



KARAKTERISTIKE MENADŽMENTA PROCESA EVALUACIJE STRATEGIJE LOKALNOG RAZVOJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

MANAGEMENT' CHARACTERISTICS OF EVALUATION PROCESS OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Amra Abadžić¹, Bahrija Umihanić², Mirela Čebić³

Rezime: Rad ukazuje na osnovne karakteristike i ulogu menadžmenta procesa evaluacije lokalnog razvoja jedinica lokalne samouprave. Evaluacija predstavlja sistematsku i objektivnu ocjenu tekućeg ili završenog projekta, programa, politike lokalnog razvoja (njenog dizajna, implementacije i rezultata) i ima za cilj da odredi relevantnost, uspješnost, efikasnost, djelotvornost i rezultate strategije lokalnog razvoja. Analiza uticaja je često cilj menadžment procesa evaluacije u lokalnim zajednicama, jer ona odražava uspješnost lokalnih zajednica i ukazuje donatorima da se promjena dešava (ili ne). Menadžment procesa evaluacije može imati snažnu ulogu u povećanju sofisticiranosti i kvaliteta institucionalnih performansi. Za kreatora politike pruža temelj za dodjelu sredstava, jer rezultati pokazuju odgovornosti ključnih sudionika u procesu evaluacije.

Ključne riječi: proces evaluacije, menadžment, strategije lokalnog razvoja, jedinice lokalne samouprave

Abstract: Paper indicates basic characteristics and role of management of evaluation process of local development strategy of local government units. Evaluation presents systematic and objective appraisal of current or completed projects, programs, policies, local development (its design, implementation and results) and aims to determine relevance, efficiency, effectiveness and results of local development strategy. Impact's analysis is often the main aim of management evaluation process in local government units, because it reflects their success and indicates to the donors that change is happening (or not). Management evaluation process might have a strong role in increasing sophistication and quality of institutional performance. For policy makers management evaluation process provide base for allocation of funds, because the results show the key responsibilities of participants in the evaluation process.

Key words: evaluation process, management, local development strategy, local government units

¹Mr. sc. Amra Abadžić, dipl. oec., Vlada Brčko Distrikta, Bulevar mira 1. Brčko, Bosna i Hercegovina, amra.abadzic@bdcentral.net

²Dr. sc. Bahrija Umihanić, vanredni profesor, Univerzitet u Tuzli Ekonomski fakultet, Univerzitetska 8. Tuzla, Bosna i Hercegovina, bahrija.umihanic@untz.ba

³Mr. sc. Mirela Čebić, dipl. oec., Uprava za indirektno oporezivanje, M. Trifunovića Uče 161. Tuzla, Bosna i Hercegovina, mirela.cebic@uino.gov.ba

1. UVOD

Evaluacija preispituje sadržaj samih projekata, donosi zaključke, odnosno sudove i usredsređuje se na djelotvornost programa, odnosno projekata, tako da postaje, odnosno može da postane prekretnica u ciklusima projekata, tj. same strategije. Predmet istraživanja obuhvata identifikaciju i analizu karakteristika menadžmenta procesa evaluacije strategije lokalnog razvoja jedinica lokalne samouprave. Opći cilj rada je utvrđivanje ključnih obilježja evaluacije strategije lokalnog razvoja sa posebnim osvrtom na menadžment ovog procesa. Evaluacija treba da pruži informacije koje su vjerodostojne i korisne, i tako omogućiti da naučene lekcije iskoriste primaoci i davaoci finansijskih sredstava u procesu donošenja odluka. Evaluacija utiče se, također, odnosi na proces procjenjivanja vrijednosti ili značaja aktivnosti, politike ili programa. Evaluacija utiče se obavlja da bi se pomoglo donosiocima odluka prilikom odlučivanja ili pregovaranja o promjenama intervencije koja se evaluira. Ona se koristi za prilagođavanje provođenja i za izmjenu strategije mjere ili redefiniranje političke orijentacije. Za potrebe lokalnog razvoja jedinica lokalne samouprave, postojeći koraci modeliranja i provođenja procesa evaluacije mogu se podijeliti u tri faze: priprema prikupljanja podataka, prikupljanje podataka i završna obrada podataka.

