

Rad je za objavljivanje ustupljen **Portal**u **Kvalitet** (www.kvalitet.org.rs) i ne može se kopirati, menjati, niti na drugom mestu objavljivati bez saglasnosti autora.

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET ORGANIZACIONIH NAUKA

MASTER STUDIJE - UPRAVLJANJE KVALITETOM
PREDMET: UPRAVLJANJE KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI

Primena CAF modela u Ministarstvu poljoprivrede

SEMINARSKI RAD

Mentor: Prof. dr Jovan Filipović

Student: Marija Šaš 639/2010

Beograd, 2011.god.

Sadržaj

Uvod	3
1. CAF model	4
1.1. Ciljevi, prednosti i mane CAF modela	5
1.2. Struktura CAF modela	8
1.3. Principi izvrsnosti CAF modela	12
2. Primena CAF modela	14
2.1 Opšti podaci o Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede	15
2.2 Implementacija CAF modela	16
2.3 Prepreke u implementaciji CAF modela u Ministarstvo poljoprivrede	19
Zaključak	21
Literatura	23

Uvod

Organizacije javnog sektora se poslednjih godina suočavaju sa izazovima inoviranja i poboljšavanja efektivnosti i efikasnosti. U zemljama Evropske unije došlo je do promene shvatanja javne uprave. S obzirom da na nivou Evropske unije ne postoji zajednička politika o javnoj upravi, 2000. godine udruženim snagama ministara javnih uprava članica Evropske unije, razvijen je CAF model kako bi se podigao nivo kvaliteta rada u javnom sektoru. Model se primenjuje širom Evrope i do 2010. godine ovaj model je implementiralo oko 2000 organizacija.

Cilj model je da korišćenjem tehnika menadžmenta kvaliteta poboljša performanse organizacija javnog sektora. CAF model je jednostavan za korišćenje i prilagođen je za dobijanje početne procene u kratkom vremenskom periodu o poslovanju organizacije.

Ovaj model ima za cilja da omogući razmenu iskustava organizacija javnog sektora i da podstakne benčmarking između organizacija definisanjem „najbolje prakse“. Takođe pomaže organizacijama da prepoznaju svoje slabosti i snage da te slabosti prevaziđu.

Cilj rada je da pruži opštu sliku o CAF modelu i da prikaže način implementacije modela na primeru Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede. U pisanju rada korišćena je domaća i strana literatura, studije slučaja koje pružaju uvid kako su druge javne organizacije izvršile proces implementacije. Kao korisnici ovog rada prepoznati su studenti na smeru Upravljanje kvalitetom, lideri Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede i druge zainteresovane organizacije javnog sektora i građani.

Rad je podeljen u dve celine. Prvi deo je fokusiran na CAF model, na ciljeve, prednosti, mane i principi izvrsnosti modela. U ovom delu je data struktura modela i razrađeno je devet kriterijuma i pripadajućih podkriterijuma. U drugom delu prikazano je kako bi tekao proces implementacije u Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede i koje sa kojim preprekama se organizacija susreće prilikom implementacije. Implementacija modela u Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede je uradjena na hipotetičkim osnovama, na osnovu brošure koje izdaje IEPA i iskustava država koje su primenile CAF model u nekoj od javnih organizacija.

Ključne reči: CAF model, javna uprava, Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede

1. CAF model

CAF model (*Common Assessment Framework*) je zajednički okvir za podizanje kvaliteta rada u javnim administracijama, i predstavlja alat upravljanja totalnim kvalitetom (TQM – *Total Quality Management*), odnosno alat za samoprocenu. Okvir zajedničke procene je inspirisan Modelom Izvrsnosti Evropske Fondacije za Upravljanje Kvalitetom (EFQM – *European Foundation for Quality Management*) i modelom koji je razvijen na nemačkom Univerzitetu administrativnih nauka u Spejeru (*Speier*).

Saradnjom ministara za javnu upravu zemalja Evropske unije nastaje CAF model kako bi se unapredio kvalitet usluga javnih uprava. Procedura izrade modela započeta je 1998. godine, a pilot verzija CAF modela predstavljena je 2000. godine na prvoj Evropskoj Konferenciji o Kvalitetu u Lisabonu. Od tada CAF model je doživeo dve revizije, prva 2002. godine, a zatim i druga revizija 2006. godine na osnovu iskustava devetstotina javnih organizacija.

