

Проф. др Славко Арсовски

Факултет инжењерских наука Универзитета у Крагујевцу

Проф. др Срђан Никезић

Природно-математички факултет Универзитета у Крагујевцу
Висока школа модерног бизниса, Београд

Проф. др Драган Батавељић

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

КОНЦЕПТ ЛИДЕРСТВА У ЈАВНОЈ И ЛОКАЛНОЈ УПРАВИ: CAF модел – заштита права грађана

Проблем квалитета у државној и локалној управи „отворили су“ David Osborne и Ted Gaebler издавањем књиге Reinventing Government, 1992. године. Тих година је у САД кулминирало незадовољством услуга администрације државног и локалног нивоа. Зато, не чуди да је на питање у магазину Times „Да ли је држава мртва?“, већина Американаца одговорила потврдно. Зашто? И поред великог издвајања државе, само 5% Американаца је 1980. године било задовољно услугама и сматрало да је успех радити у државној управи, а само 13% запослених у државној управи би препоручило другима ову каријеру. Започела је дебата да ли је сувише државног апарата или премало.

По мишљењу Osborn-а и Gaebler-а, „наш фундаментални проблем је да ми имамо лошу врсту државе. Нама не треба више државе или мање државе, нама треба боља држава. Да будемо прецизнији, нама треба боље газдовање. Газдовање је процес у коме колективно решавамо наше проблеме и задовољавамо друштвене потребе. Држава је само инструмент који је застарео и мора почети са процесом унапређења.“ То је указало на значај квалитета у државној управи. Овај проблем је касније анализиран и у другим, посебно европским, државама, а касније у ЕУ

кроз развој заједничког оквира за оцењивање у јавном сектору (*The Common Assessment Framework, 2002*).

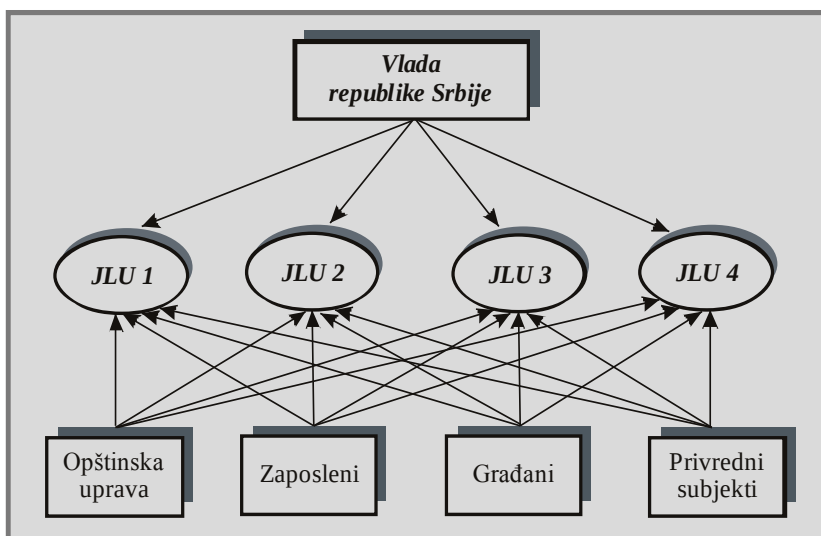
У првом делу рада анализиран је проблем квалитета у државној управи и јавном сектору и дата структура заједничког оквира за оцењивање (CAF) у јавном сектору. У другом делу рада дат је приступ унапређењу лидерства у јавном сектору.

Кључне речи: Лидерство; Квалитет; Заштита права грађана; Јавни сектор; CAF модел.

1. КВАЛИТЕТ У ЈАВНОЈ И ЛОКАЛНОЈ УПРАВИ (ЈЛУ)

1.1. Мисија и визија у јавном сектору

Мисија *ЈЛУ*, као и релевантно трајни задатак и сврха, одређена је прописима у овој области. Поред Владе Републике Србије која је основни стејкхолдер (слика 1), у креирању мисије *ЈЛУ* учествују запослени, грађани, општинска управа и остали привредни субјекти.



Слика 1. Стејкхолдери *ЈЛУ*-а

У креирању визије *ЈЛУ*-а, доминантну улогу имају лидери који, респектујући захтев Владе Србије, општинских управа и очекивања грађана и привредних субјеката, утврђују елементе визије, која мора бити:

1. Разумљива за све учеснике;
2. Изазовна али остварљива;

3. Узвишена; и
4. Концизна.

1.2. Политика и циљеви јавне и локалне управе

Политика квалитета у јавној и локалној управи, има следеће карактеристике:

1. Представља највиши етички стандард за све пословне активности;
2. Изражава став да је задовољство купца од највишег приоритета;
3. Указује на начин остваривања мисије одговором на питање како (стратегија);
4. Указује на значај квалитета и ресурсе које треба ангажовати за стално унапређење квалитета и заштите животне средине.

