

UNIVERZITET U BEOGRADU
Pravni fakultet

Interdisciplinarni kurs: Kreiranja i analize javnih politika

Predmet:

JAVNI SEKTOR I JAVNA UPRAVA: UVOD U UPRAVLJANJE I ORGANIZACIJU

SEMINARSKI RAD

Strateško upravljanje performansama u javnoj upravi

Polaznica kursa: Jasmina Krunić

Beograd, maj 2021.

STRATEŠKO UPRAVLJANJE PERFORMANSAMA U JAVNOJ UPRAVI

UVOD

Ovaj rad se bavi strateškim upravljanjem učinkom u javnoj upravi, svrsi i načinima merenja učinka, kao i ključnim izazovima na koje treba obratiti pažnju prilikom osmišljavanja, uvođenja, praćenja i izveštavanja o postignućima.

U drugom delu rada obrađena je studija slučaja na temu upravljanja učinkom u javnoj upravi.

I DEO – STRATEŠKO UPRAVLJANJE PERFORMANSAMA U TEORIJI I DOKUMENTIMA JAVNE POLITIKE U SRBIJI

Primena principa strateškog upravljanja u javnoj upravi Srbije

Propisi koji regulišu funkcionisanje javne uprave u Srbiji, kao i širi strateški okvir za njen razvoj i unapređenje, u poslednjih petnaestak godina, umnogome se oslanjaju na standarde i okvire postavljene na nivou zemalja članica Evropske unije. Jedna od oblasti kojoj se posvećuje velika pažnja u procesu pristupanja Srbije EU, je upravo reforma javne uprave. To je zbog toga što je, prema EU, javna uprava, pored vladavine prava i ekonomskog upravljanja, jedna od tri ključne oblasti za reformu države u procesu evropskih integracija.

U nameri da prilagode okvir u kome funkcioniše javna uprava u Srbiji i primene principe Evropskog Administrativnog Prostora, nadležni organi u Srbiji strukturirali su ključni, krovni dokument - Strategiju reforme javne uprave (2021-2030) prateći ključne principe EAP. Ti principi su: pouzdanost i pravna sigurnost, otvorenost i transparentnost administrativnog sistema i promovisanje učešća građana u radu javne uprave, odgovornost organa uprave i efikasnost i efektivnost u radu javne uprave.

S obzirom na to da je tema ovog rada strateško upravljanje performansama u javnoj upravi, najveća pažnja biće posvećena principima odgovornosti organa javne uprave i efikasnosti i efektivnosti u radu javne uprave.

Poslednji izveštaj o napretku Srbije u procesu pridruživanja EU, ocenio je da je Srbija ostvarila umerenu pripremljenosti u oblasti reforme javne uprave. Ova ocena obrazložena je izostankom napretka u smanjenju broja vršilaca dužnosti na višim rukovodećim pozicijama, nedostatkom transparentnosti i poštovanja procedure zasnovane na zaslugama za zapošljavanje viših državnih službenika, i stagnacijom u efikasnoj primeni Zakona o planskom sistemu. Na prvi pogled, u svojim ocenama javne uprave u Srbiji, EU nije stigla da se bavi pitanjima efikasnosti i efektivnosti u radu, iako bi procedure zasnovane na zaslugama za zapošljavanje viših državnih službenika, barem u teoriji, trebalo da imaju veze sa merenjem efikasnosti i efektivnosti u radu.

Kada se pomenu pojmovi javne uprave, upravljanje javnom upravom i reforma javne uprave, šira javnost uglavnom podrazumeva administrativni, uslužni deo državne administracije – konkretnu jedinicu javne uprave sa kojim imaju direktan kontakt u pokušaju da ostvare neko pravo ili odgovore na obavezu. Ovo je razumljivo, iz više razloga - od toga da se percepcija gradi na ličnom iskustvu, do načina na koji javna uprava (i lokalna samouprava) u Srbiji komunicira svoju ulogu sa građanima – kroz brojne inicijative oličene u uslužnim centrima, „orijentaciji ka građanima“ (*Uprava po meri svih nas*), unapređenju brojnih administrativnih usluga i načinima ostvarivanja istih. Međutim, upravljanje javnom upravom ima i mnogo širu, kompleksniju i, na kraju, suštinski važniju ulogu, a to je podrška upravnom delu vlasti u sprovođenju javnih politika, kao i učesće u kreiranju tih javnih politika. Iako to, uže govoreći, nije tema ovog rada (kao ni doktrina o razdvajanju uloga kreiranja politika i implementacije politika), pitanje je da li bi više od dve trećine građana dalo pozitivnu ocenu javnoj administraciji u Srbiji (Istraživanje o javnoj administraciji, WeBer 2.0, 2020.), kada bi u svoju procenu uključilo i ovu drugu, kompleksniju ulogu javne uprave. Da li bi se uvid u kvalitet rada, efikasnost i efektivnost određenog ministarstva u odnosu na zadate prioritete, mere i aktivnosti javne politike koju osmišljava i sprovodi, odrazili na percepciju političkog dela vlasti (vladajuću stranku ili koaliciju) koja je ministru/ministarki poverila taj sektor javne politike, posledično i na percepciju stranke ili koalicije. To bi značilo da se redovno i adekvatno sprovodi merenje efekata javnih politika, što je kompleksan i zahtevan poduhvat (sa stanovišta resursa, vremena, kao i političke volje da se sprovede na valjan način). Međutim, osmišljavanje, praćenje i izveštavanje o učinku na nižem organizacionom nivou, doprinelo bi i boljem razumevanju funkcije određenog dela javne uprave, kao i unapređenju odgovornosti onih koji rade u toj organizacionoj jedinici, kroz primerenije praćenje efikasnosti i efektivnosti rada.

