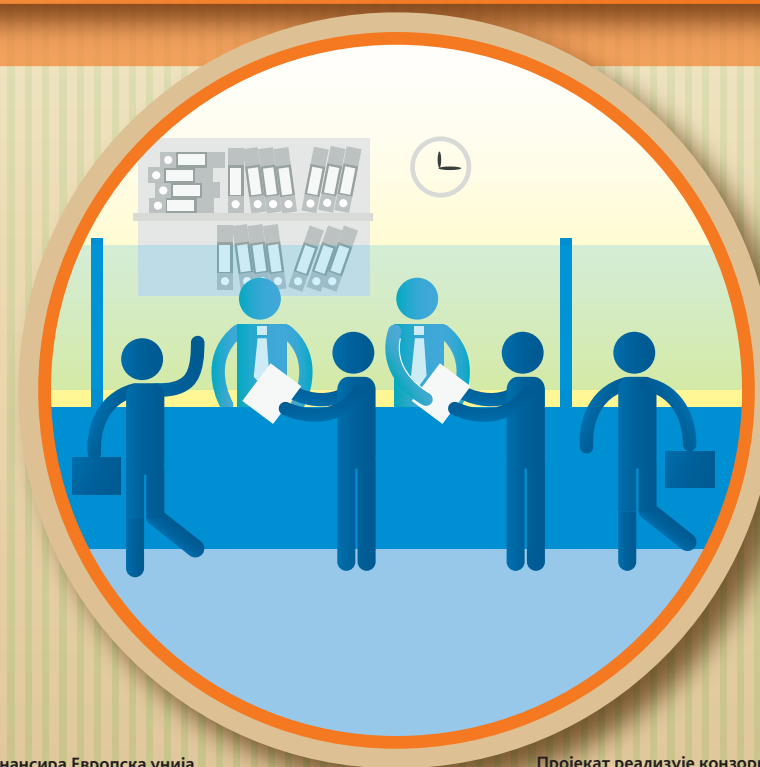




Програм подршке општинама IPA 2007 финансира Европска унија а реализује конзорцијум који води немачки Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH International Services укључујући VNG International, Project Management Group и Halifax Consulting.

Др Аксел Г. Кеџ

РАЗВИЈАЊЕ ВИШЕФУНКЦИОНАЛНИХ ВИШЕНАЧИНСКИХ УСЛУЖНИХ ЦЕНТРА ЗА ГРАЂАНЕ



Пројекат финансира Европска унија



Пројекат реализује конзорцијум који води

Садржај

1. ИСТОРИЈАТ И ОБРАЗЛОЖЕЊЕ	5
2. Услужни центри у градовима и општинама у Србији	6
2.1. Тренутно стање	6
2.2. Анализа снага, слабости, прилика и претњи (SWOT)	9
3. МОДЕЛ ВИШЕФУНКЦИОНАЛНИХ ВИШЕНАЧИНСКИХ УСЛУЖНИХ ЦЕНТАРА	11
3.1. Развијање концепта	11
3.2. Концепт општинског услужног „супермаркета“	14
3.3. Мултифункционално радно окружење (МФРО)	16
3.4. Коришћење различитих видова комуникације	18
4. УНУТРАШЊА ОПТИМИЗАЦИЈА УСЛУЖНИХ ЦЕНТАРА	20
4.1. Где сместити услужне центре	20
4.2. Улаз и пружање општих услуга	21
4.3. Систем редних бројева и чекаоница	21
4.4. Мултифункционална радна места	22
4.5. Наплата административних такси	23
4.6. Радно време	23
4.7. Дизајн простора и намештај	24
5. ОРГАНИЗАЦИОНА ПОСТАВКА	25
5.1. Општа поставка	25
5.2. Улога и позиција руководиоца услужног центра	26
5.3. Списак услуга	27
5.4. Профили услуга и процедуре	27
5.5. Контрола квалитета рада	29
5.6. Специјализовани шалтери	29
5.7. Управљање људским ресурсима	30
5.8. Развој људских ресурса	32

РАЗВИЈАЊЕ ВИШЕФУНКЦИОНАЛНИХ ВИШЕНАЧИНСКИХ УСЛУЖНИХ ЦЕНТРА ЗА ГРАЂАНЕ

Аутор

Др Аксел Г. Кеџ

Превод

Лазар Крстић

Издавач

Програм подршке општинама IPA 2007
„Добра управа, планирање и пружање услуга“
Цинцар Јанкова 3, 11000 Београд

За издавача

Др Клаус Рихтер, вођа тима

Графичка обрада

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа

Интерпринт д.о.о, Београд
www.interprint.rs

Тираж: 500 примерака

Ова публикација направљена је уз финансијску помоћ Европске уније. Садржај ове публикације искључива је одговорност аутора и конзорцијума који предводи GIZ International Services и ни на који начин не представља ставове Европске уније.

Захвалан сам мојим колегама Јасмини Крунић, Индири Верем Коман, Љиљани Негојевић и Антону Флоријану Баришићу на корисним сугестијама током израде овог документа. Такође бих желео да захвалим многим представницима општина у Србији на њиховим драгоценим коментарима.

Др Аксел Г. Кец



1. Историјат и образложење

Услужни центри за грађане (УЦ) представљају канцеларије општинске/градске управе, у којима грађани лако могу да добију најразличитије услуге које им пружају различита одељења или службе општинске/градске управе, чак и услуге других институција, све то без трчања од једне до друге канцеларије.

Већина општина и градова у Србији користе услужне центре за грађане као инструмент у свом раду, али на врло различитом нивоу. Такође, у већини случајева општине и градови имају своје интернет презентације путем којих пружају, опет на врло различитом нивоу, савете и подршку грађанима, или путем интернета или путем телефона.

Чак и када постоји наведени приступ, ситуација је и даље далеко од оптималне у домену пружања услуге грађанима, као и од будућих развојних активности у том истом домену.

Образложење за овај документ је идентификација, која проистиче из анализе тренутне ситуације, прилика за даљи развој система УЦ, као и развој идеја које би општине и градови могле да користе током процеса планирања својих услуга.

