

Оспособљавање институција

Водич за развој и процену капацитета
локалних институција у Србији

Београд, март 2005.

Садржај

Предговор

Увод

1. Капацитет

- Термилошке иновације у развојној политици
- Суштина и значај «капацитета»
- Ефикасност, ефективност и одрживост
- Три нивоа капацитета

2. Организационе и друштвене промене

3. Развој капацитета

- Развој капацитета као процес
- Дефиниција развоја капацитета
- Практичне импликације
- 10 Принципа развоја капацитета
- Институција и организација

4. Процена капацитета

- Одређивање процене као метода
- Дефиниција процене капацитета
- Практична примена и изазови
- Типови процене капацитета
- Вођена самопроцена
- Технике и алати

5. Институционална процена

- Принципи и технике аналитике
- Процес и фазе институционалне процене
- Институција као «улазна тачка»

6. Стратешко планирање

- Управљање (менаџмент)
- Постављање циљева и процес планирања
- Специфичност стратешког у планирању

7. Учење

- Дефиниција, значај и улога процеса учења
- «Научене лекције» и «учећа организација»

Enabling Institutions

Guide for Capacity Development and Assessment of Local Institutions in Serbia

Contents

Foreword

Introduction

1. Capacity

- Innovation in terminology of the development policy
- The essence and relevance of the "capacity"
- Efficiency, effectiveness and sustainability
- Three levels of the capacity

2. Organizational and social changes

3. Capacity development

- Capacity development as a process
- The notion of Capacity Development
- Practical implications
- 10 Principles of Capacity Development
- Institution vs. Organization

4. Capacity assessment

- Assessment as a method
- The notion of Capacity Assessment
- Practical application and challenges
- Typical Capacity Assessments
- Guided self-assessment
- Techniques and tools

5. Institutional assessment

- **Principles and techniques of analysis**
- **Process and the phases of the Institutional**

Assessment

- Institution as an entry point

6. Strategic planning

- Management
- Setting goals and the planning process
- The strategic in planning

7. Learning

- The notion, the relevance and the role of learning process
- Lessons learned and the Learning Organization

Предговор

Публикација која је пред вама је резултат четири иницијативе. У оквиру недавно одобрене Стратегије реформе државне управе Републике Србије, а у вези са процесом децентрализације предлаже се «јачање капацитета» локалне самоуправе за преузимање нових надлежности како би се динамика децентрализације ускладила са реалним могућностима и стањем институција на локалном нивоу. У вези са применом Закона о локалној самоуправи постоји потреба да се реорганизују општинске и градске управе како би се нове структуре и процеси институционализовали на другачији начин. Такође, за обезбеђивање очекиваних стандарда на локалном нивоу, а у складу са захтевима општег процеса европских интеграција, потребно је модернизovati и оспособити локалне институције за апсорбовање очекиване развојне подршке Европске уније. И на крају, али ништа мање битни, су и све учесталији захтеви локалних власти за подршком у области управне реформе.

Стална конференција градова и општина је, као асоцијација локалних власти у Србији, путем Општинског тренинг центра и у партнерству са Програмом за развој Уједињених нација и другим развојним партнерима покренула процес припреме за спровођење процене капацитета на локалном нивоу. С обзиром на сложеност и захтевност тог процеса, договорено је да се, прво, реализује програм обуке радних тимова који ће спроводити процену капацитета у својим општинама и градовима. У оквиру програма обуке представници локалних власти и администрације су имали прилику да се упознају са општим концептом развоја и процене капацитета, као и са специфичним техникама и алатима које ће касније користити. После семинара, радни тимови су извршили пробну процену капацитета коју смо назвали «институционална процена» и која је имала за циљ да тестира спремност и припремљеност за реализацију много садржајније процене капацитета за коју се очекује да ће отпочети у другој половини 2005. године.

Пројекат процене капацитета који ће спровести Стална конференција, а уз подршку Програма за развој Уједињених нација (UNDP) и Шведске агенције за међународни развој (Sida) ће имати за циљ да изврши увид у тренутно стање у одређеним, "pilot" општинама и на основу извештаја

о «недостајућем капацитету» предложи општи развојни програм за оспособљавање локалних институција тј. развој њиховог капацитета. Овај програм ће, уједно, бити и основни канал којим ће се усмеравати већина других активности на пољу локалне институционалне и управне реформе и оквирна платформа за друге локалне развојне процесе. Поред тога, процена капацитета и стратегија која ће уследити ће бити усклађена са приоритетима и мерама за унапређење које су део Стратегије реформе државне управе и креирања новог правног оквира, укључујући и евентуалне измене и допуне Закона о локалној самоуправи.

Овом приликом бих желео да се захвалим на подршци коју Сталној конференцији већ дужи период пружају UNDP и Sida, као и труду који је Ненад Рава уложио у припрему ове публикације. Очекујем да ћемо у наредном периоду успети да начинимо даље кораке у правцу оспособљавања локалних институција како бисмо заједно ефикасније, ефективније и одрживо развијали способности локалних заједница за задовољавање потреба наших грађана.

Ђорђе Станичић, генерални секретар Сталне конференције градова и општина

Београд, март 2005. године

Увод

«Све што настаје почиње као мало»

Питања институционалног развоја поново долазе на дневни ред. У оквиру нових теоријских приступа реформи политичко-управних система («нео-институционализам») долази до обнове концепта у којем се тражи укључивање институција у разматрања развојне политике. Покрет за «враћање» политике и државе у програме и стратегије реформи поново наглашава потребу да се узме у обзир специфичан контекст јавних интереса, преференција и перцепција који је организован унутар институција. Такви политички процеси којима се усаглашавају појединачни приоритети и захтеви грађана и јавности ка јединственој јавној политици се данас, поново, сматрају кључном претпоставком успешне транзиције. Уколико не узмемо у обзир чињеницу да се бавимо институцијама које су више од организација и које имају свој посебан «идентитет», нећемо бити у прилици да на истинит начин схватимо и тренутне потребе и основне правце којима треба да се крећемо ка остваривању будућег просперитета грађана.

Концепт развоја капацитета и унутар њега процене капацитета се заснива на деценијама искуства развојне политике широм света. С обзиром на то да се базира на општим принципима и законитостима развоја, «капацитет» се сматра применљивим у било којој ситуацији и контексту. Иако се подразумева да је потребно прилагодити опште технике и алате конкретним потребама, одређена правила важе увек. Та правила су систематизована и представљена у овој публикацији на бази теоретских система развијених у оквиру Организације за економску сарадњу и развој (OECD), Програма за развој Уједињених нација (UNDP) и других развојних организација. Практична примена овог концепта је размотрена у складу са специфичностима контекста у којем функционишу институције у Србији, са посебним нагласком на локалне власти и управу.

Ова публикације није академски рад нити је практични приручник за развој и процену капацитета. Она пре свега нуди неку врсту «водича» за све оне који су заинтересовани да сазнају више о институционалном развоју. Другим речима,

читањем ове публикације појединац или институција неће бити у могућности да одмах примене представљене технике и алате, али ће се, с друге стране, упознати са теоретским и практичним оквиром на коме се заснива «капацитет». Стога се овај «водич» сматра првим кораком и предусловом за примену процена капацитета и оспособљавања институција, али никако и довољним извором информација и искуства.

Постоји неколико разлога због којих се можете одлучити да посветите пажњу овој публикацији.

Као прво, Ви сте можда заинтересовани да ангажујете спољњег стручњака или организацију да реализује развој и процену капацитета у име ваше институције. У том случају ова публикација ће Вам послужити да се добро информисете, схватите општи приступ и обратите пажњу на могуће препреке и изазове. Тиме ћете се припремити да покренете нову иницијативу са довољно теоријског знања и свести о очекиваним резултатима и исходима.

У другом случају, Ви сте можда заинтересовани да сазнате више о самом концепту «капацитета» и његовој практичној примени јер је за спровођење програма развоја којима се бавите потребно да узмете у обзир и друге факторе који су претпоставка успешном раду. У том смислу, овај «водич» ће Вам открити нова знања и нове «хоризонте» и боље Вас информисати о питањима развојне политике уопште.

Коначно, Ви сте можда заинтересовани да самостално уведете концепт «капацитета» у институцију које сте део. У том случају ова публикација је битан, али не и довољан предуслов за Вашу иницијативу. Она ће Вам обезбедити довољно информација и упутства да покрене тај процес, али и недовољно техника и алата да га у потпуности реализујете. Битно је знати да је после читања овог «водича» потребно проћи и кроз посебан програм обуке и бити укључен у инструктажу како бисте у потпуности и адекватно реализовали процену капацитета и оспособили Вашу институцију.

Из потребе да покрије велики број циљних група ова публикација ће покушати и да представи низ других области и система поред самог концепта «капацитета». Стога, она покрива и питања динамичког окружења и промена, учења,

стратешког планирања, а такође, прожета је и низом кратких осврта на шира питања реформе јавне управе и увођења модерних управљачких система. Полазно становиште за овакав приступ била је чиљеница да је «капацитет» концепт који је нека врста надгадње на друге концепте, без чијег познавања није могуће схватити целину «капацитета» и његове консеквенце.

У складу са тим ова публикација може бити корисна и инстеровантна следећим појединцима и институцијама:

- Општине и градови: политички постављена лица, службеници...

- Министарства и посебне организације на централном нивоу, као и службе (укључујући канцеларије, агенције и одељења) Владе

- Други органи државне управе и локалне самоуправе, као и службе Народне скупштине и канцеларије Председника

- Јавна предузећа, јавне службе, јавне агенције и јавни фондови

- Међународне организације, невладине организације и други развојни партнери.

С обзиром на то да су «капацитет» и други појмови представљени у публикацији скоро у потпуности непознати јавности у Србији, било је потребно кренути са основних полазишта и постепено уводити ред и систем у схватање тих тема. Одређена конфузија која настаје у области развојне политике, како код нас тако и у другим земљама, разјашњена је и путем пружања једноставних и прецизних «здраворазумских» дефиниција и кроз практичне примере.

У наредном тексту биће размотрена и објашњена следећа тематика:

- 1) Капацитет – основне дефиниције, приступи и објашњења.
- 2) Промене – разматрање динамичког окружења у којем функционишу институције данас.

- 3) Развој капацитета – теоретска и практична полазишта и преглед различитих приступа.
- 4) Процена капацитета – специфичности и конкретне мере за припрему увођења «капацитета» у институционални развој.
- 5) Институционална процена – практична разматрања спровођења процене капацитета у институцијама.
- 6) Стратешко планирање – кратак осврт на управљачке системе који подржавају развој капацитета, са нагласком на планирање.
- 7) Учење – презентација процеса учења у организацијама и институцијама и његова улога у развоју.

Да би се целина проблема институционалног развоја схватила у потпуности потребно је прочитати све одељке публикације редоследом којим су представљени, јер је публикација сачињена да прати процес учења читаоца. Али, ако се неко и одлучи да прегледа само неке од одељака, може остварити одређену корист у схватању конкретне тематике која је ту обрађена.

Публикација која је пред Вама је први документ у Србији који разматра питања «капацитета» у оквиру развојних програма и политике. Стога је ово и јединствена прилика да се јавност код нас упозна са овим приступом који је развијан и у другим земљама у развоју и транзицији. Чињеница да ми у одређеној мери «каснимо» у развоју је овог пута предност, јер нам се пружа прилика да научимо на грешкама другим и да уведемо најновија искуства и теорије већ на самом почетку. С обзиром на то да је ово нека врста пионирског покушаја, потребно је схватити да нам предстоји још велики посао на даљем разматрању и прилагођавању овог концепта контексту институција у Србији. У том смислу све сугестије, коментари и конструктивне критике су добродошле у циљу унапређивања нашег заједничког схватања и способности да реформишемо и оспособимо наше институције.

Ненад Рава

Београд, фебруар 2005. године

1. Капацитет

«Човек постаје оно што мисли»

У последњих неколико година, па и деценија, у свету међународних организација дошло је тенденције редефинисања појмова и праксе у области развоја. У сарадњи са универзитетима, консултантским и невладиним организацијама, међународни актери су учинили велики напор да формирају нове теорије и нове приступе у оквиру развојне политике. На том послу је ангажован велики број стручњака из политичких и економских наука, социологије, антропологије, филозофије и других друштвених дисциплина који су на низ различитих начина уводили нове изразе истовремено обогаћујући и речник и праксу развоја.

Нови концепти и термини који су са њима у вези су довели до одређеног неразумевања током примене у пракси и чини се да је то неразумевање један од основних узрока недовољне делотворности и ефеката развојних, транзиционих и реформских програма. С обзиром на то да се концепт «капацитета» по први пут на овај начин представља јавности у Србији, потребно је направити кратак осврт на проблеме развојне политике који су семантичке и практичне природе.

Задатак сваког ко се бави теоријом и праксом реформе, транзиције и развоја, поготово у политичко-административној сфери, је да активно истражује нове изразе и буде одговоран у њиховој употреби и практичној примени. Јасно је до каквих проблема може довести израз попут «демократског управљања» уколико се не схвати да се овај англосаксонски појам односи не само на државну управу каквом је ми познајемо, већ и на политичко-административни и друштвени процес креирања јавне политике (владавину), локалну самоуправу, правосуђе и процесе демократског представљања (избори и парламент).

Терминолошке иновације у развојној политици

Међународна развојна политика је покренула два симултана процеса који су, у зависности од случаја, долазили у конфликт и контрадикцију или пак, један другог подупирали

и стимулисали међусобну размену. Ефекат тих процеса се осетио не само у вези са коначним резултатима развојних програма (оним што се често назива развојном делотворношћу – ефективношћу), већ и са начином на који се међународна пракса и теорија развоја преносила и преводила у домаћу праксу.

Један процес базирао се на масовном и интензивном креирању нових термина и израза који је требало да на другачији, и свакако прецизнији начин одреде све разноврснију теорију и праксу. С једне стране, стручњаци су на терену и у својим кабинетима формирали нове теоријске претпоставке онога што су истраживали у пракси и онога што су појединачном и групном академском рефлексијом претпостављали да се дешава или ће се тек дешавати у пракси. Истовремено, практичари су у интеракцији са својим националним и локалним партнерима у земљама у којима су радили, у покушајима да опишу и објасне развојне и реформске процесе, уводили нове термине. И једни и други су се сусретали са многим изазовима. Пре свега, наишли су на проблем језичке и културне баријере. С обзиром на то да се углавном користио енглески језик, са становишта англо-саксонске културе, било је изузетно тешко преводити термине, па и саму праксу, на друге језике и културе.

Други процес који се истовремено дешавао базирао се на давању новог смисла већ постојећим терминима. Дати израз се везивао за другачије феномене и појавности у пракси или не мењајући у себи ништа, или придодавањем префикса и суфикса односно стављањем у другачију форму (на пример именица је постајала глагол).

Да би се ово илустровало, довољно је само узети пример израза «лидер». Овај термин је имао велики број значења кроз историју различитих култура, па је покушај да се савремено значење из новије англо-саксонске праксе уведе у другим земљама наишао на велики отпор и не разумеваше. Оно како американци, енглези или канађани данас објашњавају израз «лидер» има пре свега позитивни смисао и односи се на особу која има моћ позитивног утицаја на друге људе и која је способна да креира нове визије и њима покреће велике масе људи на промену и прогрес. Ипак, велики број других култура

под тим изразом није сматрао ништа позитивно, напротив. Дијапазон других значења је ишао од поистовећивања «лидера» са аутократом, преко патријархалног оца нације, до неформалног, ванинституционалног вође. Овакви термилошки и практични сукоби нису били реткост ни у развијеним земљама другачије традиције од англо-саксонске.

Други пример су изрази попут «предузетник» (који има сасвим различита значења у Немачкој и Америци), «управљање» (или менаџмент), «влада/администрација» (где, на пример, постоји драстична разлика између англо-саксонске и континенталне традиције), “public policy” (јавна политика) итд. На исти начин, за многе културе једноставно је непојмљиво како може да постоји нешто што се назива «креативни/продуктивни конфликт». За народе таквог наслеђа «конфликт» не може да се повеже ни са каквим позитивним контекстом.

Фактори који се углавном наводе су, пре свега, разлика у традицији, али и семантичке разлике. Ипак, сматра се да је управо различитост праксе основни узрок разликама у појмовном одређивању. Претпоставка је да су значења креирана путем нових пракси и употреба истих израза, или потребом да се за нову праксу уведе нови или измењен појам. То посебно важи за политичко-административну праксу која је највећи број појмова позајмила из војне праксе, правосуђа, филозофије и економских појава или чак и из књижевности. Узмимо само за пример израз «стратегија» који је потекао из војне терминологије. Тек у 20. веку је овај израз почео да се употребљава прво у политичким и економским теоријама, па онда и у пракси. За оне земље које нису следиле динамику развоја праксе развијених тржишних демократија, овај термин, како суштински тако и у примени можда се још увек односи на дугорочни ратни план.

Да бисмо се вратили на поље политичко-административне реформе, прво ћу размотрити израз “governance” (владавина или управљање), који је данас камен темељац демократизације и реформе јавне управе. Током историје овај енглески израз је имао уже значење од израза “government” (влада, јавна управа, администрација) и односио се на владавину, тј. процес којим влада и јавна управа остварују свој утицај на

друштво. Данас је овај израз самостално, у вези са одређеним придевима ("good governance", "democratic governance") или у вези са територијалним одредницама (локални, национални, регионални, глобални) добио сасвим другачије значење. Он се користи да означи процес управљања друштвом који укључује, поред владе и јавне управе и низ других актера као што су цивилно друштво, приватни сектор и међународне организације. У том смислу је он сада шири од израза влада/јавна управа и има врло позитивно значење.

За оне земље које још нису прошле кроз процесе демократизације и модернизације, путевима којим су прошле земље северне Америке и западне Европе, инстистирање на увођењу овог термина, а самим тим и праксе с њим у вези, доводи до велике забуне. Па и у Србији, и после неколико година процеса демократизације, појам «Добра владавина» не може да укаже на конкретну појаву у пракси.

Многи од термина и концепата који се нуде на употребу земљама у развоју и транзицији су тек пре неколико година ушли у масовну употребу у развијеним земљама. До настанка «тачеризма» чак ни у Великој Британији није се могло замислити да се могу приватизовати јавне услуге и надлежности, док данас нека федерална министарства у Немачкој, на пример, обезбеђују приватне агенције за обезбеђење. Израз «генерални директор» у министарству (код нас: «помоћник министра») је једнако био непопуларан и чудан на Новом Зеланду пре деценију или две, колико је он данас непопуларан у Србији или некој другој земљи у транзицији. Треба само помислити какву би реакцију изазвало увођење позије «општински менаџер» у Србији пре само 20 година, када је израз «менаџер» још увек био сматран делом капиталистичког речника и када је менаџмент маскиран (врло погрешно) у израз «организација».

Једном речју, да би се користили нови термини мора доћи до промене праксе, а исто тако, да би дошло до промене праксе морају се увести нови или изменити постојећи термини. Ово није површно питање термилошког галиматијаса или сувисле академске расправе, већ је то суштинско питање процеса реформи и развоја. Као што ће се видети у делу ове публикације која се односи на процес промена и учења,

начин на који мислимо директно утиче на начин на који радимо и ступамо у интеракцију са својим окружењем.

