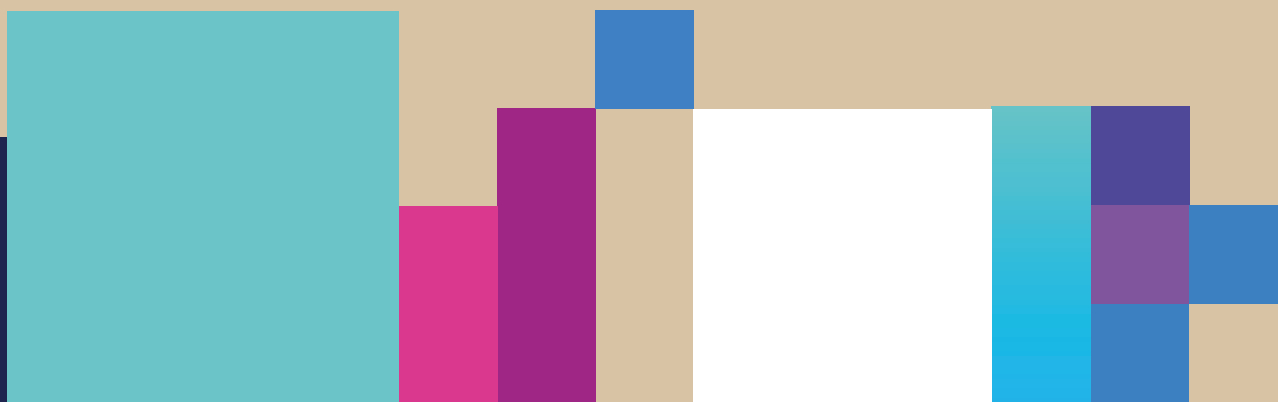
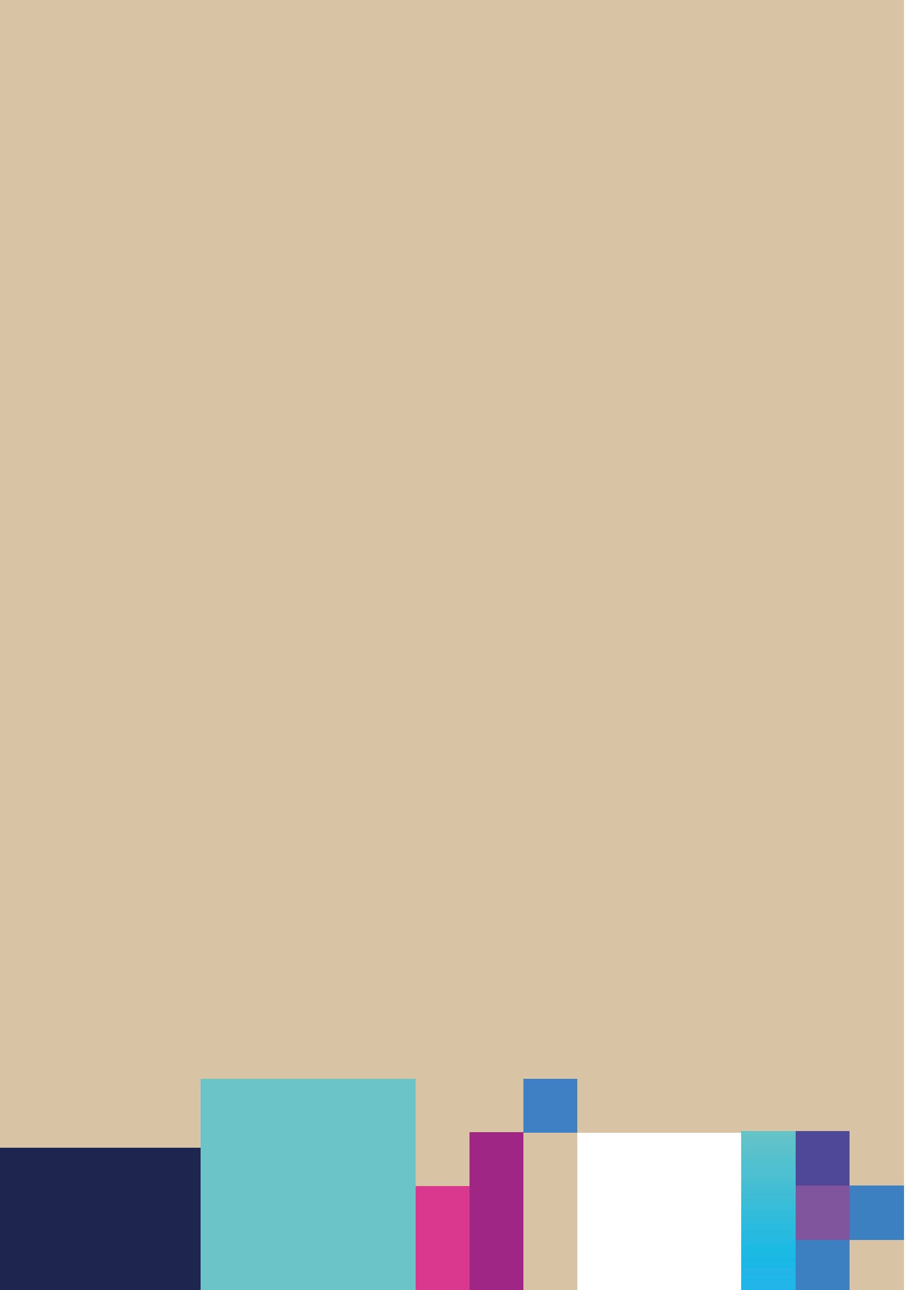


ANALIZA UPRAVLJANJA SYSTEMOM KVALITETA U GRADU BANJA LUKA



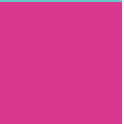
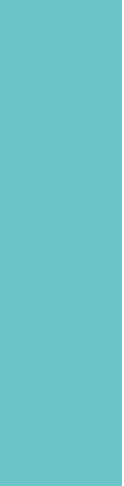




Centar za
studije upravljanja

ANALIZA UPRAVLJANJA SYSTEMOM KVALITETA U GRADU BANJA LUKA

Banja Luka 2025



SADRŽAJ

Izvršni sažetak	6
Sistem lokalne samouprave i nadzor nad radom	8
Grad Banja Luka	11
Metodologija	12
Teorijski okvir sistema upravljanja kvalitetom	13
Standardi i okviri za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi	15
Specifičnosti primjene u javnom sektoru	18
Uloga povratne sprege u sistemu upravljanja kvalitetom	20
Analiza postojećeg sistema upravljanja kvalitetom u Gradu Banja Luka	23
Analiza mehanizama povratne sprege u Gradu Banja Luka	25
A šta kažu građani na korištene mehanizme povratne sprege?	28
Preporuke za unapređenje sistema upravljanja kvalitetom	31
Kratkoročne preporuke	31
Dugoročne preporuke	32

IZVRŠNI SAŽETAK

Analiza Upravljanja sistemom kvaliteta u Gradu Banja Luka provedena je u okviru projekta Promovisanje upravljanjem kvalitetom u Gradu Banja Luka. Projekat je implementirao Centar za studije upravljanja – CSP, Banja Luka. Projekat je podržan od strane Programa malih grantova WeBER 3.0 projekta,¹ koji u Bosni i Hercegovini provodi Vanjskopolitička inicijativa Bosne i Hercegovine, a koji finansiraju Evropska unija i Austrijska razvojna agencija.

Cilj Projekta je promovisanje upravljanja kvalitetom kao osnovnog preduslova za održivo unapređenje kvaliteta administrativnih i komunalnih usluga koje se pružaju građanima. U okviru Projekta, Centar za studije upravljanja – CSP proveo je aktivnosti na izradi analize stanja upravljanja kvalitetom u Banjoj Luci, izradi preporuka za unapređenje upravljanja kvalitetom, te komunikaciji istih sa građanima i gradskim institucijama. Poseben fokus Projekta bila je analiza primjene mehanizma povratne sprege, odnosno kontinuiranog ispitivanja zadovoljstva korisnika kvalitetom usluga koje pružaju Grad Banja Luka i njegove institucije. Jedna od važnijih aktivnosti Projekta bila je i provođenje ankete među građanima o korišćenju mehanizma povratne sprege od strane Grada Banja Luka i njegovih institucija.

Za potrebe istraživanja izrađena je metodologija istraživanja postojećeg stanja upravljanja kvalitetom. Istraživanje je obuhvatilo dubinsku analizu većeg broja javno dostupnih dokumenata koji se odnose na politike upravljanje kvalitetom, te provođenje **online** ankete među građanima Banje Luke kao dodatnog metodološkog alata za verifikaciju i dopunu prikupljenih informacija. Dodatni kvalitet u prikupljanju i sistematizaciji podataka osiguran je kroz organizaciju fokus grupe, te kroz intervjuje sa relevantnim akterima u Banjoj Luci.