2. Услужни центри у градовима и општинама у Србији

2.1. ТРЕНУТНО СТАЊЕ

Бројни градови и општине у Србији су формирали услужне центре који за циљ имају пружање услуга грађанима на једном месту. За потребе ове анализе, између осталог, посећени су услужни центри у Лесковцу, на Врачару (Београд), као и у пилот општинама Белој Паланци, Краљеву, Параћину, Пожаревцу и Сомбору. Уз напомену да је дизајнерско решење простора и шалтера врло различито, општи принцип је исти за све општине, док се његово спровођење у многоме разликује између општина. Летимичан преглед горе-поменутих структура, уз мало детаљније анализе, показао нам је следеће параметре:

Општина/град	1	2	3	4	5
Становника (општина) у .000	14	58	75	97	132
Становника (град) у .000	5	29	42	51	76
Локација УЦ	Зграда управе	Зграда управе, „Call“ центар	Зграда управе	Зграда управе	Зграда управе
Број шалтера	6	10	4	12	4
Шалтерско особље	2x2; 4x1	8 (укупно)	2x2; 2x1	1, повремено 2	Углавном 2
Радно време	07:00-15:00	07:30-15:30	07:30-15:30	08:00-15:00 (10) 07:30-15:00 (2)	07:00-15:00
Доба дана са највише посла	8-12 x	8-12 x	9/10-12/13 x	8/9-12/13 x	8/9-12/13 x
Модел рада	1, 2, 3	Документација	Документација	1, 2 или 1, 2, 3	1, 2, 3 ретко 4
База података	4 или 4+5	5 ПЦ на 1 ДБ	Само 2 или 4	2; 5; 6; 1x3	4; 6
Специфична опрема	/	Читач ЛК	Читач ЛК	Читач ЛК	/

Модел рада: 1 документација, 2 радне станице, 3 централизоване ИКТ, 4 интегрисани процеси у реалном времену. Базе података: 1 не, 2 базе података у Microsoft Excel формату на радном месту, 3 друге базе података које се налазе на радним станицама, 4 централна општинска база података, 5 екстерна база података, 6 употреба интернета

Квалитативно, тренутна ситуација која се односи на услужне центре за грађане може да се опише на следећи начин:

- Већина УЦ у Србији није организована као независна организациона јединица (јединице унутар одељења за општу управу). Уместо тога, само представници одређених одељења/служби су запослени у оквиру УЦ. На тај начин, УЦ није укључен у документ који разрађује унутрашњу организацију и систематизацију општинске/градске управе.
- Шалтери су, обично, везани за поједине функције „основних одељења“. Типична ситуација је да се одређени шалтери односе на различите активности матичара, пријем и регистрацију докумената, пореске активности, издавање грађевинских дозвола, питања из домена социјалне заштите.
- Обично се неколико шалтера са различитим функцијама налазе у истој просторији или суседним просторијама. У општинама из узорка можемо наћи између 4 и 12 „активних“ шалтера. Само неколико локалних самоуправа, попут Сремских Карловаца, који нису укључени у узорак, још немају УЦ.

- Постоји доста случајева када се уз УЦ, или одмах поред њега, налази пошта или шалтер за плаћање, који омогућује грађанима да одмах лате све потребне таксе, без излажења из зграде.



Слика 1. УЦ у центру града, ван зграде Управе

- УЦ се делимично налазе у централним зградама Управе, делом у осталим управним зградама са циљем да буду што ближе грађанима, уз довољно расположивог простора. Општи тренд не може да се види, али због проблема са простором УЦ су принуђени да буду измештени из централних зграда Управе.
- Радно време почиње доста рано (обично између 07:00 и 08:00) и завршава се у рано поподне (15:00 – 15:30).
- Време дана са највише посла је, обично, током касних јутарњих сати, што нам говори да продужавање радног времена није неопходно.

- Процес рада је, обично, врло једноставан и великим делом базиран на штампаним документима и употреби компјутера; рачунарске мреже засноване на серверима са централном базом података су изузеци.
- Читачи личних карата постају део стандардне опреме у већим/боље опремљеним УЦ.



Слика 2. УЦ унутар зграде Управе

- Повезивање на интернет за УЦ је, тренутно, врло лимитирано. Иако услуге е-управе постоје, у већини случајева су врло лимитиране (у општинама мале и средње величине), док поједине једноставне услуге УЦ (изводи из матичне књиге рођених, итд.) могу да се добију и у УЦ и путем е-управе.

- Од општина укључених у пилот групу, само је у општини Параћин оперативан формални „call“ центар са припадајућим запосленима, који је део УЦ, али са својим одвојеним задацима (старање о правилном раду комуналних и општинских служби, пријем информација/жалби од стране грађана о постојећим инфраструктурним проблемима у општини).



Слика 3. „Call“ центар у Параћину

- У бројним случајевима, у удаљеним насељима/селима постоје „локалне канцеларије“. Такве канцеларије пружају основне услуге локалном становништву и такође примају захтеве/молбе које су упућене општинској/градској управи и које се враћају грађанима на исти начин. Ово је врло важна улога пошто неке од општина имају у свом саставу више од 50 села и насеља, чији су главни проблеми посебно везани за припаднике старије популације који нису у могућности да лако приступе тим службама. Такве канцеларије су све више и више повезане са УЦ и могле би да буду посматране као основа система УЦ.

- У неким случајевима, општине и градови и даље занемарују своје УЦ – тиме што их смештају у лоше просторе, понекада сакривене на вишим спратовима, са превазиђеним намештајем и са неподесним шалтерима – а све то чини ситуацију непријатном како за запослене тако и за грађане.
- Упркос постојању општина са добрим и одличним примерима УЦ, у већини општина УЦ услуге су и даље на основном нивоу и сам концепт УЦ и даље није адекватно примењен.

2.2. АНАЛИЗА СНАГА, СЛАБОСТИ, ПРИЛИКА И ПРЕТЊИ (SWOT)

SWOT анализа рада УЦ је открила следеће снаге, слабости, прилике и претње:

• Снаге

- Постојећи УЦ већ помажу унапређењу пружања услуга грађанима, којима би требала само једна (централна) јединица за бројне услуге.
- Делом, локалне писарнице такође пружају једноставне услуге УЦ у удаљеним насељима и селима и тиме помажу локалном становништву које не мора да креће на пут због тих услуга.
- Интегрисани шалтери поште олакшавају плаћање такси и осталих трошкова.
- Коришћењем УЦ као главног инструмента за контакт са становништвом, функционална одељења су ослобођена од таквих једноставних услужних задатака; а то олакшава интерне процедуре.

• Слабости

- Ниво аутоматизације унутар УЦ и даље није на високом нивоу, процедуре су и даље врло једноставне, оријентисане ка употреби папира и рачунара који нису умрежени.
- УЦ, „call“ центри, (уколико постоје) као и е-управа нису, или нису у довољној мери интегрисани
- Концепт специјализованих шалтера води ка непотребним трошковима за запослене, услугама које су недоступне и вишеструком чекању у реду када су грађани принуђени да користе више од једне услуге у датом тренутку.

• Прилике

- Оптимална интеграција УЦ са системима „call“ центра и е-управе унапређује квалитет пружања услуга.
- Услуге УЦ би могле да буду допуњене подршком система е-управе на нивоу читаве државе и то према словеначком или саксонском (Немачка) примеру.
- Унапређење постојећих писарница или увођење покретних УЦ може да унапреди квалитет пружања услуга нарочито за старије, мање покретне и особе које не поседују информатичко-комуникационе вештине у удаљеним областима.
- Е-управа/електронски потписи/електронско плаћање би могли да промене методе рада и да квантитативно редукују количину радних активности.
- Могућности за преузимање техничког пружања услуга као што су издавање личних карата/пасоша, и то као пружаоца услуга за потребе полиције и/или Министарства унутрашњих послова, би могли да растерете наведене институције од пружања наведених услуга и да пруже УЦ више „основних радних активности“. Ово би могло да се уради на основу концепта „супермаркета“ (даље у тексту) и без одузимања одговорности за наведене услуге полицији, али за ово је очигледно потребна општа сагласност на нивоу Владе Републике Србије.
- Интерно, УЦ би могли да пруже подршку организационим концептима проширења послова, могли би и да послуже као иницијатори прерасподеле послова на нивоу општине/града.