Овај тренутак у историји никако није једини у коме долази до потребе прилагођавања теорије, праксе и терминологије, али је свакако јединствен по свом интензитету и разноврсности. Довољно је само повући паралелу са процесима у оквиру покрета «просвећености» предвођеним Доситејом Обрадовићем, или напором који је Вук Караџић учинио да би систематизовао нови речник српског језика одржавајући континуитет са традицијом и праксом, а истовремено уводећи многе новине.

Дабисмо могли да наставимо са основном темом ове публикације треба да се још мало задржимо на основним проблемима који су, како смо навели, истовремено термилошки и практични. У том правцу представићу шест могућих ситуација.

У првом случају, нови термин који се промовише и уводи у праксу има свој синоним или врло сличан израз већ у постојећој пракси. У последње време се говори о «студијама изводљивости» ("feasibility study"), које су потребне за припрему развојног програма или стратегије. Сама чињеница да се тај израз примењује на нов процес не мења њено значење, тако да «изводљивост» значи исто или врло слично за било коју употребу. Други слични изрази су тренинг (обука), менаџмент (управљање) и менаџер (управник), селекција (одабир), експерт (стручњак), агенда (програм), објектива (циљ), драфтовање закона (припрема нацрта закона), легислатива (законодавство), мониторинг (праћење), итд. Нажалост, у потреби да назначе да је реч о нечем новом и другачијем, многи политички и други актери не повезују тај нови израз са претходним, или га пак грубо прилагођавају српском језику («физибилити студија»). Често се дешава да два иста израза коегзистирају тако да после неког времена добију различите конотације. Ово у принципу не треба осуђивати, јер није тако ретка појава ни у развијеним друштвима, све док не резултује непотребном конфузијом у главама и пракси појединаца и организација.

У другом случају, нови израз се односи на неки стари израз али са другачијим, проширеним или измењеним значењем. Ово се односи на претходни пример речи «стратегија»,

«пројекат», «ефикасност» и «ефективност», «одрживост», «окружење». Опасност је овде двострука. Уколико се не схвати разлика настала у измени и проширивању значења, може доћи до схватања «па ми то већ имамо/радимо». Уколико се пак, изгуби контакт са претходном праксом, прети опасност да увођењем концепта кренемо «од нуле» и да се претходно искуство не искористи у «превођењу» у ново искуство. Мора се схватити порекло новог значења (у смислу окружења, примене и праксе одакле долази) да би се оно на одговарајући начин интегрисало и код нас.

У трећем случају нови израз се граматички користи на нови начин.

Нова граматичка употреба речи «стратегија» као «стратегисање» може да звучи врло страно и рогобатно, али је на почетку она доживела исту такву реакцију и у јавном мњењу на енглеском говорном подручју. Али, инстистирање на употреби нове речи је током времена довело до њеног прихватања. И израз «владавина» је сличај пример.

Четврти случај се односи на нове кованице попут «динамичко окружење», «ново управљање у јавном сектору», «развојна политика», «управљање базирано на циљевима», «добра владавина», «учећа организација» итд. Овакви нови изрази су резултат обогативања језика и треба их прихватити, под условом да је јасан њихов суштински смисао.

Непреводиви и тешко преводиви термини су најсложенији и односе се на ону праксу која никада раније код нас није постојала на такав начин. Најпознатији је пример поделе у енглеском језику нашег израза «политика» на три речи и појма: "politics" («политички процес или појава»), "policy" («јавна политика» или циљно усмерена активност било које врсте - применљиво и у приватном сектору) и "polity" («политичко уређење»). Ови и слични изрази су настали из потребе вишедеценијског и вишевековног процеса промена кроз који многе од земаља у транзицији нису прошле или нису прошле на исти начин. Сличан је и случај са речју «циљ» која на енглеском језику има неколико другачијих израза и значења ("objective", "goal", "aim", "target", "output", "outcome"...), али који се, уз мало напора, могу адекватно превести или бар повезати са сличним већ коришћеним

изразима. Једноставно, да би се увела пракса, на пример, стратешког планирања јавних политика, потребно је одредити јединствени превод енглеског термина који ће се свуда и на исти начин употребљавати и који неће доводити до забуне или погрешног (углавном суженог) значења.

У шестом случају, нови термин улази у праксу, а да при томе није постојао ни један други близак термин. Оваквих је ситуација, истина, врло мало, али када се десе онда је основни узрок или увођење такве праксе из друге земље каква никад раније није постојала у земљи у транзицији, или креирање потпуно новог израза (изум), или пак давање сасвим новог значења једном посве другачијем и терминолошки удаљеном изразу. Мислим да би за ову ситуацију реч «транзиција» сасвим одговарала. Начин на који се такав нови термин уводи у праксу зависи од оних првих схватања и првих перцепција које јавност искуси на самом почетку. Уколико је сам израз неадекватно примењен или погрешно преведен, изузетно је тешко променити његов смисао у даљем процесу. У вези с тим, највећа одговорност лежи управо на онима који чине прве, пионирске покушаје да уведу нови термин у праксу. Небројено је много израза који су «вулгаризовани» од стране оних појединаца који су узели себи монопол на његово значење.

На крају не треба заборавити непрецизност и нејасноћу појмова који се користе у развојној политици, као ни њихову динамику. Чак и у енглеској језику постоји велики број изазова како схватити појам који данас има другачије значење него пре тек пар година, или како прихватити нову кованицу за коју често не постоји јединствена дефиниција (као што је «добра владавина», па чак и «демократија»). И коначно, не треба да нас изненади могућност да неки нови изрази ни немају суштински ново значење, већ су само израз потребе да се, због немогућности потпуног схватања неке нове појаве, избегне суштина проблема и придода нови израз без истинског значења.

Суштина и значај «капацитета»

«Капацитет» као појам, концепт и пракса је доживео велику трансформацију у развијеним демократијама у протеклих

неколико деценија. И код њих и код нас тај израз се односио на техничко-материјалну оспособљеност организација, али је његова примена у политичким наукама довела до новог значења. У оквиру нео-институционалне политичке теорије, «капацитет» је добио шири и дубљи смисао. Иако не постоји једна јединствена дефиниција капацитета, његова суштина и основне одреднице су опште прихваћене.

Понуђене су многе дефиниције израза «капацитет», а ја ћу овде навести једну за коју сматрам да најбоље одражава суштину тог појма на српском језику.

Капацитет је способност појединаца и организација (организационих делова) да врше своје функције ефективно, ефикасно и одрживо.

У овој дефиницији постоји низ израза који су за нас нови или им је придодато ново значење, па се објашњење целине мора започети од објашњења делова и њиховог односа.

Из оваквог приступа «капацитету» проистиче да се он односи на способност (или моћ) утицаја на друге актере да раде ка претходно одређеном циљу. То, пре свега, значи да смисао «капацитета» лежи у укупној способности појединца или организације у свим аспектима, а не само у техничко-материјалном. Такав «капацитет» обухвата све ресурсе на располагању (финансијске, људске, материјалне, техничко-технолошке, информационе), али и све системе, процесе, процедуре, норме, вредности итд. Више о самом капацитету ће бити објашњено у даљем тексту у вези са три нивоа капацитета, али је овде битно рећи још да се капацитет одређује и према међусобном односу различитих ресурса, односу појединачних капацитета и других фактора, као и међусобном односу тих фактора.

Овакав «холистички» (свеобухватан, свепрожимајући, целовит) приступ претпоставља да је целина увек више од збира појединачних делова. На пример, уколико организација поседује квалификоване и обучене кадрове она мора да употребљава и одређени систем управљања тим кадровима и мора да одреди скуп вредности, норми и преференција који им је заједнички. Из искуства знамо да није довољно имати велика финансијска средства уколико се она не користе

на одговарајући начин. У складу са тенденцијом набавке великог броја компјутера, морамо да схватимо да они нису од великог значаја уколико се користе да би аутоматизовали неизмењене и неадекватне постојеће процедуре и пословне процесе.

Схватање «капацитета» као целине система је изузетно комплексно и није редак случај да ни инострани стручњаци не успевају да га на прави начин обухвате. Али, тендеција примене оваквог приступа је услов без кога се не може напредовати у даљем развоју организација и институција. Зато се нагласак ставља на практичну примену и на технике и алате који могу допринети упостављању другачијег односа према процесу радикалних промена појединаца и организација.

Наредни елемент ове дефиниције је «вршење функција». Под функцијом се схвата било која активност (одређена законом, прописом или другом формализованом нормом или не) која доприноси остваривању сврхе. Сврха је она ситуација у будућности коју појединац или организација жели да постигне и која је основни разлог постојања. Дакле, да би се «капацитету» приступило на прави начин, мора да постоји унапред дефинисана сврха/циљ постојања и путеви њеног остваривања (функције).

Поставља се питање шта је сврха постојања неке организације. У већини случајева се она једноставно подразумева или извлачи из постојећег законског оквира (као у случају институција), па се тако, већ на први мах, покушава обесмислити и сама потреба за постављањем тог питања. Стварност је другачија и она нам налаже обавезу да схватимо да сврха никада није у потпуности дефинисана важећим законским и другим нормама, јер се многе потребне функције истински врше и без тога да их је неко претходно прописао. Или се, пак, законски текст другачије примењује у пракси у различитом временском периоду и на различитој локацији. Да ли је сврха постојања општинске управе у Врању иста као сврха постојања општинске управе у Инђији? Да ли је правнички дефинисана надлежност Министарства здравља свеобухватна и довољно прецизна? Детаљном анализом било које организације или институције лако би се показало да

постоји низ активности које нису законски дефинисане а врше се, да постоји низ надлежности које се не врше (или се не врше на исти начин свуда и увек) и да постоји низ активности које се не врше и које нису законски дефинисане, а преко су потребне.

Што се тиче коментара да се сврха подразумева, довољно је упитати неколицину појединаца да суштински дефинишу сврху једне институције и да се уочи како је она све само не јединствено схваћена. Да ли је (приоритетна) сврха општине да финансира поправку путева или да изгради нову школу? Да ли Министарство унутрашњих послова треба да, пре свега, штити сиромашне грађане путем одржавања јавног реда или треба да одвоји средства за обезбеђивање богатих појединаца и њихове својине?

Тендеција исувише широког дефинисања суштине доводи до ситуације у којој се она не може реализовати. Ограниченост ресурса присиљава да се направе избори и да се донете одлуке и дефинисани приоритети упореде са онима који нису прошли одабир. Позната је метафора из економске теорије која каже да ако бирамо између јабуке и крушке и одаберемо јабуку, наш трошак избора у виду неоствареног добитка је крушка. Дакле, уколико банализујемо читав концепт, сврха нам не може бити да поседујемо и јабуку и крушку, а ако се одлучимо за једно онда друго «губимо».

Поред расположивости ресурса, на наше сврхе утичу и прилике у којима се тежи остваривању сврхе. Свакако да је у једној ситуацији (уз обезбеђене ресурсе) могуће реализовати неку активност, а у другој није. Две општине могу имати иста финансијска средства, а опет не морају бити успешне у реализацији тих средстава на начин на који би требало.

Свака сврха мора да има своју временску и просторну одредницу. Не може се прихватити да нека организација или институција треба да постоји вечно и да се бави свим питањима из ближег и даљег окружења. Да ли се може рећи да ће једна општинска управа да постоји не мењајући своју сврху следећих три стотине година или више? Када престаје потреба за постојањем одређене општинске управе и настанком нове? Да ли општинска управа може да се бави питањима светске економске рецесије или односима сила

на глобалном нивоу? Да ли она уопште може да утиче на измену неког законског прописа на националном нивоу? Па да ли се у том смислу њена сврха може одредити као нешто што обухвата све проблеме грађана и нешто што ће остати тако како је бесконачно дуго? Позната је изрека да када неко жели да уради све, не уради суштински ништа.

Уколико не постоји јасно дефинисана сврха и уколико она није опште прихваћена, врло је тешко причати о начинима, методама и уопште активностима (функцијама) које треба да се врше. Последица тога је да ни сам концепт ни приступ капацитету не може да се реализује на тражени начин и решења теже да буду половична и недовољно промишљена.

Када се и одреди сврха, онда питања остваривања те сврхе долазе на ред. Који послови треба да се врше и када? Како и са којим ресурсима? За кога и с ким? Како предупредити проблеме у спровођењу планова и координацији са другима? Како балансирати између захтева да будемо конзистентни, а истовремено флексибилни да бисмо одговорили на променљиве околности?

Искуство, па и теорија, говори да исти циљеви могу да се остваре на многе начине, али које конкретно начине треба да употреби да би циљеве остварила ефикасно, ефективно и одрживо, одлучује искључиво сама организације на сопственом примеру.

Ефикасност, ефективност и одрживост

Питање ефикасности је врло старо, али се разлагање тог појма на два (ефикасност и ефективности) јавља тек релативно недавно. Ефикасност је скоро одувек била критеријум успеха јер се тичала употребе ресурса. Али тек са спознајом да постоји политичка и економска конкуренција у демократским друштвима и да су ресурси увек ограничени, долази до посвећивања значајније пажње питањима ефикасности.

Данас се ефикасност дефинише као «радити ствари на прави начин» тј. као одредница колико добро организујемо и управљамо постојећим ресурсима. Другим речима, организација је ефикасна ако: а) за исте ресурсе (трошкове) уради више или б) обезбеди исте резултате са мање ресурса

(трошкова). Врло често се на ефикасност гледа само са првог становишта. На пример, у случају недовољних финансијских ресурса за исплату плата запосленима, одлучује се на смањење трошкова смањењем броја запослених. Тако се ретко поставља питање како са истим бројем запослених, уз промену система управљања кадровима и употребе и других личних капацитета можемо да остваримо боље резултате што касније доноси и више финансијских средстава за плате. Најгора је опција, честа како код нас тако и у развијеним друштвима, да се покушавају смањити трошкови (мање плате, мање радника, мање инвестиција, мање канцеларијског простора и текућих трошкова) уз истовремено повећање очекиваних резултата. Тим путем долази до проблема не само ефикасности него и одрживости, што су друге две карактеристике «капацитета». Следи закључак да неодговарајућим схватањем захтева за већом ефикасношћу можемо довести до контрапродуктивних резултата.

Ефективност (или делотворност) произилази из старог концепта ефикасности али се развија као самостална област. Ефективност тражи да се «раде праве ствари» тј. да су наше све активности у директној или индиректној функцији остваривања наших циљева (сврха). Док се ефикасност односи на унутрашња питања, ефективност је прозор ка споља. Постављањем питања «Какав је ефекат онога чиме се ми бавимо» чинимо први корак ка процени ефикасности. Други корак се базира на анализи тих ефеката. Колико пута смо чули коментар да је нека организација радила данноћ и учинила све да оствари своје планове, да би се на крају схватило да то није имало никакав или скоро никакав ефекат.

Да би се обезбедила ефективност, потребно је одредити потребе које организација или институција треба да задовољи. Зашто радимо ствари које радимо? Које то треба? Становиште да се одговори подразумевају, да то већ унапред знамо и да је беспотребно трошити време на анализу доводи до обесмишљавања многих акција. У пракси приватног сектора се развила једна потпуно нова наука – маркетинг – чије се претпоставке и смернице могу користити и у јавном сектору и јавној управи уз одређена прилагођавања и измене. Али, суштина је иста: ма колико се добро нешто радило, морамо

имати на уму смисао очекиваних резултата, њихов утицај на окружење и степен у којем они задовољавају потребе корисника наших услуга. Из тога следи и подстицај да се одреде потребе које треба да задовољимо, корисници наших услуга (а за општинску управу то нису само физичка лица) и приоритети.

Иако су ефикасност и ефективност одвојене, оне, као критеријуми успеха, ступају и у међусобни однос. Чини се да је ефективност примарна јер је лошије да бесмислене ствари радимо на прави начин него да радимо смислене ствари на недовољно добар начин. Ово је посебно битно за јавну управу (институције) стога што када је критеријум ефикасности угрожен степен наше ефикасности губи сваки значај.

Из искустава реформе у земљама у развоју и транзицији понекад се извлачи закључак да увек мора да постоји избор: или се реформа брзо реализује (уз могуће грешке) или споро (али садржајно и без грешака). Постављање таквог избора представља грубо кршење закона друштвене динамике који се базирају на концепту «капацитета». Нити је истина да споре реформе морају бити и садржајне и да се у током њих не дешавају грешке, нити је тачно да уколико се оне брзо дешавају није могуће избећи значајније негативне ефекте.

Оно што је потребно у било ком горепоменутом случају је претходно разматрање питања «сврхе», «функција», «потреба» и креирање таквих система у којима се задовољавају критеријуми ефикасности, ефикасности и одрживости. Када се неуспешни реформски програм размотри са основа од којих полази концепт «капацитета», врло се лако може утврдити који од аспеката капацитета (елемената дефиције «капацитета») није био задовољен. Јер осуђени смо на успех само ако смо довољно пажње обратили припреми наших активности са становишта «холистичког» приступа капацитету.

Последњи елемент дефиниције је «одрживост». Иако то није нова реч ни код нас, она тек сада добија свој шири смисао. Од почетног значења тог појма који се односио на одрживост животне средине и екологију, он се раширио на скоро све аспекте друштвеног живота. Данас је захтев за одрживошћу

примаран у било којој области друштва и једноставно се не може заобићи.

У оквиру концепта «капацитета», захтев за одрживошћу налаже да се све активности које врши појединац или организација врше тако да се унапред знају дурочне последице. Другим речима, нешто је одрживо ако активности које вршимо данас не угрожавају наше способности («капацитет») да вршимо потребне активности и у будућности. Да ли негативно утичемо на будућност? Да ли ће последица наших акција данас бити препрека акцијама појединца који дођу после нас? Да ли ми данас онемогућавамо нашој деци да задовољавају своје потребе (имају «свој капацитет»)? Уколико данас урадимо то што желимо, какви су ефекти за 10/20/30 година? Да ли се када ја напустим организацију и сама организација распада?

Одрживост је последњи тест који треба да се прође да би се оценио капацитет организације. Ако се на том тесту пада, све претходно нема велики смисао. Време у коме живимо се одликује «динамичним окружењем», па ако и успемо да дођемо тамо где желимо, никад није извесно да ћемо тамо и остати. Конкуренција (економска и политичка) је у порасту, а неизвесност и немогућност предвиђања будућности све већа. Уколико будемо чинили кораке који су на дуги рок контрапродуктивни, наше шансе су утолико мање, а наш капацитет да дугорочно вршимо своје сврхе угрожен.

Три нивоа капацитета

Дефиција «капацитета» која је понуђена у овој публикацији није сама по себи сложена и стога што истина увек тежи да буде једноставна, па чак и банална. На први поглед се може чинити да ништа ново није речено, али највећа опасност увек лежи у површном посматрању и разумевању. Не постоје ситуације у којима је бесмислено поставити питање «Да ли је баш тако, или можда иза тога постоји још нешто?». Преиспитивање и промишљање појава у нашем окружењу је основа онога што ће касније бити објашњено у делу о променама и процесу учења.