Iako je CAF model nastao za potrebe javnih uprava zemalja Evropske unije, interesovanje za primenu ovog modela prevazilazi granice Evrope i ovaj model postaje prisutan i u nekoliko javnih uprava u svetu (Kina, Dominikanska Republika, Brazil i Bliski istok) [6]. Od lansiranja CAF modela 2000. godine do danas skoro dve hiljade registrovanih organizacija javnog sektora primenjuje ovaj model. Danas je CAF model preveden na više svetskih jezika, prevashodno na jezike zemalja članica Evropske unije. Za deset godina postojanja CAF pronalazi svoje mesto među mnogobrojnim alatima menadžmenta kvaliteta.

CAF model je baziran na osnovnim konceptima, dijagramima i kriterijumima ocenjivanja sadržanih u EFQM modelu, međutim razlike su brojne, prvenstveno zasnovane na tome da CAF uzima u obzir specifičnosti javnih organizacija, što dolazi do izražaja još više sa prvom revizijom modela iz 2002. godine [16].

Uprkos naporima, na nivou Evropske unije ne postoji zajednička politika o javnoj administraciji. Zajedničke politike Evropske unije podrazumevaju sprovođenje dogovorene politike (kao što je Zajednička agrarna politika – *Common Agricultural Policy*) na nivou zemalja članica Unije [10]. Uspešnost primene uvrđenih zajedničkih politika u članicama Evropske unije zavisi prevashodno od efikasnosti njihove javne administracije.

Kako bi se unapredila efikasnost administracija na nivou Evropske unije, takođe i na nivou zemalja članica, finansiraju se akcije za modernizaciju i reformu javnih administracija. U tu

svrhu, na svakih šest meseci organizuje se sastanak ministara koji su zaduženi za javnu administraciju u zemlji koja u tom trenutku predsedava Evropskom unijom kako bi se unapredila efikasnost sprovođenja legislative Unije. Pored toga, uspostavljene su i ekspertske grupe, a među njima i Grupa za inovacije u javnim službama (*Inovative Public Services Group*) [10].

1.1 Ciljevi, prednosti i mane CAF modela

Cilj ovog modela je poboljšanje performansi javnih sektora širom Evrope korišćenjem tehnika menadžmenta kvaliteta. CAF model predstavlja pomoć organizacijama javnog sektora da razumeju i koriste tehnike kvalitetnog upravljanja [11]. Pogodan je za kreiranje planova reformi koje su po meri organizacije i imaju unutrašnju podršku [4]. CAF model je jednostavan za korišćenje i prilagođen je za dobijanje početne procene u kratkom vremenskom periodu o poslovanju organizacije. On pruža okvir samoprocene koji je sličan TQM modelu, ali je prilagođen javnom sektoru, uzimajući u obzir razlike između javnog i privatnog sektora.

Osnovni ciljevi CAF modela su:

- da uvede javne uprave u principe TQM-a i da ih vodi kroz upotrebu i razumevanje samoprocene, od *Plan-Do* aktivnosti do zaokruživanja *Plan-Do-Check-Act* (PDCA) ciklusa. PDCA ciklus je formulisao Deming i predstavlja postupak poboljšanja procesa kroz četiri koraka, planiraj (*Plan*), uradi (*Do*), proveriti (*Check*) i deluj (*Act*);
 - da organizacijama u javnom sektoru pomogne da unaprede kvalitet usluga kroz proces samoprocene u cilju dobijanja “dijagnoze” i poboljšanja pružanja usluga;
 - da „premoste“ razne modele i metodologije dobrog upravljanja, jer organizacijama koje nisu još uvek primenile neki od sistema kvaliteta CAF model može da posluži kao prelazno rešenje, ili ukoliko organizacija ima implementiran sistem kvaliteta može da posluži kao kontrolni mehanizam;
 - da omogući poređenje između organizacija i da uvede *banchmarking* u organizacije javnog sektora [4].
-

