

OD TRADICIONALNE UPRAVE KA NOVOJ E-UPRAVI

Mladen Radivojević, Slaven Pekić, *Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Banja Luka*

Sadržaj – U ovom radu promatraćemo da li se principi elektronskog poslovanja koji su se dobro pokazali u privatnom sektoru i proizvodnji uopšte mogu primijeniti na javnu upravu i ako mogu, u kojoj mjeri, te šta bi u viziji e-Poslovanja trebalo da se promjeni da bi se dale garancije da to može da zaživi i u javnoj upravi – e-Upravi.

1. UVOD

Preovladava mišljenje da je tradicionalno organizovana javna uprava suviše glomazna, spora, birokratska, neefikasna, neodgovorna, neproaktivna. Ona ne daje rezultate koje građani i privreda očekuju od nje. Građani danas od javne uprave očekuju da, prije svega, daje rezultate. Oni više ne tolerišu neefikasnost ili neefektivnost. Upravo zbog toga nam treba novi način obavljanja poslova i upravljanja u javnoj upravi. Zbog toga ćemo u ovom radu predložiti da se najbolja iskustva poboljšanja rada u proizvodnji primijene i u radu javne uprave. To se prije svega odnosi na BPR, TQM i istraživanja Edward Deminga.

2. BPR

Reinženjering poslovnih procesa (BPR - Business Process Reengineering) je prelazak u novu tehnološku paradigmu (uzor) gde nema podjele poslovnih procesa na izdavanje dozvola, uvjerenja, rješenja, ponuda, marketing, računovodstvo, već se organizovanje vrši oko kontinuiranih poslovnih procesa čiji je osnovni cilj davanje kvalitetnih usluga korisnicima. Jedna od glavnih deviza Reinženjeringa poslovnih procesa je komunikacija koja treba da omogući premošćavanje odozgo na dolje (*Top-Down*) teorije sa odozdo na gore (*Bottom-Up*) implementacijom.

Osnovna ideja reinženjeringa poslovnih procesa je vezana za maksimalno zadovoljenje zahtjeva i očekivanja korisnika usluga, očuvanje interesa javne uprave, menadžmenta i zaposlenih.

Reinženjering poslovnih procesa ne donosi unapređenje postojećeg nivoa, već zahtjeva odbacivanje i ponovno započinjanje posla na nov način tj. potrebno je rastaviti objekat na sastavne dijelove, a zatim ga ponovo sastaviti. On je orjentisan prema izvođenju procesa, ukida fragmentaciju, jer zahtjeva timski rad i ima cjelovit pristup procesima.

Postojeći način rada se mora revidirati saglasno sljedećim postavkama:

- Razbiti procese na elementarne zadatke.
- Razbijeni zadaci se dodeljuju usko specijalizovanim radnicima.
- Radnici su izdvojeni u različite organizacione cjeline.

Izbor poslovnih procesa za reinženjering u javnoj upravi ovisi o:

- Ugroženosti poslovnih procesa;

- Važnosti poslovnih procesa;
- Izvodljivosti poslovnih procesa.

Zaposleni u javnoj upravi mogu utvrditi koja pitanja su im vrlo važna (troškovi usluge, brzina usluge, kvalitet, itd...). Ovakva pitanja se povezuju sa procesima na koje imaju najveći uticaj i služe kao pomoć u sastavljanju liste prioriteta onih procesa koji trebaju rekonstrukciju.

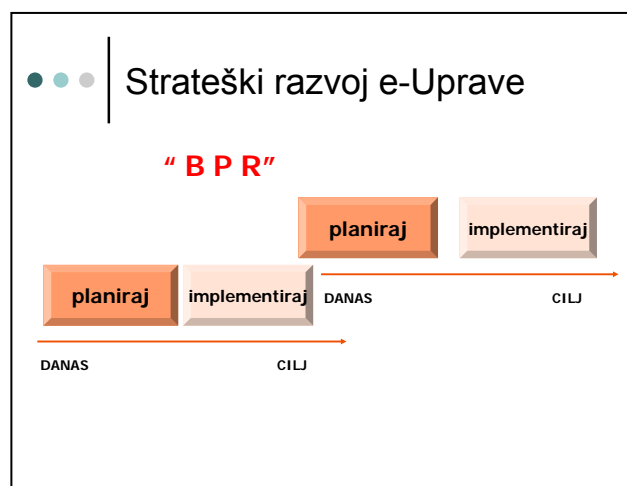
Reinženjering poslovnih procesa treba da poboljša organizacionu strukturu koja treba da bude orjentisana prema vani, da omogući zamjenu dugotrajnih mjera sa mjerama koje donose brze i drastične promjene, da poveća kvalitet i smanji troškove, da smanji vrijeme izvršenja procesa, poboljša interne i eksterne odnose, eliminiše nepotrebne aktivnosti, omogući prijatnu atmosferu za rad i definiše široku odgovornost zaposlenih.