• Ризици

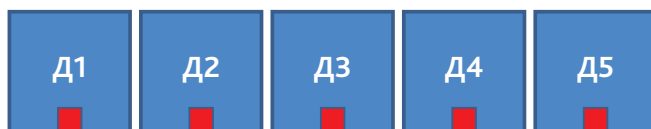
- УЦ би могли да буду пренатрпани задацима који су исувише компликовани, као што су задаци из области изградње и социјалне заштите.
- Функционална одељења би могла да се плаше да прихвате модел „супермаркета“ и тиме би могла да успоре развој УЦ.
- Функционална одељења би могла да изгубе интересовање за УЦ одмах пошто центри добију „своје“ шалтере и припадајуће особље, као и да запоставе потребе за обуком и комуникацијом особља које је ангажовано на таквим, вишеначиски, шалтерима.
- УЦ би могли да изгубе на привлачности када се употреба е-управе, као и општа компјутерска писменост, повећа (ово не представља ризик за квалитет пружања услуга, већ само за организациону јединицу).
- Послови УЦ су денунцирани као послови ниског нивоа и прелазак у УЦ се сматра за „казну“ за лоше раднике међу запосленима.
- Дobar концепт УЦ би могао да буде нарушен у тренутку када управљање УЦ није адекватно, када су позиционирани на погрешном месту или када нису адекватно опремљени.

3. Модел вишефункционалних вишеначинских услужних центара

Тренутни циљ развоја УЦ је **вишефункционални вишеначински услужни центар за грађане** који би преузео улоге „супермаркета“ за све масовне услуге грађанима и привреди које пружа локална самоуправа. Овакав систем је могуће спровести корак по корак. Посебно, недостатак информационо комуникационих ресурса не би требало да буде изговор за почетна одлагања пошто су многе промене спроведене кроз примену најосновнијих средстава.

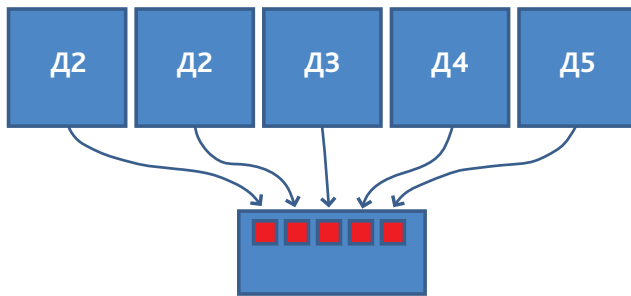
3.1. РАЗВИЈАЊЕ КОНЦЕПТА

Развијање УЦ се обавља у три или четири корака са недефинисаним бројем под-корака. У почетној ситуацији, обично одељења (Д1 Д5) имају све контакте са корисницима услуга, и то без учешћа УЦ у њиховим просторијама (црвена коцка). Корисници би требало да пронађу одељење и да стану у ред пред одређеним вратима или шалтером. Када је потребно да се све ово уради у различитим одељењима, онда се јавља понављање, а могуће је да је, због свега наведеног, неопходно да се путује неколико пута преко читаве територије општине или града.



Јасно је да је ово веома неефикасан начин, али је управа инсистирала на овоме током дугог временског периода – зато што је једино на овај начин било могуће да се компликовани случајеви реше на прави начин и ангажовани запослени немају никаква сазнања нити директан контакт са датим професионалцима. Међутим, оваква процедура не само да је захтевала

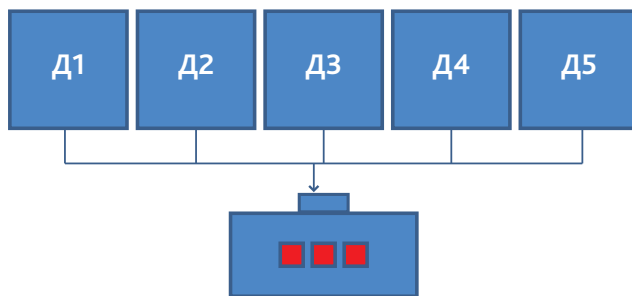
много времена од корисника, већ је такође узурпирала капацитете запослених пошто би непрекидно били прекидани од стране корисника. Увођење времена за пријем документације није много помогло. Такође, постало је јасно да 99% случајева није компликовано и да би могли да буду решени на децентрализован начин, посебно када одређени службеник има ИТК подршку. Према томе, следећи корак је био да се запослени концентришу, и то они који би могли да реше најчешће захтеве, понекада централизовано, у приземљу управне зграде или чак унутар изнајмљеног простора. Првобитан концепт УЦ је ушао у праксу.



Централизација, међутим, значи да се све налази на истој локацији и да постоји одређена централизована одговорност за одабир намештаја и одржавање канцеларије. Дато одељење је надлежно за одређене запослене у оквиру УЦ. Уколико су кориснику потребне две различите услуге, и даље је потребно да чека у два реда. За сада, УЦ функционише као продавница са сниженим ценама у оквиру тржног центра.

Ово ће се променити кроз најновији развој ситуације.

Развој ситуације се огледа кроз спровођење концепта „мултифункционалности“ радног окружења. Пошто смо открили да запослени могу да обављају свој посао успешно и на локацијама које су издвојене из њихових одељења, следеће је било истражити колико различитих задатака је могуће да обави један запослени. Резултат је показао да је већина административних задатака изгледала једноставно и да би једна особа са лакоћом могла да обавља све задатке из области односа са корисницима за неколико одељења. Ово би чак било и лакше уз адекватну ИКТ подршку и уз одговарајуће умрежавање. Резултат ове идеје је „мултифункционално“ радно окружење и, као последица, формирање УЦ као организационе јединице (уместо једне просторије са шалтерима).

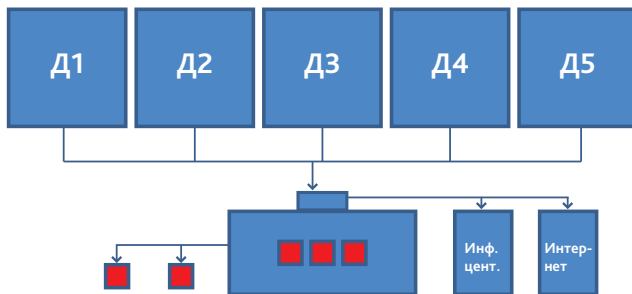


Као и у приватним предузећима, одељења су „произвођачи“ услуга, док је УЦ супермаркет. Произвођачи „продају“ своје производе „шефу продавнице“, док шеф продавнице одлучује о оптималном маркетингу: у општини, ово значи одговорност за обуку и едукацију особља, као и за дистрибуцију радних задатака. „Произвођачи“ немају више директан контакт са „продавцима“ – изузев када се спроводи обука за запослене.