Kako se principi strateškog upravljanja, sa naglaskom na upravljanje performansama prožimaju sa načinom na koji funkcioniše državna uprava u Srbiji? Najpre, koji principi novog javnog menadžmenta su razmatrani i može se primetiti njihova primena u novijim strateškim, zakonskim i podzakonskim aktima u Srbiji? Novi javni menadžment (NPM), nakon više od četiri decenije od nastanka, i dalje je aktuelan u javnim upravama i državnim administracijama širom sveta. NPM predstavlja pokušaj da se objedini i koordiniraju raznorodne oblasti javnog sektora, uzimajući primere iz privatnog sektora, prilagođavajući ih naročitim osobinama, svrsi načinima funkcionisanja javne uprave. NPM postavlja zahteve javnoj upravi da upravlja performansama, da kontinuirano jača svoju orijentaciju na one zbog kojih postoji – korisnike usluga, građane, na saradnju, tržišno poslovanje, na poveravanje poslova podugovaračima (outsorovanje), kao i na privatizaciju, regulaciju i javno-privatna partnerstva. Kako bi dostigla zahteve i standarde koje postavlja NPM, javna uprava najpre mora da uvede i održava profesionalno upravljanje i postavi jasne standarde i načine merenja učinka. To znači da se moraju kreirati upravljačke jedinice koje će prihvatiti i primenjivati poslovne modele upravljanja, uz bolju kontrolu izlaza, disciplinu i štedljivost u korišćenju resursa, i jačanje konkurencije u javnom sektoru. Sa aspekta upravljanja performansama, to znači da se mora osmisliti, uvesti, primenjivati i stalno unapređivati sistem za upravljanje performansama organizacije ili organizacione jedinice, sistem za upravljanje performansama zaposlenih, i na kraju, sistem za integrisano upravljanje i organizacionim i individualnim performansama.

Kada je u pitanju stanje javne uprave u Srbiji, strateški okvir postoji, dok je institucionalni uspostavljen formiranjem Republičkog sekretarijata za javne politike. Međutim, u praksi

postoje brojni izazovi kada je u pitanju unapređenje rada javne uprave, počevši od kvaliteta strateškog planiranja, koji se ocenjuje kao slab, uz napomenu da je neophodno posvetiti pažnju analizi efekata dokumenata javnih politika i propisa, kao i praćenju njihovog sprovođenja. Takođe se napominje da postoji neusklađenost između hijerarhijski viših i nižih dokumenata javnih politika, što otežava prioritizaciju izazova i njihovo adekvatno prevazilaženje. Pored ovih zapažanja koji se tiču dokumenata i raznih okvira, podjednako je važna i napomena da je pitanje ljudskih kapaciteta poseban izazov, zajedno sa potrebom razvoja potrebnih alata i izgradnja veština kroz obuke. Strategija navodi da se ovi problemi mogu prevazići tako što bi se institucionalizovala organizaciono-analitičkih jedinica za strateško planiranje i povećanjem broja obuka na temu analitičkih veština državnih službenika.

Strateški okvir i pripadajući zakoni i podzakonska akta iz oblasti reforme javne uprave pokazuju u velikoj meri prepoznavanje važnosti strateškog upravljanja i primenu principa novog javnog menadžmenta. Međutim, može se zaključiti da postavljanje ovih osnova traje relativno dugo, kao i da se u praksi mnogi principi, metode i alati proizašli iz pokušaja modernizacije javne uprave, primenjuju pro-forme, bez pravog razumevanja svrhe i korisnosti (primeri brojnih dokumenata pod nazivom Strategija, bez akcionog plana sa opredeljenim sredstvima, pokazateljima ostvarenja i okvirom za praćenje i ocenjivanje).