CAF model ima mnogo prednosti, ovo su neke od njih [10]:

- Prednost CAF modela je u tome što se može primeniti na svim nivoima uprave države – nacionalnom/saveznom, regionalnom i lokalnom nivou. CAF model se može koristiti kao sistemski program reforme ili kao osnova za ciljane specifične mere poboljšanja javnog servisa organizacija [4];
 - Model se može primeniti na celu organizaciju ili u određenom delu organizacije, ali se uvek mora implementirati kao čitav sistem a ne segmentiran kroz selektivnu aplikaciju pojedinih kriterijuma i podkriterijuma;
 - CAF model predstavlja inicijalni pokušaj da se reši pitanje varijabilnosti administrativnih sistema zemalja članica Evropske unije, uspostavljajući zajedničke kriterijume i jedinstveni metod procene, tako da su rezultati uporedivi, zajednički prihvatljivi i primenljivi sa ciljem planiranja zajedničkih politika;
 - Omogućava razvoj kontakata, komunikacije i saradnje između organizacija javnog sektora zemalja članica Evropske unije, podržava razmenu iskustava u organizaciji i radu javne administracije;
 - Uspostavlja uslove za implementaciju plana uvođenja Evropske Nagrade za Kvalitet Javne Administracije (*European Quality Award for Public Administration*);
 - Značajno doprinosi primeni koncepta i filozofije TQM-a u javni sektor;
 - Stimuliše zaposlene u javnom sektoru da učestvuju u procesu procene (pošto je ovo metod samoprocene), podstičući entuzijazam kod zaposlenih za kontinuirano poboljšavanje;
 - CAF je kompletna studija organizacione strukture i procedura u određenoj tački vremena. Samoprocena je bazirana na činjenicama i činjeničnim procenama oblasti (temama) koje se istražuju, i implementiran je od strane osoblja koje radi u javnim agencijama bez potrebe dodatnog angažovanja ljudi sa strane;
 - CAF model je sredstvo merenja napretka tokom vremena kroz periodične samoprocene. Implementacija CAF modela je konstantna procedura, pošto procena vodi stvaranju akcionog plana za poboljšanje administrativnih operacija (procedura). Posle sprovođenja akcionog plana sprovodi se ponovna procena;
-
-

- CAF model ne vrši procenu sadržaja javnih politika koje se primenjuju od strane organizacija, već se procenjuju administrativne procedure organizacije;
- Ovim modelom se ne vrši ocenjivanje rada zaposlenih u javnom sektoru na bilo kom nivou hijerarhije organizacije;
- CAF model je jednostavan za upotrebu, može se koristiti samostalno ili u kombinaciji sa drugim alatima upravljanja kvalitetom za samoprocenu i indentifikovanje oblasti za poboljšanje funkcionisanje organizacija. Za razliku od drugih modela upravljanja kvalitetom ovaj model zahteva manje resursa (besplatan je) i može se implementirati u organizacije bez pomoći eksternih eksperta korišćenjem uputstava koji se nalaze na sajtu Evropskog Instituta za Javnu Upravu (*European Institute of Public Administration*).

Pored navedenih prednosti CAF modela ima i nedostatke [2]. Za implementaciju modela neophodna je slobodna registracija kako bi se metod sprovodio online. Implementacija modela iziskuje iskusnog moderatora kada se koristi prvi put u organizaciji, i realizam zaposlenih koji vrše samoprocenu. Takođe, zaposleni mogu pogrešno protumačiti proces samoprocene, zato je bitno upoznati ih sa modelom i naglasiti im da se od njih ne traži da ocenjuju sebe. Još jedan veliki nadostatak je i to što se akcioni planovi često fokusiraju na treninge, koji su atraktivni i bez kontinuiteta, umesto da rešavaju najteže problema organizacije.

