3) *informacije* – građanima treba dati precizne i točne informacije o uslugama na koje imaju pravo; (4) *otvorenost i transparentnost* – građani trebaju biti upoznati s tim kako funkcionišu službe za pružanje usluga, koliko koštaju i tko je za što zadužen.

Općinsko vijeće treba omogućiti da ti principi stupe na snagu i oni bi trebali biti u fokusu bilo kojeg općinskog programa izgradnje kapaciteta. Prema Ustavu Južnoafričke Republike (dio B, raspored 4 i 5) općine su odgovorne za reguliranje, upravljanje i pružanje 39 općinskih usluga u okviru svojih razgraničenih geografskih nadležnosti. Pored tih osnovnih javnih usluga općina može dobiti zadatak pružanja dodatnih 8 javnih usluga (korporativne usluge, prevencija kriminala, upravljanje okolišem, stambeno zbrinjavanje, društveni razvoj, procjena imovine, prakse dobrog upravljanja i upravljanje katastrofama).

Općinama je potrebno osigurati konstantne povratne informacije od primatelja usluga ako žele da poboljšaju svoje poslovanje. Uspostavljanjem lokalnih partnerstava (javno-privatno partnerstvo) kreira se i produbljuje kultura pružanja usluga. Lokalne firme, NVO i OCD mogu pomoći u pružanju informacija o specifičnim uslugama, identificiranju praznina ili provođenju istraživanja zadovoljstva građana.

4. Javni interes i javne politike

Postavlja se pitanje zadaće lokalnih vijećnika/odbornika i provođenja javnog ili općeg u odnosu na privatne interese. Zlokapa i Draganić (2013)

impliciraju da bi »javni interes, po zdravorazumskoj logici, trebalo da bude ono što je u interesu svih ili je bar u interesu većine, a zadaća je političara pa i odbornika da rade na ostvarivanju onoga za što se ustanovi da je u interesu javnosti ili bar njenog najvećeg dijela«. Po njima, svako javno pitanje koje zahtijeva rješavanje dovodi do međusobnih optužbi, tj. sporenja oko zloupotrebe javnih dobara. Autori se slažu da je indikativna rezultanta dva pristupa: svako političko pitanje moguće je tumačiti na različite načine, dok sadržaj javnog interesa zavisi od toga ko ga tumači. Oni konstatiraju da sve općine u BiH imaju male ili nedovoljne budžete. Stoga, svako davanje jednom znači zakidanje drugog u finansijskom smislu. Situacije u kojima skupština presuduje oko toga što je javni, a što privatni interes zahtijevaju balansiranje izjednačenih argumenata, pa to »konačnu odluku čini političkom, tj. arbitarnom«. U vezi s tim, autori postavljaju pitanje: »Da li u ustanovljavanju javnog interesa važi pravilo jednoglasnosti ili pravilo većine?«, budući da su »jednoglasnost i većina dva bitno različita koncepta koji u praksi daju različite rezultate«. Eklatantan primjer za to je lociranje gradske deponije otpada ili asfaltiranje lokalne ulice ili ceste.

Panel Nacionalne akademije za javnu upravu usvojio je etičke smjernice za promišljanje o budućim aspektima javnog interesa. Smjernice artikuliraju četiri principa: princip staratelja, princip lanca obaveza, princip održivosti i princip predostrožnosti. Princip staratelja podrazumijeva da svaka generacija ima obavezu da zaštići interes budućih generacija. Po principu održivosti nijedna generacija ne bi trebala lišiti buduće generacije prilike za kvalitetnim životom poput vlastitog, dok princip lanca obaveza u prvi plan stavlja primarnu obavezu svake generacije da osigura uvjete za potrebe življenja i uspjeha generacije. Na koncu, princip predostrožnosti temelji se na tome da ne bi trebalo težiti aktivnostima koje mogu biti realna opasnost od nepovratnih oštećenja ili katastrofalnih posljedica osim ako je prisutna uvjerljiva, kompenzatorna potreba da će biti u korist trenutne ili budućih generacija (Lewis, 2006.; 694–699). Smatra se da je veći društveni i politički angažman populacije često koristan za obavljanje poslova u javnom sektoru. No, ostaje nejasno, sa teoretskog stajališta, da li veća uključenost birača nužno rezultira u višem ili nižem stupnju aktivnosti (lokalne) samouprave. Jedan od razloga je taj da birači mogu samo voditi brigu o brižnom korištenju javnog novca kada je porijeklom iz njihovih vlastitih izvora prihoda (porez), a ne iz vanjskih transfera. Kao posljedica toga, više je vjerojatno da će visoka uključenost birača rezultirati boljom (ili učinkovitijom) realizacijom samo u općinama s visokim – umjesto niskim – stupnjem fiskalne autonomije (Geys et al., 2010).

Javni interes intenzivno se izučava u znanstvenoj i profesionalnoj oblasti javne uprave. Box (2007) pojašnjava razliku između materijalnog i agregatnog interesa i smatra da je u idealnom društvenom modelu javni interes stabilna vizija dobrog društva, dogovorena od strane većine, ako ne i svih građana. U tom modelu ljudi su dobro informirani o trenutnoj situaciji i sposobni su racionalno odabrati najbolju alternativu. Razmotren je koncept javnog interesa kao proces koji se tiče pojedinca i u kojem su »pojedinci učesnici u dijalogu o onome što je od javnog interesa, i što javni sektor treba učiniti u vezi toga«. Može se desiti da se njihovi interesi mijenjaju ili, čak ako se ne mijenjaju, građani mogu biti spremni na kompromis za dobrobit šire zajednice. Zajednički primjeri procesa javnog interesa uključuju građanske odbore, komisije i zborove. U opisu javnog interesa obrazložena su tri sadržajna elementa: društveni uslovi u kojima se javni interes pojavljuje, znanja potrebna da bi javnost osmisliла buduća alternativna rješenja i priznavanje vremenske dimenzije.

S uvođenjem demokracije javni se interes ne može precizno definirati. Objasnjavajući što za menadžere u javnom sektoru znači služiti javnom interesu i zašto je to bitno, Lewis (2006) potencira da »dužnost služenja javnom interesu zahtijeva predviđanje neizbjegljivih tenzija između trenutne upotrebe i budućih potreba i između privatnih interesa i zajedničkih interesa«. Autor pojašnjava da postoje dva zahtijeva za profesionalce u javnoj službi: »(1) da razmisle o višestrukim aspektima javnog interesa koji su objelodanjeni putem široke zastupljenosti i dijaloga, i (2) da istinski uključe dužnosti i vrijednosti povezane sa četiri aspekta javnog interesa: demokracija, uzajamnost, održivost i naslijede«.

O instrumentima javne politike u ekonomskoj literaturi obično se raspravlja iz normativne perspektive. Konkretno, analitički aparat teorije blagostanja dobro je opremljen za procjenu prednosti i mana alternativnih instrumenata za postizanje određenog cilja politike. Često se u praksi da primijetiti da kreatori javne politike ne pitaju za savjet na temelju dobrobiti teorijske analize ili, ako dobiju neželjeni savjet, odlučuju se za inferiorniju alternativu sa teoretskog stanovišta dobrobiti. Razlog za to je da oni uglavnom imaju interes i povezane kriterije koji su u suprotnosti sa konceptom alokativne efikasnosti.

Peters i Frans van Nispen (1998) razmotrili su javni pristup u selekciji i primjeni instrumenata javnih politika. Po njima, u odnosu na normativnu analizu instrumenata politike, interesi kreatora politike zauzimaju centralno mjesto. Autori analiziraju interes političara sa dva aspekta: (1) interesi kroz diskriminatore fiskalne olakšice i (2) interesi upravljača agencija u budžetu agencija. Postoje dvije struje mišljenja kada je u pitanju moti-

vacija i primjena. Po prvom pristupu cilj političara zamišljen je kao izborni uspjeh ili preciznije kao maksimiziranje izbornih glasova ili izborne pluralnosti. Po drugom cilj političara provođenje je preferirane politike.

5. Metodološka osnova provedenog istraživanja: PULS metodologija

PULS metodologija razvijena je u sklopu inicijative unapređenja efikasnosti lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga. Korištenjem mehanizma povratne sprege, metodologija ima cilj jačanje socijalne odgovornosti i kvaliteta pruženih usluga. Za uspješnu primjenu metodologije u praksi polazimo od nekoliko ključnih pretpostavki (EDA, 2011: 14):

1. Podrška lokalne uprave u primjeni metodologije je poželjan, ali ne i nužan element ako ne postoji međusobno razumijevanje.
2. Organizacija implementator tehnike istraživanja trebalo bi da posjeduje minimum znanja o primjeni statističkih metoda, javnim politikama, komunikaciji i javnom zagovaranju. Organizacija mora imati adekvatne materijalne, tehničke i ljudske resurse za potpunu primjenu metodologije.
3. Komuniciranje sa predstavnicima lokalnih vlasti od iznimnog je značenja za korištenje rezultata istraživanja.