Овакав начин има неколико предности. Пре свега, послови у оквиру УЦ постају „бољи“ пошто је за њихово обављање потребно шире знање и, самим тим, се квалификују за бољу новчану надокнаду. Потом, упркос бољој новчаној надокнади, овај систем је јефтинији. Не постоје шалтери који су без посла читав дан док корисници услуга чекају у реду на другом шалтеру. Како је овакав приступ „мултифункционалан“, долазећи корисници могу да буду усмерени према шалтеру где је најмањи ред (или да добију свој редни број, који осигурава да су шалтери запослени сво време). Наравно, ту је и велика предност за кориснике – време чекања ће бити значајно скраћено за већину услуга. Према томе, један „мултифункционалан“ УЦ са три шалтера ће пружати боље услуге него пређашњи, класичан, УЦ са пет.

Ово, међутим, није крај развоја. Следећи корак је увођење вишеначинских и децентрализованих радних активности. Термин „вишеначински“ једноставно значи да се УЦ додаје информативни центар, као и интернет портал који грађанима омогућава приступ услугама. Према томе грађани могу да контактирају УЦ путем личног доласка, писма, телефонског позива, слања телефакса, електронске поште или попуњавања формулара доступних на интернету. Све ће то бити урађено под истим нивоом одговорности и према истим правилима. Као додатак томе, концепт мултифункционалности дозвољава увођење мобилних и децентрализованих услуга. Децентрализоване услуге постоје већ дуже време, у облику месних канцеларија у селима и насељима, али са врло ограниченом улогом. Сада се пружа могућност за њихово унапређење и трансформацију у „мултифункционална“ радна

окружења, која pruжају скоро исти ниво услуга као и централна јединица. Такође, могуће је и стварање мобилних канцеларија – које би могле да користе УЦ „аутобус“ или кроз успостављање радних окружења у банкама или супермаркетима, којима би једино било потребно повезивање на систем електричне енергије и на интернет и у којима би боравили запослени неколико сати недељно.



Шта је следеће? Тренутни систем би могао да представља само привремени модел. Неке од високоразвијених земаља са ИКТ/интернет покривеношћу од скоро 100% и са разрађеним системом електронских потписа су сведоци преласка са „физичких“ апликација кроз посете УЦ према „виртуелним“ апликацијама. Постоји врло мали број услуга за које корисници морају да буду физички присутни – може да буде због остављања отисака прстију или због поређења фотографије са стварном особом. Тако, потенцијални ИКТ услужни портал ће за неколико година постати главна јединица и физички шалтер без икаквих изузетака.

3.2. КОНЦЕПТ ОПШТИНСКОГ УСЛУЖНОГ „СУПЕРМАРКЕТА“

Главна трансформација је промена из тренутног система „радње са сниженим ценама“ према систему „супермаркета“. Са становишта организационе теорије, ово значи промену функција принципа груписања. Када је управа „функционално“ структурисана (као економија, социјална заштита, изградња, заштита животне средине, итд.), УЦ у свом финалном облику је структура која је у потпуности оријентисана ка кориснику. Груписање сада раздваја „лаке“ и „компликоване“ функције, невезано за то одакле потичу.

Тренутно, УЦ је углавном велика просторија са шалтерима који припадају различитим одељењима. Сваки од шалтера дистрибуира искључиво услуге од свога „основног“ одељења. Особље шалтера одговара свом основном

одељењу. Да би пружио дату услугу, одређени шалтер мора да буде покривен особљем током читавог трајања радног времена, чак и у тренуцима када нема корисника. Са друге стране, у тренутку када на датом шалтеру нема запосленог тада нема ни пружања услуга. Напослетку, уколико су кориснику потребне две различите услуге, најреалније опција је да ће тај корисник морати да чека два пута у реду, на два различита шалтера. Према томе, тренутно главна предност УЦ је да су сви запослени у једној просторији и да корисник нема потребе да се, због различитих услуга, шета између спратова, ходника или чак зграда које би могле да буду у различитим деловима града. УЦ функционише као продавница са сниженим ценама, у којој различити продавци управљају различитим одељењима, док корисници морају да иду од продавца до продавца, и самим тим је главна предност за купце то што се сви продавци налазе под истим кровом.

Као последица, УЦ обично не може да буде посматран као засебна организација јединица, чак и када „руководилац УЦ“ постоји и када има неке од организационих одговорности.

Систем „супермаркета“ ради на другачији начин. То није само скуп шалтера у просторији, већ је то организовано место за дистрибуцију услуга. У овом контексту, одељења носе одговорност за дефинисање услуга, али дистрибуцију обавља, и за њу је одговоран, УЦ. УЦ је такође одговоран за све остале видове комуникације и дистрибуције услуга. Ово обухвата интернет, „call“ центар, пружање мобилних услуга, као и услуга на удаљеним локацијама/селима. Када говоримо о заступљеним електронским видовима комуникација, УЦ би такође требало да буде одговоран за интеграцију са корисницима, као и за одговарајуће радне процесе и формуларе. Са организационог становишта, УЦ је на нивоу јединице која је најчешће додељена општој управи.

У систему „супермаркета“, руководилац УЦ има важну улогу. Он/она је одговоран/а за дефинисање, заједно са функционалним одељењима, које би од услуга требало да буду пружане у УЦ. Он/она би такође требало да преузме одговорност за изглед УЦ, интерне радне процедуре, интеграцију различитих функција, информативне брошуре, формуларе, УЦ интернет портал. Циљ је стварање што подеснијег окружења за кориснике којима се пружају услуге УЦ, као и руковођење свим функцијама УЦ.

Према томе, УЦ има суверенитет над својим запосленима и системима. УЦ може лакше да спроведе све потребне системе и неопходне обуке за запослене и да створи виртуелно представљање општинских услуга својим корисницима.

3.3. МУЛТИФУНКЦИОНАЛНО РАДНО ОКРУЖЕЊЕ (МФРО)

Основни елемент концепта супермаркета је МФРО - **мултифункционално радно окружење** (шалтер, услужно место). Идеја водиља је да корисник може да реши своје проблеме на било ком од шалтера. Особље УЦ су „асистенти“ који лако могу да реше захтеве који долазе из различитих одељења. Особље би, такође требало да добије одговарајућу ширу обуку и опрему, компјутерске апликације, упутства, брошуре, формуларе.

УЦ би такође требало да уради анализе о томе које од услуга, и из ког одељења су подесне за дистрибуцију путем МФРО. Обично, све управне услуге и скоро све услуге које се односе на плаћања и на бесповратну финансијску помоћ могу да буду пружене путем МФРО. То је добар приступ и може да се каже како би све услуге могле да буду пружене у следећим ситуацијама:

- када се не захтева учешће посебних кадрова,
- када се услуге пружају за мање од 10 минута,
- када услуге пружа особље које има општу административну обуку, уз неке додатне специфичне обуке.