Postoje dvije vrste opasnosti prilikom sprovođenja reinženjeringa:

- Sprovođenje redizajna poslovnih procesa uslovljava i odgovarajuće organizacione, poslovne i informatičke promjene. Ako se ove izmjene ne naprave može doći do uskih grla u davanju usluga.
- Druga opasnost je vezana za mišljenje da implementacija novih tehnologija treba da automatski doprinosi direktnom unapređenju poslovnih procesa, što uopšte nije tačno.

Ove poslove u javnoj upravi vrše sposobni, obrazovni i visoko motivisani kadrovi. Rezultat ovakog rada je drastično smanjenje vremena i troškova. Svaki učesnik mora biti svjestan svoje uloge i mora posjedovati odgovarajuća znanja i sposobnosti što se posebno odnosi na rukovodni kadar.

Slika 1. prikazuje primjenu Reinženjeringa poslovnih procesa u strateškom razvoju e-Uprave, koja daju drastična i nagla poboljšanja..



Slika 1. Reinženjering poslovnih procesa e-Uprave

Informacione tehnologije se koriste za približavanje usluga korisniku gdje je potrebno znati probleme korisnika prije njega samog, znati rješenje za njegov problem i to mu ponuditi preko većeg broja servisa.

Za postupak sprovođenja reinženjeringa poslovnih procesa ne postoje pisana pravila i propisi, pa se moraju nalaziti vlastita rješenja u zavisnosti od situacije i pritom iskustva drugih uzimati samo kao dobar primjer.

Reinženjering se isključivo odnosi na poslovne procese pa su osnovna dva pitanja koja se uvijek moraju imati u vidu:

- Šta korisnik očekuje od javne uprave ?
- Šta i kako treba promjeniti da se zadovolje zahtjevi korisnika ?

3. TQM

Posljednjih godina veliki trend u razvoju je uvođenje standarda kvaliteta ISO 9000 koji u svojoj nadgradnji treba da preraste u TQM (Total Quality Management – Potpuno upravljanje kvalitetom). Osnovne sličnosti između reinženjeringa i TQM ogledaju se u orijentisanosti ka procesima, inicijativu za uvođenje u oba slučaja daje top rukovodstvo, i u oba slučaja se delegiraju odgovornosti i ovlašćenja kao i potrebe za edukacijom i obukom.

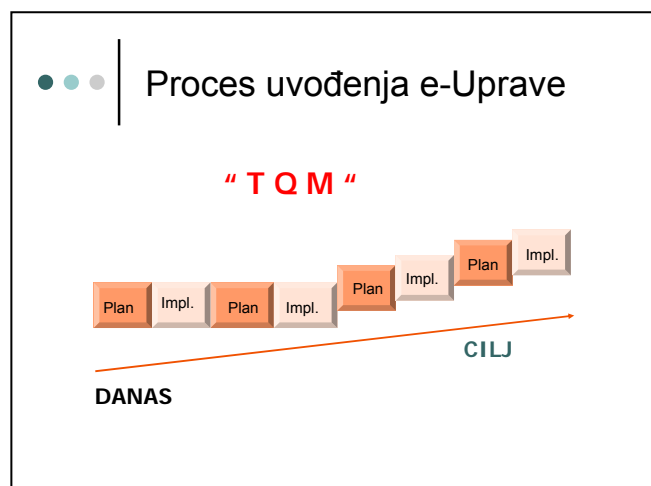
Pristup reinženjeringu poslovnih procesa i TQM metodologije ima i drastične razlike. Prije svega TQM-om se dobijaju kontinuirana i mala poboljšanja dok reinženjeringom poslovnih procesa dolazi do naglih i drastičnih poboljšanja. TQM zahtjeva uključivanje svih zaposlenih dok reinženjering zahtjeva rad po timovima. TQM zahtjeva male dok reinženjering zahtjeva velike investicije. TQM zahtjeva uključivanje svih procesa dok reinženjering uključuje pojedine kritične procese.

Mora se naglasiti da TQM podrazumijeva dobrovoljno uključivanje zaposlenih dok se reinženjering sprovodi na silu po naredbi.