У том смислу, ако поставимо питање да ли има још нешто иза дефиниције концепта «капацитета» а да није већ објашњено,

добићемо потврдан одговор. Све што је речено о капацитету се може и мора применити на три различита нивоа: окружење (шири систем), ентитет (организација или организациони део) и појединац. Када говоримо о капацитету, сва три нивоа морају бити заступљена и обухваћена. За сваки од нивоа постоји низ фактора који су значајнији и који ступају у међусобне односе, тиме креирајући укупну појавност у којој процеси развоја функционишу.

Окружење или шири систем је онај ниво који се налази «изван» организације и који обухвата спољне факторе који нису под контролом организације. Све оно што се дешава, а на шта не можемо директно да утичемо представља окружење. Оно је изузетно сложено и разуђено и не постоје начини да се у целини обухвати. Изазов схватања окружења је још већи због чињенице да, у данашње време, долази до великих промена од којих су многе неочекиване. Такође, сви фактори из окружења један према другоме стоје у односу међузависности, тј. један на другога утичу на најразноврсније и непредвидиве начине, где је тешко успоставити јасну узрочно-последичну везу.

Без дубљег упуштања у све карактеристике окружења, напоменућу његове основне факторе и карактеристике. У окружењу се налази сврха постојања организације, јер се тамо налазе потребе које организација треба да задовољи. Када не би постојале потребе, ни постојање организације не би имало смисла. Организације не постоје себе ради, већ да би произвеле робу, услугу или дале информацију некоме изван ње. Окружење је подељено на: политичко, правно, економско, социјално, технолошко... и сваки од тих подсистема садржи своје специфичности. У окружењу се налазе ресурси које организација користи: финансије, кадрови, информације, технологије итд. Том ресурсном базом неко «споља» на неки начин управља и стога се поставља питање ко, како и чиме контролише и располаже ресурсима.

Поставља се и питање где је граница тог окружења. Одговор зависи од ситуације и некада је то локални (општина) или национални ниво (републичка влада и национални актери), а некада се морамо бавити и факторима регионалног и глобалног значаја. Пре сваког разматрања «капацитета» потребно је одредити и која је то граница изван које фактори више немају

примаран утицај. Кажем примаран, јер је реалност таква да чак и за врло локалне активности, глобалне промене имају одређени индиректни утицај. Због немогућности потпуног обухвата свих постојећих фактора, одређује се оптимална граница унутар које се претпоставља да су обухваћени свих најважнији утицаји.

Када говоримо о организацији, онда мислимо на ону организовану групу људи («ентитет») која има одређени циљ и сврху, било да она окупља троје или три хиљаде појединаца. Када се одреди тај «ентитет», онда је све оно што је изван њега део окружења. Уколико се, рецимо, посматра једна организациона јединица унутар шире организације, онда је та шира организација, као целина, такође део окружења.

На нивоу организације («ентитета») постоји низ фактора од којих су најзначајнији следећи:

- мисија и стратегија;
- организациона структура, култура и функције;
- процеси, процедуре и управљачки системи;
- постојећи ресурси и инфраструктура.

Мисија и стратегија одређују специфичан приступ којим се остварује сврха и задовољавају потребе из окружења. Организациона структура, култура и функције дефинишу послове којима се бавимо и однос који имамо према њима. Процеси, процедуре и управљачки системи говоре о начинима на који вршимо наше активности, док ресурси и инфраструктура обезбеђују средства.

Организације су увек сложеније од онога што стоји у организационој шеми или што је (у случају јавне управе) нормативно дефинисано у интерним актима (Правилник). Искуство показује, на пример, да је утицај неформалних ауторитета и система вредности понекад већи од онога што сматрамо званичним и очигледним. Специфични односи у процесима управљања кадровима и комуникацији, имиџ и идентитет, као и степен употребљивости расположивих ресурса, често праве разлику између успешне и неуспешне организације.

Иако се ниво окружења чини неухватљивим и разуђеним, а ниво организације сложеним, ни ниво појединца не заслужује

мању пажњу. Врло је погрешно заборавити да појединци нису клипови у једној великој машини, него јединке које поседују своју психолошку и социјалну природу. Један аспект «капацитета» појединца обухвата факторе који су више формалне природе и који се односе на опис послова, ниво одговорности, знања, квалификације, способности, вештине и умећа. Други се аспект односи на специфичне «квалитете» попут ставова и односа према послу и мисији организације, потенцијала и жеље за развојем, мотивације, моралне вредности, тимског духа итд. Разматрање индивидуалног «капацитета» мора увек да узме у обзир оба аспекта, као укупну слику који они формирају.

Као што је већ речено, «капацитет» може и мора да се посматра само у целини где је она увек већа од збира делова. У сваком разматрању «капацитета» морају бити заступљени сви нивои, али никада истим интензитетом. Уколико се осмишљава нова мисија и стратегија, већа ће се пажња посветити окружењу него појединцу. Али ако се разматра нова кадровска политика, фактори из окружења ће такође бити укључени, иако у мањој мери. Сви нивои се никада не могу подједнако обухватити, што из разлога практичности, што због превелике комплексности. Не сме се изгубити из вида да постоји потреба да се, у мањој или већој мери, укључе сви нивои. Стога, за сваки појединачни случај је неопходно одредити крајњи циљ анализе и расположивост времена и других ресурса, али и бити свестан да ниједна анализа не може бити довољно свеобухватна. Према томе, тумачење резултата у ситуацији неизвесности и немогућности потпуног обухвата свих фактора указује на потребу да се сваки закључак континуирано провера питањем «да ли је све баш тако?».

После елаборације теоретског концепта «капацитета», у даљем тексту ћу покушати да обезбедим увид у његову практичну примену и конкретизацију, као и одређене методолошке приступе развоју и процени капацитета.

2. Организационе и друштвене промене

«Будућност је већ почела!»

У претходних педесет година велике друштвене промене су довеле до потпуно другачије реалности на почетку XXI века у односу на оно што је крај XIX века оставио у наследство. Израз «реорганизација» у енглеском речнику из 1950. године није имао оно значење које има данас. Новине које свакодневно осећамо долазе из окружења у коме је интензитет промена све већи и у коме постајемо све свеснији да је ниво расположивих информација већи од наших могућности да их обрадимо.

Појединци и организације схватају да традиционалне структуре и процеси нису више одрживи и да долази до значајних сукоба између потребе за променом и тенденције да се одржи континуитет са прошлосту. Притисак је исувише велики да би се садашње стање могло једноставно «замрзнути» и остати неизмењено. У том сукобу неке организације успевају да се покрену и да направе кораке ка новој врсти односа према окружењу, док друге «окоштавају» и тихо нестају.

Није ништа ново да сваки појединац или организација који се не мењају, не само да не напредују него - и пре свега - пропадају. Питање није да ли се мењати или остати исти, већ да ли се мењати или пропасти. Искуство показује да уколико промене унутар организације нису бар једнаког интензитета као промене у окружењу, организација не може да «ухвати корак» и временом толико касни да више није у могућности да то надомести ни најбржим реформама.

Недавно извршена истраживања показују следеће:

- Нагли технолошки развој је скоро изненада довео до великог броја изума и иновација који се комерцијализују, масовно производе и глобално дистрибуирају. Данас се не може ни замислити како је свет уопште могао да постоји без ТВ екрана, када суданас персонални рачунар или мобилни телефон постали део свакодневнице и то после тек неких 10-так година развоја технологије.
- Повећане потребе грађана за бољим, уређенијим, праведнијим и просперитетнијим друштвом и

немогућност влада и јавне управе да то друштво остваре, повећавају тензије и нарастајуће незадовољство политичким процесима. Преференције грађана данас су много комплексније и разноврсније него што је то био случај пре само деценију или две.

- Премошћавање економских, културних и географских граница је повезало народе и унапредило њихову интеракцију. Размена информација, културних образаца и искустава је постала врло интензивна и временом креирала много разноврснији и међузависнији свет. Чињеница да данас постајемо свесни да не постоји само један или два могућа пута развоја (нити неки «идеалан» пут), повећава одговорност сваке владе, организације и појединца у процесу осмишљавања и реализације своје сопствене будућности.
- Капитал се креће глобалним токовима и константно тражи начине путем којих ће победити конкуренцију, обезбедити боље услове за пословање и још више убрзати оплодњу инвестиција. Такав капитал не жели да буде спутаван правилима и законима који више нису релевантни и та чињеница га стимулише да ради на укидању свих граница и препрека на путу остваривања својих циљева.
- Велике друштвене промене доводе до пада наталитета у развијеним земљама и пораста у неразвијенијим, повећање националних и глобалних разлика између сиромашних и богатих, појава нових масовних болести, стрес и психосоматских проблема, губитка традиционалних вредности итд. Многа истраживања су показала да уколико се ови трендови наставе, социјалне тензије ће постати све веће а одрживост природних ресурса све мања.

Када говоримо о друштвеним променама, потребно је схватити да је реалност коју посматрало увек део историје. Другим речима, ми немамо могућност да спознамо садашњост, и када покушавамо да вршимо анализу садашњости скоро искључиво користимо историјске податке. То једноставно значи да је «будућност већ почела» и да је потреба да јој се прилагодимо тиме још много већа и хитнија. Јер ако се оно

што претпостављамо да ће се десити већ дешава, времена за чекање има још мање.

Колико је потребно времена, напора и стрпљења да се изврше радикална друштвена прилагођавања говори чињеница да када би се, на пример, у развијеним земљама данас нагло повећао наталитет, било би потребно 25 година да новорођенчад постану радно способна и продуктивна. Овај упозоравајући податак нам налаже да размишљамо стратешки и да се наши циљеви базирају на ситуацијама очекиваним у следећих 15 или 20 година.

С обзиром на степен пропадања постојећих и настанка нових организација, у следећих неколико деценија се може претпоставити да ће већина водећих организација бити или нова или значајно другачија него данас. У том периоду ће већина организација које данас познајемо пропасти или се трансформисати у нове организације. Таква тендеција се може применити и у јавној управи јер је сасвим сигурно да, укупно узев, јавна управа 2025. године неће имати скоро ништа слично данашњој.

Не можемо бити у потпуности сигурни шта нам будућност доноси, али знамо да ће она бити потпуно другачија. И поред тога одређени трендови су врло извесни:

- Светска економија ће наставити да буде високо турбулентна и конкурентна.
- Наставиће се и потреба да се природни ресурси користе на одрживији начин.
- Употреба информационах и телекомуникационих технологија ће порасти и оне ће прожети све друштвене секторе.
- Потреба за обезбеђивањем информација изван организације ће нагло порасти, док ће обрада тих информација и њихова употреба постати још сложенија.
- Нагласак на знању као основном ресурсу ће учинити да тај ресурс постаје изузетно мобилан, па ће бити све теже обезбедити и задржати квалитетне кадрове.
- Све више радника ће постати «стручњаци» па садашња организација и системи управљања кадровима неће више бити употребиви.
- Организације ће тешко постизати стабилност, што због наглих промена преференција и потреба својих

партнера и клијената, што због чињенице да ће се њихови запослени тешко идентификовати са њима и везивати на дужи рок.

- Организације ће се све више бавити информацијама, знањем и управљањем тим ресурсима, што класичну организацију и управљање којим се бавили производњом услуга и добара чини врло неадекватном.

С обзиром на то да је потреба за организационом променом хитна и битна, поставља се питање на који начин остварити ново окружење и нову организациону инфраструктуру, тј. организацију која ће бити део будућности?

Пре свега потребно је направити увид у постојеће стање «капацитета». У процесу процене капацитета врши се анализа и поређење садашњег стања и стања у будућности и одређивање потребног «капацитета» за ефикасно, ефективно и одрживо остваривање сврхе. Да би се одредио «недостајући капацитет», треба да буде одређен укупан постојећи потенцијал и капацитет и да се стави у однос према визији, мисији и стратегији за наредни, дужи, период. На основу процене процепа у капацитету креирају се планови како да се он надомести и како да се тиме обезбеди успешно пословање.

Али, иза тог процеса постоји и један други програм који се тиче промене свести људи и окружења. Реорганизација и нови управљачки системи неће бити делотворни уколико се организациона култура и систем вредности не промене. Скривање старих производа паковањем у нову блиставу амбалажу неће учинити производ бољим, напротив, изазваће још веће незадовољство оних који тај производ користе.

Да би се учинила суштинска промена, свака организација мора да доживи неку врсту револуције која ће учинити да оно што је до сада било «сасвим нормално», постане неприхватљиво и недопустиво. Револуција о којој говоримо не значи потпуни раскид са прошлшћу (види даље у тексту под 10 принципа развоја капацитета), већ «зрело» и искрено промишљање прошлости и креирање нове будућности. Иако нико не жели да се одједном пробуди у сасвим другачијем свету, нико не жели ни да му се прошлост стално понавља.

У том смислу треба да схватимо шта за нас и наше организације значе изрази и концепти попут: организације базиране на

информацијама, управљање базирано на циљевима, учеће организације, организационе иновације, лидерство и визија, системско и стратешко размишљање, управљање културном различитошћу, глобализација и регионализација итд. Као што ће се видети из целине ове публикације, један од најбољих начина да се то оствари је процена и развој капацитета.

Да се још једном осврнемо на будућност која нам се већ дешава. Као што је већ речено, нагли технолошки развој, све већи број земаља са демократским режимима и промене у културном и друштвеном окружењу су у протеклих неколико деценија довеле до «тихе» али интензивне револуције. Та револуција и даље траје и још увек се није консолидовала.

И даље се повећава број послова који постају сувишни, захтевају се нова знања и вештине, промене траже системске трансформације и од свих појединаца и организација (без изузетака) се захтева флексибилност, иновативност, али и интегритет и нова пословна етика.

Свет у коме смо навикли да живимо више не постоји. Односи у друштву и на радном месту су потпуно другачији, а и даље се мењају. На пример, дојучерашњи «радник» постаје «сарадник» који поседује више знања и информација него његов надређени. Ако само обратимо пажњу на нови начин изражавања у комуникацији у којој «проблеми» постају «изазови» - биће то довољно да схватимо суштинску радикалност промене.

У покушају да сумирамо све новине можемо установили да услед грозничаве брзине промена, другачијих пословних образаца и промене улога и сврха организација, долази до следећих исхода:

- Окружење је мање рационално, предвидиво, а више турбулентно и динамично.
- Појединци се мање понашају рационално, и више се уважају културне и вредносне норме.
- Организације све теже планирају своје активности а планови све више наилазе на наизглед непремостиве препреке.
- Нове информације креирају хаос у окружењу и просто затрпавају појединце и организације.

- Искључиво на основу претходног искуства све је теже са сигурношћу претпоставити трендове и будуће ситуације.
- Појединци су мобилнији и више ступају у интеракцију са појединцима и организацијама које су просторно удаљене.
- Перцепције и преференције појединаца се мењају изузетно великом брзином у зависности од датих околности.

Пре само 20-так година промене у организацијама нису биле ни приближно тако интензивне као што је то случај данас. Тада је још увек било могуће применити стандардизоване методе за организациону и друштвену промену и са одређеном лакоћом планирати будуће активности. Данас универзални рецепт за успех не постоји и свака организација сама за себе мора да промисли шта јој се дешава и какву будућност жели да оствари. У том правцу само лична акција и иницијатива уз стални процес учења може донети тражена решења.

3. Развој капацитета

**«Никада природа не каже једно,
а мудрост друго»**

После основних теоретских разматрања концепта «капацитета», време је да се представе начини практичне примене. Две су основне фазе које се односе на развој капацитета: процена капацитета и стратегије премощавања «процепа». Иако се процена капацитета може сматрати првом фазом укупног процеса развоја капацитета, биће потребно посебно је обрадити - што због њеног значаја, што због чињенице да се она врло често прескаче или јој се не обраћа довољна пажња. Али, прво да размотримо укупност процеса развоја капацитета.

Развој капацитета као процес

За процес развоја капацитета важи јединствен закон који одређује функционисање било ког процеса. Процеси су специфичан вид активности која, пре свега, има своје трајање и тиме се разликује од активности коју називамо акт или чин. Трајање може бити врло дуго (неколико деценија или векова) или врло кратко. Ипак, без обзира на дужину сви процеси пролазе кроз исте фазе и сви имају циклични след активности. Тако процес представља дуги низ аката, чинова или једнократних активности које су повезане на такав начин да укупан систем пролази кроз следеће фазе:

- Стимуланс у виду информације или реакције која проистиче из спољњег или унутрашњег окружења,
- Промисљање, осмишљавање и креирање менталних модела,
- Припрема акције,
- Акција,
- Рефлексија о ефектима акције и сумирање научених лекција.

На истоветан начин сваки процес пролази кроз фазе, било да њиме свесно управљамо или се он спонтано дешава. Наравно, уколико је процес више под контролом ми смо у могућност да на бољи начин искористимо ефекте сваке фазе, као и да унапредимо крајње резултате и исходе.

Друга специфичност процеса је да се они углавном не завршавају тј. они не представљају линеарни след догађаја.

Процес није пут од тачке А у тачку Б, нити је у процесу увек очигледно шта је узрок а шта последица наших акција. Та особина процеса проистиче из чињенице да се процеси дешавају у спиралама и да је крај једне фазе или једног процеса почетак друге фазе или процеса. Догађаји се не дешавају тако што следе један други у «ходу унапред», већ се после неког времена окрећу уназад. Управо је то начин на који, када вршимо неку активност, континуирано промишљамо и размишљамо о нашим претходним акцијама, проверавамо да ли идемо правим путем, па се тиме суштински увек враћамо један корак уназад.

Управо тај корак уназад тј. «повлачење» (на енглеском "retreat") и консолидација може да учини читав процес бржим и ефикаснијим. Другим речима, уколико се повремено начини корак назад избегава се понављање грешака и излази из познатог проблема «зачараног круга». Што је боље учињен корак назад то је «одскок» већи, па већа амплитуда чини да се брже крећемо унапред. Када повлачења нема, тада се не формулишу научене лекције из процеса и долазимо у ситуацију у којој се «вртимо у круг».

На исти начин треба прићи процесу развоја капацитета. Као прво, то није нешто што се може реализовати у једном даху и једнократно. То није чин који треба да учинимо да бисмо обезбедили «недостајући капацитет», већ процес који има своје трајање и законитости. Процесом се управља - он се не дешава сам од себе. Током процеса развоја капацитета није довољно ићи од тачке А до тачке Б, већ га треба са пуно пажње и посвећености водити ка жељеним исходима у низу циклуса.

Штавише, процес развоја капацитета се никада не завршава. Да ли ћемо икада доћи у позицију да можемо да кажемо да више нема потребе да се развијамо и реформишемо? Па и најразвијенија друштва се сваких неколико година одлучују на радикалне промене које доносе велике новине и мењају основне парадигме на којима она почивају.

Иако је процес развоја капацитета неухватљив, флуидан и константан, стављањем тог процеса у управљачке оквире можемо успети да га контролишемо. Стога у даљем тексту предлажем једну дефиницију која процес развоја капацитета ставља у равн коју лакше разумемо.