Učesnici evaluacije mogu biti: načelnik sa saradnicima, kancelarija za razvoj ili zadužena organizacijska jedinica, uz mogućnost angažiranja vanjske evaluacijske organizacije (u pripremi evaluacijskog izvještaja); načelnik sa resornim rukovodiocima, savjet za razvoj i općinska skupština/vijeće (u razmatranju evaluacijskog izvještaja), komisija za planiranje lokalnog razvoja (KPOR), razvojna agencija, komisija općinskog vijeća itd. Vođe projekta provode među-procjene tokom implementacije što je prva revizija napretka, prognoza vjerovatnih efekata projekta i kao sredstvo za identificiranje neophodnih prilagođavanja u planu projekta.

Rezultati empirijskog istraživanja, koji će biti predstavljeni u radu su dio velikog istraživačkog projekta provedenog u Bosni i Hercegovini, i objavljeni su u magistrskom radu⁴. Imajući u vidu obim rada koji se može prezentovati na Konferenciji i teme koju tematizira naš rad, objavljujemo samo dio rezultata iz magistrskog rada. Rezultati empirijskog istraživanja predstavljaju alternative i preporuke za dalji razvoj u jedinicama lokalne samouprave, sa posebnim naglaskom na upravljanje procesom evaluacije strategije lokalnog razvoja.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA I LOKALNI RAZVOJ

Lokalna samouprava u teoriji predstavlja najviši stepen samostalnosti lokalne vlasti u odnosu na centralnu, državnu vlast u obavljanju poslova lokalne prirode. Lokalna samouprava ima određeni stepen slobode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i ustavom garantovanih funkcija. Možda je najjednostavnija definicija lokalne samouprave "da je to nivo vladavine najbliži građaninu, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog"⁵. Lokalna samouprava, kao multidisciplinarna pojava, predmet je historijskih, socioloških, ekonomskih, pravnih, politoloških, filozofskih i drugih nauka, te se kao predmet izučavanja pojavljuje i na raznim fakultetima kao posebna naučna disciplina. Proaktivno upravljanje razvojem podrazumijeva stvaralačko oblikovanje budućnosti i strpljivo i sistematično nastojanje da se takva budućnost dostigne, dok odgovorno upravljanje podrazumijeva prvenstveno odgovornost prema građanima, uključujući i buduće generacije.

Pojam lokalnog razvoja može se veoma široko posmatrati, tako da postoji niz definicija i načina kako se on može poimati. Inicijative lokalnog razvoja najčešće polaze od ispitivanja lokalnih potreba. U kreiranju efektivnog pristupa lokalnom razvoju potrebno je polaziti od sljedećih aspekata: strategije, operativne strukture, aktivnosti, dok od karakteristika lokalnog područja, prednosti područja, ciljeva i raspoloživih resursa zavisi i preciznije odabrani razvojni pristup lokalnog razvoja, te njegovo planiranje.

⁴ Abadžić, A., Magistrski rad: Menadžment monitoringa i evaluacije strategije lokalnog razvoja, Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli, januar 2012.

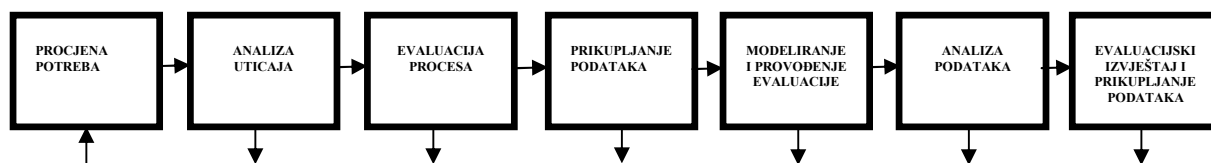
⁵ Lauc, Z.. Financiranje jedinica lokalne samouprave – pravni aspekti, Lokalna samouprava i građani, Organizacija za građanske inicijative, OGI, Priručnici, Osijek 2005., (str. 10)

Očigledno je da ono što bismo mogli nazvati zvanična domaća politika u vezi sa lokalnom upravom u Bosni i Hercegovini, na normativnom planu, čini kompleks stvari koji se vežu za promociju i primjenu koncepcije dobre uprave i prepušten je inicijativi općinskih uprava i međunarodnih organizacija.

