

UNIVERZITET SINGIDUNUM, BEOGRAD



DEPARTMAN POSLEDIPLOMSKIH STUDIJA/MASTER STUDIJE
SMER: POSLOVNA EKONOMIJA

MASTER RAD

***LIDERSTVO I STRATEŠKI MENADŽMENT U
DRŽAVNOJ UPRAVI***

MENTOR

Prof. dr Branislav Mašić

STUDENT

Dragana Lukić (M 9324/08)

Beograd, Oktobar 2009. godina

SADRŽAJ

1.	Uvod	4
1.1.	Predmet i polazišta istraživanja	5
1.2.	Ciljevi istraživanja	6
1.3.	Hipotetički okvir istraživanja	7
1.4.	Metode istraživanja	8
1.5.	Struktura rada	10
2.	LIDERSTVO- POJAM I DEFINICIJA	11
3.	PRVE TEORIJE O LIDERSTVU	12
3.1.	Teorije o osobinama	12
3.2.	Teorije o ponašanju	13
4.	KONTINGENTNE TEORIJE LIDERSTVA	14
4.1.	Fiedlerov model	14
4.2.	Teorija o liderstvu u zavisnosti od situacije(situational leadership theory; SlT)	14
4.3.	Model participacije lidera	14
4.4.	Model put – cilj	14
5.	LIDERSTVO: TRI MEĐUZAVISNE AKTIVNOSTI	15
6.	NOVI PRISTUPI LIDERSTVU	22
7.	SPECIFIČNOSTI LIDERA U DRŽAVNOJ UPRAVI	32
8.	CILJEVI MENADŽERIZMA U DRŽAVNOJ UPRAVI	37
9.	KONCEPT STRATEGIJSKOG MENADŽMENTA	39
9.1.	Strategijski menadžment – pojam i značaj	39
9.2.	Elementi strategijskog menadžmenta	42
9.3.	Transformacija strategijskog menadžmenta iz biznis okruženja u državnu upravu i neprofitni sektor	44
10.	INSTRUMENTI, TEHNIKE I METODOLOGIJE STRATEGIJSKOG MENADŽMENTA KOJE MOGU NAĆI PRAKTIČNU PRIMENU U DRŽAVNOJ UPRAVI	51

10.1.	Formulisanja strukture ciljeva	51
10.2.	Osnove BSC metodologije	52
10.3.	Strategijska mapa	55
10.4.	Swot analiza	58
10.5.	Strateško i operativno planiranje	59
11.	PRIMENA STRATEŠKOG I OPERATIVNOG PLANIRANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI I NJENE KORISTI ZA MODERNOG LIDERA (STUDIJA SLUČAJA NA PRIMERU MINISTARSTVA PRAVDE)	66
12.	ZAKLJUČAK	78
	Literatura	84
	Spisak slika	86
	Spisak grafiikona	86
	Spisak tabela	86

UVOD

Vlada i preduzeće su potpuno različite institucije. Lideri u biznisu se rukovode profitom dok se lideri u upravi rukovode željom da budu ponovo izabrani. Poznato je da preduzeća najveći deo novca dobijaju od svojih kupaca/potrošača dok država najveći deo svoga novca prikuplja od poreskih obveznika. Biznis se obično vodi u konkretnim uslovima, a države koriste monopole, objašnjavaju Ozborn i Gebler i ukazuju da razlike poput ovih kreiraju potpuno drugačije težnje u javnom sektoru. "Primeru radi, ključno pitanje za rukovodioce u državnim institucijama nije da li oni isporučuju proizvod ili stvaraju profit, već da li zadovoljavaju potrebe i da li su po ukusu izabranih političara. Budući da iza političara stoje interesne grupe, rukovodioci u javnom sektoru - za razliku od njihovih kolega u privatnom sektoru - u svom radu moraju uvek da uključe faktor interesnih grupa pored osobina i kvaliteta koje moraju da poseduju."

Svi ovi faktori se kombinuju da bi stvorili okruženje u kojem zaposleni u javnom sektoru vide rizike i nagrade potpuno drugačije od zaposlenih u privatnom sektoru. Ove razlike vode ka jednom zaključku: državom se ne može upravljati kao preduzećem. Postoji svakako mnogo sličnosti, ali teorija biznisa u upravljanju državom nije dovoljna. Naravno, činjenica da se država ne može voditi kao biznis ne znači da ona ne može postati više preduzetnička. Prostor između birokratskog i preduzetničkog ponašanja je dovoljno širok da vlada može izabrati svoju poziciju u tom spektru. Bilo koja organizacija, javna ili privatna, može biti preduzetna baš kao što može biti i birokratska.

U poslednje dve decenije javnu upravu zadesio je talas reformi bez predsedana. Tradicionalni model našao se na udaru snažne kritike građana i privatnog sektora, ali i teoretičara organizacije i upravljanja državom. U osnovi ovih reformi bio je stav da je država postala glomazna i sa previše nadležnosti, a da tržište nudi superiornije mehanizme za efikasnije snabdevanje javnim dobrima i uslugama. One vode poreklo iz razvijenih industrijskih ekonomija, čiji su se politički lideri našli pod pritiskom javnosti i privrede da povećaju efikasnost uprave, smanje državne rashode i poreze, uz istovremeno održavanje visokog nivoa socijalnog osiguranja i drugih javnih usluga, drugim rečima da primene savremene tehnike strateškog upravljanja.

Strateški menadžment nije novina, ni kao termin, ni kao koncept. Termin je prvi put upotrebljen sedamdesetih godina, a pod njim se podrazumevalo smišljanje "strateških programa" od strane profesionalne ekipe strateških planera, koji su se naknadno prezentovali rukovodstvu koje je donosilo odluke. Devedesetih godina, pogled na strateško planiranje i strategijski menadžment se bitno menja, jer Gudstajn, Noulan i Fajfer daju novu, širu, definiciju strateškog planiranja, koja ne podrazumeva više samo pojam strateškog planiranja, kao posla kojim se bave profesionalci, već i novi pristup koji se usredsređuje na proces koji nalaže da top menadžeri jedne organizacije utvrđuju njen strateški pravac.

Strategijski menadžment predstavlja kompleksnu i složenu formu aktivnog, dugoročnog i racionalnog usmeravanja i prilagođavanja organizacije sve izraženijim promenama u okruženju. Smatra se kontinuiranim i interaktivnim procesom čija je svrha da pripremi organizaciju kako bi blagovremeno i adekvatno reagovala na promene iz okruženja. Strategijski menadžment prevazilazi razvoj strateškog plana koji obuhvata

processe pred-planiranja i strateškog planiranja. Strategijski menadžment takođe podrazumeva i finalizaciju i implementaciju strateškog plana, kao i merenje i vrednovanje rezultata. Finalizacija plana obuhvata kompletiranje plana i njegovo saopštavanje svim zaposlenima. Implementacija obuhvata utvrđivanje resursa za plan, njegovo sprovođenje u delo i upravljanje njegovom realizacijom. Merenje i vrednovanje se ne sastoje samo od praćenja mera implementacije, već, što je i važnije, od procene načina na koji se organizacija menja usled tih mera, kao i korišćenja informacija za ažuriranje plana.

Danas upravo zemlje OECD-a koriste ovaj novi savremeniji pristup rukovođenja u državnoj upravi gde se stvara potreba za nastajanjem novih lidera kao i njihov uticaj na učinak i rad zaposlenih, odnosno korišćenje tehnika i instrumenata strategijskog menadžmenta što ovaj rad ima za cilj da prikaže i objasni.

1.1 Predmet istraživanja

Predmet Master rada je da pokaže da su, iako su Vlada i preduzeće potpuno različite institucije, novi savremeniji pristup rukovođenja (liderstva) u državnoj upravi i primena strategijskog menadžmenta neophodni za korenitu reformu državne uprave i transformaciju iz tradicionalnog birokratskog modela u upravu po meri građana.

Polazeći od aksioma da nema stabilnih društava bez stabilnih institucija, a da nema solidnih institucija bez jakih profesionalaca, visoke struke i morala, ostaje na snazi potreba posvećenosti izgradnji kvalitetnih lidera i menadžera u javnom sektoru, stručnjaka za poslove u državnoj i javnoj administraciji. Pokrenuti reformski procesi, u svim javnim sektorima bez izuzetka, otkrili su nedostatke adekvatno pripremljenih i profesionalnih stručnjaka, koji bi bili u stanju da samostalno i značajnije unaprede funkcionisanje državnih i javnih institucija.

Strategijski menadžment koji je već dokazano dao rezultate u biznis sektoru, a poslednjih desetak godina pronalazi svoje mesto i u državnoj upravi, u teška vremena ekonomske krize može doprineti značajnom unapređenju nivoa pružanja usluga, efikasnosti i delotvornosti državnih službenika, kao i većoj transparentnosti i fiskalnoj disciplini javnih finasija.

Master rad sadrži i studiju slučaja, koja na primeru Ministarstva pravde pokušava da pokaže kako bi se aktivnosti državne uprave koje ponekad izgledaju tajnovito i komplikovano, mogle prikazati u jasno definisanom strateškom planu sa ciljevima, izlaznim rezultatima, precizno pobrojanim zadacima i rokovima za njihovo sprovođenje. Naravno ovo je hipotetički primer samo jedne od brojnih delatnosti Ministarstva pravde, ali primer koji jasno može da pokaže da je i u državnoj upravi potrebno unositi izmene i pozitivne tendencije iz sveta biznisa, kao i da je uloga strateškog i operativnog planiranja izuzetno značajna za uspeh lidera.

1.2 Ciljevi i zadaci istraživanja

Cilj istraživanja je utvrditi značaj liderstva i strategijskog menadžmenta, osnovne razlike i karakteristike koje postoje u privredi i državnoj upravi, kao i prednosti koje se mogu ostvariti u državnoj upravi primenom modernih koncepcija liderstva i strategijskog menadžmenta.

Naučni doprinos je istraživanje i sistematizacija znanja i instrumenata iz oblasti liderstva i strategijskog menadžmenta.

Društveni cilj istraživanja u opštem smislu je da se pomogne državnoj upravi da jednostavnije, efektivnije i efikasnije obavlja svoje redovne funkcije i sprovodi započete reforme jačanjem uloge lidera i primenom strategijskog menadžmenta. **Specifični društveni cilj** master rada je i da putem istraživanja u vidu studije slučaja da konkretne predloge i odgovore koji bi mogli da vode ka delimičnom unapređenju funkcionisanja Ministarstva pravde putem primene strateškog i operativnog planiranja od strane lidera u ovom Ministarstvu.

Osnovni pojmovi koji su od značaja za master rad su:

- Lider
- Menadžer
- Strategijski menadžment
- Državna uprava
- Strateško planiranje
- Operativno planiranje

Lider kreira podsticajnu viziju budućnosti u koju sledbenici veruju, on ima misiju kojom budi u ljudima emocije i motive, dok je **menadžer** više „rešavalac problema“, orijentisan na organizovanje posla i sprovođenje konkretnog poslovnog plana, koji se uklapa u datu viziju. Lider se, smatraju mnogi merodavni stručnjaci, razlikuju od menadžera. Lider je napravljen da ljude motiviše, ubeđuje, a menadžer više na analizu situacije i na racionalno kontrolisanje obavljanja posla, pomoću nagrade i kazne.

Strategijski menadžment je sistemski pristup utvrđivanju i izvođenju neophodnih promena, kao i merenju performansi poslovanja organizacije i njenog kretanja u pravcu realizacije postavljene vizije. Strategijski menadžment je po Gluku, Kaufmanu i Voleku „upravljački sistem koji povezuje strateško planiranje i odlučivanje sa svakodnevnim poslovanjem operacionog menadžmenta“.

Državna uprava se može definisati¹ kako formalno-organizaciono, tako i sadržinski-funkcionalno. Formalno-organizaciono, to je skup organa i organizacija koji pripadaju državnom aparatu, a podređeni su državnoj vladi. Sadržinski-funkcionalno, državna uprava je operativni, nepolitički, često stručni deo izvršne vlasti – čija je glavna uloga da, u primeni zakona na pojedinačne slučajeve, obezbedi neposredno, sigurno i odmereno

¹ Damjanovic M., *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd 2003, str. 21, citat- Prof. dr Zoran R. Tomic

ostvarivanje onih sloboda, prava i dužnosti građana i njihovih organizacija u kojima su angažovani i odgovarajući javni interesi.

Strateško planiranje predstavlja kontinuirani, iterativni proces usmeren na obezbeđenje usklađenosti organizacije sa njenim okruženjem. Njegov zadatak je da omogući organizaciji racionalno i pravovremeno reagovanje na promene u okruženju u kojoj ona obavlja svoju delatnost.

Operativno planiranje se može odrediti kao planiranje transformacionih procesa kojima se strategijska opredeljenja organizacije prevode u konkretne aktivnosti. Tim aktivnostima se ostvaruju određeni rezultati, odnosno realizuju misija i opšti ciljevi organizacije.

1.3 Hipotetički okvir istraživanja

Hipotetički okvir istraživanja sastoji se iz sledećih stavki:

Opšta hipoteza:

Iako su Vlada i preduzeće potpuno različite institucije, značaj lidera u državnoj upravi neosporan je za proces reforme državne uprave i transformaciji iz tradicionalnog birokratskog modela u upravu po meri građana a primena strategijskog menadžmenta doprinosi pozitivnim pomacima u stvaranju dobre uprave² i demokratskog društva.

Posebne hipoteze su:

- Danas su državnoj upravi i javnom sektoru potrebni efektivni lideri;
- Primena određenih metodologija strategijskog menadžmenta, kao što su strateško i operativno planiranje, formulisanja strukture ciljeva, strategijske mape, započeta je putem pilot projekata i inicijativa u sektoru državne uprave Republike Srbije;
- Primena strategijskog i operativnog planiranja u državnoj upravi doprinosi kreiranju mehanizma za efikasnije sprovođenje strateških i programskih ciljeva Vlade Republike Srbije kao i unapređenju rada državne uprave;
- Strateško i operativno planiranje korisne su alatke lidera u državnoj upravi;
- Današnji javni funkcioneri treba da budu nezavisniji u donošenju odluka i shodno tome da imaju odgovornost prema društvu i državnoj organizaciji kojoj služe;
- Pored odgovornosti, lidere treba da odlikuje i delotvornost tj. rešenost da se pridržavaju i poštuju etos javne službe kao i efikasnost rada, koja će postojati u

² Odgovornost, transparentnost, predvidljivost i participacija predstavljaju važne instrumente za odgovorno upravljanje budžetom, ali takođe imaju suštinsku vrednost zbog čega se u opštem smislu smatraju kao četiri stuba dobrog upravljanja.

onoj meri u kojoj su samostalni javni funkcioneri sposobni da izaberu sredstvo putem kojeg će moći da ostvare utvrđene ciljeve.

1.4 Metode istraživanja

Uzimajući u obzir specifičnosti i obim proučavanog predmeta istraživanja u ovom radu upotrebene su različite metode kako bi se zadovoljili osnovni metodološki zahtevi objektivnost, pouzdanost i opštost i sistematičnost.

Pristup rada je dijalektički i biće primenjene sledeće metode i tehnike:

- deduktivna i induktivna metoda;
- metod analize i sinteze;
- komparativna metoda.

Od tehnika prikupljanja podataka u istraživanju se koristi statistička metoda i metoda posmatranja.

Pored navedenih metoda, primenjene su i određene tehnike u cilju dobijanja što - potpunije slike o pojavama koje se istražuju, kao na primer:

- Komparativna analiza

Predstavlja upoređivanje po stavkama dve ili više pojava, alternative, procesa, proizvoda, setova podataka, sistema itd. U računovodstvu se, na primer, promene u elementima finansijskih izveštaja prikazuju uporedno za više računovodstvenih perioda, što omogućava lako uočavanja trendova i izdvajanje interesantnih pozicija iz mnoštva podataka.

Za izradu komparativne analize potrebno je odrediti referentni okvir (kontekst u kome se vrši poređenje), osnov za poređenje (sadrži elemente po kojima sa poredi i razloge izbora pojedinih stavki), teze, organizacionu šemu (poređenje stavku po stavku ili na nivou ukupnih pojava).

U radu će se vršiti upoređivanje koncepta liderstva i karakteristika lidera u privredi i državnoj upravi.

- Procesni pristup

Procesni pristup javlja se relativno skoro u praksi menadžmenta, kao odgovor na više zahteva, koji bi se za svrhu ovog prikaza mogli svesti na potrebu sve bržeg reagovanja na zahteve tržišta, smanjenja troškova poslovanja i ograničenja koja su posledica funkcionalne organizacija preduzeća.

Ta ograničenja se sastoje u tome da su pojedini funkcionalni delovi preduzeća (proizvodnja, komercijala, finansije) više pažnje posvećivale izvršenju svojih parcijalnih zadaka, nego optimizaciji ukupnog rezultata organizacije. Konstantno povećanje

produktivnosti i efikasnosti poslovanja, smanjivanje troškova, skraćivanje vremena isporuke, brže uvođenje inovacija, postizanje saglasnosti sa domaćim i međunarodnim propisima su ciljevi i pokretači procesnog pristupa.

Procesni pristup doprinosi i većem stepenu komunikacije i saradnje, kako unutar organizacije, tako i organizacije i okoline uklanjanjem prepreka i uspostavljanjem direktnih linija komunikacije između učesnika.

Pozitivni rezultati procesnog pristupa prepoznati su izvan privrede, pa tako i u državnoj upravi.

- Institucionalna analiza

Pojmovi institucije i institucionalne analize se često u svakodnevnom govoru koriste u različitim kontekstima i značenjima, ali u osnovnom značenju termin institucija treba shvatiti kao sistem pravila i struktura povezanih u svrhu postizanja određenog društvenog cilja.

U literaturi se navodi sedam aspekata koji definišu instituciju:

svrha – obezbeđuje proizvod, uslugu, regulatorni okvir ili definisanje politike koji se može identifikovati kao jedan „krajnji proizvod“ ili rezultat

obavljanje funkcije – upravljačke, proizvodne, administrativne čijom kombinacijom nastaju krajnji proizvodi

korišćenje sistema – različite „proizvodne linije“ sastavljene od zadataka i odgovarajućih procedura za obavljanje zadatih funkcija (sistemi za donošenje odluka, finansijski sistemi, informacioni sistemi)

struktura – sastoji se od elemenata čija formalne veze mogu biti predstavljene u organizacionoj šemi

ljudi – sa neophodnim sposobnostima i u odgovarajućem broju

sredstva i oprema – neophodni uslovi da bi zaposleni mogli da primene sisteme kojim postižu rezultate

finansijska sredstva – radi finansiranja kontinuiranog rada zaposlenih, sistema, sredstava i opreme

Institucije mogu biti definisane kroz organizacije koje ih sačinjavaju i skup pravila koja te organizacije održavaju kao celinu. Pravila su institucionalna obeležja, koja definišu odnose među „igračima“, dok organizacije predstavljaju opipljivu dimenziju institucija.

1.5 Struktura rada

Master rad predstavlja uvod i okvir za istraživanje teorija liderstva i upravljanja promenama, identifikuje specifičnosti i karakteristike lidera u državnoj upravi, takođe daje i odgovore o potencijalima primene strategijskog menadžmenta u državnoj upravi.

Prvo poglavlje master rada definiše problem i predmet istraživanja ukazujući na njegov značaj i aktuelnost, ukazuje na naučni i društveni cilj istraživanja i sadrži hipoteze i metode istraživanja. **Drugo poglavlje** definiše pojam i značaj liderstva, osnovne elemente i različite definicije. **Treće i četvrto poglavlje** nabrajaju i objašnjavaju različite teorije liderstva, od prvih tradicionalnih (teorija o osobinama, teorija o ponašanju) do kontigentnih o nepredvidivim situacijama (Fiedlerov model, Teorija o liderstvu u zavisnosti od situacije, Model participacije lidera, Model put – cilj). U **poglavlju pet** opisane su tri međuzavisne aktivnosti koje uspešni lideri moraju da prepoznaju i koje moraju neprekidno da se preispituju da bi organizacija imala uspeha (određivanje pravca, projektovanje organizacije i gajenje kulture posvećene izuzetnosti i etički ispravnom ponašanju.) **Poglavlje šest** objašnjava nove pristupe u liderstvu.

Od poglavlja sedam započinje analiza specifičnosti liderstva u državnoj upravi. U **poglavlju sedam** ukazuje se na specifičnosti lidera u državnoj upravi, a u **poglavlju osam** detaljnije su objašnjene njegovi osnovni ciljevi i karakteristike. Sa postepenim otvaranjem reformskih procesa u državi, privredi i društvu, konačno je naznačena potreba uspostavljanja ambijenta u kome ima opravdanog društvenog smisla za brojne intervencije i inovacije u sektoru javne uprave i javnog upravljanja. Tendencije ukazuju da savremeni javni funkcioneri treba da budu nezavisniji u donošenju odluka i shodno tome da imaju odgovornost prema društvu i državnoj organizaciji kojoj služe. Veća odgovornost se postiže kroz kombinaciju klasičnih mehanizama upravnog nadzora i revizije sa novijim metodama rukovođenja prema rezultatima, kontrolisanom nadmetanju za postizanje što boljih rezultata i primeni mehanizama odgovornosti prema društvu.

U **poglavlju devet** se objašnjava koncept strategijskog menadžmenta i njegova primena u državnoj upravi. **Poglavlje deset** objašnjava instrumente, tehnike i metodologije strateškog menadžmenta čijom se primenom mogu postiću unapređenja procesa poslovanja u državnoj upravi. U **poglavlju jedanaest** je na praktičnom primeru prikazana primena strateškog i operativnog planiranja u organu državne uprave. Na primeru Ministarstva pravde daju se konkretni odgovori i primeri kako bi moderni lider u državnoj upravi trebao da razmišlja i kako bi mogao da napravi strateški plan u cilju unapređenja poslovanja sistema i efektivnijeg rada.

Zaključak potvrđuje da su postavljene hipoteze osnovane i potvrđive u praksi, kao i da primena određenih metodologija strategijskog menadžmenta doprinosi efikasnijem rukovođenju u državnoj upravi.

LIDERSTVO

- Pojam i značaj-

U svakoj, pa i najmanjoj socijalnoj grupi, postoji osoba koja je vođa i oni koji su sledbenici. Lideri se javljaju u svim oblastima društvenog života, u politici, zdravstvu, kulturi, umetnosti, nauci, sportu, biznisu.

U literaturi o vođstvu često se koriste pojmovi lider, rukovodilac i menadžer. Smatra se da je liderstvo kao fenomen vezano za promenu. Pod liderstvom se podrazumeva pre svega proces uticaja na jednu grupu da bi se postigao određeni cilj.

Lider se, smatraju mnogi merodavni stručnjaci, razlikuju od menadžera. Lider kreira podsticajnu viziju budućnosti u koju sledbenici veruju, on ima misiju kojom budi u ljudima emocije i motive, dok je menadžer više „rešavalac problema“, orijentisan na organizovanje posla i sprovođenje konkretnog poslovnog plana, koji se uklapa u datu viziju. Lider je napravljen da ljude motiviše, ubeđuje, a menadžer više na analizu situacije i na racionalno kontrolisanje obavljanja posla, pomoću nagrade i kazne.

Vođa-lider obavlja čitav niz različitih značajnih funkcija: kreira viziju, utvrđuje grupne vrednosti i norme, služi kao uzor i model za identifikaciju, koordinira rad, kontroliše unutrašnje odnose među članovima grupe, planira način ostvarenja zadataka, arbitira u unutrašnjim sukobima i upravlja konfliktima, pohvaljuje, podstiče, ali i kudi, predstavlja svoju grupu pred drugima itd.

Skrivena moć lidera je u vladanju emocijama, svojim i tuđim. Veliki lideri su oni koji su u stanju da nas svojim idejama, privlačnom vizijom općine, pokrenu u pravom smeru, da probude strast, snažne emocije, ljubav, optimizam i nadu u nama, kao i da usmere celokupnu energiju grupe ka zajedničkom cilju.

Liderstvo se može odrediti kao izraziti društveni uticaj koji ima istaknuti član grupe (lider) na uverenja, mišljenje, emocije i ponašanje članova grupe, koje on motiviše i usmerava ka ostvarenju zajedničkih ciljeva.

Osnovni primarni zadaci lidera su: da se postara da zaposleni ne samo shvate misiju već i da se usklade sa njom, da „žive“ i „dišu“ u skladu sa misijom firme; da unapređuju svoj tim, da obučavaju i izgrađuju samopouzdanje kod članova tima; da pomoću iskrenosti, otvorenosti i pohvala stvaraju poverenje u svojoj organizaciji; da „odišu pozitivnom energijom i optimizmom“ da donose nepopularne odluke i čine smeće poteze itd.

Liderski stil obuhvata niz uskađenih delatnosti i postupaka koji čine određeni, karakterističan način vođenja grupe. Različiti lideri, u skladu sa svojom ličnošću, obrazovanjem, ali i prirodom i zadacima grupe koju vode, primenjuju različite stilove vođstva, tako da svaki od njih ima svoj osoben, dominantan način rukovođenja. Najuspešniji lideri pored jednog, koriste i druge liderske stilove.

Liderstvo, kao i motivacija je predmet organizacionog ponašanja i tema koja je bila sveobuhvatno proučena, a najveći deo tog istraživanja je bio usmeren na pronalaženje odgovora za pitanje : *Šta je efektivan lider?* Odgovor se povezuje sa sedam osobina

koje su povezane s liderstvom a neki od njih su: energija, želja da vodi, poštenje, samopouzdanje, inteligencija i relevantno poslovno znanje. Upravo ove osobine karakterišu i lidera u državnoj upravi koji svojim uticajem i stilom rada motiviše zaposlene i čini ih da postižu svoj maksimum.

PRVE TEORIJE O LIDERSTVU

Proučavanje liderstva je započeto tek u prvoj polovini XX veka. Te prve teorije su usmeravane na lidera (teorije o osobinama) i uzajamno delovanje lidera i članova njegove grupe (teorije o ponašanju- biheviorizam).

3.1. Teorije o osobinama

Proučavanje liderstva 1920-ih i 1930-tih godina bila su usmereni na osobine lidera- karakteristike koje su mogle da izdvoje lidera od nelidera. Namera je bila da se izoluju osobine koje lideri poseduju, a koje ne poseduju nelideri. Iako se pokazalo nemogućim da se utvrdi set osobina koji bi uvek izdvajao lidera od nelidera, u kasnijim pokušajima je utvrđeno sedam osobina. One su povezane sa efektivnim liderstvom uključujući: energiju, želju da vodi, poštenje i integritet, samopouzdanje, inteligenciju, relevantno znanje za konkretno radno mesto i dodatne osobine. Istraživači se slažu s tim da same osobine nisu dovoljne da bi se objasnilo efektivno liderstvo jer objašnjenja koja su isključivo zasnovana na osobinama ignorišu uzajamno delovanje lidera i članova njegove grupe, kao i faktore situacije. S tim u vezi, posedovanje odgovarajućih osobina je povećalo verovatnoću da pojedinac može da postane efektivan lider.

3.2 Teorije o ponašanju

Proučavanje liderstva od kasnih 1940-tih do sredine 1960-tih bilo je koncentrisano na izabrane oblike ponašanja koje su lideri ispoljavali. Istraživači su se nadali da bi pristup 'teorije o ponašanju' mogao da pruži više definisanih odgovora o prirodi liderstva nego što su to pružile teorije o osobinama. Teorije o liderstvu su identifikovale ponašanje kao faktor različitosti između efektivnih i neefektivnih lidera. Postoje četiri glavne teorije o ponašanju koje su razvijene na: Studijama univerziteta u Ajovi (tri stila: *demokratski stil*³, *autokratski stil*⁴ i *laissez-faire stil*⁵), Studijama državnog univerziteta u Ohaju (dve dimenzije ponašanja lidera: *struktura inicijative*⁶ i *razmatranje*⁷), Studijama univerziteta u

³Lider nastoji da uključi zaposlene u proces donošenja odluka, dodeli ovlašćenja, podstiče participaciju u odlučivanju o metodima rada i ciljevima i koristi povratne informacije kao mogućnost za obuku zaposlenih.

⁴Lider koji nastoji da centralizuje autoritet, da određuje metode rada, donosi unilateralne odluke i ograničava participaciju zaposlenih.

⁵ Lider koji obično daje grupi potpunu slobodu u donošenju odluka i završavanju posla na bilo koji način koji oni sami odrede.

⁶ Stepen do kojeg je lider bio spreman da ide u definisanju i strukturisanju svoje uloge i uloge članova grupe u potrazi za ispunjenjem ciljeva.

⁷ Stepen do kojeg je lider karakterisao odnose na radnom mestu sa uzajamnim poverenjem i poštovanjem u odnosu na ideje i osećaje članova grupe.

Mičigenu (dva oblika liderskog ponašanja: *orijentisanost na zaposlene*⁸ i *proizvodno orijentisan*⁹) i u Menadžerskoj mreži (dva oblika liderskog ponašanja: *briga za ljude* i *briga za proizvodnju*).

	Dimenzija ponašanja	Zaključak
Univerzitet u Ajovi	<u>Demokratski stil</u>: uključuje podređene, delegiran autoritet i podsticanje učešća. <u>Autokratski stil</u>: određivanje metoda rada, centralizovano donošenje odluka, i ograničavanje participacije. <u>Laissez-faire stil</u>: davanje slobode grupi da donese odluku i okonča rad.	Demokratski stil liderstva je bio najefektivniji, iako su kasnije studije pokazale pomešane rezultate
Državni Univerzitet u Ohaju	Razmatranje: imati obzira prema idejama i osećajima sledbenika. Iniciranje strukture: strukuiranje rada i odnosa u radu da bi se ispunili ciljevi radnog mesta.	Visok-visok lider (visoko ocenjen u razmatranju i visoko ocenjen u inicijaranju strukture) postigao visok uspeh u podređivanju i zadovoljenju, ali ne u svim situacijama.
Univerzitet u Mičigenu	Orijentisanost na zaposlene: naglašeni međuljudski odnosi i briga za potrebe zaposlenih. Proizvodno orijentisani: Naglašeni tehnički i ciljni aspekti radnog mesta.	Lideri koji su orijentisani na zaposlene sa visokom grupnom produktivnošću i visokim zadovoljenjem na radnom mestu.
Menadžerska mreža	Briga za ljude: izmerena briga lidera za podređene u skali od 1 do 9 (nisko do visokog). Briga za proizvodnju: izmerena briga lidera za odrađivanje posla po skali od 1 do 9 (nisko do visokog)	Lideri su imali najviše uspeha sa 9,9 stilom (visok nivo brige za proizvodnju i visok nivo brige za lude).

⁸ Lideri koji su imali orijentaciju na zaposlene bili su opisani kao oni kojima su važni međuljudski odnosi, pokazivali su ličnu zainteresovanost za potrebe svojih sledbenika i prihvatili individualne razlike među zaposlenima.

⁹ Lider koji ima tendenciju da naglašava tehničke ili ciljne aspekte radnog mesta, usmeren na ispunjavanje grupnih zadataka, a članove grupe posmatra kao sredstvo da se to izvrši.

KONTIGENTNE TEORIJE LIDERSTVA

Tu spadaju četiri teorije o nepredvidivim situacijama- Fiedlerov model, Hersey-Blanchard teorija, model participacije lidera i model cilj-put. Svaka nastoji da definiše stil lidera u raznim situacijama, kao i pokušaje da se na nepredvidive situacije odgovori sa *ako-onda*.

4.1 Fiedlerov model

Prvi sveobuhvatni kontingentni model o liderstvu razvio je Fred Fiedler. Fiedlerov kontingentni model upućivao je da rezultati rada efektivne grupe zavise od ostvarene podudarnosti između stila lidera u uzajamnom delovanju između njegovih sledbenika i stepena do kog situacija dozvoljava lideru da kontroliše sledbenike i utiče na njih. Fiedler je razvio *upitnik za utvrđivanje najmanje pogodnog saradnika*¹⁰ koji je sadržao 18 uporednih prideva sa suprotnim značenjem. Nakon što je individualni stil lidera određen, bilo je potrebno da se situacija proceni da bi se lider uklopio sa situacijom. Fiedlerovo istraživanje je otkrilo tri oblika nepredvidivih vrednosti koja su definisala faktore za ključne situacije za određivanje efektivnosti lidera: *Odnosi lidera i zaposlenog*- opisuje stepen pouzdanosti, poverenja i poštovanja koje zaposleni imaju prema svom lideru; *ciljnu strukturu* –opisuje stepen do kojeg su zadaci radnog mesta formalizovani u proceduri i *moć položaja* – opisuje stepen uticaja koji lider ima na aktivnosti koje se tiču prekomerne upotrebe moći, npr: kod zapošljavanja, otpuštanja, discipline, unapredjenja i povećanja plata.

KATEGORIJA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Odnos član-vođa	Dobar	Dobar	Dobar	Dobar	Loš	Loš	Loš	Loš
Struktura zadatka	Visoka	Visoka	Niska	Niska	Visoka	Visoka	Niska	Niska
Moć pozicije	Jaka	Slaba	Jaka	Slaba	Jaka	Slaba	Jaka	Slaba

4.2 Teorija o liderstvu u zavisnosti od situacije (situational leadership theory; SLT)

Predstavlja teoriju o liderstvu u nepredvidivim situacijama koja se bazira na spremnosti¹¹ sledbenika. Hersey i Blanchars zastupaju mišljenje da je uspešno liderstvo moguće ostvariti ako se primeni pravi stil liderstva u zavisnosti od stepena spremnosti sledbenika. Teorija o liderstvu bazirana na sledbenicima se odnosi na efektivnost liderstva, odražava realnost da su sledbenici oni koji prihvataju ili odbijaju lidera. Bez obzira na ono što lider čini, njegova efektivnost zavisi od postupaka njegovih zaposlenih. SLT koristi dve dimenzije liderstva koje je utvrdio Fiedler: ponašanje u pogledu zadataka i ponašanje u pogledu odnosa. Zatim se posmatra svaka od tih dimenzija u pogledu visokog i niskog stepena, a potom se kombinuju u četiri specifična stila liderstva¹².