Полазећи од напред наведених општих карактеристика политике квалитета, могу се идентификовати следеће компоненте политике квалитета *ЈЛУ*:

1. Стално повећање нивоа квалитета услуга уз оптимално искоришћавање ресурса;
2. Повећање укључивања грађана као стејкхолдера и корисника услуга;
3. Повећање нивоа свести грађана о значају квалитета;
4. Повећање нивоа здравља, безбедности и заштите животне средине на локалном нивоу;
5. Интегрисање заједничких процеса *ЈЛУ*-а и других локалних пословних система ради повећања нивоа квалитета услуге.

Такође, на овом месту треба навести опште карактеристике циљева квалитета. Они морају имати следеће особине:

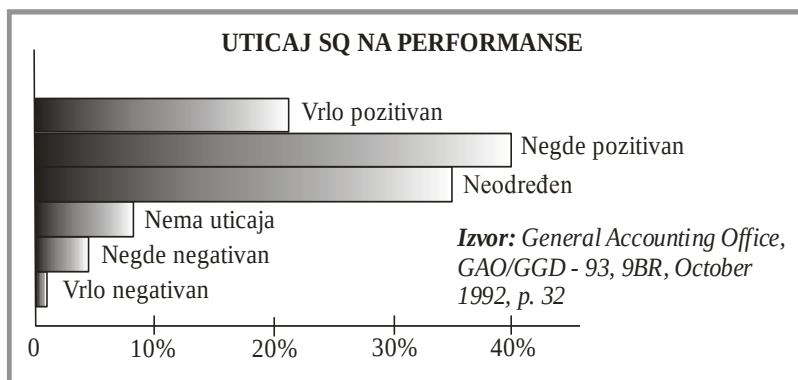
1. Довољно широко обухваћени да се често не мењају;
2. Довољно јасно постављени да би били мерљиви;
3. Директно повезани са мисијом и политиком;
4. Усмерени на остваривање мисије и политике.

Полазећи од напред наведених општих карактеристика, могу се идентификовати следећи циљеви *ЈЛУ*-а:

1. Повећање нивоа квалитета услуга (смањење рекламација, повећање задовољства корисника и испуњење рокова итд.);
2. Унапређење комуникација са корисницима услуга и пословним окружењем;
3. Повећање ефикасности и ефективности рада *ЈЛУ*-а;
4. Повећање нивоа заштите животне средине.

1.3. Стратегија и планови увођења система менаџмента квалитетом у ЈЛУ

Пре него што се разматрају стратегије и планови увођења система менаџмента квалитетом (у даљем тексту *QMS*) у *ЈЛУ*, морају се анализирати светска искуства из државне и локалне управе. Према Ханту,¹ приказани су на слици 2. резултати једне студије из 1992. године у САД о остварењу утицаја система квалитета на перформансе.



Слика 2. Утицај *CQ* на перформансе предузећа у локалној и државној управи (*ЈЛУ*)

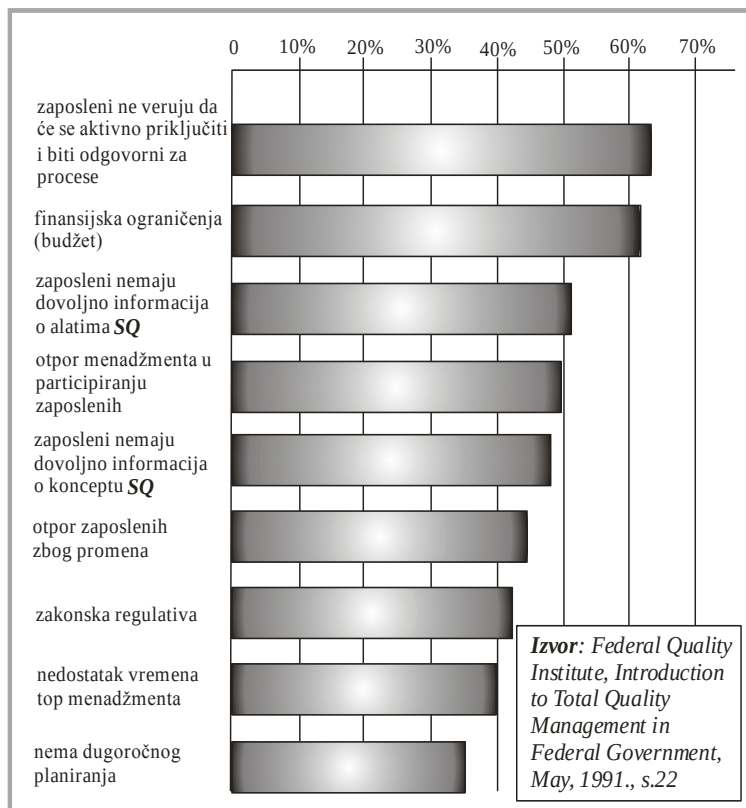
Унапређење квалитета, према *GAO*,² може се значајно остварити:

1. Пажљивим ослушкивањем и разумевањем захтева корисника;
2. Груписањем процеса и вештинама за решавање проблема;
3. Интерном комуникацијом;
4. Партиципативним стилем менаџмента;
5. Поштовањем рокова код интерних процеса;
6. Већом ефикасношћу процеса.

На слици 3. приказане су, на основу истог извора, баријере при увођењу *CQ*.