Uspješnost PULS metodologije u praksi temelji se na primjeni šest koraka (EDA, 2011), a svaki je zahtjevan i u vremenskom i u tehničkom smislu.

Korak 1: *Postizanje razumijevanja za primjenu PULS-a*. U ovoj fazi, organizacije civilnog društva komuniciraju sa lokalnom upravom te predstavljaju plan istraživanja. Uobičajena je praksa da jedinica lokalne uprave i nevladina organizacija potpisuju sporazum o suradnji. Ugovorne strane se obavezuju da će aktivnosti sprovoditi u uslovima međusobnog razumijevanja i uvažavanja, imajući na umu krajnje ciljeve usmjerene ka unapređenju odgovornosti i efikasnosti lokalnih vlasti. Suradnja i aktivnosti sprovode se tako da je općina obavezna obezbijediti adekvatne uvjete za istraživanje, učestvovati u aktivnostima predstavljanja rezultata ispitivanja te rezultate koristiti za kreiranje programa i planova unapredjenja, kao i novih javnih politika kojima će nastojati poboljšati kvalitetu života građana. Nevladina organizacija obavezna je odgovorno i savjesno sprovesti istraživanje, promovirati rezultate, pridržavati se profesionalnih standarda, izbjegavati politizaciju rezultata. Obavezna je rezultate istraživanja koristiti u dijalo-

gu sa lokalnim vlastima radi kreiranja novih javnih politika. Cilj je komunikacije da se obezbijede pretpostavke za nesmetano terensko istraživanje. Sporazum o suradnji predstavlja se građanima putem medija i sredstava javnog informiranja.³

Korak 2: *Priprema ispitivanja zadovoljstva korisnika.* Ova faza podrazumjeva unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva za primjenu PULS-a. To je ujedno najznačajniji korak u daljnjoj implementaciji, gdje obuka podrazumijeva edukaciju u oblasti četiri modula (v. tablicu 1). Pripremne aktivnosti podrazumijevaju informiranje javnosti o planiranom ispitivanju, obuku volontera ili osoblja za terenski rad, pripremu plana ispitivanja zadovoljstva korisnika, uputstva za anketare i sl. Dvadeset predstavnika organizacija civilnog društva iz BiH u novembru 2011. uspješno je završilo obuku za primjenu PULS metodologije predvodenu ekspertima Razvojne agencije EDA.

Tablica 1. Opis modula inicijalne obuke u vezi sa implementacijom PULS-a

Modul 1	Predstavljanje alata i instrumenata neophodnih za terensko ispitivanje. Utvrđuju se elementi za praktični rad kao što su: broj i sastav mjesnih zajednica, procjena broja domaćinstava u mjesnoj zajednici, upoznavanje sa strukturonim anketnog listića, smjernice za terenski rad, uputstva za anketare, obuka za korištenje softverskog programa.
Modul 2	Obuka za korištenje osnovnih statističkih metoda sa ciljem prikupljanja validnih podataka. Modul obraduje prikupljanje sekundarnih podataka (objektivno verificiranih indikatora), definiranje statističkog uzorka, korištenje detaljnije statističke analize (intervjui, fokus grupe itd.) i osnovne elemente provođenja istraživanja. Objektivno verificirani indikatori zadati su posebnim obrascem.
Modul 3	Obuka za efektivno komuniciranje između predstavnika civilnog društva, lokalne uprave, institucija i poduzeća koja su zadužena za pružanje javnih usluga. Predviđeno je formuliranje najmanje tri formata efektivne komunikacije. Modul 3 razraduje osnovne principе zastupanja i zagovaranja u odnosu na aktualno stanje.
Modul 4	Obuka za pripremu i planiranje lokalnih javnih politika. Definiranjem i usvajanjem javnih politika građani i uprava suočeni su sa novim načinima i mogućnostima pružanja usluga, što u konačnici može dovesti do porasta prihoda, povećanja zadovoljstva korisnika usluga te ušteda u troškovima.

Korak 3: *Provodenje ispitivanja zadovoljstva korisnika.* Analizirajući praksu u razvijenim zemljama, možemo zaključiti da se ispitivanje zadovoljstva ko-

³ Udruženje Damar omladine dobilo je 2011. usmeno suglasnost za implementaciju projekta od rukovodstva općine Visoko, dok je nevladina organizacija EKOPOT 2011. zaprimila Pismo podrške projektu (broj 05-1444/2011) od Službe za opću upravu i zajedničke poslove.

risnika javnim uslugama zasniva na kriterijima dostupnosti, infrastrukture, sredstava, motivacije i znanja. Prema preporukama ekspernog tima, tenuensko anketiranje treba sprovoditi jednom godišnje. To je ujedno inicijalna faza operacionalizacije PULS metodologije (EDA, 2011: 12). Vodi se računa o tome da su usluge relevantne za stanovništvo općine, da je reprezentativnim putem obuhvaćena populacija te da troškovi ispitivanja nisu suviše visoki i zahtjevni u vremenskom smislu.⁴ U tablici 2 predstavljeno je šesnaest javnih usluga iz anketnog upitnika. Kod odabira liste javnih usluga naglasak je stavljen na usluge koje poboljšavaju ekonomsko-socijalni status pojedinaca i porodica. Pobrojane karakteristike identificirane su kao najvažnije koje u velikoj mjeri doprinose poboljšanju kvaliteta življenja. Ocenjivanjem javnih usluga ispitanik bira jednu od ponuđenih ocjena na skali od 1 do 5.⁵

Tablica 2. Lista usluga odabranih za PULS metodologiju

Vrsta javne usluge	Karakteristike javne usluge
Vodovod i kanalizacija	a) Redovnost snabdijevanja vodom b) Kvalitet vode c) Stanje kanalizacijske mreže (ako postoji) d) Cijena vodovoda i kanalizacije
Komunalna higijena	a) Čistoća naselja b) Dostupnost mjesta za odlaganje smeća (kante i kontejneri) c) Redovnost i blagovremenost u odvoženju smeća d) Kultura stanovnika u odlaganju smeća e) Održavanje vodotoka (rijeka i potoka) u mjesnoj zajednici f) Cijena prikupljanja i odlaganja smeća
Kolektivno grijanje (ako postoji)	a) Urednost u snabdijevanju grijanjem b) Kvalitet grijanja (adekvatna temperatura u stanu) c) Cijena grijanja
Usluge održavanja lokalnih ulica i putova, horizontalne i vertikalne signalizacije	a) Stanje lokalnih ulica i putova u mjesnoj zajednici b) Održavanje ulica i putova c) Zimsko održavanje ulica i putova d) Održavanje horizontalne i vertikalne signalizacije

⁴ U BiH primjena PULS metodologije jedinicu lokalne samouprave košta između 8.000 i 10.000 KM (2.000–2.500 €) godišnje.

⁵ Interpretacija skale je sljedeća: 1 – uopće ne zadovoljava, 2 – ne zadovoljava, 3 – djelimično zadovoljava, 4 – zadovoljava i 5 – u potpunosti zadovoljava. Ispitaniku je također ponuđena i ocjena 0 koja se odnosi na odgovor – ne znam.

Javna rasvjeta	a) Pokrivenost javnom rasvjetom b) Održavanje javne rasvjete
Zelene površine i parkovi	a) Opće stanje zelenih površina i parkova b) Održavanje zelenih površina i parkova c) Raspoloživost i lokacija sportskih terena d) Raspoloživost i lokacija dječjih igrališta e) Volonterstvo u održavanju zelenih površina i parkova
Groblja	a) Raspoloživost grobnih mjesta b) Cijene grobnog mjesta c) Održavanje groblja (mezarja)
Javni prijevoz	a) Kvalitet javnog prijevoza b) Pouzdanost (poštivanje reda vožnje) c) Periodičnost (raspoloživost) prijevoza d) Dostupnost stajališta e) Javni prijevoz u večernjim satima f) Cijena javnog prijevoza
Predškolsko obrazovanje	a) Dostupnost predškolskog obrazovanja b) Kvalitet (opremljenost i održavanje vrtića) c) Cijena
Osnovno obrazovanje	a) Dostupnost škole (udaljenost) b) Kvalitet obrazovanja c) Prijevoz daka do škole (posebno u ruralnim područjima)
Srednjoškolsko obrazovanje	a) Raspoloživost zanimanja (obrazovnih profila) b) Kvalitet obrazovanja c) Prijevoz učenika
Biblioteka	a) Dostupnost biblioteka b) Kvalitet sadržaja u okviru biblioteka
Pristup internetskoj mreži	a) Dostupnost interneta kod kuće b) Cijena internetske usluge
Primarna zdravstvena zaštita	a) Dostupnost ambulante ili doma zdravlja b) Kvalitet usluge c) Redovnost usluga (peridičnost dolazaka ljekara i pružanje usluge)
Socijalna zaštita	a) Dostupnost b) Pravednost
Usluga šalter sale	a) Dostupnost b) Brzina c) Kvalitet

Primjenjuje se mehanizam provjere rada anketara na terenu, tj. predviđaju se sredstva i aktivnosti za provjeru na bazi 5%-tnog uzorka.