¹⁰ LPC-upitnik koji meri da li je lider ciljno orijentisan ili orijentisan na uspostavljanje odnosa

¹¹ Spremnost- stepen do kojeg su ljudi sposobni da izvrše određeni zadatak.

¹² Davanje uputstva, objašnjenje, učestvovanje i davanje prava.

4.3 Model participacije lidera

Predstavlja model liderstva u nepredvidivim situacijama koji dovodi u vezu ponašanje lidera i učestvovanje u donošenju odluka. Ovaj model su postavili Victor Vroom i Phillip Yetton. Nastao je početkom 1970-ih. Zastupao je stav da ponašanje lidera mora da se prilagodi situaciji i da odražava strukturu zadatka, bez obzira da li je on rutinski ili nerutinski. Ovaj model još nazivamo i normativnim modelom zato što on predviđa uzastopan skup pravila (normi) koje je lider sledio prilikom određivanja oblika i učestalosti učestvovanja u donošenju odluka, u zavisnosti od različitih situacija. Ovaj model se promenio sa napretkom istraživanja i dodatnim uvidima u stil efektivnog liderstva. Sadašnji model pokazuje *kako i s kim* se donose odluke i primenjuje promenljive karakteristike pet stilova¹³ liderstva. Ovaj model uzima u obzir i nepredvidljive okolnosti – značaj odluke, važnost posvećenosti, ekspertiza lidera, verovatnoća u pogledu posvećenosti, podrška grupe, ekspertiza grupe i kompetentnost tima.

4.4 Model put – cilj

Teorija liderstva smatra da je zadatak lidera da pomaže sledbenicima u postizanju ciljeva i da daje uputstva ili podršku potrebnu da ciljevi sledbenika postanu kompatibilni s celokupnim ciljevima grupe ili organizacije. Teoriju 'put - cilju' je postavio Robert House. Inače je ovo model liderstva u nepredvidivim okolnostima koji ključne elemente uzima iz teorije motivacije na bazi očekivanja. Izraz "*put ka cilju*" je nastao na osnovu verovanja da efektivni lideri razjasnjavaju značenje puta da bi pomogli svojim sledbenicima da stignu s mesta na kome se nalaze do svojih radnih ciljeva i da bi olakšali prolaženje neophodnim putem na taj način što će smanjiti blokade i zamke na putu. House je utvrdio četiri vrste ponašanja lidera: lider koji daje direktive, lider koji pruža podršku, lider koji učestvuje sa članovima grupe i lider koji je orijentisan ka uspehu.

LIDERSTVO: TRI MEĐUZAVISNE AKTIVNOSTI

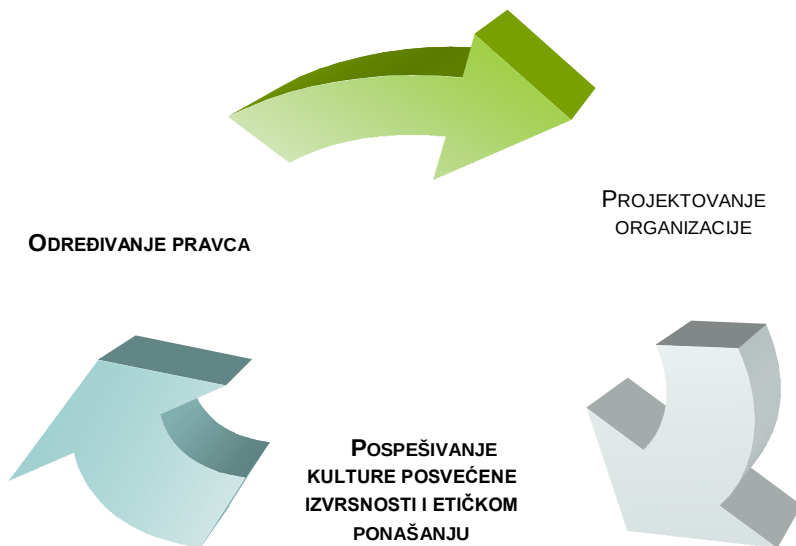
Liderstvo je proaktivno, orijentisano na cilj i usmereno ka stvaranju i implementiranju kreativne vizije. Liderstvo je proces transformisanja organizacija od onakvih kakve trenutno jesu, do onakvih kakve bi neki lider želeo da postanu. Već i sama definicija sadrži dovoljno u sebi: nezadovoljstvo postojećim stanjem, vizija kakva treba da bude organizacija i proces koji treba da dovede do promene. Direktor jedne osiguravajuće kompanije nedavno je preneo sledeće shvatanje liderstva: "Ja se rukovodim Nojevim principom: dobro je da znate kada će kiša da pada, ali je, pobogu, još bolje da ste napravili brod".

Osim što je važno da rade "prave stvari", lideri moraju da se brinu o tome da rade "stvari na pravi način". Čaran (Charan) i Kolvin (Colvin) čvrsto zagovaraju stav da je implementiranje (ili izvršenje) takođe bitno za uspeh. Kako god da na to gledate, ispada da je usavršavanje izvršenja daleko najbolji način da generalni direktor zadrži svoj posao. Dakle, kako razmišljati o toj privlačnijoj opsesiji, strategiji? Očigledno je da je ona značajna. Problem je što opčinjenost vremenom u kome živimo pothranjuje pogrešna verovanja da će razvijanje apsolutno ispravne strategije omogućiti kompaniji da preiša

¹³ Odlučivanje, pojedinačno konsultovanje, konsultovanje grupe, pomoć i prenos prava.

ranije konkurente. U stvarnosti, to je samo polovina bitke. Lideri su agenti za promene čiji se uspeh meri pomoću toga na koji način oni implementiraju stratejsku viziju i misiju. Prema tome, mnogi autori tvrde da uspešni lideri moraju da prepoznaju tri međuzavisne aktivnosti koje moraju neprekidno da se preispituju da bi organizacija imala uspeha. Kao što je prikazano u Slici 1. to su (1) *određivanje pravca*, (2) *projektovanje organizacije* i (3) *gajenje kulture posvećene izuzetnosti i etički ispravnom ponašanju*.

Međuzavisna priroda ove tri aktivnosti je očigledna. Najviše neuspeha u današnjim organizacijama može da se pripiše činjenici da se na pomenute tri aktivnosti ne gleda ravnomerno. Slikoviti prikaz tronošca je poučan: on će pasti ako jedna nožica nedostaje ili se polomi. Pogledajmo ukratko svaku od ovih aktivnosti. Takođe ćemo se osvrnuti i na važnu ulogu koju snaga lidera ima u savladavanju otpora prema promenama.



Slika 1 – Tri međuzavisne aktivnosti liderstva

UTVRĐIVANJE PRAVCA (usmeravanje)

Neophodno je da lideri u potpunosti razumeju sve stakeholdere u svojoj organizaciji. Za to im je potrebna sposobnost praćenja i analiziranja okruženja da bi se dobro upoznali svi stakeholderi kompanije (npr. Kupci, dobavljači, akcionari) i drugi glavni trendovi i događaji u okruženju i da bi se integrisala ova znanja u viziju koja bi mogla da odgovara organizaciji. Neophodna je sposobnost da se reše svi složeni problemi, da se zauzme proaktivan pristup i da se razviju održive stratejske opcije. Razvoj stratejske vizije donosi mnoge koristi: jasan pravac za budućnost, opšti okvir misije i ciljeva organizacije i unapređenje komunikacije, angažovanje i privrženost kod zaposlenih.

Ponekad kreativni proces obuhvata nešto što je generalni direktor kompanije Yokogawa, koji je japanski partner korporacije GE (General Electric) u poslovima sa medicinsko opremom, nazvao "brzovozno" razmišljanje. Odnosno, ako želite da povećate brzinu za 15 kilometara na sat, onda tražite postupno napredovanje. Međutim, ako želite da udvostručite brzinu, onda morate da mislite "van utvrđenih okvira" (npr. Da proširite kolosek, promenite kompletan "sistem vešanja") U današnje vreme puno izazova, lideri po pravilu više ne mogu da putuju istim vozom, sa nekim sitnim izmenama. Umesto toga, moraju da smisle revolucionarnije vizije.

Ovo se jasno može sagledati na primeru Roberta Tilmana (Robert Tillman) generalnog direktora firme Lowe's, koji je revitalizovao svoju firmu utvrđivanjem jasnog i nepopustljivog pravca delovanja. Načinio je od nje opasnog konkurenta kompaniji Home Depot, Inc, koja je golijat u maloprodaji opreme za stambene objekte. Za šest godina provedenih u svojstvu generalnog direktora Tilman je transformisao ceo lanac vredan 36,5 milijardi dolara, sa sedištem u Vिल्ksborou, Severna Karolina. Vrednost njegovih akcija se više nego udvostručila u periodu od pet godina, dok su akcije firme Home Depot pale za oko 20%.

Tilman je prusmerio strategiju firme Lowe's kao efikasnu reakciju na istraživanja koja su pokazala da žene iniciraju više od 80% kućnih popravki i prepravki. Dok se Home Depot fokusirao na profesionalce i muške kupce, Tilman je izmenio dizajn prodavnica firme Lowe's, dao im glamurozniji izgled, snabdeo ih sa više uređaja i usredsredio se na ekskluzivniju robu (uključujući sve vrste proizvoda od farbi marke Laura Ashley do vrhunske opreme za kupatila). I, poput firme Wal-Mart, Lowe's ima jedan od najboljih sistema držanja zaliha u maloprodaji. Usled toga, očekuje se da će profit firme Lowe's nastaviti da raste brže nego profit firme Home Depot.

Druga ključna aktivnost liderstva jeste projektovanje strukture organizacije, procesa i sistema za vrednovanje i kontrolu.

PROJEKTOVANJE ORGANIZACIJE

Skoro svi lideri ponekad imaju teškoće u implementiranju svojih vizija i strategija. Takvi problemi mogu da potiču iz raznih izvora uključujući:

- nedostatak razumevanja dužnosti i odgovornosti među menadžerima
- sistemi nagrađivanja koji ne motivišu pojedince (ili kolektivne kao što su grupe i odeljenja) za postizanje željenih ciljeva organizaci
- neadekvatni ili neodgovarajući sistemi planiranja i kontrole
- nedovoljni mehanizmi za koordiniranje i integrisanje aktivnosti širom organizacije

Uspešni lideri se aktivno uključuju u izradu struktura, timova, sistema i organizacionih procesa koji olakšavaju implementiranje njihovih vizija i strategija. Važno je naglasiti da postoji potreba za konzistentnošću između strategija na poslovnom i korporativnom nivou. Jasno je da firma uopšte neće biti u mogućnosti da postigne prednost niskih troškova u celini, ukoliko pažljivo ne prati svoje troškove putem detaljnih i formalizovanih procedura za kontrolu troškova i finansija. Na sličan način, postizanje prednosti diferencijacije jesu uslovile potrebu da se podstaknu inovacije, kreativnost i senzitivnost na uslove tržišta. Takvim naporima, po pravilu, smetaju komplikovana pravila i propisi, kao i centralizovano donošenje odluka. U pogledu strategije na korporativnom nivou, povezana strategija diversifikacije uslovljava potrebu za sistemima nagrađivanja, fokusiranim na evaluaciju ponašanja radi podsticanja raspodele širom odeljenja unutar firme. Nepovezana strategija više će se odnositi na finansijske (ili objektivne) pokazatelje učinka, kao što su povećanje prihoda i profitabilnost, jer postoji manja potreba za saradnjom među poslovnim jedinicama, pošto one imaju malo čega zajedničkog.

Primer strategije firme Marshall Industries odnosi se na neželjene posledice koje je sistem nagrađivanja i vrednovanja u firmi imao zbog toga što je značajno otežao

kontrolu planiranja i planiranja budžeta. Međutim, Rod Roudin (Rod Rodin), generalni direktor firme Marshall shvatio je problem i preduzeo odlučno i smelu akciju. Usaglašeni su ciljevi kompanije sa ciljevima zaposlenih i to je upravo ono što je bilo potrebno da bi se uveli: kontrola, integritet i koordinacija bez haosa. Ovaj primer pokazuje kako lideri povremeno moraju da donose odluke koje izgledaju kao da su u suprotnosti sa "konvencionalnom mudrošću".

KULTURA POSVEĆNA IZUZETNOSTI I ETNIČKI ISPRAVNOM PONAŠANJU

Primer primene kulture posvećene izuzetnosti i etnički isparvnom ponašanju pokazuje kako rukovodstvo u firmi Container Store može da bude efikasno i pozitivno sredstvo za kontrolu u organizaciji gde lideri igraju ključnu ulogu u razvijanju i održavanju kulture organizacije i menjaju je ukoliko je potrebno.

Naravno, akcije lidera mogu, takođe, da imaju i vrlo štetan uticaj na kulturu i etiku firme. Uzmimo primer Keneta Leja (Kenneth Lay), bivšeg zloglasnog generalnog direktora firme Enron. On je zajedno sa drugim top menadžerima uveo 'Enron' u skandal ogromnih razmera koji je rezultovao bankrotstvom i gubitkom ulagača od 67 milijardi dolara. Početkom 2006. godine, on se pojavio pred sudom u Hjustonu, Teksas, pod optužbom za tajne kriminalne radnje. Šeron Votkins (Sharon Warkins), bivši potpredsednik firme Enron daje interesantan primer i pogled na to kako su Lejeve akcije služile za nagrizanje kulture i etničkih standarda firme 'Enron'.

Keneta Leja, iako vrlo poznat po svojim donacijama u dobrotvorne svrhe i po svojoj verbalnoj privrženosti ključnim vrednostima firme 'Enron' (poštovanje, integritet, komunikacije i izvesnost) apsolutno nije išao tim putem. Na primer, zaposleni su morali, kada negde putuju uvek da koriste putničku agenciju njegove sestre. Ali i lokalna kancelarija firme 'Andersen' i spoljni advokati Vinson i Elkins takođe su prisiljavani da koriste njenu agenciju. Nesreća je bila u tome što ona nije obezbeđivala ni nisku cenu niti dobru uslugu. Na domaćim putovanjima je i moglo da prođe, ali kada su u pitanju međunarodna putovanja - onda ova agencije nije bila idealno rešenje. Zaposleni su imali problema u zemljama Trećeg sveta, jer nisu govorili njihov jezik, bili su bez hotelske sobe ili sa nevažećim avionskom kartom za povratak, uprkos što je na papirima pisalo drugačije. Kada bi koristili usluge druge agencije, nakon jednog ili dva izveštaja o troškovima, dobili bi upozorenje zvaničnom poštom ili preko e-maila gde su podsećani da je trebalo da koriste "Enronovu agenciju" pod nazivom Travel Agency in the Park (Putnička agencija u parku).

Jasno je da etički ispravno ponašanje lidera može da ima snažan uticaj na organizaciju - uticaj koji može biti dobar ili loš.

Menadžeri i najviši direktori takođe moraju da prihvate ličnu odgovornost za razvijanje i jačanje etički ispravnog ponašanja širom organizacije. Oni moraju dosledno da potvrđuju da je takvo ponašanje osnovna stvar u viziji i misiji organizacije. Da bi firma postala organizacija na visokom etičkom nivou, mora da neguje nekoliko sledećih elemenata koji moraju stalno da budu prisutni: *uzori, korporativni credo i kodeksi ponašanja, sistemi nagrađivanja i vrednovanja i politike i procedure.*

SAVLADAVANJE PREPREKA KA PROMENAMA I EFIKASNO KORIŠĆENJE MOĆI LIDERA

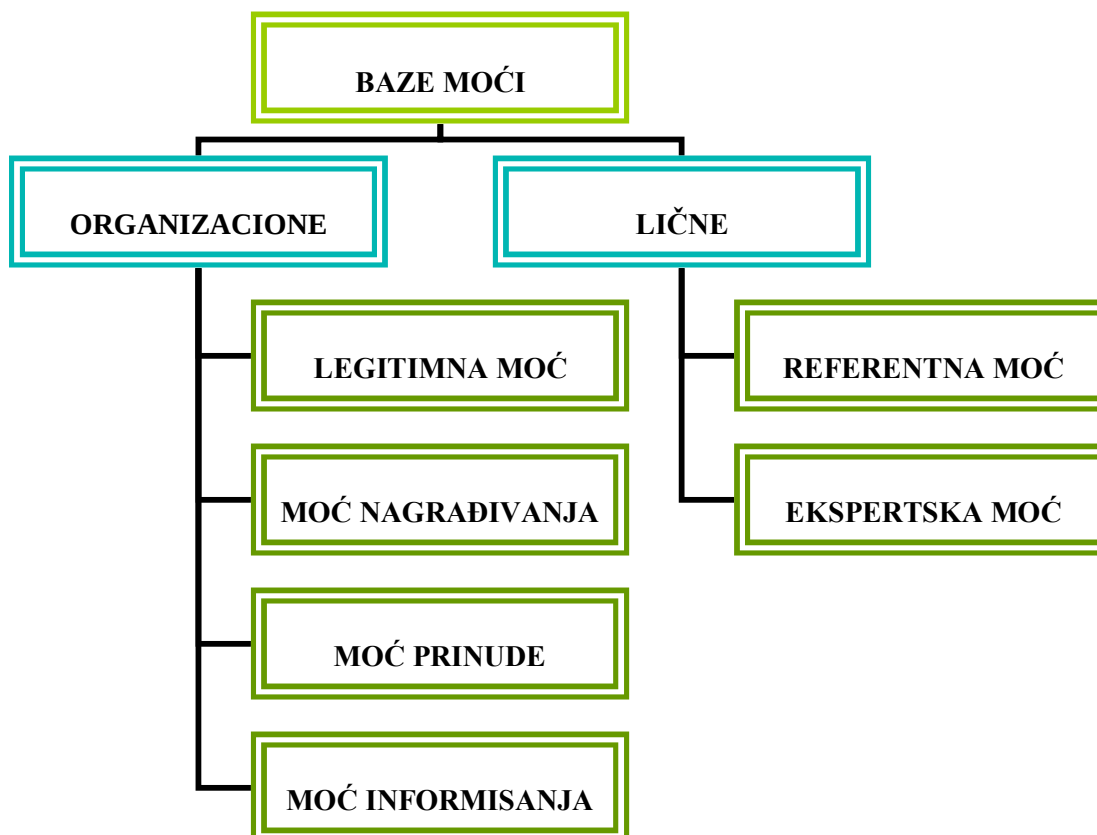
Pored međuzavisnih aktivnosti koje obavlja lider ključno pitanje u teoriji liderstva je i sledeće: koje su to prepreke ka promenama sa kojima se lideri često susreću i kako mogu da iskoriste svoju moć da bi ostvarili značajne promene u svojim organizacijama? Na kraju krajeva, ljudi svakako imaju izvestan nivo izbora u smislu koliko će snažno da podrže ili da se suprostave inicijativama lidera za promene. Zbog čega se često javlja veliki otpor? Postoji više razloga zašto su organizacije i menadžeri na svim nivoima skloni inerciji i spori su u učenju, teško se prilagođavaju i prihvataju promene.

1. Mnogi ljudi imaju *interes da situacija* ostane status quo. Postoji široka lepeza organizacione literature na temu "eskalacije", gde određeni pojedinci (i u kontrolisanim laboratorijskim uslovima i u stvarnoj menadžerskoj praksi) nastavljaju da razbacuju "dobre pare na loše odluke", uprkos negativnom učinku.
2. *Sistemske prepreke*. Ovde koncepcija strukture organizacije, obrada informacija, odnosi pri izveštavanju, itd. ne dozvoljavaju pravilan protok i ocenjivanje informacija. Višestruka birokratska struktura, komplikovani zahtevi u pogledu dokumentacije i kruta pravila i procedure često će uspeti da pobune organizaciju protiv promena.
3. *Prepreke zbog ponašanja* vezuju se za težnju menadžera da na probleme gledaju iz pristrasne ili ograničene perspektive. Ovo može da se pripiše njihovom obrazovanju, obuci, radnom iskustvu, itd. Na primer, slučaj u kome je učestvovao Dejvid Liberman (David Lieberman), direktor marketinga u GVO, konsalting firmi za inovacije iz Palo Alta, Kalifornija¹⁴.
4. *Političke prepreke* odnose se na konflikte koji proizilaze iz odnosa sa centrima moći. One mogu biti čitav splet razloga kao što su interesi (npr. ranije pomenuti problemi sa eskalacijom), odbijanje razmene informacija, konflikti zbog resursa, konflikti između organizacionih delova i sektora i sitne razlike među osobljem.
5. *Ograničenje raspoložnosti ličnog vremena* podseća na izreku nekog starca da "nemate" dovoljno vremena da isušite močvaru kada ste do guše među aligatorima". U stvari, Grišimov zakon (Gresham's Law) o planiranju kaže da će operativne odluke potisnuti vreme potrebno za strategijsko mišljenje i razmišljanje. Ova tendencija je naglašena u organizacijama koje se suočavaju sa oštrom konkurencijom cena ili ograničenjem troškova pri čemu menadžera i zaposlenih ima vrlo malo.

Stoga, uspešno liderstvo zahteva efikasno korišćenje moći u savladavanju prepreka ka promenama. Moć se odnosi na sposobnost lidera da obezbede da stvari budu urađene na način na koji oni žele. To je sposobnost da se utiče na ponašanje drugih ljudi, da se drugi ljudi ubede da čine stvari koje inače ne bi činili i da se savlada otpor i suprotstavljanje pravcu koji se menja. Efikasna primena moći je suština uspešnog liderstva.

¹⁴ Naime jedna veoma kreativna osoba u kompaniji došla je na izvrsnu ideju za novi proizvod. Dopao se skoro svima. Međutim, jedan visoki predstavnik proizvodnje prasnuo je: "Nova boja? Da li vi imate pojam kakve probleme sa rezervnim delovima će to da stvori?" - Libermanov komentar na ovo je "Dobri koncepti, ali nisu uvek dobri za inovaciju".

Svoju moć lider izvlači iz nekoliko izvora ili baza. Literatura na temu moći obiluje klasifikacijama takvih izvora i baza. Međutim, najlakši način da se shvate baze moći jeste da se podele na organizacione i lične, kao što je prikazano u Slici 2.



Slika 2 - Liderske baze moći

Organizacione baze moći:

Legitimna moć

Moć koju lider ima kao rezultat svoje pozicije u organizaciji. Legitimna moć i autoritet znače isto.

Moć nagrađivanja

Moć koju lider ima u smislu davanja pozitivnih beneficija ili nagrada. U organizacionom kontekstu, beneficije ili nagrade mogu uključivati novac, pozitivnu ocenu učinka, unapređenja, dodelu zanimljivih poslova, prijateljsku naklonost kolega i radne smene ili poslovne oblasti koje ta osoba više voli.

Moć prinude

Moć koju lider ima zbog svoje sposobnosti da kažnjava ili kontroliše. Oni nad kojima se sprovodi takva vrsta moći reaguju na tu moć iz straha od negativnih posledica koje mogu nastati ukoliko se ne prilagode. Menadžer ima tu vrstu moći prinude kao što je

ovlašćenje da suspenduje ili degradira zaposlene ili da dodeli posao koji je za zaposlene neprijatan.

Lične baze moći:

Ekspertska moć

Uticaj koji se zasniva na ekspertizi, posebnim veštinama ili znanju. Ako radnik poseduje veštine, znanje ili ekspertizu od suštinske važnosti za poslovanje radne grupe, stručna moc je veća.

Referentna moć

Moć koja proistice na osnovu činjenice da osoba ima poželjne resurse ili lične karakteristike. Moć na osnovu reference nastaje na osnovu divljenja drugih i želje drugih da budu kao ta osoba.

Organizacione baze moći odnose se na moć koju neka osoba poseduje zato što je na formalnom menadžerskom položaju. Ovo obuhvata legitimnu moć, moć nagrađivanja, moć prinude i moć informisanja. *Legitimna moć* proizilazi iz ovlašćenja za donošenje odluka, dobijenog od organizacije i primenjuje se na osnovu položaja menadžera u organizaciji. *Moć nagrađivanja* zavisi od sposobnosti lidera ili menadžera da dodeljuje nagrade za pozitivna ponašanja ili rezultate. *Moć prinude* je moć koju menadžer primenjuje na zaposlene koristeći strah od kazne za greške u vezi s propustom ili ovlašćenjem. *Moć informisanja* proističe iz pristupa, kontrole i distribucije informacija koje menadžer ima, a koje nisu dostupne svakome u organizaciji.

Sem moći koja proističe iz organizacije, lider mora da bude u stanju da vrši uticaj na podređene svojim ličnim osobinama i ponašanjem. Ovo se smatra "ličnim" bazama moći. Lične baze moći su referentna moć i ekspertska moć. Izvor *referentne moći* je identifikovanje podređenih sa liderom. Lični atributi ili šarm lidera mogu da utiču na podređene i učine ih odanim lideru. S druge strane, izvor *ekspertske moći* je stručnost lidera i poznavanje specifične oblasti rada. Lider je stručnjak od koga podređeni očekuju informacije koje su im potrebne da bi uspešno obavljali svoje poslove.

Uspešni lideri koriste različite baze moći, a često i njihovu kombinaciju da se zadovolje zahtevi situacije, kao što je priroda zadatka, lične osobine podređenih, urgentnost rešavanja problema i drugi faktori. Lideri moraju da shvate da su ubeđivanje i razvijanje opšte saglasnosti veoma važni, ali je podjednako važno pritiskati podređene da budu aktivni. Jasno je da se oni koji u nekim tačkama odstupaju moraju dovesti u red. Peter Georgesku (Peter Georgescu), koji je penzionisan kao generalni direktor firme Younf & Rubicam (reklamni i medijski gigant kojeg je 2000. godine preuzela WPP Group, sa sedištem u Velikoj Britaniji), briljantno i duhovito je sažeo lidersku dilemu: "Imam štitnike za kolena i "četrdesetpeticu" (kolt 45, tip revolvera). Mnogo sam klečao i molio, ali sam takođe i pucao na ljude".

NOVI PRISTUPI U LIDERSTVU

TRANSFORMATIVNO – TRANSAKCIJSKO LIDERSTVO

Suština transformacionog liderstva nalazi se u procesu upravljanja promenama transformacionog, tj. radikalnog karaktera. U tom smislu može se reći da je suština liderske veštine u identifikovanju poslovnih trendova i vizije promena iz koje proističe plan promena, transformacija i novi pravac. Kontinuirana transformacija podrazumeva kretanje ka velikim, bitnim, krupnim promenama i visokim rastom. Poslovna transformacija postaje sve više glavni i primarni zadatak poslovnih lidera. Transformaciono liderstvo zasniva se na sposobnosti lidera da inspiriše sledbenike vizijom te da odrede misiju, ciljeve, strategije, programe, projekte, planove i politike kako bi se ostvarila radikalna promena.

Yukl ističe da je koncept transformacionog liderstva formulisao *Buns* 1978. godine, istražujući političko liderstvo. *Bass* je 1985. godine je dao značajan doprinos razvoju koncepta transformacionog liderstva pri čemu ističe četiri karakteristike koje ga izdvajaju od ostalih koncepata liderstva :

1. **Harizma** – obezbediti viziju, poverenje i poštovanje od sledbenika
2. **Inspiracija**– izraziti jasne i važne ciljeve na jedinstven način
3. **Intelektualna stimulacija** - promovisati inteligenciju, racionalnost i pažljivo rešavanje problema i
4. **Individualno razmatranje**– obraćati pažnju na ličnosti, tretirati svakog pojedinca posebno, savetovati i usmeravati.

Smatra se da jedino transformaciono liderstvo vodi do korenitih promena u organizaciji. Transformacioni lideri su sposobni da utiču i kreiraju promene, a ne samo da se prilagođavaju promenama.

U literaturi se pravi razlika između transformacionog i transakcionog liderstva. Transakcioni lideri usmeravaju i motivišu svoje sledbenike u pravcu utvrđenih organizacionih ciljeva putem nagrada zaposlenih od strane menadžera. Nagrada zavisi od izvršenja posla pa otuda i atribut "kontingentno" nagrađivanje. Transakcioni lideri nisu spremni na krupnije promene. *Bass* takođe konstatuje da ne treba transakcijsko i transformaciono liderstvo posmatrati kao dva isključiva pristupa, već konstatuje da je transformaciono liderstvo sagrađeno na vrhu transakcionog liderstva. Dokazi o superiornosti transformacionog liderstva u odnosu na transakcijsko liderstvo su impresivni, ali je potrebno konstatovati da se ova dva pristupa međusobno dopunjuju. Najbolji lideri su oni koji objedinjuju transformaciono i transakcijsko liderstvo.

Modeli transformacionog liderstva su različiti. Tako, primera radi, *Yukl* sugerise 9 koraka procesa transformacionog liderstva:

1. Stvaranje jasne i privlačne vizije
2. Objašnjenje kako se vizija može postići (formuliranje strategije).
3. Delovati pouzdano i optimistički

4. Izraziti poverenje u sledbenike
5. Obezbediti šanse za rane uspehe
6. Slaviti uspehe
7. Koristiti dramatizaciju i simbole da se akcentiraju ključne vrednosti
8. Voditi proces ličnim primerom
9. Ovlastiti (osamostaliti) zaposlene za dostizanje vizije

John Kotter, poznati profesor sa Harvard univerziteta, spada u red istraživača koji su dali značajan doprinos proučavanju transformacionog liderstva. Njegova knjiga "Vođenje promena" (*LeadingChange*) postala je bestseller u ovoj oblasti. Drugom knjigom "Srce promena" (*The Heart of Change*), *Kotter* je zaokružio istraživanja o tome zašto ne uspevaju promene transformacionog (radikalnog) karaktera u dovoljnoj meri ili šta je srce promena i kako ljudi stvarno menjaju njihove organizacije.

Na osnovu analize transformacionih poduhvata u velikom broju organizacija iz tzv. *razvijenih tržišnih privreda*, autor sugerise da uspešnu promenu bilo kog obima treba obavljati logičkim redosledom koji se sastoji iz **osam faza za sprovođenje promena**:



Slika 3 – Osam faza za sprovođenje promena

Prve četiri faze u procesu transformacije su neophodne da bi se omekšao okamenjeni *status quo*. Promene nisu laka, zato se i javlja potreba za razvijanjem svesti o neophodnosti promene ili kako to *Gouillart-Kelly* piše: ostvarenje mobilizacije zaposlenih

da ovladaju mentalnom energijom da bi se «nahratio» transformacioni proces. Od pete do sedme faze uvode se mnogi novi oblici prakse. Poslednja faza odnosi se na usađivanje promene u kulturu organizacije.

Izgleda da je Kotter potpuno u pravu kada zaključuje da uspešna promena proizilazi kroz svih osam faza, obično po izloženom rasporedu. Uobičajeno je da se paralelno deluje u nekoliko faza, ali ako se preskoči čak i jedan jedini korak ili se ode suviše daleko bez solidne osnove, gotovo uvek se dolazi do problema. Kotter (slika br.3.) ističe da tek kada se uđe duboko u prvu fazu, koja se odnosi na svest o neophodnosti promene, stvaraju se preduslovi da se sve akcije promene odvijaju paralelno u više faza, ali po planiranim, iniciranim postupcima u okviru izloženog modela promena od osam faza.

Kotter je istražujući uzroke neuspeha u poduhvatima transformacije došao do zaključka o mogućih osam grešaka, kao i njihovim posledicama. Na osnovu ankete koja je obuhvatala 130 organizacija sa oko 400 ispitanika, Kotter je došao do sledećeg zaključka:

- Izuzetno uspešne organizacije znaju kako da prevaziđu i kontrolišu antitela koja su se protivila svemu što je novo.
- Uspešna promena velikih razmera zapravo predstavlja kompleksnu pojavu koja se dešava u *osam koraka*, odnosno *osam faza*, i to na sledeći način:
 1. kreirati osećaj urgentnosti za promenom
 2. sastaviti tim koje će voditi promene
 3. kreirati viziju i strategije
 4. efektno uspostaviti vezu između vizije i startegija
 5. otkloniti barijere da bi se stupilo u akciju
 6. postići kratkoročne pobede
 7. kreirati talas za talasom promena, sve dok vizija ne postane stvarnost i na samom kraju
 8. kreirati novu kulturu ne bi li se stvorio novi kodeks ponašanja
- Glavni izazov u svih osam faza predstavlja *promena ljudskog ponašanja*. Glavni izazov nije strategija, nisu sistemi, niti je kultura. Ovi elementi podjednako kao i mnogi drugi mogu biti vrlo važni, ali suštinski problem, bez sumnje, predstavlja samo ponašanje- *ono što ljudi rade*, kao i potreba za značajnim pomeranjem u onome što ljudi rade.
- Kada se radi o promeni ponašanja, promena je u manjoj meri stvar pružanja mogućnosti analize ljudima ne bi li uticali na njihove misli, odnosno njihova razmišljanja, a više je stvar pomaganja ljudima kako bi oni videli istinu i uticali na njihova osećanja.