¹ D. Hunt, *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State and Local Implementation*, Wisconsin 1994.

² B. Gerard, *The Process Analysis Workbook for Government*, ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin 1995.

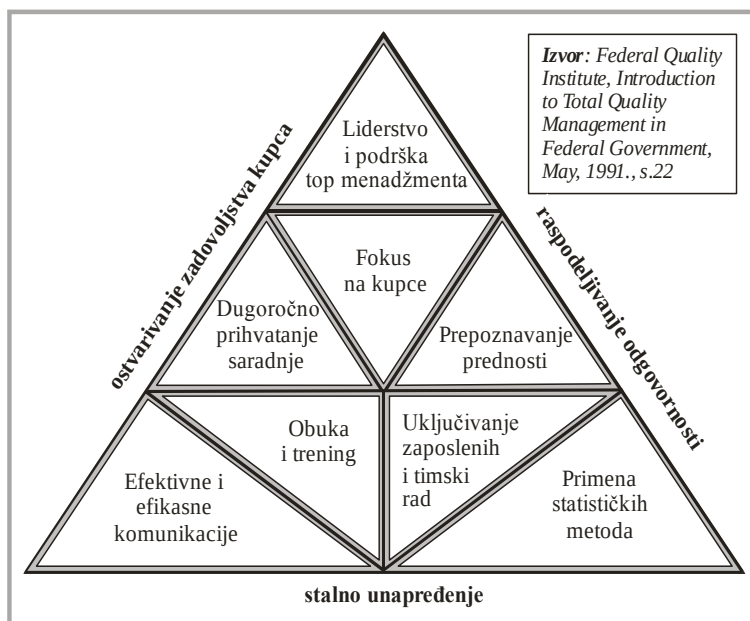


Слика 3. Баријере код увођења CQ (*Introduction to Total Quality Management in Federal Government, 1991*)

Највећа баријера је неповерење запослених да ће се активно прикључити и бити одговорни за процесе. Ако се пажљиво анализирају ове баријере, види се да се оне односе на:

1. Људски фактор;
2. Финансијски фактор;
3. Законску регулативу.

Без обзира на постојећи низак ниво квалитета у *ЈЛВ*, стратегија унапређења квалитета мора, према Ханту, да укључи најважније елементе менаџмента квалитетом (слика 4).



Слика 4. Најважнији елементи менаџмента квалитетом у ЈЛТУ (*Introduction to Total Quality Management in Federal Government, 1991*)

Свака страна троугла подједнако је важна за остваривање циљева. Разрадом кључних елемената менаџмента квалитетом у ЈЛТУ³ идентификоване су следеће компоненте стратегије унапређења квалитета у ЈЛТУ (табела 1). Притом, идентификовани су следећи циљеви:

1. Повећање нивоа квалитета услуга;
2. Унапређење комуникација са корисницима;
3. Повећање ефикасности и ефективности рада;
4. Повећање нивоа заштите животне средине.

³ E. Bergwall-Kareborn, B. Berquist, B. Klefsjo, „Creating social change in a municipality using Total Quality Management approach“, *Total Quality Management* Vol. 20, No. 11-12/2009, 1375–1393.

Komponentne strategije kvaliteta u JLU	CILJEVI			
	1. Povećanje nivoa kvaliteta usluga	2. Unapređenje komunikacija sa korisnicima usluga i poslovnim okruženjem	3. Povećanje efikasnosti i efektivnosti rada JLU	4. Povećanje nivoa zaštite životne sredine
1. Unapređenje aktivnosti menadžmenta	+			
2. Usmeravanja aktivnosti ka zadovoljenju kupaca	+			
3. Ostvarivanje efektivnog liderstva u organizaciji	+			
4. Opšte prihvatanje filozofije kvaliteta u organizaciji	+			
5. Stalno unapređenje			+	●
6. Unapređenje komunikacije u organizaciji i sa okruženjem		+		
7. Povećanje participacije zaposlenih	+		+	+
8. Usavršavanje i obezbeđivanje ljudskih resursa	+		+	●
9. Stalno preispitivanje i inoviranje vizije, ciljeva, politike i strategije kvaliteta	+			
10. Menadžment na osnovu informacija	+	+		
11. Povećanje brzine odgovora		+		
12. Oslonac na dugoročne planove	+			
13. Isticanje svakog uspeha	+			
14. Podsticanje i uvođenje timskog rada	+	●		
15. Podsticanje partnerstva	●	+	●	+

Komponentne strategije kvaliteta u JLU	CILJEVI			
	1. Povećanje nivoa kvaliteta usluga	2. Unapređenje komunikacija sa korisnicima usluga i poslovnim okruženjem	3. Povećanje efikasnosti i efektivnosti rada JLU	4. Povećanje nivoa zaštite životne sredine
16. Dizajniranje kvaliteta kreiranjem robusnih procesa i proizvoda			+	
17. Unapređenje i proširivanje obima obuke i treninga			+	+
18. Izgrađivanje poverenja i uvažavanje zaposlenih			+	
19. Prihvatanje filozofije kvaliteta kao životne filozofije	+			
20. Prenosjenje procesa kvaliteta na isporučioce			+	
21. Povećanje odgovornosti za procese i životnu sredinu	●		+	+
22. Respektovanje finansijskih i drugih ograničenja	+		●	
Legenda: + utiče ● malo utiče				

1.4. CAF заједнички оквир за самооцењивање

Оцена постојеће праксе, политике, процедура и ставова у организацији јавне или државне управе врло је сложена јер треба симултано анализирати четири аспекта:

1. Клима и култура;
2. Процеси;
3. Менаџмент, посебно менаџмент унапређењима;
4. Исходи у смислу остваривања визије и мисије.