3. PROCES EVALUACIJE STRATEGIJE LOKALNOG RAZVOJA

Riječi evaluacija i procjena se obično koriste zajedno, kao set koncepata. Iz njihovih formalnih definicija se vidi jaka sličnost, a u praksi se ovi termini obično koriste podjednako. Riječ procjena ima konotaciju vezanu za mjerenje i određivanje vrijednosti objekta razmatranja. Evaluacija je proces (slika 1.) koji ne samo da određuje vrijednost ili izvedbu pitanja pod razmatranjem, nego nastoji da izmjeri i opiše tu vrijednost s ciljem unapređenja ili promjena u datoj sredini. Evaluacija nije samo objektivni zapis o karakteristikama, nego i analitička interpretacija ovog zapisa, i preporuka za unapređenja tih karakteristika.

Slika 1. Proces evaluacije



Izvor: Bortz, J. & Döring, N. 2006.

S tačnim i pouzdanim informacijama, evaluacija pruža vladama, razvojnim menadžerima i drugim zainteresiranim stranama učenje iz iskustva, uključujući iskustva drugih, te poboljšanje pružanja usluga. Evaluacija može dati odgovor na pitanje: "Jesmo li radili prave stvari i radimo li ono pravo?" S odgovorima na afirmativne akcijske planove ili odgovore u područjima koja ukazuju na slabost, evaluacija njeguje političku i finansijsku podršku za odgovarajuće politike i pomoći vlade za izgradnju baze znanja. To jača sposobnost donosioca odluka da investira u aktivnosti kojima se postiže željeni učinak i da ponovno uzme u obzir ona područja gdje nije prisutan.

Evaluacija može da pruži pomoć pri donošenju odluka preko dva kanala: donošenjem zaključaka nezavisno, i potom, davanjem preporuka; i podsticanjem uključivanja donosilaca odluka ili, u najmanju ruku njihovih bliskih saradnika, uz osvrt na podsticanje direktnih povratnih informacija tokom ovog procesa.⁶

4. ANALIZA UTICAJA PROCESA EVALUACIJE STRATEGIJE LOKALNOG RAZVOJA

Analiza uticaja je još jedan tip evaluacije koja mjeri efekat (uticaj) koji određena aktivnost ima na sredinu. Nakon implementiranja programa, kratkoročnog ili dugoročnog, važnost njenih rezultata ogleda se u tome da li je program imao uticaj na zajednicu. Analiza uticaja je evaluacija orijentirana prema ishodu, u kojoj je krajnji rezultat osnovni interes. Drugim riječima, kakav napredak je ostvaren od strane učesnika i zadataka.

Evaluacija rezultata idealno pokriva četiri ključna parametra:

- Evaluacija treba da identifikira i nabroji sve ishode. Nabrojanje svih ishoda uključuje i ustanovljavanje da li su programi postigli svoje ciljeve i da li je došlo do neželjenih, odnosno neočekivanih ishoda.⁷ Evaluacija se mora objasniti i brojčano označiti rezultate. Ovo se može postići ocjenjivanjem onoga šta se desilo sa projektom i kako se to razlikuje od predašnjeg

⁶ IPA program, Metodologija za monitoring i evaluaciju, EEO GROUP S.A. u saradnji sa EPRD, S&T Services i TARA International Consulting, 08SER01/19/11, mart 2011., (str. 36)

⁷ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., Lokalni ekonomski razvoja, Centar za liberalno - demokratske studije, Beograd, 2006., (str. 139)

stanja. Brojno označavanje uključuje, u glavnim crtama, da li su pojedinačni ciljevi postignuti i da li su se pojavili nenadani rezultati,

- Procjena rezultata mora izmjeriti efektivnost programa. Ovo se postiže mjerenjem stepena u opaženim promjenama,
- Procjena rezultata mora ocijeniti da li koristi programa premašuju troškove programa, provođenjem analize isplativosti,
- Solidna procjena rezultata će procijeniti uticaj određivanjem da li je zabilježeno poboljšanje situacije za koju je princip ili program napravljen.