Poslovni procesi se analiziraju sa stanovišta najviših rukovodilaca dok se uvođenje izvodi na operativnom nivou. Dakle, na nivou rukovodilaca tj. na najvišem (strateškom) nivou postavljaju se odgovarajući ciljevi i resursi odnosno definiše se odgovor na pitanje: Šta treba raditi? Srednji nivo tj. taktički nivo omogućava upravljanje resursima tj. obezbeđuje ih, koristi i treba dati odgovor na pitanje: Kako treba da se radi? Najniži tj. operativni nivo treba da omogućiti izvođenje i kontrolu aktivnosti i da URADI ono što mu je postavljeno.

Slika 2. prikazuje primjenu Totalnog upravljanja kvalitetom u strateškom razvoju e-Uprave, koji daje mala i kontinuirana poboljšanja.

Teorija i praksa kvalitete, pojavom BPR i TQM, postali su briga cijelog čovječanstva i u njihovom daljnjem razvoju učestvuju doslovno stotine hiljada vrhunskih specijalista u nizu državnih, vojnih i naučnih institucija širom svijeta. Budući istraživači kvalitete će sigurno jednoga dana dati novu viziju i nove metodologije u razvoju i implementaciji kvaliteta u javnoj upravi.



Slika 2. Potpuno upravljanje kvalitetom u procesu razvoja e-Uprave

4. MODIFIKOVANI DEMINGOV KRUG KVALITETA

Edward William Deming je američki naučnik koji je udario temelje modernoj teoriji kvalitete i značajno pomogao razvoju prakse kvalitete u čitavom svijetu.

Demingovo učenje zasnovano je na radovima američkog naučnika Fredericka Taylora koji je prvi prišao problemima modernih usluga na naučni način. Organizacija rada je tada bila takva da su rezultati bili neproporcionalno manji od uloženog napora. Njegova istraživanja su išla u dva pravca: s jedne strane kako normirati usluge a s druge strane kako poboljšati životne i radne uslove zaposlenih.

Osnovne postavke rada Taylora i Deminga mogu se izraziti najkraće u sljedećim tezama:

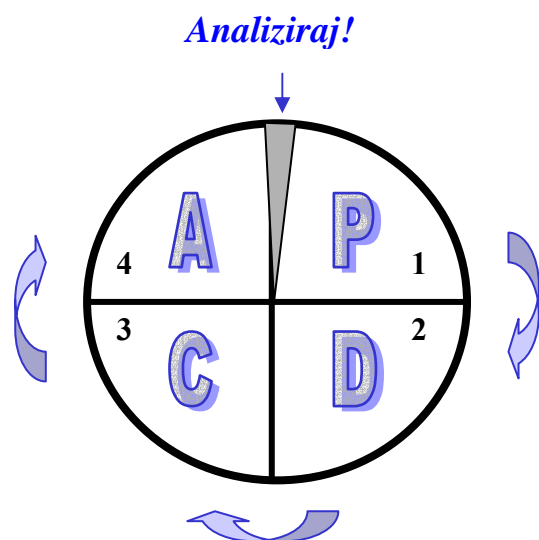
1. **Koristi najbolje od svega do čega možeš doći.** (Danas se to zove *Benchmarking*).
2. **Analiziraj radne operacije do u detalje.** (Danas se to zove *Process Re-design*).
3. **Oslobadaj se svega što smeta radu.** (Danas se to zove *Continuous improvement* - neprekidno poboljšanje).

Anilizirajući uslužne procese i njihovo moguće ponašanje, Walter Shewhart je proširio svoje područje analize i došao do zaključka kako Taylor ima pravo kada kaže da na kvalitetu usluga utiču doslovno svi procesi, odjeljenja i funkcije. Shewhart je 1930. godine objavio rad u kojem predlaže metodu poboljšanja kvalitete primjenljivu u svim sferama i nivoima života i rada organizacije. Kasnije je Deming toliko popularizovao i propagirao Stewhartov ciklus tako da se danas širom svijeta uglavnom govori o »Demingovom PDCA krugu«.

Ciklus poboljšanja počinje uvijek **analizom** postojećeg problema (u želji da se ocjene, analiziraju i po mogućnosti otklone uočeni nedostaci). Kada je to učinjeno, prilazi se konkretnom postupku ili procesu koji se sastoji od četiri faze:

P (Plan - planiraj) - gdje se moraju planirati postupak i oblik poboljšanja,

D (Do - učini) - gdje se planirane promjene moraju provesti u praksi,
C (Chek - provjeri) - gdje se moraju provjeriti rezultati provedenih promjena i
A (Act – uradi) - gdje se korigovano rješenje primjenjuje u stalnoj praksi.