Ključni aspekti upravljanja performansama su uspostavljanje sistema za merenje performansi, sistema odgovornosti, i određivanja ključnih indikatori performansi (KPI), tj. ključnih pokazatelja učinka. U delu Strategije RJU koja se tiče odgovornosti i transparentnosti, navodi se da Zakon o planskom sistemu proširuje upravljačku odgovornost na kreiranje javnih politika (vertikalna komponenta), uvodi merljive pokazatelje i praćenje sprovođenja planskih dokumenta. Upkos tome, napominje se da je i dalje jedan od najvećih izazova organizacija upravljanja na centralnom nivou, odnosno potreba da se u organima javne uprave uspostavi horizontalno i vertikalno upravljanje orijentisano na upravljanje prema učinku. Takođe, uočeno je da nedostaje razvijen princip podele odgovornosti i mehanizmi izveštavanja između "političkog" i "stručnog" dela organa javne uprave. Upravo ova zapažanja ohrabruju jer je problem prepoznat i naveden u jednom od krovnih dokumenata javne politike države. Ostaje da se prati na koji način će se razvijati upravljanje prema učinku i kako će se izveštaji dobijeni na ovaj način koristiti i za izveštavanje prema građanima kao svojevrsnom „poslodavcu“ svakom zaposlenom u javnoj upravi, ali i za unapređenje rada same organizacione jedinice čiji je izveštaj u pitanju.

Ko, kako i zašto radi u javnoj upravi – u teoriji, dokumentima javnih politika Srbije i praksi

Pitanja lične motivacije za proučavanje određene oblasti – profesionalno opredeljenje, zatim radni angažman u toj oblasti, kao i stalno usavršavanje koje bi trebalo da bude praćeno napredovanjem, relativno je lako obrazložiti i razumeti pokretačku energiju iza njih, kada je u pitanju karijera u takozvanom poslovnom svetu, privrednom subjektu, kompaniji i slično. Međutim, u razmatranju takve motivacije i aspiracije kada je u pitanju rad u javnoj upravi, nailazi se na naizgled kontradiktorna zapažanja u teoriji, kao i u praksi. Od toga da je posao u „državnoj službi“ namenjen onima koji su na bilo koji način žele ili su zaslužili da budu privilegovani, do toga da je rad u javnoj upravi i administraciji posledica motivacije da se bude

u službi zajednice i doprinositi povećanju blagostanja drugih (Međunarodna socijalna anketa, 2015).

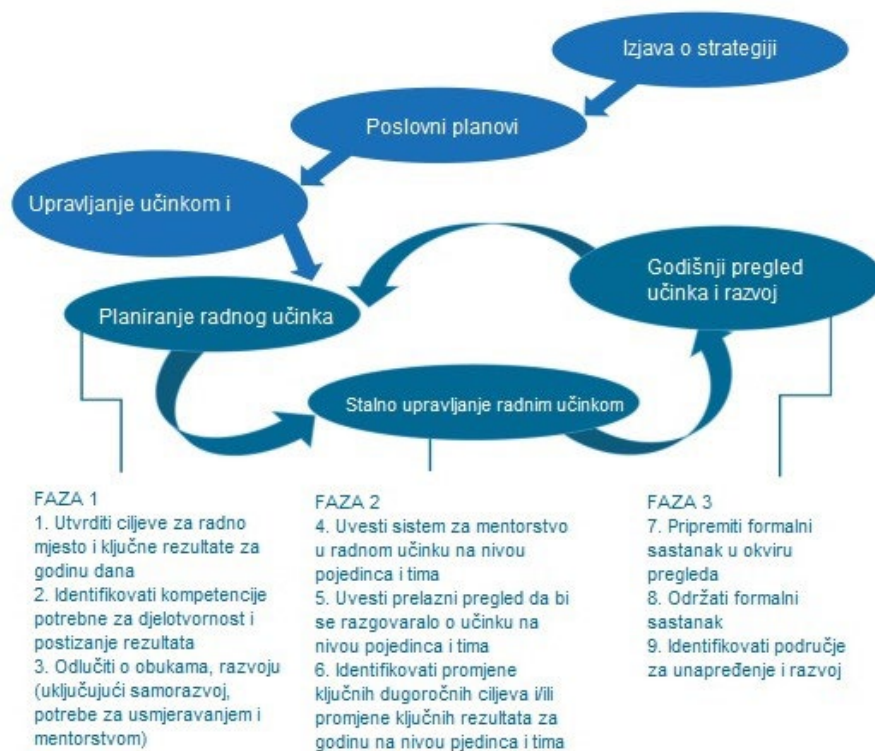
Strategija RJU najavljuje da će se proces reforme javne uprave zasnivati na načelima depolitizacije, profesionalizacije, razvoja ljudskih resursa u upravi i njihovih kompetencija, modernizacije i digitalizacije, otvorenosti ka promenama i inovacijama, pouzdanosti i predvidljivosti (pravne sigurnosti), otvorenosti, transparentnosti i participativnosti, odgovornosti, efikasnosti, delotvornosti (okrenutosti ka rezultatima), decentralizacije, društvene odgovornosti, doslednosti u primeni i sprovođenju reformi uz održive javne finansije. Iako građani Srbije prepoznaju određena poboljšanja u načinu rada javne uprave, pitanje na koji način bi ocenili svaku od gore navedenih kategorija, naročito kada bi ocenjivali konkretnu organizacionu jedinicu odnosno određeni tip pružaoca usluge na lokalnom ili nacionalnom nivou.