Grad Banja Luka, kao najveća jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, posjeduje sistem upravljanja kvalitetom sertifikovan prema ISO 9001 standardu, što predstavlja osnovu za standardizaciju procesa i osiguravanje kvaliteta usluga. Međutim, analiza ukazuje na nedostatke u implementaciji, posebno u pogledu efikasnosti mehanizama povratne sprege, digitalizacije procesa i koordinacije s javnim ustanovama i preduzećima čiji je Grad osnivač. Anketa provedena od oktobra do decembra 2024. godine pokazala je nisko zadovoljstvo građana komunikacijom,

¹ Weber 3.0 je regionalni projekat koji se fokusira na jačanje odgovornosti i transparentnosti javnih uprava na Zapadnom Balkanu. Projekat ima za cilj unapređenje upravljanja kroz efikasne javne politike, uključivanje građana i podizanje standarda u javnoj administraciji.

transparentnošću i organizacijom prikupljanja povratnih informacija. Većina ispitanika (47,37%) navela je da ih Gradska uprava nikada ne kontaktira radi povratnih informacija, dok 60,53% smatra da je nedovoljno informisano o rezultatima ispitivanja. Transparentnost i korištenje povratnih informacija za unapređenje usluga ocijenjeni su kao niski ili vrlo niski.

Ključni izazovi uključuju ograničenu primjenu digitalnih alata, nedostatak standardizovanih sistema upravljanja kvalitetom u zavisnim institucijama i nedovoljnu interaktivnost komunikacionih kanala poput web stranice, društvenih mreža i Viber zajednice. Javne konsultacije često su slabo posjećene, a prijedlozi građana nedovoljno dokumentovani.

Uprkos navedenom, postoje prilike za unapređenje kroz modernizaciju digitalnih platformi, sistematsko anketiranje i uvođenje standarda poput CAF modela, odnosno provođenje sljedećih preporuka za unapređenja:

- **Kratkoročne:** Modernizacija digitalnih servisa za dvosmjernu komunikaciju, redovno anketiranje građana putem više kanala, povećanje transparentnosti kroz javne izvještaje o rezultatima i unapređenje uloge društvenih mreža.
- **Dugoročne:** Puna implementacija međunarodnih standarda (ISO, CAF), digitalizacija obrade pritužbi i administrativnih procesa, centralizacija podataka i kontinuirana edukacija zaposlenih o korisnički orijentisanom pristupu.

Navedene mjere omogućile bi Gradu Banja Luka da postane transparentniji, efikasniji i usmjereniji na potrebe građana, čime bi se povećalo povjerenje javnosti i unaprijedio kvalitet života u zajednici.

SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE I NADZOR NAD RADOM

Status i ovlaštenja jedinica lokalne samouprave (JLS) u Bosni i Hercegovini defnisani su na entitetskim nivoima. Tako Ustav Republike Srpske, u članu 102, utvrđuje detaljan popis odgovornosti JLS, uz opštu klauzulu koja JLS omogućava da statutima utvrde i druge odgovornosti. Ustav utvrđuje da su JLS nadležne da: donose program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun; uređuju i obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti; uređuju i obezbjeđuju korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; staraju se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od lokalnog značaja; staraju se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima; izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte RS čije izvršavanje je povjereno JLS; obezbjeđuju izvršavanje propisa i opštih akata JLS; obrazuju organe, organizacije i službe za potrebe JLS i uređuju njihovu organizaciju i poslovanje.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske² još detaljnije uređuje ovlaštenja JLS utvrđujući niz nadležnosti JLS koje su po svojoj prirodi od suštinskog značaja za ostvarivanje prava i kvalitet života građana, te za normalno odvijanje poslovnih djelatnosti. Nije teško zaključiti koliki je značaj funkcionisanja lokalnih organa i lokalnih javnih službi, bilo da su one komunalne, obrazovne, kulturne, ili službe iz oblasti zaštite stanovništva ili socijalne zaštite. Saobraćajna i druga infrastruktura; pristup obrazovanju, zdravstvenim, kulturnim, sportskim i drugim važnim sadržajima; izdavanje poslovnih dozvola i odobrenja; zaštita i unapređenje životne sredine; da se ne nabrajaju sve funkcije lokalne samouprave; od ogromnog su značaja za normalan život građana. Veoma je važno naglasiti i to da su organi i službe JLS najčešće prva adresa na koju se građani i poslovna zajednica obraćaju u ostvarivanju svojih prava i interesa. Potrebu da se ove javne usluge pružaju na zadovoljavajući i efikasan način, nije potrebno posebno naglašavati.

² „Službeni Glasnik RS“, broj 97/16, 36/19 i 61/21.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske uređuje i sistem lokalne samouprave. Organi JLS prema Zakonu su skupština i načelnik/gradonačelnik. Skupština je predstavnički organ JLS, organ odlučivanja i izrada politika JLS. Načelnik/gradonačelnik zastupa i predstavlja JLS, te je izvršni organ vlasti u JLS. Načelnik/gradonačelnik JLS rukovodi lokalnom upravom i odgovoran je za njen rad. Oba organa se, u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine,³ neposredno biraju na lokalnim izborima.

Pored definisanja položaja, nadležnosti i sistema lokalne samouprave, važno pitanje je i pitanje odgovornosti lokalne samouprave. Najšire posmatrano, odgovornost organa JLS podrazumijeva izloženost njihovog rada ili njihovih akata bilo kakvoj vrsti provjera i kontrola, odnosno kontroli njihove usklađenosti sa zakonima i drugim opštim aktima, usvojenim strategijama i planovima, te na kraju, onim što su obećali građanima. Kako je već navedeno, predstavnici u lokalnim skupštinama i načelnici/gradonačelnici, biraju se na izborima, na mandatni period od četiri godine. Legitimitet ovih organa dakle, predmet je testiranja od strane građana na svakim lokalnim izborima. Za vrijeme trajanja mandata, organi JLS su takođe izloženi provjerama i kontrolama, kako od strane organa u čijoj su nadležnosti administrativna i druge kontrole lokalne samouprave, tako i od strane građana – korisnika usluga. Prije svega, nadzor nad radom organa JLS u Republici Srpskoj vrši Ministarstvo uprave i lokalne samouprave. Ovo ministarstvo vrši administrativne kontrole i inspekcije u oblasti uprave, odlučuje u drugom stepenu o upravnim pitanjima, obustavlja od izvršenja odluke organa JLS, vrši administrativni nadzor nad radom organa JLS i nadzor nad zakonitošću njihovih akata. Dalje, Glavna služba za reviziju javnog sektora nadležna je, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske,⁴ da obavlja reviziju JLS, uključujući reviziju finansijskih izvještaja i usklađenosti rada JLS, revizije učinka, te posebne revizije. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine,⁵ ima mandat da, na osnovu predstavki građana, vrši nadzor nad radom svih organa, uključujući i organe JLS, te da izdaje preporuke u vezi sa ovim predstavkama, a u oblast zaštite i unapređenja ljudskih prava. Na kraju, građani uživaju i sudsku zaštitu od akata organa JLS, jer su ovlašćeni da zakonitost upravnih akata osporavaju pred nadležnim sudovima, u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima.⁶

Pobrojani najvažniji oblici kontrole rada organa JLS od izuzetnog su značaja za uspostavljanje odgovornosti JLS. Značajna karakteristika ovih oblika kontrole je u tome što su, osim rijetkih izuzetaka, ograničeni na to da li su organi JLS svoja ovlašćenja vršili unutar propisanih pravila sadržinskog ili proceduralnog karaktera. Da li je organ JLS uopšte bio nadležan da neki akt donese, da li je taj akt donesen u okviru procedura i propisanih rokova, da li je pri donošenju akta pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje, da li je zakon pravilno primijenjen i sl. veoma su

³ „Službeni glasnik BiH“, broj 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24.

⁴ „Službeni glasnik RS“, broj 98/05 i 20/14.

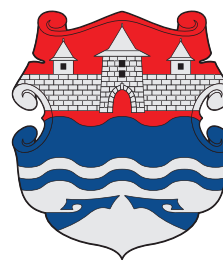
⁵ „Službeni glasnik BiH“, broj 5/04, 32/06, 38/06, 50/08 i 61/23.

⁶ „Službeni glasnik RS“, broj 109/05 i 63/11.

važna pitanja. Ovakva administrativno-pravna kontrola, iako neophodna, ne obuhvata međutim kvalitativnije oblike kontrole, odnosno ne daje odgovor na pitanje da li su građani zadovoljni kvalitetom usluga, načinom i okolnostima pružanja usluga ili ishodima usluga. Usluga pružena u potpunosti unutar propisanog okvira i u propisanim rokovima nije nužno kvalitetna, ukoliko npr. podrazumijeva više dolazaka na šalter, te podnošenje dokumenata koji su već u posjedu JLS. U ovom slučaju, kvalitetna usluga možda podrazumijeva elektronsku komunikaciju sa organom JLS, bez potrebe fizičkog prisustva, te bez potrebe podnošenja bilo kakve dokumentacije. Upravo se bolje upravljanje nastoji obezbijediti usvajanjem odgovarajućih politika i standarda koji ishode rada administracije nastoje ocjenjivati na osnovu kvalitativnih kriterijuma, prevazilazeći dakle puku usklađenost sa administrativno-pravnim okvirom. Efikasan sistem upravljanja kvalitetom jedini može odgovoriti na savremene izazove u pružanju usluga, posebno u pogledu transparentnosti i odgovornosti prema građanima.