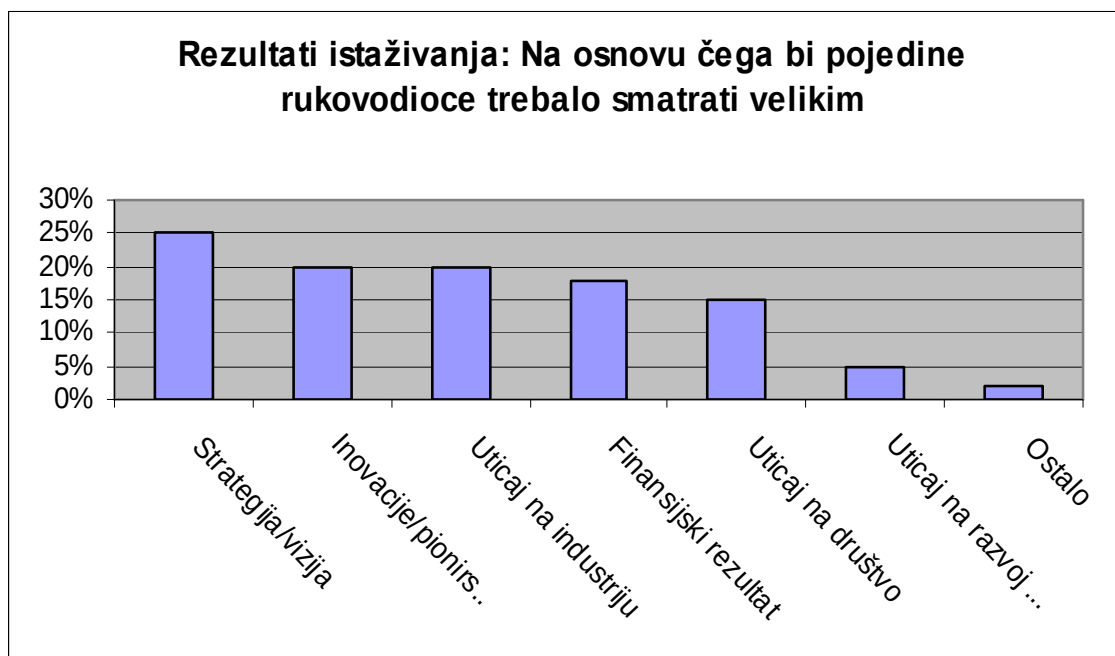
I razmišljanje i osećanje su bitni i od suštinske važnosti i na oba nailazimo u uspešnim organizacijama, *ali srce promene je u osećanjima*. Tok promene *videti-osetiti* je snažniji od onoga *analizirati-misliti-promeniti*. Ove razlike između videti (predstaviti sebi) i analizirati sa jedne, i osetiti i misliti sa druge strane, od ključnog su značaja jer u najvećem delu koristimo ovo drugo znatno češće kao kompatibilnije i znatno prijatnije.

Kada smo frustrirani, ponekad pokušavamo sebe ubediti da postoji opadajuća potreba za velikom promenom. Ali, turbulenciju pokreću snažne i neprekidne sile. Kada smo frustrirani, ponekad mislimo da su problemi neizbežni i van kontrole. Ipak, neki ljudi jako dobro podnose promene velikih razmera. Mi svi možemo učiti od ovih ljudi. Direktori

mogu učiti. I supervizori prve linije mogu naučiti. Skoro svako ko je uhvaćen u koštac sa promenom velikih razmera može naučiti.

Lider koji usmerava ili motiviše svoje sledbenike u pravcu utvrđenih ciljeva tako što objašnjava zadatke i potrebe posla. Transformacijski lider je onaj koji uvažava pojedinca, pruža intelektualnu stimulaciju i koji poseduje harizmu; obraća pažnju na potrebe i usavršavanje pojedinaca; menja svest sledbenika o nekim pitanjima tako što im pomaže da posmatraju stare probleme na nove načine; u stanju je da motiviše, zainteresuje i inspiriše zaposlene da ulože dodatni napor.

Na osnovu rezultata istraživanja, osobine koje karakterišu rukovodioce su sledeće:



Grafikon 1 – Rezultati istraživanja¹⁵

Transformaciono liderstvo predstavlja centralni pristup liderstva u vremenima u kome žive organizacije na kraju XX i početkom XXI veka. Druge teorije liderstva grade zajedno sa transformacionim liderstvom kao jezgrom nove teorije u liderstvu. Prikaz liderskih „tajni“ Jack Welch-a potvrđuje da su one aktuelne i mogu nam biti od koristi kako sa stanovišta metoda i sredstava korišćenja tako i sa stanovišta mentalnog modela razmišljanja: Kako upravljati ubrzanim promenama? Model procesa organskog rasta od 6 komponenti, koji koristi Immelt kao naslednik Jack Welch-a, nam ukazuje da se i prakse i teorije liderstva stalno nadograđuju. Ipak, mogu se pojaviti najčešće greške za poduhvate promena u organizacijama a neke od njih su:

- ☐ Prepuštanje prekomernom zadovoljstvu
- ☐ Propusti u formiranju dovoljno moćne koalicije
- ☐ Potcenjivanje snage vizije

¹⁵ iz PP prezentacije prof. Branislava Mašića, *Liderstvo*

- ☐ Podbačaj komuniciranja vizije
- ☐ Dopuštanje preprekama da blokiraju novu viziju
- ☐ Propusti u ostvarivanju kratkoročnih uspeha
- ☐ Prevremena objava pobeđe
- ☐ Promene koje nisu čvrsto usađene u kulturu organizacije

LIDERSTVO HARIZMATICNOG VIZIONARSTVA

Lider koji je entuzijasta koji ima samopouzdanja, čija ličnost i postupci utiču na ljude tako da se oni ponašaju na određen način. Najnovije analize su utvrdile pet karakteristika koje utiču na to da se harizmatični ljudi razlikuju od neharizmatičnih: oni imaju viziju, u stanju su da artikuliraju tu viziju, spremni su da preuzmu rizike da bi ostvarili svoju viziju, osetljivi su i na ograničenja u okruženju i na potrebe sledbenika i ponašaju se na način koji se razlikuje od uobičajnog.

Iako se izraz 'vizija' često povezuje s harizmatičnim liderstvom, vizionarsko liderstvo jeste sposobnost da se stvori i artikulira realna, opravdana i atraktivna vizija budućnosti koja poboljšava trenutnu situaciju. Vizije koje su jasno artikulirane i koje imaju snažnu sliku lako se usvajaju i prihvataju. Vizija treba da ponudi jasnu i ubedljivu sliku koja se uklapa u emocije ljudi i inspiriše entuzijazam u pogledu postizanja ciljeva organizacije.

Tri kvaliteta koja su povezana sa efektivnošću vizionarskim liderstvom jesu: *sposobnost da se vizija objasni drugima* tako što se jasno iznosi vizija predviđenih ciljeva i postupaka jasnom usmenom i pisanom komunikacijom; *sposobnost da se vizija iskaže ne samo verbalno već i na osnovu ponašanja*, što podrazumeva ponašanje na način kojim će se stalno prenositi i pojačavati vizija i *sposobnost da se vizija proširi ili primeni u različitim oblastima liderstva*.

TIMSKO LIDERSTVO

Prvo, timski lideri su *veza sa spoljašnjim svetom*. Ovo se odnosi na viši nivo menadžmenta, druge organizacione radne timove, klijente, ili snabdevače. Lider predstavlja tim drugim članovima, obezbeđuje potrebne resurse, razjašnjava očekivanja drugih od tima, prikuplja informacije iz spoljašnjeg okruženja i razmenjuje te informacije sa članovima tima. Drugo, lideri timova su *posrednici*. Kada tim ima problem i zatraži pomoć, lideri timova dolaze na sastanke i pokušavaju da pomognu da se reše problemi. Posredništvo se retko odnosi na stručne ili poslovne probleme zato što članovi tima uglavnom znaju više o poslovima koji su u toku nego lideri timova. Lider uglavnom daje svoj dopinos time što postavlja suštinska i direktna pitanja i na taj način pomaže timu da razgovara o problemima i daje neophodne resurse da bi se rešili problemi. Treće, lideri timova su *menadžeri za konflikt*. Oni pomažu da se otkiju problemi, kao što je izvor konflikta, koji su problemi, koje su raspoložive opcije za rešenje i koje su prednosti i nedostaci svake od tih opcija. Konačno, lideri timova su *učitelji*. Oni objašnjavaju očekivanja i uloge, podučavaju, nude podršku i čine sve drugo što je neophodno da bi se pomoglo članovima tima da održe svoj radni učinak na visokom nivou.

EMOCIONALNO LIDERSTVO

Daniel Goleman je knjigom "Emocionalna inteligencija", otkrio da uspešni nisu samo oni koji imaju visok koeficijent inteligencije (IQ). Takođe je važna tzv. emocionalna inteligencija – sposobnost da se saoseća sa drugim, procenjuje, stvaraju dobri odnosi, da se bude privlačan i sl.

"Da li će jedna kompanija biti dovoljno spretna da preživi iznenađenja koja nosi sutrašnjica u velikoj meri zavisi od toga da li su njeni lideri sposobni da u uslovima drastičnih promena upravljaju sopstvenim emocijama¹⁶"-upozoravaju Goleman, Bojacis i Makijeva u svojoj knjizi.

ZNAČAJ EMOCIONALNE INTELIGENCIJE ZA LIDERSTVO

Najbolji poslovni lideri¹⁷, kako tvrdi Goleman, pronalaze delotvorne načine da shvate i unaprede upravljanje sopstvenim i tuđim emocijama. Zahvaljujući razumevanju emocija, oni postižu ne samo dobro raspoloženje, spremnost na saradnju, visoku motivaciju i posvećenost poslu kod članova svoje grupe nego i izvrsne poslovne rezultate i minimalnu fluktuaciju zaposlenih u njihovoj firmi.

Osnovna teza Golemana, Bojacisa i Makijeve je da su emocije izuzetno važne za rukovođenje. Emocionalno inteligentno liderstvo kao najvažnija dimenzija najviše određuje da li će naponi jednog rukovodioca uroditi plodom ili propasti. Ako vođa svojom vizijom uspe da na članove grupe prenese svoje oduševljenje i optimizam, ako u njima probudi najbolje sposobnosti i podstakne pozitivne vibracije, to znači da je reč o *rezonantnom lideru* koji uspeva da usaglasi svoje emocionalne vibracije sa drugima i da svoju grupu učini skladnom i uspešnom u poslu. Ako, pak, on u tome ne uspe, ako u grupi pobuđuje samo destruktivne, toksične emocije (strah, briga, apatija, mržnja, osećaj krivice) onda je reč o *disonantnom lideru*.

Novo, podsticajno, rezonantno liderstvo, koje stavlja naglasak na emocionalni, ljudski aspekt, umesto isključivo na uspeh i profit, biće sve značajnije u budućnosti, tvrdi Goleman. Emocionalno inteligentni lideri su rezonantni lideri što znači da njihovo oduševljenje, energija i strast, sa lakoćom nalaze svoj emocionalni odjek u čitavoj grupi. Rezonantan lider ima blagotvorno emocionalno dejstvo na svoju grupu, čiji se članovi dobro osećaju jer su samopouzđani, međusobno čvrsto emotivno povezani, osećaju jedni s drugima solidarnost i zajednički odlučuju. Stoga, osnovni zadatak lidera je da upotrebi svoje emocionalne kompetencije kako bi pobudio pozitivne emocije zaposlenih i da stvori povoljnu emocionalnu klimu u svojoj grupi.

PODELA Emocionalne Inteligencije

Strukturu EI sačinjavaju četiri domena a to su : SAMOSVEST, UPRAVLJANJE SAMIM SOBOM, DRUŠTVENA SVEST I UPRAVLJANJE DRUGIMA¹⁸.

¹⁶ Goleman, Bojacis, Maki, *Emocionalna inteligencija u liderstvu*, Adizes, Novi Sad 2006.

¹⁷ Oatley Keith, Jenkins Jennifer M. *Understanding Emotions*, Blackwell, Oxford 1998

¹⁸ Goleman, *Working with Emotional Intelligence*, Bantam, New York 1998. (postoji peta oblast- motivisanost, čije su karakteristike kasnije smeštene u domen Upravljanja samim sobom)

SAMOSVEST

Biti samosvestan značilo bi - "biti svestan i našeg raspoloženja kao i misli koje to raspoloženje prate¹⁹". Samosvest znači duboko razumevanje sopstvenih emocija, isto kao i vlastitih prednosti, nedostataka, vrednosti i motiva. Ljudi sa snažnom samosvešću su realni, tj. nisu ni preterano samokritični ni naivno samouvereni. Samosvesni lideri takođe razumeju svoje vrednosti, ciljeve i snove. Oni znaju kuda su se uputili i zašto i usklađeni su sa onim što im "odgovara". Sposobni su, da odlučno odbiju finansijski primamljivu poslovnu ponudu, ukoliko ne odgovara njihovim principima, ili dugoročnim ciljevima. Nasuprot tome, čovek kome nedostaje samosvest, po svoj prilici će donositi odluke koje zahtevaju kompromise sa sopstvenim vrednostima.

Intuitivno odlučivanje

Intuicija je osnovna sposobnost da se prilikom donošenja poslovne odluke ne samo primeni stručno znanje već i iskoristi životna mudrost koja je samosvesnom lideru urođena. Usaglašavanje sa osećanjima, kako to pokazuju neurološka istaživanja, pomaže da otkrijemo značenje podataka, a to nas usmerava ka boljem odlučivanju. Zahvaljujući tome, naše emocionalne banke podataka nam omogućavaju da efikasno procenimo informacije²⁰. Intuitivno učenje je za lidere važnije nego ikada upravo stoga što se oni danas suočavaju s morem informacija često bez jasne naznake kakav će njihov značaj u budućnosti biti. Svakog dana provedenog u firmi, liderov mozak automatski registruje pravila odlučivanja. Na ovaj način, mozak neprekidno uči, a lider akumulira mudrost na osnovu radnog iskustva. Tako da emocionalno inteligentnim liderima intuicija nudi direktnu kopču sa akumuliranim životnim iskustvom u vezi s nekom temom. Da bi se takva poruka osetila, potrebna je unutarnja usaglašenost karakteristična za samosvest.

PODELA SAMOSVESTI

Emocionalna samosvest: Lideri sa izraženom samosvešću usaglašeni su sa svojim unutarnjim signalima i sposobni da raspoznaju kako njihova osećanja deluju i na njih i na poslovne rezultate. Mogu biti iskreni i autentični, sposobni da otvoreno govore o svojim emocijama, tj. da ubedljivo govore o viziji kojom se rukovode.

Tačno ocenjivanje samog sebe: Lideri sa samosvešću znaju svoja ograničenja i svoje mogućnosti i s humorom govore o sebi. Oni ispoljavaju fleksibilnost kada tokom učenja moraju da se usavrše i rado prihvataju kritiku i povratne informacije. Tačno ocenjivanje samog sebe lideru omogućava da zna kada treba da zatraži pomoć i na šta da se usredsredi kada razvija nove liderske sposobnosti.

Samopouzdanje: Samopouzdana lideri mogu lako da se prihvate teškog zadatka. Oni često deluju tako da se njihovo prisustvo oseća, budući da odišu sigurnošću u sopstvenu ličnost, što im omogućava da se ističu u grupi.

UPRAVLJANJE SAMIM SOBOM

"Ono čemu težimo jeste prava emocija, osećanje koje je u skladu sa okolnostima. Ako se emocije previše potiskuju dovode do jednoličnosti i izolovanosti, a ako su ekstremne, neobuzdane, tada postaju patološke²¹".

¹⁹ Mayer John-psiholog na Njuhempširskom univerzitetu, formulisao teoriju o EI

²⁰ Damasio Antonio, *Descarte's Error*, New York, Putnam 1994.

²¹ Aristotel

Pošto su emocije veoma zarazne, posebno kada se s lidera šire na ostale članove grupe, njegov prvi zadatak je održavanje 'emocionalne higijene' – ovladavanje sopstvenim osećanjima. Lider ne može efikasno da upravlja ničijim emocijama ukoliko najpre ne upravlja svojim. Prema tome, njegova osećanja nisu samo njegova privatna stvar, budući da se prenose na okolinu, imaju šire posledice.

Stanje 'flow' je stanje najviše koncentracije na dati zadatak. Dostići ovo stanje je El najvišeg reda. Ovo je stanje vrhunca obuzdavanja emocija u cilju postizanja uspeha i učenja. Tada su emocije snažne, pozitivne, usredsređene na određeni zadatak. Flow je iskustvo koje svako povremeno doživi, dešava se kada je uspeh na vrhuncu ili kada čovek nesvesno prevaziđe sopstvene granice²².

PODELA UPRAVLJANJA SAMIM SOBOM

Samokontrola: Lideri koji poseduju emocionalnu samokontrolu uvek uspevaju da obuzdaju uzburkane emocije i impulse i da ih korisno usmere. Primer samokontrole jeste lider koji ostaje miran i bistre glave kada je pod velikim pritiskom.

Transparentnost: je autentična otvorenost prema drugima u pogledu sopstvenih osećanja, uverenja i postupaka. Takvi lideri otvoreno priznaju svoje greške ili nedostatke i ne prelaze preko neetičkog ponašanja drugih, već mu se suprostavljaju.

Prilagodljivost: Prilagodljivi lideri mogu da odgovore na različite zahteve, a da ne izgube koncentraciju ili energiju i snalaze se u nejasnim situacijama s kojima se svaka organizacija neizbežno suočava. Takvi lideri se prilagođavaju izazovima, vešto se uklapaju u fluidne promene i prednjače kada je potrebno shvatiti nove podatke i novu realnost.

Težnja za uspehom: Lideri s izraženom težnjom da postignu uspeh imaju visoke lične standarde, koji podstiču na postizanje sve boljih rezultata. Obeležje ove kompetencije je permanentno učenje i podučavanje.

Inicijativa: Lideri koji poseduju osećaj za efikasnost tj. znaju da raspolažu onim što je potrebno da upravljaju vlastitom sudbinom i prednjače u inicijativi. Oni koriste mogućnosti ili ih stvaraju umesto da na njih jednostavno čekaju.

Optimizam: Optimističan lider izlazi na kraj sa teškoćama zahvaljujući tome što ih shvata kao povoljnu priliku a ne pretnju. Takvi lideri pozitivno gledaju na druge i od njih očekuju najbolje.

DRUŠTVENA SVEST

Empatija nastaje kao oblik samosvesti, odnosno što bolje poznajemo sopstvene emocije veštije ćemo iščitavati tuđa osećanja. Empatija je značajna za liderov najvažniji zadatak – podsticanje rezonance. Usaglašavajući se sa osećanjima drugih u datom trenutku, lider može da kaže i učini ono što treba – da umiri strahove, ublaži ljutnju, da se uključi u dobro raspoloženje. Empatija uključuje i slušanje i prihvatanje gledišta drugih, omogućava liderima da sa svojim okruženjem uspostave emocionalne veze koje stvaraju rezonancu i da zahvaljujući tome šalju sinhronizovane poruke. Empatija se zasniva na upravljanju sopstvenom ličnošću i to ispoljavanjem emocija na odgovarajući način. Kada su lideri sposobni da shvate osećanja i mišljenja drugih ljudi oni sistematski usmeravaju emocije tako da ono što rade i govore deluje dosledno. Zbog toga je empatija osnovni uslov za društvenu efikasnost na poslu. Ona pruža vrhunsku mogućnost za prepoznavanje i ostvarivanje potreba klijenata, kupaca i potčinjenih. Lideri koji je poseduju, deluju pristupačno budući da su spremni da čuju ono što im se kaže.

²²D. Goleman, Emocionalna inteligencija, Geopoetika, Beograd 2005 str. 86

Oni pažljivo slušaju i uspevaju da shvate šta zaista interesuje drugu stranu i shodno tome reaguju.

UPRAVLJANJE ODNOSIMA

Može se definisati kao srdačnost sa ciljem - pozitivno usmeravanje ljudi. Lideri neodoljivom vizijom ljude podstiču i pokreću. Kao inspirativni lideri mogu u drugima da izazovu uzbuđenje u vezi sa zajedničkom misijom. Budući svesni ličnih ideja vodilja oni su sposobni da artikuliraju viziju koja i njihovim sledbenicima zvuči iskreno. To osećanje zajedničkog zadatka liderima omogućava da odlučno rukovode i usmeravaju. Što zadaci lidera postaju složeniji i što veću saradnju iziskuju, sve je važnija veština uspostavljanja odnosa. A ona se primenjuje kroz korišćenje EI i različitih stilova rukovođenja.

KAKO SE POSTAJE USPEŠAN (REZONANTAN) LIDER

EI je delimično nasleđena, a veština liderstva koja je na njoj zasnovana, kao i svaka druga se uči, razvija, održava i vežbanjem jača. Jedna od glavnih teza knjige "EI u liderstvu" jeste da se rezonantno, podsticajno liderstvo zasnovano na sposobnostima EI može naučiti i usavršiti.²³ U osnovi sticanja i usavršavanja liderskih sposobnosti jeste *proces samousmerenog učenja*. Ovaj proces podrazumeva sistematsko, plansko razvijanje određenih sposobnosti ili veština sa ciljem da postanemo onakva ličnost kakvu želimo da imamo. Ovaj model je razvio Richard Boyatzis, koji je dugo radio kao istraživač na proučavanju i razvoju liderskih sposobnosti.

Samousmereno učenje kojim se postaje emocionalno inteligentan lider uključuje pet otkrića :

1. Otkriće sopstvenog idealnog ja (*ko želim da budem*) - vizija idealne slike o sebi kadra je da probudi nadu i snažnu strast za promenom, koja nije ni laka ni izvesna. Najveće uzbuđenje, smelost i konstruktivnu energiju može da pokrene povezivanje lidera sa sopstvenim neostvarenim snom, najdubljim ličnim vrednostima i uverenjima.
2. Otkriće sopstvenog nenašminkanog, stvarnog ja (*ko sam ja i šta su moje jake i slabe strane*) – otkrivanje sebe samoga, naročito mana nije ni malo lak posao za lidera s obzirom da ga u tome sprečavaju osećanje onipotencije i mehanizmi odbrane kao što su racionalizacija, potiskivanje itd. Čoveku je lakše da veruje sopstvenim samoobmanama nego da se direktno suoči sa bolnom istinom o sebi samome²⁴. Druga smetnja na putu samospoznaje je 'šefovska bolest', tj. pojava da rukovodiocima njihovi podređeni vrlo retko ukazuju na mane, tako da su lišeni povratne informacije o tome kako i gde greše u rukovođenju.
3. Izrada vlastitog plana učenja (*kako mogu da razvijem svoje prednosti i istovremeno da umanjim nedostatke*) – sama osnova za promenu u ličnosti i način rukovođenja predstavlja razrađen, detaljan i izvodljiv plan za postupno jačanje svojih dobrih osobina, za sticanje novih neophodnih liderskih veština ali istovremeno i za oslobađanje od loših mentalnih navika i štetnih osobina.

²³ Dzek Velš takođe tvrdi da se "veštine liderstva uče, tako da čovek postepeno razvojem samouverenosti i energičnosti može da izraste u lidera-"*Veština pobeđivanja*, Adizes, Novi Sad 2005.

²⁴ D. Goleman., *Vital lies, Simple Truths: The psychology of Self-Deception*, Simon and Schuster, New York 1985

4. *Eksperimentisanje i praktikovanje novih načina ponašanja, razmišljanja i osećanja* dok se ne usavrše jeste radikalna promena u stilu liderstva i načinu života, a postiže se upornim i dugotrajnim upražnjavanjem novih obrazaca ponašanja, razmišljanja i osećanja. Promena u liderskom stilu zahteva koreniti preobražaj ličnosti ne samo intelektualne već i emocionalne sfere. Stare, štetne misaone i emocionalne navike menjaju se veoma teško i sporo – upornim, stalnim vežbanjem novih.
5. *Razvijanje socijalno-emocionalnih odnosa* koji će pružati poverenje i omogućiti promenu.

Za sve ove faze preobražaja su neophodni drugi odnosno grupa ljudi u koju imamo poverenja.

RAZVIJANJE POVERENJA

U današnjem nesigurnom okruženju, jedna od važnih stavki za lidere jeste sticanje poverenja i kredibiliteta. Osnovna komponenta kredibiliteta je poštenje. Proučavanja pokazuju da se poštenje stalno izdvaja kao karakteristika broj jedan prema lideru vrednog divljenja. Poštenje je apsolutno od suštinskog značaja za liderstvo. Pored poštenja, lideri koji imaju kredibilitet kompetentni su i inspirativni. Sposobni su da efektivno ponude poverenje i entuzijazam. Sledbenici ocenjuju kredibilitet lidera u pogledu njihovog poštenja, kompetentnosti i sposobnosti da inspiriše.

Poverenje je usko povezano sa konceptom kredibiliteta i zato se ti termini često upotrebljavaju naizmenično. Poverenje se definiše kao verovanje u integritet, karakter i sposobnost lidera. Sledenici koji veruju lideru vrlo su ranjivi kada su u pitanju postupci lidera zato što su uvereni da njihova prava i interesi neće biti zloupotrebljeni. Istraživanja su utvrdila da postoje pet dimenzija koje sačinjavaju koncept poverenja :

- *Integritet: poštenje i iskrenost*
- *Kompetentnost: Stučno i interpersonalno znanje i veštine*
- *Doslednost: pouzdanost, predviljivost i dobro procenjivanje kada je u pitanju uupravljanje situacijom*
- *Lojalnost: želja da se zaštiti osoba, fizički i emocionalno*
- *Otvorenost: želja da se slobodno podele ideje i informacije*

MORALNO LIDERSTVO

Odnedavno su istraživači etike i liderstva počeli da razmatraju etičke implikacije u liderstvu. Etika je deo liderstva na više načina. Na primer, transformacioni lideri se opisuju kao potpora moralnim vrlinama u situacijama kada pokušavaju da promene stavove i ponašanja sledbenika. Takođe, možemo videti etičku komponentu koja se odnosi na harizmu. Lideri koji se neetički ponašaju mogu da koriste svoju harizmu na društveno konstruktivan način da bi bili od koristi drugima. Takođe, vidimo nedostatak etike kada oni zloupotrebljavaju svoju moć i sebi određuju visoke plate i bonuse, a istovremeno i smanjuju troškove tako što otpuštaju zaposlene. Moralno liderstvo podrazumeva sredstva koja lider kotisti u pokušaju da postigne ciljeve kao i sadržinu tih ciljeva.

SPECIFIČNOSTI LIDERA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Polazeći od aksioma da nema stabilnih društava bez stabilnih institucija, a da nema solidnih institucija bez jakih profesionalaca, visoke struke i morala, ostaje na snazi potreba posvećenosti izgradnji kvalitetnih lidera i menadžera u javnom sektoru, stručnjaka za poslove u državnoj i javnoj administraciji. Pokrenuti reformski procesi, u svim javnim sektorima bez izuzetka, otkrili su nedostatke adekvatno pripremljenih i profesionalnih stručnjaka, koji bi bili u stanju da samostalno i značajnije unaprede funkcionisanje državnih i javnih institucija. Pored toga, pred novu administraciju postavljaju se zadaci pripremanja za kompleksnu i produbljenu međunarodnu, pre svega evropsku saradnju, u predstojećim procesima pridruživanja EU.

Modernizacija sistema javne uprave je primarni cilj svake tranzicione zemlje pa tako i Srbije. Neadaptirani sistemi (centralizovani, birokratizovani i hijerarhizovani) trpe ogroman pritisak od izmenjenog društveno-političkog i ekonomskog okruženja. Ova reforma podrazumeva modernizaciju centralne, regionalne i lokalne vlasti, javnog sektora, institucionalne i organizacijske strukture, novog javnog upravljanja i novih administrativnih procedura, promene organizacijske kulture i stila rada administracije.

Značaj i efekat kvalitetne reforme javne uprave je nesporan jer se kroz nju: preispituje vrednost razvojne strategije sistema, odnos prema demokratiji i vladavini prava, shvatanje moderne države i kapacitet njenih ključnih institucija. Kompetentna administracija je uslov društvenog razvoja i njegovog prosperiteta.

Osnovni ciljevi i principi reforme javne uprave u Srbiji jesu stvaranje demokratske države, sa prikladno uspostavljenim odnosom između različitih teritorijalnih nivoa organizacije vlasti i afirmacija vladavine prava; okrenutost građanima, kroz sistem odlučivanja i pružanje kvalitetnih usluga kao i uvažavanje principa subsidijariteta. Principi na kojima se zasniva savremena javna uprava su: **decentralizacija** (transfer) i **devolucija (vraćanje) vlasti**; **princip depolitizacije rada i regrutovanja kadrova**; **princip profesionalizacije HR**, kao i **principi racionalizacije i modernizacije**.

Kombinacija kritika (neefikasnosti birokratije i manjkave prirode aktivističke vlade) proizvela je model reformi u državnim upravama OECD zemalja. Većina reformi polazi od pretpostavke da su velike državne administracije nasledno defektivne i beskorisne i da je tržište bolje opremljeno nego država da obezbedi većinu dobara i usluga.

RADIKALNE PROMENE KOJE SU POTREBNE DA SE UVEDE TRANSFORMISANI I PREDUZETNIČKI MODEL JAVNOG UPRAVLJANJA SU:

1. Restrukturiranje i smanjenje državnog aparata (sektora državne uprave).
2. Reorganizacija i "stanjivanje" centralnih javnih službi.
3. Uvođenje konkurencije u preostale javne usluge, korišćenjem internih tržišta i ugovaranjem pružanja javnih usluga sa privatnim sektorom.
4. Unapređenje efikasnosti i ostvarivanje koncepta "vrednost za cenu" kroz menadžment na osnovu rezultata i revizije postignutih performansi.

Svaki državni službenik na položaju, pored toga što treba da poseduje određene kvalitete da bi bio efikasan menadžer/lider, mora ispunjavati određene obaveze. Te specifične obaveze²⁵ proizilaze iz same prirode državne uprave. Državni službenici kroz svoj svakodnevni rad u praksi treba da realizuju osnovne postulate moderne uprave. Iz ovoga proizilaze i specifične obaveze onih koji su zaposleni u državnoj upravi, a koje treba da budu uređene zakonom.

Te obaveze su sledeće:

- (1) biti na usluzi građanima (at the service of the citizen),
- (2) raditi u javnom interesu (serving the public interest),
- (3) biti nepristrasan u vršenju poslova (neutrality in executing the tasks),
- (4) poštovati načelo zakonitosti (observing the rule of law),
- (5) biti odgovoran za svoj rad (accountability for actions),
- (6) imati obavezu prema državi za štetu pričinjenu svojim radom (liability to the state for damages caused).

Kao što rad u državnoj upravi nosi sa sobom određene specifične obaveze, tako on, zbog prirode poslova, podrazumeva i određena *specifična prava državnih službenika* koja treba da budu uređena posebnim zakonom. Pod ovim specifičnim pravima, koja se već uveliko primenjuju u zemljama OECD-a, naročito se podrazumeva:

- (1) pravo da odbije izvršenje nezakonitih naloga (right to resist illegal orders),
- (2) pravo na zaštitu od preteranih pritisaka (right to be protected against undue pressure), što zapravo podrazumeva obavezu poslodavca (države ili organa lokalne samouprave) da ga zaštiti od reagovanja i pritisaka izazvanih neosnovanim nezadovoljstvom građana i posebno od političkih pritisaka,
- (3) pravo na obuku i usavršavanje tokom rada,
- (4) mogućnost napredovanja u toku karijere na osnovu ispoljenih sposobnosti i rezultata.

Kada je reč o *principima za zasnivanje radnog odnosa, napredovanje i prestanak radnog odnosa*, od načina na koji se ova pitanja urede direktno zavisi proces stvaranja profesionalne uprave. Da bi jedna državna uprava mogla da postane profesionalna potrebno je:

- (1) da državna uprava bude pod jednakim, unapred poznatim uslovima, otvorena za svakoga ko u njoj želi da radi i ko ispunjava uslove za rad;
- (2) da položaj zaposlenih u državnoj upravi bude zasnovan na zaslugama (sposobnostima i rezultatima), što znači sa jedne strane depolitizaciju i, sa druge strane garancije i pravila za napredovanje;
- (3) da se obezbedi stalnost zaposlenja, ali ne isključujući mogućnost horizontalne pokretljivosti zaposlenih;
- (4) da se urede uslovi i način prestanka radnog odnosa.

²⁵ Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji, 2004. godina

Jedno od važnijih pitanja koje se u okviru reforme državne uprave postavlja za sve zemlje u tranziciji, te tako i za Srbiju jeste *pitanje depolitizacije*. Kada se radi o depolitizaciji shvaćenoj u rudimentalnom smislu – da zaposleni u državnoj upravi moraju biti neutralni i da se ne smeju rukovoditi svojim političkim uverenjima u obavljanju poslova, može se slobodno reći da je u Srbiji u tom smislu dostignut zavidan stepen profesionalizacije. Međutim, primena *principa depolitizacije* znači još jedan korak, a to je jasna podela rada i ovlašćenja između izabranih političara i zvaničnika imenovanih na bazi političkog poverenja, na jednoj strani, i profesionalnih državnih službenika na visokim mestima u državnoj upravi, na drugoj strani. Bez preduzimanja ovog koraka, posebno u zemljama u tranziciji gde relativno često dolazi do smenjivosti vlada, nije moguće izgraditi stabilan i efikasan sistem državne uprave koji obezbeđuje kontinuitet u vršenju javnih poslova.