Дефиниција развоја капацитета

Постоји низ различитих дефиниција овог појма који постаје све популарнији и све више употребљаван у најразличитијим ситуацијама. Ја сам се одлучио за дефиницију Организације за економску сарадњу и развој (OECD) из Париза и прилагодио је српском језику.

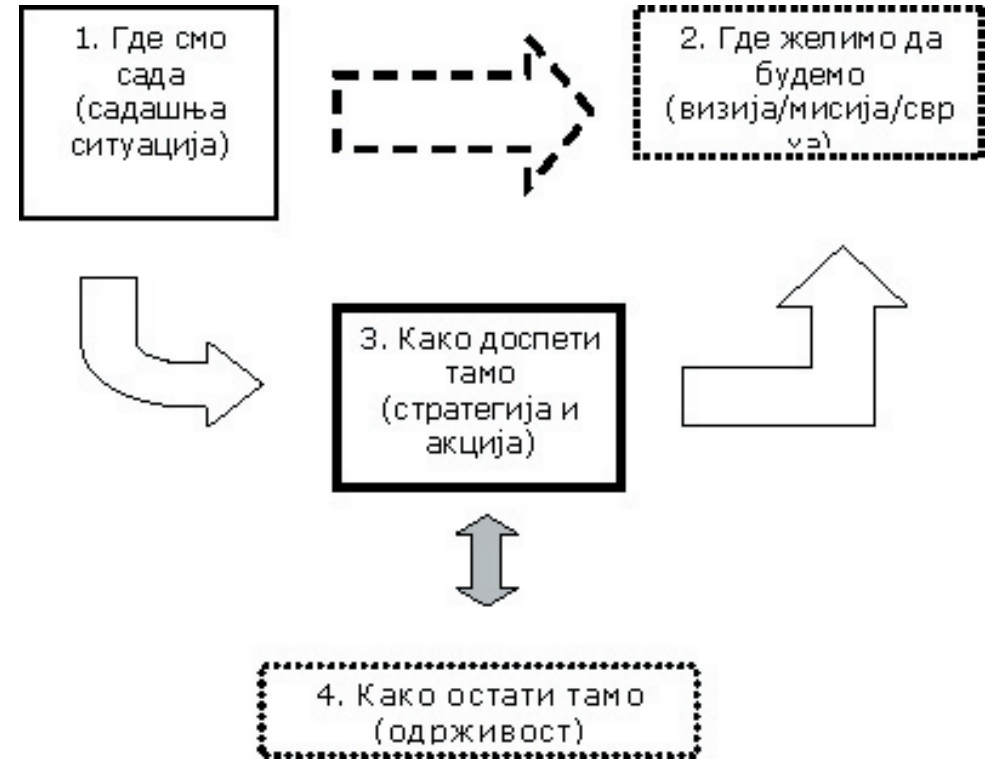
Развој капацитета (Capacity Development) је процес којим појединци, групе, организације, институције и друштва повећавају своје способности (капацитете) да:

- а) Врше своје кључне функције, решавају проблеме, дефинишу и остварују циљеве, и**
- б) Разумеју и односе се према својим развојним потребама у ширем контексту и на одрживи начин.**

Поједностављено, развој капацитета је пут којим успевамо да се оспособимо за остваривање својих циљева и сврха.

Сваки од елемената ове дефиниције има свој појединачни смисао и ступа у односе са другим елементима, па је целина дефиниције оно за чим трагамо. На исти начин на који смо разложили дефиницију «капацитета» могла би се обрадити и ова дефиниција, али се чини да је све претходно речено довољно да би се самостално схватио и овај концепт.

Графички представљено, развој капацитета је оспособљавање да од 1) ситуације где се сада налазимо, ка 2) ситуацији у којој бисмо желели да будемо, идемо на 3) нама специфичан начин (циклично и у фазама), и 4) тамо и останемо.



Дакле, концепција развоја капацитета се ослања на сам појам и смисао «капацитета» и представља његову динамичку верзију. Развој капацитета је стога процес којим обезбеђујемо потребан капацитет да бисмо остварили своју сврху и реализовали циљеве.

Ако се вратимо на објашњење «капацитета», схватићемо да је развој капацитета процес којим унапређујемо функционисање појединаца и организација (па чак и друштва у целини) тако што повећавамо знање појединаца, креирамо организације и управљачке системе и утичемо на факторе из окружења – а све ка једном циљу: да реализујемо нашу сврху и остваримо будућност какву прижељкујемо.

Да би се развој капацитета на прави начин употребио потребно је да постоје сви елементи: садашње стање, очекивана будућност, стратегија и акција и одрживост. При томе се цео систем у коме функционишемо, дакле појединци, организације и окружење, креће истим простором и временом као јединствена група фактора. Од укупности целине

појединац-организација-окружење данас треба да дођемо до укупности целине појединац-организација-окружење сутра. Сваки део те целине има своју улогу и битан је, па занемаривање било ког аспекта или фактора истог момента нарушава нашу могућност да идемо тим путем на прави начин. И сваки део прати многе појединачне процесе који се дешавају циклично и истовремено.

Ова дефиниција, као и коментари коју су горе наведени, може да изазове једну од оних реакција о којима сам већ причао: па то није ништа ново! Чињеница да је су истинске дефиниције и концепти једноставни не чини њихову примену у пракси једноставном. Напротив, може се закључити да је овакав приступ исувише сложен да би се на одговарајући начин употребио у пракси. Стога је потребно да размотримо неке конкретне примере.

Практичне импликације

Проблем са оваквом дефиницијом је што она тежи да буде схваћена или сувише широко или сувише уско. Погрешне интерпретације су честе и код искусних практичара, па у свакодневном употреби у развојним пројектима ова дефиниција губи велики део свог «холистичког» смисла.

Када се развој капацитета схвата преуско, онда се пројекти који се тим процесом баве обухватају само један од нивоа «капацитета». Тако имамо случајеве где се под развојем капацитета схвата искључиво или програм обуке запослених, или обезбеђивање компјутерске опреме или пружање краткорочне стручне подршке. Много пута смо чули да је нека општина или министарство имало пројекат развоја капацитета током којег су запослени прошли петодневну обуку из управљања пројектима. У неком другом случају, развој капацитета је учинио да се набави нових 10 компјутера, а у трећем су локални и међународни стручњаци креирали нову стратегију и акциони план. Ни једна од ових ситуација не заслужује да се повеже са истинским развојем капацитета, јер се бави само једним малим делом целине «капацитета» и не задовољава захтеве за трајном способношћу да се врши своја функција.

У другој крајности, развојем капацитета се сматра било која развојна или реформска активност, па и развојна политика у целини. У оваквом приступу, заиста, има одређене истине јер било која развојна активност треба да прати законе и правила развоја капацитета, крајњи циљ развоја и јесте већи капацитет за остваривањем својих сврха. Али уколико прихватимо овакво становиште доћи ћемо у ситуацију да, желећи да опишемо свеукупност појава, од шуме не видимо дрвеће. Стога није довољно добро сматрати развојем капацитета било који процес који доприноси развоју. Потребно је одредити границу и опсег специфичних активности којима желимо и можемо да се бавимо.

Нико не би требало да има монопол над схватањем и коришћењем било ког концепта, па ни развоја капацитета. Готови модели и решења ретко када дају очекиване резултате. На исти начин ни ова публикација не тежи да установи једину могућу истину, па се зато бави општим принципима и законитостима. Развој капацитета је процес који је за сваког појединца, организацију, институцију или друштво другачији и не постоје два истоветна примера. Ипак, сви ти процеси поштују иста правила и законе који су у основи логике, здравог разума и правилности економских, друштвених и политичких промена. У том правцу потребно је схватити да свака организација испуњава процес развоја капацитета својим специфичним садржајем, али је форма и структура процеса увек иста.

Засваку општину или министарство ће бити потребно применити другачији приступ, али је начин на који проверавамо да ли идемо добрим путем подједнак за све. Уколико под развојем капацитета подразумевамо процес у коме се дефинишу наше сврхе и потребе које задовољавамо ефикасно, ефективно и одрживо, те ако се бавимо свим нивоима капацитета (у различитом интензитету) – онда можемо да закључимо да следимо и здрав разум и научну логику и да нам је успех на дохват руке.

10 Принципа развоја капацитета

Да бисмо приступ развоја капацитета приказали још конкретније, искористићемо недавно дефинисане опште прихваћене принципе. На основу свог вишедеценијског искуства и у сарадњи са другим међународним организацијама, Програм за развој Уједињених Нација (United Nations Development Programme - UNDP) је формулисао низ исказа који нам дају препоруке за успешан развој капацитета. Ове препоруке су принципи који су практични и конкретни и у свакој ситуацији бар неколико њих се може директно применити.

С обзиром на језичку баријеру потрудио сам се да енглеске изразе преведем што више у духу српског језика. Иако то није било увек могуће, сматрам да се дате формулације (уз одређени опрез) могу релативно лако схватити. Да би се у потпуности објаснио сваки од принципа, њих следе и кратки додаци који чине јединствену «причу» и објашњење.

То је дуг процес, зато:

1. Не жури!

Као што је већ пуно пута речено, процена капацитета или било који други реформски и развојни процес траје током дугог периода. Стрпљење, промишљеност и континуитет су примарни. Све што настаје настаје прво као мало, попут зрна из којег нараста дрво.

...гради на основу поштовања и самоуверености:

2. Поштуј системе вредности!

Процена капацитета не треба на силу да мења и нарушава постојеће системе вредности, већ да их уважава, разуме и прилагођава. Многи фактори који утичу на понашање појединаца и организација су скривени и снажни и зато их не можемо и не смемо занемаривати.

...ради у оквирима постојећег контекста:

3. Гледај локално и глобално – иновирај локално!

Решења треба да тражимо у искуствима других. Чак се и из негативног искуства других организација може научити лекција, па и када су међособне сличности мале. Многи су већ прошли кроз сличне процесе и треба их упитати шта су радили добро, а шта су могли боље. Али конкретна решења за сваки поједини случај креирају се само за дати контекст. Искуство других треба да знамо, али је сваки случај јединствен.

...креирај оспособљавајуће окружење (enabling environment):

4. Изазови ставове и односе моћи!

Парцијални и механицистички приступи не доносе успех. Уколико не обезбедимо утицај на наше окружење и на факторе који долазе споља тако да нам окружење што више иде на руку, проблеми ће бити непремостиви. Решења која се подразумевају су краткорочна и површна – треба нам онај приступ који поставља питање да ли можемо да имамо боље околности и како да целовито и садржајно приступимо проблемима. Ништа није једном и заувек дато.

...захтевај пажњу и лидерство:

5. Размишљај и ради у правцу одрживих исхода!

За добре резултате нам треба посвећеност, добра воља и лидерство. Промена треба да подстиче и буде конзистентна, а за то нам требају људи који верују у позитивни исход и који ће све учинити да то њега дође.

...користи одговарајуће подстицаје:

6. Формирај систем позитивних подстицаја!

Промена се не дешава сама по себи и да би подстакли појединце и организације на акцију, треба да знамо шта их покреће. Не може се очекивати да неко пристаје да мења

себе и друге само зато што ми мислимо да је то нормално и логично. Људи имају своје интересе, потребе и ставове и морамо да им понудимо одговор на питање: «која је моја корист од промене» и да их на позитиван начин подстичемо да своју корист нађу и повежу са користима и интересима организације. Нека њихов подстицај буде позитиван у виду награде, а не негативан у виду казне.

...заснивај на «власништву» (ownership):

7. Обезбеди подршку свих учесника и актера!

Појединци не мењају свет већ то чине организоване групе људи који мисле и раде на исти начин. Да бисмо придобили некога да прати нашу визију и да свој допринос њеном остваривању, он/она мора бити део процеса креирања те визије. Визија мора бити «њена/његова» да би постојала истинска жеља за учествовањем. Када сви заинтересовани актери учествују од самог почетка, онда промена није индивидуална, већ заједничко добро за које ће се сви борити.

...крени од садашњег капацитета:

8. Гради на постојећем – не почињи од нуле!

Никада нисмо у ситуацији да пре нас није ништа постојало. Затечено стање желимо да мењамо, али никада га у потпуности не одбацујемо или занемаривајемо. Чак и тада када нам се чини да не постоје никакве основе на којима можемо градити нове конструкције, потребно је да дубље уђемо у анализу затеченог стања. Појединци и организације никада не улазе у процес развоја капацитета без претходних исустава, вредности и ставова. Изненадили бисмо се када бисмо схватили како су у неким случајевима дубоко сакривене парадигме преживеле и највеће револуције.

...најпотребније је када је најтеже:

9. Издржи и настави у тешким околностима!

Развој капацитета и промена су суштинске управо онда када је ситуација најтежа. Постојање проблема треба схватити као пружање прилика да учимо, мењамо и креирамо нешто ново,

а не само као препреку реализацији наших циљева. Уколико не издржимо када је најтеже, све пада у воду – искушења су највећа управо у тренуцима када мислимо да је даљи прогрес немогућ или претежак, али тада нам се пружа и највећа прилика да успемо и то да успемо много брже него у «мирнодопско» доба.

...ради за оне којима то стварно треба:

10. Остани одговоран и одан својим крајњим корисницима (грађанима)!

Процена капацитета има смисла само ако увек имамо на уму крајње кориснике добитака промене коју остварујемо. Појединци и организације имају своје сврхе и управо због тих сврха они постоје, раде и мењају се. Треба да се увек питамо како исходи наших акција доприносе задовољавању потреба оних за које ми стварно радимо. На крају крајева, они ће бити последње судије резултата наших тежњи и напора.

Институција и организација

Једна од великих заблуда у вези са развојем капацитета у јавној управи је становиште да је предмет «капацитета» организација. У неким случајевима у Србији се не иде чак ни тако далеко, већ се органи јавне управе посматрају из угла њиховог правног оквира и посебно, правних аката попут Правилника о организацији и систематизацији радних места. Овакав приступ води не само погрешним закључцима и мерама за унапређење, већ и неадекватном схватању суштинских проблема и изазова.

Организације јавне управе нису «обичне» организације већ припадају групи организација које зовемо "институције". Иако постоји низ различитих дефиција институције (што је резултат њихове «неухватљивости» и наше немогућности да опишемо комплексне и динамичке системе), постоји низ карактеристика које су заједничке.

Неке институције нису формално организоване и нормиране, на пример породица. Једна друга институција, коју називамо тржиштем, само је делимично уоквирена правним нормама и регулативом. С друге стране, институције које су део

јавне управе представљене су и формалним организацијама и мање или више правно регулисане. Али оно што увек мора бити јасно јесте чињеница да је институција више од организације, јер обухвата низ фактора који се врло тешко нормирају. На пример, Министарство пољопривреде је више од Правилника о организацији и више од скупа појединаца који су смештени у згради министарства. Општинска управа није само скуп појединаца у канцеларијама и иза шалтера, већ представља материјализацију политичких процеса којима се задовољавају потребе грађана.

Такође, институција није истоветна неком друштвеном сектору, тако да део Министарства пољопривреде које се назива Сектор за водопривреду не чини целокупан сектор водопривреде (јер постоје и многе друге организације које су његов део) исто као што Сектор за локалну самоуправу Министарства за државну управу и локалну самоуправу није исто што и локална самоуправа у Србији.

Ако бих се усудио да дефинишем институцију у најопштијем смислу онда би она била:

Скуп или систем вредности, норми, интереса, процеса, стандарда... који узима одређени организациони облик тј. има своју сврху, циљеве и средства.

Дакле, институције су део јавног живота који се у мањој или већој мери формализује кроз организационе процедуре, процесе, структуре и системе. Оне садрже механизме и правила која служе да се задовоље одређене потребе, ускладе појединачни интереси, одреде заједнички систем вредности итд. Оне не служе саме себи већ увек имају сврху која је изван њих – у јавности. Делом институције се сматрају сви појединци и организације због којих она постоји и који у њој виде персонификацију својих колективних идеја. Писана правила служе само за то да се ти неухватљиви елементи јавности уобличи, да им се одреди циљ и обезбеде средства и начини постизања тог циља.

Сврха институције управе у некој општини није да постоји да би постојала, нити само да спроводи законе и друге прописе. Њен смисао треба тражити у улози представника појединаца и група грађана, посредника у усаглашавању појединачних

циљева у један заједнички (јавна политика), и одговорном коришћењу «капацитета» у реализацији тог циља. На тај начин су институције део политичког процеса, али не оног који се своди на унутарстраначке и међустраначке односе. Оне се одликују политичким процесом као процесом креирања јавне политике, који је изнад појединачних интереса, потреба и преференција, који произилази из усаглашавања, преговарања и уједињавања и који одражава јавни интерес формулисан кроз јавне документе.

Деградација политичког процеса (посебно констатација да је «политика» изгубила смисао на локалном нивоу и да се сви локални послови свде на техничке и оперативне) доводи до једног од основних проблема у земљама у транзицији, а посебно у Србији. Политички процес унутар институција је неопходан да би се друштвом владало и управљало на начин који доприноси благостању и просперитету. Уколико се политика «избаци» из институција она ће или остати унутар њих у прикривеном облику (ван очију и учешћа јавности) или постати ванинституционална. Зато нови приступи реформама у оквиру нео-институционализма траже да се политици и држави врати њихов примарни значај.

Један једноставан пример интеракције између политике и организације унутар институција је процес доношења одлука о приоритетима. На који начин Министарство финансија доноси одлуку о расподели средстава у буџету? Како општинска управа одређује приоритет између финансирања сиромашних и инвестиције у привреду? Ови проблеми настају и онда када се покушава установити нови законски предлог. Како знамо да је закон добар? Да ли је довољно да обезбедимо најбољег стручњака за дату област да нам креира «идеалан» закон? На који начин се одлучујемо између два законска предлога који су различито политички обојени (један наглашава потребу за либералним режимом а други за социјалним)? Како се одређује «прави» степен децентрализације?

Иако се често користи израз «стандарди Европске уније», то не значи да све земље чланице имају истоветне законе. Оно што се од њих очекује јесте исти или сличан исход и ефекат закона и акција јавне управе, али свака од њих своје правне оквире

прилагођава специфичностима своје традиције, система вредности и институцијама које су резултат вишедеценијског и вишевековног политичког процеса. Недавна истраживања не само да не показују да постоји тенденција конвергенције институција (настајања институција које су врло сличне) унутар Европске уније, већ, напротив, да разноликост све више расте. Све већа разноликост не представља препреке, већ, напротив, могућност да се заједно ради још боље.

Однос између развоја капацитета институција и организација је врло битан. Ако организацију замислимо као квадрат, онда је институција круг који га описује. У добрим институцијама круг и квадрат се поклапају, али квадрат никада не обухвата целину круга. Другим речима, институција садржи и оне елементе (често неписане и неформалне) које организација не успева да формулише. Да ли је општинска управа увек иста, без обзира на то ко њоме управља? Да ли су приоритети Министарства просвете увек исти и када се преференције и потребе грађана мењају (док правни оквир надлежности и Правилник о организацији остају непромењени)?