Korak 4: *Unos i obrada podataka anketiranja.* Nakon prikupljanja anketnih upitnika, projektni tim pristupa unosu podataka u specijalno dizajniran

softverski program koji omogućava automatsko generiranje sofisticiranih izvještaja u odnosu na definiranje vremenske periode te usporedbu napretka po karakteristikama javnih usluga. Daje mogućnost dalnjih analiza u informatičkim programima te definira listu najlošije ocijenjenih javnih usluga.

Korak 5: *Predstavljanje rezultata istraživanja*. Korak 5 poseban je segment koji uključuje komunikaciju sa predstavnicima lokalne uprave i vijeća, medijima, građanima te zainteresiranim dionicima. Sve tri organizacije u ovoj su fazi primijenile medijska istupanja predstavnika civilnog društva što je dodatni stimulans za podizanje odgovornosti i uspostavu dvosmjernе komunikacije u kreiranju javnih politika.⁶

Korak 6: *Kreiranje planova poboljšanja i novih lokalnih javnih politika*. Ma koliko bili značajni, uočeni problemi i rezultati ispitivanja nisu sami sebi svrha. Veoma je važno da se na bazi rezultata kreiraju odgovarajući razvojni planovi, planovi za kapitalne investicije, odluke o alociranju budžeta i tome slično. Javne urbane politike široko su definirani pojam. Budući da uvijek u većoj ili manjoj mjeri zadiru u političko odlučivanje, treba voditi računa o njihovu predlaganju. Svrha im je usmjereno na identificiranje problema i predlaganje opcija za racionalno rješenje, tj. rješenje temeljeno na argumentima troškovi nasuprot koristi (EDA, 2011). Kriteriji za vrednovanje javnih politika jesu: efikasnost rješenja, politička prihvatljivost, pravičnost, pravna izvodivost, potencijalni rizici i troškovi. Po Cochraneu (2007: 2–3), iznenadjujuće je malo zajedničkog razumijevanja o tome što čini urbane probleme i koje su politike za urbane mogućnosti. Ovaj argument on obrazlaže prepoznatljivim, zajedničkim obilježjima različitih programa definiranih kao urbane politike što se fokusiraju na određeni teritorij ili područje, a ne na određenu grupu klijenata ili pružanje odredene usluge. Vjerojatno bi se mogla navesti lista niza urbanih problema za koje

⁶ Udruženje EKOPOT organiziralo je u Srebreniku 2012. dvije posjećene javne tribine sa ciljem predstavljanja Izvještaja o ispitivanju javnih usluga, kao i sučeljavanjem kandidata za načelnika i općinsko vijeće sa građanima i predstavnicima nevladinog sektora. Na taj način »pružena je prilika stanovnicima općine da upute pitanja o problemima sa kojima se sreću u svakodnevnom životu, posebno u oblasti rada javnih komunalnih poduzeća, javnih ustanova, horizontalne i vertikalne signalizacije i sl.« (Vidiportal, 2012). Udruženje *Damar omladine* organiziralo je javnu prezentaciju Izvještaja za predstavnike mjesnih zajedница, vlasti, medija i kandidate za vijećnike općinskog vijeća Visoko (Nezavisne novine, 2012). Udruženje za podršku i razvoj *Sistem* održalo je javnu prezentaciju projektnih rezultata na kojoj su učešće uzeli gradonačelnik Brčko Distrikta, šefovi odjeljenja Vlade Brčko Distrikta, predstavnici Skupštine Brčko Distrikta, JP Komunalno Brčko, predsjednici mjesnih zajednica, Delegacija EU te predstavnici nevladinih organizacija (Sistem, 2012).

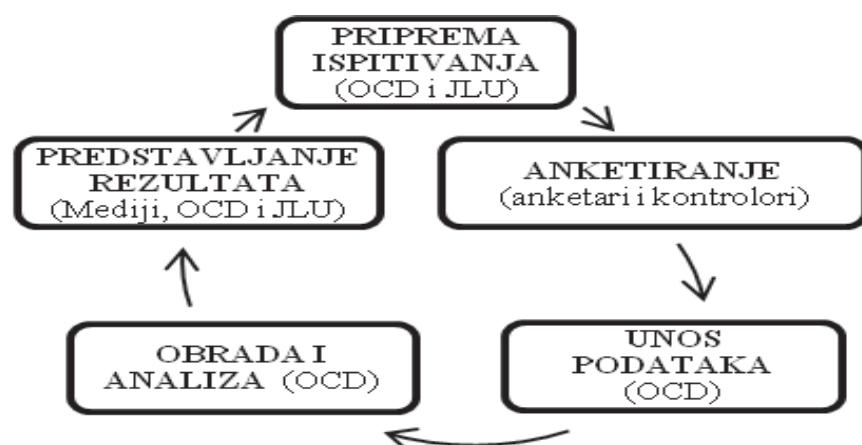
se očekuje da se javne politike bave njihovim rješavanjem (socijalni problemi poput kriminala, raspada porodice, siromaštva, nezaposlenosti, niskog nivoa obrazovanja, zagadenja i ekološke održivosti, lošeg zdravstvenog stanja, prenaseljavanja slobodnog zemljišta i sl.). No, imati jasnu viziju o tome u kojem trenutku bilo koji od tih problema postaje objekt javne politike mnogo je teži posao. Tokom 1990-ih OECD je objavio nekoliko dokumenata sumirajući stanje analize urbane politike i prakse, posebno one koje se odnose na probleme gradova-regija. Theodore i Peck (2011) u svom radu o neoliberalnom urbanizmu formuliraju neoliberalni zaokret u urbanim politikama koji je obilježen širenjem raznih oblika privatiziranog upravljanja, rasprostranjenom konkurentnošću i posredovanjem države u tržišnim poslovima.

Osnovne karakteristike primjene PULS metodologije u praksi su sljedeće:

- Bazira se na unaprijedenoj COMPASS metodologiji (*Client Oriented Municipal Public Administrative and Social Services*). COMPASS metodologija je prilagodena primjeni od strane organizacija civilnog društva, a ispituje zadovoljstvo građana sa dva aspekta: administrativne (šalterske) i javne komunalne usluge (EDA, 2009).
- PULS metodologija se oslanja na CRC pristup (*Citizens Report Cards*), koji je krajem 1990-ih razvijen u Indiji, a popularizira ga Svjetska banka i međunarodne organizacije kao mehanizam veće odgovornosti lokalnih i regionalnih vlasti prilikom implementacije projekata za unapređenje javnih usluga. Primjena CRC metodologije obično traje 6–12 mjeseci. CRC pristup adresira ključne aspekte postupka pružanja javnih usluga: pristup, kvalitet i pouzdanost usluge, probleme s kojima se korisnici susreću, brzinu odgovora pružatelja usluga u adresiranju problema, transparentnost i informacije o kvalitetu usluge, standardima i normama te troškove nastale korištenjem, uključujući skrivene troškove poput mita (World Bank, 2004).
- Istraživanje treba biti sa ciljem unapređenja komunikacije sa organizacijama civilnog društva o aktualnom stanju i rezultatima u vezi sa javnim uslugama, porasta odgovornosti lokalne uprave i poboljšanja kvaliteta života (slika 1).
- Metodologija treba biti standardizirana te omogućiti povratnu spregu, tj. aktivni utjecaj civilnog društva na rad i prioritete lokalne uprave, što podrazumijeva dijalog o alokaciji budžeta i javnih sredstava.

- Metodologija omogućava jačanje socijalnog kapitala lokalnih zajednica, kroz usmjerenje grupe građana ka zajedničkim pitanjima i problemima.

Slika 1. Proces provođenja ispitivanja zadovoljstva građana



Izvor: EDA (2011).