Uspostavljanje i funkcionisanje pravnog i institucionalnog okvira za pružanje usluga na lokalnom nivou međutim, prevazilazi uže shvaćanje pojma uprave ili lokalne samouprave. Jasno je da se veliki dio usluga na lokalnom nivou ne pruža od strane pobrojanih organa JLS, već od strane organizacija koje se u širem smislu smatraju javnim službama. Osnivanje i rad ovih javnih službi uređeni su velikim brojem propisa koji nisu iz oblasti javne uprave, već se radi o posebnim, sektorskim, propisima. Ovim propisima se uređuju osnivanje i rad javnih preduzeća i javnih ustanova, obavljanje komunalnih djelatnosti, upravljanje vodama i otpadom, javno zdravstvo i održavanje javne higijene, obrazovanje i mnoge druge javne usluge. Pitanje upravljanja kvalitetom na lokalnom nivou stoga prevazilazi organizaciju same lokalne samouprave. Naprotiv, traži mnogo sveobuhvatniji pristup koji u obzir uzima i pobrojane posebne javne službe i propise. Ovo je bitno naglasiti jer su, kako će se vidjeti u nastavku ove analize, i sami okviri upravljanja kvalitetom mnogobrojni, od kojih su neki dizajnirani upravo za javnu upravu i lokalnu samoupravu, dok su drugi primjenjivi i u širim oblastima upravljanja i pružanja usluga.

GRAD BANJA LUKA



Banja Luka najveća JLS u Republici Srpskoj i političko je i administrativno sjedište, te predstavlja ekonomski najveću i najrazvijeniju lokalnu zajednicu. Sjedište najvažnijih obrazovnih, zdravstvenih i kulturnih institucija takođe je u Banjoj Luci. Prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva, u Banjoj Luci živi oko 185.000 stanovnika. Ovome treba dodati i značajan broj ljudi sa boravištem u Banjoj Luci, a koji nisu obuhvaćeni navedenim popisom (studenti, učenici, radnici). Dnevna migracija stanovnika, zaposlenih u mnogobrojnim preduzećima i institucijama javnog sektora, te korisnika usluga zdravstvenog, obrazovnog i kulturnog sektora takođe doprinosi dinamici života u Banjoj Luci, te potrebi i obimu pružanja javnih usluga. Ekonomska slika takođe ukazuje na važnost kvaliteta javnih usluga. Uvidom u javne registre poslovnih subjekata, te podatke dostupne na web stranici Grada, vidljivo je da u Banjoj Luci trenutno posluje preko 5000 samostalnih preduzetnika, a da je broj registrovanih privrednih društava u 2023. godini bio 3710.

Gradom upravljaju Skupština Grada i gradonačelnik, birani na neposrednim izborima na mandatni period od četiri godine. Gradonačelnik, predsjednik i potpredsjednikom Skupštine su funkcioneri Grada. Skupština Grada ima 31 odbornika. Sama Gradska uprava je organizovana kroz devet odjeljenja, dvije službe, 10 odsjeka i jedinicu za internu reviziju. Kako je već naglašeno, usluge koje Grad obezbjeđuje ne pružaju se samo od strane Gradske uprave, već i od strane mnogobrojnih javnih službi, osnovanih kao javne ustanove i javna preduzeća Grada. Samo u sastavu Glavne knjige trezora Grada postoji 21 budžetski korisnik i to: Gradska uprava, Gradska razvojna agencija – CIDEA, Centar za razvoj poljoprivrede i sela, Turistička organizacija Grada, Javna ustanova Banski dvor – kulturni centar, Javna ustanova Sportski centar Borik, Javna ustanova Centar za socijalni rad, Javna ustanova Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje (sa 22 vrtića u svom sastavu), Javna ustanova Centar Zaštiti me, Javna ustanova Centar za obrazovanje i vaspitanje i rehabilitaciju slušanja i govora, te srednje škole na području Grada koje se djelimično finansiraju iz budžeta Grada (Gimnazija, Građevinska škola, Ekonomska škola, Elektrotehnička škola, Medicinska škola, Poljoprivredna škola, Tehnička škola, Tehnološka škola, Ugostiteljsko-trgovinsko-turistička škola, Politehnička i Umjetnička škola). Neke od najvažnijih usluga se pružaju od strane javnih preduzeća ili preduzeća u kojima Grad ima učešće u kapitalu. Najvažnija ovakva preduzeća su: Vodovod a.d, Javno preduzeće DEP-OT d.o.o, Javno preduzeće Aquana, Zavod za izgradnu a.d, Toplana d.o.o, Čistoća a.d, ODKJP Gradsko groblje a.d. i Eko toplane d.o.o. Na kraju, najvažnija zdravstvena ustanova u oblasti primarne zdravstvene zaštite je Javna zdravstvena ustanova Dom zdravlja Banja luka, čiji je Grad osnivač.

Pored dakle poslova koje neposredno obavlja Gradska uprava, Grad je dužan obezbijediti i zakonitost, pravovremenost i kvalitet velikog broja usluga komunalne i druge prirode, a koje pružaju mnogobrojne pobrojane javne službe čije su osnivanje i kontrola rada u nadležnosti Grada.

METODOLOGIJA

Ova analiza izrađena je korišćenjem velikog broja, po karakteru heterogenih, izvora informacija o tome da li se i kako u Banjoj Luci i javnim službama koje su pod kontrolom Grada upravlja kvalitetom. Poseban osvrt dat je na mehanizme povratne sprege. Korišćeni izvori informacija su primarnog i sekundarnog karaktera, uključujući **desk** analizu, **online** anketu građana, te fokus grupu.

Metodologijom su utvrđeni sljedeći ciljevi istraživanja:

- Identifikacija postojećih praksi upravljanja kvalitetom i mehanizama povratne sprege.
- Analiza trenutnog sistema i predlaganje preporuka za unapređenje sistema upravljanja kvalitetom.
- Postavljanje temelja za dugoročne strategije u vezi sa kvalitetom usluga.

Preliminarna **desk** analiza provedena je kako bi se identifikovao osnovni konceptualni, administrativni i institucionalni okvir upravljanja, s fokusom na upravljanje kvalitetom. Prilikom ove analize, korišćeni izvori podataka se mogu svrstati u nekoliko grupa i to: 1) Zakoni i drugi propisi kojima je uređena oblast upravljanja u JLS, 2) Analize i radovi koji se bave osnovnim konceptima upravljanja kvalitetom u javnom sektoru, 3) Strategije i drugi dokumenti kojima je uspostavljen nenormativni okvir upravljanja kvalitetom u javnom sektoru u BiH i 4) Izveštaji i analize domaćih i međunarodnih organizacija o stanju stvari kada je u pitanju upravljanje kvalitetom.

Pored desk analize, a s ciljem sticanja dodatnog uvida u upravljanje kvalitetom u Banjoj Luci, provedena je i **online** anketa građana o tome kako oni vide upravljanje kvalitetom u Gradu, odnosno koji je stepen zadovoljstva kvalitetom usluga koje pružaju Grad njegove institucije. Anketa se sastojala iz 10 pitanja definisanih na razumljiv i dostupan način, a provedena je u periodu od 01.10.2024 - 31.12.2024. godine.

S ciljem dodatnog, kvalitativnog, uvida u stanje upravljanja kvalitetom u Banjoj Luci, provedena je fokus grupa sa građanima i predstavnicima institucija i organizacija kojima je Grad osnivač, organizacija civilnog društva, te drugih organizacija. Tokom fokus grupe, vođena je moderirana razmjena mišljenja prisutnih o iskustvima sa mehanizmom povratne sprege i komunikacijom sa Gradom i gradskim institucijama, zadovoljstvom kvalitetom usluga Grada, korišćenjem digitalnih kanala, te upravljanjem kvalitetom i ulogom građana.

TEORIJSKI OKVIR SISTEMA UPRAVLJANJA KVALITETOM

Jedan od ključnih trendova u razvoju savremene javne uprave posljednjih decenija odnosi se na orijentaciju ka stav-
ljanju korisnika, odnosno građana u centar fokusa pažnje. Ovakav pristup zasnovan je na razumijevanju da doprinosi
odgovornosti, efikasnosti i unapređenju rada i produktivnosti javne uprave, te jačanju povjerenja građana u javnu
upravu. Ovakvo shvatanje javne uprave ukazuje na dubinu i obim promjene u razumijevanju odnosa javne uprave i
korisnika i reflektovano je usvajanjem modela koji podrazumijeva učešće korisnika u svim fazama procesa pružanja
usluga (od dizajna prema kodizajnu, od odlučivanja prema koodlučivanju, od produkcije prema koprodukciji, od
evaluacije prema koevaluaciji).⁷

Ovakav pristup podrazumijeva uvažavanje i mjerenje očekivanja i zadovoljstva korisnika. Za institucionalizacija ova-
kvog pristupa stoga je neophodan razvoj i usvajanje odgovarajućih instrumenata i alata za istraživanje i mjerenje
očekivanja i zadovoljstva korisnika odnosno građana.