Strategija RJU, u delu koji se tiče posebnih ciljeva, obrazlaže kako će se odvijati unapređen proces regrutacije u javnoj upravi. U narednih 9 godina (do kraja 2030.) državna uprava će težiti da bude poželjan poslodavac, koji primenjuje transparentne procedure, bolje identifikuje potreban kadar u državnoj upravi, sa odgovarajućim kompetencijama potrebnim za rad, ima efikasnije procedure zapošljavanja i odabir kandidata, kao i izbor lica na položaju zasnovan na njihovim zaslugama. U sličnom tonu je i poseban cilj 3: promovisanje i zadržavanje kompetentnih i motivisanih zaposlenih koji realizuju svoje karijerne ciljeve u podsticajnom okruženju.

Upravljanje učinkom i merenje učinka – planovi i stvarno stanje

Upravljanje učinkom je jedan od preduslova kvalitetnog upravljanja i novog javnog menadžmenta. Da bi se upravljalo učinkom, potrebno je, između ostalog osmisliti, sprovesti, prilagođavati i koristiti merenje individualnog učinka.

Ilustracija 1: Upravljanje učinkom u širem strateškom kontekstu



Izvor: *Quality of Public Administration. EC Toolbox for Practitioners (2017), Kvalitet javne uprave: Alati EK za praktičare*

Istraživanje Regionalne škola za javnu upravu o ocenjivanju zaposlenih u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, 2018. pak, pokazuje mnogo drugačiju sliku o stanju u javnoj upravi Srbije (i ostalih zemalja i teritorija obuhvaćenih studijom) od one koja je projektovana da se ostvari u ne tako dalekoj budućnosti. Najpre, studija navodi da se od ukupno šest ponuđenih upravljačkih alata (budžetiranje prema učinku, sporazumi o učinku (organizacioni), uporedna analiza (benchmarking), vrednost za novac (npr. revizije učinka), sistemi upravljanja kvalitetom (CAF, EFQM, ISO 9001) i strateško planiranje, prema mišljenju lokalnih eksperata, u Srbiji koriste samo dva – sistemi upravljanja kvalitetom i strateško planiranje, i to oba samo delimično. Kada je u pitanju upravljačka odgovornost, studija ističe nalaze SIGMA o tome da državni službenici na položaju u zemljama Zapadnog Balkana, u praksi nemaju autonomiju ni ovlaštenje da preuzmu odgovornost za rezultate organizacije i/ili jedinice kojom rukovode i za odgovarajući budžet.

Noviji trendovi EU teže ka umrežavanju javnih uprava, a noviji radovi (Curry, 2014.) ukazuju na značaj i neophodnost merenje performansi za razvoj državne uprave i unapređenje efikasnosti i kvaliteta usluga.

Nekoliko uredbi iz 2019. godine najavile su promene kada je u pitanju merenje i upravljanje učinkom, naročito individualnim: Uredba o vrednovanju radne uspešnosti državnih službenika, Uredba o ocenjivanju službenika i Uredba za određivanje kompetencija za rad državnih službenika, predstavljaju korak napred ka strateškim upravljanju procesima i kadrovima u javnoj upravi Srbije. Naravno, rano je govoriti o uticaju – prvo određivanje radnih ciljeva na nivou pojedinačnog radnog mesta, kao i organa/organizacione jedinice trebalo je da bude urađeno u prvom kvartalu 2019. godine, a prva ocenjivanja godinu dana kasnije, dakle, početkom 2020. godine. Imajući u vidu da je gotovo cela 2020. godina, kao i polovina 2021.

prošla opterećena krizom izazvanom epidemijom COVID-19, za pretpostaviti je da je ovo ocenjivanje zasenjeno mnogo većim problemima koje su stavljene pred javne uprave širom sveta, pa tako i u Srbiji.