Razvoj stabilnog i kvalitetnog vrha državne uprave uslov je za napredovanje čitavog procesa reforme. Ako, primera radi, promena ministra na čelu jednog resora svaki put ima za posledicu promenu većine ostalih rukovodećih lica u ministarstvu, to neminovno stvara probleme za organizaciju rada u ministarstvu i u mnogome ometa proces reforme u oblasti za koju je ministarstvo zaduženo. Ovde se pre svega misli na mesta sekretara ministarstava i pomoćnike ministra koji rukovode određenom oblašću (sektorom) iz nadležnosti ministarstva. Naravno, takvih mesta ima ne samo u ministarstvima, već i u drugim organima državne uprave, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, u službama Vlade, Narodne skupštine itd. Ovakav sistem pored navedenih ima i niz drugih nedostataka. Naime, ako se na rukovodeće pozicije u državnoj upravi dolazi pre svega na bazi političkog poverenja, onda nema garancija da će prilikom odabira funkcionera istovremeno uz političku pouzdanost biti uzeti u obzir i kriterijumi kao što su sposobnost, kompetentnost i iskustvo. Vremenski kratko zadržavanje na određenim pozicijama usled čestih promena rezultira ograničenim mogućnostima za više rukovodioce da steknu puno iskustvo u radu, kao i diskontinuitetom programa rada. Sledeća negativna posledica je da ovakav sistem krajnje destimulativno deluje na državne službenike od karijere na nižim nivoima, što pak rezultira odsustvom zadovoljstva poslom, smanjenjem produktivnosti i radnog učinka, jednom rečju slabi njihovu ukupnu motivaciju.

Aktuelna iskustva nekih organa državne uprave u Srbiji u kojima su, izuzev funkcionera koji je na čelu organa, na sva ostala rukovodeća mesta postavljeni stručnjaci u relevantnoj oblasti, pokazuju da se na taj način postiže veća efikasnost u radu, kvalitetnije obavljanje poslova i znatno bolja i lakša koordinacija različitih poslova.

Sa druge strane, iskustva najvećeg broja zemalja centralne i istočne Evrope pokazuju da je jako teško uneti značajne promene u ovu sferu. Većina pokušaja da se reorganizuje dodirna tačka između političara i uprave kretala se između dve krajnosti.²⁶ Jednu krajnost predstavljaju pokušaji da se izvrši potpuna depolitizacija najviših mesta (Letonija, Poljska, Ukrajina), što je dovelo do velikih otpora među političkim strukturama koje nisu poštovale političku nepristrasnost jezgra državne uprave. U slučaju Ukrajine, to je dovelo do ukidanja pozicije državnog sekretara, koja je uvedena kao sredstvo depolitizacije uprave, a u slučaju Poljske, došlo je do zamrzavanja primene novog zakona koji je uveo depolitizaciju. Drugu krajnost predstavljaju pokušaji da se stvori jedna definisana politička struktura u upravi (Mađarska, Litvanija, Bugarska), što je izazvalo suprotan efekat od željenog (proširivanje političke zone u upravi umesto njenog ograničavanja) i prouzrokovalo nefunkcionisanje sistema. U slučaju Litvanije ovakav

²⁶ Vid. o tome: Svetska banka, op. cit.

sistem je konačno ukinut 1997. godine, a u slučaju Mađarske imao je za posledicu široko rasprostranjenu zloupotrebu prava političkog otkaza.²⁷

U svakom slučaju, bez obzira na probleme koji se javljaju u ovoj sferi reforme, depolitizacija najviših mesta u državnoj upravi jeste jedan od prioriternih principa reforme. Stoga je od izuzetnog značaja postaviti valjan pravni osnov za ograničenje uticaja politike na operativno rukovođenje u državnoj upravi i za razvoj i unapređenje karijernog sistema.

Pored toga, treba napomenuti da bez kvalifikovanih državnih službenika ne može biti govora o profesionalnoj državnoj upravi. Kada se definišu strateška opredeljenja u oblasti upravljanja ljudskim resursima, onda treba imati u vidu dve osnovne sfere delovanja:

- sferu koja se tiče pitanja vezanih za angažovanje novog osoblja i
- sferu koja se tiče pitanja koja se odnose na one koji su već zaposleni u državnoj upravi.

Kada je reč o pitanjima koja se tiču **angažovanja novog osoblja**, kvalitetno upravljanje ljudskim resursima podrazumeva:

- (1) pravilnu procenu potreba za angažovanjem novog osoblja, u svetlu racionalizacije rada državne uprave,
- (2) javnost u postupku zapošljavanja,
- (3) zapošljavanje na osnovu kvalifikacija i sposobnosti, po potrebi, prethodnog iskustva (recruitment based on merit).

Imajući u vidu sve navedeno, danas se u državnoj upravi javljaju nove varijante javnog upravljanja: *teorija ugovaranja* i *teorija opunomoćavanja*, koje imaju za cilj da daju javnim menadžerima fleksibilnost koja im je potrebna za poboljšanje rezultata.

Oni koji usvoje *teoriju "opunomoćavanja"* ("dopusti menadžerima da rade svoj posao") implicitno im je dozvoljavljeno da razvijaju sposobnosti inteligentnog donošenja odluka, da razumno koriste datu fleksibilnost i da budu motivisani prvenstveno motivima rada u javnoj upravi.

Oni koji prihvate *strategiju ugovaranja* ("nateraj menadžere da rade svoj posao") obično to čine kroz precizne, jasno napisane ugovore o rezultatima koji ostavljaju malo prostora za onu vrstu poverenja prisutnu u prethodnoj strategiji, koja bolje rezultate motiviše posebnim nagradama. Pojedine države, na primer Novi Zeland i Velika Britanija, koriste ugovore i podsticaje da "nateraju menadžere da rade svoj posao". Drugi, Australija i Švedska, na primer, "opunomoćuju" svoje menadžere i na taj način "dopuštaju menadžerima da rade svoj posao." Otuda sledi da se moramo osloboditi pojmova koji podsećaju na dogmu, modele i predstave starih i novih javnih administracija.

Upravljanje u državnoj upravi ne sme da bude samo promovisanje ekonomskih vrednosti. Suština je da se jači akcenat stavi na proizvode i ishode u skladu sa političkim i pravnim principima javne administracije. Težište stavljeno na ova različita načela i

²⁷ Vid. o tome opširnije: Verheijen, Ko vlada?, NISPAcee, Bratislava, 2001. godina

njihove veze razlikovaće se od zemlje do zemlje u zavisnosti od njihove tradicije i političkih i pravnih okvira.

"Ova nova paradigma ne može se svesti na nekoliko rečenica, a pogotovo ne na neki slogan", tvrdi Bornis. Ipak, on navodi da se može izvući nekoliko ključnih ideja:

- Vlada bi trebalo da obezbeđuje visoko kvalitetnu uslugu koja će zadovoljiti građane
- Autonomija javnih menadžera (lidera), posebno iz centralnih organa, mora biti povećana
- Organizacije i pojedince bi trebalo vrednovati i nagrađivati na osnovu toga koliko uspešno dolaze do traženih ciljeva
- Menadžeri (lideri) moraju osigurati da im na raspolaganju budu adekvatni ljudski i tehnološki resursi potrebni da bi se dostigli postavljeni ciljevi
- Menadžeri (lideri) javnog sektora moraju ceniti vrednosti kompetencije i zadržati otvoren pristup tome šta u okviru usluga pripada pre privatnom nego javnom sektoru.

U okviru Bornisovih pet ključnih ideja, jedna od najvažnijih definicija se odnosi na poboljšanje funkcionisanja javnog sektora - "visoko kvalitetna usluga koja će zadovoljiti građane".

Potrebno je težiti da se identifikuje javni menadžment koji će odgovarati današnjim potrebama i koji će moći da se suoči sa sutrašnjim problemima. To podrazumeva kapacitet da se uspešno upravlja vladom i da se začnu, usmere i sprovedu promene.

Iz tih razloga su se javile *novine javnog upravljanja u zemljama OECD-a* :

- 1) Razdvajanje strateške javne politike od operativnog upravljanja.
- 2) Briga za rezultate, a ne za proces i procedure.
- 3) Orijentacija ka potrebama građana, a ne interesima organizacije ili birokrata.
- 4) Povlačenje iz oblasti direktnog pružanja usluga u korist uloge "kormilarenja" ili "oponomoćavanja".
- 5) Izmenjena, preduzetnička menadžerska/liderska kultura.

Ono što je novo u upravljanju javnog sektora jeste da se ceo koncept reforme razvio nezavisno, ali istovremeno u zemalja OECD-a. "On je primer globalizacije na delu. On je promovisao snažnu tehnološku revoluciju i rasturio set vrednosti javnih uprava nacionalnih država, subnacionalnih entiteta, međunarodnih i nadnacionalnih tela. U svim sferama vladavine, on je revitalizovao identitet državne uprave kao profesije i obrazovne discipline. On je pomogao da se promeni ravnoteža u okviru uprave, kao i između zvaničnika i građanskih društva. On je održao lekciju o prirodi i efektima globalizacije na vladavinu u prvoj deceniji 21. veka."²⁸

Shvatanje "menadžment je menadžment" (bez obzira u kojoj oblasti) ne pravi veće razlike između načina na koji se vodi javni poslovi i privatna preduzeća. Tamo gde se

²⁸ Međunarodna asocijacija škola i instituta za upravu na temu "Novi trendovi i nove tehnike: implikacije za obrazovanje i obuku" predstavila je komentar uloge novog vida javnog upravljanja na Godišnjoj konferenciji u Atini 2001. godine.

smatra da postoji razlika, "menadžeristi" predlažu da se javni poslovi vode, koliko je to moguće, na poslovnim principima. Pretpostavka da se svaki menadžment zasniva na ekonomiji takođe je značajno narušila važnu ulogu koje pravo, psihologija, politička teorija, etika i druge društvene nauke igraju i u teoriji i u praksi javne uprave/menadžmenta.

Fokus na loše strane državnog monopola kombinovan sa birokratskim pritiscima označio je početak tranzicije od javne uprave ka reformi javnog menadžmenta. "Za razliku od javne uprave, ova nova paradigma se pre odnosi na ekonomiju nego na javnu politiku pružanja usluga, naglašavajući neuspeh države pre nego neuspeh tržišta i skeptična je kad su u pitanju kapaciteti birokratije da efikasno i efektivno pruža usluge".

Verovanje da je menadžment-menadžment i da je praksa privatnog sektora superiornija u odnosu na javni sektor nije u potpunosti novo. Reforme usmerene ka novom javnom menadžmentu snažno su uticale na ponovno promišljanje i redefinisane etičkih dimenzija u profesiji državnog službenika. Državna služba se, po svemu sudeći, našla u situaciji u kojoj je gubila svoje prethodnu kohezivnost, pa čak i lični identitet. Program reforme je označio promenu karaktera javnog činovništva, "ljudi na prvom mestu" i radikalnu transformaciju stila javnog upravljanja.

"Efikasno", "menadžersko" upravljanje, koje je zagovarano, pa i primenjeno u nekoliko zemalja, posebno u anglosaksonskom svetu, fokusiralo se na efikasnost uz verovanje da će proceduralne i strukturne reforme doprineti da uprava radi bolje i da država košta manje. Ovaj pristup predstavlja državu kao predmet "reosmišljanja", koji podrazumeva reinžinjerinng struktura javne uprave. Danas preovladava mišljenje da, iako je efikasnost izuzetno relevantna, ona ne može biti osnovni princip državne aktivnosti i uvek mora biti u ravnoteži sa javnim interesima. Efikasnost se mora smatrati načinom da se unaprede aktivnosti države, a ne kao krajnji cilj sam po sebi.

CILJEVI MENADŽERIZMA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Četiri uobičajena cilja menadžerizma su: privatizacija i deregulacija, tržišni mehanizmi, decentralizacija i debirokratizacija.

1. Privatizacija i deregulacija

Prema šemi koja je kopirana u mnogim državama, značajno su smanjena socijalna i druga davanja, preduzeti su koraci u privatizaciji nekih javnih usluga poput prosvete i zdravstva i eksperimenti sa privatnim sudovima i zatvorima i privatnim policijskim snagama.

Na Novom Zelandu i drugim zemljama, sužavanje socijalnih programa bilo je samo deo mnogo širih aktivnosti na ograničavanju države kroz decentralizaciju, prenos vlasti i transfer nadležnosti. Privatizacija i različite forme "spoljnog snabdevanja", kao i fiskalni teret. Privatizacija je uključila kako industriju koja je prethodno smatrana "strateškom", kao što su industrija čelika, uglja ili avio kompanije, tako i javnih dobara gde je ranije postojao prirodni monopol, poput gasa, el. energije i telefonije. U Velikoj Britaniji je privatizacija preduzeća za snabdevanje vodom i železnica dobila visoke ocene.

Svrha reformskih predloga pod oznakom "zakoni i privreda", po svemu sudeći dugoročnog karaktera, bila je da se promoviše efikasnost i maksimizira stvaranje bogatstva praćeno eliminisanjem zakona koji ograničavaju poslovanje i smanjivanjem kazni koje korporacije plaćaju za neodgovorajuće ponašanje.

Cilj ovih predloga bio je da se zaokruži uloga države, ograniče vladini troškovi i na druge načine zaustavi ili preokrene trend koji, prema mišljenju neoliberalnih ekonomista, potiče od velike depresije, nju dila i teorija nastalih posle dva svetska rata.

2. Tržišni mehanizmi

Ovde gde suštinske funkcije (često, su to bile funkcije u oblasti socijalne politike) nisu privatizovane, uveden je niz tržišnih mehanizama (market-type mechanisms) kako bi se oponašali efekti tržišta. Ovo je uključivalo periodično tržišno testiranje usluga u odnosu na potencijalne ponude spoljnih ponuđača. Osim toga, pokušalo se sa formiranjem internih tržišnih mehanizama u okviru zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, prosvete, pa čak i u okviru organizacije univerziteta.

Primena takozvanih tržišnih mehanizama u javnom sektoru privukla je priličnu pažnju. Ali to takođe ne znači da je jednoobrazan jer ovaj koncept obuhvata: sve aranžmane gde je prisutna bar jedna važna odlika tržišta (konkurencija, određivanje cena, zajedničko donošenje odluka, monetarni podsticaji i tako dalje).

Postaje jasno da ova definicija isključuje dve krajnosti - tradicionalno javno snabdevanje i kompleksnu privatizaciju. Kad je reč o raznolikosti tržišnih mehanizama njihovo uvođenje je nemoguće posmatrati kao homogenu celinu.

3. Decentralizacija

Jedan od vrlo značajnih ciljeva u reformi države bila je decentralizacija. Njeno sprovođenje podržano je razvojem demokratije u bivšim vojnim diktaturama i totalitarnim režimima, kojim je centralizacija i čvrsta kontrola bila uslov opstanka, pa i ključni element ideoloških stanovišta. U ovim zemljama, potraga za više demokratije praćena je pokušajima da se napusti visoko centralizovani, čvrsto kontrolisani, često paternalistički i autoritativni birokratski sistem u korist sistema koji obezbeđuje vrednosti lične inicijative i participacije građana u poslovima vlade. "Gotovo kao po definiciji, visoko centralizovani sistem vlade je manje demokratski od onog u kojem postoji mreža lokalnih i regionalnih institucija sa jasno određenim ovlašćenjima i odgovornostima."

U zapadnoj Evropi, u procesu integracije u Evropsku uniju tendencija napuštanja centralne kontrole dobila je posebnu podršku. U pokušaju da se obuhvate i reše problemi distribucije funkcija i resursa na nekoliko nivoa u državi, Evropska unija je razvila princip koji je vrlo jednostavan, ali i jasan. Naime, princip supsidijarnosti kaže da svaka funkcija treba da bude locirana na najniži nivo na kojem se može efektivno obavljati. To u praksi znači da bilo koja odluka da se alocira funkcija ili odgovornost na viši nivo mora se odbraniti time da se ona ne može efektivno ostvarivati na nižem nivou.

4. Debirokratizacija

"Debirokratizacija" je, često putem reinženjeringa i deregulacije, bila preferirana strategija za obezbeđivanje efikasnosti. U želji da se promovišu "svet o troškovima", efikasnost i efektivnost u javnoj upravi, novi javni menadžment je pokrenut, takođe, da bi se afirmisala prava privatnih lica kao potrošača i klijenata u odnosu na državne organe, koji su suviše često bili zatvoreni, staromodni i paternalistički neuviđajni za želje javnosti.

U brojnim državama, transparentnost, odgovornost i integritet javne uprave su se vratili i to na velika vrata. Delom su prouzrokovani pritiscima javnosti da se prekine sa tradicijom tajnosti i neefikasnosti, koja je dugo bila povezana sa kulturom i praksom birokratije. Naglasak na odgovornostima bio je povezan sa naporom da se javna politika i uprava vrate izvoru - građaninu kome i pripadaju i odgovornosti za efikasno trošenje javnih fondova.

Drugim rečima, postojao je napor da se uprava približi građanima, postane shvatljivija i pristupačnija i to sužavanjem njenih prerogativa, smanjenjem broja zaposlenih, "opunomoćavanjem" javnosti i proširivanjem izbora usluga. Ponovo je afirmisano pravo javnosti da bude upoznata i čak i uključena u dizajniranje i praksu javne politike.

Sličan je bio i cilj reinženjeringa čiji je suštinski metod definisan na sledeći način: Postavljati pitanja o svemu; odbaciti sve prihvaćene pretpostavke i zvanične istine; stalno razvijati strategije promene; stavljati težište na potrošače, radikalnu promenu, "žustre" organizacije i informacionu tehnologiju.

Da bi lideri u državnoj upravi mogli da postignu nove kompleksne ciljeve reformisanih državnih uprava koje su okrenute građanima i poseduju dodatni kvalitet transparentnosti potrebno je da poznaju i koriste dostignuća strategijskog menadžmenta, a posebno korisno pokazalo se strateško i operativno planiranje u okviru strateškog menadžmenta koje u poslednjih nekoliko godina primenjuje veliki broj zemalja.

KONCEPT STRATEGIJSKOG MENADŽMENTA I NJEGOVA PRIMENA U DRŽAVNOJ UPRAVI

9.1 Strategijski menadžment- pojam i značaj²⁹

Pojam strategijskog menadžmenta se zasniva na definiciji strateškog planiranja, pri čemu se mora naglasiti da, iako je planiranje veoma značajan element za strateški menadžment, ono nije samo po sebi dovoljno. Neophodno je da planiranje prate priprema i implementacija plana, kao i vrednovanje plana na delu.

Strategijski menadžment je sistemski pristup utvrđivanju i izvođenju neophodnih promena, kao i merenju performansi poslovanja organizacije i njenog kretanja u pravcu realizacije postavljene vizije. Strategijski menadžment je po Gluku, Kaufmanu i Voleku "upravljajući sistem koji povezuje strateško planiranje i odlučivanje sa svakodnevnim poslovanjem operacionog menadžmenta".

²⁹ Dess, Lumpkin, Eisner, *Strategijski menadžment*, treće izdanje, Bgd 2007, str. 8., str. 9., i str. 10.

Strategijski menadžment prevazilazi razvoj strateškog plana koji obuhvata procese predplaniranja i strateškog planiranja. Strategijski menadžment takođe podrazumeva i finalizaciju i implementaciju strateškog plana, kao i merenje i vrednovanje rezultata. Finalizacija plana obuhvata kompletiranje plana i njegovo saopštavanje svim zaposlenima. Implementacija obuhvata utvrđivanje resursa za plan, njegovo sprovođenje u delo i upravljanje njegovom realizacijom. Merenje i vrednovanje se ne sastoje samo od praćenja mera implementacije, već, što je i važnije, od procene načina na koji se organizacija menja usled tih mera, kao i korišćenja informacija za ažuriranje plana.

Umesto da svoju ulogu shvataju kao ulogu čuvara nepromenljivog stanja, današnji lideri moraju da budu proaktivni, da predviđaju promene, da se neprekidno usavršavaju i, kad je to potrebno, u svojim strategijama naprave dramatične promene. Strategijski menadžment jedne organizacije mora biti istovremeno i proces i način razmišljanja u celoj organizaciji.

Strategijski menadžment se sastoji od analiza, odluka i akcija koje neka organizacija preduzima da bi stvorila i zadržala konkretne prednosti. Ova definicija sadrži dva osnovna elementa koji sežu u srž strategijskog menadžmenta.

Prvo, strategijski menadžment neke organizacije uključuje tri procesa: analiziranje, donošenje odluka i delovanje (akcije). Drugim rečima, strategijski menadžment se bavi analizom krajnjih strategijskih ciljeva (vizija, misija i strategijskih ciljeva) uporedo sa analizom eksternog i internog okruženja organizacije. Zatim, lideri moraju da donose važne strateške odluke. Široko gledano, ove odluke tiču se dva osnovna pitanja:

U kojim privrednim granama bi trebalo da se nadmećemo? Kako bi trebalo da se nadmećemo u tim privrednim granama?

U ova pitanja često spadaju i domaće, kao i međunarodne operacije neke organizacije. I na kraju, dolazimo do akcija koje je potrebno preduzeti. Naravno, odluke su od male koristi ukoliko se ne sprovedu u delo.

Drugo, suština strategijskog menadžmenta je izučavanje problema zašto su neke firme uspešnije od ostalih. Zbog toga menadžeri moraju da utvrde na koji način će se firma nadmetati sa konkurentima da bi ostvarila prednosti koje mogu biti održive tokom dužeg vremenskog perioda. Ovo znači fokusiranje na dva fundamentalna pitanja: na koji način bi trebalo da se takmičimo sa konkurentima da bismo stvorili konkurentske prednosti na tržištu? Na primer, menadžeri moraju da preciziraju da li će se firma pozicirati na tržištu kao jeftin proizvođač ili će razvijati jedinstvene proizvode i usluge koji će firmi omogućiti da ima najviše cene ili će ponuditi neku vrstu kombinacije obe mogućnosti. Menadžeri se, takođe, moraju zapitati i kako da takve i slične prednosti postanu stalno prisutne na tržištu, a ne samo privremeno. Drugim rečima: na koji način možemo na tržištu da stvorimo konkurentske prednosti koje nisu samo jedinstvene i vredne već koje konkurenti teško mogu da kopiraju ili zamene?

Majkl Porter³⁰ smatra da se održiva konkurentna prednost ne može ostvariti samo kroz operativnu efektivnost. Većina popularnih inovacija koje su menadžeri uvodili u

³⁰ Dess, Lumpkin, Eisner, *Strategijski menadžment*, treće izdanje, Bgd 2007, str. 11.

poslednjih dvadeset godina kao što su totalni kvalitet, redizajniranje procesa posla (eng. business processreengine), džast-in-tajm (eng. just-in-time), definisanje referentne tačke (eng. benchmarking) i angažovanje spoljnih firmi, tiču se operativne efektivnosti. Operativna efektivnost podrazumeva da slične radnje obavljate bolje od svojih rivala. Sve ovo jeste važno, ali ne dovodi do postizanja održivih prednosti nad konkurencijom iz prostog razloga što se svi njima služe. Postizanje održivih konkurentskih prednosti moguće je samo ako obavljate drugačije radnje od svojih rivala ili obavljate slične radnje, ali na mnogo bolji način. Kompanije kao što su Wal-Mart, Southwest Airlines i IKEA razvile su jedinstvene sisteme aktivnosti koji su dosledni i teški za imitiranje i kojima su obezbedili trajnu konkurentsku prednost. Kompanija sa dobrom strategijom mora nedvosmisleno da odabere šta želi da postigne. Pokušavajući da uradite sve ono što vaši rivali rade, na kraju dovodi do međusobno destruktivnog nadmetanja cenama, što ne predstavlja dugoročnu prednost.

Ključni atributi strategijskog menadžmenta su:

- Usmerava organizaciju prema sveukupnim krajnjim ciljevima (vizija, misija, strategijski ciljevi)
- U procesu odlučivanja uzima u obzir i brojne stejkholdere
- Uključuje i kratkoročne i dugoročne perspektive
- Prepoznaje kompromis između efektivnosti i efikasnosti

Henri Mintzberg³¹ (Henry Mintzberg), uticajni profesor menadžmenta na Univerzitetu Mekgil, smatra da se proces strategijskog menadžmenta ne može shvatati kao proces u kome analizu prate odgovarajuće odluke koje zatim bivaju precizno sprovedene. Takvo shvatanje ne opisuje precizno proces strategijskog menadžmenta niti predstavlja preporuku za idealnu praksu. Prema njegovom mišljenju, poslovno okruženje je daleko od predvidivog, što našu sposobnost da ga analiziramo čini ograničenom. Osim toga, imajući u vidu političke procese koji se odvijaju u svim organizacijama, retko se dešava da su odluke u organizaciji bazirane samo na optimalnom stepenu racionalnosti.

Strategijski menadžment zahteva od menadžera da imaju integrativni pogled na organizaciju i da procenjuju kako se sve oblasti funkcionisanja i delovanja međusobno uklapaju da bi pomogle organizaciji da postigne svoje ciljeve. To se ne može postići ako samo top menadžeri u organizaciji imaju integrisan, strategijski pogled na probleme i pitanja s kojima se firma suočava dok se svi ostali "zalažu za sebe" u svojim nezavisnim, izolovanim oblastima funkcionisanja. Odeljenja marketinga i prodaje, po pravilu, vole široke linije proizvoda za određenu namenu, odeljenje proizvodnje će zahtevati standardizovane proizvode koji se relativno lako prave da bi se smanjili troškovi proizvodnje, odeljenje istraživanja i razvoja će dizajnirati proizvode koji će demonstrirati tehničku eleganciju, i tako dalje. Umesto ovakvog pristupa, ljudi u čitavoj organizaciji trebalo bi da streme ka krajnjim, sveobuhvatnim ciljevima.

³¹ Dess, Lumpkin, Eisner, *Strategijski menadžment*, treće izdanje, Bgd 2007, str. 13.

Postoje brojni pokretački faktori koji intenziviraju potrebe za strategijskom perspektivom i većim angažovanjem unutar cele organizacije. Neki od najznačajnijih faktora su globalizacija, tehnologija i intelektualni kapital. Oni su međusobno povezani i svi združeno ubrzavaju promene i povećavaju neizvesnost s kojima se nose menadžeri na svim nivoima. Da bi se obučilo i mobilisalo ljudstvo i ostala aktiva u organizaciji, neophodni su lideri u svim segmentima organizacije. Organizacije više ne mogu biti uspešne i efikasne ukoliko "vrh misli", a ostatak organizacije "obavlja posao". Svi moraju biti uključeni u proces strategijskog menadžmenta.

Piter Sengi je uvideo da postoji ključna potreba za tri vrste lidera:

- Lokalni linijski lideri koji snose veliku odgovornost za ostvarivanje profita i gubitaka.
- Izvršni direktori koji su šampioni i daju ideje, stvaraju obrazovnu strukturu i uspostavljaju domen za delovanje.
- Interni radnici u mreži (networkers), koji iako imaju slabu pozicionu moć u formalnu nadležnost, svoju moć ostvaruju na osnovu ubedljivosti i jasnoće svojih ideja.

9.2 Elementi strategijskog menadžmenta

Postoje određeni elementi u procesu strategijskog menadžmenta čije je razumevanje i prihvatanje od izuzetnog značaja za uspešnu primenu i korišćenje koncepta strategijskog menadžmenta. Jedan od njih je i formulisanje strategije same organizacije kao i njena efikasna primena.

Formulisanje strategije određene organizacije odvija se na nekoliko nivoa:

- Prvo, strategija na nivou jedne poslovne jedinice bavi se problemom kako se nadmetati u datom poslovnom okruženju da bi se održala konkurentna prednost.
- Drugo, strategija na nivou preduzeća kao celine usmerena je na dva osnovna problema:
 - (1) u kojoj oblasti se nadmetati i
 - (2) na koji način voditi poslove da bi se ostvarila sinergija.Više vrednosti se stvara kada sve poslovne jedinice zajedno rade u skladu nego kada funkcionišu kao zasebni poslovi.
- Treće, forma mora da utvrdi najbolji metod za razvoj međunarodnih strategija kad izlazi na tržište van granica svoje zemlje.
- Na kraju, usled sve većeg značaja Interneta, firme sve više imaju potrebu da istražuju šta sve potencijalno pruža ova nova strategijska platforma i da formuliše strategije vezane za obavljanje biznisa preko Interneta i "E-komercia".

Efektivne strategije nemaju vrednost ukoliko nisu adekvatno primenjene. Implementacija strategije podrazumeva da firma ima adekvatnu strategijsku kontrolu i organizacioni dizajn. Posebno je važno da firma ustanovi efektivna sredstva kojima će koordinirati i integrisati aktivnosti unutar firme, kao i aktivnosti vezane za dobavljače, potrošače i partnere. Osim toga, liderstvo ima centralnu ulogu. To podrazumeva mnogo stvari među

kojima su i to da je firma posvećena izuzetnosti, da promoviše učenje i stalno usavršavanje, kao i da deluje preduzetnički stvarajući i koristeći nove povoljne šanse.

Obezbeđivanje koherentnosti u stratezijskom usmeravanju

Da bi bili uspešni, zaposleni i menadžeri u celoj organizaciji moraju da teže istim opštim i posebnim ciljevima. Kada se jasno odrede željeni rezultati, postaje mnogo lakše kretati se napred. U suprotnom, kada niko ne zna šta firma nastoji da postigne, niko nema ideju sa kojim ciljem radi. Baš kao što kaže stara pomorska izreka: "Nema vetra koji je povoljan za onaj brod koji nema zacrtan kurs plovidbe".

Organizaciona vizija

Početno polazište za postavljenje jasne hijerarhije ciljeva neke firme je **kompanijska vizija**. Ona se često opisuje kao krajnji cilj koji je "snažno inspirativan, sveobuhvatan i dugoročan. Vizija predstavlja odredište na koje se polazi i koje izaziva strast. Vizija može biti uspešna ili ne. To zavisi od toga da li se sve ostalo dešava u skladu sa firminom strategijom.

Misija

Kompanijska misija razlikuje se od njene vizije po tome što uključuje i svrhu postojanja kompanije i osnovu njene konkurentnosti i konkurentne prednosti.

Strategijski ciljevi

Izjave o viziji su, po pravilu, veoma široke i mogu se opisati kao cilj koji predstavlja inspirativno i sveobuhvatno odredište ka kome nas nose snažne emocije. S druge strane izjave o misiji su po pravilu određenije i usmerene na pitanja koja su u vezi sa suštinom postojanja organizacije i osnovama na kojima organizacija temelji svoju konkurentsku prednost na tržištu. **Strategijski ciljevi** se koriste da bi iskazi o misiji postali operativni. Drugim rečima, oni pružaju smernice kako da organizacija ispuni svoje "više ciljeve" u hijerarhiji ciljeva, a to su misija i vizija, ili kako da se kreće ka njihovom ispunjenju. Zbog toga oni teže da budu određeniji i da pokriju duži, jasno određeni vremenski okvir. Postavljenje ciljeva zahteva način merenja u kojoj meri su ciljevi ispunjeni. Ako cilju nedostaje određenost i marljivost, onda on nije koristan iz prostog razloga što u tom slučaju ne postoji način da se utvrdi da li pomaže organizaciji da se kreće ka ispunjenju svoje misije i vizije.

Društvena odgovornost, društvena inovativnost i ekološka održivost u okruženju: prevazilaženje okvira neposrednih stejkholdera

Organizacije moraju da deluju u skladu sa interesima i zahtevima stejkholdera poput građana i društvene zajednice, koji ne spadaju u neposredne stejkholdere kakvi su potrošači, vlasnici, dobavljači i zaposleni. Drugim rečima, one moraju da uzmu u obzir i potrebe šire društvene zajednice i da deluju na društveno odgovoran način. Danas zahtevi za većom odgovornošću korporacija dolaze od strane brojnih stejkholdera. Među njima su kritičari korporacija, društveni investitori, aktivisti i, u sve većoj meri, klijenti i kupci koji tvrde da prilikom kupovine procenjuju odgovornost određene korporacije. Ovi zahtevi prevazilaze zahteve za boljim kvalitetom proizvoda i usluga. U njih spadaju i pitanja poput standarda rada, ekološke održivosti, finansijsko-računovodstvenog izveštavanja, nabavke, odnosa sa dobavljačima, mera za zaštitu čovekove sredine i menadžment lancem dobavljača.

Rozabet Mos Kanter³² (Rozabeth Moss Kanter) sa Harvard Business School i njene kolege utvrdili su da mnoge vodeće kompanije stvaraju jednu novu paradigmu: ne zadržavaju se na tome da budu društveno odgovorne, već nastoje da budu društveno inovativne. Takve kompanije shvataju potrebe društvene zajednice ne kao nedaće koje snađu društvo i koje zahtevaju rešenja u vidu finansijske pomoći i volonterskog rada, već kao nove izuzetne šanse da se razviju nove ideje i demonstriraju poslovne tehnologije, ali i kao način za pronalaženje i opsluživanje novih tržišta. Takve inovacije su isplative i za firmu i za društvenu zajednicu. Kada kompanije na ovaj način pristupe društvenim potrebama, one imaju interes u tim određenim problemima i njima se bave na isti način na koji bi se bavili nekim drugim projektom koji je od ključne važnosti za operativnost te kompanije. U tu svrhu angažuju svoje najveće talente i najbolje veštine. One usmeravaju svoje napore u iznalaženje sofisticiranih rešenja prilazeći problemu sa praktične strane. Takve inicijative ne shvataju se kao milostinja. Istraživanje i razvoj (R&D - eng. research and development) jačaju njihove sposobnosti, što predstavlja strategijsku poslovnu investiciju.

9.3 Transformacija strategijskog menadžmenta iz biznis okruženja u državnu upravu i neprofitni sektor³³

Po mišljenju **Pitera Drakera**³⁴ " pre dvadeset godina, menadžment je bio prljavi svet za one koji su radili u neprofitnim organizacijama. To je značilo biznis, i oni koji su radili u neprofitnom sektoru su se ponosili time da su slobodni od potrebe za komercijalizacijom i prljavih obzira na kraju krajeva. Sada, većina njih je naučila da neprofitni sektor takođe zahteva menadžment čak i više nego biznis, pre svega zbog nedostatka discipline."