Ključni globalni razvojni strateški okvir Ujedinjenih nacija **Ciljevi održivog razvoja (COR)** nedvosmisleno prepoznaje
ovakvu orijentaciju. U okviru cilja 16 COR, kao očekivani rezultat se navodi rezultat 16.6:

- **Razvoj efektivnih, odgovornih i transparentnih institucija na svim nivoima, propisujući kao indikator za ovaj rezultat upravo procent populacije zadovoljne svojim posljednjim iskustvom javnim uslugama.**⁸

⁷ Pollitt, C., Bouckaert, G. and Loffier, E. (2006) "Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-Evaluate";
4" Quality Conference Report; Tampere, September 27- 29.

⁸ Sustainable Development Goals <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Posebno važni za domaću upravu u kontekstu pristupa Evropskoj uniji su **Principi javne uprave**, razvijeni od strane zajedničke inicijative Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za reformu javne uprave (Principi SIGMA).⁹ Principi SIGMA, u okviru oblasti pružanje usluga, propisuju kao ključni zahtjev da je javna uprava orijentisana prema građanima, uz osiguranje pristupačnosti i kvaliteta. Kroz operacionalizaciju navedenog ključnog zahtjeva, princip 3 ističe mehanizme osiguravanja kvaliteta usluga, a kao indikatore za ovaj princip ustanovljava, pored ostalih, centralni **monitoring pružanja usluga** (na nivou centra vlade ili ministarstva zaduženog za administraciju) i **usvajanje alata i tehnika za uključivanje korisnika** (konvencionalni alati za konsultacije i napredni alati za uključivanje korisnika).¹⁰

⁹ SIGMA (2023) Principi javne uprave, dostupno na https://www.sigmax.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

¹⁰ SIGMA (2023) Methodological Framework for the Principles of Public Administration Introduction: Service Delivery

STANDARDI I OKVIRI ZA UPRAVLJANJE KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI

Za razliku od ranijih pristupa, kada su u središtu bili sami procesi postupanja uprave (načelo zakonitosti) i usluge, savremeni trendovi u javnoj upravi uspostavljaju princip fokusiranosti uprave prema korisniku, podrazumijevaju uvođenje zadovoljstva korisnika kao primarnog pokazatelja kvaliteta rada javne administracije, te sam proces unapređenja rada uprave stavljaju u kontekst upravljanja totalnim kvalitetom (*Total Quality Management* – TQM).¹¹ Koncept kvaliteta bazira se na težnjama da se ostvari načelo izvrsnosti, kako u objektivnom smislu, tako u subjektivnom smislu, a rezultati se sve više posmatraju iz perspektive zadovoljstva korisnika. Načelo izvrsnosti podrazumijeva sljedeće stavke ili (pod)načela: orijentacija na rezultat, fokus na građane korisnike, vođstvo, upravljanje procesima i činjenicama, razvoj i uključivanje ljudi, kontinuirano učenje, inovacija i poboljšanje, razvoj partnerstva i društvena odgovornost. Vrijednosti koje se vežu uz ovaj koncept su: transparentnost, pristupačnost u pružanju usluga, učinkovitost, itd.

Jedan od zastupljenih modela upravljanja kvalitetom jeste i CAF (*Common Assessment Framework*)¹² ili mjerni instrument samoprocjene upravnih organizacija. Zajednički okvir za ocjenjivanje (CAF) izrađen je u okviru Evropske mreže javne uprave (EUPAN) i Evropskog instituta javne uprave (EIPA), a raste broj upravnih sistema i organizacija koji koriste ovaj model. Takođe, sve se više govori i o primjeni adaptiranih modela upravljanja iz privatnog sektora u javnom sektoru. U tom smislu, u širokoj upotrebi je ISO standard koji uređuje sistem upravljanja kvalitetom u javnoj upravi – ISO 9001:2015, a koji pripada široj skupini ISO standarda koji se bave upravljanjem kvalitetom (ISO 9000).¹³

¹¹ Više: Anamarija Musa, *Common Assessment Framework (CAF) u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2016

¹² Ibid.

¹³ ISO 9001:2015 *Quality management systems — Requirements*, (Edition 5, 2015).

Strateški okvir za reformu javne uprave 2018 – 2022 (2027),¹⁴ u skladu sa Principima SIGMA, sadrži posebnu oblast pružanje usluga u kojoj je kao specifičan cilj u reformskoj oblasti pružanja usluga (cilj 5.4.2) definisan na sljedeći način:

- Javna uprava u BiH orijentisana je ka korisnicima tako što stručno prati i shvata njihove potrebe i očekivanja, te na osnovu njih unapređuje svoje poslovne procese i upravno postupanje.

Nadalje, kao posebna mjera 1 u okviru ovog cilja definisana je mjera:

- Utvrđivanje instrumenata kvaliteta usluga koje pruža javna uprava i usmjerenost na korisnike usluga.

Kroz novi strateški okvir za reformu 2018 – 2022 (2027), nedvosmisleno je potvrđeno opredjeljenje da se jedan od ključnih pravaca u nastavku reforme javne uprave bude uspostavljanje **korisnički orijentisane i transparentne javne uprave**, gdje su očekivani ishodi reforme usmjereni na dalje pojednostavljenje pružanja usluga i unaprijeđenje kvaliteta usluga u skladu sa korisničkim potrebama i razvojem tehnologije i komunikacionih alata. Stavljajući fokusa na korisnike usluga u skladu je sa orijentacijom da agenda reforme javne uprave za naredni srednjoročni period bude ujednačena sa zahtjevima koji proizilaze iz Principa SIGMA, uključujući i pružanje usluga kao posebnu oblast i posebne indikatore koji procjenjuju dostignuti nivo upotreba alata i tehnika za upravljanje kvalitetom i uključivanje korisnika.

Pravni okvir funkcionisanja uprave, u skladu sa administrativno-teritorijalnom organizacijom zemlje, uspostavljen je posebno za svaki administrativni nivo. Tako zakoni o upravnom postupku postoje na državnom, entitetskom i nivou distrikta Brčko.¹⁵ Zakoni su u značajnoj mjeri međusobno usklađeni, temeljeći se na zajedničkom jugoslovenskom pravnom naslijeđu i tradicionalnim principima dobre uprave (principi zakonitosti, zaštite prava, efikasnosti itd.).¹⁶ Međutim, ključni nedostaci postojećih zakonskih okvira odnose se na činjenicu da ne sadrže savremene institute i standarde i da kao takvi zapravo nisu u dovoljnoj mjeri orijentisani ka korisnicima odnosno građanima.¹⁷ U tom smislu upravni postupak je prema postojećoj regulativi rigidan i isuviše formalizovan čime se ne stvaraju pretpostavke

¹⁴ Strateški okvir za reformu javne uprave 2018 – 2022 (produženo je trajanje strateškog okvira do 2027).

¹⁵ Zakon o upravnom postupku BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02, 12/04, 93/09, 41/13, 53/16); Zakon o upravnom postupku FBiH („Službeni novine Federacije BiH“, broj 2/98, 48/99); Zakon o opštem upravnom postupku RS ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 13/2002, 87/2007 - ispr, 50/2010 i 66/2018); Zakon o upravnom postupku BD („Službeni glasnik BD BiH“, br. 48/2011, 21/2018 i 23/2019).

¹⁶ Svi navedeni zakoni o upravnom postupku imaju osnovu iz Zakona o opštem upravnom postupku SFR Jugoslavije koji je donesen još 1956. godine. Do 1991. godine mijenjan je i dopunjavao četiri puta – 1965, 1977, 1978. i 1986. godine.

¹⁷ ZUP-ovima na svim nivoima nedostaju savremeni instituti u poređenju sa naprednijim ZOUN-ovima drugih zemalja. ZUP na državnom nivou i nivou RS sadrži odredbe o elektronskoj komunikaciji (e-komunikacija) i 'samo jedanput' principu („once-only“), ali ove odredbe su imale vrlo ograničenu primjenu zbog nedostatka kapaciteta i potrebne infrastrukture.

Vidi: Regionalna škola za javnu upravu – ReSPA (2018) Komparativna studija o pružanju usluga, Respa, Danilovgrad, Crna Gora

za pružanje usluga na osnovu punog uvažavanja potreba korisnika. Dodatni nivo izazova, predstavlja postojanja velikog broja posebnih upravnih postupaka što otvara pitanje osiguranja pravne sigurnosti i odstupa od principa orijentisanosti prema korisniku.¹⁸

Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj predviđa, između ostalog, kao jedan od strateških ciljeva **unapređenje upravljanja, organizacije i kapaciteta lokalnih uprava**.¹⁹ Kao ključni mjeru koja treba da dovede do realizacije ovog cilja, Strategija propisuje **podršku razvoju dobrog upravljanja u lokalnim administracijama, a u okviru nje, uvođenja CAF modela u jedinice lokalne samouprave**.

¹⁸ Regionalna škola za javnu upravu – ReSPA (2016), Pravni lijekovi u upravnim postupcima na Zapadnom Balkanu, ReSPA, Danilovgrad, Crna Gora.

¹⁹ Strategija razvoja lokalne uprave u Republici Srpskoj 2023 – 2029.