Стога у процесима развоја капацитета организација у јавној управи треба да схватимо да је предмет наших напора за развојем и унапређењем увек институција, а не организација. Институција укључује политички процес, тешко ухватљиву динамику јавности и низ скривених елемената који произилазе из традиције, праксе и система вредности. Зато «капацитет» институција увек има више елемената од «капацитета» организација, па морамо посветити већу пажњу, уложити значајнији напор и бити опрезнији да бисмо избегли брзоплете и површне закључке.

«Познавати друге је мудрост.

Познавати самог себе врхунска је мудрост»

Процена капацитета (capacity assessment), као што је већ речено, је једна од фаза процеса развоја капацитета, али због њеног посебног значаја и због потребе да се она реализује на квалитетан начин одлучио сам се да је посебно обрадим. Поред тога, пажњу ћу обратити и на увођење одређеног реда у постојећу терминолошку и методолошку конфузију која се односи на различита схватања анализе, процене, оцене и сличних активности.

Одређивање процене као метода

Поред велике разуђености и сложености, као и међусобног преплитања различитих приступа анализи, дијагнози и прогнози развојних активности, један од основних узрока настале конфузије су и проблеми у превођењу са енглеског језика. У том смислу је понекад врло тешко одредити да ли је одређени метод анализа, процена, оцена, преглед, ревизија или пак део стратешког планирања. Без амбиције да понудим једино могуће решење, представићу објашњење које се чини врло логичним и практичним.

Иако постоје различита схватања и преводи енглеских термина мислим да је примарно да се схвате сами процеси коју су вези са њима. Јасно је да свака појединачна ситуација представља посебан случај и ретко када постоје два идентична приступа, па не би требало ни очекивати да се могу обезбедити јединствене дефиниције. Стога, ако је учесницима у процесу јасно о чему разговарају и ако то могу на адекватан начин да представе другима, конвенције и акедемске расправе нису неопходне. Ипак, разграничавање и распоређивање у целине различитих методолошких приступа је понекад неопходно да би се избегле грешке и неразумевања у њиховој примени. Сматрам да постоји пет општих врста приступа.

Анализа / Преглед (Analysis or Review)

Процедуре анализе се углавном односе на прикупљање података, чињеница и других емпиријских налаза који се упоређују са неким датим стандардима или се једноставно набрајају у низу. Тако се често врши анализа тренутне ситуације прикупљањем статистичких података који се упоређују са неком врстом већ датих критеријума или стандарда. Један такав пример је анализа броја обрађених предмета у управном поступку, када се подаци прикупљају у дужем периоду и упоређују са унапред одређеном нормом. Други пример је упоређивање квалитета услуга грађанима са датим стандардима квалитета који су претходно установљени и општеприхваћени.

Оно што је битно за анализу је чињеница да за њену успешну реализацију није потребно имати идеју о будућности, нити се њени закључци односе на дијагностицирање проблема и предлагање развојних мера. То анализу не чини мање битном, већ напротив, указује на потребу да се она укључи у било коју други метод. Али при том је важно схватити њена ограничења и мали дијагностички капацитет.

Преглед је израз који се често користи као синоним за анализу. У ситуацијама када се и прави разлика између анализе и прегледа, она је садржана у дубини и ширини обухвата података, где је преглед површнији приступ од анализе.

Дијагноза (Diagnostic study)

Дијагноза је често један међукорак између анализе и дефинисања препорука за развој (или креирања стратегија). Дијагноза иде даље од анализе тиме што на основу прикупљених података покушава да дефинише проблеме и њихове узроке и последице. Путем дијагнозе се успоставља узрочно-последични однос између различитих фактора јер се објашњава зашто је и како до неког догађаја дошло и шта се може очекивати да ће се даље дешавати.

Ако узмемо горенаведени пример, дијагноза би следила закључак анализе да се не обрађује довољан број предмета или да квалитет услуга није адекватан, тиме што би објаснила факторе који до тога доводе и указала на последице уколико се не учини нешто да се њихов утицај не промени.

Процена (Assessment)

Процена је процес којим се две ситуације упоређују и процењује њихов међусобни однос. Она се углавном односи на упоређивање постојећег и неког другог жељеног и очекиваног стања. Процена је често делом субјективна јер не постоји довољно података о том другом будућем стању. Тиме она, на неки начин, излази из оквира рационалног приступа јер обухвата и очекивања, надања и лични поглед на ситуацију.

Процена започиње анализом постојеће ситуације, али се односи према будућности. Ако употребимо исте примере, процена би била процес којим би се установила пожељнија норма обраде предмета (у складу са очекиваним потребама и могућностима) или другачији приступ квалитету, који би на бољи начин одговарао циљевима које постављамо за будућност.

О процени ће бити више речи касније, али је овде битно нагласити још и неопходност успостављања критеријума процене како би се умањила њена субјективност. Уколико не постоји критеријум на основу којег стављамо две ситуације у однос, онда процена не може да добије потребну методолошку форму и наши закључци или нису довољно систематизовани или су резултат превеликог субјективног утицаја. Тек са постојањем критеријума можемо бити сигурни да смо узели у обзир најбитније факторе и да смо извршили упоређивање у складу са циљевима саме процене.

Ревизија и Оцена (Audit and Evaluation)

За ревизију (или како је неки и на српском називају "одит") се може рећи да је нека врста «процене уназад». Док у процени упоређујемо садашње и неко будуће стање, у ревизији упоређујемо садашње стање у односу на стање које смо раније очекивали да ће се десити. У том смислу ревизију вршимо после неког периода у којем смо очекивали да ћемо остварити одређене промене. Тада покушавамо да установимо да ли се промена десила онако како смо претходно «проценили» да ће се десити. Уколико промена није реализована на очекивани начин онда покушавамо да схватимо шта су били узроци томе. Ревизија се углавном врши на крају циклуса и њени резултати се користе да се наредни циклус унапреди или путем промене циљева или путем увођења радикалних корективних мера.

Ревизија се често поистовећује са финансијском ревизијом, али иако одатле потиче као метод, она се проширила и на област целокупне организације, па и друштвених појава. Зато када причамо о ревизији мислимо на шири појам него што је то финансијска ревизија.

Оцена потиче из математике и квантитативних метода, али се може поистовестити са ревизијом. Евентуална разлика се може направити у односу на потребу да оцена буде више заснована на обради квантитативних података, али то није правило. Ако узмемо пример оцењивања на тестовима, схватићемо да се и они углавном заснивају на процени онога који оцењује о томе колико је испитаник испунио очекивања и циљеве који су му претходно били постављени.

За горе наведене примере можемо рећи да се ревизија или оцена врше онда када се успоставе нове норме обраде докумената (или критеријум квалитета) и када после одређеног периода (углавном годину дана) оцењујемо да ли су те норме (или квалитет) остварени.

Праћење и контрола (Monitoring and Controlling)

Праћење је процес који се континуирано дешава током неког дужег периода. Смисао праћења је да једном површном оценом прати и врши надзор над развојном активношћу како би биле предложене корективне мере током самог трајања спровођења те активности. За разлику од оцене која се врши на крају циклуса, праћење се врши током саме активности. Док оцена иде у дубину и ширину и покушава да донесе крајњи закључак о оствареним резултатима, праћење се врши само површински.

Праћење се заснива на упоређивању краткорочних резултата са успостављеним контролним тачкама или индикаторима процеса (док се оцена врши на основу индикатора исхода и резултата). Она на првом месту служи да се обезбеди реализација процеса у складу са плановима и стратегијама, путем корекције дневних и месечних активности и избегавањем очигледних грешака. После сваке контроле тачке, ако је потребно, предлаже се или вршење оцене ради већих промена у плановима или спровођење мање значајних корективних мера на кратак рок.

У случају обраде предмета праћење би се, на пример, вршило на месечном нивоу, тако што би се за сваки месец резултати случајно одабране неколицине запослених упоређивали са средњом вредношћу која је одређена за тај месец. На сличан начин би се приступило и праћењу квалитета услуга.

Контрола се може повезати са праћењем јер је њена функција да упоређује резултате са циљевима, али је она чешће схваћена као много шири процес који може да обухвати и оцену и друге приступе. У неким организацијама у развијеним земљама долази до појаве нове организационе функције који се назива «стратешко контролисање» (strategic controlling), која се бави праћењем и оценом укупног пословања и даје сугестије за промену стратешких циљева организације.

Дефиниција процене капацитета

Применом концепта «капацитета» и процеса развоја капацитета које смо претходно образложили, логична и практична дефиниција процене капацитета гласи:

Стављање у однос постојећег капацитета са капацитетом потребним...

- а) за боље вршење постојећих или за нове послове;**
- б) услед промена у унутрашњем или спољњем окружењу.**

Другим речима, процена капацитета је упоређивање способности које појединци и организације тренутно поседују са онима које су им потребне да би реализовали своју сврху. Иако се ова дефиниција може чинити једноставном, битно је да уђемо у њену суштину.

Као прво, да би се извршила процена капацитета морамо да имамо увид у тренутни капацитет. Дакле, анализа тренутног стања је предуслов за одређивање тачке са које крећемо. Искреност и интегритет су основни захтеви који се намећу, јер њихово непоштовање доводи до ситуације у којој заваравимо и себе и друге. Уколико се не одреди на прави начин место

где се тренутно налазимо, врло ћемо тешко успети не само да одредимо наше циљеве, већ и да постанемо свесни «капацитета» који нам недостаје.

У анализи тренутног стања однос према методолошком процесу је изузетно релевантан. Погрешно је имати «одговоре» пре него што смо и започели анализу и претпостављати да већ довољно добро познајемо ситуацију. Чак и да довољно добро познајемо постојеће стање и даље је потребно извршити проверу тог нашег знања и систематизовати га. Такође, није редак случај да се променом у формулацији тренутног стања покушава избећи суочавање са истином. Једном приликом је закључак анализе «ми смо једина земља која нема стратегију» преформилисан у «и ми ћемо ускоро имати стратегију као и друге земље». Ово није ствар само семантике, већ покушаја да се «затворе очи» што неминовно доводи до ситуације у којој наши налази не одражавају тренутну реалност и постављени циљеви немају истински смисао. Чак се може десити и да, таквим погрешним односом према анализи тренутног стања, проценимо да нам уопште није потребан никакав додатни капацитет јер ћемо циљеве лако и брзо реализовати («ми смо већ тамо, само што треба да обавимо пар активности које смо ионако свакако способни већ сада да реализујемо»). Овде се може повући паралела са ставом: «Толико ми је лако да оставим цигарете било када (јер уствари и нисам зависан од пушења тј. већ сада имам капацитет да остварим свој циљ да не пушим) и то ћу једном и учинити, али не данас».

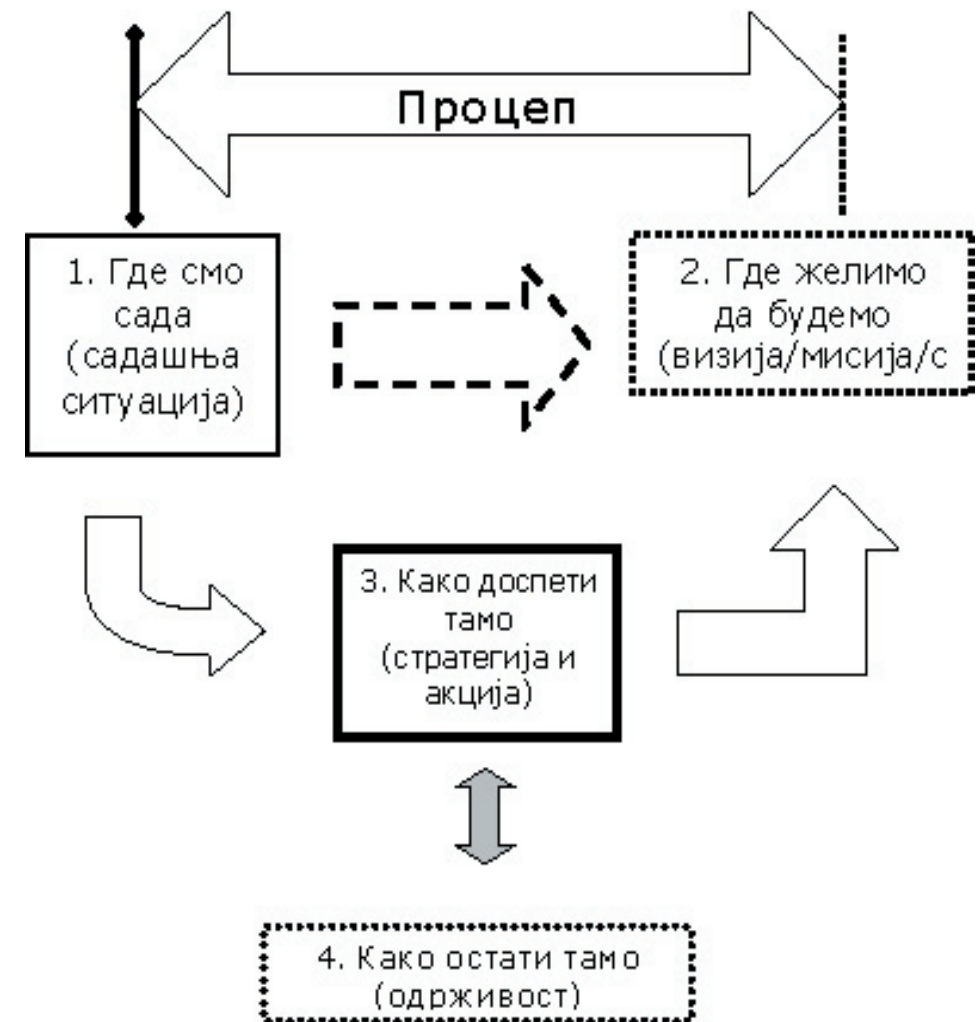
Друго, да би се извршила процена потребно је да имамо јасну слику о будућности. Какву ситуацију у датом периоду очекујемо? Како ће изгледати наше окружење? Које ће способности имати наши запослени и шта ће их мотивисати на успех? Које управљачке системе ћемо употребљавати? Као што ће касније бити објашњено, опис будућности је увек само пожељан и никада дефинитиван, па тенденција мора бити да се што боље опишу такви оквирни циљеви и очекивања. Иако не можемо бити сигурни у вези са будућношћу, потребно нам је одређено схватање о томе шта бисмо желели да се деси, а могуће је да ће се и десити. После што јаснијег одређивања будућности вршимо анализу «капацитета» који ће нам тада бити потребан.

Када имамо опис «капацитета» за тренутну и будућу ситуацију, следећи корак је успостављање критеријума процене. Мањкавост многих процена је управо у непостојању конкретног критеријума. Скоро да никада не можемо ставити

постојећи и будући «капацитет» у директан однос обухватајући све факторе који постоје (као што смо већ рекли немогуће је баратати целином «капацитета»). Постављањем критеријума ми вршимо дискриминацију између релевантних и мање релевантних фактора. Кроз критеријум уствари обезбеђујемо «ослонац», референтну тачку да бисмо «померили» садашњу реалност ка будућој. Критеријум је датост, константа која се не мења, док су фактори које процењујемо променљиви

Без јасног критеријума, процена ће тежити да буде исувише субјективна, површна и генерална, и недовољно садржајна.

Наредни приказ у себи садржи све до сада речено о процени капацитета.



Проценом капацитета ми стављамо у однос садашње и будуће и утврђујемо «процеп» (gap). Нама није циљ да одредимо идеалне циљеве и да, затим, утврдимо да ћемо их без проблема постићи без већег додатног напора, нити да себе заваравимо покушавајући да обрађујемо неки иреални свет који нема пуно додира са стварношћу. Нама је циљ да одредимо оно што недостаје, оно чега нема, оно што немамо на располагању. Тај недостатак представља процеп између данас и сутра који морамо да надоместимо да бисмо остварили своје циљеве и сврху организације.

Без сувишног даљег образлагања процене капацитета, а да би се ипак додатно схватио њен смисао, описаћу једну специфичну метафоричку ситуацију. Претпоставимо да смо се на нашем путу ка циљу наишли на провалију и да је потребно да учинимо скок на другу страну. Прво што ћемо урадити је да одредимо колики простор морамо да прескочимо. Ако резултат наше процене буде да је ширина провалије мања него стварна и да је једноставно можемо прескочити, наш скок неће успети и суновратићемо се у понор. Уколико пак проценимо да је она шира него што јесте и да је не можемо прескочити са постојећим способностима, изгубићемо сувише времена и снаге на прављењу машине која треба да нас пребаци на другу страну и нећемо на време стићи на циљ.

Практична примена и изазови

С обзиром на то да «холистички» концепт «капацитета» захтева да узмемо у обзир све факторе, димензије и елементе са сва три нивоа капацитета (окружење, организација, појединац) и то и за садашње и за будуће стање, сусрећемо се са чињеницом да то није могуће извести. Исувише је фактора, а ми смо ограничени и временом и могућностима анализе и процене. Стога је потребно одредити релевантне факторе и на њих се фокусирати.

Одабиром једних а не других фактора долазимо у ризик погрешног избора, па тиме и погрешне процене «процепа», јер не укључујемо све факторе од значаја и утицаја. Пошто се на ризик мора увек рачунати, у нашим закључцима треба да задржимо резерву и нагласимо начин на који смо бирали факторе, као и оне факторе које нисмо узели у обзир. Таквим

коментаром, у закључку обезбеђујемо да корисник наше процене схвати контекст и лако нађе «грешку» уколико она постоји.

Следећи изазов у примени је такозвана «улазна тачка» (entry point). Не могу сви нивои «капацитета» бити једнако битни. Уколико се бавимо креирањем нове стратегије за обуку, награђивање и вођење кадрова су примарни и фокус мора бити стављен на појединца, мање на организацију, а најмање на окружење. Одређивањем «улазне тачне» не можемо у потпуности занемарити друге нивое «капацитета», али се њима тада посвећује мања пажња.

Постоје два основна приступа у вези са «улазном тачком». Први је увећавање (zooming-in) када се полази од нижег (ужег) нивоа капацитета ка вишем. Он се користи, на пример, када је нагласак на организацији (уводи се нови систем управљања финансијама) и када се потом врши мање детаљна анализа окружења. Други приступ је умањивање (zooming-out) када се, на пример, са нивоа појединца разматра и шири контекст. Без обзира на то који смо приступ одабрали, битно је да у мањој мери «покријемо» и нивое који нису примарни за нашу анализу. На такав начин, ми не можемо да креирамо добру стратегију стимулације кадрова засновану на процени капацитета појединаца ако нисмо, бар овлаш, узели у обзир стање и у другим сличним организацијама и у друштву уопште.

Коначно, последњи велики изазов практичној примени процене капацитета је тешкоћа у вези са одређивањем критеријума. Две општинске управе или министарства могу кренути из сличне почетне позиције и тежити истој будућности, а донети потпуно различите закључке о «недостајећем капацитету». Не постоји начин на који можемо да одредимо «идеалан» или општеважећи критеријум, јер он зависи пре свега од специфичног контекста и ситуације у којој радимо процену. Иако он служи да би се смањила субјективност процене, само одређивање критеријума је делом субјективно. Стога је битно обратити пажњу на процес одабира критеријума и разлоге због којих смо направили такав одабир, па их обавезно и навести у крајњим закључцима.