Danas neprofitne organizacije koriste mehanizme profitabilnih kompanija kao način da ostvare širu i raznovrsniju upotrebu resursa u vremenima kada su budžetski limiti značajno ograničeni. **Sintija Masarski**³⁵ smatra da je uzrok ovakve promene ponašanja u sledećem: "Neprofitne organizacije teže da budu efikasnije u obavljanju svojih delatnosti. Uzimajući par lekcija od poslovnog sveta, možda će naučiti kako da obavljaju svoje funkcije na malo efikasniji način".

Uopšteno gledano, neprofitne organizacije uključuju privatne neprofitne organizacije (kao što su bolnice, instituti, privatni koledži, i humanitarne organizacije) kao i javne i vladine institucije i agencije (kao što su državna uprava, javne institucije i organizacije, državni fakulteti, zatvori....). Tradicionalno, studije o strateškom menadžmentu su se najčešće bavile profitnim preduzećima i nisu uključivale neprofitni sektor. Međutim, vremena su se promenila, i postoji rastući trend i sve veći broj neprofitnih organizacija koje primenjuju strategijski menadžment u svom načinu poslovanja. Naučnici i praktičari smatraju da se veliki broj koncepta i tehnika strateškog menadžmenta može uspešno primeniti u državnoj upravi i neprofitnom sektoru. Takođe, iako dokazi još uvek nisu

³² Dess, Lumpkin, Eisner, *Strategijski menadžment*, treće izdanje, Bgd 2007, str. 17.

³³ Wheelen T. and Hunger D., *Strategic Management & Business Policy*, 10/e, 2005, Chapter Fourteen / Strategies issues of Non-for-Profit Organizations, str. 339 – 344

³⁴ Wheelen T. and Hunger D., *Strategic Management & Business Policy*, 10/e, 2005, Chapter Fourteen / Strategies issues of Non-for-Profit Organizations, str. 339

³⁵ Wheelen T. and Hunger D., *Strategic Management & Business Policy*, 10/e, 2005, Chapter Fourteen / Strategies issues of Non-for-Profit Organizations, citat- Cynthia Massarsky, Deputy Director of the Yale School of Management, str. 339

precizno merljivi, očigledno je da stopa rasta zavisi od povezivanja strateškog planiranja sa merenjem rezultata putem indikatora uspeha.

Ključna razlika između državne uprave i neprofitnih organizacija sa jedne strane i profitnih organizacija i kompanija sa druge je u izvoru prihoda. Profitne kompanije zavise od prihoda ostvarenih od prodaje roba i usluga krajnjim kupcima, koji tipično plaćaju cenu koja uključuje troškove proizvodnje i profit. Državna uprava i neprofitne organizacije za razliku od njih zavise najviše od prikupljenih poreza građana, obaveznih davanja, istraživanja ili donatorskih fondova, da plate za njihove troškove i rashode.

U profitnim korporacijama tradicionalno je jednostavna i direktna veza između potrošača ili klijenta i organizacije. Organizacija je potpuno zavisna od prodaje svojih proizvoda ili usluga krajnjem potrošaču za prihod i zato je jako zainteresovana da zadovolji potrebe potrošača. Profitne organizacije pokušavaju da utiču na kupca da kupuje i koristi njihove proizvode ili usluge. Bilo kupovinom ili ne kupovinom proizvoda kupac-potrošač direktno utiče na proces donošenja odluka u organizaciji. Zato je biznis tržišno usmeren.

U slučaju klasične neprofitne organizacije postoji potpuno drugačija vrsta odnosa između organizacije koja obezbeđuje dobra ili usluge i osoba koje koriste usluge. Pošto korisnik usluge tipično ne plaća punu cenu usluge, potrebni su dodatni sponzori. U većini instanci, donatori ne dobijaju usluge za uzvrat, ali obezbeđuju deo fondova za finansiranje. Donatori su najčešće vladine institucije ili dobrotvorne organizacije. Pošto deo novca primaju od sponzora a ne od krajnjih korisnika, neprofitne organizacije su manje tržišno orjentisane. Što manje novca primaju od krajnjih korisnika neprofitne organizacije su manje tržišno orjentisane.

Ključ u razumevanju potrebe za stratejskim menadžmentom, i menadžmentom uopšte u neprofitnim organizacijama leži u odnosu prihoda koji neprofitne organizacije primaju od krajnjih korisnika i donatora. Pošto krajnji korisnici samo delimično učestvuju u finansiranju, strateški menadžment u nevladinim organizacijama više ima za cilj da zadovolji potrebe i želje donatora-sponzora koji pokrivaju deo prihoda, nego krajnjih korisnika.

Neki koncepti strateškog menadžmenta mogu biti podjednako primenjeni i u profitnom i neprofitnom sektoru, dok drugi ne mogu. Na primer, tržišna orjentacija koja ističe portfolio analizu, ne može se direktno prevesti na situaciju u kojoj su zadovoljstvo potrošača i prihodi samo u indirektnoj vezi. Industrijska analiza i strategija prednosti su primarno relevantne za neprofitne orgaizacije koje veći deo prihoda ostvaruju od krajnjih korisnika nego od donatora. Na primer, bolnica koja više zavisi od prihoda koje ostvaruje od pacijenata nego od donacija, koristiće strategiju komparativnih prednosti iz strateškog menadžmenta, unapređivaće svoje usluge u odnosu na druge bolnice, kako bi privukla što više pacijenata. Ovaj koncept, manje je koristan kod klasične neprofitne organizacije kojoj više odgovara koncept individualnih prednosti koji ne vodi toliko računa o profitnim mogućnostima kao koncept komparativnih prednosti.

Za neprofitnu organizaciju princip individualnih prednosti je odgovarajući kada svoju delatnost, odnosno funkcije obavlja efektivnije od drugih organizacija. SWOT analiza, izjava o misiji, analiza stejkholdera i korporativno upravljanje, su relevantne paralelno za neprofitni i profitni sektor. Portfolio analiza može da bude vrlo korisna, ali se koristi na drugačiji način u neprofitnom sektoru nego u privatnim firmama. Kao i druge korporacije, neprofitne kompanije imaju upravni odbor čiji je posao da obezbede da izvršni direktor i

zaposleni ispune misiju i ciljeve organizacije. Za razliku od upravnih odbora profitnih kompanija, od upravnih odbora neprofitnih organizacija se češće zahteva da preuzmu odgovornost za strateško planiranje i prikupljanje sredstava. Mnoge neprofitne organizacije su otkrile da dobro osmišljene izjave o misiji ne pomažu samo da se privuku donatori nego i volonteri.

Strategijski menadžment je teško primeniti kada se izlazni rezultati organizacije teško objektivno merljivi, kao što je to slučaj sa neprofitnim organizacijama. To je jedan od razloga zašto strategijski menadžment nije ranije korišten sa svojim konceptima i tehnikama, jer se nije prepoznavao njegov značaj kod organizacija koje prihode ostvaruju pre svega od sponzora, a ne na tržišno zasnovanim principima. Situacija se ipak u poslednje vreme značajno menja. Trend, koji je uključio i brojne privatizacije preduzeća, uzrokovao je da se neprofitne organizacije sve više usmeravaju na smanjenje troškova. Zbog toga su neprofitne organizacije postale više tržišno orjentisane, a strategijski menadžment koristan i sve šire upotrebljiv alat i u neprofitnom sektoru. Treba imati u vidu da se određeni koncepti i mehanizmi strategijskog menadžmenta ne mogu koristiti u njihovom izvornom obliku, već je potrebno da se prilagode neprofitnom sektoru.

Slična je tendencija i u državnoj upravi imajući i vidu dinamične reforme koje se sprovode kao i sve limitiranje resurse sa kojima raspolažu državni budžeti u svetlu aktuelne ekonomske krize. Reforma državne uprave, koja je u toku u Republici Srbiji, je složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. Ona nije samo pitanje teritorijalne i administrativne raspodele nadležnosti u državi ili pitanje broja zaposlenih, niti je još manje skup trenutnih odluka motivisanih interesima partija na vlasti. Da bi transformacija ovog sektora dala pozitivne rezultate ona mora da bude pažljivo osmišljena i opšteprihvaćena i ni u jednom trenutku ne sme da bude dovedena u pitanje trenutnim odnosom političkih snaga u državi. Strategijski menadžment može u ovoj reformi značajno da pomogne imajući u vidu da metodologije i tehnike koje izvorno potiču iz strategijskog menadžmenta mogu da daju značajan doprinos većoj efikasosti i transparentnosti državne uprave.

Teorijski, državna uprava se može definisati kako formalno-organizaciono, tako i sadržinski-funkcionalno. Formalno-organizaciono, to je skup organa i organizacija koji pripadaju državnom aparatu, a podređeni su državnoj vladi. Sadržinski-funkcionalno, državna uprava je operativni, nepolitički, često stručni deo izvršne vlasti – čija je glavna uloga da u primeni zakona na pojedinačne slučajeve, obezbedi neposredno, sigurno i odmereno ostvarivanje onih sloboda, prava i dužnosti građana i njihovih organizacija u kojima su angažovani i odgovarajući javni interesi. Drugim rečima – da obezbedi nesmetano, uredno i delotvorno odvijanje javnih službi, zadovoljavanje egzistencijalnih zajedničkih i pojedinačnih potreba (obavljanje svakodnevnih društvenih poslova). Razume se da sadržina pojma državne uprave, u oba navedena značenja, nosi pečat datog vremena i socijalne sredine, posebno važećih pravnih propisa na određenom prostoru.

Moderna i napredna društva³⁶ sa razvijenim demokratskim standardima otvorila su nove sadržaje starih i novih kategorija i vrednosti, u brojnim domenima državne, privredne i društvene institucionalizacije i organizacije radi njihove veće funkcionalne adaptibilnosti,

³⁶ Damjanovic M., *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd 2003, str. 22.-23.

efektivnosti i efikasnosti. Novi trendovi neizostavno podstiču i razvijaju institucionalne reforme i zahtevaju raznovrsne inovacije. Zbog toga, aktuelne rasprave o uslovima i implikacijama kvalitetne vladavine usmerene su prevashodno na preispitivanje racionalnosti podeljene vlasti, u funkcionalnom i teritorijalnom smislu, kao i procene ostvarljivosti uslova za jačanje međusobne podrživosti i zajedničke održivosti višeslojne i višeznačne vlasti. Nijedna od grana vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) nije sama po sebi i od sebe dovoljna da obezbedi pouzdanu demokratsku orijentaciju i verifikaciju, već mora da postoji mehanizam koji svakoj grani vlasti omogućuje da kontroliše onu drugu kako bi se ostvarila puna demokratija. Bez izuzetka, sve savremene države suočavaju se sa potrebom stalnog preispitivanja i traženja sklada između realnih institucionalnih kapaciteta i ciljanih razvojnih projekcija, objektivnih ograničenja i samoograničenja.

Razvoj državne uprave delio je sudbinu značajnih civilizacijskih promena. U prošlom, 20. veku, dogodile su se sveobuhvatne reforme u sferi tradicionalne državne administracije, koja se sve izrazitije prilagođavala potrebama modernog javnog upravljanja. Javni sektor zbog tehnološkog buma, internacionalne kompetitivnosti i sve snažnije i koncepcijski uobličeniije globalizacije, sve presudnije utiče na redefinisane i rekonceptualizaciju javne (državne) uprave i javnog upravljanja – reinvinciju sistema vlasti i modaliteta vladavine. Sve pretežnije javne usluge postaju više menadžerijalni nego što ostaju administrativni, da je birokratski model i u teorijskom i u empirijskom smislu diskreditovan, a da je novi model javnog upravljanja zasnovan na novim etičkim principima, načelima javnosti i odgovornosti. Novi modeli sa sobom donose i nove probleme i brojne neizvesnosti, ali svakako postoji izvesnost da nema povratka na predhodni i u mnogo čemu prevaziđeni tradicionalan centralizovan i hijerarhizovan administrativni sistem.

U razvijenim demokratskim sistemima i ekonomski prosperitetnim društvima pravovremeno je prevladalo opredeljenje za prednosti postepenog formiranja dobre administracije (efektivne, efikasne i ekonomične) umesto traženja leka (šok terapija) za lošu administraciju. Dobra, kvalitetna administracija je preokupirana nastojanjem da simultano uspostavlja, razvija i garantuje kako esencijalna tako i proceduralna prava. To znači pošten, pravedan i pravičan odnos administratora prema svakom subjektu – stranci, klijentu, korisniku, bez obzira na statusne i druge razlike koje postoje među njima. Naravno, novi duh menadžerijalizma i preduzetništva nije ovladao svim sferama i svim aspektima javnog administriranja i javnog upravljanja.

Budućnost modernog javnog upravljanja koje je višestruko nadraslo, tradicionalnu javnu upravu uslovljena je komplementarnim razvojem novih modaliteta sistema upravljanja u javnom sektoru. Tu spadaju: finansijsko upravljanje, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje rezultatima, upravljanje promenama, upravljanje neizvesnostima, upravljanje rizicima, upravljanje konfliktima itd. Otvoreni su i novi horizonti u oblastima organizacijske, administrativne i korporativne kulture i etike. Došlo je do promene suštine funkcionisanja javnih službi, odnosa prema državnom i privatnom sektoru, kao i uspostavljanja sistema efikasnog nadzora. U procesu stvaranja moderne javne uprave vidljive su promene prestrukturisanja funkcija i uloga državne uprave, menadžerijalnog i organizacijskog redizajniranja, posebno podstaknutih širenjem novih informacionih tehnologija. U stalnom preispitivanju je sklad između ulaznih resursa i postignutih, odnosno očekivanih rezultata, s gledišta sve većih zahteva da uprava bude efektivna, efikasna i ekonomična. U istom smeru je i nastojanje da se promeni i unapredi odnos uprave prema građanima, ali i građana prema upravi. Insistira se na uvažavanju etičkih načela i principa u organima uprave. Problem morala otvara se u svim prilikama u kojima su data preširoka diskreciona prava javnim činovnicima, u okolnostima u kojima

se praktikuju tajna ugovaranja i skriveni aranžmani, kada se javljaju nezadovoljstvo, demotivisanost i demoralisanost upravnih funkcionera i upravnih radnika.

Budućnost javne uprave i upravljanja, sasvim izvesno se preusmerava prema tržišnim standardima i merilima u potrazi za fleksibilnijim formama organizovanja i upravljanja. I u javnom sektoru, poput privatnog, biće potencirani filozofija novog menadžerijalizma i pooštreni odnosi konkurencije. Biće sve uporniji i glasniji zahtevi za potrebom odabira i promovisanja visokoprofesionalnog kadra, dovoljno spremnog i motivisanog da prihvati profesionalne inovacije i timski rad, posebno sada kada se u borbi sa ekonomskom krizom mobilišu raspoloživi resursi i insistira na smanjenju broja zaposlenih.

Usvajanje velikog broja strateških dokumenata, nakon demokratskih promena 2000. godine, suočilo je Vladu Republike Srbije sa problemima u planiranju i prepoznavanju strateških prioriteta i politika u radu organa državne uprave, kao i u povezivanju budžetskih, međunarodnih i ostalih raspoloživih sredstava. Pojekat "Godišnje operativno planiranje" (GOP) koji finansira Vlada Kraljevine Norveške, pokrenut je 2005. godine sa ciljem da pronađe odgovor na ove probleme kao i uočene slabe kapacitete ministarstava za planiranje i nedovoljnu međuresornu i unutar resornu saradnju.

Ovaj projekat, predstavlja jednu od komponenti šireg procesa reformi u Srbiji, čija je svrha kreiranje mehanizma za efikasnije sprovođenje strateških i programskih ciljeva Vlade Republike Srbije kao i unapređenje rada državne uprave. Proces izrade GOP-a u resornim ministarstvima predstavlja sveobuhvatni planski proces na godišnjem nivou u kome na organizovan način učestvuju predstavnici svih sektora unutar ministarstva, kao i predstavnici ključnih partnera i krajnjih korisnika (druge Vladine institucije, agencije, lokalna samouprava, nevladine organizacije itd.).

Proces rada na GOP-u odvija se kontinuirano tokom godine i obuhvata nekoliko faza:

- Cilj je da se uspostavi jedinstven planski proces unutar organa državne uprave koji će pravovremeno i jednoobrazno informisati sve ključne procese u Vladi: izradu Programa rada Vlade, izradu Memoranduma o budžetu, programiranje republičkog budžeta, Nacionalnog investicionog plana i stranih izvora sredstava, izveštavanje o sprovođenju javnih politika i strategija Vlade, itd.
- Dinamika izrade samog planskog dokumenta, njegovo usaglašavanje i usvajanje od strane upravljačke strukture organa državne uprave je vremenski ograničeno i uslovljeno aktima i rokovima predviđenim budžetskim kalendarom Republike i Poslovníkom o radu Vlade.
- Radi efikasnijeg sprovođenja planskog ciklusa u svakom organu državne uprave uspostavljaju se Radne grupe za izradu GOP koje imaju predstavnike rukovodeće i operativne strukture svih organizacionih jedinica organa državne uprave a u cilju postizanja efikasne unutarresorne i međuresorne saradnje na izradi godišnjeg operativnog plana.

Na nivou Vlade, organi državne uprave imaju mogućnost da koriste GOP kao osnov za:

- operacionalizaciju strateških prioriteta i javnih politika Vlade

- obrazloženje budžeta i prilog za pripremu Memoranduma o budžetu, definisanje Srednjoročnog okvira rashoda (Ministarstvo finansija) kao i programiranje Nacionalnog investicionog plana (Kancelarija za NIP)
- pripremu priloga za izradu dokumenta: „Procena potreba Republike Srbije za donatorskom pomoći“ i programiranje donatorske pomoći (Ministarstvo finansija/Sektor za koordinaciju donatorske pomoći)
- izradu Godišnjeg programa rada Vlade i Izveštaja o radu Vlade (Generalni sekretarijat)
- izradu izveštaja o implementaciji strategija i osnov za reviziju strateškog razvojnog okvira.

Reforma sistema planiranja pokrenuta je zbog operacionalizacije velikog broja strateških dokumenata, bolje koordinacije politika Vlade Republike Srbije, jasnog povezivanja strateških ciljeva i finansijskih sredstava, unapređenja kapaciteta ministarstava za planiranje i efikasnije međuresorne i unutar resorne saradnje. Pored ovoga, pokrenuti su i drugi međunarodni projekti koji su imali za cilj jačanje procesa planiranja i operacionalizacije kompleksnih i teško razumljivih politika Vlade u strukturno formulisane strategije i planove, a koji su potom u okviru reforme javnih finansija postali izvor za izradu programa u okviru inicijative za uvođenje programskog budžeta. Vlada Republike Srbije započela je uvođenje programske dimenzije u sistem budžetske klasifikacije 2005. godine. Potreba za uvođenjem programskog budžeta u Republici Srbiji proističe iz potreba Vlade koje se odnose na planiranje strateških politika, njihovo povezivanje sa potrebnim sredstvima, efikasnu implementaciju i mogućnost kontrole i praćenja. U određenom smislu, ova potreba proističe i iz svesti da postojeći mehanizmi strateškog planiranja i pripreme budžeta nisu dovoljno efikasni za potrebe sprovođenja Strategije za smanjenje siromaštva i Strategije za pridruživanje EU. Ministarstvo finansija trenutno vrši raspoređivanje sredstava resornim ministarstvima, ali nema jasan uvid u to koji se ciljevi ostvaruju korišćenjem tih sredstava, odnosno kojem segmentu ekonomske politike doprinose. Programski budžet pruža mogućnosti za otklanjanje ovih nedostataka. Uvođenje programske dimenzije u klasifikacionu strukturu, međutim, samo je jedan od koraka u promeni težišta budžetskih procesa i planiranja, sa inputa na kratkoročne i dugoročne rezultate. U tom smislu, programski budžet sam po sebi je samo jedna faza u prelasku na sveobuhvatniji sistem upravljanja javnim finansijama – sistem praćenja rezultata.

Delotvorno korišćenje budžetskih sredstava sve više dobija na važnosti u svim zemljama koje streme ka ispunjenju ciljeva i prioriteta državne politike, budući da građani zahtevaju bolji kvalitet i pristupačnije javne službe, kao i veću delotvornost i transparentnost u radu vladinih ustanova. Posebno za privrede u tranziciji i razvoju napredak u postizanju ovog strateškog cilja predstavlja preduslov za postizanje dugoročnih ciljeva razvoja. Odgovornost, transparentnost, predvidljivost i participacija predstavljaju važne instrumente za odgovorno upravljanje budžetom, ali takođe imaju suštinsku vrednost zbog čega se u opštem smislu smatraju kao četiri stuba dobrog upravljanja.

Korupcija, koja predstavlja zloupotrebu službenog ili privatnog položaja zarad postizanja neposredne ili posredne lične koristi, predstavlja kako moralan tako i pravni

problem i predstavlja jedan od glavnih izvora neefikasnosti u reformi javne potrošnje. Jedan od glavnih načina za suzbijanje korupcije je jačanje sistema za upravljanje javnom potrošnjom, što uključuje transparentniji proces budžetskog planiranja i razvoj jasnih i merljivih programa koji predstavljaju neposrednu vezu između državne politike i troškova nastalih u realizaciji te politike. Delotvorni sistemi za nabavku, internu kontrolu (upravljanje) i reviziju su potrebni da bi se ograničile mogućnosti za korupciju. Često u zemljama u tranziciji tradicionalne inspekcijske službe se bave relativno nebitnim nepravilnostima, dok se za značajne primere korupcije ne vrše istrage i učinio krivičnih dela korupcije ostaju nekažnjeni. Takvi primeri se često nalaze u "skrivenim" delovima godišnjeg budžeta (kao što su potencijalne obaveze, vanbudžetske stavke, preuzete višegodišnje obaveze). Nadalje, budžet javnih rashoda ne predstavlja jedini potencijalni izvor korupcije. Slabi sistemi poreske uprave, upravljanje državnim dugovima, carinska uprava, privatizacija, itd. sve su oblasti koje su sklone korupciji i proneverama. Fiskalna transparentnost i odgovornost, kao i odgovarajući sistemi za reviziju, neophodni su u borbi protiv korupcije u svakoj od ovih oblasti.

Problem nedostatka konzistentnosti i koordinacije u kratkoročnoj i srednjoročnoj politici predstavlja veliki izazov današnjice. U proteklom periodu velik broj zemalja je uložio veliki trud u modernizaciju sistema upravljanja javnim prihodima. Programski model izrade budžeta predstavlja pokušaj integracije aktivnosti vezanih za aktivnosti, planiranje, budžetiranje i preuzimanje odgovornosti u jedan jedinstveni proces sa srednjoročnom perspektivom. Programski model izrade budžeta ne obuhvata samo prioritete, već i skup vladinih aktivnosti u celini, koji može da se modifikuje tako da odražava vladine prioritete. On je usmeren na ostvarivanje rezultata, što je ključni termin za osiguravanje integracije pomenutih oblasti vladinih aktivnosti. U potpuno razvijenom sistemu programskog modela izrade budžeta, budžetska debata ne bi trebalo da se u toliko meri usmerava na detalje vezane za inpute, već na pregled procene troškova i efektivnosti predloga vezanih za aktivnosti (programa), kao i na to što je od najveće važnosti, na odluke vezane za moguća alternativna rešenja u implementaciji.

Uvođenje programskog modela izrade budžeta u čitavom sektoru državne uprave (za sada je ova ideja zaživela u 5 pilot ministarstava³⁷) trebalo bi da dovede do toga da resornim ministarstvima, Ministarstvu finansija, Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini budu dostupne bolje informacije o efektivnosti rashoda i troškova, tako oni mogu da na svakom odgovarajućem nivou na bolji način raspodeljuju resurse na strateške prioritete. To bi takođe trebalo da omogući bolju kontrolu, kao i transparentnost i preuzimanje odgovornosti za sve javne rashode i rezultate tih rashoda. I konačno, to mora da stvori bolju motivaciju za ministarstva i druge budžetske korisnike, kao i sve sudove, kako bi oni bili motivisani da budu inovativni, da ispituju aktivnosti i programe, te da troše sredstva na efikasniji i efektivniji način. A za sve ovo potrebno je poznavati i primenjivati metodologije i tehnike strategijskog menadžmenta koje se već dugo primenjuju u biznis sektoru, a danas sve češće pronalaze svoju primenu i u sektoru državne uprave i lokalne samouprave, kako razvijenih tako i tranzicionih zemalja.

Pored značajnih ušteda koje se mogu ostvariti u budžetkom smislu, primena strategijskog menadžmenta u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi ima i marketinški značaj. Sve više se kao pozitivna karakteristika modernih, dobrih uprava ističe

³⁷ Zakon o budžetu za 2008. godinu, pilot ministarstva su: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvete, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstvo vera, Ministarstvo trgovine i usluga

transparentnost. Programski budžet jača transparentnost javnih finansija, ali istovremeno omogućava nosiocima javnih funkcija da jasno i argumentovano obrazlažu šta su uradili za utrošeni novac i na taj način dobijaju poene i postaju popularni ili nepopularni kod građana, korisnika njihovih usluga i potencijalnih birača.

Ako pođemo od društvene definicije marketinga koja glasi³⁸: "Marketing je društveni proces kojim pojedinci i grupe dobijaju ono što im je potrebno i što žele, putem stvaranja, ponude i slobodne razmene vrednosti kroz proizvode i usluge sa drugima" ili još prostije upravljačke definicije po kojoj je marketing "umetnost prodaje proizvoda" jasno je da dobro osmišljene strategije i aktivnosti, sa precizno izraženim rezultatima i uspesima jesu nešto što savremeni političar i nosilac državne funkcije želi da promoviše i nametne građaninu kako bi na sledećim izborima ostvario još bolji rezultat i značajniju funkciju.

Maglovite i opšte floskule i prazni programi teško da će političarima današnjice biti dovoljan argument i alat za postizanje željenih rezultata kao u davnim vremenima. Ekonomska kriza i sve izraženija konkurencija, smanjile su prostor za prazne priče i zahtevnije se postavljaju prema "modernim vladarima". Ne čude onda i nove tehnike i veštine koje nosioci javnih funkcija ubrzano savladavaju i uspesi pojedinih opština u Srbiji (npr. Indija) koje su zahvaljujući upotrebi dobro razvijenog strateškog i operativnog plana, ali i veštini promocije, donele svojim rukovodiocima značajan ugled i obnovu mandata, a građanima ekonomski razvoj i prosperitet.

U daljem tekstu biće razrađene pojedine metodologije, faze i tehnike strategijskog menadžmenta koje su izuzetno značajne za profitni sektor, ali u današnje vreme nalaze sve širu primenu i u državnoj upravi.

INSTRUMENTI, TEHNIKE I METODOLOGIJE STRATEGIJSKOG MENADŽMENTA KOJI MOGU NAĆI PRAKTIČNU PRIMENU U DRŽAVNOJ UPRAVI

10.1 Formulisanja strukture ciljeva

U modernim uslovima učestalih i radikalnih promena većina organizacija se pozicionira prema okruženju pomoću strategije. Promene su takve da zahtevaju brzu i kompleksnu reakciju. Brza i kompleksna reakcija podrazumeva da organizacija ima strategiju. Strategija predstavlja ideju vodilju za donošenje odluka u promenljivim uslovima. To je osnovni način ostvarenja ciljeva. Strategija je način da se ostvari prednost u odnosu na konkurente i na taj način ostvare ciljevi.

S obzirom da većina organizacija svoje pozicioniranje u okruženju vrši upravo na ovaj način, strategija pojedinačne organizacije zavisi, ne samo od njenih namera, već i od namera konkurenata i/ili kooperanata. U tom smislu, strategija predstavlja rezultat kompleksnih interakcija koje jedna organizacija ima sa svojim neposrednim okruženjem.

Stavljanje strategije u fokus dovodi do bitnih promena u procesu formulisanja ciljeva:

- (1) zamene hijerarhijskog pristupa holističkim,
- (2) respektovanja većeg broja perspektiva posmatranja.

³⁸ Philip K., Keller K. L., *Marketing menadžment*, 12. izdanje, Beograd 2006, str. 6

Holistički pristup (ili "pristup jedinstvene raznolikosti") omogućava uključivanje tzv. "inicijative odozdo" u proces formulisanja ciljeva. Povećanje broja perspektiva posmatranja je posledica složenosti promena. Na višeznačne promene može se odgovoriti samo ukoliko odgovor pogađa veći broj meta.

Iz oba razloga dolazi do formulisanja strukture ciljeva. Naime, umesto skupa reprezentativnih ciljeva kojima je vodjena organizacija, u modernim uslovima organizacija je vodjena strukturom ciljeva. Strukturu ciljeva čine ciljevi različitih delova, pojedinaca i perspektiva uskladenih horizontalno, vertikalno i u vremenu. Smernice za ciljeve (viziju) definiše najviši hijerarhijski nivo, najniži nivo ima punu inicijativu da vođen sopstvenim interesima za definisanu viziju predloži ciljeve dok se na srednjem nivou vrši usklađivanje ciljeva i korigovanje pojedinačnih ciljeva na bazi jedinstvene vizije u reprezentativne ciljeve. Dakle, suštinu strukture ciljeva čini proces usklađivanja pojedinačnih ciljeva i njihovo pretvaranje u reprezentativne ciljeve.

Teorija i praksa su afirmisale različite koncepcije formulisanja strukture ciljeva. Jedna od najboljih metodologija ove vrste je Lista uskladenih ciljeva (*Balanced Scorecard*) autora *R.Kaplana* i *R. Nortona*. Inicijalno ova metodologija je formulisana za definisanje strukture ciljeva profitnih organizacija (preduzeća i banaka).

Međutim, njene konceptijske osnove su dovoljno široke da se može koristiti i za formulisanje ciljeva državne uprave. Popularnost koncepcije je ogromna i još uvek u usponu, a postoje i nove oblasti primene. Na popularnost metodologije, posebno je uticala i pojava primenljivih i lako upotrebljivih programa za personalne računare (na primer, *Microsoft Office Business Scorecard Accelerator*).

10.2. Osnove BSC metodologije

Polazište Kaplana i Nortona je da je strategija skup hipoteza. Na putu od postojećeg u željeno stanje u budućnosti neophodno je sagledati brojne uzročno posledične veze. Ovakav skup kompleksnih interakcija prevashodno je vezan za aktivnosti (vodeći indikatori) i željene ishode (zaostajući indikatori). Ovi odnosi, koji predstavljaju, u stvari, različite hipoteze, moraju biti eksplicitno sagledani u procesu formulisanja i implementacije strategije. Potrebno je, isto tako, da se mogu testirati i prilagođavati izmenjenim zahtevima okruženja. Od strane istih autora razvijen je koncept balansirana merila performansi (**BSC**; engl. *Balanced Scorecard*) koji je u početku predstavljao sistem za merenje performansi, da bi kasnije evoluirao u konceptualnu osnovu i podsistem sistema strategijskog menadžmenta. **Prema Harvard Business Review BSC predstavlja najznačajniju upravljačku ideju nastalu u prethodnih 75 godina.**

Ciljevi se definišu na osnovu vizije i strategije iz četiri perspektive:

1. finansijska perspektiva (koje finansijske rezultate treba ostvariti u interesu vlasnika?);
2. perspektiva kupca (kako se odnositi prema kupcima?);
3. interna perspektiva (kako upravljati internim procesima u cilju stvaranja konkurentne prednosti?);

4. perspektiva učenja i razvoja (kako održavati sposobnost učenja i inovativnosti?)

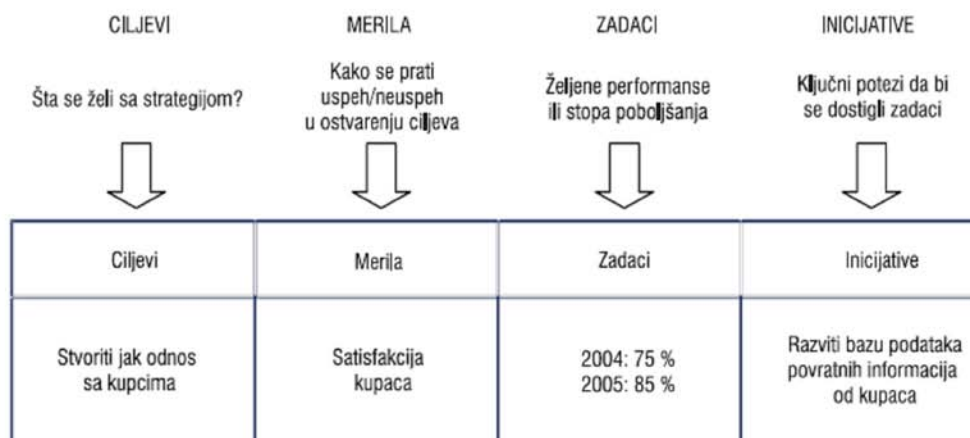
FINANSIJSKI UGAO		MARKETING UGAO	
Ciljevi	Merila	Ciljevi	Merila
1. Preživeti 2. Uspeti 3. Prosperirati	1. Gotovinski tok 2. Kvartalni rast - prodaje - poslovnih prihoda 3. Rast tržišnog učešća Rast stope prinosa	1. Novi proizvodi 2. Brza isporuka 3. Status preferiranog dobavljača 4. Podjela rizika sa kupcem	1. % prodaje novih proizvoda % prodaje starih proizvoda 2. Vreme isporuke 3. Broj stalnih kupaca 4. % sugestija kupaca
INTERNI UGAO		RAZVOJNI UGAO	
Ciljevi	Merila	Ciljevi	Merila
1. Mogućnosti tehnologije 2. Efikasan proces proizvodnje 3. Kompjuterska konstrukcija proizvoda 4. Uvođenje novih proizvoda	1. Raspored opreme 2. Vreme proizvodnje Cena koštanja Marža profita 3. Inženjerska efikasnost 4. Kašnjenje u odnosu na plan	1. Tehnološko vodstvo 2. Efekat iskustva 3. Fokus na proizvode 4. Vodeće vreme	1. Vreme razvoja naredne generacije 2. Dužina životnog ciklusa 3. Broj proizvoda koji čine 80% prodaje 4. Racio vodećeg vremena u odnosu na konkurente

Tabela 1 - Osnove perspektive **BSC** Metodologije

Lista uskladenih ciljeva (BSC) služi za integraciju ciljeva, merila performansi, zadataka i inicijativa iz relevantnih perspektiva kako bi se formulisala i sprovela potrebna strategija ponašanja konkretne organizacije.