6. Struktura i karakteristike uzorka

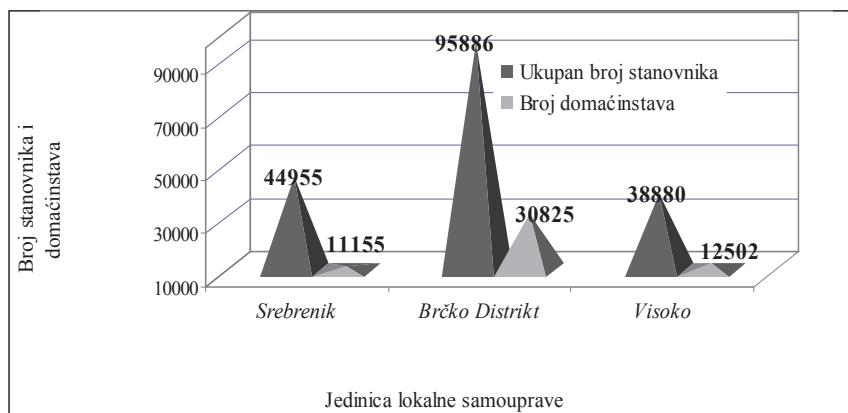
Da bi zaključci o čitavoj masi na osnovu uzorka bili što točniji, uzorak mora biti reprezentativan. Uzorak je reprezentativan samo ukoliko po osnovnim karakteristikama liči na osnovni skup, što implicira da je uzorak umanjena slika osnovnog skupa (Šošić, Serdar, 1995). Karakteristike uzroka izračunavaju se na isti način kako se određuju karakteristike osnovnog skupa. Dakle, analitička metoda korištena u ovom radu spada u domenu inferencijalne (analitičke) statistike, tj. temelji se na primjeni induktivne metode. Bitan korak je određivanje metodologije izbora uzorka u domaćinstvima. Teorija uzorka u statistici bavi se proučavanjem izbora uzorka i ocjenjivanjem odgovarajućih parametara populacije. Uzorak baziran na vjerojatnoći je reprezentativniji, skupljaju metoda i teže ju je primjeniti u praksi. Kod PULS metodologije korišten je uzorak koji se ne bazira na vjerojatnoći, tj. prilagođeni klaster uzorak.⁷ Klaster uzorak čine

⁷ Uz prosti slučajni i stratificirani uzorak, klaster uzorak spada u osnovne tipove uzoraka. Koristi se kada su članovi populacije grupirani u prirodne klastere ili kada je nepo-

slučajno izabrane primarne jedinice (klasteri), u okviru kojih se biraju i ispituju svi ili samo neki elementi koji predstavljaju sekundarne jedinice uzorka (Arsić, 2012). Klaster treba formirati na način da sadrže samo objekte sličnih svojstava.⁸ Metodologija klaster analize mora odgovoriti na tri temeljna pitanja: kako mjeriti sličnost između objekata, kako formirati klaster i utvrditi konačan broj klastera. Predmet klaster analize najčešće su objekti, a ne varijable kao što je to kod faktorske analize (Devčić et al., 2012). Za određivanje minimalnog uzorka domaćinstava po mjesnim zajednicama, a u cilju efikasnog provođenja ispitivanja bilo je neophodno poznavanje osnovnih parametara (EDA, 2011):

1. Broj domaćinstava po mjesnoj zajednici prikazan je na slici 2. Što je taj broj manji, uzorak je procentualno veći. U vrijeme istraživanja, općina Srebrenik imala je 44.955 stanovnika i 39 mjesnih zajednica. Sa varirajućim brojem domaćinstava, broj je ažuriran u posljednjih nekoliko godina. U ovom slučaju korišten je podatak o 11.155 domaćinstava. Brčko Distrikt ima 95.886 stanovnika i 30.825 domaćinstava, dok je za istraživanje u općini Visoko korišten podatak od 38.880 stanovnika i 12.502 domaćinstava (dodaci A, B, C).

Slika 2. Ukupan broj stanovnika i domaćinstava u projektnim JLS



Izvor: Autori (2013).

znat spisak svih članova populacije, odnosno kada je formiranje okvira uzorka komplikirano, skupo ili nemoguće (Arsić, 2012).

⁸ Uzorak skupina ili klaster uzorak koristi se kada je osnovni skup podijeljen na više grupa, pa se slučajnim izborom izabere dio grupe iz kojih se ispituju sve ili neke karakteristike.

2. Pretpostavljeni nivo pouzdanosti ili prihvaćeni rizik greške u ispitivanju. U ovom slučaju iznosio je 80%, dok je tipično pretpostavljeni nivo pouzdanosti 95% (5% mogućnosti greške) ili 99% (1% mogućnosti greške) i koristi se za veće populacije.

3. Pretpostavljeni interval pouzdanosti. Željena preciznost mjerena utiče na izbor jednog od ubičajeno prihvaćenih intervala pouzdanosti, u zavisnosti od broja domaćinstava po mjesnim zajednicama, npr.: $\pm 14\%$, $\pm 13\%$, $\pm 12\%$, $\pm 11\%$, $\pm 10\%$, $\pm 9\%$ itd. Interval pouzdanosti smanjuje se povećanjem veličine mjesnih zajednica, ali se značajno povećava tumačimo li podatke za područje cijele općine.

U ovom slučaju, jedinica promatranja, tj. objekti čije su karakteristike ispitivane su domaćinstva, odnosno porodična ili druga zajednica osoba koje skupa stanuju. Jedinica anketiranja (ispitanik) bila je najstarija osoba, najbolje upoznata sa kvalitetom usluga. Klasteri su sve mjesne zajednice na području općine. Uzorak je kreiran uzimajući u obzir broj domaćinstava po mjesnim zajednicama, tj. nasumično se izaberu stambene jedinice unutar mjesne zajednice, a u okviru njih domaćinstva.

U finalnoj fazi, metodom prostog slučajnog uzorka izabrani su članovi domaćinstva koji čine jedinicu anketiranja. Izraz za izračunavanje veličine uzorka ima oblik:

$$n = \frac{Z^2 * (p) * (1 - p)}{c^2},$$

dok se do koraka za anketiranje može doći formulom:

$$K = \frac{n^2}{N},$$

pri čemu se oznake, Z, p, c, N i n^2 tumače na sljedeći način:

Z Položaj rezultata u normalnoj raspodjeli tako da se izrazi u dijelovima standardne devijacije. Z vrijednost uzima se iz tabele normalne distribucije na osnovu određenog nivoa pouzdanosti (1,65 za 90% nivo pouzdanosti).

p Procenat ispitanika koji odgovara na određeno pitanje nekim od odgovora (procjena 0,5 za 50%). Pri određivanju veličine uzorka, ako nemamo pretpostavku o mogućim rezultatima, uzimamo najlošiji određeni nivo tačnosti, tj. prepostavljamo da su šanse da ispitanik odgovori na pitanje, koristeći određeni modalitet između dva ponuđena, 50%.

c	Interval pouzdanosti je pozitivan ili negativan broj. Pokazuje kolika je pouzdanost dobijenog odgovora. Ako koristimo interval pouzdanosti ± 5 , a 55% ispitanika u uzorku izabere isti odgovor, možemo biti sigurni da bi u cijeloj populaciji isti odgovor dalo između 50% i 60% ispitanika.
N	Procijenjeni broj domaćinstava u mjesnoj zajednici.
n^2	Veličina uzorka u mjesnoj zajednici ako je poznat broj domaćinstava.
Korak za anketiranje	Potrebno je anketirati svako k-to domaćinstvo.

U narednim tablicama prikazan je obrazac za izračunavanje veličine uzorka, popis mjesnih zajednica sa brojem domaćinstava i korakom za anketiranje.

Tablica 3. Izračunavanje uzorka za općinu Srebrenik, do 70.000 stanovnika

Određivanje veličine uzorka	Broj domaćinstava u mjesnoj zajednici						
	Do 50	51–100	101–300	301–500	501–700	701–1.000	preko 1.000
Nivo pouzdanosti	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%
c – interval pouzdanosti	0,14	0,13	0,12	0,11	0,1	0,9	0,8
N – broj domaćinstava u MZ		2	26	5	4	2	
Veličina uzorka u MZ		2	14	4	4	2	
Korak za anketiranje		1	2	1	1	1	

Izvor: Istraživanje autora (2013).

Tablica 4. Izračunavanje uzorka za Brčko Distrikt, preko 70.000 stanovnika

Određivanje veličine uzorka	Broj domaćinstava u mjesnoj zajednici						
	Do 50	51–100	101–300	301–500	501–700	701–1.000	preko 1.000
Nivo pouzdanosti	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%
c – interval pouzdanosti	0,20	0,19	0,18	0,17	0,16	0,15	0,10

N – broj domaćinstava u MZ	1	9	30	18	6	8	5
Veličina uzorka u MZ	1	5	9	8	5	6	5
Korak za anketiranje	1	2	3	2	1	1	1

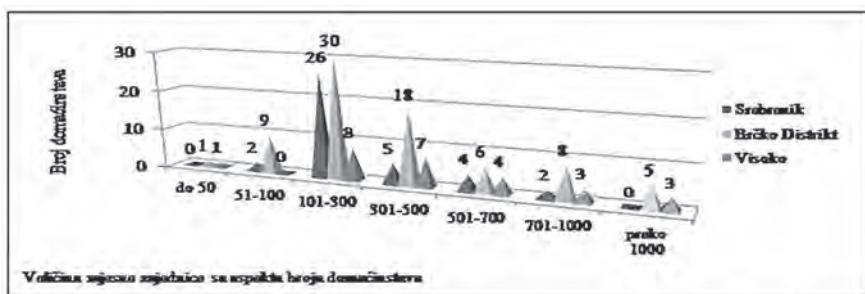
Izvor: Istraživanje autora (2013).