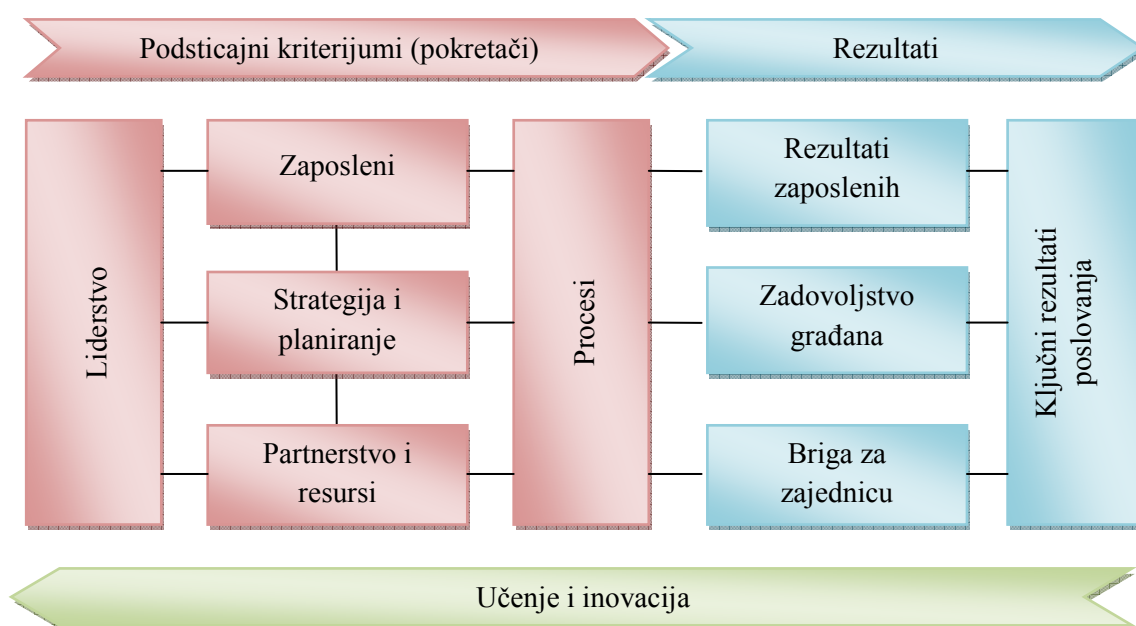
Ovaj model ima za cilja da omogući razmenu iskustava organizacija javnog sektora i da podstakne benčmarking (*banchmarking*) između organizacija definisanjem „najbolje prakse“ i pomaže organizacijama da prepoznaju svoje slabosti i snage da te slabosti prevaziđu. Zajednički okvir procene je jedan vid benčmarkinga. “Primjenom ovog modela, benchmarking postaje unutrašnja stvar u organizaciji koja generiše stalna unapređenja a ne samo aktivnost koja ima svoj rok trajanja i koja vrlo često zavisi od eksternih konsultanata“ [11].

Benčmarking predstavlja alat koji se koristi u menadžmentu kvaliteta. “Definiše se kao merenje sopstvenog učinka, poređenjem sa najboljima u toj oblasti, utvrđivanje kako najbolji postižu svoje rezultate i upotreba dobijenih informacija za razvijanje sopstvenih strategija, kao i primenu u sopstvenoj osorganizaciji. Korišćenjem benčmarkinga, organizacije otkrivaju svoje jake i slabe strane, i pozitivne strane drugih organizacija, kao i načine da ih implementiraju u sopstvenom okruženju” [9]. Benčmarking jednostavnije rečeno je poboljšanje zasnovano na primeru drugih.

1.2 Struktura CAF modela

U CAF modelu su prikazani svi elementi koji moraju biti prisutni u pravilnom upravljanju organizacijama u cilju postizanja zadovoljavajućih rezultata [2]. Ti elementi su pretočeni u devet kriterijuma (slika 1) i 28 podkriterijuma. Svaki od ovih devet kriterijuma je dalje podeljen na podkriterijume. Definisanih 28 podkriterijuma indentifikuju glavna pitanja koja treba uzeti u obzir prilikom procesa samoprocene.

Slika 1: Struktura CAF modela



Prvih pet kriterijuma (podsticajni, pokretački kriterijumi) bave se karakteristikama pokretača organizacije, šta organizacija radi i kako pristupa svojim zadacima kako bi postigli željene rezultate. Preostala četiri kriterijuma su fokusirana na postignute rezultate na polju zadovoljstva građana u ulozi korisnika usluga javnih uprava, rezultate zaposlenih u javnom sektoru, briga za zajednicu i ključnih rezultata poslovanja.