Овај сложени задатак остварује се кроз поступак самооцењивања. У литератури се могу наћи различити приступи самооцењивању у овој области (нпр. код Ханта). Предмет овог рада је модел заједничког самооцењивања (*CAF – Common Assessment Framework*) за унапређење организације кроз самооцењивање.

Сврха овог модела је у следећем:

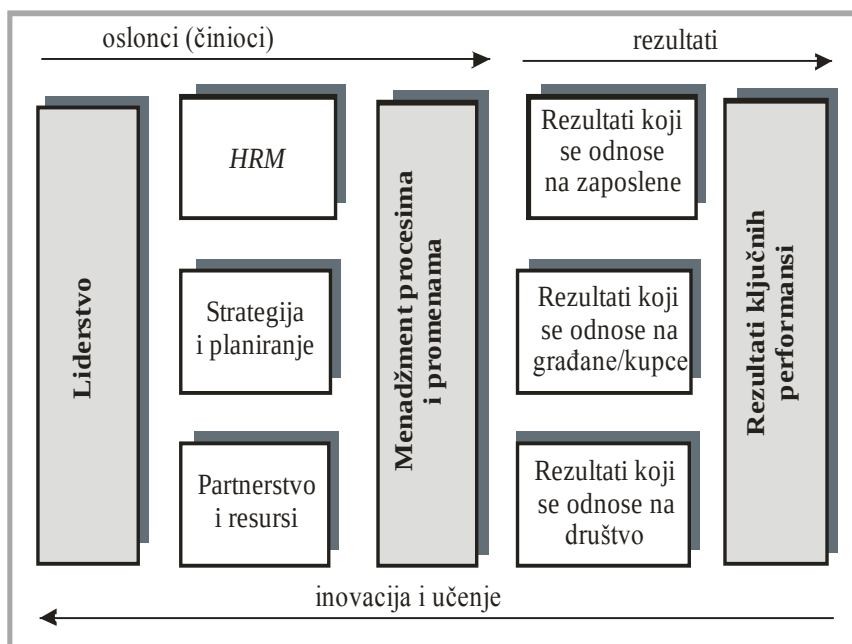
1. Осигурава посебност организација јавног сектора;
2. Служи као алат администраторима у јавном сектору за унапређење перформанси њихових организација;
3. Служи као „мост“ између различитих модела менаџмента квалитетом;
4. Омогућава поређење између организација јавног сектора.

Модел *CAF* је намењен јавном сектору, примењен на јавне организације националног, регионалног и локалног нивоа. Основна структура *CAF* модела је преузета из *EFQM* модела (слика 5).

У *CAF* моделу, ентитети су подељени у две групе:

1. Ослонци (енгл. *enablers*);
2. Резултати (енгл. *results*).

Прва група обухвата, између осталог, и лидерство и менаџмент процесима и променама.



Слика 5. CAF модел

Модел CAF омогућује:

1. Оцењивање базирано на чињеницама;
2. Конзистентност у погледу усмеравања свих у циљу унапређења организације;
3. Оцену у односу на критеријуме прихваћене у целој Европи;
4. Мерење прогреса кроз периодично самооцењивање;
5. Везу између циљева, стратегија и процеса;
6. Фокусирање на активности унапређења;
7. Промоцију и расподељивање добре праксе унутар и ван организације;
8. Стварање ентузијазма код запослених, посебно њиховим укључењем у унапређења;
9. Идентификовање прогреса и нивоа остварења;
10. Интегрисање аспекта квалитета у пословању.

За сваки критеријум дате су на почетку дефиниција и кључне последице (*The Common Assessment Framework, 2002*).

Критеријум 1: Лидерство

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз четири поткритеријума:

- 1.1 Колико лидери усмеравају организацију у правцу развоја и усаглашавања визије, мисије и вредности;
- 1.2 Колико лидери учествују у развоју и примени система за менаџмент организације;
- 1.3 Колико лидери мотивишу и подржавају запослене у организацији и стварају, као модел улога;
- 1.4 Колико лидери управљају релацијама са политичарима и другим заинтересованим странама.

Критеријум 2: Стратегија и планирање

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз поткритеријуме:

- 2.1 Колико и како организација обезбеђује информације о садашњим и будућим потребама заинтересованих страна;
- 2.2 Како се у организацији развија, преиспитује и актуелизира стратегија и планови;
- 2.3 Како се примењује стратегија и врши планирање у целој организацији.