Tablica 5. Izračunavanje uzorka za općinu Visoko, do 70.000 stanovnika

Određivanje veličine uzorka	Broj domaćinstava u mjesnoj zajednici						
	Do 50	51–100	101–300	301–500	501–700	701–1.000	preko 1.000
Nivo pouzdanosti	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%
c – Interval pouzdanosti	0,14	0,13	0,12	0,11	0,1	0,9	0,8
N – broj domaćinstava u MZ		2	26	5	4	2	
Veličina uzorka u MZ		2	14	4	4	2	
Korak za anketiranje		1	2	1	1	1	

Izvor: Istraživanje autora (2013).

Slika 3. Pregled broja i veličine domaćinstava



Izvor: Istraživanje autora (2013).

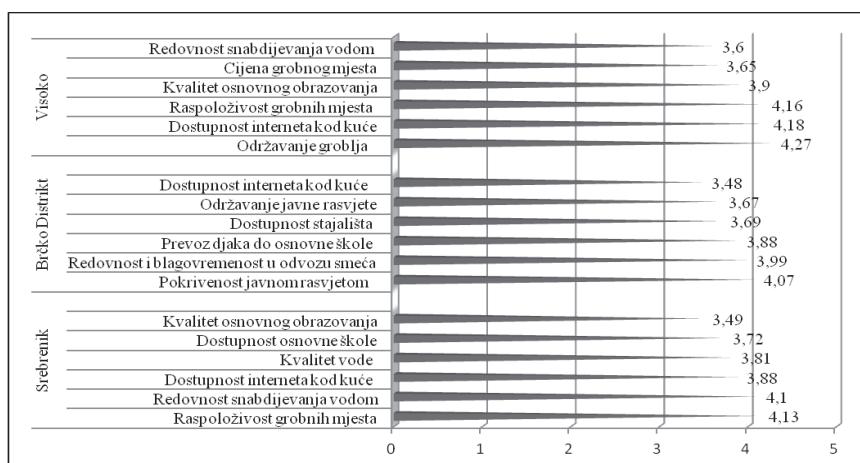
Ilustracije radi, veličina uzorka za mjesnu zajednicu od 101 domaćinstva u općini Srebrenik je 14 domaćinstava, a anketirat će se svako domaćinstvo u drugoj kući u ulici. Veličina uzorka za mjesnu zajednicu sa brojem domaćinstava od 101 do 300 za Brčko Distrikt je 9 domaćinstava, a bit će

anketirano svako domaćinstvo u trećoj kući. Za općinu Visoko na primjeru mjesne zajednice iste veličine je uzorak od 14 domaćinstava, a bit će anketirano svako domaćinstvo u drugoj kući u ulici.

7. Rezultati i analiza

U dalnjem tekstu grafički je predstavljeno šest najbolje i najlošije rangiranih javnih usluga. Najbolje rangirane javne usluge u općini Visoko su održavanje, cijena i raspoloživost grobnih mjesta, dostupnost interneta i kvalitet osnovnog obrazovanja te redovnost snabdijevanja vodom. U općini Visoko u 2011. bilo je upisano 307 djece u prvi razred u školama u gradu. Čak 3.943 učenika pohadalo je osnovnu školu, dok je prosječna cijena ukopnog mjesta iznosila 150 KM (oko 70 €). U Brčko Distriktu najbolje ocijenjene usluge su pokrivenost javnom rasvjетom i održavanje, redovnost i blagovremenost u odvoženju smeća, prijevoz daka do osnovne škole, dostupnost stajališta, dostupnost interneta kod kuće. U općini Srebrenik najbolje ocijenjene javne usluge su raspoloživost grobnih mjesta, redovnost snabdijevanja vodom, dostupnost interneta kod kuće, kvalitet vode, dostupnost osnovne škole i kvalitet osnovnog obrazovanja. Prosječna cijena ukopnog mjesta u općini Srebrenik iznosi 200 KM (oko 100 €), dok se popunjeno groblja kreće oko 50%. Ugrađeno je 343 km vodovodne mreže, a 8.400 domaćinstava povezano je na sistem javnog vodosnabdijevanja. Nijedna od navedenih usluga nije ocijenjena prosječnom ocjenom 5 (u potpunosti zadovoljava). U vrijeme istraživanja, u općini Srebrenik bilo je 4.159 učenika koji pohadaju osnovnu školu, od čega 1.318 u osnovnim školama u gradu i 2.841 u školama u ruralnim sredinama. Ukupno je 437 učenika upisano u prvi razred osnovne škole. Subvencionisanje osnovnog obrazovanja u kantonalnoj je nadležnosti, a ne u nadležnosti lokalne uprave. Iz rezultata se vidi da su usluge osnovno obrazovanje i internet relativno visoko ocijenjene u sve tri navedene jedinice lokalne uprave (slika 4).

Slika 4. Šest najbolje rangiranih javnih usluga u jedinici lokalne samouprave



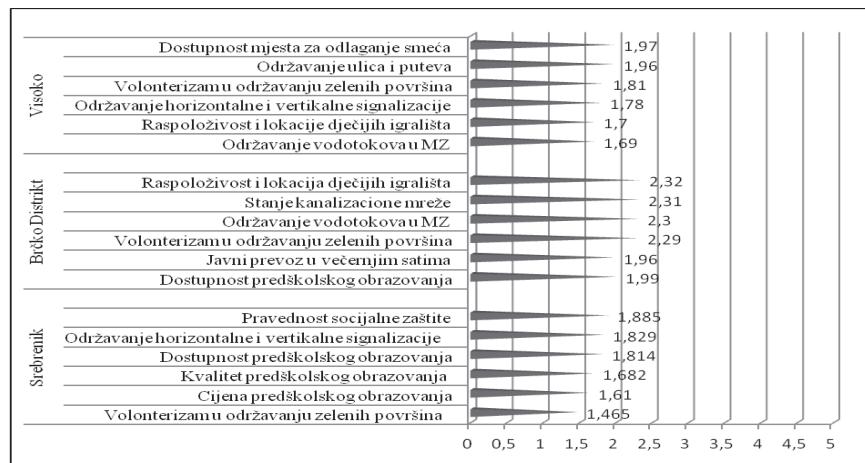
Izvor: Istraživanje autora (2013).

Loše rangirane javne usluge u općini Visoko su održavanje vodotokova, raspoloživost i lokacije dječjih igrališta, održavanje horizontalne i vertikalne signalizacije, volontерstvo u održavanju zelenih površina, održavanje ulica i putova i dostupnost mjesta za odlaganje smeća. Izražen je visok stepen nezadovoljstva stanjem zelenih površina, gdje je ova oblast ocijenjena najnižom ukupnom prosječnom ocjenom koja iznosi čak 1,95. U okviru ove oblasti, najlošije ocijenjene kategorije raspoloživost i lokacija dječjih terena (1,70) te volontерstvo u održavanju zelenih površina i parkova (1,81). U Visokom postoje svega 4 dječja igrališta i 3 sportska terena. Održavanje vodotoka je ocijenjeno sa 1,69, što je ujedno najlošije ocijenjena kategorija unutar svih šesnaest oblasti.

Najlošiju prosječnu ocjenu za sve kategorije unutar 16 javnih usluga građani Distrikta Brčko dali su za javni prijevoz u večernjim satima (1,96), mada su druge kategorije unutar usluge javnog prijevoza ocijenili kao djelomično zadovoljavajuće. Javna usluga kojom građani u cijelosti nisu zadovoljni je predškolsko obrazovanje (prosječna ocjena 2,23). Dostupnost predškolskog obrazovanja ocijenjena je sa 1,99, a u okviru njega ni sa jednom kategorijom građani nisu ni djelomično zadovoljni. Najlošije ocijenjena kategorija u oblasti zelene površine i parkova je volontерstvo u održavanju zelenih površina i parkova (2,28), a neznatno bolje ocijenjena je raspoloživost dječjih igrališta (2,32). Prosječna ocjena za uslugu zelene

površine i parkovi u općini Srebrenik u cjelini je 1,93. Najlošije ocijenjena kategorija unutar nje je volonterstvo u održavanju zelenih površina i parkova sa 1,46. To je najlošije ocijenjena kategorija i u okviru svih 16 usluga koje su bile predmet istraživanja. Nezadovoljavajuća je i usluga predškolsko obrazovanje sa prosječnim ocjenama za dostupnost (1,82), kvalitet (1,69) i cijenu (1,62). Općina Srebrenik ima 1 vrtić koji opslužuje oko 90 djece predškolskog uzrasta gdje se prosječna cijena usluge u vrtiću kreće oko 150 KM.