Zanimljivo je da se na Internetu mogu pronaći uputstva i priručnici koji objašnjavaju kako se praktično sprovode uredbe koje se tiču individualnih određivanja radnih ciljeva, postupaka procene, ocenjivanja i slično. Međutim, nema ni jednog uputstva koje se tiče određivanja radnih ciljeva organizacije/organa/organizacione jedinice javne uprave. Čak ni sajtu nosioca ovih promena, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, pored jasnog objašnjenja većine procesa u vezi sa reformom javne uprave, nigde nisu istaknuti ciljevi ovog ministarstva. Individualni radni ciljevi moraju biti povezani najpre sa radnim ciljevima organizacione jedinice/organa u kojem pojedinac radi, a oni sa onim iznad te organizacione jedinice, kako bi se mogla dobiti kompletnija slika o učinku. Izostanak te veze u praksi, može u potpunosti da minimizira sve pokušaje da se u javni upravu u Srbiji uvede kvalitetno i adekvatno upravljanje učinkom, samim tim i svi ostali naponi da planirane reforme zaista zažive i daju očekivane rezultate.

Zaključak

Većina alata neophodnih za upravljanje učinkom u javnoj upravi u Srbiji su sada na raspolaganju rukovodiocima i postavljenim licima. Kao i sa svim ranijim pokušajima da se uvedu promene u nameri da se ostvari napredak, najpre je potrebno da ovi alati i procesi dobiju jasnu političku podršku za sprovođenje. Da li ta podrška treba da inspirisana spolja, kroz proces pristupanja EU ili je dovoljno „zdravorazumski“ postavljena da će svaki rukovodilac koji ima nameru da profesionalno vodi svoje odeljenje/jedinicu, da prepozna prednosti i dobrobiti za proces upravljanja koji mu daju ovi alati, je pitanje na koje nema jednoglasnog odgovora.

Imajući u vidu brojne izazove koje treća decenija 21. veka stavlja pred javne uprave, počevši od ritma i obima promena koje se dešavaju u društvu, preko neočekivanih kriznih situacija, poput COVID-19 pandemije, zatim izloženosti javne uprave oku građana, koja je veća nego ikada (i jedino je sigurno da će ta izloženost samo rasti), ubrzan razvoj i širenje upotrebe novih tehnologija, javnoj upravi obećavaju sve samo ne dosadan i predvidiv tok. U tom smislu, „naoružavanje“ svim dostupnim, stalno ažuriranim alatima i procesima koji mogu da doprinesu da se bolje izađe na kraj sa svim zahtevima i promenama, postaju ne stvar izbora, nego ključni prioritet.

II DEO – PRAKTIČNA PRIMENA TEORIJE U ZADATOJ STUDIJU SLUČAJA

1. Opis uočenog problema iz ugla javne uprave i društva u celini

Jedan od osnovnih problema koji se mogu prepoznati u Studiji slučaja je da je nakon četiri godine rada, jedinica koja je zadužena za sprovođenje projekta merenja ključnih pokazatelja učinka (KPI) Odeljenje upravljanja performansama (OUP) počela da gubi vezu, poverenje i jasnu ulogu kod onih sa kojima treba direktno da sarađuje. Pretpostavlja se da su nakon

pomenutog vremenskog perioda, neka očekivanja ispunjena, a neka potpuno podbacila. Izostanak komunikacije o razlozima za neispunjavanje očekivanja, a sa druge strane, nastavak istih zahteva (određivanje KPI, praćenje, izveštavanje, povratna informacija) doprinosi jačanju nezadovoljstva i nepoverenja, koje zatim prelazi u kritiku, pa i otvoren otpor sprovođenju.

Ovo može da korespondira sa bilo kojim procesom u društvu koji biva usporen, osporavan pa i blokiran zbog izostanka kvalitetne dvosmerne komunikacije, istinske participacije, transparentnosti i međusobnog uvažavanja. Kao jedan od ekstremnijih primera može se pomenuti funkcionisanje Kriznog štaba tokom pandemije COVID-19, u periodu od marta 2020, do maja 2021. Od početnog nastupa sa imidžom vrhunskih eksperata okupljenih da danonoćno rade na rešavanju državno važnog pitanja i krize, do zatvaranja kanala komunikacije, plasmana kontradiktornih i u najmanju ruku sumnjivih informacija, nadmenosti, pretnji, razvodnjavanja, gubitka poverenja, afera, i kulminacijom u vidu potpunog demontiranja i sunovrata sa početne pozicije moći ekspertize i iskustva. Kao manje ekstreman primer može se navesti bilo koji pokušaj uključivanja građana u, na primer, planiranje buždeta lokalne samouprave ili donošenje strateškog dokumenta. Zbog nedostatka poverenja, broja sličnih procesa poslednjih deceniju ili dve, i tradicionalnog predubedeđenja da je „sve to već dogovoreno“ jako je teško pokrenuti širu zajednicu i izazvati istinsku participaciju u dužem vremenskom periodu.