Критеријум 3: HRM

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз поткритеријуме:

- 3.1 Активности у организацији на планирању, управљању и унапређењу *XP* у складу са стратегијом и плановима;
- 3.2 Идентификацију, развој и коришћење компетентности запослених за остваривање индивидуалних, тимских и организационих циљева;
- 3.3 Укључивање запослених кроз развој дијалога и распоређивање овлашћења.

Критеријум 4: Партнерство и ресурси

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз поткритеријуме:

- 4.1 Разматрање мера којима организација развија и примењује релације са кључним партнерима;
- 4.2 Разматрање мера у погледу развоја и примене партнерства са грађанима/купцима;

- 4.3 Оцену менаџмента знањем,
- 4.4 Оцену финансијског менаџмента,
- 4.5 Оцену менаџмента технологијом,
- 4.6 Оцену управљања имовином.

Критеријум 5: Менаџмент процесима и променама

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз поткритеријуме:

- 5.1 Како организација идентификује, дизајнира, управља и унапређује процесе;
- 5.2 Како организација развија и испоручује производе/услуге;
- 5.3 Како организација планира и управља модернизацијом и иновацијама.

Критеријум 6: Резултати који се односе на грађане/купаце

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз:

- 6.1 Оцену задовољства грађана/купаца;
- 6.2 Оцену интерних оцена мерења задовољства грађана/купаца.

Критеријум 7: Резултати који се односе на запослене

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз:

- 7.1 Оцену задовољства запослених и мерења мотивације;
- 7.2 Оцену индикатора остварења (резултата) запослених.

Критеријум 8: Резултати који се односе на друштво

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз:

- 8.1 Резултате утицаја на друштвене перформансе;
- 8.2 Резултате утицаја на перформансе животне средине.

Критеријум 9: Резултати кључних перформанси

Овај критеријум се анализира и врши оцењивање његовог остварења кроз:

- 9.1 Остваривање циља;
- 9.2 Финансијске перформансе.

За остваривање самооцењивања, користи се скала:

За ослонце:

Оцена	Стање
0	нема евиденције
1	приступ је планиран (<i>P-Plan</i>)
2	приступ је планиран (<i>P</i>) и примењен (<i>D – Do</i>)
3	приступ је планиран, примењен и преиспитан <i>C (Check)</i>
4	додатно је приступ унапређен (<i>A – Act</i>)
5	додатно је приступ интегрисан у целу организацију

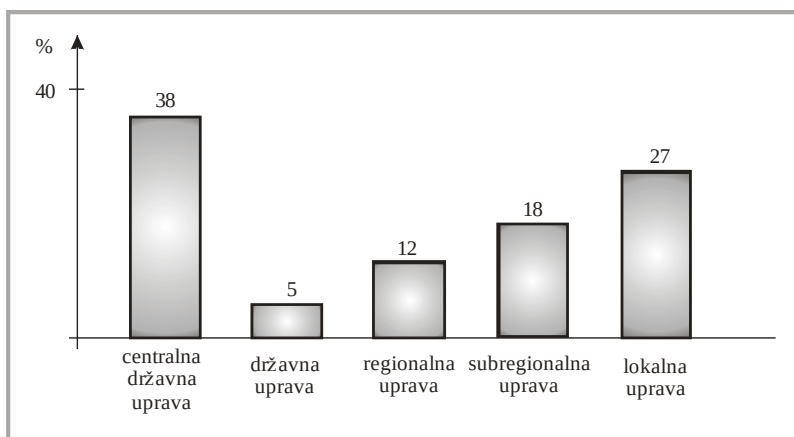
За резултате:

Оцена	Стање
0	нема резултата мерења
1	кључни резултати се мере и показују негативне или непроменљиве резултате
2	резултати показују мали напредак
3	резултати показују значајан напредак
4	изврсни резултати у односу на циљеве и мете
5	остварени изврсни резултати и позитивни бенчмарк тестови са релевантном организацијом

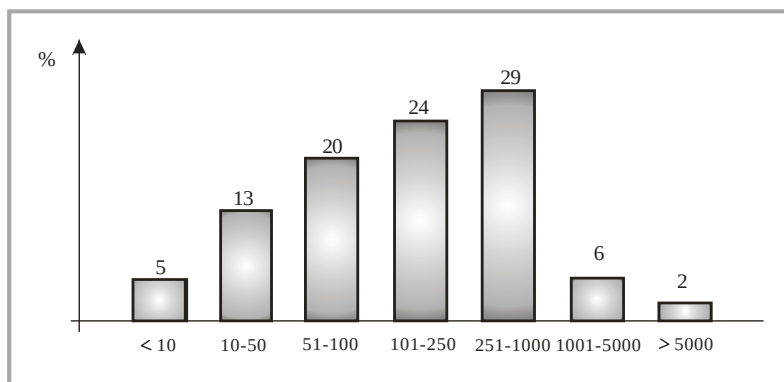
2. РЕЗУЛТАТИ КОРИШЋЕЊА CAF МОДЕЛА У ЕУ

Према истраживању примене *CAF модела* у ЕУ, које је спровео *CAF Resource Center at the European Institute of Public Administration (EIPA)* крајем 2005. године, утврђено је да је у 20 земаља ЕУ регистровано 885 апликација *CAF* модела.