SPECIFIČNOSTI PRIMJENE U JAVNOM SEKTORU

Reformski procesi u javnoj upravi iz 80-ih i 90-ih godina prošlog vijeka počivali su na premisi da su građani korisnici javnih usluga potrošači, što je dovelo do toga da je javna uprava postepeno u središte svog fokusa stavila građanina kao korisnika-potrošača. U teoriji ovo se naziva **marketizacijom javnih usluga**,²⁰ jer javna uprava se po ugledu na privatni sektor sve više usmjerava na korisnike svojih usluga, umjesto na same institucije koje su ranije bili u centru politika. To je trend koji je uočljiv u tzv. trećoj fazi razvoja uprava od kraja 80-ih godina kada se sve više o zadovoljstvu korisnika govori u kontekstu upravljanja totalnim kvalitetom (**Total Quality Management – TQM**).²¹ Kao što je već rečeno, ranije su u središtu rada javne uprave bili sami procesi postupanja (načelo zakonitosti) i usluge.

Dodatno, u teoriji se govori i o bitnosti kontekstualizacije i interne analize korisničkih očekivanja, pa se daje preporuka subjektima javne uprave da pri mjerenju zadovoljstva korisnika javnih usluga prave razliku između stavova i ponašanja korisnika. Dok se stavovi korisnika (npr. staze na bicikl ne trebaju ovdje) mogu mjeriti, smatra se da ponašanje korisnika (npr. kroz podatke o broju korisnika ili broju prigovora/pohvala) predstavlja zaseban indikator koji zaslužuje dodatnu pažnju. Kontekst se pri vrednovanju korisničkog zadovoljstva mora uzeti u obzir iz više razloga jer npr. usko profilisani korisnici u određenoj oblasti (investitori u procesu dobijanja građevinskih dozvola ili roditelji djece predškolskog uzrasta u postupku upisa djece u vrtiće) po pravilu imaju viša očekivanja od korisnika generalne provenijencije. Pored toga, govori se i o **halo efektu**, tj. da korisnici/građani imaju jedno mišljenje o iskustvu korišćene usluge u trenutku kada su neposredno upitani o uslugama u odnosu na situaciju kada su kasnije pitani za mišljenje. Isti efekat bitnih razlika prisutan je i u slučaju kada se korisnici u mjerenju zadovoljstva pitaju za specifične usluge (redovno se daju konkretniji, autentičniji odgovori) spram uopštenih pitanja o upravljanju JLS gdje često prevladavaju stereotipni stavovi.

²⁰ Vidi više: The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, pp. 227-241.
https://www.researchgate.net/publication/321370137_Explaining_Citizen_Satisfaction_and_Dissatisfaction_with_Public_Services (datum pristupa: 25.05.2020).

²¹ Više: Anamarija Musa, Common Assessment Framework (CAF) u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi, Institut za javnu upravu, Zagreb 2016.

Mreža evropske administracije (EUPAN) u svojoj publikaciji o mjeranju korisničkog zadovoljstva izdvaja kontekst i ocjenu trenutne situacije kao nezaobilazni dio u planiranju javnih politika kojima se nastoji izmjeriti zadovoljstvo korisnika pruženim uslugama. Kontekst i ocjena trenutne situacije se vrše kako bi se znalo polazno stanje prije preduzimanja mjera kojima se nastoji ocijeniti mišljenje korisnika. U definisanje konteksta ulazi i procjena sopstvenih usluga, njihovog karaktera i značaja, jer upravo od vrste usluge dalje zavisi i odabir načina mjerenja zadovoljstva. Posvećeni pristup mjerenja zadovoljstva sastavni je dio upravljanja kvalitetom, a sve veći broj zemalja definiše zasebne ili sektorske javne politike upravljanja zadovoljstvom korisnika.

U teorijskim prikazima najčešće spominjane metode mjerenja korisničkog zadovoljstva su:

- Istraživanja javnog mišljenja građana/korisnika/zaposlenih kako bi se stekao uvid u njihova mišljenja/iskustva/potrebe (ankete, fokus grupe, paneli, tajne kupovine (mystery shopping), intervjui, ankete zaposlenih...).
- Mehanizmi podnošenja prigovora i institucija ombudsamana/druge slične eksterne institucije sa žalbenim mehanizmom.
- Korisničke povelje kao svojevrsni ugovor između pružaoca usluge i korisnika sa navedenim standardima (kvaliteta) usluga koje građani mogu očekivati.

ULOGA POVRATNE SPREGE U SISTEMU UPRAVLJANJA KVALITETOM

Mehanizam povratne sprege unutar sistema upravljanja kvalitetom predstavlja osnov svakog efikasnog sistema koji povezuje pružaoce usluga i korisnike, omogućavajući kontinuirani ciklus unapređenja. Ovi mehanizmi su sastavni dio sistema upravljanja kvalitetom poput ISO standarda, CAF metodologije i drugih međunarodno priznatih pristupa. Efikasni mehanizmi povratne sprege omogućavaju organizacijama da procijene zadovoljstvo svojih korisnika, identifikuju oblasti za unapređenje i implementiraju strategije koje odgovaraju očekivanjima korisnika. U kontekstu lokalne uprave, ovaj mehanizam ima poseban značaj jer direktno utiče na transparentnost, odgovornost i efikasnost pružanja javnih usluga.

Odgovornost je koncept koji potiče iz oblasti etike i uprave, sa nekoliko značenja i sinonima kao što su zaduženje, obaveznost, dužnost, itd. Možda se njegova najbolja definicija može podvesti pod obrazac „osoba/institucija A je odgovorna osobi/instituciji B ukoliko je osoba/institucija A dužna da informiše osobu/instituciju B o svojim prošlim i budućim akcijama i odlukama“. Generalno, odgovornost ne može postojati bez određenog načina „odgovornosti za rezultate.“²² Sam koncept je dosta institucionalizovan u privatnom i javnom sektoru, sa naglaskom na utvrđivanje odgovornosti za rezultate. Kada posmatramo odgovornost lokalne uprave, govorimo o odgovornosti za javne poslove za koje je lokalna administracija zadužena direktno ili indirektno, putem odgovornosti prema građanima i predstavnicima skupštine. Ovdje svakako možemo govoriti o punoj odgovornosti za samostalne nadležnosti, te o podjeljenoj odgovornosti za nadležnosti koje opština/grad dijeli sa višim nivoom vlasti. Tako je recimo u oblasti komunalnih poslova opština/grad u potpunosti odgovorna za pružanje kvalitetnih usluga svojim građanima, a time je i neosporna odgovornost za rad lokalnih komunalnih preduzeća.

²² Sam termin „accountability“, u okviru engleskog jezika, ima u sebi naglasak na „polaganje računa“ tj. utvrđivanje rezultata.

Mehanizmi povratne sprege funkcionišu kroz strukturirane procese prikupljanja, analize i korišćenja povratnih informacija korisnika. Ovi procesi obično uključuju ankete, javne konsultacije, sisteme sugestija i kanale za rješavanje pritužbi. Da bi mehanizam bio efikasan, mora biti dostupan, inkluzivan i odgovoran.

- Dostupnost osigurava da svi zainteresovani, bez obzira na svoj socio-ekonomski ili geografski status, mogu učestvovati.
- Inkluzivnost osigurava da se čuju i uzmu u obzir različiti glasovi, posebno marginalizovanih ili nedovoljno zastupljenih grupa.
- Odgovornost garantuje da se povratne informacije pretvaraju u konkretne akcije ili unapređenja, čime se održava povjerenje korisnika u sistem.

U kontekstu lokalne uprave, mehanizmi povratne sprege su ključni za unapređenje kvaliteta javnih usluga. Oni omogućavaju lokalnim vlastima jasnije razumijevanje potreba i prioriteta građana. Na primjer, redovne ankete i konsultacije mogu otkriti nedostatke u pružanju usluga, poput neadekvatnog odvoza otpada, neefikasnog javnog prevoza ili loše održavane infrastrukture. Rješavanjem ovih nedostataka, lokalne vlasti ne samo da unapređuju pružanje usluga već i jačaju svoj legitimitet i povjerenje javnosti.

Uprkos svojim prednostima, mehanizmi povratne sprege suočavaju se s brojnim izazovima koji mogu ugroziti njihovu efikasnost. Ovi izazovi uključuju ograničene resurse, nedostatak tehničke ekspertize i otpor prema promjenama. Na primjer, male JLS s ograničenim budžetima mogu imati poteškoće u implementaciji sveobuhvatnih sistema povratne sprege. Slično, nedostatak obučenog osoblja može ometati analizu i interpretaciju podataka, smanjujući pouzdanost i korisnost prikupljenih informacija. Otpor prema promjenama, često ukorijenjen u institucionalnoj inerciji ili strahu od kritike, takođe može oslabiti usvajanje i integraciju mehanizama povratne sprege u upravljačke prakse.

Pored saradnje, upotreba tehnologije može značajno unaprijediti efikasnost i dosegnuti obuhvat mehanizama povratne sprege. Digitalne platforme, poput mobilnih aplikacija i **online** portala, nude praktične i isplative kanale za prikupljanje i analizu povratnih informacija. Na primjer, JLS može koristiti mobilnu aplikaciju za provođenje anketa u realnom vremenu o uslugama javnog prevoza, omogućavajući građanima da odmah prijave probleme i predlože poboljšanja. Takve platforme mogu takođe olakšati dvosmjernu komunikaciju, omogućavajući lokalnim vlastima da informišu građane o akcijama poduzetim kao odgovor na njihove povratne informacije, čime se dodatno jača povjerenje i odgovornost.