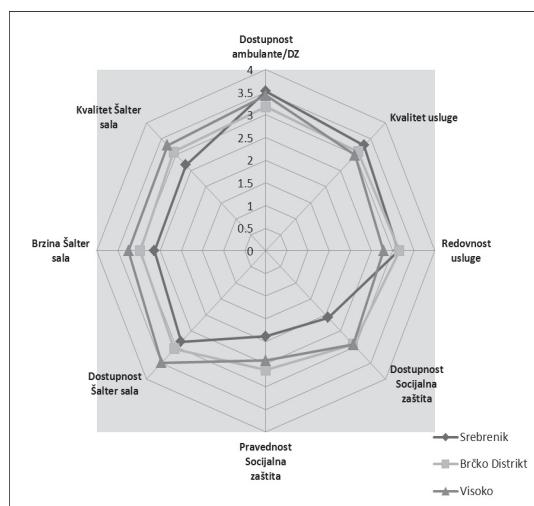
Slika 5. Šest najlošije ranginarnih javnih usluga u jedinici lokalne samouprave



Izvor: Istraživanje autora (2013).

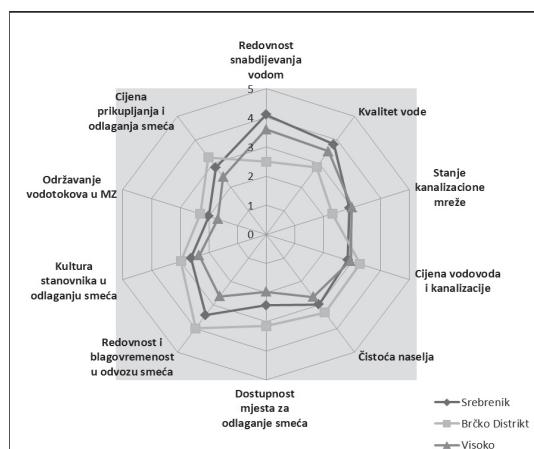
Na temelju vrijednosti najbolje i najlošije rangiranih javnih usluga u nastavku teksta konstruirani su sljedeći dijagrami.

Slika 6. Prosječna ocjena usluga: primarna zdravstvena zaštita, socijalna zaštita i šalter sala



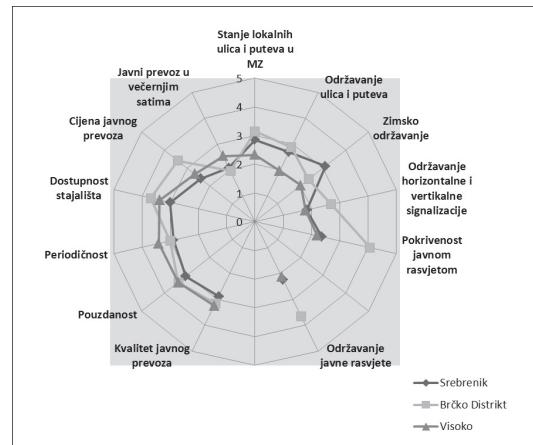
Izvor: Istraživanje autora (2013).

Slika 7. Prosječna ocjena usluga: vodovod i kanalizacija i komunalna higijena



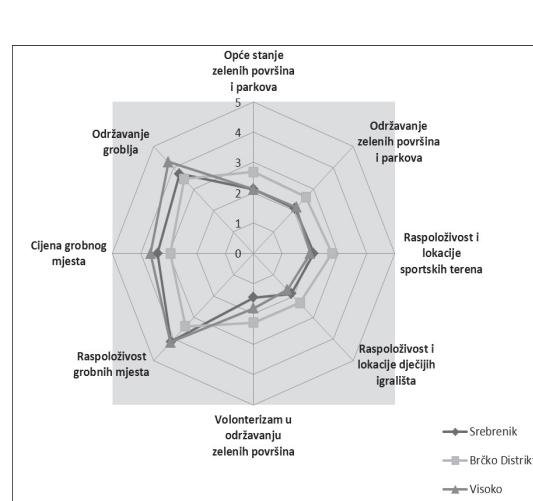
Izvor: Istraživanje autora (2013).

Slika 8. Prosječna ocjena usluga: lokalne ulice i putevi, javna rasvjeta i javni prijevoz



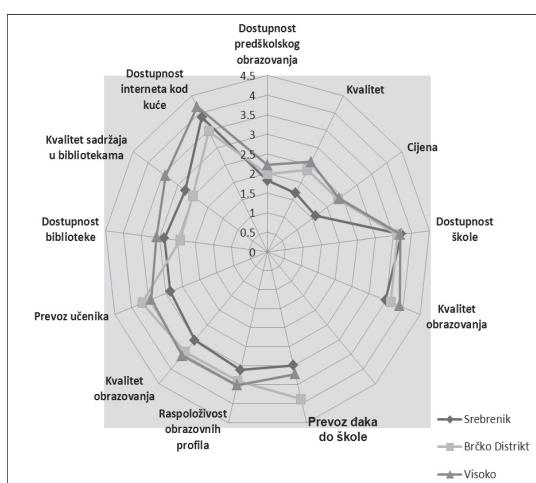
Izvor: Istraživanje autora (2013).

Slika 9. Prosječnaocjena usluga: zelene površine, parkovi i groblja



Izvor: Istraživanje autora (2013).

Slika 10. Prosječna ocjena usluga: predškolsko, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, biblioteka i internet



Izvor: Istraživanje autora (2013).

8. Zaključak

Kada se analizira politička kultura ukorijenjena u vrijednosti kod donosioca odluka na lokalnom nivou u BiH, uglavnom se govori o nedostatku odgovornosti – naročito kada je riječ o vertikalnoj odgovornosti prema lokalnim akterima – građanima i ostalim subjektima, tj. korisnicima usluga. Uključivanje građana i civilnog društva u povećanje odgovornosti vlasti za rezultate sve se više institucionalizira u zakonodavstvima razvijenih država, dok je u BiH taj proces tek u nastajanju. Aktualna zakonska rješenja i prevladavajuća praksa pokazuju da zakonodavstvo u BiH definira mehanizme neposrednog učešća građana (javne rasprave, peticije, mjesne zajednice, građanske incijative, itd.), ali bez formalne obaveznosti povratne sprege u odnosu na ukazana pitanja. Generalno pravilo glasi »Što je društvo više demokratično, to odgovornost prema javnosti postaje 'obveznija'«. Prethodno analizirani aspekti nedostatka vertikalne odgovornosti ukazuju na nedostatak praktične metodologije za unapređivanje javnih usluga, koja bi omogućila djelotvoran utjecaj organizacija civilnog društva na odgovorniji rad lokalnih vlasti. Stoga je tokom 2011. realiziran projekt Po-

boljšanje usluga lokalne samouprave u kome je kreirana PULS metodologija koja omogućava aktivniju ulogu nevladinog sektora u lokalnim zajednicama (Draganić, 2013a). Prva primjena PULS metodologije u 26 jedinica lokalne samouprave tokom 2012. ispunila je svoje planirane ciljeve.

Rezultate projekta su sljedeći:

- Povećana je građanska svijest o važnosti kvaliteta i obima javnih usluga.
- Ospozobljene su NVO i građani za aktivno sudjelovanje u procesima kreiranja i praćenja provođenja javnih politika vezanih za javne usluge.
- Povećana je spremnost lokalnih organa vlasti za angažiranjem inovativnih pristupa i alata, poput PULS metodologije, koji će kvalitetom odgovarati stvarnim interesima i potrebama.
- Poboljšan je interes i unaprijedena diskusija o rezultatima rada lokalnih organa u pružanju javnih usluga u domenu njihove nadležnosti.
- Postignuto je trodimenzionalno sinergističko djelovanje: izgrađeni su kapaciteti partnerskih NVO za primjenu PULS-a, ojačana je dvosmjerna komunikacija na relaciji građani – organizacije i rukovodstva jedinica lokalne samouprave.
- Aktualizirana je odgovornost lokalnih uprava za unaprjeđenjem kvaliteta života.

Analiza rezultata provedenih projektnih aktivnosti pokazala je da je pronađen adekvatan odgovor na nedostatak praktične metodologije. Međutim, ostvareni projektni rezultati i PULS metodologija kao vid povratne sprege još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri uključeni kao mehanizam direktnog učešća građana u procesima donošenja odluka u vezi s kvalitetom javnih usluga i novih lokalnih politika.