На слици 6 и слици 7 приказани су нивои државне управе и величина анкетираних организација. Око 43% организација су на нивоу централне и државне управе. Такође, значајан је и удео локалне управе.



Слика 6. Ниво укључивања државне управе
(Report resulting from the ESF Senior, 2006)



Слика 7. Величина организација (Report
resulting from the ESF Senior, 2006)

Са слике 3, уочава се да више од 50 % организација има број запослених већи од 100 до 1000.

У табели 2 дати су најважније оцењени разлози за примену CAF модела.

Табела 2. Разлози за примену CAF модела (Study on the use the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005)

Разлози	Оцена (1–5)
Организација жели да утврди снаге и области унапређења	4.20
Да се развије сензитивност за аспект квалитета	3.63
Да се укључи и мотивише особље у управљању организација	3.57
Као улаз у активности унапређења, реструктурирања и слично	3.54
Као прва дијагноза за процес стратегијског планирања	3.53
Да се промовише размена погледа у организацији	3.51
Зато што то тражи топ менаџмент	3.43
Да потврди жељу организације да се мења	3.17
Да промовише културне промене у организацији	3.14
Да створи нови систем мерења и менаџмента перформанса	3.09
Да порасте сензитивност особља за квалитет	3.07
.	.
.	.
Користе друге организације	1.89
Буџетски разлози	1.80
Смањује број особља (запослених)	1.50

Одлука о коришћењу CAF модела је врло деликатна и сложена, јер захтева укључење већег броја стејкхолдера. У табели 3 дата је расподела доносилаца одлуке о примени CAF модела.

Табела 3. Учешће доносилаца одлуке о примени CAF модела у % (Study on the use the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005)

Административни топ менаџмент	33
Политички ниво на сугестију административног топ менаџмента	19
Политички ниво	15
Топ менаџмент на сугестију тима за квалитет или унапређење	12
Топ менаџмент на сугестију запослених или њихових представника	10
На идеју и одлуку се дошло током састанка особља	9
Тим за квалитет или унапређење	3

Анализа користи од самооцењивања применом *CAF* модела је указала на 11 главних користи (табела 4).

Табела 4. Главне користи од самооцењивања и њихова средња оцена (1–5)
(Study on the use the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005)

Главна корист	Средња оцена (1-5)
Идентификовање потребе да се деле информације и унапређује конкуренција	4.12
Јасна идентификација снага и области унапређења	3.97
Бити у стању да се идентификују акције које треба предузети	3.92
Код особља се развија боље разумевање организационих потреба и проблема	3.89
Подстиче развој нових идеја и новог начина мишљења	3.67
Развија се разумевање како различите иницијативе могу бити заједно	3.21
Код запослених се развија јачи интерес за организацију	3.15
Не видим никакве користи	1.25

На основу *CAF* модела, могуће су различите активности унапређења (табела 5) које су инициране у претходном периоду.

Табела 5. Природа активности унапређења (Thijss & Staes, 2006)

Активност унапређења	број
Улаз у процес стратегијског планирања у организацији	51
План акције повезан са <i>CAF</i> СА	38
Примена преиспитивања особља	32
Унапређење процеса	30
Унапређење квалитета лидерства	26
Унапређење знања менаџера	25
Примена преиспитивања купаца/грађана	22
Индивидуалне активности унапређења	19
Примена резултата мерења	18
Улаз у сталне програме унапређења	18
.	.
.	.
.	.
Боље управљање зградом и имовином	6
Примена нових финансијских алата менаџмента	6
Остало	1

С обзиром на то да 13 % организација није предузело никакве мере после примене *CAF* модела самооцењивања, занимљиви су и разлози за ово (табела 6). Највећи број испитаника је издвојио недостатак времена као разлог што не предузимају активности унапређења. То указује на низак ниво управљања временом.

Табела 6. Разлози за непредузимање активности унапређења (Thijss & Staes, 2006)

Разлози	Средња оцена
Недостатак времена	3.00
Остали приоритети	2.71
Не постоји реална жеља за променама	2.41
Недостатак финансијских ресурса	2.38
Недостатак подршке	2.32
Резултати самооцењивања се не виде као довољно конкретни	2.24
Резултати самооцењивања нису прихваћени као адекватна слика организације	2.00
Кључни играчи нису укључени у самооцењивање	1.94
Самооцењивање не води ка унапређењу	1.94
Нису идентификоване релевантне области унапређења	1.81
Резултати самооцењивања нису прихваћени од кључних особа	1.81
Остало	1.70
Спровођење самооцењивања је вршено само у контексту добијања награде	1.44

3. ОРГАНИЗАЦИОНА ИЗВРСНОСТ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

3.1. Карактеристике јавног сектора

У овом раду ће се посебно анализирати организације локалне управе у оквиру јавног сектора. Оне имају специфичну организациону структуру, обликоване процесе и праксу која више или мање има бирократски карактер. Додатно, значајно је зависна од друштвених и политичких фактора. Потреба за унапређењем квалитета и изврсности у овом сектору је евидентна, али ипак недовољно истражена и спроведена ради задовољења захтева свих стејкхолдера (политичара, локалних функционера, грађана, гласача, купаца, итд.).