Međutim, oslanjanje na tehnologiju zahtijeva i rješavanje problema digitalne inkluzije. Ne mogu svi građani imati pristup internetu niti biti vješti u korištenju digitalnih alata. Stoga, mehanizmi povratne sprege moraju uključivati više kanala, uključujući tradicionalne metode poput papirnih anketa i sastanaka zajednice, kako bi se osigurala široka dostupnost i učešće. Ovaj višekanalni pristup osigurava da nijedan segment populacije ne bude isključen, čime se povećava reprezentativnost i jednakost procesa povratne sprege.

Efikasnost mehanizama povratne sprege na kraju zavisi od njihove integracije u šire okvire upravljanja. Ova integracija zahtijeva jasne politike i smjernice koje definišu uloge i odgovornosti različitih aktera, kao i mehanizme za praćenje i evaluaciju uticaja povratnih informacija na pružanje usluga. Mehanizmi povratne sprege su nezamjenjivi za upravljanje kvalitetom u lokalnoj upravi. Oni omogućavaju kontinuirano učenje i prilagođavanje, podstičući kulturu transparentnosti, odgovornosti i angažovanja građana. Iako izazovi poput ograničenih resursa i otpora promjenama postoje, oni se mogu prevazići kroz saradnju, tehnologiju i inkluzivne prakse. Ulaganjem u efikasne sisteme povratne sprege, lokalne vlasti mogu unaprijediti pružanje usluga, izgraditi povjerenje javnosti i doprinijeti ukupnom kvalitetu života u svojim zajednicama.

ANALIZA POSTOJEĆEG SISTEMA UPRAVLJANJA KVALITETOM U GRADU BANJA LUKA

Grad Banja Luka posjeduje razvijen sistem upravljanja kvalitetom koji je sertifikovan prema ISO 9001 standardu. Ovaj sistem predstavljao je važan korak u nastojanju da se postigne viši nivo efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u pružanju usluga građanima. Međutim, kao i kod svakog složenog sistema, njegovo održavanje i unapređenje zahtijevaju kontinuiranu posvećenost, analizu i prilagođavanje. Upravo u tom kontekstu, analiza postojećeg sistema upravljanja kvalitetom pokazuje nekoliko ključnih izazova i prilika za dalji razvoj.

Sertifikat ISO 9001 podrazumijeva uspostavljanje standardizovanih procedura i procesa unutar organizacije kako bi se osigurala konzistentnost u radu i postigao zadovoljavajući nivo kvaliteta usluga. U slučaju Grada, ovaj standard je omogućio formalizaciju brojnih administrativnih i komunalnih aktivnosti, čime su definisani jasni okviri za rad. Ipak, izazov leži u tome kako ove formalne procedure učiniti djelotvornim i primjenjivim u svakodnevnom radu, posebno u kontekstu promjenljivih potreba građana i savremenih tehnoloških trendova.

Jedan od ključnih elemenata svakog sistema upravljanja kvalitetom jeste praćenje zadovoljstva korisnika, odnosno građana, koji su krajnji korisnici usluga gradske administracije. Iako sistem predviđa postojanje mehanizama za prikupljanje povratnih informacija, njihova primjena u Gradu još uvijek nije na optimalnom nivou. Građani imaju ograničene mogućnosti da iskažu svoje mišljenje o kvalitetu usluga, bilo kroz ankete, žalbe ili prijedloge za poboljšanje. Ovo ukazuje na potrebu za razvojem efikasnijih kanala komunikacije između građana i Gradske uprave. Digitalne platforme za povratne informacije mogle bi značajno unaprijediti ovaj aspekt, omogućujući građanima da brzo i jednostavno podijele svoja iskustva, dok bi gradska administracija imala bolji uvid u njihova očekivanja i potrebe. Za sada, postojeće digitalne platforme služe obavještanju građana od strane Gradske uprave, bez mogućnosti dvosmjerne komunikacije.

Osim toga, digitalizacija procesa predstavlja jednu od ključnih oblasti u kojoj postoji značajan prostor za unapređenje. Iako je Grad prepoznao važnost digitalnih alata u modernizaciji svojih usluga, trenutni sistem upravljanja kvalitetom još uvijek ne koristi u potpunosti potencijal naprednih tehnologija.²³ Na primjer, implementacija softverskih rješenja koja omogućavaju automatsku obradu podataka i praćenje performansi u realnom vremenu mogla bi značajno doprinijeti boljoj kontroli i optimizaciji procesa. Transparentno objavljivanje ovih podataka, poput rezultata anketa zadovoljstva korisnika ili statistika o rješavanju građanskih zahtjeva, dodatno bi povećalo povjerenje građana u rad Gradske uprave.

Međutim, problem koji dodatno otežava koordinaciju i unapređenje kvaliteta jeste činjenica da mnoge institucije i organizacije čiji je Grad osnivač nemaju razvijene sisteme upravljanja kvalitetom. Iako Gradska uprava posjeduje ISO 9001 standard, nedostatak standardizovanih sistema u zavisnim institucijama i organizacijama dovodi do neusklađenosti u kvalitetu pruženih usluga. Na primjer, pojedine javne ustanove poput Centra za predškolsko vaspitanje i obrazovanje, Kulturnog centra Banski dvor ili Doma zdravlja Banja Luka, nemaju formalizovane procese koji osiguravaju standardizaciju i praćenje kvaliteta njihovih usluga. Ovo rezultira različitim nivoima kvaliteta u pružanju usluga koje su direktno ili indirektno povezane s gradom, što utiče na ukupno iskustvo građana.

Dodatno, komunalna preduzeća kao što su Gradsko groblje i Vodovod takođe nemaju implementirane sisteme upravljanja kvalitetom, što može dovesti do neusklađenosti u procesima i nezadovoljstva građana. Problemi poput neredovnog odvoza otpada, nedovoljno održavanih javnih površina ili problema s vodosnabdijevanjem često se ne rješavaju efikasno zbog nedostatka jasno definisanih procedura i ključnih pokazatelja učinka. Ove organizacije bi, uz podršku Gradske uprave, mogle implementirati sisteme upravljanja kvalitetom koji bi doprinijeli dosljednosti u pružanju usluga i većem zadovoljstvu korisnika.

Iako sertifikacija prema ISO 9001 garantuje postojanje standardizovanih procedura, njihova puna implementacija često zavisi od nivoa angažovanosti i posvećenosti menadžmenta. Rukovodstvo Grada ima ključnu ulogu u promovisanju i praćenju sistema upravljanja kvalitetom, ali je važno da se ova uloga dodatno ojača kroz redovne interne revizije i sastanke posvećene analizi rezultata. Kultura kvaliteta treba da bude integrisana u sve nivoe organizacije, od najvišeg rukovodstva do izvršnih službenika, kako bi se osigurala dosljednost u primjeni standarda.

Pored administrativnih i tehničkih izazova, sistem upravljanja kvalitetom u Gradu suočava se i sa širim društvenim i ekonomskim kontekstom. Ograničeni budžetski resursi, promjenljive političke okolnosti i očekivanja građana predstavljaju faktore koji utiču na sposobnost gradske uprave da održi i unaprijedi postojeći nivo kvaliteta. U ovom kontekstu, ključno je pronaći balans između dostupnih resursa i potreba zajednice, uz istovremeno očuvanje visokih standarda kvaliteta.

²³ Jedan od zaključaka fokus grupe provedene sa predstavnicima građana, institucije i civilnog društva jeste da bi Grad u još većoj mjeri trebao koristiti postojeće digitalne platforme, a posebno u pravcu ostvarivanja dvosmjerne komunikacije u okviru ovih platformi.

ANALIZA MEHANIZAMA POVRATNE SPREGE U GRADU BANJA LUKA

Grad Banja Luka koristi nekoliko kanala putem kojih građani mogu izraziti svoje mišljenje, dati prijedloge ili uputiti pritužbe u vezi s radom Gradske uprave i kvalitetom javnih usluga. Ti kanali uključuju zvaničnu web stranicu Grada, društvene mreže, javne konsultacije, Viber zajednicu i (rijetko) ankete. Svaki od ovih kanala ima određene prednosti i nedostatke, a njihova efikasnost zavisi od toga koliko se aktivno koriste i kako se prikupljene informacije obrađuju i primjenjuju u praksi.

Web stranica Grada Banja Luka

Web stranica Grada predstavlja primarni izvor informacija za građane, gdje mogu pronaći obavještenja, odluke, javne pozive i različite administrativne procedure. Takođe, građani mogu podnijeti pritužbe, inicijative i prijave problema putem elektronskih obrazaca. Međutim, iako ovaj kanal omogućava formalizovan način komunikacije s Gradskom upravom, često je ograničen zbog sporog odgovaranja na upite i nedostatka interaktivnosti. Mnogi građani ne dobijaju povratne informacije o tome kako su njihovi prijedlozi ili pritužbe riješeni, što može smanjiti povjerenje u ovaj kanal komunikacije.