Finansijska perspektiva daje odgovor na pitanje kakva su očekivanja vlasnika/osnivača. U pitanju su, pre svega, prinos na ulaganja i odgovarajući rizici. Marketing pespektiva se odnosi na ugao korisnika proizvoda i usluga. Konkretno u pitanju je očekivana vrednost. Interna perspeka se odnosi na organizaciju procesa, odnosno, konfiguraciju aktivnosti u lancu vrednosti, kao i specifične pokretače vrednosti po pojedinačnim aktivnostima. Razvojna perspektiva govori o sposobnosti organizacije da uči i unapređuje poslovanje.

Ciljevi, merila, zadaci i inicijative se posmatraju integralno.



Slika 4 - Ciljevi, merila performansi, zadaci i inicijative

Ciljevi opisuju namere strategije. Ciljevi se definišu kao željena stanja, nivo aktivnosti kome se teži ili procenat poboljšanja postojećih performansi. Najčešći ciljevi preduzeća se odnose na profitabilan rast, tržišno učešće, ekonomsku efikasnost i diversifikaciju rizika.

Indikatori performansi daju informacije o vitalitetu organizacije i mogućnostima njene ekspanzije. Indikatori su bitni zbog toga što govore o stepenu ostvarenja ciljeva (uspeh ili neuspeh). Indikatori performansi se dele na osnovne indikatore (profit i novčani tok, na primer), indikatore efikasnosti (period povraćaja i prinos na ulaganja, na primer), indikatore profitabilnosti (dodata ekonomska vrednost, na primer) i indikatore kompetentnosti (inovativnost i brzina reagovanja).

Zadaci su konkretizovani ciljevi. Na primer za cilj "rast apsolutnog tržišnog učešća" zadatak je "45% tržišnog učešća".

Inicijative (ili teme) su nekonvencionalne akcije koje preduzima organizacija u cilju ostvarenja tzv. "prodornih ciljeva" kao i ostvarenja većeg broja ciljeva.

Prodorni ciljevi su ciljevi koji dovode do nelineranog povećanja performansi. Zbog radikalnog skoka performansi kao i višestrukog ostvarenja ciljeva inicijative se obično zovu "strategijske inicijative".

Prve verzije BSC-a služile su za formulisanje ciljeva. Kasnije koncept je išao u pravcu korišćenja BSC-a kao sistema za donošenje odluka kojim, zapravo, dolazi do implementacije strategije. Praktično, danas je BSC operativni sistem za strategijsko odlučivanje (istovremeno formulisanje i implementaciju strategije). BSC pristupom na značaju dobijaju ne samo finansijska, već i nefinansijska merila poslovnog uspeha, ali i da se mere posledice korišćenja nematerijalne aktive na stvaranje vrednosti. Poenta je da se danas ne može uspešno voditi preduzeće polazeći samo od finansijskih pokazatelja. Po Kaplanu i Nortonu to bi bilo kao kad bi učili nekoga da igra tenis samo objašnjavajući kako se poentira, a finansijski pokazatelji nas ne uče kako igrati igru. Kao što su kapetanu aviona za bezbedan let potrebne brojne informacije (letenje avionom koji ima merač visine je bezbedno, ali sve dok se ne potroše rezerve

goriva), jer oslanjanje samo na jednu vrstu informacija može biti fatalno, tako i ciljeve treba definisati iz više perspektiva. **BSC** predstavlja za stratega sredstvo navigacije u nemirnom okruženju.

Primena logike koncepta **BSC** obezbeđuje povezanost faza formulisanja i implementacije strategije, kao i dinamičnost, a ne statičnost, ovog odnosa. Na ovaj način, de facto, formulisanje strategije i implementacija strategije postaju dve strane istog novčića. Kaplan i Norton govore o organizaciji koja je u potpunosti okrenuta realizaciji strategije. To je situacija kad su sve aktivnosti i procesi, poslovne funkcije, organizacioni delovi i pojedinci usmereni na realizaciju strategije. Korišćenje BSC omogućava stvaranje organizacije koja je posvećena izvršenju strategije, što bi moglo biti od velike koristi državnoj upravi u procesu modernizacije.

10.3 Strategijska mapa

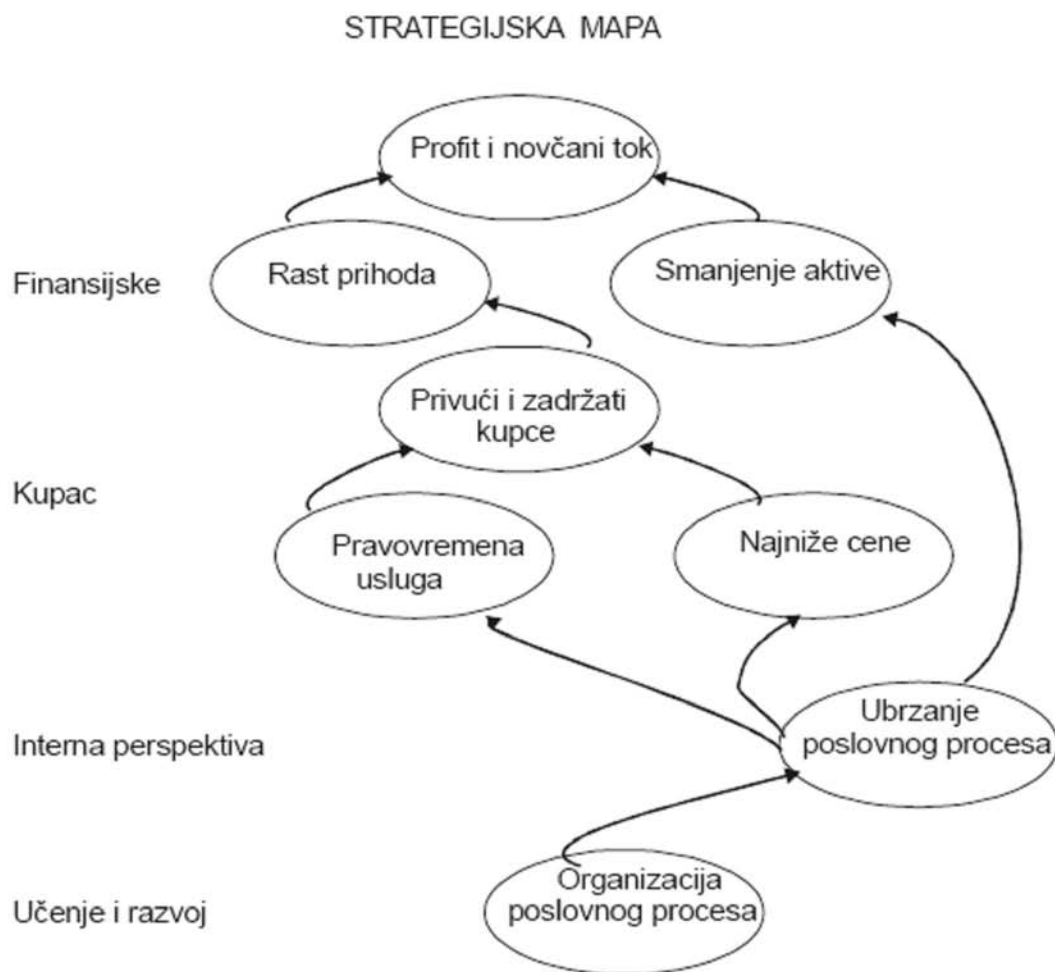
Pored **BSC**, jedan od rezultata procesa planiranja u složenim i neizvesnim uslovima je i Strategijska mapa. Obično se **BSC** i strategijska mapa paralelno koriste. Takodje, neophodno je istaći da redosled definisanja nije bitan. Strategijska mapa predstavlja torzo strategije, odnosno, uzročno-posledični redosled glavnih ciljeva definisanih iz relevantnih perspektiva, dok **BSC** predstavlja razrađenu strategijsku mapu obogaćenu merilima performansi, zadacima i strategijskim temama.

Formulisanje i primena strategije nije statičan proces. Strategija je korak u kontinuitetu. Misija kao najstabilnija odluka je i sama dokaz kontinuiteta. Misija se menja pod pritiskom vizije i strategije. Menadžment sistem treba da obezbedi efikasnu transformaciju misije preduzeća u akcije pojedinaca. Strategija je jedan korak u logičkom kontinuitetu koji pomera organizaciju od najopštije misije do konkretnih odluka.

Suštinu strategije čine aktivnosti u kojima su stratezi rešili da ostvare izvrsnost. Izvrsnost je posledica kombinacije aktivnosti, kao i načina na koji se one obavljaju. Da bi se ostvarila jedinstvena pozicija, aktivnosti se obavljaju drugačije od konkurenata.

BSC je konstruisan na premisi strategije kao skupa hipoteza. Naime, strategija podrazumeva put iz sadašnjeg u buduće stanje kroz učenje i integraciju. Pošto organizacija još nije bila u novom stanju, realizacija tog puta zahteva seriju usklađenih hipoteza. **BSC** omogućava preciziranje hipoteza o strategiji kao skupu uzročno-posledičnih veza koje su eksplicitne i proverive. Hipoteze o strategiji zahtevaju identifikovanje aktivnosti koje imaju ulogu pokretača željenih rezultata. Ključ za implementaciju strategije sastoji se u upoznavanju maksimalnog broja izvršilaca sa osnovnim hipotezama, povezivanju resursa sa hipotezama, kontinuelnom proverom hipoteza i njihovoj primeni u realnom vremenu.

BSC predstavlja konzistentan okvir za formulisanje i razmenu mišljenja o strategiji. Strategija koja se ne može opisati, ne može se ni implementirati. Glavni element za opisivanje strategije su uzročno-posledične veze. Uzročno-posledične veze su prezentovane u Strategijskim mapama. Strategijska mapa se formuliše "odozgo-nadole", odnosno počinje sa željenim performansama za vlasnike i kupce, nastavlja sa strategijskim temama i završava sa pokretačima vrednosti. Odnos između pokretača vrednosti i projektovanih performansi formuliše hipoteze koje opisuju strategiju.



Slika 5 - Hipotetička strategijska mapa

Strategijska mapa povećava eksplicitnost strategijskih hipoteza. Svako merilo performansi postaje opredmećeno u lancu uzročno-posledičnih odnosa koji povezuju željene rezultate konkretne strategije sa odgovarajućim pokretačima vrednosti koji dovode do tih rezultata.

Strategijske teme ne odražavaju finansijske rezultate ili rezultate za kupce već namere menadžera kako da se ostvare strategijski ciljevi.

Strategijske teme dovode do segmentiranja strategije na nekoliko opštih kategorija:

1. *Stvaranje privilegije.* Namera je da se postave trajne osnove pozicije u stvaranju vrednosti razvojem novih usluga na lokalnom nivou.
2. *Povećanje vrednosti za korisnike.* Proširenje, produbljenje ili redefinisanje odnosa sa korisnicima.
3. *Postizanje operativne efikasnosti.* Kratkoročna orijentacija na rast produktivnosti kako bi se postojeće usluge proizvodile sa minimalnim troškovima, nula defektom i bez kašnjenja u otpremi.

4. *Odgovoran odnos prema okruženju.* Upravljanje odnosima sa eksternim interesnim grupama, posebno, u oblastima koje su predmet visoke regulacije ili su karakteristične po visokom riziku.

Strategijske teme su stubovi strategije i sadrže sopstvene hipoteze o strategiji, sopstveni skup uzročno-posledičnih veza i, ponekad, svoju sopstvenu **BSC**. Stvaranje privilegije je dugoročna, povećanje vrednosti za kupce srednjoročna, a perfekcija u proizvodnji kratkoročna vrednosna propozicija. Razvijanje šire društvene odgovornosti je bezvremena vrednosna propozicija. Svaka organizacija ima sopstvene strategijske teme.

BSC se pravi na različitim nivoima. Strategija i odgovarajuće **BSC** komuniciraju holistički. Naime, umesto kaskadnog raspoređivanja ciljeva pomoću lanaca komandi, kompletna strategija biva izložena razmatranju kroz proces komunikacije “odozgo-nadole”. Pojedinci i manje organizacione celine mogu razviti sopstvene ciljeve koji odgovaraju definisanim prioritetima.

Nezavisno od upotrebljene metrike za definisanje finansijskih ciljeva, pred organizacijom stoje dva generička finansijska cilja: rast prihoda i smanjenje troškova. Rast prihoda znači fokus na nove izvore prihoda. Načelno, postoje dve mogućnosti. Prvo, inovacije kako bi se razvili novi izvori prihoda sa novih tržišta i povodom novih proizvoda. Ova dimenzija finansijske strategije zahteva najveće promene i najduže vreme realizacije. Drugo, upravljanje odnosima sa korisnicima usluga. Smanjenje troškova podrazumeva efikasno izvršenje operativnih aktivnosti u odnosima sa postojećim korisnicima usluga. Fokus je na smanjenju troškova u obavljanju postojećih aktivnosti. Ova strategija dovodi do povećanja profitabilnosti. Postoje dve mogućnosti u rastu profitabilnosti. Prvo, promena strukture troškova smanjenjem učešća direktnih i indirektnih troškova, podelom zajedničkih resursa sa drugim jedinicama i sl. Drugo, povećanjem stepena aktivnosti.

Suštinu interne perspektive predstavlja propozicija vrednosti. Propozicija vrednosti predstavlja jedinstvenu kombinaciju proizvoda, cene, usluga, odnosa i predstave koju proizvođač stavlja na raspolaganje kupcu. Propozicija vrednosti je osnova diferenciranja.

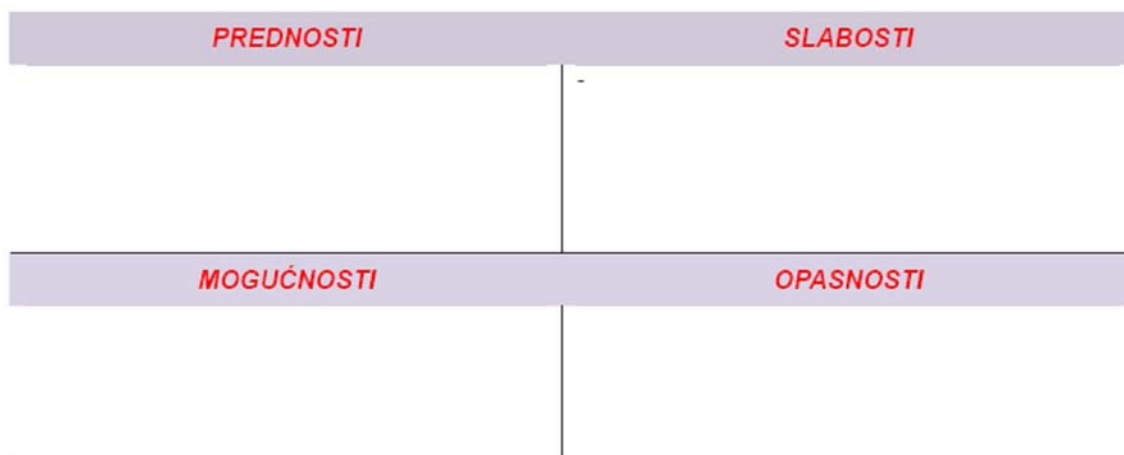
Diferenciranje se može postići na sledeće načine:

1. *Liderstvom u nivou pruženih usluga* (lideri lansiraju svoje usluge u nepoznate i neisprobane oblasti, ali koje su dobrodošle)
2. *Intimizacijom sa korisnicima* (intimizacija produbljuje odnose i gradi lojalnost korisnika).
3. *Liderstvom u načinu pružanja usluge* (ovo podrazumeva izvrsnost u pružanju usluga/najbolja kombinacija kvaliteta, cene i jedinstvenosti)

Razvojna perspektiva (učenje i rast) je osnova svake strategije. Strategija učenja i razvoja uključuje know-how (znanje, informacije, iskustvo, itd.) koji je od neprocenjive važnosti za uspeh svake zajednice. Područje interesa za stratege je pod stalnim pritiskom prilagođavanja. Zbog toga, kompanija mora neprestano da menja strategiju i izlazi u susret novim šansama i opasnostima. Metod koji se koristi za svrhu dijagnoze je SWOT matrica. Strategija mora biti kontinuirani proces. Umetnost vođenja organizacije je u suprotstavljanju tenzijama kroz uspostavljanje delikatnog balansa između stabilnosti i promena.

10.4 SWOT analiza

Arhitektura strategijske mape najčešće se razlikuje od jedne do druge javne institucije. Osnovni razlog za tako nešto je različitost u ključnim fokalnim područjima (temama), ali i različitost u ciljevima koji stoje na putu realizacije strategije. Svaka institucija ili organizacija je specifična, pa prema tome biće specifična i strategijska mapa. Osim toga, broj i vrsta merila performansi po pojedinim perspektivama strategijske mape takođe se razlikuju iz istih razloga. I na kraju, vrlo su različite inicijative kojima se ostvaruju pojedini ciljevi zacrtani u strategijskim mapama. Pre definisanja konkretnih strategijskih mapa treba dati strategijsko pozicioniranje određenog organa državne uprave preko SWOT matrice. SWOT je akronim od engleskih reči: Strengths (snage), Weaknesses (slabosti), Opportunities (šanse) i Threats (pretnje). Reč je o jednoj od analitičkih tehnika koja omogućava, na sistematskoj osnovi, dovođenje u vezu internih potencijala organizacije (snage i slabosti) sa identifikovanim mogućnostima (šanse) i opasnostima (pretnje). Predstavlja, dakle, konceptualno sredstvo za identifikovanje strategijske opcije kojom će se usklađivati mogućnosti organizacije sa dinamizmom faktora okruženja. Da bi se analiza izvršila neophodno je identifikovati najznačajnije promene u okruženju i jasno utvrditi interne mogućnosti. Urađena SWOT matrica predstavlja dijagnostičku osnovu za formulisanje strategije uz pomoć **BSC** metodologije.



Slika 6 - Opšta forma SWOT matrice

U sučeljavanju šansi i pretnji, s jedne, i snaga i slabosti, s druge strane, mogu se identifikovati sledeće četiri konceptualno različite alternativne strategije:

- *mini-mini strategija* (ova strategija ima za cilj minimiziranje pretnji iz okruženja i slabosti organizacije)
- *mini-maksi strategija* (ovom strategijom se pokušavaju minimizirati slabosti i maksimirati šanse)
- *maksi-mini strategija* (cilj je da se jake strane maksimiraju, a pretnje minimiziraju)
- *maksi-maksi strategija* (organizacija treba da maksimalno koristi svoje snage u eksploataciji šansi koje se nude iz okruženja)

SWOT analiza često se koristi i u državnoj upravi, a posebno prilikom pripremanja programa i projekata koji se finansiraju od strane međunarodne zajednice gde SWOT matrica predstavlja neizostavan alat.

10.5 Strateško i operativno planiranje

Organizacije postoje iz tačno određenih razloga, odnosno radi ostvarenja precizno određene svrhe. Upravljanje organizacijama (menadžment) obuhvata četiri osnovne funkcije i to: planiranje, organizovanje, vođenje i kontrolu.³⁹ Funkcije upravljanja organizacijama su međusobno zavisne i blisko povezane.

Procesom planiranja definišu se ciljevi, uspostavljaju strategije za realizaciju tih ciljeva i izrađuju planovi radi integrisanja i koordiniranja aktivnosti. Proces organizovanja podrazumeva određivanje zadataka koji trebaju biti izvršeni, ko će te zadatke izvršiti, kako će zadaci biti grupisani, kako će teći izveštavanje, kako i gde će se donositi odluke itd. Vođenje, kao funkcija upravljanja organizacijom, uključuje motivisanje i usmeravanje potčinjenih, koordinaciju njihovih aktivnosti, pomoć u rešavanju konflikata, izbor najefektnijeg kanala komuniciranja i sl. Na kraju, nakon planiranja, organizovanja i vođenja, sledi kontrola. To je funkcija upravljanja koja obuhvata merenje ostvarenih rezultata, njihovo poređenje sa planiranim i, eventualno, preduzimanje korektivnih akcija radi eliminisanja odstupanja.

Planiranje je funkcija koja se prva obavlja prilikom upravljanja organizacijom i podrazumeva *definisanje ciljeva organizacije, uspostavljanje celovite strategije za ostvarivanje tih ciljeva i izradu planova radi integrisanja i koordinacije organizacionih aktivnosti*. Planiranje se, dakle, odnosi i na ciljeve tj. na ono što treba biti urađeno, ali i na sredstva tj. kako to treba biti urađeno.⁴⁰

Planiranje je povezano sa svim ostalim funkcijama upravljanja organizacijom, odnosno obavljanje svih ostalih funkcija uslovljeno je planiranjem. Zbog toga neki autori smatraju da je planiranje ne samo prva po izvršenju, već i *primus inter pares* funkcija.⁴¹

Planiranje je upravljačka funkcija koja se izvršava obavljanjem više različitih aktivnosti. Iz tog razloga se planiranje posmatra i kao proces izvršenja aktivnosti koje su neophodne za donošenje planskih odluka tj. odluka o ciljevima organizacije i relevantnim pretpostavkama za njihovu realizaciju. Dakle, planiranje je proces donošenja odluka o ciljevima organizacije i strategijama za njihovu realizaciju.⁴²

Sveobuhvatno istraživanje planiranja rezultiralo je brojnim saznanjima o njegovoj prirodi i karakteru. Ta saznanja, posmatrana u celini, predstavljaju svojevrsan skup naučno verifikovanih principa, postupaka i pravila o planiranju kao jednoj od najvažnijih funkcija upravljanja organizacijama. Zbog toga se pod planiranjem podrazumeva i naučna disciplina koja se izučava na svim univerzitetima na kojima se stiču znanja iz oblasti menadžmenta tj. upravljanja organizacijama.

³⁹ U literaturi postoje i drugačiji pristupi određivanja funkcija upravljanja

⁴⁰ Robbins, S. , Coulter, M. , *Management*, 9th edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007, str. 184.

⁴¹ Lončarević R. , *Planiranje* <http://www.crnarupa.singidunum.ac.yu/>, str. 3.

⁴² Lončarević R. , *Planiranje* <http://www.crnarupa.singidunum.ac.yu/>, str. 3.

Planiranje je neophodno svakoj organizaciji, bez obzira na njenu veličinu, složenost ili vrstu delatnosti. Zbog toga je potrebno da rukovodioci na svim hijerarhijskim nivoima, a posebno oni na najvišem, posvete dovoljno pažnje planiranju, kako bi se obezbedila efektivnost i efikasnost funkcionisanja organizacije.

Planiranje može biti formalno i neformalno. U neformalnom planiranju planovi se formalno ne izrađuju, a ciljevi se retko prezentuju drugim pripadnicima organizacije. Takođe, neformalno planiranje je uopšteno i bez kontinuiteta. Iako je karakteristično za male organizacije, neformalno planiranje postoji i u velikim organizacionim sistemima, dok, sa druge strane, neki vrlo mali organizacioni sistemi mogu sprovoditi detaljan proces planiranja i imati formalizovane planove.⁴³

U formalnom planiranju ciljevi su definisani za određeni vremenski period. Ti ciljevi su formalno napisani i prezentovani pripadnicima organizacije radi smanjenja konfuzije i stvaranja zajedničkog razumevanja onoga šta treba biti urađeno. Konačno, posebni akcioni planovi postoje radi dostizanja tih ciljeva, odnosno radi definisanja kako će ti ciljevi biti ostvareni.⁴⁴

Definisanje ciljeva, utvrđivanje strategija za realizaciju tih ciljeva i izrada niza planova koji integrišu i koordiniraju aktivnosti izgledaju prilično komplikovano. Imajući to u vidu, vrlo često se postavlja pitanje zašto je potrebno planirati, odnosno kako planiranje utiče na performanse organizacije.

Postoje četiri osnovna razloga zbog kojih je potrebno planirati.⁴⁵ Prvo, planiranjem se *usmerava delovanje rukovodioca* i drugih pripadnika organizacije. Kada pripadnici organizacije znaju šta njihova organizacija pokušava da ostvari i kako oni mogu doprineti ostvarenju ciljeva, onda oni mogu koordinirati svoje aktivnosti, međusobno sarađivati i raditi ono što doprinosi realizaciji ciljeva. Bez planiranja, organizacione celine i pojedinci mogu funkcionisati neusklađeno, sprečavajući organizaciju da efikasno realizuje svoje ciljeve.

Drugi razlog zbog čega je potrebno planirati je *smanjenje nesigurnosti*. Planiranje „primorava“ rukovodioce da gledaju u budućnost, da predviđaju promene, razmatraju uticaj promena i osmišljavaju odgovarajući odgovor. Iako planiranje ne može da eliminiše promene ili neizvesnost, rukovodioci planiraju kako bi predvideli promene i osmislili najbolji odgovor na njih.

Sledeći razlog za sprovođenje planiranja je *svođenje gubitaka i viškova na najmanju meru*. Kada su radne aktivnosti koordinirane oko uspostavljenih planova, viškovi mogu biti minimizirani. Šta više, kada su ciljevi i sredstva za njihovo ostvarenje jasno određeni kroz proces planiranja, neefikasnost postaje očigledna i može biti ispravljena ili eliminisana.

Konačno, planiranje je potrebno i zbog toga što se njime *uspostavljaju standardi koji se koriste u procesu kontrole*. Ukoliko nije određeno ono šta treba biti ostvareno, onda je nemoguće utvrditi da li je to ostvareno ili ne.

⁴³ Robbins, S. , Coulter, M. , *n. d.* , str. 184.

²⁵ Robbins, S. , Coulter, M. , *n. d.* , str. 184.

²⁶ Robbins, S. , Coulter, M. , *n. d.* , str. 185.

Planiranje je izuzetno značajno za svaku organizaciju. Da bi bila uspešna, organizacija mora, pre svega, da čini smislene korake kako bi na najbolji način iskoristila raspoložive resurse i ostvarila željene rezultate. Načelno, organizacije koje dobro planiraju i dosledno sprovode planove postižu bolje rezultate od onih koje to ne čine.⁴⁶

Nezavisno od organizacionog nivoa na kome se planiranje sprovodi, na osnovu prirode problema koji se kroz taj proces rešavaju i odluka koje se donose, mogu se identifikovati dva osnovna tipa planiranja:

- *strateško planiranje i*
- *operativno planiranje.*⁴⁷

Strateško planiranje predstavlja kontinuirani, iterativni proces usmeren na obezbeđenje usklađenosti organizacije sa njenim okruženjem. Njegov zadatak je da omogući organizaciji racionalno i pravovremeno reagovanje na promene u okruženju u kojoj ona obavlja svoju delatnost. Strateško planiranje je upravljačko sredstvo (alat) i poput drugih upravljačkih sredstava, koristi se samo za jednu svrhu – pomoć organizaciji da napravi bolji posao. Strateško planiranje može pomoći organizaciji da fokusira svoju viziju i prioritete u odnosu na promenjivu okolinu, kao i da osigura da članovi organizacije rade na ostvarivanju istih ciljeva.

Operativno planiranje se može odrediti kao planiranje transformacionih procesa kojima se strategijska opredeljenja organizacije prevode u konkretne aktivnosti. Tim aktivnostima se ostvaruju određeni rezultati, odnosno realizuju misija i opšti ciljevi organizacije.

Strategije su široki, celoviti prioriteti ili usmjerenje koje je prihvatila organizacija – strategije su izbor o tome kako najbolje postići misiju organizacije. Strateške su odluke temeljne i usmerene prema budućnosti. Operativno planiranje je dnevna primena strateških odluka.

Strateški plan iznosi prioritete koji se trebaju postići u narednih nekoliko godina, operativni plan donosi akcije koje se trebaju preduzeti naredne godine, a koje će voditi prema strateškim prioritetima. Ova se dva pristupa planiranju razlikuju u naglašavanju važnosti pretpostavljene okoline.

Dugotrajno planiranje naglašava da je postojeće znanje o budućim uslovima dovoljno pouzdano da osigura pouzdanost plana tokom njegove primene.

Strateško planiranje pretpostavlja da organizacija mora biti prilagodljiva u odnosu na okolinu koja je dinamična i često teško predvidiva. Strateško planiranje naglašava važnost donošenja odluka koje stavljaju organizaciju u poziciju uspešnog odgovaranja na promene u okolini.

Naglasak je više na celovitoj usmerenosti nego na predviđanju specifičnih, godina po godina, konkretnih ciljeva. Fokus strateškog planiranja je na strateškom menadžmentu, to jest, primeni strateškog mišljenja na posao, odnosno delatnost koju preduzima organizacija, radi postizanja svoje srhe.

⁴⁶ Istraživanja su pokazala i da je potrebno najmanje četiri godine sistematskog planiranja da bi se primetio njegov uticaj na performanse organizacije (Robbins, Coulter, 2007.: 185)

⁴⁷ Zbog isprepletanosti ciljeva i načina njihove realizacije kao i usled prožimanja vremenskih dimenzija izvršavanja određenih aktivnosti, decentralizacija odlučivanja i sl., nije uvek lako precizno razlikovati strategijsku i operativnu komponentu planiranja.

Osnovne razlike između strategijskog i operativnog planiranja su:

- strateško planiranje je orijentisano ka spoljnom okruženju, dok je orijentacija operativnog planiranja unutrašnje okruženje organizacije;
- strateško planiranje u fokusu svoje pažnje ima budućnost organizacije, dok su u fokusu operativnog planiranja aktivnosti i resursi kojima se izvršavaju tekući zadaci i postižu rezultati;
- strateško planiranje je orijentisano ka utvrđivanju novih ciljeva, strategija i zadataka, dok je operativno planiranje orijentisano ka zadacima koji se izvode iz unapred definisanih ciljeva;
- kod strateškog planiranja ciljevi su primarno orijentisani prema značaju za celu organizaciju, dok su kod operativnog upravljanja ciljevi usmereni ka pojedinim organizacionim celinama;
- u operativnom planiranju rukovodioci relativno brzo dobijaju informacije o rezultatima svoje aktivnosti, dok je kod strateškog planiranja potreban duži vremenski period;
- operativno planiranje se obično zasniva na vrlo jasnim pokazateljima, dok kod strateškog planiranja poznavanje tih pokazatelja iz prošlosti ne garantuje uspeh u budućnosti;
- operativno planiranje uglavnom razmatra konkretne probleme, dok se kod strateškog planiranja uglavnom radi o apstraktnim problemima sa dugoročnim posledicama i visokim stepenom neizvesnosti.

Zbog čega organizaciji treba strateški plan? Planiranje zahteva resurse. Planiranje samo za sebe ne proizvodi rezultate, to je sredstvo, a ne cilj. Plan treba primeniti kako bi proizveo rezultate. Dobro napravljen plan povećava šanse da aktivnosti iz dana u dan postignu željene rezultate. Planiranje pomaže članovima organizacije da se usmere na prave prioritete, a to unapređuje radni proces ljudi koji rade zajedno na ostvarivanju prioriteta.

Strateško planiranje poboljšava radni proces ljudi koji rade zajedno na način da:

- Stvara forum razumevanja zašto organizacija postoji i deli vrednosti koje mogu uticati na odluke.
- Jača uspešnu komunikaciju i timski rad članova uprave i drugog osoblja.
- Postavlja temelje za značajne promene stimulišući strateško mišljenje i usmeravajući se na ono što je stvarno važno u organizaciji za njen uspeh.
- Najvažnije, dovodi sve zajedno kako bi sledili prilike za boljim podmirivanjem potreba korisnika svojih usluga.

Planiranje je od izuzetne važnosti za svaku organizaciju. Ono nosi niz koristi za funkcionisanje i razvoj organizacije, zbog čega procesu planiranja treba pristupati sa posebnom pažnjom. Jedan od ključnih aspekata planiranja je istraživanje različitih činilaca okruženja. To pomaže organizaciji da se suoči sa neizvesnošću i da identifikuje mogućnosti i pretnje koje dolaze iz spoljašnjeg okruženja. Nakon toga, rukovodioci mogu preduzeti mere za neutralisanje pretnji, kao i za iskorišćavanje mogućnosti.

Dobro razređeni planovi omogućiće pripadnicima organizacije da shvate šta organizacija želi da ostvari, kao i koje su uloge konkretnih učesnika u ostvarivanju tih ciljeva. Bez jasnih smernica za delovanje organizacije dolazi do određivanja brojnih i često međusobno konfliktnih ciljeva, kao i do neracionalnog trošenja resursa.

Odgovarajuće planiranje omogućava organizaciji da se usmeri ka činiocima opstanka i razvoja. Rukovodioci dobijaju priliku da razmatraju pitanja koja nisu deo uobičajenih dnevnih aktivnosti. Planiranje predstavlja vrlo pogodan mehanizam za motivisanje rukovodilaca i drugih pripadnika organizacije da učestvuju u rešavanju pitanja važnih za funkcionisanje organizacije. Učešće u određivanju ciljeva i načina njihove realizacije najčešće poboljšava posvećenost pripadnika organizacije za njihovu realizaciju.