Типови процене капацитета

Као што постоји велика разноврсност анализа, процена, оцена итд. тако постоји и велика разноликост унутар самог метода процене. Ради лакшег сналажења, предлагем два критеријума за поделу процена по типовима тј. типичним случајевима и приступима.

Моменат када се врши

1) Процена која се врши на самом почетку живота организације (када се она тек оснива).

Оваква врста процене је специфична јер почетно стање не постоји. Ако и имамо неке ресурсе и «капацитет» на располагању, они постоје само у виду потенцијала и нису још увек у функцији. Стога се процена врши за однос «капацитета» који је нула и потребног капацитета у некој будућности (слично студији изводљивости).

2) Процена која се врши за потребе анализе претходно постигнутих резултата, а у односу на раније постављене циљеве.

И у овом случају имамо два стања које упоређујемо, али је сада почетно стање у прошлости, а очекивано у садашњости. Тада вршимо процену «уназад». Овакву врсту процене можемо, често, поистоветити са оценом или ревизијом, али тако да исти принципи као и за било коју другу процену и даље важе.

3) Процена која се врши за потребе значајне и свеобухватне организационе промене (реорганизације или реинжењеринга).

Када кажемо реорганизација, мислимо на радикалну промену сврхе, система, процеса и сл. Процена капацитета је захтевна и не врши се у било ком моменту. Потребно је да имамо довољно добар разлог и значајну потребу да бисмо се упустили у тај процес. Тендеција да се врше сувише честе реорганизације (а тиме и процене капацитета) само говори о мањкавости и неадекватности алата и техника који се користе.

У овом случају се упоређује садашње стање и стање које очекујемо после реорганизације. При томе треба обратити пажњу на то да наши циљеви не буду идеални већ оптимални, тј. да је будућност коју очекујемо заиста и остварива. Стратешко планирање (о којој ће касније бити више речи) нам помаже у том покушају да одредимо будућност.

4) Процена која се врши континуирано у одређеним временским интервалима или у односу на постављене контролне тачке

Овај приступ се углавном подудара са праћењем, при чему се такође поштују правила и процедуре процене капацитета. Као и у праћењу, и овде се процена врши само површински и са становишта надзора над процесом.

Ко је врши

1) Процена коју врши консалтинг компанија (спољна организација која се професионално бави проценом капацитета) унајмљена од стране организације у циљу независне и непристрасне процене.

Када организација жели да процени капацитет што је објективније могуће, она унамљује неког «непристрасног посматрача». Предност ове процене је да су резултати мање под утицајем интереса, преференција и предрасуда појединаца из организације, али јој је мана немогућност да обухвати све релевантне факторе и остари потпуни увид у суштину. С обзиром на то да компанија која врши процену није суштински заинтересована за будућност организације коју процењује, она тежи да буде недовољно одговорна за резултате процене (по завршетку процене компанија престаје да буде ангажована и везана за организацију). Такође, због разлога фокуса на профит и смањење трошкова, компанија може нудити један стандардизовани модел који није прилагођен специфичностима дате организације, што такође умањује квалитет резултата процене.

2) Процена коју једнократно или у више наврата врши појединац који је ангажован као саветник и који има подстицај да се дугорочно веже за организацију.

Овај случај је значајна варијација претходног. Организација унамљује екстерну особу (углавном професора

са факултета или истраживача са института) која обезбеђује одређену објективност, али мању него консалтинг компанија. Тај појединац има подстицај да извођењу закључака приступи одговорно јер ће она/он бити ангажован и на употреби тих закључака у креирању стратегије и спровођењу развојних мера. С друге стране, та особа је више пристрасна од консалтинг компаније јер са собом доноси своје интересе, преференције и предрасуде, а поготово оне које су у вези са њеним/његовим очекивањима од будућег ангажмана у организацији.

3) Процена коју врши организација сама или уз одређену подршку спољњег стручњака.

Ово је приступ који је до сада показао најбоље резултате. Иако не задовоља у потпуности захтев за објективношћу, резултати се могу кориговати непристрасношћу спољњег стручњака. С друге стране она обезбеђује потпуни обухват фактора, висок ниво одговорности за коначне резултате и, што је најбитније, много више претпоставки за употребу резултата од претходна два приступа. Када се користи овај приступ мања је вероватноћа да ће извештај завршити у фиоци, али зато постоји и низ изазова. Овом приступу вреди посветити посебан одељак.

Вођена самопроцена

Процес вођене самопроцене (guided self-assessment) је дизајниран да помогне организацијама да препознају свој потенцијал, процене недостајући «капацитет», самостално одреде потребе за организационим развојем и одговорно одлуче како да оптимално одговоре на изазове у окружењу, па тиме обезбеде себи опстанак и континуирано остваривање сврхе. Овај процес задовољава критеријуме процене капацитета, али истовремено припрема терен за настанак једне динамичне, «мењајуће» и «учеће» организације.

Једна од најважнијих карактеристика овог приступа је његова флексибилност и прилагодљивост, што му обезбеђује и висок ниво универзалности у примени. Овим се такође обезбеђује и потпуно «власништво» над процесима и процене и промене у организацији уопште. Коначно, путем самопроцене која

је интегрисана у «редовне» активности у организацији, остварује се и већи успех у примени развојних мера.

Самопроцену не треба схватити као активност коју врши искључиво управа или искључиво тим запослених. То је процес коме допринос дају сви кључни актери - унутрашњи и спољни (корисници услуга, партнери итд.). Путем оваквог партиципативног ефекта долази до интегрисања свих релевантних фактора, а да се притом задржава објективан и методолошки исправан приступ. И што је најважније избегавају се унапред дата решења, мимикрије и примена већ готових метода.

С обзиром на то да одређене мањкавости у спровођењу организационе самопроцене од стране појединаца који су у директној вези са организацијом, укључује се и квалификовани спољни стручњак. Та особа «са стране» не мора бити у потпуности упућена у саму организацију, али мора бити вешта у инструктажи тима запослених који врше процену.

Улога овога «водича» је вишеструка. Она/он на почетку треба да обучи тим запослених за процену капацитета, а потом заједно са њим креира специфичне алате и технике који су адекватно прилагођени датом контексту. Током спровођења процене он врши надзор над процесом са циљем да обезбеди да се процена врши професионално, конзистентно и да се поштују правила и процедуре метода. На крају процене он даје своје независне коментаре који могу а не морају бити прихваћени.

С обзиром на комплексност овог приступа, посебна пажња се мора посветити одабиру инструктора, радног тима из редова запослених, али и разјашњавају појединачних улога, као и фаза процеса. Иако захтева много више времена и средстава, ова процена пружа много квалитетније и дугорочније ефекте.

Технике и алати

Процена капацитета се може вршити применом великог броја техника и алата. Свакој организацији у датом моменту ће требати специфична комбинација, а можда и креирање

неких хибридних техника. Стога је потребно одлучити које се технике и алати користе за дати случај и направити њихову праву комбинацију.

За димензије капацитета на нивоу окружења могу се, између осталих, користити следећи методолошки алати:

- Процена унутрашњег и спољњег окружења разлагањем фактора на снаге, слабости, прилике и претње (SWOT),
- Процена исхода (Outcome Assessment),
- Правна (регулаторна) процена (Regulatory Assessment),
- Процена односа одговорности кључних актера (Accountability/Stakeholder Assessment),
- Процена ризика (Risk Assessment),
- Процена трошкова и користи (Cost-Benefit Analysis).

За димензије капацитета на нивоу организације (ентитета) могу се, између осталих, користити следећи методолошки алати:

- Процена стратешког оквира (мисија, визија, стратешке намере) (Strategic Framework Assessment),
- Процена перформанси и резултата (Performance Assessment),
- Организациона анализа/процена (Organizational Review/Assessment),
- Функционална анализа (Functional Review/Analysis),
- Програмска анализа/процена (Programme/Agency Assessment),
- Финансијска процена (Financial Assessment),
- Процена процеса организационог учења (Organizational Learning Assessment),
- Преглед токова информација (Information Flow Review),
- Технолошка и инфраструктурна процена (Assessment of Technology and Infrastructure).

За димензије капацитета на нивоу појединца могу се, између осталих, користити следећи методолошки алати:

- Анализа описа посла (Job Analysis),
- Процена потреба за додатном обуком (Training Needs Assessment),

- Процена личних перформанси и одговорности (Performance Assessment/Accountability Assessment),
- Процена потреба за развојем каријере (Career Needs Assessment),
- Анализа управљања информацијама (Analysis of Information Management).

Употреба сваког од горе наведених техника треба да поштује иста правила процене капацитета:

- анализа тренутног стања (садашњи «капацитет»),
- прогноза будућег стања (будући «капацитет»),
- успостављање критеријума процене,
- одређивање «недостајућег капацитета» тј. «процепа»,
- извођење закључака и препорука.

Као препоручена комбинација за институционалну процену често се наводи следећа:

- а) SWOT/Анализа сектора (сврха, одрживост)
- б) Функционална и/или програмска процена (ефективност)
- в) Организациона и/или управљачка процена (ефикасност)
- г) Процена потреба за обуком и/или потреба за развојем каријере.

Комбиновањем ових техника успевамо да сагледамо организацију «са свих страна», остваримо истинит увид у потреба за додатним «капацитетом» и предложимо мере за промене и развој.

5. Институционална процена

«Вежбање је најбољи учитељ»

Развој и процена, укупно узевши, имају једну од својих најбољих примена управо у концепту институционалне процене. С обзиром на то да постоји велика потреба да се због реформе јавне управе у Србији учини још један корак ка конкретизацији и припреми за спровођење активности оспособљавања институција – предложићу један специфичан приступ који се чини врло адекватним за наш контекст. У оквиру овог одељка посветићу пажњу како принципима и техникама аналитике и дијагностике, тако и конкретним методима и алатима који се могу применити у Србији.

Принципи и технике аналитике

За потребе ове публикације, под појмом аналитике обухватам све активности које се тичу анализе тренутног стања, дијагностицирања проблема и изазова, процене потреба и капацитета, прогнозе и предлагања мера за развој, унапређење и реформу.

Постоји велики број принципа, правила и уобичајене праксе аналитике који су део иницијатива да се схвате тренутне и будуће околности, контекст и потребе. Сваки од тих принципа је истовремено и основа и претпоставка за успешно спровођење развоја и процене капацитета, и конкретно, институционалне процене и развоја. Али ја ћу у даљем тексту укратко споменути само неколицину.

Путем аналитичких метода ми покушавамо да направимо корак више у правцу разумевања појава, проблема и изазова. Како бисмо рационално, систематично и смислено приступили оспособљавању институција, није довољно да наше закључке, препоруке и развојне активности заснивамо само на личним претпоставкама и предрасудама. Иако се може десити да оно што претпостављамо, подразумевамо или нам се «чини логичним» у неким ситуацијама буде истинито, у највећем броју случајева стварност је много сложенија него што нам се може чинити на први поглед.

Стога приступамо аналитици да би нам обезбедила што објективнију, рационалнију и конкретнију информацију о томе шта се дешава институцијама и шта треба да урадимо да бисмо их унапредили. Ово «продирање у суштину појава» је много више од лаичког и здраворазумског схватања стварности. Оно што видимо као проблем је углавном резултат интеракције великог броја фактора од којих су нам многи непознати. Врло је наивно веровати да једним погледом на институцију можемо да је разумемо и обухватимо све оне елементе који су део њеног окружења, њене структуре, културе и процеса, и специфичног психолошког профила запослених.

Како бисмо продрли у суштину потребно је да прођемо кроз одређене фазе и употребимо низ метода. Као прво, треба да прикупимо све или бар највећи број информација и података од значаја. За те потребе се користимо различитим документима и статистичким извештајима, али можемо и да припремимо ново истраживање путем упитника или да реализујемо интервју са одређеним бројем појединаца. Ова прва фаза се базира на три алата: анализа документа, анкета и интервју.

У другој фази покушавамо да информације и податке које смо прикупили објаснимо, ставимо у одређени оквир и успоставимо систем око њих и међу њима. Уколико је потребно «управљамо» тим информацијама тако што их делимо, рашчлањујемо, спајамо на другачији начин, упоређујемо, одбацујемо делове или целине итд.

На основу свега претходног ми успостављамо нашу хипотезу. Многа истраживања се уопште не базирају на унапред датој хипотези и то је у реду уколико је циљ да се добију «сирове» информације. Али, истраживање које има за циљ да донесе неке закључке мора у неком моменту да успостави хипотезу (па и читав систем хипотеза). Аналитичар не може припремити питања за интервју или формирати анкету уколико пре тога има само нејасну представу о проблему којим се бави.

Хипотеза се пре свега заснива на нашем схватању проблема и могућих решења. Од дефиниције и одређивања хипотезе зависи читав даљи процес, па је стога више него јасно колико је битна прва фаза у којој прикупљамо информације и вршимо њихову анализу и дијагнозу. Иако је тенденција

да се процес формулације тезе учини што рационалнијим, објективнијим и независнијим од нашег личног уплива и «погледа на свет», хипотеза јесте делом резултат и одређене интуиције, претходног искуства и ставова аналитичара и околности у којима се анализа врши. Стога не можемо никада тврдити да је наша хипотеза «идеална» и једина могућа, већ морамо да рачунамо и на одређени степен ризика.

Да бисмо припремили дефинисање хипотезе, један од претходних корака који не смемо да заборавимо је припрема целокупног истраживања. Који је стварни циљ? Ко ће бити корисници извештаја и препорука и на који начин ће оне бити употребљене? Колико нам је ресурса на располагању: времена, финансијских ресурса и техничких средстава? Да ли можемо да прибавимо све информације које су нам потребне, а чак и да их прибавимо, да ли можемо све да их на прави начин обрадимо? Да ли се од нас очекује да се суштински позабавимо проблемима или крећемо са неким унапред датим «решењем», па тражимо добар изговор за проблеме и добро оправдање за раније дефинисане мере и активности?

Претпоставке и предуслови успостављања добре хипотезе су адекватно планирање, обезбеђивање потребних ресурса, дефинисање очекивања и крајњих циљева истраживања. Поред тога мора да постоји и одређено искуство и вештина у формулацији хипотезе, као што је таква способност потребна и у «полирању» и финализацији извештаја. Једна иста ствар може да се формулише на много начина и свака од тих формулација може имати различите ефекте. Прецизност у мислима, комуникацији са другима и писаној речи је често најбитнији фактор успешности истраживања.

Када смо успоставили хипотезу, наставак истраживања иде ка активностима провере те хипотезе. У том процесу се пре свега користимо техникама анкетања и интервјуисања, уз организовање групних радионица. Такође, можемо се одлучити да организујемо пробно лансирање наших налаза ("piloting") како бисмо проверили на конкретном примеру да ли идемо у добром правцу. Поред ових могу се користити и друге технике, пре свега оне базиране на информационој

технологији и софистицираним квантитативним методама, али су горе наведене технике основне и најлакше употребљиве.

Пред сам завршетак истраживања потребно је сумирати налазе и припремити извештај. Управо је извештавање једна од најбитнијих фаза, јер у зависности од његовог квалитета читаво истраживање може бити успешно или неуспешно. Иако је, наравно, циљ да обезбедимо што већу објективност и независност, морамо имати у виду нашу циљну групу. На појединце који ће читати извештај и који ће га евентуално користити у даљем раду морамо обратити адекватну пажњу. Циљ јесте да направимо документ који ће бити прихваћен и правилно употребљен, а не да докажемо наше изврсне способности у независном истраживању. И без суштинске промене налаза можемо обезбедити да не будемо сувише директни, нетактични и неосетљиви на личне ставове других. Много је извештаја завршило у фиоци само зато што нису били добро написани.

Такође, не треба никада заборавити да појединци који ће читати наш извештај нису прошли кроз «процес учења» који су прошли учесници у истраживању и којим су добили нова схватања и увиде у суштину. Други људи нису проводили сате и сате у личној рефлексiji и промишљању нити је то њихов посао. Они желе да чују истину, али истину коју могу да схвате, прихвате и одмах примене у пракси.

Основа укупног процеса истраживања је континуирана лична рефлексija и промишљање. Аналитичар није компјутер у који се убацују подаци, нити треба то да изиграва. Он је неко ко може да у потпуности користи своје способности системског размишљања, решавања проблема и спознаје суштине (ма каква она била), креативност и отвореност за нове идеје, прогнозирање будућности, ефективну комуникацију и преношење својих мисли и ставова другима. Један од најцењенијих квалитета аналитичара је свест о потреби да се у сваком моменту и изнова поставља питање «да ли је све баш тако, или можда другачије?» тј. да се наша схватања стално доводе у питање и да се процесом кодификације учења осигура истинита спознаја.

Горе наведене правилности никако не описују процес истраживања у било којој ситуацији и нису «идеалан»

пример. Оне су пре свега резултат уопштавања уобичајених ситуација и низ препорука како извршити истраживање на најбољи могући начин.

Процес и фазе институционалне процене

У претходном тексту је у неколико наврата наглашена потреба за обезбеђивањем адекватног увида у тренутно стање. Без непотребног понављања чини се корисним да се још једном осврнем на ту проблематику. Значај анализе тренутног стања се базира на потреби да схватимо и разумемо позицију са које крећемо. Иако нам се често може чинити да се тренутно стање подразумева (поготово ако је оно јако лоше), битно је да уђемо дубље у проблематику и добијемо увид у све оне елементе које садашња ситуација садржи, а који се на различите начине манифестују и које онда «подразумевамо».

Најбољи приступ да не пропустимо ни један фактор од важности је, опет, базирање на концепту «капацитета». Садашња ситуација се састоји од мноштва фактора који се за потребе анализе могу поделити на ниво окружења, ниво организоване групе (организације или институције) и ниво појединца. Сваки од тих нивоа се дели на низ димензија, поднивоа и група фактора и на нама је да одлучимо који су од тих елемената нама најбитнији. Иако скоро сваки фактор има одређени (макар и врло индиректан и миноран) утицај, ми се одлучујемо да одредимо оне факторе који су од највећег утицаја на питања којима се бавимо.

Када смо одабрали факторе, потребно је да прикупимо информације о њима и да их опишемо. Уколико је могуће да наше налазе упоредимо са одређеним унапред датим стандардима, нормама или статистичким оквирима, потребно је и то учинити. Али најбитнији корак је управо стављање појединачних фактора у однос према другим појединачним факторима или групама фактора. У том моменту ми покушавамо да извршимо дијагностицирање проблема путем откривања веза између појава које испитујемо у датом моменту (садашњост), али и њихову генезу и прошлост.

Са дијагностицирањем, анализа тренутног стања достиже свој врхунац и уместо да кренемо на креирање предлога мера

за промену и развој тј. решавање проблема, ми на тренутак застајемо и крећемо у другом правцу. Не треба заборавити цикличност у процесима и потребу за «коракком уназад».