Dalje, iz izlaganja i jednih i drugih, jasno je da je u nekom trenutku došlo do toga da članovi tima zaduženi za projekat i šefovi odeljenja koja učestvuju u projektu, počnu da se dele na „mi“ i „oni“? KPI je trebalo da bude koristan doprinos drugim naporima transformacije vlade u nastojanju da se poboljša pružanje usluga u domenu javnog sektora. Imajući u vidu da im je opšti cilj isti – najoptimalnija moguća javna uprava po meri građana i u službi građana, ova lažna podela deluje kao jedna od lakših zadataka za popraviti u ovoj studiji slučaja.

Iz povratnih informacija i državnih sekretara, ali i članova tima OUP, proizišle su razne ideje za unapređenje sistema i pobuđivanje novog entuzijazma za sprovođenje projekta KPI. Neki od problema koji ujedno ukazuju i na rešenje su: nedostatak povratnih informacija o međusobnom horizontalnom i vertikalnom uticaju KPI, (ne)prepoznavanje timskog rada u ostvarivanju KPI na nivou odeljenja, sistem nagrađivanja koji nije nužno i isključivo u vezi sa finansijskim nagrađivanjem, (ne)nasleđivanje individualnih KPI na nivou pojedinačnog radnog mesta, „otpornost“ KPI na nivou ministarstva na kadrovske promene na nivou ministra i tako dalje. Takođe, uočeni su i tehničko-operativni problemi sa prikupljanjem podataka i preteranim opterećivanjem službenika praćenjem sličnih ili istih podataka u svrhu izveštavanja za različite strane.

Iz svega izloženog, jasno je da projektu KPI ali i Odeljenju koje ga sprovodi, kao i državnim sekretarima i šefovima odeljenja koji učestvuju u projektu, sledi mini-reforma u cilju prestrojavanja i određivanja novih, boljih načina primene osnovne ideje koja stoji iza merenja u upravljanja učinkom.

2. Teorijski principi koji se odnose na uočeni problem (rezime teorijskog dela)

Jedna od osnovnih težnji novog javnog menadžmenta je da se napredne prakse (i teorije) iz privatnog sektora prelamaju i primenjuju i u javnom sektoru. To bi, pored svih ostalih kompleksnih posledica, trebalo da ima za rezultat i kvalitetan kadar koji radi u javnoj upravi i

koji je odgovoran za svoj rad i rezultate, na sličan ili isti način na koji se profesionalna postignuća mere i vrednuju u privatnim kompanijama. Uzevši u obzir moguće različite motivacije za ostvarivanjem profesionalne karijere u javnoj upravi, primena principa novog javnog menadžmenta bi trebalo da osujeti barem jednu od njih – a to je da je posao u državnoj službi teško dobiti, ali još teže izgubiti. Strateško planiranje i upravljanje, merenje, praćenje i odgovornost za performanse, postaju neodvojivi deo naprednih javnih uprava.

Strateško opredeljenje Srbije je pridruživanje Evropskoj uniji i na tom putu ispunjavanje kompleksnih reformi, od kojih je jedna od nosećih – reforma javne uprave. U skladu sa trendovima u EU i onim koje beleže stručni autori, jasno je da reforme koje su pred nama moraju da uključe (1) prelazak sa indikatora izlaza na indikatore ishoda koji na bolji način obuhvataju uticaj politika, (2) prelazak sa merenja performansi na upravljanje performansama, integracijom merenja performansi i strateškog menadžmenta, i (3) intergaciju strategije i performansi kako bi se kreirala jasna veza između ciljeva i zadataka, i sistema merenja performansi (Curry, 2014).

3. Predlog rešenja

Imajući u vidu sve informacije iznete u Studiji slučaja, i jedan od osnovnih uzroka problema (nedostatak komunikacije i povratnih informacija) biće formiran zajednički Tim sastavljen od direktora OUP i državnih sekretara i šefova odeljenja. Proces će voditi direktor OUP ali uz stalne konsultacije i dogovor sa Timom. Ovakav pristup bi trebalo da da osnov za bolju, otvoreniju komunikaciju i participaciju svih relevantnih učesnika u projektu.