Procjena uticaja strategije lokalnog razvoja, također, implicira na potrebu da se razdvoje rezultati koji su direktna posljedica strategije lokalnog razvoja, od onih koji su rezultat vanjskih faktora, kao što je poboljšanje u privredi na državnom nivou. Uobičajen pristup koji bi se primijenio u ovom slučaju je da se porede nalazi procjene strategije lokalnog razvoja sa istim indikatorima izabranim nasumice na različitim lokalitetima kao i sa državnim i regionalnim prosjekom. Na taj način je moguće identificirati promjene u ovim indikatorima koje su zajedničke za sve lokacije, i stoga nisu vezane za pojedinačnu strategiju lokalnog razvoja. Kao rezultat, procjena rezultata može izolirati vanjske devijacije od direktnih uticaja strategije lokalnog razvoja. Dakle, evaluacija strategije treba da ocijeni njen uticaj ustanovljavajući da li je došlo do značajnog poboljšanja u onim oblastima na koje su programi i projekti strategije bili usmjereni. Precizna ocjena uticaja koje stvara strategija lokalnog ekonomskog razvoja podrazumijeva potrebu da se razdvoje ishodi koji su direktna posljedica te strategije, od onih koji su posljedica djelovanja nekih drugih faktora.

Evaluacije uticaja često se povjeravaju trećim licima. Članovi evaluacijskog tima nezavisni su od organizacija koje su učestvovala u kreiranju i provođenju programa. Činjenica da je evaluacijski tim nezavisan, vanjskim posmatračima treba da potvrdi vjerodostojnost evaluacije. U slučaju odluke da aktivnosti evaluacije uticaja povjere trećem licu, bit će u obavezi da pripreme odgovarajući opis poslova, uključujući i aspekte metodološkog modela. Smatra se da faze procesa evaluacije uticaja treba da primjene rukovodioci i lica zadužena za pripremu specifikacija za aktivnost evaluacije, a ne sam evaluacijski tim.

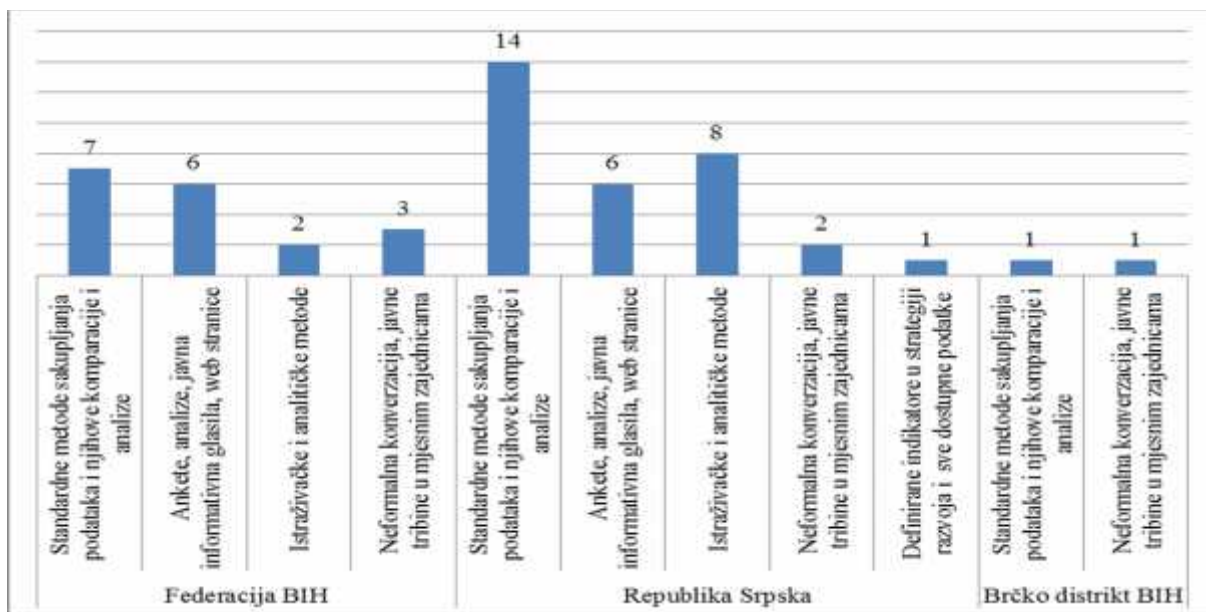
5. INTERPRETACIJA REZULTATA ISTRAŽIVANJA O PROCJENA NIVOA UTICAJA NA RAZVOJ LOKALNE ZAJEDNICE PRI EVALUACIJI LOKALNE STRATEGIJE