Да бисмо са сигурношћу могли да одредимо начине и правце институционалног развоја, потребно је да будемо јасни и прецизни у вези са претпоставкама о будућности.

Идеја о потребама које ће организација имати у будућности је неопходна да бисмо могли да схватимо институционалну динамику и пројектујемо садашњи тренутак у будућност. Као што сам раније рекао, будућност никад није једноставан наставак садашњости већ представља неизвесну и нејасну ситуацију на коју имамо мало утицаја. Разматрања обудућности нам не би била битна када би сутра било исто што и данас. На жалост, или на срећу, сваким новим даном ми наилазимо на другачије окружење, организацију и психолошке склопове појединаца.

Будућност нам је, на крају крајева, потребна да бисмо могли да је упоредимо са садашњошћу. Тек у том односу - процени капацитета - можемо да пронађемо основу за креирање стратегија и програма развоја. Ми нити желимо нити можемо да променимо садашњост (или прошлост), можемо само да се припремимо за будућност која нам долази. Другим речима, ми покушавамо да се оспособимо за будућност и време када она постане садашњост.

Институција као «улазна тачка»

У избору између различитих «улазних тачака», у случају институционалне процене бирамо други ниво, тј. организацију. То значи да је фокус нашег истраживања на структурама, процесима, процедурама, култури и уопште «капацитету» који се односи на ниво организације. При томе, као што смо раније указали, у истраживању се одређена пажња посвећује и факторима из окружења и факторима са нивоа појединца. Да бисмо добили потпуну слику («велику слику»), потребно је да одабаремо велики број фактора од значаја са нивоа организације и одређени, ограничени, мањи број фактора са нивоа окружења и појединца. На основу одабраних фактора

правимо комбинацију техника, али увек поштујемо опште принципе процене капацитета.

У том смислу нам је увек потребна анализа тренутне ситуације (по факторима и нивоима капацитета), пројекција пожељне будућности и критеријум којим стављамо те две ситуације у однос и којим «вагамо недостајући капацитет». Увезивањем свих тих активности у једну целину добијамо укупан резултат институционалне процене.

Одабиром фактора и припремом процеса истраживања вршимо и одабир конкретних техника и алата који ће бити кориштени. Тако се у зависности од фактора из окружења и са нивоа појединца може користити један од великог броја приступа који су у ранијем тексту наведени. Те технике нам служе да «увећамо» слику организације у односу на онај увид који добијамо само проценом капацитета на нивоу организације. Тек узимањем у обзир свих тих налаза можемо са одређеном сигурношћу сматрати да смо урадили адекватну процену капацитета.

Што се тиче нивоа организације, који нам је у овом случају у фокусу, постоји низ могућих техника. Уколико нам је циљ значајна промена организације и уколико процену вршимо да бисмо одредили «процеп» у капацитету за вршење нове или другачије сврхе – онда предлагем следеће технике:

- Функционална анализа
- Програмска процена
- Организациона анализа
- Процена управљачких система

Функционална анализа има за циљ да направи «инвентар» послова који се тренутно врше, групише их и упореди са пословима који би требало да се врше у будућности. Она представља један дубински преглед свих активности које постоје и за сваку појединачну функцију или групу послова поставља питања: Да ли треба да наставимо да је вршимо? Ако да, да ли треба да наставимо да је вршимо на исти начин? Ако не треба да је више вршимо, ко треба да је врши (са ове тачке креће разматрање, између осталог, и приватизације)? Које послове не вршимо, а требало би да их вршимо, и томе слично. На основу процене потреба за реорганизацијом функција креира се нова или знатно измењена организација.

Програмска процена се бави увидом у «програме», тј. одређене групе активности које су дугорочне, сложене и врло значајне. Програми или стратегије које се узимају у обзир треба да буду у функцији остваривања сврхе организације, тако да њиховом проценом уствари вршимо процену потребних радикалних промена у самој организацији.

Организациона анализа се бави ужим областима и то углавном оним које су унутрашње по својој природи. У том смислу ова врста анализе се бави, између осталог, организационом структуром (описима радних места и њиховим међусобним односима), хијерархијом и процесом доношења одлука, токовима информација итд.

Процена управљачких система узима за предмет истраживања један, више или све управљачке системе који се користе или који би требало да се користе у будућности. На пример, оваква процена може да се бави разматрањем промена у оквиру управљања финансијама, кадровима или информацијама, или пак системом стратешког планирања.

Оно што је такође битно поново нагласити јесте велика разлика између организације и институције. Као што сам већ напоменуо, институција обухвата организацију, али је више од ње. Институција је организовани процес јавног и политичког разматрања и спровођења активности које су «власништво» свих грађана. Стога при институционалној процени морамо бити свесни низа фактора који су често скривени, које је тешко објективизирати и који су део интензивне динамике окружења. Институционална процена неће бити потпуна уколико се наше истраживање бави само формалним елементима организације а запоставља карактер политичког и јавног.

С обзиром на то да сам у претходном тексту препоручио да се врши тзв. вођена самопроцена, сматрам да је важно обратити пажњу на изазове у примени оваквог приступа у оквиру институционалне процене. Иако се сматра најделотворнијим, употреба овог концепта доводи до великог броја изазова, од којих ћу споменути најзначајније.

Од радног тима који врши процену институције се очекује да поседује способности које иначе имају обучени и искусни

стручњаци којима је процена капацитета професија. Пошто говоримо о вођеној самопроцени, претпоставка је да је тим обучен за спровођење тог метода. Али како обезбедити да се после неколико дана обуке, људи који се никада нису бавили аналитичким пословима, оспособе за овако сложену активност? У великом броју случајева приступ обуци будућих стручњака за процену капацитета се своди на пар општих напомена и низ техничких детаља о самом алату процене. Заборавља се да је потребно направити другачији увод у ову област и да се не може очекивати да ће неко ко се с тиме среће по први пут, и са врло мало инструктаже бити опремљен свим вештинама и способностима. Стога је потребно довољно времена посветити увођењу радног тима у општу област процене капацитета и других сродних дисциплина (као што је стратешко планирање) на начин на који то покушава ова публикација.

Радни тим треба да игра двоструку улогу. С једне стране, чланови радног тима настављају да врше своје редовне послове, а с друге стране, они треба да према својим колегама наступе као «консултанти». Изузетно је тешко обезбедити дистанцу између те две улоге и ситуацију у којој ће их колеге чланова радног тима на прави начин схватити. Да би се предупредили неспоразуми и обезбедили адекватни услови за функционисање радног тима (укључујући и поседовање довољно интегритета и ауторитета), сви у институцији треба да буду довољно добро информисани о детаљима процеса процене капацитета. У тој активности најбитнија је порука руководиоца и управника, који треба да скрену пажњу свим запосленима на улогу радног тима за процену. Истовремено, чланови радног тима морају да покушају да «подвоје» своју свест и направе јасну разлику између момента када врше своје редовне послове и када се баве активностима институционалне процене.

6. Стратешко планирање

«Тајна успеха лежи у постојању намере»

Иако стратешко планирање не мора неопходно да буде део развоја капацитета, тај процес представља предуслов за адекватну реализацију развоја, и наравно, процене капацитета. Без јасне идеје о будућности и конкретног описа циљева и ситуација које се очекују и којима се тежи, није могуће извршити процену «недостајућег капацитета» и развити мере за унапређење. Стога ћу у овој публикацији направити кратак осврт на суштину стратешког планирања, али да би се тај концепт на прави начин схватио, пар речи мора бити посвећено и питањима управљања уопште, као и приступима дефинисању циљева.

Управљање (менаџмент)

Једноставно речено, процес управљања је процес који обухвата планирање, организовање, (руко)вођење и контролу употребе ресурса. Планирање је подпроцес постављања циљева. Организовање је подпроцес којим се ресурси распоређују у структуре, процесе, процедуре и односе путем којих се они користе. Руководијење или вођење (или лидерство) је подпроцес којим се реализују планови, а то значи да се ресурси користе за реализацију циљева на претходно планиран и организован начин. Разликујемо многе врсте руководијења и руководиоца који се баве људским, финансијским, информационом, технолошким и другим ресурсима. Контрола је процес којим вршимо надзор над активностима и предлажемо корективне мере када се оне не врше у складу са плановима и процедурама.

У процес управљања су укључени многи: од управника (директора, начелника, менаџера и сл.), преко руководиоца разних сектора и заједничких послова до контролора, надзорника, процењивача и оцењивача. С обзиром на број фактора, специфичних контекста и врста система и приступа, могућих комбинација управљања у организацијама може да буде више од милион.

Пре него што се позабавимо наведним подсистемима и подпроцесима управљања, објаснићу два основна приступа

увођењу савременог управљања у организације. Према једном, управљање поштује иста правила и принципе независно од конкретних активности и функција организације. Приступ «управљање је управљање» (без обзира на место) говори о потреби да се управљање на истоветан начин користи у, на пример, болници, полицијској станици, туристичкој агенцији, фабрици, школи и експорт-импорт фирми. Такође, требало би да важе иста правила за организацију са 5 и за организацију са 50.000 запослених, као и за организацију која је тек недавно почела са радом и ону која функционише пар деценија. Оно што се жели одредити овим приступом су одређене универзалне законитости и принципи управљања које важе за било коју организацију у било ком моменту.

Друга теорија врши фрагментацију процеса управљања на низ приступа који треба да буду специфични за поједине групе и секторе организација и који се потпуно разликују један од другог. Тако настаје управљање у образовању, управљање у приватном сектору, производно управљање, управљање у јавној управи, управљање у туризму итд. Може се рећи да је овакво становиште друга крајност у коју се иде у покушају да се теоријске елаборације што боље ставе у практичан и применљив контекст.

Истина је, као и увек, негде у средини. Нити је у потпуности тачно да сви аспекти управљања важе за све организације, нити је у потпуности тачно да сваки сектор мора да има своје посебне механизме управљања. Постоје одређени универзални принципи који важе у било којој ситуацији, али они су само апстрактни принципи који морају да се прилагоде не само природи посла у организацији, већ и у вези са организацијама које се баве истим послом али се налазе у различитим ситуацијама. Не постоји општинска управа или министарство које не би могло да примени универзалне принципе управљања, иако при том морају да прилагоде те принципе свом конкретном контексту и потребама. Размена искустава између организација је од велике важности како би се научили на успесима и грешкама других, али се зато конкретан систем за дату организацију не може «увозити».

Постоји још једна честа забуна која се мора објаснити овом приликом. Многе организације (поготово у јавној управи)

сматрају да је управљање (поготово ако користимо реч «менаџмент») нешто њима врло страно, и чак опасно. У том смислу, увођење савремених система менаџмента се сматра великим проблемом. Суштина је другачија – не постоји организација која може да постоји и функционише без неког облика управљања. Чак и када се неколико комшија окупи у групу да би уклонила снег са своје улице, они (свесно или несвесно) користе неко управљање да ту активност учине могућом. На исти начин свака организована група људи мора да се користи управљачким системима да би могла да постоји и врши своју сврху.

Проблем је друге врсте. Из потребе да се радикално промене управљачки системи у јавној управи, и тенденција да се залута у крајност негирањем свега претходног довела је до појаве негативног имиџа «менаџеризма». Тај покрет се базирао на парадигми да управљачки системи који се користе у приватном сектору, с обзиром на то да су много развијенији, могу да се директно и без значајних прилагођавања примене у организацијама јавне управе. Не само да то није тачно, већ и унутар нечега што генерализујемо под изразом приватни сектор постоји велика разноврсност организација које не користе исте управљачке системе.

Превелики притисак на јавну управу да уведе системе који се користе (у неким) организацијама у (неким) развијеним земљама довео је до великих проблема, конфузија, страхова и грешака. Па чак и у развијеним јавним управама попут Новог Зеланда, Канаде, Велике Британије и САД оваква тенденција је делом довела до катастрофалних исхода. И поред неких негативних искустава развијених, пројекти у оквиру тзв. «новог управљања у јавном сектору» (The New Public Management) се без промишљања уводе и у земље у развоју. Тако данас сви морају да креирају систем независних регулаторних агенција и приватизују велики број јавних надлежности, без обзира на консеквенце у контексту дате земље.

Када сам са једним британским стручњаком припремао креирање новог радног места у српским министарствима које се односило на послове управљања променом, разматрали смо приступ који је Британија користила пре 20 година, па чак ни

тај приступ није могао да се адекватно примени у Србији у том моменту. То није значило да треба да се одустане, већ да се размотре реалне потребе и могућности и креира специфичан приступ. Директно увођење система описа радних места (а тиме и принципа организовања) који данас користи Велика Британија би у Србији изазвало више проблема него што би донело користи.

Све у свему, критика «новог управљања у јавном сектору» не сме да буде критика управљања као таквог. Нити су сви приступи унутар те парадигме погрешни и контрапродуктивни. Ако се узме у разматрање специфичан контекст, традиција и тренутна ситуација, проблеми се могу избећи. Управо у томе се и налази суштина повезивања развоја и процене капацитета са савременим управљачким системима.

Постављање циљева и процес планирања

Управљање почиње планирањем. Према неким истраживањима најбољи однос времена посвећеног одређеним фазама у управљању је следећи: 60% за планирање, 30% за организовање и руковођење (акцију) и 10% за контролу. Уколико се не придржавамо овог предлога расподеле нашег времена и других ресурса током управљања, долазимо у ситуацију да због недовољног планирања имамо превелике трошкове током акције. Уместо да користимо време и енергију неколицине људи који планирају, читава организација троши највећи део својих ресурса у току спровођења планова. А пошто је и контрола прилично занемарена, можемо доћи у ситуацију да су резултати нашег рада врло у нескладу са нашим стварним циљевима, очекивањима и плановима. Стога је неопходно извршити претходно планирање и схватити да таква активност није сувисла и представља расипање времена.

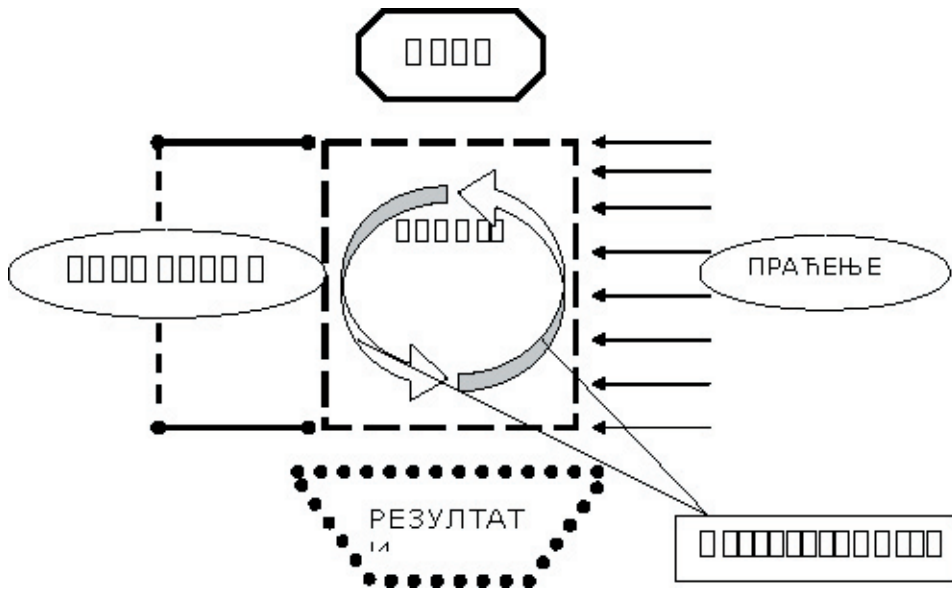
Планирање, једноставним речником, представља процес у коме одређујемо циљеве на основу прогнозе будућности и анализе потреба и сврха. Њиме се дефинише правац и усмерење укупних акција организације. У такав процес треба да буде укључен већи број људи, тј. сви они који ће радити на спровођењу планова и којих се ти планови тичу. Није довољно да генерални директор сам (или уз неколицину сарадника и

стручњака) осмисли план. Свакако да они треба да уложе највише напора током планирања, али потребно је учешће и запослених који ће те планове реализовати и који треба да имају могућност давања коментара и сугестија на основу свог личног искуства. Не може се очекивати да неко буде довољно успешан у спровођењу планова ако није учествовао у њиховом креирању! Поред њих, прилику за сугестије треба дати и свим оним спољним партнерима и корисницима наших услуга на које се ти планови односе. Можда они желе од нас нешто сасвим различито од онога што ми мислимо да им је потребно.

У суштини планирања се налази активност постављања циљева која се такође врши етапно/фазно. Прво се одреди далека будућност коју бисмо желели да доживимо, а на основу ње пројекција и прогноза дате организације у тој будућности. Из тога произилазе циљеви организације које она мора да реализује да би се жељена будућност остварила, а потом се међу њима одређују приоритети. На крају се ти циљеви формулишу на такав начин да буду разумљиви, практични, мерљиви, прецизни и оствариви.

И овде постоји низ предрасуда. Као прво, будућност никад није дефинитивна и немамо начина и способности да је у потпуности предвидимо. Зато је она увек «пожељна», «претпостављена», једна од могућих. Друго, одређивање организације у будућности не своди се на наше жеље, надања и снове. Оно не треба да се заснива на идеализацији, већ да буде укоренењено у реалним могућностима. Треће, никад не можемо да се бавимо свим циљевима који су потребни да бисмо остварили жељену будућност. Иако сваки од циљева може да буде у функцији остваривања наше будућности, морамо да одредимо оне најбитније - приоритете. Не можемо да радимо све, јер нећемо урадити ништа. Ако радимо једно, не можемо и све друго. У институцијама ова фаза добија посебан значај јер је одређивање приоритета под великим утицајем јавности, политичког процеса и неформалних утицаја. И коначно, циљеве треба тако формулисати да буду више од пропаганде и лепих жеља. То стога што они не служе сами себи, већ их у следећој фази управљања треба користи у свакодневном раду, а после неког периода и проверити колико смо били успешни у њиховом остваривању.

Графички, процес управљања и планирања би се могао свести на следећу шему.



Постоји низ различитих циљева, потогово узевши у обзир разноликост израза и употреба у англо-саксонској култури која је данас доминантна у области управљања: objective, goal, aim, output, outcome, result, vision, mission, deliverable, target... Постоје велике могућности коришћења низа израза и у српском језику, уколико успемо да их стандардизујемо и обезбедимо одређени консензус око њихових значења.

Овде ћу представити један од могућих предлога који се базира на прецизној хијерархији циљева.

Визија (vision) – делимично идеализована слика о врло далекој будућности за коју се ни не очекује да ће бити остварена. Њена улога је да покрене веће групе људи на акцију и да постави одређени оквир система вредности, а не да буде конкретан циљ на коме радимо.

Мисија (mission, purpose) – формулација сврхе постојања организације која треба да важи за неки дужи период. По остваривању своје мисије организација треба да престане да постоји или да осмисли нову мисију.

Утицај (impact) – ефекат који организација остварује на окружење на дуги рок. Утицај је битан јер говори о делотворности и смислености акција организације.