Prvi korak bio bi prikupljanje informacija od OUP i predstavnika odeljenja koji učestvuju/primenjuju KPI projekat. Za potrebe **analize problema** biće angažovan spoljni ekspert koji je prepoznat kao autoritet od obe „strane“. Ovakav pristup bi trebalo da pomogne da se dobije što je moguće nepristrasniji uvid u stvarnu problematiku, samim tim i otvoreniji okvir za odabir rešenja.

Prikupljanje informacija će biti obavljeno putem odvojenih intervjua i fokus grupa sa predstavnicima OUP i predstavnicima ostalih odeljenja (rukovodiocima i nekim od srednjeg menadžmenta). Ovakav pristup bi trebalo da doprinese sagledavanju svih aspekata problema, bez pristrasnosti i opredeljivanja za strane.

Eksterni stručnjak će zatim izraditi **izveštaj** koji će poslužiti kao podloga za kreiranje rešenja. Izveštaj će ponuditi smernice ili polugotova rešenja (tamo gde je moguće). Ovakav pristup kao i saznanje svih učesnika o tome da ekspert ima uvid u sve strane problema, kao i poverenje koje ima jer je od obe strane prepoznat kao „prijateljski stručnjak“ trebalo bi da obezbedi da akteri sa manje otpora razmatraju ponuđena rešenja i smernice jer dolaze od neutralne, a opet, strane sa dovoljno autoriteta.

Uz stručnu podršku eksternog stručnjaka koji je izradio predloge ili smernice za rešenja i stručnog facilitatora, sami akteri ovog slučaja će na ukupno 3 radionice pokušati da formulišu rešenja u cilju unapređivanja primene projekta KPI. Zbog velikog broja uočenih problema i njihovog različitog nivoa, učesnici će sami odabrati (1) probleme čije rešavanje ima najveći uticaj, i (2) probleme koje je relativno lako rešiti. Na ovaj način, neće se svi problemi rešiti, ali

će se fokus staviti na one čije rešavanje bi imalo najoptimalnije posledice po projekat KPI, kao i na one za čije rešavanje nisu potrebni previše kompleksni zahvati i resursi.

Na poslednjoj radionici učesnici će sami sačiniti i akcioni plan, i podeliti odgovornosti i resurse za njegovo sprovođenje.

Prednosti ovakvog pristupa jesu transparentnost procesa i pokušaj da se na ravnopravan način uvažavaju sve strane u prepoznatom problemu. Mana može biti što upravo takav pristup može ili usporiti ili još više iskomplikovati dešavanja, ako se desi dodatno otvaranje konflikata. Takođe, jedna od mana pokušaja da se dođe do što jasnije slike o obimu i prirodi problema, je što je za to potrebno vreme, kao i za zajedničku diskusiju o tome koja rešenja bi bila najoptimalnija. Rizik za sveukupan proces je i politička volja da se ovakav projekat podrži i da mu zaista osmisli bolja verzija koja će (barem u prvoj fazi) pobuditi nov entuzijazam učesnika.

4. AKCIONI PLAN

| Rb | Aktivnost | Vreme | Resursi | Odgovornosti | Učesnici | Rizici |
|----|--|---------|---|--|--|---|
| 1. | Formiranje Tima za rešavanje problema sa KPI projektom | 10 dana | Angažman direktora OUP na pozivanju, motivisanju i uključivanju u svih aktera u Tim | Direktor OUP direktno poziva sve važne aktere, drž. Sekretare i šefove odeljenja | Drž. sekretari i šefovi odeljenja, srednji menadžeri | Preopterećenost poslom, nezainteresovanost za učešće zbog nepoverenja u pozitivan ishod |
| 2. | Angažman zajednički odabranog eksternog eksperta | 15 dana | Opredeljena sredstva za honorar, prosto i logistika za sastanak | Direktor OUP i saradnici | Ekspert i direktor OUP | Nemogućnost pronalaska dovoljno „neutralne“ osobe ili nemogućnost odabranog eksperta da se odazove u tako kratkom roku |
| 3. | Analiza problema | 30 dana | Prostorije za neometane intervjue i fokus grupe | Ekspert | Odabrani sagovornici | Nemogućnost da se u kratkom roku intervjuišu svi koji treba da daju mišljenje, prevelika polarizacija sagovornika, nezainteresovanost za napredak KPI projekta... |