Уопштено, специјализоване услуге (као што су грађевинске дозволе, питања социјалне заштите за која су потребна посебна ангажовања, медицинске услуге, услуге за које су потребне додатне активности ван УЦ, итд.) научне и правне услуге нису подесне за пружање кроз УЦ. Исувише велико оптерећење УЦ тако комплексним и компликованим услугама би угрозило функционисање концепта. Са друге стране, МФРО може да се користи за пријем различитих молби, када је само потребно да се процени њихова комплетаност и формална исправност (потпис) и потом је молба преусмерена ка функционалним одељењима за даље анализе и одлучивање.

Међутим, обим услуга може да буде проширен онда када ангажована особе почне да се ослања на помоћ информационо-комуникационих технологија (ИКТ) („вештачка интелигенција“, ВИ) што може да послужи као водиља кроз предлошке, помажући да постављање правих питања и попуњавање одговарајућих формулара. Ово би, међутим, требало да буде технички предуслов, исто као и правилно програмирање одговарајућих система ВИ.

Као резултат мултифункционалног приступа радном окружењу, генерално број шалтера је могуће смањити, док је могуће повећати стварно време проведено на шалтеру. Разлог за ово је лако разумети: у тренутној ситуацији,

сваки од шалтера пружа врло ограничен опсег услуга. Тако, унутар УЦ са 10 или више специјализованих шалтера могуће је да један или два шалтера буду пренатрпани послом и да корисници чекају у реду, док су други шалтери паразни и на њима особље сатима нема шта да ради. Ово је непријатна ситуација за све – грађане и запослене – која кошта, зато што запослени на празним шалтерима морају да буду плаћени, чак иако не пружају услуге (а зато што долазе из других одељења и обучени су за пружање других услуга, не могу ни да помогну својим преоптерећеним колегама).

Концептом МФРО ово се мења. Као што у идеалној ситуацији сви шалтери могу да пруже све услуге, проблем „празних“ шалтера више не постоји. Корисници улазе, добијају свој редни број и у односу на њега бивају примљиви следећем слободном шалтеру. Ово умногоме смањује време чекања, и са друге стране, уместо што имамо 10 шалтера са особљем, од којих су само два или три стварно запослена, било би довољно да имамо пет шалтера на којима бисмо корисницима пружали бољи ниво услуга.

Уз помоћ мултифункционалних услужних дескова, могуће је унапредити пружање услуга на издвојеним локацијама и стварање „мобилних УЦ“ структура које би пружале услуге у удаљеним насељима. У многим општинама, већ постоје месне канцеларије које пружају мање комплексне услуге, али те писарнице не припадају УЦ и услуге које пружају су врло ограничене. Ове јединице би требало да су под директном надлежношћу УЦ, интегрисане у систем УЦ и требало би да су у могућности да пружају шири дијапазон услуга. Особље УЦ би могло да се ротира у вршењу својих радних задатака у централном одељењу и у издвојеним одељењима.

Као додаток свему, а за насеља која нису покривена системом УЦ, мобилни систем пружања услуга би могао да буде уведен. Ово значи да би једно или двоје запослених обилазило насеља и села и радило на пружању УЦ услуга према распореду који је унапред доступан јавности – на пример, понедељком између 9 и 12 часова у насељу А, понедељком између 13 и 15 сати у насељу Б, уторком између 9 и 12 часова у насељу Ц, итд. Ово би могло да се ради у банкама, супермаркетима/радњама, поштама, итд. Запослени у УЦ би у наведеним просторима имали део који је одвојен за обављање њихових радних задатака, где би постојала могућност складиштења брошура, формулара, папира итд. и који би био опремљен неопходном техничком опремом као што су компјутери, штампачи итд. У многим удаљеним деловима руралних општина, популација је старија и нема искуства у коришћењу савремене ИКТ технологије. Они би могли да буду услужени директно у својим насељима, што значи да не би морали да преваљују велике раздаљине.

Предуслов за горе-наведено је шира едукација и обука запослених у МФРО. Особље би требало да прође обуку за услуге које се пружају у различитим одељењима и њихово знање би редовно требало обновљати и ширити. Такође, као последица шире обуке, особље МФРО би требало да буде измештено у бољи платни разред, уопштено, зато што би рад у МФРО морао да буде много више вреднован него рад на шалтеру и требало би одустати од концепта „кажњавања“ запослених тиме што би они били прераспоређени на рад у УЦ. Заправо, запослени са најбољим учинком би требало да буду распоређени у УЦ и МФРО, уз одговарајуће поштовање исказано од стране општине.

3.4. КОРИШЋЕЊЕ РАЗЛИЧИТИХ ВИДОВА КОМУНИКАЦИЈЕ

Корисницима би требало да буде омогућено подношење захтева за пружање услуга на различите начине, што укључује:

- личне посете
- писање (писама)
- путем информативног центра
- путем телефакса
- путем интернета

Невезано за то који вид комуникације је коришћен, резултат (пружена услуга) је исти. Ово је посебно занимљиво за кориснике који не живе у близини УЦ или који немају прилику да посете УЦ током – врло кратког – радног времена.

Такође, сви видови комуникације би требало да буду интегрисани. На пример, састанак би могао да се закаже путем интернет или путем информативног центра, могуће је пружити информације везано за време чекања, могуће је преузимање и попуњавање формулара код куће и касније слање поштом на адресу УЦ. Документе који су послати телефаксом би било могуће примити, унети у базу података и преусмерити ка одговарајућем одсеку.

Неке од општина су већ примениле једноставне моделе интеграције, углавном су у питању формулари које је могуће преузети путем интернета, а затим их попунити код куће, потписати и донети у УЦ. Друге општине дозвољавају наручивање основних докумената као што су изводи из матичне књиге рођених коришћењем интернет формулара. Након тога, документе је могуће послати корисницима путем поште. Наручивање услуге (извод из матичне књиге рођених) и плаћање накнаде електронским путем би такође могло

да буде интегрисано. Ово је могуће урадити путем модула у апликацији или, на nižем нивоу интеграције, путем могућности електронског плаћања коришћењем разних врста платних картица.

Сав информативни материјал који се дистрибуира путем УЦ би, такође, требало да буде доступан путем интернета. Такође би требало омогућити преузимање формулара који су спремни за штампање.

Концепт будућности је употреба електронског потписа и/или личне карте ради идентификације удаљеног корисника. Међутим, чини се да ће ово бити једна од тема у будућности у Србији.

4. Унутрашња оптимизација услужних центара

УЦ ће бити општинско огледало, не само за пружање услуга већ и за изглед организационих јединица и за то на који начин пружање услуга прати постављене стандарде.