Исход (outcome, objective, goal, aim) – циљ који реализујемо у окружењу заједно са другим партнерима. Он се односи на оне дугорочне резултате које организација не може да оствари самостално већ само у сарадњи и партнерству са другима.

Резултат (output, result, deliverable) – циљ који се односи на средњи или кратак рок и за чије остваривање је одговорна сама организација. Они су интерне природе.

Активност (activity) – циљ који се реализује у врло кратком периоду, често на дневној бази. То је циљ који се односи на процесе који су репетитивни или су део неког ширег процеса.

Наведени циљеви формирају хијерархију. Остваривање више активности доводи до резултата, више резултата до исхода, а више исхода до низа утицаја и остваривања крајне мисије. Ни једна активност не може бити изван ове структуре циљева ако треба да буде смислена и у функцији остваривања коначне сврхе организације. С друге стране, сваки циљ се може разложити на делове тако да се примени однос: опис циља–специфичан потциљ или мета (target)–индикатор (којим одређујемо степен до ког је циљ остварен). Ова даља интерна хијерархија је потребна код сложених планова у чијем остваривању се користе детаљно разрађени системи праћења и оцењивања.

Сваки циљ и групе циљева постају део неког од планова. Опет без жеље да се устали једина могућа подела, предлагем следећу (генералну) поделу планова: изјава о мисији, стратешки план (стратегија+акциони план), оперативни план и радни задаци. Ова подела се заснива и на временским периодима, али и на ефекту њихове реализације на унутрашње и спољње окружење организације.

Специфичност стратешког у планирању

Постоје две употребе речи «стратешко», док неки разликују и «стратешко» од «стратегичког». Прва употреба се односи на дугорочне активности, друга на активности које имају примаран значај, тј. одговорност су највиших структура у организацији (на пример, генералног директора). У суштини једно значење од другог није одвојиво, јер оно што је дугорочно има и примаран значај, док се оне активности које имају примаран значај скоро увек међусобно прожимају до далеко у будућност. Стога ћу израз «стратешко» да користим за оне активности које остварују велики утицај на окружење а и врше се на дуги рок.

Стратешко планирање је део планирања који се тиче одређивања циљева за даљу будућност (преко 5 година), који имају велики утицај на наше окружење и који својом реализацијом остварују саму сврху организације. Мали број организација се одлучује да посвети пажњу стратешком планирању, а када се то и деси, стратешки планови (укључујући и визију и изјаву о мисији) су неадекватни јер формулишу жеље и снове, а не очекивану реалност. Постоје и случајеви када се под стратешким планом подразумева план који, ако се и односи на дужи период, није ништа више од низа активности које нису стављене у системски однос. Многе стратегије нису «праве» стратегије. Једноставо, ако се стратегија добро припреми, она не може бити «неостварива» или «неприменљива» у свакодневним активностима.

Неке организације ипак, много пажње посвећују стратешком планирању. Јапанска администрација и јапанске компаније, на пример, имају планове који се односе на период од неколико стотина година. Опет неке друге организације су, наводно, увек у стању криза па их управљање кризом спречава да планирају. Кризе, ако и постоје, не трају дуго – оно што их продужава је немогућност организације да се стабилизује, па наставак кризе бива подстицан унутрашњим факторима и неадекватном организацијом и управљањем.

Стратешко планирање захтева доношење одлука које су резултат поседовања довољно информација, многих консултација и јасне стратешке намере (или воље да се одлуке и спроведу). Једном када се одлука донесе, организација

преузима одговорност за њено спровођење. Што су одлуке боље припремане (планиране) то ће и њихова реализација бити боља. Негирање потребе за планирањем доводи до проблематичне ситуације: организација је имала одличне идеје али није имала ни људе ни финансијска средства нити јој је окружење било наклоњено – тако да, нажалост, није имала «срећу» да успе. Онима који воде такве организације за све су криви други, или је узрок у томе да су неки спољни фактори (понекад је то и сама судбина) одиграли улогу коју организација није предвидела.

С обзиром на своју дугорочност и значај, стратешки планови морају да поседују одређену равнотежу између специфичности и апстрактности и између флексибилности и конзистентности. Дакле, стратешки планови морају бити стратешко усмерење и правац, али истовремено морају да имају додир са реалношћу која се свакодневно мења.

Основне технике које се користе у стратешком планирању су предвиђање (foresight) и планирање сценарија (scenario planning). И једна и друга техника се базирају на комбинацији анализе чињеница и рационалног приступа, а са друге стране на креативности, системском размишљању и укључивању ирационалних фактора.

С обзиром на динамичко окружење у коме живимо и радимо, све је већа потреба да се сазна и одреди будућност. Ова потреба се у многим земљама институционализовала кроз формирање института и истраживачких центара који се превасходно баве стратешким планирањем. Поред тога, уз развој технологије и квантитативних метода, креирају се и изузетно сложени компјутерски програмски пакети који су у могућности да у кратком року обраде огроман број података.

Планирањем се уводи ред, тј. смањује неред (хаос/степен ентропије) у организацији, а индиректно и у њеном окружењу. Пракса показује да је било који план бољи од «пуцања у мраку». Било какво планирање је боље од непланирања.

Све у свему, занемаривање стратешког планирања значи затворити очи пред будућношћу која, хтели и знали ми то или не, свакако долази.

7. Учење

«Ако хоћеш да промениш свет почни од себе»

Слично као и у случају концепта «капацитета» и концепт учења је доживео знатне промене, пре свега у смислу значења, употребе и контекста. Оно што смо навикли да подразумевамо под учењем своди се на неколико ситуација: пасивно апсорбовање информације током основног, средњег, вишег и високог образовања; оспособљавање за нове занате и техничке вештине; превасходно академско и високо стручно разматрање комплексних теорија; васпитавање деце; учење код животиња (попут инструменталног учења).

Из великог броја разлога навикли смо на то да је учење увек свесно, увек под надзором па чак и притиском неке друге особе или институције и да представља формалан процес који се завршава неком врстом оцене. Такође, код већине људи се створила мања или већа одбојност према учењу, па чине све да не би дошли у ситуацију да уче. Није небитна ни чињеница да смо васпитавани да не чинимо грешке, не експериментишемо и да треба да учимо само онда када нешто не знамо. Поготово у случају зрелих људи са одређеним радним искуством, чињеница да треба да уче претпоставља да они нешто не знају или нешто нису способни да раде.

Погрешној слици о учењу је допринела и пропаганда која нам сваким даном наглашава да ћемо изгубити посао ако не будемо учили, а на наша места доћи ће млади, боље квалификовани људи. Такву пропаганду прате огласи курсева и програма за обуку и формалну доквалификацију. С друге стране, чујемо да ће канцеларије постати учионице и да ћемо од сада па убудуће морати да «континуирано» тј. доживотно учимо. Замислите страх који настаје у главама људи када ово чују и када посмисле да ће, да би сачували свој посао, морати да до краја живота седе у клупама и слушају разноврзне професоре и научнике! А при томе се још каже да «искуство показује» да средовечни појединци ни не могу да уче како то чине млади и да су додатно неспособни. И шта друго преостаје него изаћи на улицу и борити се против «учења».

Оваква пропаганда и сличне поруке које се шаљу јавности и код нас и у другим земљама су више него контрапродуктивне.

Стога ћу у овом одељку покушати да представим учење у знатно другачијем светлу и повежем га са концептом «капацитета».

Дефиниција, значај и улога процеса учења

Учење није процес који се тиче искључиво горе наведених случајева. Није ни ново тумачење или изум доба у којем живимо. Још је Хегел дефинисао образовање као било који процес којим посматрамо неку појаву са свих страна, сецирамо је и анализирамо и покушавамо да установимо неке опште законитости. Нажалост, у суштини институционализованог образовања и учења се налази једна парадигма која своди оног ко учи на пасиван објект, а која при том тражи да знање буде само оно што има формални легитимитет базиран на дипломи неке за ту област «овлашћене» организације. Тиме смо дошли у ситуацију да се знање поистовећује са квалификацијама и дипломама добијеним после успешно положених тестова и испита.

И поред тога пракса је тражила да се знање другачије тумачи, а посебно у последњих пар деценија када се схватило да су формалне квалификације врло мало битне за успешно вршење послова. Ипак, код нас се у огласима за запошљавање (и у документима попут Правилника о организацији и систематизацији) и даље тражи «правник» или «економиста». Организацијама није потребна особа која има формално звање и одговарајућу диплому, већ она особа која зна да «ради посао» чак и ако јој нико то није формално признао. Можда је и то један од разлога што у Србији имамо толико доктора наука који не могу да пронађу посао.

Искуство у развијеним земљама показује да формалне квалификације (попут факултетске дипломе) имају значај искључиво у првих пар година радног века. После тог периода, неко може да буде и дипломирани биолог, а да успешно ради на позицији, на пример, руководиоца кадровске службе. Стога, се «претходно искуство» и поседовање специфичних способности и вештина ставља на прво место у одабиру запослених. Можда ће звучати чудно, али оно што се данас тражи је ближе «занату» него академском познавању података и историјских и теоретских чињеница. У том смислу «шегртовање» је битније од дипломе.

Већ је овде јасно да је бесмислен страх од губитка посла људи са искуством у организацијама ако те организације желе да буду успешне на дуги рок. Нажалост, нема пуно организација које схватају да је вреднији радник са 20 година радног стажа него тек свршени дипломац. Наравно, под претпоставком да постоји жеља за учењем на начин који ћу објаснити у даљем тексту.

У светлу свега до сада реченог предлажем следећу дефиницију учења:

Учење је процес којим:

Прихватамо нове информације, знања или идеје - које мењају начин на који разумемо појаве и феномене, на који радимо или се понашамо и на који схватамо и прихватамо свет око нас.

Искуство поново показује да променом начина на који мислимо, мењамо начин на који радимо. Стога је најбоље да организација промени «начине на које ради» тако што ће стимулирати запослене да промене «начине на које схватају свет око себе». Иако се овакав став често вулгаризује изразом «испирање мозга», оно што је суштина је врло битно: променом у свести ми мењамо акцију!

Уколико детаљно размотримо ову дефиницију схватимо следеће: учење је процес, и као и сваки други систематски процес, има своју цикличност и правилност. То није линерани пут од А до Б и није једносмерна улица којом се крећемо. Без непотребног поновног разматрања суштине процеса, довољно је повући директну паралелу са процесом како је објашњен у оквиру одељка о развоју капацитета. Штавише, у одређеном смислу, процес учења је идентичан са процесом развоја капацитета, као и уопште процесима који су део управљачких система.

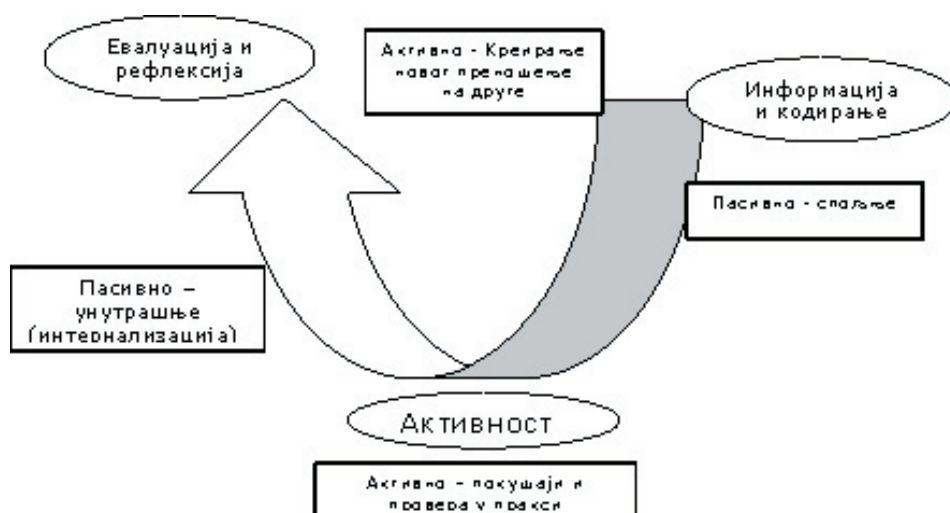
Учење је исто што и промена. Учењем се ствара нешто потпуно ново или се мења старо. То никако не значи да се старо негира и ниподаштава, већ напротив, да се на основу старог креира ново, чиме се остварује континуитет у учењу. Оно што је данас ново сутра ће бити старо и морамо бити у могућности да идемо

тим процесом без потребе да стално «рушимо мостове» иза себе. Коначно, промене нису новијег датума, само су данас нешто брже. Током историје промене су се дешавале на свим нивоима, и увек када се није учило на грешкама и успесима из прошлости, грешке су се понављале.

У учење су укључена сва чула и целокупна личност. Постоји још једна погрешна навика – учимо само ако нам је нешто написано или ако нам је неко нешто пренео усмено. С друге стране, прави приступ учењу захтева да се оно дешава и путем слика, утисака, осећања и других «нерационалних» начина, као и путем активности. Кинеска пословица каже: Чуј и заборави - Види и запамти - Уради и разуми. Дакле, најбоље учимо ако радимо и ако у праксу покушавамо да уведемо наше идеје и замисли.

Учење отпочиње примањем информације, креирањем идеје или неким другим стимулансом из окружења или наше свести. Оно се, затим, базира на новом знању, али и понашању, вештинама и ставовима. Знање дефинишемо као остваривање увида у суштину, тј. схватање правилности, узрочности и фактора који доводе о неке појаве. Вештине су способности које нам помажу да радимо одређене ствари, а ставови су наш однос према другима, према нама самима, према ситуацијама и свему што долази споља.

Учење се дешава у одређеним фазама које у овој публикацији нећу објашњавати, али је можда корисно представити их графички. Знање пролази кроз неколико фаза - од примања информације или стимуланса на промену, преко прихватања и рефлексије до примене у пракси. Али учење је потпуно тек када се пренесе на другог или ако се креира нека промена у раду на свом радном месту, у организацији или окружењу. Што је већа промена која произилази из учења, то је ефекат и значај учења већи. А оно што мењамо у нашем раду никад се не заснива искључиво на оној информацији или стимулансу који је покренуо учење, јер им ми дајемо наш посебан лични печат. Не постоје два иста знања, као што не постоје две исте личности. Другим речима, само оно учење које се одражава у пракси и које је «лично» има смисла. Знање је знање тек када се интернализује (постаје део нас), промисли својим «наочарима» и подели са другима.



Ако сумирамо све горе речено, схватићемо да је свака промена која нам се дешава потенцијално учење. Није битно да ли смо свесни или несвесни тог процеса. Учење се дешава и спонтано, али је много интензивније уколико њиме «управљамо» и у одређеној мери га контролишемо. Ми учимо сваког минута и ништа нас у томе не може зауставити. Питање је колико тог учења можемо искористити за нас, наше организације и наше окружење.

«Научене лекције» и «учећа организација»

Други потпуно погрешан став је «забрана грешака». Васпитали су нас да је учинити грешку грех и да можемо да радимо све само да не направимо грешку. Због грешке се губи посао, па чак и репутација. Грешка је вероватно најомраженија ствар, посебно у институцијама.

Када су питали Едисона да ли му је жао што је тек после неколико стотина покушаја успео да пронађе прави начин како да направи сијалицу, он је рекао: Напротив, сада знам неколико стотина начина на који сијалица не може да се направи (парафраза). У другом примеру, у организацији која се бави финансијским тржиштима, један запослени је

направио грешку у пројекту на коме је радио и то је коштало организацију неких 5 милиона евра. Када су упитали генералног директора да ли ће дати отказ том запосленом, он је изјавио: "Свашта! Па ја сам управо уложио 5 милиона евра у обуку тог запосленог, зар сада да га изгубим?"

Чак и да прихватимо да су ови примери специфични, па и резултат одређених карикирања, не можемо да избегнемо чињеницу да су грешке пожељне, али само онда када се на грешкама учимо. Нико не жели запосленог који стално чини исту грешку, већ онога који никада не понавља исту грешку. Каже се: «Неуспех је прилика да почнемо поново, али интелигентније». Овде није реч о промовисању анархије у којој сви чине велики број грешака а нико не бива одговоран за те грешке. Оно што нам је потребно је организација која стимулише своје запослене да се излажу ризику и чине грешке, али да онда на основу тих грешака формулишу «научене лекције» и учине све да се та грешка више не понови, не само код њих него код било кога другог у организацији.

Да би грешка имала смисла, она мора да се формулише (кодификује) у «научену лекцију». Она не мора нужно бити писани документ, али мора бити јасно и прецизно дефинисана и саопштена другима. Употреба «научених лекција» од стране организације спречава да било ко понови исту грешку у будућности. Она постаје део организационог учења тј. организационог знања које остаје унутар организације чак и када појединац који је креирао то знање напусти организацију.

Савремене организације теже да «уче» што је могуће више, тако што стимулишу запослене да чине напоре да сазнају нешто ново, да греше, али затим те грешке преносе на друге путем «научених лекција». Организације у којима је све «идеално» и где наводно нико не чини грешке (тј. не пријављује их), осуђене су на неуспех јер оне, а да тога нису свесне, чине увек исте грешке и стагнирају.

«Организације које уче» («учеће организације», learning organizations) имају системе које им помажу да не праве стално исте грешке и да сваким даном постаје све «паметније». У таквим организацијама сваки запослени се користи на најбољи начин, а они који греше, али и најбрже уче да не понављају

исте грешке, најбоље су награђени. Стога није суштина у томе да се запослени шаљу на различите курсеве, ни у томе да се ангажују само они са најбољим квалификацијама, који су «признати» стручњаци. Суштина је у томе да се ангажују људи који знају да креирају ново знање. Тада нису битне године, већ могућност да се особа мења и да том променом помаже промену читаве организације и свог окружења. У том смислу учење и јесте процес који траје читав живот, али не нужно живот који се проводи у ђачкој клупи.

Уколико овај приступ применимо на «капацитет» схватићемо да је најбитнија способност организације, појединаца и друштва управо способност систематизованог учења. Развој капацитета се, у неком смислу, може поистоветити са процесом учења. Одговор на питање "како да на бољи начин остварујемо своју сврху?" неопходно мора да води до грешака, али, ако знамо како, и до «научених лекција» тј. знања.

Илустрације ради, узмимо у обзир број информација и промена које се свакодневно дешавају у нашем окружењу, организацијама и главама појединаца. Када бисмо сваку такву прилику искористили за учење, «кодификовање», знање које бисмо сваког дана креирали би било огромно. У случају институција, прилика за учење је још већа јер се делом институције не сматрају само запослени већ и многи други актери из окружења, а пошто и они уче и мењају се, институције имају много више прилике да креирају своје ново знање (уколико буду увеле «систем» по коме ће то урадити).

Оне организације које буду имале «капацитет» за учење ће се мењати брже и тиме бити успешније. Зато је један од најбитних фактора у процени капацитета - анализа односа организације према променама које могу довести до индивидуалног и групног учења. Истовремено, такву способност је најтеже проценити, па се зато користе индиректне методе и посматрање организације (институције) у целини, узимајући у обзир и однос који она има према окружењу.

Покушај. Погреши. Покушај поново. Погреши боље!