| | | | | | | |
|----|---|----------------------------------|-----------------------|--------------|--|--|
| 4. | Izrada izveštaja sa smernicama i ponuđenim rešenjima | 14 dana | Radni dani eksperta | Ekspert | - | Previše kompleksni problemi na koje nije moguće odgovoriti ovom intervencijom, previše polarizovana mišljenja... |
| 5. | Tri sastanka/ radionice sa svim stejkholderima i razmatranje i usvajanje rešenja | 21 dan | Ekspert i facilitator | Svi učesnici | Direktor OUP, šefovi odeljenja, drž. sekretari | Eskalacija određenih sukoba, nemogućnost slaganja oko ključnih tačaka problema i odabira rešenja. |
| 6. | Usvajanje akcionog plana sa odabranim rešenjima i planom, odgovornostima i resursima za sprovođenje | 7 dana nakon poslednje radionice | Ekspert i facilitator | Svi učesnici | Direktor OUP, šefovi odeljenja, drž. sekretari | Nejednak entuzijazam za sprovođenje AP, nerešeno nezadovoljstvo nekih članova tima. |

5. Zaključak

Iako je studija slučaja postavljena tako da nudi mnoštvo pravaca za rešavanje i skretanje sa opštijih mesta na konkretnije definisane probleme, koje je, naizgled, lakše i rešiti, imajući u vidu kompleksnost sveukupnog problema, kao i posledice koje može doneti nerešavanje ili pogrešan pristup, odabrano rešenje možda nije najpragmatičnije niti najefikasnije, ali bi adekvatnom primenom trebalo da dovede do (1) očuvanja i unapređenja procesa merenja učinka, (2) podizanja nivoa podrške svih učesnika u procesu, (3) održivosti i kvalitetu procesa, (4) bolje saradnje između ključnih aktera i na kraju, (5) boljoj upotrebi prikupljenih podataka u svrhu boljeg upravljanja učinkom. Šire gledano, to bi trebalo da ima uticaj na ceo proces strateškog upravljanja predmetnim delom javne uprave.

Literatura

1. Curry, D. (2014). *TRENDS FOR THE FUTURE OF PUBLIC SECTOR REFORM: A CRITICAL REVIEW OF FUTURE-LOOKING RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION* - Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.
2. EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FACTSHEET QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION, ISSP Research Group (2017). International Social Survey Programme: Work Orientations IV - ISSP 2015. *GESIS Data Archive, Cologne. ZA6770 Data file Version 2.1.0*, <https://doi.org/10.4232/1.12848>, 30.05.2021
3. Flynn and Asquer, *Public Sector Management*, 7th edition, 2017.
4. Grupa autora: "Menadžment – savremeni koncepti i primena", FON, Beograd, 6. poglavlje – Strategijski menadžment (325-348)
5. Grupa autora (Eva Knies, Paul Boselie, Julian Gould-Williams & Wouter Vandenabeele), *Strategic human resource management and public sector performance: context matters*, Published online: 01 Jan 2018, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09585192.2017.1407088?scroll=top&needAccess=true>, 30.05.2021.
6. Grupa autora: Staroňová K.; Ahmetović, D.; Ivanova, M.; Qeriqi, H.; Radević, R.; Shundi, A.; Vlajković, V. (2018) *Ocjenjivanje zaposlenih u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana*. Danilovgrad: Publikacije ReSPA-e ISBN 978-9940-37-030-5
7. Grupa autora: Rhys Andrews, George A. Boyne Jennifer Law i Richard M. Walker: *Strategic Management and Public Service Performance*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.
8. Marko Mihić: "Novi javni menadžment", skripta, FON, 2016.
9. OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/managerial-accountability-in-the-western-balkans_88be2112-en, 30.05.2021.
10. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021 –2030.
11. Zakon o planskom sistemu RS, Službeni glasnik RS, broj 30/18
12. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, Službeni glasnik RS, broj 8/19
13. Uredba o ocenjivanju službenika Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 2/2019.

14. Uredba o vrednovanju radne uspešnosti državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 2/2019 i 69/2019.
15. Uredba za određivanje kompetencija za rad državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 4/2019.
16. US News, Public Sector Workers Are the New Privileged Elite Class - <https://www.usnews.com/opinion/mzuckerman/articles/2010/09/10/public-sector-workers-are-the-new-privileged-elite-class>, 30.05.2021.
17. WHAT DO CITIZENS TELL US ABOUT ADMINISTRATIVE SERVICES? The second public perception survey in the Western Balkans <https://www.par-monitor.org/wp-content/uploads/What-do-citizens-tell-us-about-administrative-services-The-second-public-perception-survey-in-the-Western-Balkans.pdf>, 30.05.2021.