Odsjek za saradnju s građanima – Kancelarija za građane

Ovaj odsjek daje odgovore, uputstva i obavještenja u vezi sa zahtjevima i pitanjima građana (upućenih između ostalog putem web stranice Grada i e-maila), te vrši neposredan prijem građana. U okviru odsjeka razmatraju se predstavke i pritužbe građana, ispituje se njihova osnovanost, predlažu se mjere gradonačelniku, prati izvršenje mjera i vrše drugi poslovi neposredne komunikacije sa građanima. Iz dostupnih podataka i izvještaja međutim, nije vidljivo u kojoj se mjeri ovaj oblik komunikacije sa građanima uopšte koristi, te kakvi su mu rezultati kada je u pitanju korišćenje mehanizma povratne sprege.

Društvene mreže Grada Banja Luka

Grad koristi nekoliko društvenih mreža za informisanje građana i komunikaciju:

- Facebook
- Instagram
- Twitter (X)

Društvene mreže omogućavaju brzo reagovanje i dvosmjernu komunikaciju, gdje građani mogu ostavljati komentare, postavljati pitanja i učestvovati u diskusijama. Grad povremeno koristi ove platforme za objavljivanje važnih informacija i obavještenja, ali sistematsko praćenje i analiziranje povratnih informacija građana još uvijek nije razvijeno. Problem s ovim kanalima je prevelik broj komentara i neorganizovanost, zbog čega se mnoge korisne povratne informacije izgube u masi poruka. Takođe, društvene mreže često privlače negativne komentare i kritike, dok konstruktivni prijedlozi mogu ostati nezapaženi.

Javne konsultacije

Javne konsultacije su tradicionalni način uključivanja građana u procese donošenja odluka. Ove konsultacije se obično organizuju kroz sastanke s predstavnicima lokalne vlasti, javne rasprave o nacrtima odluka i budžeta, kao i putem radionica i fokus grupa sa zainteresovanim stranama. Ovaj kanal omogućava građanima da direktno učestvuju u odlučivanju o pitanjima od javnog interesa, ali je njegova primjena u praksi često ograničena. Javne rasprave su često slabo posjećene, a mnogi građani nisu ni informisani o terminima i temama konsultacija. Osim toga, ne postoji jasan mehanizam za dokumentovanje i praćenje prijedloga koje su građani iznijeli tokom ovih sesija, što može umanjiti njihov značaj i uticaj na konačne odluke.

Viber zajednica Grada Banja Luka

Grad koristi i Viber zajednicu za obavještanje građana. Ovaj kanal se primarno koristi za jednosmjerno informisanje, a ne za dvosmjernu komunikaciju. Građani putem Vibera mogu brzo dobiti vijesti o saobraćaju, vremenskim uslovima, infrastrukturnim radovima i odlukama gradske vlasti, ali im ovaj kanal ne omogućava postavljanje pitanja, slanje komentara ili davanje prijedloga. Nedostatak interaktivnosti ograničava njegovu ulogu kao alata za prikupljanje povratnih informacija od građana.

Ankete

Ankete su još jedan potencijalni kanal za prikupljanje povratnih informacija, ali se trenutno ne koriste u dovoljnoj mjeri. Grad rijetko provodi ankete, bilo u papirnoj formi ili **online**, iako bi one mogle biti veoma korisne za dobijanje

reprezentativnih podataka o zadovoljstvu građana uslugama lokalne uprave. **Online** ankete, koje bi se mogle distribuirati putem zvanične web stranice i društvenih mreža, omogućile bi veći obuhvat građana i lakšu analizu prikupljenih podataka. Papirne ankete bi mogle biti dostupne na šalterima gradske uprave, u bibliotekama i drugim javnim mjestima, kako bi se omogućilo učešće starijih građana i onih koji nemaju pristup internetu. Nedostatak ovakvog kanala komunikacije znači da Grad nema sistematski način za mjerenje i praćenje mišljenja građana o različitim aspektima lokalne uprave i komunalnih usluga.

Analizom zvaničnih web stranica institucija i organizacija čiji je osnivač Grad Banja Luka, uočava se različit pristup prikupljanju povratnih informacija od građana. Centar za socijalni rad Banja Luka na svojoj web stranici pruža osnovne informacije o uslugama i kontaktima, ali ne nudi interaktivne alate poput online obrazaca za pritužbe ili prijedloge, što može otežati građanima da efikasno komuniciraju svoja zapažanja ili sugestije.²⁴ S druge strane, Dom zdravlja Banja Luka na svom sajtu ima implementiran postupak za podnošenje prigovora i žalbi korisnika usluga, što ukazuje na postojanje mehanizma za prikupljanje povratnih informacija.

Međutim, nije jasno u kojoj mjeri se ovi prigovori analiziraju i koriste za unapređenje usluga. Ostale institucije, poput komunalnih preduzeća i kulturnih ustanova, na svojim web stranicama uglavnom pružaju informacije o djelatnostima i kontaktima, ali ne posjeduju jasno definisane mehanizme za prikupljanje i obradu povratnih informacija od građana. Ovo ukazuje na potrebu za uspostavljanjem sistematičnijih i pristupačnijih kanala komunikacije koji bi omogućili građanima da izraze svoje mišljenje, a institucijama da na osnovu tih povratnih informacija unaprijede kvalitet svojih usluga.

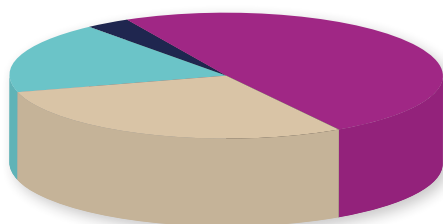
²⁴ Centar za socijalni rad Banja Luka od 2007. godine ima uveden sistem upravljanja kvalitetom u skladu sa standardom ISO 9001:2000, iz čega proističe obaveza ove javne ustanove da osigura kvalitetnu uslugu i ispitivanje zadovoljstva korisnika.

A ŠTA KAŽU GRAĐANI NA KORIŠTENE MEHANIZME POVRATNE SPREGE?

Anketa, provedena od oktobra do decembra 2024. godine, imala je za cilj ispitivanje zadovoljstva građana kvalitetom komunikacije, transparentnošću i organizacijom procesa prikupljanja povratnih informacija od strane Gradske uprave i njenih institucija. U istraživanju je učestvovalo ukupno 114 ispitanika različitih godina, pola, obrazovnog nivoa i radnog statusa, a prikupljeni su i prijedlozi za unapređenje ovih procesa.

Demografski podaci ispitanika ukazuju na ravnomjernu zastupljenost žena (60; 52,63%) i muškaraca (54; 47,37%). Što se tiče starosne strukture, najveći broj ispitanika bio je u dobi od 31 do 45 godina (45; 39,47%), dok je u grupi od 46 do 60 godina bilo 33 ispitanika (28,95%). Učesnici mlađi od 30 godina činili su 24 ispitanika (21,05%), dok je starijih od 60 godina bilo 12 (10,53%). Kada je riječ o obrazovanju, 57 ispitanika (50%) imalo je više ili visoko obrazovanje, dok je srednjoškolsko obrazovanje imalo 27 ispitanika (23,68%). Postdiplomsko obrazovanje zabilježeno je kod 18 ispitanika (15,79%), a osnovno obrazovanje kod 12 ispitanika (10,53%). Po radnom statusu, većina ispitanika bila je nezaposlena (39; 34,21%) ili zaposlena u državnim institucijama (36; 31,58%). Manji broj je radio u međunarodnim ili nevladinim organizacijama (27; 23,68%), dok je samozaposlenih bilo 15 (10,53%).

Rezultati pokazuju da većina ispitanika (54; 47,37%) navodi kako ih Gradska uprava i institucije kojima ja osnivač nikada ne kontaktira radi povratnih informacija o uslugama koje pruža. Povremeni kontakt zabilježilo je 33 ispitanika (28,95%), dok je rijetko kontaktirano 21 ispitanik (18,42%). Samo 3 ispitanika (2,63%) izjavilo je da su često kontaktirani. Najčešći načini kontaktiranja uključuju telefonske pozive i društvene mreže, koje su podjednako zastupljene (po 33 ispitanika ili 28,95%). Direktni sastanci su navedeni kao opcija od 12 ispitanika (10,53%), dok su online ankete koristili 9 ispitanika (7,89%), a email samo 3 ispitanika (2,63%).



- Nisu kontaktirani (54 ispitanika, 47,37%)
- Povremeno kontaktirani (33 ispitanika, 29,95%)
- Rijetko kontaktirani (21 ispitanika, 18,42%)
- Često kontaktirani (3 ispitanika, 2,63%)

Zadovoljstvo redovnošću ispitivanja povratnih informacija također je bilo nisko. Neutralan stav izrazilo je 45 ispitanika (39,47%), dok je nezadovoljstvo izrazilo 36 ispitanika (31,58%), a veliko nezadovoljstvo 18 ispitanika (15,79%). Zadovoljno je bilo 9 ispitanika (7,89%), dok su samo 3 ispitanika (2,63%) izrazila veliko zadovoljstvo. Proces prikupljanja povratnih informacija ocijenjen je kao nedovoljno organizovan od strane polovine ispitanika (57; 50%), dok je 24 ispitanika (20%) bilo nesigurno u vezi sa organizacijom. Samo 36 ispitanika (30%) ocijenilo je proces kao dobro organizovan.