Значајна карактеристика локалне управе је релативно висок ниво аутономије и независности у односу на централну државну управу, па је стога природно да су локални ауторитети били пионири у увођењу нових метода у администрацији (Gaster 1996, Gabris 2000, Skelcher 1992). Резултат њихових напора је већа „блискост“ са грађанима и же-

ља да буду одговорнији и иновативнији. То указује да се и у локалној управи значајно мења концепт од пуког администрирања до задовољавања захтева стејкхолдера, што је у основи концепт квалитет.

Дефинисање квалитета у јавном сектору теже је него у приватном, за који је и настао концепт квалитета. Главне одреднице концепта квалитета у јавном сектору су следеће.

1. *Вредност за новац (value for money)*, што упућује да локална управа мора да испоручи услуге и задовољи кориснике који плаћају порез. На том концепту развијен је модел одговорности од стране *Dohlgaard*-а 1998, *Kirkpatrick*-а и *Lucio*-а 1995, за пружене услуге локалне управе.
2. *Корисник на првом месту*, тако што се прате жеље и потребе корисника и траже начини за њихово задовољење.
3. *Оријентација ка јавним услугама*, при чему се комбинују право појединачних корисника и грађана, укључених у планирање јавних услуга (*Kirkpatrick* и *Lucio* 1995).

Специфичност локалне управе је њена структура. Виши део структуре је значајно везан за политички фактор са другим профилима захтева стејкхолдера. Нижи део структуре је оперативан и може се више користити аналогича са приватним сектором.

Према *Gaster*-у (1995), специфичности јавног сектора су:

1. Услуге се испоручују свакоме, нпр. јавно осветљење;
2. Услуге су расположиве само за одређене кориснике (нпр. народне кухиње, итд.);
3. Услуге су прописане законом и никоме није искључено право коришћења;
4. Услуге су вођене потребама (нпр. примарна здравствена заштита);
5. Услуге зависе од расположивих ресурса;
6. Услуге могу имати превентивни карактер;
7. Услуге могу бити расположиве за оне који их желе, обично са плаћањем, као на пример, транспорт.

Из претходног, може се закључити да је за већину услуга коришћења по жељи, а за неке услуге појединци немају избора већ да користе понуђене услуге. *Morgan* и *Murgatroyd* (1994) су указали да недостатак тржишта за многе јавне услуге или постојање неких атипичних корисника не умањују потребу јавног сектора да се боре са проблемом неефикасности и губитака. С тим у вези, је и квалитет услуга јавног сектора.

Квалитет локалне управе није нов концепт квалитета, али има специфичности због:

1. Политичке природе јавне управе (изабрани чланови имају велику политичку и другу моћ);
2. Велики асортиман услуга и велики број циљева, укључујући социјалне,
3. Профита корисника услуге;
4. Разлике између законског оквира и јавних статутарних ограничења;
5. Посебне вредности, као што су равноправност, демократија;
6. Географски домен – активности локалних ауторитета су везане за посебну географску област.

Уопштено говорећи, корисници локалне управе желе да буду третирани као појединци и добију услуге које задовољавају њихове појединачне захтеве.

3.2. Улога грађана, корисника и потрошача

Постоји расправа да ли је могуће да концепт корисника из *TQM* концепта обухвати и грађане. *Skelcher* (1992) је сматрао да грађани треба да буду свесни постојања главне политике и одлучивања локалних ауторитета, да имају интерес за бригу већа, да партиципирају у управљању локалном заједницом, да буду у стању да расправљају о одлукама већа, да оцењују рад већа и да гласају.

Политичка димензија лидерства у локалним управама врло је важна, јер се не могу игнорисати улоге локалних политичких партија и других политичких група, као и политичког амбијента у целини (*Wilkinson*, 1998). То је повезано са квалитетом, јер су то нови захтеви стејкхолдера из света политике. У том правцу се покрећу активности децентрализације политичког одлучивања, да би избрани чланови више били у контакту са корисницима и грађанима, да би се остварила већа сензитивност локалне управе при одлучивању о алокацији ресурса и политици одлучивања и, коначно, да би се остварио бољи приступ грађана политичким процесима и форумима за доношење одлука.

За унапређење квалитета у локалној управи важно је повећање свесности везано за нове захтеве корисника, ограничења потрошње, политике децентрализације и модернизације, промовисање квалитета и слично. Међутим, за имплементацију квалитета у локалној управи, постоје одређене баријере. Тако, према *Allen*-у и *Kilman*-у (2001), у најважније баријере за ову имплементацију спадају:

1. Недостатак формалног стратешког плана за промене;
2. Недостатак усмерења на корисника;
3. Слаба интерна комуникација;
4. Недостатак реалног утицаја запослених;
5. Недостатак поверења запослених у врховно руководство;
6. Неадекватан систем награђивања;
7. Нагласак на краткорочне финансијске резултате;
8. Недостатак лидерства итд.