Primjena PULS metodologije nema negativnih reperkusija na rad lokalnih organa vlasti. Budući da načelnici općina i predstavnici jedinica lokalnih samouprava smatraju da su provedene aktivnosti korisna podloga za pripremu planskih dokumenata na lokalnom nivou (budžet, strategije, planovi komunalne potrošnje, itd.), u budućnosti se može очekivati nastavak rada kroz ovakav vid projekata civilnog društva na daljnjoj promociji rezultata te njihovom uključivanju u razmatranje od strane izabranih predstavnika lokalne samouprave. S obzirom na to da se svi relevantni lokalni razvojni i planski dokumenti donose od strane lokalnih skupština/vijeća,

neophodno je značajnije uključivanje predstavnika lokalne zakonodavne vlasti u aktivnosti valorizacije rezultata ispitivanja građana kao mehanizma »povratne sprege« u jačanju vertikalne odgovornosti.

Potencijalne daljnje aktivnosti podrazumijevaju sljedeće:

- (1) Daljnja komunikacija rezultata i razmatranje mogućnosti unapređenja kvaliteta usluga u vezi sa građanima i njihovim predstvincima (naročito predsjednicima i članovima savjeta mjesnih zajednica), kao i predstvincima organizacija i institucija koje pružaju određene javne usluge na lokalnom nivou. To prvenstveno podrazumijeva podizanje svijesti u vezi sa značajem mehanizama povratne sprege u odnosu lokalna uprava – građani i mijenjanje dosadašnje paradigme i ubičajenog tretmana građana – od pasivnih klijenata i korisnika usluga ka potencijalnim kreatorima politika unaprjeđivanja javnih usluga.
- (2) U BiH se teško može naći sredina koja ima integriranu javnu urbanu politiku. Prvenstveno je to odraz nepostojanja konzistentnosti u planiranju i provođenju određenih strateških smjernica koje su definirane lokalnim strategijama. Naime, više od 90% općina ima usvojenu strategiju razvoja, ali gotovo sve padaju na ispit u njezine implementacije. Oba nadležna ministarstva (Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS te Ministarstvo pravde FBiH) te oba entitetska saveza općina i gradova usvojili su prije četiri godine novi koncept razvoja općina u vidu Metodologije za integrirano planiranje – koja kombinira strateški pristup razvoja jedne zajednice objedinjujući ekonomski, društveni i ekološki razvoj. Problemi su evidentni u lošem okviru za implementaciju, nedostatku finansijskih sredstava, slabim ljudskim resursima, itd. Vidljiva je i nedovoljna uključenost privatnog sektora koji ne usklađuje svoje planove sa ovim strateškim planovima. Dakle, u narednom periodu može se očekivati rad na integriranju PULS-a u strateške planove i dokumente relevantne za urbanu javnu politiku.
- (3) Uspostavljanje sistematičnih i otvorenih odnosa između lokalne vlasti i nevladinih organizacija na teritoriji jedinica lokalne samouprave u BiH koje nisu bile uključene u projektne aktivnosti. Ovdje se prevashodno misli na definisanje i usaglašavanje sporazuma o saradnji, zajednički rad na definisanju i sprovоđenju sektorskih politika i u definisanju budžetskih sredstava, sprovоđenje istraživanja na terenu uz preporuke i kreiranje javnih politika.

Literatura

- Arsić, D. (2012) Klaster uzorci sa jednakim verovatnoćama – master rad. http://www.dmi.uns.ac.rs/site/dmi/download/master/primenjena_matematika/DunjaArsic.pdf
- Besharov, D. J., A. Barabashev, K. Baehler, J. A. Klerman (2013) Notes on the Appam-Moscow Conference – Improving the Quality of Public Services: A Multinational Conference on Public Management. *Journal of Policy Analysis and Management* 32(1): 204–210
- Black, S., S. Briggs, W. Keogh (2001) Service Quality Performance Measurement in Public/Private Sectors. *Managerial Auditing Journal* 16(7): 400–405
- Box, R. C. (2007) Re-Describing the Public Interest. *The Social Science Journal* 44(4): 585–598
- Brown, T. (2007) Coercion versus Choice: Citizen Evaluations of Public Service Quality across Methods of Consumption. *Public Administration Review* 67(3): 559–572
- Chingos, M. M., M. Henderson, M. R. West (2012) Citizen Perceptions of Government Service Quality: Evidence from Public Schools. *Quarterly Journal of Political Science* 7(4): 411–445
- Cochrane, A. (2007) What is Urban Policy? Understanding Urban Policy: A Critical Approach. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing
- Draganić, A. (2013) PULS 2013: Radionica za organizacije civilnog društva. Banja Luka, april 2013.
- Draganić, A. (2013a) Uvod u kreiranje javnih politika: Radionica za organizacije civilnog društva. Banja Luka, avgust 2013.
- Devčić, K., I. Tonković Pražić, Ž. Župan (2012) Klaster analiza: primjena u marketinškim istraživanjima. *Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu* 3(1): 15–22
- EDA (2009) COMPASS – Client Oriented Municipal Public and Administration Services Survey. http://www.edapedia.net/_Alati/Alati.aspx?ID=47
- EDA (2011) Priručnik za organizacije civilnog društva (OCD) u primjeni PULS metodologije. Kako do odgovornije lokalne uprave. Banja Luka: Razvojna agencija EDA. <http://www.edabl.org/Uploads/admin/Eda%20-%20PULS%20metodologija,%202011.pdf>
- Geys, B., F. Heinemann, A. Kalb (2010) Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities. *European Journal of Political Economy* 26(2): 265–278
- Harwick, B. T., M. Rusell (1993) Quality Criteria for Public Service: A Working Model. *International Journal of Service Industry Management* 4(2): 29–40
- Jusić, T., T. Gosselin, S. Hodžić, C. Coyer, J. Van Beek, S. Mihajlović-Mišić, M. Jusić Isanović (2010) Komunikacija i zajednica: Građani, mediji i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini. MEDIACENTAR Sarajevo i Centar za društvena istraživanja Analitika. http://www.mdpinicijative.ba/images/stories/publikacije/bhs/komunikacija_i_zajednica_knjiga.pdf

- Lewis, C. W. (2006) In Pursuit of the Public Interest. *Public Administration Review* 66(5): 694–701
- McCarney, P. (ed.) (1996) Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa. Toronto: University of Toronto Press
- Nezavisne novine (2012) Čime su Visočani (ne)zadovoljni? http://www.nasarijec.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=4477:ime-su-visoani-nezadovoljni&catid=49:visoko&Itemid=67 – 21. kolovoz 2012.
- Peters, G. B., K. M. Frans van Nispen (1998) Public Policy Instruments – Evaluating the Tools of Public Administration. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Sanderson, I. (1996) Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services: Towards a Quality of Public Service Model. *International Journal of Public Sector Management* 9(5/6): 90–108
- Sistem (2012) BN SISTEM Monitoring javnih usluga. <http://www.youtube.com/watch?v=c3PIl0TpBQM> – 2. srpnja 2012.
- Stewart, J. D., G. Stoker, S. Leach (eds.) (1989) The Future of Local Government. Basingstoke, UK.: Macmillan Education
- Šošić, I., V. Serdar (1995) Uvod u statistiku – 9. izdanje. Zagreb: Školska knjiga
- Theodore, N., J. Peck (2011) Framing Neoliberal Urbanism: Translating »Commonsense« Urban Policy across the OECD Zone. *European Urban and Regional Studies* 19(1): 20–41
- Van der Waldt, G., A. Venter, C. Van der Valt, K. Phutiagae, E. Nealer, D. Van Niekerk, T. Khalo (eds.) (2007) Municipal Management: Serving the People. Cape Town: Juta & Company
- Vidiportal (2012) Srebrenik: Građani i lokalne vlasti do boljih usluga. <http://www.vidiportal.ba/novosti/drtvo/14369-srebrenik-graani-i-lokalne-vlasti-do-boljih-usluga> – 1. listopada 2012.
- World Bank (2004) Citizen Report Card Surveys – A Note on the Concept and Methodology. <http://siteresources.worldbank.org/INTP-CENG/11433801116506267488/20511066/reportcardnote.pdf>
- Zaključci konferencije (2013) Zaključci konferencije Kako do kvalitetnijih lokalnih usluga. Sarajevo, 3. listopada 2013., <http://www.centar.ba/stranica/zakljuci-konferencije-o-lokalnoj-upravi>
- Zlokapa, Z., A. Draganić (2013) Priručnik za lokalne odbornike – demokratija, građani i lokalne politike. Banja Luka: EDA

Pravni izvori

- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Bosnian/122-Bosnian.pdf>
- Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, Službene novine FBiH 49/06
- Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srpske 101/04, 42/05, 118/05

Dodaci

Dodatak A. Veličina uzorka domaćinstava i korak za anketiranje u općini Srebrenik