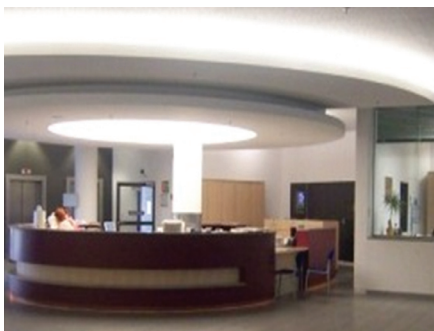
4.1. ГДЕ СМЕСТИТИ УСЛУЖНЕ ЦЕНТРЕ

УЦ би требало сместити на место које најбоље одговара потребама грађана. Обично, то би требало да је у приземљу и без препрека за инвалиде. Градска кућа би могла да се користи и за ту намену, али постоји доста примера када се градска кућа не налази у централном делу општине/града или када не располаже довољним и/или погодним простором. У таквим случајевима, много је боље сместити УЦ у централну пословну зону, или у близину транспортних чворишта, где потенцијални корисници обично пролазе. Упркос интенцији ка коришћењу јавног превоза, пожељно је обезбедити и довољан број места за паркирање. Дакле, пошто смо обезбедили довољно простора, уклонили све могуће препреке за инвалиде, императив је бити у близини корисника. Одређени број општина је већ урадио горе описано.

Један од важних елемената за позиционирање УЦ јесте и његова видљивост. Није увек лако доћи до УЦ и такође постоје грађани који не посећују стално УЦ. Према томе, УЦ би требало да буде видљив, а пут који води до УЦ (посебно када се не налази у градској кући) би требало да буде јасно означен.

4.2. УЛАЗ И ПРУЖАЊЕ ОПШТИХ УСЛУГА

Уобичајено је за УЦ да има шалтер за пријем, на коме корисници могу да добију основне информације, као и „редне бројеве“. Неки од УЦ покушавају да раде без таквог дела за пријем, али то доводи до ситуације да корисници одлазе на погрешан шалтер/радно место или да одузимају време за рад постављајући питања која су им свакако потребна. Шалтер за пријем би могао да има сав материјал припремљен и тиме би се избегло узнемиравање запослених и губитак времена запослених у УЦ. У овом делу УЦ би требало да се налази и апарат за фотокопирање (чија се употреба плаћа), аутомат за прављење фотографија корисника (за све услуге где је неопходна и слика корисника), неформална чекаоница и, евентуално, аутомат за кафу (чија се употреба плаћа), или, пак, апарат за воду.



Слика 4. Шалтер за пријем у Линденталу, Келн има и место за наплату



Слика 5. Део за пружање услуга у Линденталу, Келн

УЦ градске општине Линдентал (који служи око 100.000 становника), немачког града Келна (1 милион становника), може се посматрати као пример савременог дизајна, оријентисног ка корисницима услуга. Он се налази у новоизграђеној згради, али нажалост не у централној зони.

4.3. СИСТЕМ РЕДНИХ БРОЈЕВА И ЧЕКАОНИЦА

Систем редних бројева, уколико већ није у употреби, би требало да се уведе, што укључује редне бројеве за вишефункционална радна места, као и за потенцијална специфична радна места која би преостала. Такође би



Слика 6. Чекаоница у Линденталу, Келн, са системом редних бројева

„универзални“ систем који би опслуживао све „универзалне“ шалтере. За преостале специјализоване шалтере или потребе, могао би да буде уведен додатни систем редних бројева.

требало да постоји и припадајућа чекаоница са оптичким индикатором следећег редног броја и радног места које ће прозвати тај исти број. Чекаоница би требало да је довољно велика и да омогућава свим корисницима да седе док чекају. Добра је идеја да постоји угао намењен за играње деце. Уколико је технички изводљиво, такође би требало да постоји индикатор очекиваног времена до прозивања следећег редног броја. Уколико је могуће, требало би да постоји један

4.4. МУЛТИФУНКЦИОНАЛНА РАДНА МЕСТА

Мултифункционална радна места (МФРМ) би требало да су сконцентрисана у централној просторији и бројеви радних места би требало да буду јасно видљиви. Уколико је то могуће, радна места би требало да су дизајнирана на начин где два корисника (на пример парови који долазе заједно) и запослени на МФРМ могу да седе и да имају радну површину између њих. У сваком случају, требало би избећи случајеве у којима корисници морају да стоје и, што је још гори случај, требало би избећи шалтере са малим рупама и стакленим преградама. Стаклене преграде су изузетно прихватљиве код шалтера за наплату такси, а све из сигурносних разлога; а овде је исто прихватљиво и стајање. Радни простор би требало да је опремљен са свом неопходном техничком опремом, као што је ИКТ радна станица, штампач/фотокопир, читач ЛК, читач отисака прстију (уколико је потребан), телефон, као и свим осталим потребним материјалима укључујући место за складиштење докумената и за сигурно чување печата и бланко формулара.

Такође би, опционо, могао да буде инсталиран и читач за платне картице, имајући у виду да је било какво готовинско плаћање на шалтеру најстрожије забрањено. Ово би пружило прилику за комуникацијом, при том избегавајући да корисници за суседним шалтером чују било шта.



Слика 7. Градска општина Лидентал, Келн, МФРМ



Слика 8. Мали Немачки град (35.000 становника), МФРМ

4.5. НАПЛАТА АДМИНИСТРАТИВНИХ ТАКСИ

УЦ би требало, уколико је то могуће, да има у свом саставу и поштански салтер или пак место за наплату административних такси. Грађани/корисници би на том месту могли да у готовини плате одговарајуће накнаде и да добију признаницу коју би издавао службеник УЦ. То значи да готовинска плаћање не би могла да се обаве на неком другом месту у оквиру УЦ. Међутим, МФРМ би требало да омогући плаћања електронским путем (различите платне картице). На пример, ово је такође могуће у оквиру децентрализованих/мобилних јединица. Корисник који жели да изврши плаћање искључиво готовинским путем то може да уради, уз уплатницу, искључиво ван УЦ, у банци или пошти.

4.6. РАДНО ВРЕМЕ

На опште изненађење, пилот општине су изнеле да се највише активности у УЦ обично обавља у јутарњим сатима – од једног сата након отварања УЦ па до поднева. У поподневним сатима долази само мали број корисника. Ово је било потврђено током посета општинама.

Међутим, наш предлог је да би општине требало да покушају да током једног радног дана имају продужено радно време за свој УЦ, до 19 или 20 сати. Упоредна анализа редова који се стварају у поштама након 17 сати показује да постоји потреба међу становништвом за одређеним услугама након завршетка уобичајеног радног времена.