Kvalitet komunikacije s Gradskom upravom i institucijama kojima je Grad osnivač ocijenjen je kao posebno problematičan. Većina ispitanika, njih 54 (45%), izjavila je da su vrlo nezadovoljni, dok je 45 ispitanika (37,5%) bilo nezadovoljno. Neutralan stav izrazilo je samo 6 ispitanika (5%), dok je 15 ispitanika (12,5%) izrazilo zadovoljstvo. Dodatno, 69 ispitanika (60,53%) izjavilo je da se osjeća nedovoljno informisano o rezultatima ispitivanja i promjenama koje su proizašle iz tih ispitivanja. Povremeno informisano bilo je 27 ispitanika (23,68%), dok je rijetko informisano 18 ispitanika (15,79%).

Transparentnost i redovnost izvještavanja ocijenjeni su kao niska ili vrlo niska od strane većine ispitanika. Transparentnost je kao niska označilo 48 ispitanika (42,11%), a kao vrlo niska 39 ispitanika (34,21%). Neutralan stav imalo je 21 ispitanik (18,42%), dok je samo 6 ispitanika (5,26%) smatralo da je izvještavanje transparentno. Slično, korištenje povratnih informacija za unapređenje usluga ocijenjeno je negativno – 57 ispitanika (50%) je nezadovoljno, dok je 42 ispitanika (36,84%) vrlo nezadovoljno. Neutralan stav imalo je 12 ispitanika (10,53%), dok su zadovoljstvo izrazila samo 3 ispitanika (2,63%).

Rezultati ankete jasno ukazuju na potrebu za značajnim unapređenjima u komunikaciji, transparentnosti i organizaciji prikupljanja povratnih informacija od građana. Ispitanici su dali konkretne prijedloge za unapređenje, uključujući uvođenje redovnih ispitivanja putem različitih kanala, povećanje transparentnosti u izvještavanju i korištenje modernih platformi za komunikaciju s građanima. Ovo istraživanje naglašava važnost jačanja veza između Gradske uprave i građana, što bi doprinijelo višem nivou zadovoljstva i povjerenja u rad gradske administracije.

Nalazi fokus grupe: Opšta je ocjena da gradska administracija nije u praksi uspostavila sistemski pristup korištenju mehanizma povratne sprege odnosno mjerenja zadovoljstva korisnika. Dok se jednostrana komunikacija Gradske uprave prema građanima odvija relativno redovno putem širokog spektra komunikacijskih kanala, uspostavljanje dvosmjerne komunikacije kao osnove za unaprjeđenje kvaliteta pružanja usluga odnosno, učešća u procesu kreiranja politika dešava se tek sporadično i predstavlja više izuzetak nego pravilo. Učesnici su naveli primjere gdje je gradska administracija uskraćivala pristup informacijama koje bi kao takve trebale biti proaktivno dostupne, poput broja zaposlenika ili pitanja koja se tiču uređenja gradskih površina. Ove informacije su uskraćene čak i nakon sudskih presuda u korist tražilaca informacija. Pojedini učesnici su istakli učestale prakse gdje je reakcija gradske administracije na različite građanske inicijative u potpunosti izostajala ili je bila nezadovoljavajuća u smislu sadržine i blagovremenosti.

Nadalje, u slučajevima kada je gradska administracija uspostavljala kanale za uključivanje mehanizama povratne sprege, ispostavilo se da su ovi kanali bili samo puko zadovoljenje forme, te da korisnici nisu stekli utisak da je gradska administracija zaista uzela u obzir dobijene povratne informacije. Posebno je naglašen problem neadekvatnog osiguranja učešća građana u procesu donošenja odluka koje su od ključnog značaja za funkcionisanje grada, poput donošenja budžeta, izmjena regulacionog plana i sl.

Kada je u pitanju kvaliteta usluga koje pružaju posebni subjekti na nivou Grada, odnosno institucije čiji je osnivač Grad, tu takođe ne postoji sistemski uređeno pitanje osiguranja mehanizama povratne sprege.

Kvaliteta usluga po ocjeni učesnika relativno je nezadovoljavajuća, a posebno onih usluga koje se odnose na održavanje i uređenje komunalne infrastrukture, parkinga, gradskog saobraćaja, predškolskih ustanova, dok je stanje relativno bolje kada je upitanju pružanje administrativnih usluga od strane Gradske uprave.

Opšta je ocjena da bi puno bolji efekti mogli biti postignuti korišćenjem digitalnih kanala komunikacije na odgovarajući način. Kao pozitivan primjer je istaknuto korištenje Viber grupe Gradske uprave za osiguranje pružanja informacija građanima.

Ukupno gledano učesnici fokus grupe su se složili da postoji veliki prostor za unapređenje stanja u smislu uspostavljanja sistemskog korištenja mehanizama povratne sprege i uspostavu kontinuiranog mjerenja zadovoljstva korisnika.

Kao pozitivan trend naglašena je pojava više različitih građanskih inicijativa u posljednje vrijeme, fokusiranih na različite aspekta unapređenja rada Gradske uprave. Primjeri takvih inicijativa su građanska inicijativa za donošenje regulacionog plana, ili pojedinačne inicijative grupa građana vezane za uređenje pojedinih gradskih površina.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA KVALITETOM

Grad Banja Luka, kao administrativni i društveni centar, oslanja se na institucije i organizacije koje pružaju različite usluge građanima, ali trenutni mehanizmi upravljanja kvalitetom pokazuju određene nedostatke, posebno u pogledu povratnih informacija, transparentnosti i efikasnosti administrativnih procesa. Potrebno je uvesti unapređenja koja će omogućiti brže i jasnije odgovaranje na zahtjeve građana, modernizaciju komunikacionih kanala i sistematizaciju povratnih podataka.

KRATKOROČNE PREPORUKE

U narednih godinu dana, prioritet treba da bude poboljšanje komunikacije sa građanima, povećanje dostupnosti informacija i unapređenje mehanizama za prikupljanje i analizu povratnih informacija. Ključni korak u ovom procesu je modernizacija digitalnih servisa, kako bi građani na jednostavniji način mogli podnositi zahtjeve, pratiti njihov status i dobiti povratne informacije u što kraćem roku. Uz to, neophodno je ojačati ulogu društvenih mreža kao komunikacionog kanala između institucija i građana, osiguravajući pravovremene odgovore na postavljene upite i omogućavajući veću interaktivnost. Trenutno informativni kanali, poput Viber zajednice, mogli bi postati dvosmjerni, čime bi se građanima omogućilo ne samo primanje informacija već i aktivno učestvovanje u rješavanju problema.

Paralelno sa tim, potrebno je uvesti sistematsko anketiranje korisnika usluga kako bi se redovno mjerilo zadovoljstvo građana i identifikovali problemi u pružanju javnih usluga. Anketiranje treba da bude dostupno kroz više platformi, uključujući digitalne i papirne verzije, a važno je i da se dobijeni podaci koriste na konkretan način – kroz analizu i javno objavljivanje ključnih nalaza, čime bi građani dobili uvid u to kako se njihovi prijedlozi i kritike koriste za unapređenje sistema. Povećanje transparentnosti treba biti dodatno ojačano objavljivanjem redovnih izvještaja o radu institucija i njihovim rezultatima u odnosu na ciljeve kvaliteta, čime bi se omogućila bolja kontrola i veće povjerenje javnosti u njihov rad.

DUGOROČNE PREPORUKE

Dugoročne mjere treba da se fokusiraju na sistemske promjene koje će omogućiti održivo i efikasno upravljanje kvalitetom u okviru Grada. Ključni cilj je puna implementacija međunarodnih standarda koji regulišu kvalitet upravljanja, poput ISO standarda, koji podstiču jasno definisane procedure i praćenje performansi institucija. Njihova primjena bi omogućila bolju sistematizaciju procesa rada i uvođenje standardizovanih metoda evaluacije kvaliteta pruženih usluga. Pored toga, trebalo bi uspostaviti digitalizovani sistem za obradu pritužbi i sugestija građana, koji bi omogućio automatsko evidentiranje, procesuiranje i analizu povratnih informacija, čime bi se osiguralo da svaki podneseni zahtjev dobije odgovarajući odgovor u jasno definisanom roku.

Takođe, dugoročne promjene treba da uključe restrukturiranje administrativnih procedura i modernizaciju procesa rada kroz uvođenje elektronske obrade dokumenata i centralizaciju podataka. Na taj način bi se smanjilo dupliranje birokratskih procedura, povećala efikasnost i omogućilo brže pružanje usluga građanima. Pored toga, kontinuirana edukacija zaposlenih u institucijama postala bi sastavni dio sistema kvaliteta, kako bi se osigurala primjena najboljih praksi u upravljanju i pružanju javnih usluga. Organizovanje redovnih obuka i seminara o korisnički orijentisanom pristupu, transparentnosti i efikasnosti rada doprinijelo bi podizanju kapaciteta institucija i usklađivanju njihovog rada sa savremenim principima upravljanja.

Implementacija ovih preporuka omogućila bi da institucije koje djeluju u okviru Grada postanu transparentnije, efikasnije i orijentisane na potrebe građana. Dok kratkoročne mjere treba da obezbijede brza i konkretna poboljšanja u komunikaciji i povratnim mehanizmima, dugoročne reforme osiguraće trajne promjene koje će unaprijediti sistem upravljanja kvalitetom i povećati povjerenje građana u institucije.