Red. br.	Naziv mjesne zajednice	Broj stanovnika	Broj domaćinstava	Veličina uzorka	Korak za anketiranje
1.	AHMIĆI	523	130	23	6
2.	OMERBAŠIĆI	439	110	23	5
3.	MURATI	553	140	24	6
4.	LUŠNICA	692	173	25	7
5.	IBRIĆI	641	180	25	7
6.	SLADNA	1.501	375	31	12
7.	SEONA	1.068	267	26	10
8.	DONJI POTOK	2.337	484	32	15
9.	DEDIĆI	835	208	25	8
10.	BEHRAMI	595	148	24	6
11.	KUGE	1.019	254	26	10
12.	CAGE	973	243	26	9
13.	LJENOBUD	958	239	26	9
14.	G. TINJA	2.025	506	38	13
15.	D. TINJA	943	236	25	9
16.	POTPEĆ	299	75	19	4
17.	SREBRENIK I	3.249	812	48	17
18.	SREBRENIK II	2.840	710	47	15
19.	ČOJLUK	620	155	24	6
20.	D. SREBRENIK	744	186	25	7
21.	G. SREBRENIK	996	249	26	10
22.	BABUNOVIĆI	2.206	551	38	14
23.	JEŽINAC	664	166	24	7
24.	ĆEHAJE	880	220	25	9
25.	BARE	2.151	537	38	14
26.	PODORAŠJE	1.182	295	26	11
27.	LISOVIĆI	955	239	26	9
28.	BREZIK	1.790	448	32	14

29.	JASENICA	529	133	24	6
30.	RAPATNICA	975	244	26	10
31.	G. MORANJCI	761	190	25	8
32.	LUKA	2.451	612	38	16
33.	FALEŠIĆI	566	141	24	6
34.	ČEKANIĆI	664	166	24	7
35.	KISELJAK	1.559	390	31	12
36.	D. ŠPIONICA	1.323	331	31	11
37.	G. ŠPIONICA	1.147	287	26	11
38.	SREDNJA ŠPIONICA	906	226	25	9
39.	GORNJI HRGOVI	396	99	20	5
UKUPNO		44.955	11.155	1.091	

Izvor: Istraživanje autora (2013).

Dodatak B. Veličina uzorka domaćinstava i korak za anketiranje u Brčko Distriktu

Red. br.	Naziv mjesne zajednice	Broj stanovnika	Broj domaćinstava	Veličina uzorka	Korak za anketiranje
1.	PRVI MAJ	1.450	466	14	34
2.	4. JULI	2.270	730	18	41
3.	BIJELA	2.035	654	16	42
4.	BIJELJINSKA CESTA	2.800	900	18	50
5.	BOĆE	1.400	450	14	33
6.	BODERIŠTE	996	320	14	24
7.	BREZOVO POLJE	1.421	457	14	33
8.	BREZOVO POLJE SELO	500	161	12	14
9.	BRKA	2.650	852	18	48
10.	BROD	1.440	463	14	34
11.	BRODUŠA	3.500	1.125	40	28
12.	BUKOVAC	300	96	10	9
13.	BUKVIK	650	209	12	17
14.	BUZEKARA	450	145	12	12
15.	ČANDE	440	141	12	12

16.	CENTAR 2	2.760	887	18	50
17.	CENTAR 3	1.202	386	14	28
18.	CENTAR 4	533	171	12	14
19.	CENTAR 5	1.200	386	14	28
20.	CERIK	300	96	10	9
21.	ĆOSETI	834	268	12	22
22.	DIZDARUŠA	1.788	575	16	37
23.	DONJA SKAKAVA	600	193	12	16
24.	DONJE DUBRAVICE	124	40	8	5
25.	DONJI BREZIK	2.200	707	18	40
26.	DONJI RAHIĆ	1.172	377	14	28
27.	DONJI ZOVIK	621	200	12	17
28.	DUBRAVE	680	219	12	18
29.	GLUHAKOVAC	1.081	348	14	25
30.	GORICE	1.468	472	14	34
31.	GORNJA SKAKAVA	760	244	12	20
32.	GORNJE DUBRAVICE	550	177	12	15
33.	GORNJI BREZIK	700	225	12	19
34.	GORNJI RAHIĆ	4.200	1.350	40	34
35.	GORNJI ZOVIK	1.200	386	14	28
36.	GRBAVICA	900	289	12	24
37.	GRČICA	4.500	1.447	40	36
38.	GREDICE 1	800	257	12	21
39.	GREDICE 2	700	225	12	19
40.	ILIĆKA	1.300	418	14	30
41.	ISLAMOVAC	230	74	10	7
42.	IVICI	2.559	823	18	46
43.	KLANAC	3.562	1.145	40	29
44.	KOLOBARA	2.447	787	18	44
45.	KRBETI	300	96	10	9
46.	KREPŠIĆ 1	500	161	12	14
47.	KREPŠIĆ 2	990	318	14	23
48.	LANIŠTA	650	209	12	17
49.	LIPOVAC	300	96	10	9

50.	MAOČA	4.020	1.293	40	33
51.	MARKOVIĆ POLJE	430	138	12	12
52.	MERAJE	2.586	832	18	47
53.	MUJKIĆI	1.660	534	16	34
54.	OGRADENOVAC	709	228	12	19
55.	OMERBEGOVAČA	1.119	360	14	26
56.	PLANKA	1.312	422	14	31
57.	PLAZULJE	1.200	386	14	28
58.	POLJACI-JAGODNJAK	470	151	12	13
59.	POPOVO POLJE	250	80	10	8
60.	POTOČARI	1.100	354	14	26
61.	PRIJEDOR	780	251	12	21
62.	RAŠLJANI	1.155	371	14	27
63.	RAŽLJEVO	350	113	11	10
64.	RIJEKE	1.560	502	16	32
65.	SANDIĆI	765	246	12	20
66.	ŠATOROVIĆI	1.562	502	16	32
67.	SEONJACI	192	62	10	6
68.	SLIJEPEČEVIĆI	300	96	10	9
69.	SRPSKA VAROŠ	2.568	826	18	46
70.	STANOVI	400	129	12	11
71.	STARÍ RASADNIK	1.720	553	16	36
72.	ŠTREPCI	895	288	12	24
73.	TRNJACI	300	96	10	9
74.	ULICE	350	113	11	10
75.	ULOVIĆ	328	105	11	9
76.	VITANOVIĆI	768	247	12	20
77.	VUČILOVAC	367	118	12	10
78.	VUKŠIĆ	637	205	12	17
	UKUPNO	95.866	30.825	1.165	

Izvor: Istraživanje autora (2013).

Dodatak C. Veličina uzorka domaćinstava i korak za anketiranje u općini Visoko

Red. br.	Naziv mjesne zajednice	Broj stanovnika	Broj domaćinstava	Veličina uzorka	Korak za anketiranje
1.	ARNAUTOVIĆI	1.000	322	31	10
2.	BUČI	1.700	547	38	47
3.	BULČIĆI	100	32	13	2
4.	BUZIĆI MAHALA	1.150	370	31	12
5.	CENTAR	2.200	707	47	15
6.	ČEKREKČIJE	550	177	25	7
7.	DOBRINJE	1.800	579	38	15
8.	GODUŠA	1.300	418	31	13
9.	GRAČANICA	3.250	1.045	60	17
10.	KOLOŽIĆI	900	289	26	11
11.	KRALUPI	1.100	354	31	11
12.	KULA BANJER	650	209	25	8
13.	LIJEŠEVA	980	315	31	10
14.	MOŠTRE	3.000	965	48	20
15.	NOVO NASELJE	2.950	949	48	20
16.	ORAŠAC	650	209	25	8
17.	PODVINCI	1.090	350	31	11
18.	PORIJEČANI	2.010	646	39	17
19.	RADOVLJE	1.800	579	38	15
20.	ROSULJE	3.400	1.093	61	18
21.	STARÍ GRAD	3.250	1.045	60	17
22.	TOPUZOVO POLJE	1.500	482	32	15
23.	TUŠNJIĆI	400	129	23	6
24.	VRATNICA	720	232	25	9
25.	ZIMČA	900	289	26	11
26.	ŽELJEZNIČKA STANICA	530	170	20	9
	UKUPNO	38.880	12.502	883	

Izvor: Istraživanje autora (2013).

THE USE OF PULS METHODOLOGY
IN ANALYSING THE SATISFACTION
OF PUBLIC SERVICES' USERS

Summary

PULS methodology is a new approach that assumes an active role of civil society in the promotion of accountability and efficiency of local governments in providing public services while meeting the needs and requirements of citizens of Bosnia and Herzegovina. The methodology was applied in 2012 to research into satisfaction of citizens with public services in the municipalities of Srebrenik, Visoko, and Brčko District. The research included more than 19,000 households with the direct participation of more than 20 civil society organisations. The research has shown that citizens were not completely satisfied with any of the public services. The aim of the paper is to present the research results and comparative analysis of these three municipalities, conducted with the aim of improving services in the public sector. The goal of applying the PULS methodology is to increase accountability and quality of services at the local level as well as to provide a detailed insight into the process of provision of services based on a feedback mechanism between the first and last stages of the political process.

Key words: *civil society organisations, public services, accountability of local government, public interest, local community*