Да би се наведене баријере избегле, *Federal Quality Institute* из САД увео је седам оперативних принципа за примену квалитета у јавном сектору, у које спадају:

1. Политика врховног менаџмента и персонално лидерство;
2. Дугорочно стратешко планирање;
3. Усмеравање на корисника;
4. Мерење и анализа производа и процеса;
5. Обука и признавање успеха запослених;
6. Јачање запослених и тимски рад;
7. Обезбеђење квалитета.

4. ЗАКЉУЧАК

На основу свега наведеног, може се закључити да је оцена особља значајно већа од оцене грађана, као корисника услуга локалне управе. Такође, област јавне управе, данас, постаје предмет многих анализа и покушаја унапређења, пре свега због незадовољавајућег квалитета услуге, па зато досадашњи појединачни покушаји нису дали очекиване резултате. Отуда, препоручује се поступак оцењивања који ће бити усклађен са неким од модела пословне изврсности, а да би се обезбедила упоредивост нивоа квалитета, ЕУ је издала *CAF* модел, као оквир за заједничко оцењивање организација из јавног сектора.

Модел *CAF* постаје модел препознавања и идентификације нивоа квалитета јавне управе у *EU*. Самооцењивање је, у досадашњем периоду, било најзаступљеније у локалној управи, образовању и истраживању, пружању услуга, праву, економији и полици, пољопривреди, рибарству и трговини, општој политици и координацији, инфраструктури и јавним радовима, заштити животне средине, јавном сектору, полицији и безбедности, и слично. Република Србија је на почетку примене *CAF* модела, али сматрамо да његова примена треба да буде много већа, не само у бившим југословенским земљама, него у чита-

вом региону. Отуда, треба сачинити посебан план акције за „привлачења“ интереса јавне управе за САФ и њихово укључивање у награду за пословну извршност у Србији, што ће, свакако, допринети заштити права и интереса грађана, остваривању владавине права и функционисању правне државе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Bergwall-Kareborn, E., Berquist, B., Klefsjo, B., “Creating social change in a municipality using Total Quality Management approach“, *Total Quality Management* Vol. 20, No. 11–12/2009;
2. Gerard, B., *The Process Analysis Workbook for Government*, ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin, USA, 1995;
3. Hunt, D., *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State and Local Implementation*, Wisconsin, USA, 1994;
4. *Introduction to Total Quality Management in Federal Government*, Federal Quality Institute, May, 1991;
5. Madan, P., “An award journey for business excellence: the case study of a public sector unit“, *Total Quality Management* Vol. 21, No. 11-12/2010;
6. *Report resulting from the ESF Seminar*, Vilnius November 2005, June 2006;
7. Sa, P., *Organizational excellence in the public sector*, PhD Thesis, Sheffield Hallam University, 2002;
8. *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations*, European Institute of Public Administration, May 2005;
9. Teeuwen, B., *Lean for the Public Sector: The Pursuit of Perfection In Government Services*, CRC Press, Taylor & Francis Group, New York 2011;
10. *The Common Assessment Framework*, Second Quality Conference for Public Administrations, 2002;
11. Thijs, N., Staes, P., *The use of organizational performance information for organizational improvement*, EGPA, Conference „Study group on productivity and quality in the public sector“, Bocconi University, Milano 2006.

Full Professor Slavko Arsovski, LL.D.

Faculty of Engineering Sciences, University of Kragujevac

Associate Professor Srđan Nikezić, LL.D.

Faculty of Science, University of Kragujevac

High School of Modern Business, Belgrade

Associate Professor Dragan Bataveljić, LL.D.

Faculty of Law, University of Kragujevac

CONCEPT OF LEADERSHIP IN PUBLIC AND LOCAL GOVERNMENT: CAF MODEL – THE PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS

Summary

The problem of quality in the state and local governments „has been opened“ by David Osborne and Ted Gaebler in the book *Reinventing Government* published in 1992. In those years, dissatisfaction with administration in state and local services levels culminated in the USA. That is why it is not surprising that in one issue of the *Times* magazine to the question „Is the state dead?“, most Americans answered „yes“. Why? Despite the large state funding, only 5% of Americans in 1980 were satisfied with the service and felt that it was the success to work in the civil service, while only 13% of civil servants would recommend this career to others. Debate started on whether there was too much or too little of the state apparatus.

In the opinion of Osborne and Gaebler's (Hunt, 1994) „our fundamental problem is that we have bad kind of a state. We do not need more state or less state, we need a better state. To be more precise, we need better management. Management is the process by which we collectively solve our problems and meet the social needs. State is merely the instrument which is outdated and must begin the process of improving.“ It highlighted the importance of quality in public administration. This problem was later analyzed in other, particularly European countries, and later in the EU through the development of a common framework for evaluating the public sector (The Common Assessment Framework, 2002).

In the first part of the paper the problem of the quality of public administration and public sector is analyzed and data structures of a common framework for the assessment (CAF) in the public sector are given. Second part of the paper offers an approach to improvement of leadership in the public sector.

Key words: *Leadership; Quality; Protection of citizen rights; Public sector; CAF model.*