Planiranje može pomoći da organizacija odredi svoje glavne prioritete. Odsustvo prioriteta može „razvodniti“ organizacione napore ili omogućiti pojedinim rukovodiocima da iskoriste prednosti konfuzije i plasiraju sopstvene ideje. Takođe, nepostojanje prioriteta prouzrokuje da organizacija nema jasno strateško težište. Vrlo značajna korist od planiranja je i to što ono omogućava da organizacija fokusira svoju pažnju na različite vremenske horizonte. Mnogi organizacioni ciljevi i poduhvati realizuju se u višegodišnjem vremenskom periodu zbog čega treba precizno uskladiti dugoročne, srednjoročne i kratkoročne planove. Za rukovodioce je izuzetno važno da uče iz prošlih uspeha ili neuspeha. Prethodni planovi predstavljaju svojevrzne baze podataka koje omogućuju da se utvrde razlozi za sadašnje dobre odnosno loše rezultate.

Dobri planovi omogućavaju valjanu identifikaciju resursa koji će biti potrebni u budućnosti. Izvori resursa mogu biti različiti, ali je za uspešno upravljanje organizacionim sistemima neophodno realno proceniti potrebne resurse. Planiranje pomaže i uspostavljanju standarda performansi. Jedan od rezultata svakog procesa planiranja je set kriterijuma koji se tiču ciljeva predviđenih da budu ostvareni izvršavanjem određenih aktivnosti. Ti kriterijumi određuju očekivano ponašanje pripadnika organizacije i omogućavaju procenu napretka. Tokom vremena, relativan doprinos pojedinaca i grupa može biti ocenjen i nagrađen. Valjano planiranje stvara uslove za funkcionisanje organizacionog kontrolnog sistema time što omogućava poređenje ciljnih i ostvarenih rezultata. Kada se utvrde razlike između planiranih i postignutih rezultata moguće je preduzeti korektivne akcije radi modifikacije budućih aktivnosti. U ekstremnim slučajevima, moguća je i potpuna revizija postojećih planova odnosno izrada novih.

Planiranje pomaže da se organizacije suoče sa neizvesnošću tako što predviđaju šta se može dogoditi u budućnosti. Planiranje omogućava identifikaciju različitih scenarija budućnosti i precizno utvrđivanje šta će se raditi u svakom scenariju. Rukovodioci imaju ključnu ulogu u usmeravanju organizacije u budućnosti. Planiranje pomaže rukovodiocima da budu proaktivni pre nego da samo reaguju na događaje koji se odvijaju. Kroz razmatranje budućih mogućnosti i razvijanje dugoročne vizije, rukovodioci mogu da postanu posvećeniji svojoj organizaciji i da nauče kako da apstraktne ideje prevedu u konkretne akcije.

Strateško i operativno planiranje sve češće se i sve rasprostranjenije primenjuje u državnim upravama razvijenih i tranzicionih zemalja, a već ja našlo široku primenu i u Vladi Republike Srbije kao i pojedinim ministarstvima. Kao pilot inicijativa započeto je kroz brojne međunarodne projekte, da bi se vremenom raširilo i putem zakonskog okvira postalo obavezan deo radnih aktivnosti državnih službenika, čime su godišnji programi rada i izveštaji o radu pojedinih ministava dobili na kvalitetu. U vreme

ekonomske krize, kada se rezultati rada i te kako broje, i kada se sve češće postavlja pitanje treba li nam toliko ministarstava i koliko je opravdano postojanje glomazne i kompleksne administracije pitanje izveštavanja i merenja rezultata rada postaje sve aktuelnije. A o rezultatima se ne može pričati bez dobro osmišljenog strateškog, ali i operativnog plana, kao ni bez sprege između ta dva plana, na šta ukazuju i Norton i Kaplan u okviru svoje **BSC** metodologije.

U državnoj upravi Republike Srbije aktivnosti se sve češće odvijaju u skladu sa donesenim strategijama i programima rada, napuštajući tako pogrešnu i dugo ukorenjenu praksu da je poslovanje u državnoj upravi zasnovano na nekoherentnim, politički ishitrenim odlukama, i prepušteno samovolji partijskih pojedinaca. Veliki broj nacionalnih strategija je izrađen od demoratskih promena 2000. godine do danas, kako sveobuhvatnih, makrosektorskih tako i pojedinačnih sektorskih strategija. Strateške osnove za izradu Memoranduma o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici i Zakona o budžetu predstavljaju ključni strateški dokumenti Republike Srbije. Najznačajnije nacionalne strategije koje su do sada usvojene su: Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji, Nacionalna strategija za pristupanje EU, Nacionalna strategija privrednog razvoja Srbije, Strategija održivog razvoja Srbije, kao i niz sektorskih razvojnih strategija (podsticanje stranih ulaganja, podsticanje izvoza, reforme pravosuđa, smanjenje nezaposlenosti, razvoj nauke i tehnologije, razvoj obrazovanja, razvoj poljoprivrede, energetike i drugih delatnosti, podsticanje regionalnog razvoja, zaštita životne sredine i dr.).

Imajući u vidu opredeljenost Republike Srbije u vezi procesa evropskih integracija jasno je da je sveobuhvatna Nacionalna strategija za pristupanje EU izuzetno značajna prilikom određivanja prioriteta kako Vlade RS u celini tako i pojedinačnih ministarstava. Nacionalna strategija je izrađena zbog neophodnosti utvrđivanja planova rada i koordinisanja aktivnosti svih relevantnih učesnika u procesu pristupanja EU i potrebe da se reforme što efikasnije sprovedu i usaglase sa potrebama integracije u EU. Cilj Nacionalne strategije je da integriše obaveze koje proizilaze iz Procesu stabilizacije i pridruživanja u sveobuhvatnu strategiju razvoja Srbije, koja teži transformaciji zemlje u stabilno demokratsko društvo sa funkcionalnom tržišnom privredom. Celovit proces integracije u EU podrazumeva ispunjavanje strogih ekonomskih i političkih uslova, a pre svega, realizaciju reformi, ostvarenje zadovoljavajuće privredne stabilnosti i rasta, stabilizaciju demokratskog sistema, jačanje tržišnih institucija i uspostavljanje pravne države, posebno administracije i pravosuđa. Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Evropskoj uniji predstavlja sistematizovanu, stručnu podlogu koja će koristiti Vladi Republike Srbije, ministarstvima kao i drugim učesnicima u realizaciji aktivnosti u složenom i sveobuhvatnom procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Pored Nacionalne Strategije, od strateški značajnih dokumenata krajem 2008. godine u Vladi Republike Srbije usvojen je i Nacionalni plan integracije Republike Srbije u Evropsku uniju. U veza sa ovim dokumentom utvrđena je i nova praksa da se na svakih tri meseca dostavljaju izveštaji o realizaciji od strane pojedinačnih ministarstava i drugih vladinih agencija, tako da se u Vladi prvi put, pored planiranja, uvode i ostale faze strategijskog menadžmenta koja se odnose na sprovođenje i kontrolu, i to na kvartalnom nivou.

Jedna od značajnijih je i Strategija za smanjenje siromaštva koju je Republika Srbija usvojila oktobra meseca 2003. godine i koja promoviše razvoj orijentisan ka smanjenju siromaštva kroz dinamičan privredni rast, uz veće zapošljavanje i povećanje ličnih prihoda, sprečavanje stvaranja novog siromaštva u procesu privatizacije i restrukturiranja privrede i kroz unapređenje mreže socijalne sigurnosti za najugroženije

socijalne grupe. Strategija za smanjenje siromaštva je usmerena na pospešivanje privrednog rasta i zaposlenosti kao ključnog pravca u rešavanju osnovnih problema siromaštva kroz brže zapošljavanje, efikasniju socijalnu zaštitu, bolji pristup zdravstvu, obrazovanju i stanovanju.

Usvajanje Nacionalne strategija privrednog razvoja od izuzetnog je značaja za sagledavanje razvojnih mogućnosti privrede Srbije i usmeravanja razvojnih procesa i ona utvrđuje priritete za period od 2006 - 2012. godine, koji će predstavljati stratešku osnovu za suštinske promene privrednog i društvenog sistema u pravcu nove razvojne orijentacije započete reformama iz 2001. godine. Cilj je da se prevaziđu institucionalne slabosti i strukturni problemi u realnom sektoru, kako bi efikasnije funkcionisala tržišna privreda i racionalnije se koristili razvojni potencijali za povećanje BDP, izvoza, rast zaposlenosti i standarda stanovništva. Implementacijom razvojne strategije obezbediće se prelaz privrede i društva Srbije u višu razvojnu fazu u kojoj se konkurentnost i razvoj zasniva na znanju i prodoru novih tehnologija, efikasnijoj upotrebi ljudskih i materijalnih resursa, većem povezivanju sa svetskom ekonomijom, efikasnom funkcionisanju tržišta robe, usluga, rada i kapitala i povećanju tehnološke osposobljenosti privrede i javnog sektora. Ovaj dokument izrađen je izuzetno ozbiljno i sveobuhvatno i na preko 250 strana postavlja celovitu analizu privrede Srbije i pojedinih sektora. Ono što nedostaje jeste jasno i kratko definisanje ciljeva, koji bi obuhvatili i prioritetne privredne grane, kako bi se u budućnosti fokusirali na oblasti u kojima možemo da ostvarimo komparativne prednosti.

Pored međusekorskih usvojene su i brojne sektorske strategije koje daju jasne pravce i smernice za rad pojedinačnih ministarstava i omogućavaju preciznije i bolje definisanje godišnjih operativnih planova i izveštaja, kao i adekvatniju izradu predloga budžeta. Potreba za uvođenjem programskog modela budžeta u Republici Srbiji proističe iz potreba Vlade koje se odnose na planiranje strateških politika, njihovo povezivanje sa potrebnim sredstvima, efikasnu implementaciju i mogućnost kontrole i praćenja. U određenom smislu, ova potreba proističe i iz svesti da postojeći mehanizmi planiranja i pripreme budžeta nisu dovoljno efikasni za potrebe sprovođenja Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji, Nacionalna strategija za pristupanje EU. Uvođenje programskog modela izrade budžeta trebalo bi da dovede do toga da resornim ministarstvima, Ministarstvu finansija, Vladi i Skupštini budu dostupne bolje informacije o efektivnosti rashoda i troškova, tako oni mogu da na svakom odgovarajućem nivou na bolji način raspodeljuju resurse na strateške prioritete. To bi takođe trebalo da omogući bolju kontrolu, kao i transparentnost i preuzimanje odgovornosti za sve javne rashode i rezultate tih rashoda. i konačno, to mora da stvori bolju motivaciju za ministarstva i druge budžetske korisnike, kako bi oni bili motivisani da budu inovativni, da ispituju aktivnosti i programe, te da troše sredstva na efikasniji i efektivniji način.

Za sada su prvi značajni koraci učinjeni. Brojne strategije postoje, godišnje planiranje se sprovodi u skladu sa utvrđenom metodologijom i preciznim unapred definisanim obrascima i tabelama, a i na izveštavanju se sve više insistira o čemu svedoče i brojni novinski natpisi. Ono što ostaje za naredni period je unapređenje procedura budžetiranja i insistiranje na uvođenju indikatora i performansi uspeha, čime će se transparentnost i budžetska disciplina podići na viši nivo, kao i uvođenje sistema monitoringa i evaluacije u državnu upravu u skladu sa praksom razvijenih zemalja koje ovakve sisteme već odavno imaju.

PRIMENA STRATEŠKOG I OPERATIVNOG PLANIRANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI I NJENE KORISTI ZA MODERNOG LIDERA

(STUDIJA SLUČAJA NA PRIMERU MINISTARSTVA PRAVDE)

Strateško planiranje je instrument prilagođavanja okruženju koje se menja. Kroz strateško planiranje definišu se prioriteti i utvrđuje se način korišćenja resursa za sprovođenje strategija. Dobro strateško planiranje potpuno iskorišćava brojne alate strateške analize da bi pružilo uvid u evoluiranje delatnosti, promene položaja konkurenata i komparativne prednosti institucije. **Lideri u državnoj upravi, sve češće shvataju važnost strateškog i operativnog planiranja kao korisnog alata u sprovođenju nadležnosti koje su im poverene, kao i dragocene osnove za sprovođenje aktivnosti promocije i prezentacije u trci za dobijanje novog mandata.** Dobro formulisani set ciljeva i aktivnosti, kao i plan konkretnih akcija definisanih u razumnim vremenskim rokovima sa jasno zacrtanim rezultatima, može biti dragocena baza za hvalospeve o postignutim rezultatima na kraju mandata, i izuzetno dragocen izvor informacija za pripremu promotivnih programa i predizbornih obećanja u toku kampanje.

Srbija je zemlja koja se nalazi u procesu pridruživanja EU i takva odluka je svojevremeno doneta na osnovu uverenja da će na dug rok sam proces proizvesti koristi za našu ekonomiju. Dakle, članstvo u EU ne treba posmatrati kao cilj, već pre kao način da se tranzicioni proces završi i zemlja modernizuje. U sklopu ovog procesa prednosti strateškog i operativnog planiranja treba koristiti u državnoj upravi kako bi se povećao stepen izvesnosti, odnosno postigao veći nivo stabilnosti i predvidivosti mera i akcija države u celini, kao i pojedinih resora. Principom partnerstva regionalni nivo je pored Evropske komisije i nacionalnih vlada država članica uključen ne samo u aministriranje i trošenje fondova već i u proces donošenja odluka. Princip kofinansiranja podrazumeva i finansiranje od strane države iz sredstava u domenu njene regionalne politike ili od privatnog sektora. Evropska komisija ohrabruje učešće privatnog sektora u vođenju velikih infrastrukturnih projekata u formi javno-privatnih partnerstava i ovaj model su veoma uspešno koristile mnoge zemlje centralne i istočne Evrope. Maksimalni doprinos koji EU može da usmeri kreće se od 50 do 85% dok se ostatak očekuje od navedenih izvora. Princip dodavanja znači da su strani fondovi dizajnirani tako da ne mogu da zamene domaće fondove, dok princip evaluacije uvodi evaluaciju u sve faze programskog ciklusa i čini da tokom vremena državna uprava postaje spremna i sposobna da evaluiira rezultate politika koje vodi. Modernizirajuća uloga principa stranih fondova i njihov uticaj na rad državnog aparata na dugi rok mnogo su važniji nego veličina finansijskih transfera koje taj aparat administrira. Čini se da principi stranih fondova funkcionišu poput Trojanskog konja i da državni aparat zemalja primalaca fondova EU čine efikasnijim, pa čak i kada u njemu samom postoje snažni otpori ka modernizaciji. U Srbiji, državni aparat u ovom trenutku administrira IPA fondove i to u rad državne uprave polako ali sigurno uvodi potpuno nov način rada. Efikasnost državnog aparata u perspektivi će biti jedan od ključnih faktora konkurentnosti, pogotovo u situaciji kada država postane članica EU i kada počnu da važe pravila o državnoj pomoći, koja će u velikoj meri smanjiti distributivnu funkciju države. Državni aparat će u tim novim uslovima sve manje moći da vlada, a sve više biti podstican da upravlja.

Negativni efekti svetske ekonomske krize sistemskog su karaktera i nesagledivog i još uvek nedovoljno jasnog dometa. Međutim, već sada postoji jedan pozitivan efekat: svetska ekonomska kriza je istakla i jednu dobru stvar. A to je neophodnost planiranja, programiranja razvoja. Teorija i praksa planiranja u Srbiji se već više od dve decenije nalaze u velikoj krizi. To se posebno odnosi na poslednju deceniju XX veka, na deceniju ekonomskog i socijalnog propadanja. Period devet tranzicionih godina karakteriše postepena reafirmacija planiranja, pre svega, kroz brojne razvojne strategije i politike. Međutim, sistemsko planiranje, kao osnovni metod transformacije jednog sistema, nije odigralo ključnu ulogu u razvoju, kako bi se lakše amortizovali tranzicioni udari (ekonomski, socijalni, regionalni, politički), nije dovoljno efikasno ublažilo jake tržišne udare transformacije jednog sistema i prelaska na tržišni model privređivanja.

Planiranje, kao razvojni instrument, može da bude efikasan metod za relaksaciju socijalne, ekonomske, regionalne i ekološke transformacije Srbije u periodu tranzicije. Strategije koriste određene upravljačke parametre predviđene za svaki postavljeni cilj i mogu da se donesu na bilo kom upravljačkom nivou. Strategije mogu da budu na kratak, srednji ili duži rok (tako kratkoročne, srednjoročne i dugoročne strategije). Posebna važnost pridaje se srednjoročnim strategijama u procesu strategijskog planiranja, jer ove vremenski obuhvataju tzv. razvojne faze i realizaciju programa (2-5 godine). Kratkoročne strategije odnose se na periode do godinu dana, i ne mogu da očekuju značajnije promene strukture (sistemске promene), dok dugoročne strategije imaju određen procenat neodređenosti i nepredvidljivosti.

Tranziciono planiranje se bazira na donošenje razvojnih strategija i politika, ali i depolitizaciji državne uprave. Zakonodavstvo Republike Srbije predviđa depolitizaciju liderstva u državnoj upravi svojim odredbama u kojima se predviđa da pomoćnici ministra treba da budu birani na period od pet godina (period je namerno definisan tako da bude duži od standardnog mandata Vlade koji u redovnim uslovima treba da traje četiri godine) i da budu profesionalno a ne politički izabrana lica na javnom konkursu. Ukoliko ova regulativa bude sprovedena u praksi (do sada je početak važenja ovog člana zakona prolongiran već dva puta) može se očekivati da se postepeno rukovodioci sektora pojedinih ministarstava zadrže duže na svojim pozicijama i da u sprovođenju svojih nadležnosti i obaveza mogu imati praktične koristi i vremena za šire sagledavanje konteksta i planiranje ciljeva i aktivnosti. U praksi razvijenih zemalja sve rukovodeće pozicije u ministarstvima i agencijama Vlade delegirane su profesionalnim državnim službenicima a samo pozicija ministra i državnog sekretara politička je funkcija. Posledica ovakvog koncepta je da se samo opšte politike vođenja zemlje ili strukturne reforme definišu na vrhu od strane političke elite koja je na vlasti, dok se razvojne sektorske politike za pojedine oblasti definišu od strane profesionalnih lidera koji dobro poznaju funkcionisanje celokupnog sistema i potreba konkretne oblasti u okviru opšteg okruženja.

U tom kontekstu bitno je razgraničiti i ko je lider a ko menadžer u državnoj upravi. Najgrublje gledano lider bi bio ministar jer on kreira viziju budućnosti organa i misiju ministarstva. Po definiciji lider kreira podsticajnu viziju budućnosti u koju sledbenici veruju, on ima misiju kojom budi u ljudima emocije i motive, dok je menadžer više „rešavalac problema“, orijentisan na organizovanje posla i sprovođenje konkretnog poslovnog plana, koji se uklapa u datu viziju. Lider je napravljen da ljude motiviše, ubeđuje, a menadžer više na analizu situacije i na racionalno kontrolisanje obavljanja posla, pomoću nagrade i kazne.

Ali, to ne mora uvek biti tako. Da bi koncept profesionalizacije za koji se zalaže većina tranzicionih zemalja ostvario svoju svrhu, razvoj liderstva na nivou pomoćnika ministara (rukovodilaca sektora ministarstva) neophodan je preduslov. Na taj način misije i vizije pojedinačnih sektora bile bi kreirane od strane stručnih i kompetentnih kadrova, sa višegodišnjim iskustvom, i predstavljale bi značajan osnov za kreiranje zajedničke vizije i misije ministarstva. Ako pogledamo koje sve funkcije lider obavlja u biznis sektoru: kreira viziju, utvrđuje grupne vrednosti i norme, služi kao uzor i model za identifikaciju, koordinira rad, kontroliše unutrašnje odnose medju članovima grupe, planira način ostvarenja zadataka, arbitira u unutrašnjim sukobima i upravlja konfliktima, pohvaljuje, podstiče, ali i kudi, predstavlja svoju grupu pred drugima itd jasno je da ovakva postavka stvari takođe moguća. U tom slučaju uloga menadžera bila bi poverena načelnicima sektora kao rukovodiocima pojedinačnih organizacionih jedinica u okviru sektora.

Naravno, treba biti svestan činjenice da ovakva podela nadležnosti i organizacije sistema ne može dati iste rezultate u Francuskoj, koja godinama predano i temeljno gradi profesionalni i stručni sloj državnih službenika, odakle crpi kadrove i za lidere koji po pravilu predstavljaju najiskusnije i najkvalitetnije pojedince, i Srbiji koja ima značajno okrnjen kadar u državnoj administraciji u kojoj godinama nije vođena jasna i osmišljena politika ljudskih resursa.

Ali to ne znači da reformama koje se sprovede ne treba dati značaj i da ne treba podržati proces uvođenja strateškog i operativnog planiranja u državnoj upravi Republike Srbije. **Na primeru jednog ministarstva, npr. Ministarstva pravde, jasno se mogu sagledati sve prednosti koje bi uvođenje ovakvog procesa planiranja imalo za sistem u celini ali i za lidere ovog organa prilikom kreiranja tekućih politika i buduće reforme.**

Zakonski i strateški okvir i drugi relevantni materijali za planiranje

Zakonom o ministarstvima nadležnosti Ministarstva pravde definisane su na sledeći način: "Ministarstvo pravde obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: krivično zakonodavstvo i zakonodavstvo u privrednim prestupima i prekršajima; obligacione odnose; nasleđivanje; postupak pred sudovima, izuzev upravnog spora; organizaciju i rad pravosudnih organa i organa za prekršaje; veštačenje; izvršenje sankcija; amnestiju i pomilovanje; ekstradiciju; prikupljanje podataka o izvršenim krivičnim delima protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom; donošenje, uz saglasnost Vlade, rešenja o predaji okrivljenih lica Međunarodnom tribunalu za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine, a na osnovu pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka; advokaturu i druge pravosudne profesije; izbor i statusna pitanja nosilaca pravosudnih funkcija; stručno usavršavanje zaposlenih u pravosudnim organima i organima za prekršaje; međunarodnu pravnu pomoć; pripremu propisa o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu odluka Ustavnog suda, kao i druge poslove određene zakonom."

Pored brojnih multisektoralnih nacionalnih strategija koje su usvojene u proteklih devet godina reforme (npr. Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija za pridruživanje EU, Strategija održivog razvoja i druge) okvir za strateško i operativno planiranje planiranje predstavljaju i tri resorne strategije koje su donete u predhodnom periodu.

Nacionalna strategija reforme pravosudnog sistema u Republici Srbiji je zvaničan dokument koji je usvojila Skupština Republike Srbije na sednici održanoj 23. maja 2006. godine. Najveći deo Strategije odnosi se na reformu sudstva Republike Srbije, a u nešto manjem obimu ostalim delovima pravosudnog sistema: Ministarstvom pravde, tužilaštvom, ustanovama za izvršenje zavodskih sankcija i nezavisnim pravosudnim profesijama.

Krajnji, ujedno dugoročni cilj Strategije, je uspostavljanje vladavine prava i pravne sigurnosti kako bi se vratilo poverenje građana u pravosudni sistem Republike Srbije. Nacionalnom strategijom je predviđeno uspostavljanje optimalanog odnosa i koordinisanost delovanja Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva, kao institucije odgovorne za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ovakav balans i funkcionalna povezanost biće omogućena i određena novim zakonskim okvirom. Sadržaj funkcionalne veze biće precizno utvrđen zakonom, neće se odnositi na vršenje sudijske vlasti, ali će omogućiti Ministarstvu pravde da reaguje u slučajevima kada se uoče značajni problemi u funkcionisanju sudskog sistema. Postavljeni cilj predviđeno je ostvriti primenom na sudski sistem ključnih sledećih načela: nezavisnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena je u Vlada RS decembra 2005. godine, a akcioni plan za sprovođenje strategije decembra 2006. godine. Borba protiv korupcije predstavlja jedan od prioriteta Vlade RS kao i uslov za ukidanje viza od strane EU kao i ubrzavanje procesa pridruživanja RS EU, što je od interesa za građane RS. Osnov za strateško i operativno planiranje u ovoj oblasti predstavljaju i brojni međunarodni instrumenti koji su ratifikovani i usvojeni u oblasti borbe protiv korupcije: Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije ("Sl.list SCG-Međunarodni ugovori", br. 12/2005) Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji ("Sl.list SRJ-Međunarodni ugovori", br. 2/2002) i ("Sl.list SCG-Međunarodni ugovori", br. 18/2005) i Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji ("Sl.glasnik RS-Međunarodni ugovori", br. 102/2007). Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji ("Sl.glasnik RS-Međunarodni ugovori", br. 102/2007), kao i izveštaji i preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije (GREKO) o usklađenosti RS sa standardima saveta Evrope i brojni zakoni usvojeni u ovoj oblasti u predhodnom periodu (npr. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka, Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnih dela, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela.)

Bitno je pomenuti i internu Strategiju reforme zatvorskog sistema u Srbiji. Delatnost i finansiranje Uprave definisana je Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija ("Sl. gl. RS", broj 85/05). Snabdevanjem zavoda obezbeđuje se zakonski zagarantovan smeštaj, ishrana, zdravstvena zaštita, prevaspitanje i upošljavanje 10.600 lica lišenih slobode kao i nesmetan rad oko 4.200 zaposlenih. Krupne reformske transformacije i stalno povećanje broja osuđenih lica za oko 8,5 % godišnje, zahtevaju konstantne potrebe za dodatnim finansiranjem zatvora: za izgradnju novih objekata, opremanje modernim sredstvima zaštite, razvoj alternativnih sankcija, razvoj novih tretmana postupanja, razvoj tretmana za posebne grupe, razvoj specijalnog režima, unapređenje rada Uprave, kontinuiranu edukaciju zaposlenih u specijalizovanom Centru za obuku i za razvoj obuke i upošljavanja osuđenika. Srednjoročni ciljevi Uprave su u skladu sa principima evropskih integracija (Evropska zatvorska pravila, Evropsko partnerstvo, Sporazum o pridruživanju EU, i Višegodišnji planski dokument (MIPD), a projekti i programske

aktivnosti su ciljno orjentisani u skladu sa resornom strategijom reforme pravosuđa i sistema izvršenja zavodskih sankcija.

Takođe, okvir za strateško i operativno planiranje predstavlja i Evropsko partnerstvo, dokument koji Evropska unija izrađuje jednom godišnje i kojim definiše srednjoročne i kratkoročne prioritete i reforme koje Srbija treba da ostvari u okviru svog procesa pridruživanja, kao i Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala.

Hipotetički primer strateškog plana Ministarstva pravde

Ako se sagledaju sve delatnosti ministarstva, u najopštijem smislu, dugoročni ciljevi Ministarstva pravde mogli bi se definisati na sledeći način:

Cilj	Indikatori uspeha (npr.)	Izvori verifikacije
OPŠTI CILJ		
Do kraja 2013. godine stvoreni uslovi za vraćanje poverenja građana u pravosudni sistem Republike Srbije	% skraćanja vremena trajanja sudskih postupaka, % smanjenja broja pritužbi na rad pravosudnih organa	Godišnji izveštaji rada pravosudnih organa, ankete građana
SPECIFIČNI CILJEVI		
Do kraja 2013. godine unapređena nezavisnost, efikasnost, transparentnost, odgovornost u radu pravosuđa	% skraćanja vremena trajanja sudskih postupaka, % smanjenja broja pritužbi na rad pravosudnih organa, povećan broj pravosudnih organa sa modernom IT tehnologijom	Izveštaj o radu pravosudnih organa, intervju i ankete sa građanima, uvid u popis spisa predmeta putem Interneta, broj poseta veb sajtovima sudova

Do kraja 2012. usvojeni i usaglašeni propisi koji se odnose na pravosudni sistem, u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima	broj usvojenih zakona, broj mišljenja i preporuka relevantnih međunarodnih institucija	Službeni glasnik RS, evaluacioni izveštaji relevantnih međunarodnih institucija
Do 2012. stvoreni uslovi za smanjenje nivoa korupcije	broj izdatih potvrda za izrađene planove integriteta državnih organa, povećan broj podnetih prijava za krivično delo korupcije, % povećanja broja pravosnažnih presuda za krivično delo korupcije	Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije, periodični izveštaji o radu sudova, analiza kaznene politike za koruptivna dela
Do 2012. stvoreni uslovi za smanjenje stope kriminaliteta kroz efikasno funkcionisanje Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom	% povećanja broja izvršenih pravosnažnih odluka o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, % smanjenja broja počinjenih krivičnih dela	Statistički izveštaj o radu pravosudnih organa, Izveštaj o radu Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom
Do kraja 2012. uspostavljeni uslovi za funkcionisanje savremenog i efikasnog sistema u ublasti međunarodne pravne pomoći	% povećanja predmeta po kojima je postupano, % smanjenja broja zaostalih predmeta, % skraćanja vremena trajanja postupaka, % smanjenja broja pritužbi na rad	Godišnji izveštaji o radu pravosudnih organa, ankete građana, izveštaji relevantnih međunarodnih i domaćih institucija
Do 2012. uspostavljen savremen sistem E - pravda	% povećanja broja pravosudnih organa u kojima je uveden savremeni informacioni sistem	Javne elektronske usluge u obliku anketa sa građanima na web portalu, elektronskih izveštaja o radu pravosudnih organa, uvid građana u elektronski popis spisa predmeta u sudu putem Interneta

Do kraja 2012. stvoreni uslovi za efikasnu resocijalizaciju, bezbedan i human smeštaj lica lišenih slobode u ustanomama za izvršenje zavodskih sankcija i funkcioniše sistem alternativnih zavodskih sankcija	% povećanja broja kvadrata prostora po licu lišenom slobode, % povećanja broja lica obuhvaćen alternativnim sankcijama, % povećanja broja lica obuhvaćenih novim programom za posebne grupe	Godišnji izveštaj Uprave za izvršenje zavodskih sankcija
---	---	--

Tabela 2 –Dugoročni ciljevi Ministarstva pravde

Opšti jednogodišnji plan rada Ministarstva pravde nalazi se na internet stranici Ministarstva, i on u najopštijem smislu može predstavljati operativni plan sačinjen na osnovu brojnih strategija i trenutnih potreba. Ono što se može smatrati problemom u trenutnom poslovanju ovog organa jeste ogroman broj zakona se donosi na godišnjem nivou (od septembra 2008. do avgusta 2009. godine u Vladi Republike Srbije usvojeno je 33 novih zakona koje je ovo Ministarstvo izradilo) što se svakako može smatrati velikim uspehom u smislu efikasnosti, ali i problemom zbog kapaciteta potrebnih za sprovođenje i realizaciju predviđenih aktivnosti i preuzetih obaveza. Proces vizne liberalizacije i obaveze iz mape puta uslovili su intenzivnu reformu, hiperprodukciju zakonskih tekstova i nedostatak vremena za planiranje. Intenzivna aktivnost ne dopušta dubinske analize, procene potreba za sredstvima i kapacitetima, detaljno planiranje operativnih aktivnosti. Ciljevi se postavljaju u hodu, brojne institucije uvode novim zakonskim rešenjima a priprema za njihovo uspostavljanje vremenski je limitirana i predstavlja veliko opterećenje za upravljačke strukture. Potreba za brzim reagovanjem donosi pozitivni pomak u smislu veće efikasnosti i efektivnosti državne uprave, ali lideri u ministarstvu pravde trebalo bi da u narednoj godini potrebnu pažnju posvete promišljanju, naliziranju i detaljnom planiranju aktivnosti kako bi njihovo sprovođenje bilo uspešno sprovedeno i kako bi ciljevi postavljeni ovim reformama bili ostvareni na pravi način.