Slika 3. «Demingov» PDCA krug

Do cilja je daleko lakše stići ako se koriste pravila koja su veoma jasno formulisana. U većim dilemama postavlja se pitanje ko će preuzeti odgovornost obezbjeđujući dragocjene formule koje tačno govore šta bi trebalo da se uradi. Potreban je, dakle, dobro osmišljen scenario, a dobra podloga za njegovo stvaranje je poznati Demingov krug.

Kako je to prikazano na Slici 3. metodologija koju diktira Demingov PDCA krug podrazumijeva četiri osnovne faze realizacije bilo kojeg poslovnog poduhvata pa i e-Uprave:

Planiranje - Planiranje podrazumijeva analizu. Pri tome bi trebalo utvrditi ciljeve i uspostaviti procese potrebne za dobijanje rezultata u skladu sa zahtjevima korisnika i politikom reorganizacije javne uprave.

Implementacija i izvršavanje - Implementacija i organizovanje procesa obavlja se radi kontrole i unapređivanja operativnih aktivnosti koje su kritične. Pri tome bi trebalo svakako primijeniti projektni menadžment i procesni pristup.

Provjera i korektivne akcije - U situaciji ograničenih resursa i potrebe za ubrzanom implementacijom, od izuzetne važnosti je ustanoviti precizne, mjerljive, numeričke kriterijume za ocjenjivanje prioriteta i mjerenje postignutih rezultata. Provjera i korektivne akcije uključuju nadgledanje, mjerenje i zapisivanje karakteristika i aktivnosti koje mogu imati znatan uticaj na pravilno funkcionisanje e-Uprave.

Pregled od strane rukovodstva i stalno unapređivanje. Rukovodstvo obavlja pregled funkcionisanja e-Uprave kako bi se osigurala njena kontinuirana stabilnost, primjerenost i djelotvornost. Koncept stalnog unapređivanja je ključna komponenta predložene metodologije pošto on zaokružuje

ciklični proces planiranja, implementacije, provjere, pregleda i stalnog unapređivanja.

Postoje najmanje tri dobra razloga zbog kojih će predloženi scenario da dobro funkcioniše u praksi razvoja e-Uprave:

- on je unaprijed definisan i to dovoljno dobro da nas poštedi većine dilema,
- njime se može upravljati (što podrazumijeva planiranje rokova i resursa, praćenje realizacije, mjerenje stepena dovršenosti i kvaliteta rezultata),
- dobijeni rezultat je posljedica promišljene aktivnosti, što omogućava da se postupak ponavlja onoliko puta koliko je to potrebno, te da se film vrati unazad da bi se neki poslovi i procedure pažljivije proučile i eventualno drugačije uobličile.

Gore navedena istraživanja najviše su se provodila i relizovala u proizvodnji. Ovdje smo promatrali da li ta istraživanja i dobre rezultate možemo iskoristiti u radu javne uprave. Javna uprava ima bitno različitu kulturu ponašanja, vizija i misija joj je drugačija, metodologija ocjenjivanja kvaliteta složenija, jer je zasnovana na više parametara koji su veoma teško mjerljivi itd. Bez obzira na sve specifičnosti i razlike između klasične proizvodnje i «proizvodnje» usluga u javnoj upravi ipak postoji dosta dobrih elemenata u klasičnoj proizvodnji, pa ih treba iskoristiti i ugraditi u rad javne uprave, da bi poboljšali kvalitet njenog rada.

LITERATURA

[1] Kaplan, R.S and Norton, D.P, The balaced scorecard-translating strategy into action, Harvard Business school press, Boston, M.A., 1999.

[2] Radivojević M. Metodologija za implementaciju koncepta e-Uprave u reformi javne uprave, XLVII Konferencija ETRAN Herceg Novi, 2003. godine.

[3] Zuurmond A., From Bureaucracy to Infocracy: towards management throught information architecture. In “Beyond BPR in Public administration, Institutional Transformation in an Information Age”. ISO Press, Amsterdam, 2000.

Abstract - It is certain that the Business sector has a lot to say not only regarding the role of the Public Governance but the ways it could be organised and governed. E-Management copied to the E-Governance represents comprehensive reform that could not only be interpreted and studied as the reform “for Governance” but also as the reform “against Governance”. It shows that there are certainly many similarities, but the theory of business in Public Governance management is not enough. Nevertheless, the fact that the Public Governance cannot be managed as business does not mean that it cannot become more of businesslike.

FROM TRADITIONAL GOVERNANCE TO THE NEW E-GOVERNANCE

Mladen Radivojević, Slaven Pekić