Za potrebe provođenja empirijskog istraživanja kreirali smo plan istraživanja kojim smo između ostalog precizno definisali metodologiju istraživanja. Uzorkom smo obuhvatili lokalne zajednice u kojima smo anketirali osobe zadužene za razvojnu strategiju lokalne zajednice. Ukupna veličina uzorka je 56 od 145 lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini. Istraživanje je obuhvatilo anketni upitnik sa određenim brojem pitanja od ključne važnosti za naučnoistraživački rad. Podaci iz upitnika su transformirani u informacije, te je izvršena odgovarajuća statistička analiza uz korištenje adekvatnih statističkih metoda i tehnika ("IBM SPSS 19" i "Excel 2010").⁸

Cilj sistema evaluacije predstavlja ukupni zadatak koji strategije treba ispuniti u dužem periodu, i predviđa razlog za korištenje sredstava određene strategije. Menadžment, odnosno oni koji su u to uključeni, moraju na umu imati cilj jer je to temelj na kojem se procjenjuju dostignuća. Bitno je dobro formulirati cilj. Efikasnost je ono čime se mjeri output strategije - kvalitet i kvantitet - u odnosu na ukupni input sredstava. Ona pokazuje u kojoj mjeri su na ekonomičan način različiti inputi pretvoreni u outpute, odnosno nivo uticaja na razvoj lokalne zajednice. Efikasnost je mjera produktivnosti implementacijskih procesa.

Na slici 2. prikazati ćemo metode procjene nivoa uticaja na razvoj lokalne zajednice pri evaluaciji strategije lokalnog razvoja u Bosni i Hercegovini.

⁸ Abadžić, A., Magistarski rad: Menadžment monitoringa i evaluacije strategije lokalnog razvoja, Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli, januar 2012., (str. 14 i str. 119)



Izvor: Rezultati empirijskog istraživanja⁹

Slika 2. Metode procjene nivoa uticaja na razvoj lokalne zajednice pri evaluaciji

Analiza odgovora općina iz Federacije Bosne i Hercegovine, koje su popunile upitnik, na pitanje o metodama na temelju kojih se vrši procjena nivoa uticaja razvoja lokalne zajednice, ukazala nam je da su to, u najvećem dijelu (39%) standardne metode sakupljanja podataka i njihova komparacija i analiza. Značajno učešće (33%) imaju i druge metode prikupljanja podataka, kao što su: ankete, analize, javna informativna glasila i web stranice. U općinama Republike Srpske, također su u najvećem dijelu prisutne standardne metode sakupljanja podataka i njihova komparacija i analiza, u 45% općina. U 27% općina koriste se i istraživačke i analitičke metode. Standardne metode sakupljanja podataka i njihova komparacija i analiza, te neformalna konverzacija, javne tribine u mjesnim zajednicama su metode koje se koriste u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, a radi procjene nivoa uticaja uspješnosti strategije na razvoj lokalne zajednice.

6. ZAKLJUČAK

U Bosni i Hercegovini su se koristili različiti pristupi, koncepti i metodologije za izradu strategija lokalnog razvoja. U najvećem broju lokalnih zajednica do sada, koncepti i metodologije su promovirani od strane međunarodnih organizacija kao što su UNDP, Svjetska Banka, OSCE, SDC/MDP, USAID itd. Temelj ovih metodologija jeste uključivanje aktera iz privatnog i nevladinog sektora i učešće građana.