Reforma pravosuđa jedan je od ključnih prioriteta Ministarstva pravde i u poslednje dve godine intenzivno se radi na njoj pripremi i sprovođenju. **Uvažavajući ovaj ključni prioritet, ako bi jedan od specifičnih ciljeva "Do kraja 2013. godine unapređena nezavisnost, efikasnost, transparentnost, odgovornost u radu pravosuđa" dalje razradili u strateški plan Ministarstva pravde za reformu pravosuđa, on bi hipotetički mogao da izgleda ovako:**

CILJ I- NEZAVISNOST PRAVOSUDNOG SISTEMA

IZLAZNI REZULTAT I: BOLJE UPRAVLJANJE

Cilj I .1 Nezavisnost sudova

Zadaci 1.1.1) Formiranje Visokog saveta sudstva (2009-2011)

- Izbor članova (2009)
- Podela uloga i administrativnih ovlašćenja između Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde (2009-2010)
- Postepeno uvođenje administrativne kancelarije (2009-2010)
- Uvođenje nezavisnog sudskog budžeta (2010-2011)
- Uvođenje mehanizama upravljanja i praćenja (2009-2010)
- Potpuno uvođenje Visokog saveta sudstva i administrativne kancelarije (2010-2011)

1.1.2) Utvrđivanje procedure rada sudova i administrativne politike (2009-2010)

1.1.3) Imenovanje i razrešenje sudija (2009-2010)

- Utvrđivanje potrebnog broja sudija
- Utvrđivanje kriterijuma vezanih za izbor i unapređenje
- Utvrđivanje kriterijuma za ocenu rezultata rada
- Obuka i usavršavanje

Cilj I.2

Administrativna samostalnost javnog tužilaštva

Zadaci

1.2.1) Uvođenje Državnog veća tužilaca (2009- 2011)

- Izbor članova (2009-2010)
- Podela uloga i administrativnih ovlašćenja između Državnog veća tužilaca i Ministarstva pravde (2009-2010)
- Postepeno uvođenje administrativne kancelarije (2009-2010)
- Uvođenje nezavisnog sudskog budžeta (2010-2011)
- Uvođenje mehanizama upravljanja i praćenja (2009-2010)
- Potpuno uvođenje Državnog veća tužilaca (2010-2011)

1.2.2) Uvođenje proceduralnih pravila kojima se regulišu disciplinske mere (2009-2010)

1.2.3) Imenovanje i razrešenje tužilaca (2009-2010)

- Utvrđivanje kriterijuma vezanih za izbor i unapređenje
- Utvrđivanje kriterijuma za ocenu rezultata
- Obuka i usavršavanje

CILJ II - PRISTUP PRAVOSUĐU

IZLAZNI REZULTAT II: NOVI MEHANIZMI ZA POBOLJŠANJE PRISTUPA PRAVOSUĐU

Cilj II.1 Jednostavan pristup informacijama o sudskim postupcima

- Zadaci**
- 2.1.1) Učiniti da informacije o sudskim postupcima i odlukama suda (sudski zapisnici) budu dostupne putem računarskih mreža kojima je jednostavan pristup (pravni fakultet i biblioteke) (2009-2010)
 - 2.1.2) Pružanje informacija građanima o pravosudnom sistemu i radu sudova (formulari, brošure, prospekti itd.) (2009-2010)
 - 2.1.3) Uvođenje informativnih punktova u sudovima (2009-2013)
 - 2.1.4) Povećanje učešća građana u razmišljanju o unapređenju pravosudnog sistema (2012-2013)

Cilj II.2 Obezbeđivanje boljeg pristupa pravosuđu za siromašne građane

- Zadatak**
- 2.2.1) Izvršiti reviziju sistema pravne pomoći
 - Izrada kriterijuma i standarda (2009-2010)
 - Uvođenje pravne pomoći u parničnim i krivičnim postupcima (2010-2011)

Cilj II.3 Alternativni načini rešavanja sporova

- Zadatak**
- 2.3.1) Favorizovati medijaciju i mirenje kao načine rešavanja sporova (2009-2011)

CILJ III EFIKASAN I EFEKTIVAN PRAVOSUDNI SISTEM

IZLAZNI REZULTAT III: NOVA ORGANIZACIJA SUDOVA (MODERNA I DELOTVORNA ORGANIZACIJA SA SPOSODBNIM KADROVIMA)

Cilj III.1 Rekonstrukcija mreže sudova na celokupnoj teritoriji

- Zadaci**
- 3.1.1) Formiranje novih specijalizovanih sudova (2009-2011)
 - o Izbor mesta formiranja
 - o Imenovanje predsednika

- o Utvrđivanje procedure rada sudova i administrativne politike
- o Identifikacija potreba za sudskim i administrativnim kadrovima
- o Uvođenje novih radnih mesta
- o Obuka zaposlenih

3.1.2) Uvođenje apelacionih sudova (2009-2011)

3.1.3) Integracija službi opštinskih i okružnih sudova (2010-2012)

- o Implementacija pilot projekta (2010)
- o Analiza efekta sa administrativnog i sudskog stanovišta (2010-2011)
- o Izrada globalnog plana integrisanja (2011)
- o Postepeno uvođenje plana integrisanja (2011-2013)

3.1.4) Utvrđivanje načina pružanja usluga službi u udaljenim centrima (2010-2011)

- o Definisanje pokrivenosti službama i broja usluga.
- o Utvrđivanje potrebnih resursa da bi se obezbedila definisana pokrivenost službama
- o Utvrđivanje procedure rada sudova i administrativne politike
- o Postepeno uvođenje usluga (2011-2012)

3.1.5) Utvrđivanje postignutih rezultata uvođenjem stalnih mehanizama koordinacije (2011-2013)

- o Formiranje koordinacionih odbora u okviru svakog suda koje će činiti predstavnici administracije (Ministarstva pravde), sudije, javni tužioci i članovi advokatske komore

Cilj III.2 Poboljšanje procedure rada sudova i administrativne politike

Zadaci

- 3.2.1) Revizija parničnog postupka (2009-2010)
- 3.2.2) Revizija krivičnog postupka (2009-2010)
- 3.2.3) Obezbediti ažuriranje procedura (2010-2011)
- 3.2.4) Uvođenje funkcije javnog beležnika (Zakon o javnim beležnicima) (2009-2010)

Cilj III.3 Šira primena novih tehnologija

Zadaci

- 3.3.1) Postepena implementacija sistema koji koristi Trgovinski sud i u ostalim sudovima (2009-2011)
- 3.3.2) Analiza funkcionalnosti integrisanog sistema informacija za sudove, tužioce i kaznene ustanove (2011-2013)
- 3.3.3) Unapređenje sistema tamo gde je potrebno (počev od 2013)

Cilj III.4 Bolje upravljanje sudovima

- Zadaci**
- 3.4.1) Veća administrativna pomoć predsednicima sudova (2009-2011)
 - 3.4.2) Uvođenje informacionog sistema upravljanja i indikatora rezultata (2010-2011)
 - 3.4.3) Razvoj kulture upravljanja usmerena ka rezultatima (2011-2013)

Cilj III.5 Poboljšanje osposobljenosti zaposlenih u sudovima

- Zadaci**
- 3.5.1) Uvođenje Nacionalnog instituta za obuku u pravosuđu (2009-2010)
 - Koncipiranje novih programa obuke koje će odobriti Visoki savet pravosuđa i Državno veće tužilaca (2010-2011)
 - Saradnja sa Pravnim fakultetom u oblasti razvoja i potrebe za praktičnom obukom (2010-2011)
 - Postepeno sprovođenje novih programa (2011-2012)
 - 3.5.2) Formiranje plana razvoja ljudskih resursa koji obuhvata pomoćno osoblje u sudovima
 - Razvoj mehanizama za utvrđivanje potreba
 - Utvrđivanje profila kvalifikacija
 - Koncipiranje programa obuke (sudsko osoblje, stručnjaci, itd) (procedure, informatika, izrada budžeta, statistika, rukovođenje rezultatima i upravljanje projektom) (2010-2011)
 - 3.5.3) Izvršiti obuku zaposlenih (2011-2012)

CILJ IV UNAPREĐENJE USLOVA RADA (PRAVOSUDNE INFRASTRUKTURE)

IZLAZNI REZULTAT IV: OBEZBEĐIVANJE NEOPHODNIH OBJEKATA KOJE ODGOVARAJU POTREBAMA RADA SUDOVA

Cilj IV 1 Izrada okvira rukovođenja projektima koji se tiču objekata

- Zadaci**
- 4.1.1) Izvršiti inventar postojećih objekata (2009-2010)
 - 4.1.2) Utvrditi razliku između raspoloživih objekata i potreba proisteklih iz reforme (kvalitet, kvantitet) (2009-2010)
 - 4.1.3) Odrediti tehničke i funkcionalne zahteve (2009-2010)
 - 4.1.4) *Izraditi glavni plan intervencije (2009-2010)
 - 4.1.5) *Utvrditi petogodišnji investicioni plan koji obuhvata prioritete identifikovane u okviru glavnog plana (2009-2010)

Cilj IV.2 Obezbediti finansiranje investicija

- Zadaci**
- 4.2.1) Dogovoriti se sa Ministarstvom finansija o modalitetima finansiranja projekata (2009-2010)
 - 4.2.2) Identifikovati nove izvore finansija (na primer: imovinska korist stečena krivičnom delom) (2010-2011)
 - 4.2.3) Obezbediti prikupljanje većih sredstava od novčanih kazni (2010-2011)

Cilj IV.3 Realizacija planova

- Zadatak**
- 4.3.1) Pri izradi planova i lista troškova, dodati bezbednosna vrata i rampe za pristup hendikepiranim licima (2009-2013)

Sa ovako razrađenim planom lideri u Ministarstvu pravde i pravosudnim organima imali bi jasnu sliku i precizan plan aktivnosti za postupanje u petogodišnjem periodu, ali i značajni alat za izradu jednogodišnjih planova. Ako bi se ovakav plan razvio i za oblast borbe protiv korupcije, borbu protiv organizovanog kriminala, funkcionisanje uprave za izvršenje zavodskih sankcija i ostale značajne oblasti koje su u okviru nadležnosti Ministarstva pravde, uz nešto dodatnog napora mogli bi se definisati i indikatori uspeha i na taj način postigli jasni i merljivi parametri za praćenje napredka. Ovom metodologijom postigla bi se veća efektivnost i delotvornost u sektoru državne uprave što predstavlja aktuelnu potrebu imajući u vidu mere za suzbijanje ekonomske krize i zahteve MMF-a.

U kontekstu aktuelne ekonomske krize za očekivanje je da će značaj planiranja u budućnosti rasti. Nedostatak brojnih resursa samo će povećati značaj planiranja, kao razvojnog instrumenta, a po svemu, prioritet će imati strateško planiranje, kako zbog ublažavanja negativnih efekata svetske ekonomske krize, tako i zbog porasta značaja ekologije i planiranja održivog rasta, ali i zbog potreba planskih vlasti na raznim nivoima upravljanja i lokalnih zajednica za većom sigurnošću u uslovima nekontrolisanog rasta i njegovih negativnih posledica. Strateško planiranje će integrisati ekonomsko i regionalno planiranje, uključujući sve više socijalnu i ekološku komponentu. Takođe, sve više će rasti značaj partnerstva između privatnog i javnog sektora, jer jedna od posledica perioda deregulacije jeste da intervencije javnih vlasti ne moraju biti jedini izvor legitimiteta planiranja. Regionalno razvojno planiranje afirmisaće razvojne projekte i programe. Uspešnost planiranja sve će više zavisiti od koordinacije svih aktera, sprovođenja planskih odluka, evaluacije i implementacije planskih odluka. I naravno, od kapaciteta lidera koji će biti zaduženi za proces planiranja kao i nadzor nad sprovođenjem.

ZAKLJUČAK

Danas postoji mnogo teorija o liderstvu. Ono što sve te teorije spaja su upravo reči poput: energičnost, vođstvo, kreiranje vizije i posedovanje emocionalne inteligencije. Ono što je najvažnije je da su danas javnom sektoru potrebni efektivni lideri.

Prema Velšu, osnovni, primarni zadaci uspešnog lidera su: da se postara da zaposleni ne samo shvate misiju, već i da se usklade sa njom, da "žive i dišu" u skladu sa misijom firme, da unapređuju svoj tim, da obučavaju i izgrađuju samopouzdanje kod članova tima, da pomoću iskrenosti, otvorenosti i pohvala stvaraju poverenje u svojoj organizaciji, da odišu pozitivnom energijom i optimizmom, da donose čak i nepopularne odluke i čine smeće poteze⁴⁸...

U današnje vreme, modernizacija državne uprave pretpostavlja nestajanje tradicionalne, centralne vlasti upravo najizrazitije u fazi globalizacije, u odnosu na internu i eksternu redistribuciju moći. U svetu bez granica autarhična, centralizovana vlast postaje smešna i štetna, njena uloga se iscrpljuje u redistributivnoj ulozi. Od vođstva se očekuje da poseduje i manifestuje razvojnu viziju i strategiju. U tom procesu je nezamenljiva i nezaustavljiva uloga informacija i znanja, kako na ličnom tako i na organizacijskom i tehnološkom planu.

Otuda proizilazi jasna potreba za profiliranjem kako novih kadrova, pravovremeno usmerenih, tako i reedukacijom postojećih, koji bi bili temeljitije i značajno praktičnije pripremljeni za potrebe savremenog administriranja i upravljanja. U pitanju je dugoročan proces, kroz koji će se menjati stav prema državi, prema naciji, prema političkoj stranci, prema regionu, prema svetu. U tom procesu će ključnu ulogu imati realni društveni kapital – ljudski resurs, otvorenost i mnogostruka povezanost sa međunarodnom zajednicom. Na tom putu postoje brojne opasnosti koje samo politički zreli rukovodioci (lideri) mogu mogu amortizovati, izbeći i savladati.

U ostvarivanju takvog pristupa prisutno je osećanje važnosti afirmacije spomenutih domena ali i potrebe njihove stalne aktuelnosti, s obzirom na izrazito dinamične promene karaktera i prirode ključnih fenomena države, privrede i društva koji objektivno predodređuju njihove teorijske, normativne i praktične domete. To se pre svega odnosi na konceptualizaciju pojmova i kategorija kao što su država, vlast, vladanje, upravljanje, suverenost, legitimnost, legalitet, preduzetništvo, profitabilnost, civilno društvo, građanstvo i dr, kao i njihove složene i mnogostruke povezanosti i prožetosti.

Sa postepenim otvaranjem reformskih procesa u državi, privredi i društvu, konačno je naznačena potreba uspostavljanja ambijenta u kome ima opravdanog društvenog smisla za brojne intervencije i inovacije u sektoru javne uprave i javnog upravljanja.

Ono što je bitno istaći jeste da današnji javni funkcioneri treba da budu nezavisniji u donošenju odluka i shodno tome da imaju odgovornost prema društvu i državnoj organizaciji kojoj služe. Odgovornost će se postići kroz kombinaciju klasičnih

⁴⁸ Velsh J., *Veština pobeđivanja*, Adizes, Novi Sad 2005.

mehanizama upravnog nadzora i revizije sa novijim metodama rukovođenja prema rezultatima, kontrolisanom nadmetanju za postizanje što boljih rezultata i primeni mehanizama odgovornosti prema društvu. Takođe, veća odgovornost lidera državne uprave će se postići kroz usvajanje politike potpune transparentnosti koja podrazumeva E- Governance. Pored odgovornosti, lidere treba da odlikuje i delotvornost tj. rešenost da se pridržavaju i poštuju etos javne službe kao i efikasnost rada, koja će postojati u onoj meri u kojoj su samostalni javni funkcioneri sposobni da izaberu sredstvo putem kojeg će moći da ostvare utvrđene ciljeve.

Pored efikasnih lidera, u državnoj upravi, važno je i efikasno i efektivno rukovoditi što podrazumeva primenu strategijskog menadžmenta. Primena strategijskog menadžmenta u državnoj upravi⁴⁹ ima za krajnji cilj stvaranje optimalno organizovane državne uprave koja će efikasno i ažurno pružati zadovoljavajući kvalitet usluga, uz angažovanje najmanjeg potrebnog broja izvršilaca, kako bi se smanjili ukupni rashodi za njen rad. U svakoj organizaciji bilo koje vrste, pa tako i u državnoj upravi, neminovno postoje manje ili više razvijeni upravljački sistemi, pošto svaka organizacija, da bi uopšte mogla da funkcioniše, mora da poseduje određene sisteme pomoću kojih upravlja svojim resursima. U organima uprave u Republici Srbiji određeni sistemi poput finansijskog upravljanja (a posebno u vezi sa budžetskim procesima) trenutno funkcionišu relativno efikasno. Specifičnost upravljačkih sistema je da se oni u svetu, posebno u proteklih par decenija, značajno razvijaju, osavremenjuju i tehnološki usavršavaju. U vezi sa tim, potrebno je da i organi uprave u Srbiji unesu inovacije u postojeće sisteme i uvedu nove koji će još značajnije unaprediti procese upravljanja javnim resursima.

Jedan od osnovnih sistema je upravljanje ljudskim resursima koji predstavlja praktičnu primenu zakonodavnog okvira za upravljanje zaposlenima u državnoj upravi, što je razmatrano u prethodnom poglavlju. Drugi sistemi se tiču upravljanja finansijama, informacijama i dokumentima, kao i logistikom. Svaki od navednih je potrebno sagledati u svetlu trenutnih potreba i mogućnosti, kao i specifičnosti srpske upravne tradicije i institucionalne kulture. **I tu strategijski menadžment može značajno da pomogne.**

Iskustva iz biznis sektora, veća efikasnost i efektivnost pružanja usluga, i postizanje optimalnijih rezultata sa istim ili manjim ulozenim resursima, neke su od veština koje u današnje vreme ekonomske krize sve više dobijaju na ceni. I ne samo da se smatraju prednošću, ili odlikom razvijenih sistema ili zemalja, već postaju neminovnost kako bi se preživele godine koje predstoje. Teško da će populističke mere koje se ovih dana često čuju u medijima, a koje se odnose na uštede u javnoj potrošnji zasnovane na smanjenju broja vozila za javne funkcionere ili smanjenje troškova za službena putovanja, biti dovoljne da se izborimo sa nedostatkom budžetskih sredstava. Očekivani prihodi, koji će zbog zastoja u privatizaciji i smanjenja stranih investicija biti izvesno manji nego što je potrebno, ako se uzme u obzir naš još uvek nedovoljni drštveni proizvod, neće moći da pokriju javne rashode bez daljeg zaduživanja. Iz začaranog kruga, država može jedino da pronađe izlaz i izmiri sva potrebna davanja ukoliko se umesto kratkoročnih i lako izvodljivih koraka linearnih rezova okrene dugoročnoj strukturnoj izmeni sistema javnih finansija i unapređenju funkcionisanja upravljačkih i organizacionih procesa.

Osnovni korak u uvođenju savremenih upravljačkih sistema je unapređenje procesa planiranja i kreiranje dokumenta i procedura koji će podržati operativne i strateške planove, kao i redovno i sadržajno izveštavanje o postignutim rezultatima. Ove nove

⁴⁹ Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji

procedure moraju biti usklađene sa zakonskim okvirom, ali, uz to, moraju biti sačinjene na bazi prakse i potrebe da budu dovoljno operativne u svakodnevnom radu.

Ono što je odlika svih upravljačkih sistema je da oni zahtevaju određeni okvir koji obuhvata planiranje, rukovođenje i kontrolu. Taj princip je u suštini relevantan za bilo koju organizaciju, bila ona javnog ili privatnog karaktera. Posebnost javnog sektora je u tome što su ciljevi i metodi njihovog postizanja drugačiji, ali to ne znači da se već oprobane koncepcije i tehnike strateškog menadžmenta, koje su dokazale svoju primenljivost i pozitivne efekte u privredi, ne mogu prilagoditi i primeniti i u sektoru državne uprave umesto da se izmišljaju nove, neprobane menadžerske metodologije i tehnike koje će zahtevati dodatno vreme za testiranje i neizvesnost u postizanju rezultata.

Demokratija nameće nove zahteve u pogledu značenja i kvaliteta rada vlade. Danas neka vlada prosto ne može da radi uspešno bez jasne strategije za ostvarenje prioriteta ciljeva kursa koji je zauzela, a koja je takođe prihvatljiva i za glasače. U zemljama koje su članice Evropske unije, ova strategija je krajnji rezultat procesa javnog sistematskog prikaza kursa koji obuhvata pripremu strateških dokumenata „Green and White Papers“. Takva Dokumenta su redovna sredstva za rad birokrata, obezbeđujući da rad vlada ovih zemalja bude delotvoran, otvoren, dosledan i predvidiv.

Tri ključna aspekta koji su suština pravilnog upravljanja u sektoru javnih finansija mogu se jasno klasifikovati na sledeći način:

- **Fiskalna disciplina i transparentnost** – što naglašava otvorenost ka javnosti u pogledu strukture i funkcija vlade, odgovornosti unutar vlade, kao i odnosa između vlade i ostatka privrede, ciljeva fiskalne politike, računa u javnom sektoru i fiskalnih projekcija;
- **Temeljnost u vođenju javnih finansija** – koja naglašava stabilnost i održivost javnih finansija u srednjoročnom okviru, i tamo gde je to moguće čak i u daljoj budućnosti, delotvornost međusobnih budžetskih odnosa u svakoj zemlji, upravljanje potencijalnim rizicima i delotvornost sistema budžetske i finansijske kontrole; i
- **Efikasnost i delotvornost fiskalne politike** – s naglaskom na efikasnost raspodele resursa (uzevši u obzir kako efikasnost privrede u osnovi tako i političke prioritete vlade), praktičnu delotvornost upravljanja u cilju postizanja rezultata, mehanizme odgovornosti rukovodstva za rezultate rada, i korišćenje sistema praćenja rada, evaluacije i revizije u cilju sticanja iskustva koje može biti od pomoći za poboljšanje efikasnosti i delotvornosti u budućnosti.

U procesu privredne globalizacije, nacionalni finansijski sistemi postaju sve više zavisni jedni od drugih. Stabilnost i dugoročna održivost budžeta i javnih prihoda u opštem smislu predstavljaju ključne zahteve za upravljanje rastućim rizicima u oblasti javnih prihoda. Ti rizici prevashodno potiču iz efekata faktora kao što su fluktuacije u robnim cenama na berzi, posebno cene nafte; nestabilnost prihoda koji potiču iz međunarodne trgovine i tokova kapitala; nepovoljni demografski faktori, posebno oni koji nastaju zbog starenja stanovništva; klimatske promene; opasnost od prirodnih nepogoda i epidemija, itd.

U slučaju da organi nadležni za upravljanje budžetom ne poštuju ovlašćenja koja im je dao parlament ili u slučaju upotrebe državnih sredstava za privatne svrhe, prosto se dovodi u pitanje mogućnost postizanja kako sveukupne fiskalne discipline tako i efikasne raspodele budžetskih sredstava, ili oba. Zahtevi za poštovanjem ovlašćenja koja

dodeljuje parlament, kao i polaganje računa parlamentu suštinski proističu iz uloge koja je dodeljena parlamentu u demokratskom društvu. U modernim društvima, građani očekuju poštenje od ljudi koji su zaduženi za rad vlade.

Zakonske norme i postupci su od ključne važnosti za zaštitu prava građana, kao i za razvoj pristupa građanima u radu državnih službi. Na unapređenju zakonskih normi tek će se raditi jer je adekvatni pravni okvir od izuzetnog značaja za uvođenje strategijskog menadžmenta u državnoj upravi, koja je ipak birokratski uređena i zahteva jasni zakonski okvir kako bi inicijative postale procedure, a dobre prakse izvesnost.

Problem nedostatka konzistentnosti i koordinacije u kratkoročnoj i srednjoročnoj politici predstavlja veliki izazov današnjice. U proteklom periodu velik broj zemalja je uložio veliki trud u modernizaciju sistema upravljanja javnim prihodima. Budžetsko planiranje zasnovano na programskom budžetiranju koje iziskuje integrisan proces koji omogućava podršku sistemima ljudskih i finansijskih resursa i povezanim procesima u cilju adekvatnog artikulisanja strateškog pravca, uz pružanje potrebnih detalja za namirenje sistema i zahteva budžeta i izvršenja budžeta, moglo bi da predstavlja rešenje ovog problema. U tradicionalnom načinu pripreme budžeta na osnovu ulaznih podataka, fokus je na sredstva koja će se utrošiti (i na kontrolu tih sredstava), a ne na ciljeve službi i politika kojima ta sredstva služe. Projektovanje budžeta u programe može da pruži vladi bolje informacije za preraspodelu javnih rashoda i određivanje prioriteta za vladine aktivnosti (u okviru jednog sektora ili između različitih sektora), budući da takvo projektovanje na bolji način pokazuje vezu između ulaznih sredstava, usluga koje se pružaju i dobara koja se proizvode, i ciljeva koji se na taj način ostvaruju.

Državne ustanove se najčešće fokusiraju samo na jednogodišnji budžetski ciklus za analizom i ocenom ciklusa na kraju godine. Takav jednogodišnji pristup je suštinski pogrešan zato što donosioci odluka nemaju mogućnost da razmotre i analiziraju odluke uzimanjem u obzir faktora od uticaja kao što su pretnje, politička i ekonomska klima, tehnološki razvoj i raspoloživost sredstava, i da takve faktore uključe na adekvatan način u sažet i realan plan. Ako zatražite od političara koji je upravo stupio na funkciju da planira budžet unapred, najčešće ćete dobiti sledeći odgovor: „*Ne postoji dugoročni plan. Ne postoji čak ni petogodišnja vizija. Sve se svodi na reagovanje na dnevna politička pitanja.*“ Kao takvi, tradicionalni procesi vezuju planiranje za jednogodišnji investicioni/rezultatski ciklus sa realizacijom kratkoročnog fokusa, što ide protiv osnovnih pojmova paradigme strateškog planiranja – a to je fokusiranje na dugoročne elemente. Nadalje, prilikom primopredaje budžeta ili prilikom davanja prioriteta novim pitanjima, ciljevi ili smernice za planiranje se takođe menjaju, što ugrožava celokupan kontinuitet iz jedne godine u drugu. **Prema tome, postoji potreba za sistemom koji utvrđuje dugoročne ciljeve za planiranje, za analizu troškova i koristi alternativnih programa koji bi ispunili ciljeve, i za prevođenje programa u budžetske i zakonodavne predloge i dugoročne projekcije.**

Pojavljaju se pritisci širom sveta za prelazak sa pojednostavljenih godišnjih finansijskih i budžetskih modela na sisteme, alate i procese koji podržavaju potrebe organizacija da se bolje prilagođavaju promenama – posebno kada je u pitanju transformisanje koje je usmereno ka postizanju istog konačnog cilja. Takođe, veliki su pritisci u proteklih nekoliko godina da se realizuje čvrsta i merljiva veza između strateških organizacionih ciljeva i njihovih odgovarajućih finansijskih i budžetskih potreba.

Srednjoročni okvir rashoda se fokusira na integraciju politike, planiranja i budžetiranja sa srednjoročnim pogledima. Celokupan cilj je usklađivanje rashoda sa raspoloživim sredstvima kroz vertikalno određivanje nivoa sredstava, kako na sveobuhvatnom nivou tako i na nivou pojedinih sektora, pri čemu se obezbeđuje vertikalno odlučivanje od vrha nadole koje je zasnovana u meri u kojoj je to moguće na dostupnosti informacija sa najnižih nivoa.

Iskustva mnogih zemalja pripadnica Organizacije za evropsku saradnju i razvoj (OECD), kao i zemalja u tranziciji i razvoju, ukazuju na to da na duže staze srednjoročni okvir za rashode, ako se primenjuje sistematski i svrsishodno, može da značajno poboljša celokupno upravljanje javnim rashodima, ali takođe i da poboljša funkcionisanje cele državne uprave. Na kraće staze, uvođenje srednjoročnog pristupa dozvoljava svim zainteresovanim stranama da ukažu na pitanja i slabosti u postojećem sistemu planiranja/pripreme budžeta i na taj način da se započne rešavanje izdvojenih pitanja. Većina zemalja pripadnica Organizacije za evropsku saradnju i razvoj teže ka tome da uključe informacije o učincima za većinu programa u svoje budžete.

Godišnji budžeti u Evropskoj uniji su zasnovani na **višegodišnjim finansijskim okvirima** koji se usaglašavaju u periodima od 5 do 7 godina između ustanova Evropske unije, Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Sa Evropskom komisijom kao predlagačem ove finansijske smernice menja, koriguje i revidira Evropski parlament i Savet, gde ih Evropska komisija ažurira na godišnjem nivou da bi se uračunali faktori privrednog rasta i inflacije. Finansijski okvir definiše maksimalne aprocijacije obaveza koje mogu da se unesu u budžet Evropske unije svake godine za široke oblasti politike (koje se zovu „stavke“) i definiše celokupnu gornju granicu za plaćanja i obaveze.

Pitanja koja se bave povezivanjem strategije jedne organizacije sa izvršenjem budžeta nisu jedinstvena za jedno preduzeće i/ili jedan sektor. Mnoge organizacije u SAD imaju relativno dobre sisteme merenja za praćenje napretka, uporedni sa strateškim i operativnim ciljevima, mada ne postoji ništa poput zajedničkog okvira za procenu napretka i vrednosti napretka u poređenju jedne programske kategorije sa drugim kategorijama. Niti postoji osnovna veza koja može da se prati od budžeta do raspodele i potrošnje, sa ugrađenim sistemima i procesima koji mogu da obezbede efikasan i delotvoran ciklus povratnih informacija koje vode ka merama korekcije/prilagođavanja. Postojeći sistemi prosto pružaju informacije o realizaciji u poređenju sa planiranim parametrima, na osnovu čega se prave proizvoljne odluke o finansiranju i operativi koje su suštinski zasnovane na ličnim i promenljivim faktorima. Razumevanje osnovnog rešenja na taj način zahteva od organizacije da zameni takav „proizvoljan“ način procene sa stručnom analizom pri donošenju odluka.

Priprema višegodišnjeg budžeta nosi sa sobom potencijalne koristi u smislu upravljanja javnom potrošnjom u Srbiji, kao i celokupnom državnim upravom. Potrebno je primeniti potrebni sistematski i koherentni pristup tokom niza godina da bi se realizovale ove koristi, ali to ne znači da ne treba što pre započeti sa izmenom zakonskog okvira i izgradnjom kapaciteta za uvođenje višegodišnjeg i programskog budžeta. Ovo predstavlja jedan od značajnih uslova na našem putu ka Evropskoj uniji, ali i preduslov za odgovorno upravljanje budžetom i veću transparentnost javnih rashoda koja se u dobro definisanim programima jasno iskazuje. Na ovaj način ministri će moći odgovorno i bez uvijanja da objasne parlamentu i građanima koje će to ciljeve i aktivnosti sprovesti u toku naredne godine za opredeljeni novac, a na kraju godine izveštaji o rashodima

daće jasnu sliku o utrošku sredstava državnoj revizorskoj instituciji. Sa ovako definisanim mehanizmima, smanjiće se mogućnost za skrivene rashode i nejasne stavke, racionalizovaće se državna potrošnja samo na neophodne i opravdane rashode i omogućiće se lakše preživljavanje ekonomske krize i podrška MMF-a koji insistira na smanjenju javne potrošnje.

Navedene ideje i inicijative u novom talasu upravnih reformi u ovom radu jesu fundamentalni principi koji zajedno formiraju koherentnu celinu, novi model vladavine. Iako oni neće rešiti sve naše probleme, ako je suditi po iskustvu zemalja koje su ih prihvatili, oni će zasigurno rešiti najveće probleme koje smo iskusili sa birokratskom vladom i njenim upravljanjem.

LITERATURA

1. Arhiva - *Strategijski menadžment*, dostupno na <http://www.crnarupa.singidunum.ac.yu/>, [Pregledano 10.01.2009.]
2. Damjanovic, M. (2003) *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd
3. Dess, Lumpkin i Eisner, (2007) *Strategijski menadžment*, treće izdanje, Beograd
4. <http://sr.wikipedia.org/>, [Pregledano 22.01. 2009.]
5. <http://www.balancedscorecard.org>, [Pregledano 25.01.2009.]
6. <http://www.euprava.gov.yu/>, [Pregledano 25.01.2009.]
7. Lončarević, R. *Planiranje*, Dostupno na <http://www.crnarupa.singidunum.ac.yu/>, [Pregledano 05.01.2009.]
8. Miljević, M. (2007) *Skripta iz metodologije naučnog rada*, Pale, Dostupno na <http://www.crnarupa.singidunum.ac.yu/>, [Pregledano 03.02.2009.]
9. Kotler, P. i Keller, K. L. (2006) *Marketing menadžment*, 12. izdanje, Beograd
10. Robbins, S. i Coulter, M. (2007) *Management*, 9th edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey
11. *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, (oktobar 2004), dostupno na http://www.region.vojvodina.gov.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=7&lang=sr&limitstart=1 [Pregledano 05.02.2009.]
12. Wheelen, T. i Hunger, D. (2005) *Strategic Management & Business Policy*, Chapter Fourteen/Strategies issues of Non-for-Profit Organizations, 10/e
13. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*, pogledati na http://www.mfin.gov.rs/download/pdf/zakoni/sektor_budzeta/zakon_o_budzetu_za_2008.pdf
14. Robbins Stephen P., Coulter Mary, *Menadžment*, Data Status, Beograd 2005. godina
15. Profesor dr Jovanović Mića, *Organizaciono ponašanje*, Megatrend, Beograd 2003. godina
16. Goleman Danijel, Bojacis Richard, Maki Eni, *Emocionalna inteligencija u liderstvu*, Adizes, Novi Sad 2006. godina
17. Prezentacija prof. Dr Branislav Mašić, *Liderstvo*, Univerzitet Singidunum

18. Prezentacija prof. Dr Branislav Mašić, *Transformaciono liderstvo: Mogu li nam koristiti tajne : Džek Velša?*, Univerzitet Singidunum
19. Lester R. Bitel, *Liderstvo- Stilovi i tehnike upravljanja*, Klio, Beograd 1997. godina
20. Mijat Damjanović, *Uporedna iskustva državnih uprava*, Palgo, Beograd, 2003. godina
21. *Novi javni menadžment*, Vlada Republike Srbije, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd, 2002. godina
22. Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji, 2004. godina, pogledati na <http://www.kep.rs/dokumenta/> strategija_reforme_drzavne_uprave_lat.doc [Pregledano 04.07.2009.]
23. Zakon o državnim službenicima RS
24. <http://www.drzavnauprava.gov.rs/news/> [Pregledano 21.07.2009.]
25. <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=42> [Pregledano 21.07.2009.]
26. http://www.gop.gov.rs/?page_id=7&language=rs [Pregledano 02.08.2009.]
27. <http://govleaders.org/articles.htm> [Pregledano 02.08.2009.]
28. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025513.pdf> [Pregledano 02.08.2009.]

SPISAK SLIKA

Slika 1 - <i>Tri međuzavisne aktivnosti liderstva</i>	16
Slika 2 - <i>Liderske baze moći</i>	20
Slika 3 - <i>Osam faza za sprovođenje promena</i>	23
Slika 4 - <i>Ciljevi, merila performansi, zadaci i inicijative</i>	54
Slika 5 - <i>Hipotetička strategijska mapa</i>	56
Slika 6 - <i>Opšta forma SWOT matrice</i>	58

SPISAK GRAFIKONA

Grafikon 1 - <i>Rezultati istraživanja</i>	25
--	----

SPISAK TABELA

Tabela 1 - <i>Osnove perspektive BSC Metodologije</i>	53
Tabela 2 – <i>Dugoročni ciljevi Ministarstva pravde</i>	72