4.7. ДИЗАЈН ПРОСТОРА И НАМЕШТАЈ



Слика 9. Сала са шалтерима у УЦ у Сомбору

Неки од УЦ тренутно изгледају као да су стари 30-ак година и изгледају врло неугледно. Шалтери са малим отворима су и даље у употреби у појединим општинама. Такође, у просторијама УЦ се не води довољно рачуна о одговарајућој унутрашњој клими и температури, што би требало да буде једна од обавезних ствари у великом простору са неколико шалтера за кориснике. У смислу оптимизације УЦ, ово би требало да се промени. Са друге стране, понека-

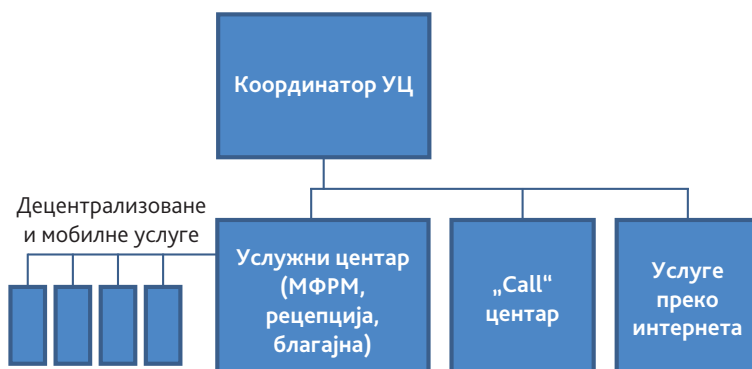
да је УЦ прави „пример“ општине и самим тим нуди најбоље услове за рад у читавој општинској управи, као што смо могли да видимо у Сомбору. Ово показује висок ниво поштовања од стране општине према корисницима и запосленима у УЦ. Уопштено говорећи, УЦ не би требало да изгледа луксузно, али би намештај и општи дизајн простора УЦ требало да буду модерни, привлачни и да прате одређени дизајнерски концепт.

5. Организациона поставка

5.1. ОПШТА ПОСТАВКА

Институционализација УЦ води ка новом груписању функција. Општи принцип груписања је да се све функције које се односе на пружање услуга корисницима контролишу централизовано. Функционална одељења раде пребацавање све „дистрибутивне“ одговорности према структури УЦ. Они врше сопствене дистрибутивне надлежности само за услуге које не могу да буду пружене на адекватан начин у оквиру УЦ.

Друге услуге које се пружају корисницима такође се контролишу централизовано. Само у случајевима када су „call“ центар и/или интернет портал груписани заједно са УЦ, стварно „вишеначинско“ управљање ће бити могуће. Исто може да се примени и на издвојене и мобилне услуге.



Мобилне услуге пружају запослени УЦ. Издвојене писарнице не би више требало да раде издвојено и ван контроле. Трбало би да припадну под контролу УЦ и да обављају радне активности према истим стандардима, пружајући истоветан (продужени) опсег услуга. Особље би, уопштено, требало да се ротира између различитих локација УЦ.

Понекада ће се појавити конфликти. Један од најочигледнијих би могао да буде везан за ИКТ јединицу. Али, „централна“ ИКТ јединица – уколико постоји – би углавном требало да испуњава функције садржаја, а не „техничке“ функције. Ово значи да би интернет услуге требало да буду осмишљене, објављене, ажуриране према становишту УЦ. Технологија „ослонца“ неће бити угрожена, док ће УЦ интернет услуге бити под окриљем централне ИКТ јединице.

Још један конфликт би могао да проистекне из постојећих организационих јединица у селима и/или издвојеним насељима. Јасно је да ће њихова субординација под окриљем структуре УЦ унапредити ниво услуга. ише услуга ће постати доступно, постојаће јасни стандард и постојаће одговарајућа замена када је неко од запослених на боловању или на одмору. Чак ће и постојећи запослени моћи да буду премештени из једне организационе јединице у другу.

Крајње питање се односи на то коме је одговоран УЦ. УЦ не би требало да буде одговоран једном од функционалних одељења чије се услуге пружају, пошто би то могло да води ка асиметричном пружању услуга. Добра опција је да УЦ буде повезан са централним одељењем за пружање услуга. Неке од функција већ проистичу одатле, на пример овера потписа, књиге, итд. Наведене услуге, међутим, нису посебно важне и/или компликоване. Још једна од могућности је да се УЦ придода кабинету председника општине/ градоначелника – али то би могло да представља проблем за тако велико одељење.

5.2. УЛОГА И ПОЗИЦИЈА РУКОВОДИОЦА УСЛУЖНОГ ЦЕНТРА

Модел „супермаркета“ подразумева значајне организационе измене у поређењу са ситуацијом из претходног периода. Најважнија промена се односи на постојање једног одговорног руководиоца услужног центра, уз адекватне позиције у хијерархији и са адекватним разумевањем функција које се односе на дате позиције. УЦ ће, највероватније, бити јединица у оквиру општег одељења, док ће руководилац УЦ бити одговоран за:

- главни услужни центар са запосленима на пријему и са запосленима у оквиру мултифункционалних радних места;
- издвојене и покретне јединице које пружају услуге УЦ у насељима и селима;
- „call“ центар са припадајућим запосленима;
- благајнике (уколико су додељени УЦ);

- ИКТ особље које је одговорно за интернет презентацију и интерне функције.

Иако друга одељења имају своје посебне шалтере на којим ради особље из датих одељења, руководство УЦ би требало да има ограничену дисциплинску одговорност која би се односила, на пример, на поштовање радног времена, остварену комуникацију са корисницима, изглед, итд.

5.3. СПИСАК УСЛУГА

Интернет презентација УЦ би требало да садржи све услуге које се пружају у центру, укључујући све профиле услуга, формуларе, смернице и процедуре. Требало би да постоје директне пречице (линкови) ка презентацијама интернет услугама и ка документима за које је могуће да се преузму са интернета.

5.4. ПРОФИЛИ УСЛУГА И ПРОЦЕДУРЕ

Да би се осигурало адекватно пружање услуга у оквиру УЦ, профили услуга и процедуре (пословни процеси) морају да буду дефинисани, што укључује интеракцију са функционалним одељењима и јасно корисничко окружење. За сваку од услуга би требало да буде дефинисано:

- **Назив услуге** (на пример: Извод из матичне књиге рођених, оверавање потписа);
- **Врста услуге** (информативна услуга, регулаторна услуга, услуга подршке);
- **Врста резултата** (информација, дозвола за одређене активности која важи за одређени временски период);
- **Правни основ** (закони, секундарно законодавство и општинске регулативе које би се поштовале као правни основ. Ово би могло да се уради као референца према нормативним актима које је могуће додати у виду анекса. У случају промена, брисања или додавања нормативних аката, ово би требало означити да би се избегла изненађења);

- **Потенцијални подносиоци молби** (становници, пословни људи и други);
- **Очекиване улазне информације** од стране корисника (исцрпна листа уз очекиване додатне информације под одређеним условима);
- **Интерне процедуре** и процеси између УЦ и функционалних одељења;
- **Укључене општинске, као и институције изван општине** и њихов удео/допринос;
- **Дозвољени видови комуникације** између општине и корисника (лично, писаним или путем интернета);
- **Разлози иза одбијања захтева за пружање услуге** (на пример, непотписан формулар, подносилац захтева није становник општине, итд.);
- **Правни лекови и жалбе** у случајевима одбијања;
- **Време за пружање услуге** (максимална количина времена за ствари које су у домену општине, релевантно једино у случајевима када је могуће „директно“ пружање услуге, а УЦ само прима захтеве за друга одељења);
- **Накнаде и таксе** (свеобухватне информације, ово такође може да укључује формуле и табеле, уколико је то потребно)
- **Особа одговорна за дату услугу унутар функционалног одељења** (уколико је примењиво) и детаљи везани за ту особу;
- **Одговорни руководиоца услуге**

Радне процедуре би требало, посебно, да узму у обзир како услуге могу да буду затражене путем различитих канала. Требало би обезбедити да ће захтеви поднети путем интернета бити разматрани на исти начин, као и захтеви који су поднети на шалтерима, као и да се обим рада дистрибуира једнако свима који су запослени у УЦ.