Kriterijum „*Liderstvo*“ se odnosi na ponašanje i sposobnosti lidera organizacija. Lideri su ti koji razvijaju misiju i viziju organizacije, kao i vrednosti koje su potrebne za dugoročni uspeh organizacije. Oni pomažu u kreiranju jasnog i jedinstvenog cilja organizacije i stvaranje klime u kojoj su zaposleni motivisani da ostvaruju najbolje rezultate. Pored toga što treba da budu uzori svojim kolegama, lideri treba i da ih motivišu i podržavaju zaposlene da posao obavljaju na najbolji mogući način. Lideri razvijaju, primenjuju i prate sistem menadžmenta organizacije i

ocenjuju performanse i rezultate organizacije. Takođe su odgovorni i za poboljšanje performansi, ali i za promene koje su neizbežne u budućnosti i da pripremi organizaciju za njih.

U javnom sektoru, lideri su veza između organizacije i političara i zainteresovanih strana organizacije. Lideri javnih organizacija utiču na državnu politiku, ali su i odgovorni za njeno sprovođenje. Oni su odgovorni i za odnose sa svim zainteresovanim stranama i za ispunjenje njihovih zahteva. Često se od lidera zahteva da balansiraju između građana, političara i drugih zainteresovanih strana, zbog ograničenih sredstava kojim raspolažu za izvršenje zadataka. Bitno je da lideri znaju ko su zainteresovane strane organizacije, njihove zahteve i da te zahteve izkoordiniraju sa političkim imperativima [4].

Kriterijum „*Strategija i planiranje*“ se odnose na način na koji organizacije sprovode svoju misiju i viziju, i kako ih prevodi u planove, ciljeve i rezultate. Organizacija implementira svoju misiju i viziju kroz jasno fokusiranu strategiju prema zainteresovanim stranama, prilagodjavajući politike i ciljeve potrebama zainteresovanih strana kroz stalno poboljšanje upravljanja resursa i procesa.

Strategija je prevedena u planove, ciljeve i merljive rezultate [4]. Strategija i planiranje su deo PDCA ciklusa, od prikupljanja informacija o sadašnjim i budućim zainteresovanim stranama do povratnih informacija potrebnih u procesu planiranja poboljšanja organizacionih performansi. Informacije koje se koriste za kreiranje strategije i planiranje moraju biti pouzdane.

Kriterijum „*Zaposleni (Ljudski resursi)*“ se bavi načinom na koji zaposleni komuniciraju između sebe i upravljanjem raspoloživih resursa. Ljudi čine organizaciju i oni su najvažniji resurs svake organizacije. Dobri odnosi između zaposlenih, komunikacija i stvaranje zdrave radne atmosfere vode organizaciju do izvrsnosti. Takođe, zaposlenima treba pomoći da ostvare svoj puni potencijal, kroz mogućnost slobodnog razvoja i uključivanje u procese, kako bi dali doprinos razvoju i poboljšanju organizacije.

Ovaj kriterijum je usmeren na sposobnosti menadžera i zaposlenih da sarađuju na razvoju organizacije kroz dijalog, inovacije i predloge za poboljšanja. Uključivanjem zaposlenih u proces donošenja odluka o poboljšanjima doprinosi zadovoljstvu zaposlenih.

Kriterijum „*Partnerstvo i resursi*“ se odnosi na način planiranja i rukovođenja ključnim partnerstvima, posebno građanima (korisnicima usluga), u cilju podrške njihovoj strategiji i planiranja i efikasnosti procesa. Partnerstva predstavljaju važan resurs za dobro funkcionisanje

organizacije. Važni resursi organizacije su i finansije, tehnologije i objekti koji osiguravaju efikasno funkcionisanje organizacije.

Javne organizacije moraju konstantno da upravljaju odnosima sa organizacijama javnog i privatnog sektora, i da sve više građane/korisnike posmatraju kao ključne partnere. CAF model se fokusira na uključivanje građana u javne poslove i razvoj javnih politika i na otvorenost javnih organizacija za potrebe i očekivanja građana.