Međutim, analizom ovih metodologija i razvojnih planova izrađenih prema njima, ustanovili smo da su najvećim dijelom sektorske prirode što predstavlja ograničenost u obimu identifikacije problema, što svakako predstavlja nedostatak ovakvog pristupa. Nedostaci se uočavaju i na jedinicama lokalne samouprave gdje neke istovremeno imaju više lokalnih razvojnih planova izrađenih na temelju potpuno različitih metodologija.

Sistem menadžmenta proces evaluacije je taj koji pruža validne, pouzdane i blagovremene informacije donositeljima odluka kako bi se ojačao kvalitet njihove intervencije i on bi, prema našim zapažanjima i zaključcima, trebao da se temelji na sljedećim komponentama: mjerljivim ciljevima - jasnim i preciznim, setom objektivno mjerljivih indikatora uspjeha, sistemom prikupljanja podataka i upravljanje projektom evidencijom, razvijenom metodologijom analize prikupljenih podataka i izvještajem sa zaključcima relevantnim za intervenciju, usvojenim lekcijama i preporukama za buduće intervencije, te visokim stepenom transparentnosti izvještavanja.

⁹ Abadžić, A., Magistarski rad: Menadžment monitoringa i evaluacije strategije lokalnog razvoja, Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli, januar 2012., (str. 147)

LITERATURA

Knjige

1. Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) *Lokalni ekonomski razvoj*, Centar za liberalno - demokratske studije, Beograd, 2006.
2. Blaire, J., (2004) *Local economic development*, Analysis and practice, vol. II
3. Blakely, J., E., Leigh, N., G. (2009) *Planning local economic development: theory and practice*, SAGE publications
4. Bortz, J., Döring, N., (2006) *Forschungsmethoden und Evaluation für Human - und Sozialwissenschaftler* Berlin: Springer
5. Heleta, M., (2010) *Projektovanje menadžment sistema*, Univerzitet Singidunum, Beograd
6. Stimson, R., J., Stough, R., Roberts, B., H., (2006) *Regional economic development: analysis and planning strategy*, Springer
7. Swinburn, G., Kessides, C., (2004) *Local Economic Development: Good Practice from the European Union and Beyond*, The World Bank
8. Thompson, A., Strickland, A., J., Gamble, J., E., (2008) *Strateški menadžment*, Mate, Zagreb

Članci, priručnici, ostale studije

1. Abadžić, A., Magistarski rad: *Menadžment monitoringa i evaluacije strategije lokalnog razvoja*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli, januar 2012.
2. Damjanović, D., Zlokapa, Z., *Modeli organizacije lokalne samouprave*, Palgo, Beograd, 2007.
3. Latinović, M., *Razvoj sistema za monitoring i evaluaciju zasnovanog na rezultatima u zdravstvenom sistemu Republike Srpske*, Banja Luka, 2010.
4. Lauc, Z., *Financiranje jedinica lokalne samouprave – pravni aspekti*, *Lokalna samouprava i građani*, Organizacija za građanske inicijative, OGI, Priručnici, Osijek 2005, str. 10.
5. Umihanić, B., Tulumović, R., *Entrepreneurship Environment in Bosnia and Herzegovina in International Perspective*, International scientific conference: Challenges of Economic Sciences in the 21st Century, held in Belgrade on 4th and 5th December 2008, Institute of Economic Sciences Belgrade, UDC: 005.961: 005.914.3 (497.6); ISBN 978-86-80315-71-3

Internet izvori

1. Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies On Local Economic Outcomes: What Has Been Done and What is Doable? www.upjohninst.org/publications/wp/03-89.pdf
2. Definition of local economic development www.niu.edu/pub_ad/28E/doc/ashbacher_edfull_report.pdf - United States
3. Innovative Local Economic Development Programs www.eda.gov/PDF/1g3_1_innovldep.pdf
4. International scientific conference: Challenges of Economic Sciences in the 21st Century, held in Belgrade on 4th and 5th December 2008. <http://www.iem.bg.ac.rs/conferences/materijal/proceedings.pdf>
5. Strategic planning for economic development www.eda.gov/PDF/1g3_8_cfed.pdf