5.5. КОНТРОЛА КВАЛИТЕТА РАДА

Принцип „случајног“ броја услуге омогућава једноставну квантитативну проверу за сваког од запослених у оквиру МФРМ – пошто услужују различите кориснике. Квалитет рада запослених у оквиру МФРМ је лако идентификовати. Ради контроле пружања услуга и понашања према муштеријама, могуће је да се употребе машине за аутоматско бележење резултата које корисници дају притиском на једну од могућих опција (невидљивим за запосленог). Опште је познато да особље покушава да надмудри систем тиме што покушава да за себе и за колеге да што повољније оцене, али постоји могућност да се рачунају само негативне оцене – и пошто компјутер има спознаје о дистрибуцији корисника током радног времена, није реално да неко од запослених добије 10 позитивних оцена у року од једног минута. Такође, минут након комплетирања једног случаја, машина би могла да буде у стању мировања до доласка следећег корисника.



Слика 11. Специјализовани шалтери на Врчару

Међутим, резултат који пружају овакве машине је „једнодимензионалан“ и не одсликава различите аспекте рада (као што су квалитет, брзина, учитовост, итд.). Такође, поједине услуге се обично сматрају за позитивне (изводи из матичне књиге рођених), док са другима није такав случај (порези, казне, итд), а неке су врло компликоване (дозволе за градњу). Према томе, врста услуге може да утиче на резултате оцењивања.

5.6. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ ШАЛТЕРИ

Упркос томе што је систем мултифункционалног радног места жељени модел за УЦ, понекада постоји потреба за постојањем специјализованих шалтера. На пример, специјализовани шалтер би могао да постоји за грађевинске дозволе, докле год та услуга није пребачена у „центар за изградњу“. Ово би такође могао да буде случај и са одређеним услугама из домена социјалне заштите.



Слика 10. Контролни систем на Врачару

Одређене организационе јединице остају у оквиру одговорности својих „матичних одељења“. Запослени на овим шалтерима би требало да буду смештени у оквиру УЦ на начин који им омогућава да своје задатке обаве на адекватан начин, на пример, да имају довољно простора за разговор о плановима изградње, или да су благо издвојени из главне просторије када се разговара о личним или професионалним стварима. Према томе, понекада би таква МФРМ требало да буду смештена у затвореним канцеларијама одмах поред УЦ. Запослени на пријему корисника би свакако требало да пружају подршку тим шалтерима. Припадајућа опрема би требало да буде предмет договора између одговарајућих одељења.

Једна од добрих алтернатива, унутар овог оквира, је смештање појединих службених функција близу УЦ, на пример, постојање саветодавног центра за изградњу или слично поред УЦ. Ово умногоме олакшава живот корисницима услуга.

5.7. УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Неопходно је да се дефинишу стварне и пројектоване потребе за услуге које се пружају у оквиру МФРМ на прави начин, узимајући у разматрање време у коме има најмање и највише посла. Да би се то урадило, неопходно је да се анализира време које се односи на појединачне услужне јединице, а затим и захтеви за пружање услуга током дана, недеље, месеца или године.

Први корак је проналажење заједничког именитеља, који се налази у оквиру концепта „ФТПЕ“ (енг. full time post equivalent). Један ФТПЕ представља радно време особе која је запослена пуно радно време током периода извештавања. У случају да период извештавања износи годину дана, рачунање би могло да изгледа овако (ово је само пример који би требало ажурирати сваке године са стварним вредностима):

	365	дана годишње
./.	104	суботе и недеље
./.	10	дана државних празника
./.	20	дана годишњег одмора
./.	10	дана боловања и другог одсуства
	221	дан са 8-часовним радним временом
=	1.768	сати нето радно време, или 106.080 минута

Наш просечно запослени има приближно 100000 минута нето радног времена годишње пошто би, такође, требало да дозволимо одређени део (процент) времена за задовољење приватних потреба током радног времена.

У следећем кораку, потребно је анализирати радно време утрошено за обављање појединачних услуга. Ово може да се разликује од општине до општине због различитих радних процедура, различите ситуације у области ИКТ, итд. Постоје различити приступи за мерење, почевши од коришћења штопернице током симулације процеса рада у односу на решавање случајева у току једног дана и процењивање потребног времена.

У свим случајевима, резултат је путања која садржи број минута по случају који би, затим, могао да се употреби за одређивање радних нето потреба током године, месеца, недеље, као и у доба дана када долази највише корисника. Ово води ка одређивању броја особа за одређена МФРМ током одређеног времена. На пример, може да постоји већа потреба за особљем током сати када долази највише корисника, мало пре поднева. Ово, пак, може да доведе до предлога за запослене жене (мајке) да им се пружи прилика да раде пола радног времена током преподнева, а затим да се више особља додели МФРМ током поподнева. Слични концепти могу да буду развијени за дане током државних празника, итд. За мобилне јединице које пружају услуге требало би да се дода време неопходно за транспорт, као и за прикључивање, тј. паковање, опреме и самим тим се нето радно време скраћује. Све ово треба узети у разматрање да би се ефикасно руководило УЦ, али исто тако само за минимално време које корисници треба да утроше на чекање испред шалтера.

5.8. РАЗВОЈ ЉУДСКИХ РЕСУРСА

Поред квантитативних аспеката, постоје и квалитативни аспекти управљања људским ресурсима који имају врло важну улогу. Запосленима, који су у оквиру УЦ више оријентисани ка контакту са корисницима, је потребна додатна едукација/обука у поређењу са запосленима који су одговорни само за једну област. Одељења би требало да су спремна и вољна да раде на овоме и да стално допуњују своја знања. Запосленима је такође потребна обука за рад са корисницима.

На послетку, општине би требало да адекватно мотивишу своје запослене. Један аспект тога је давање плата које су више у односу на запослене који обављају само једну функцију у оквиру одељења. Други аспект је стварање атмосфере у којој су запослени у УЦ високо вредновани у оквиру општинске управе. Запослење у оквиру УЦ би требало да буде сматрано као привилегија, а не као казна. А можда би и неки од једноставних модела из индустрије пружања услуга (као што су „радник месеца“) могли да буду искоришћени у оквиру већих УЦ. Запослени у УЦ представљају општину више од осталих и требало би да буду што је више и боље мотивисани.