Kriterijum „*Procesi*“ se bave indentifikovanjem, upravljanjem, poboljšavanjem i razvojem ključnih procesa organizacije u cilju podrške strategije i planiranja. U organizacijama se odvijaju mnogobrojni procesi, gde svaki proces čini skup uzastopnih aktivnosti koje transformišu resurse u rezultate sa dodatom vrednošću.

Samo najvažniji, ključni procesi su predmet procene CAF modela. Način za indentifikaciju, ocenjivanje i poboljšanje ključnih procesa jeste koliko efikasno doprinose ostvarivanju misije organizacije. Uključivanje građana/korisnika u različite faze upravljanja procesima i uzimanje u obzir njihovih očekivanja doprinosi ukupnom kvalitetu i pouzdanosti. Organizacije mora da bude u stanju da indentifikuje ključne procese, one koji se izvršavaju u cilju obezbeđivanje očekivanih rezultata i ishoda, imajući u vidu očekivanja građana i drugih zainteresovanih strana.

Kriterijum „*Rezultati zaposlenih*“ se bavi rezultatima koje organizacije ostvaruju u odnosu na stručnost zaposlenih, njihovu motivaciju i zadovoljstvo svih zaposlenih. Organizacije za merenje zadovoljstva zaposlenih obično koriste ispitivanje zaposlenih, ali i metode poput fokus grupa, terminacioni intervjui i procene. Ovaj kriterijum se odnosi i na performanse zaposlenih i nivo razvoja veština, odnosno usavršavanja zaposlenih.

Veoma je važno da organizacije direktno beleže rezultate ispitivanja zaposlenih koji se odnose na sliku zaposlenih o organizaciji i njenoj misiji, radnoj sredini, rukovodstvo organizacije i upravljački sistem, razvoj karijera, razvoj veština zaposlenih i proizvoda i usluga koje organizacija pruža.

Kriterijum „*Zadovoljstvo građan /korisnika*“ se odnosi na rezultate koje organizacija ostvaruje pružanjem usluga mereno zadovoljstvom građana, odnosno korisnika. Građani su korisnici usluga ili proizvoda javnog sektora. Korisnici se mogu definisati kao direktni korisnici usluga, ali i kao širi krug zainteresovanih strana.

Javne organizacije pružaju usluge u skladu sa politikama lokalnog ili državnog nivoa. Ciljevi javnih politika su one koje su postavljene od strane lokalnih, regionalnih ili nacionalnih vlasti, koje mogu ali ne moraju biti vođene potrebama građana.

Zadovoljstvo građana se obično meri u oblastima koje su indentifikovane kao važne za korisnike i zasnovane na specifičnim uslugama koje organizacija pruža. Za sve organizacije je važno da se meri zadovoljstvo građana u pogledu opšteg imidža organizacije, proizvoda i usluga koje organizacija pruža, otvorenost organizacije i nivo uključivanja građana. Merenje zadovoljstva građana se vrši putem različitih upitnika i istraživanje nivoa zadovoljstva, ili putem fokus grupa i korisničkih panela.

Kriterijum „*Briga za zajednicu*“ predstavlja nivo zadovoljenja potreba i očekivanja lokalne, nacionalne i međunarodne zajednice i doprinos organizacije kvalitetu života građana, životne sredine, očuvanju resursa. S obzirom da organizacije javnog sektora politikama koje donose direktno ili indirektno utiču na građane. Ovaj kriterijum meri efekte, pozitivne i negativne, politika koje organizacije javnog sektora sprovode.

Kriterijum „*Ključni rezultati poslovanja*“ su rezultati koje organizacija ostvaruje kroz strategiju i planiranje kojima se ispunjavaju zahtevi i potrebe različitih zainteresovanih strana, i na interne rezultate organizacija koje se odnose na upravljanje i poboljšanja. Ključni rezultati se mogu podeliti na eksterne rezultate (mere efikasnosti politika koje donose i usluga koje pružaju) i interne rezultate (unutrašnje funkcionisanje organizacije).

Kao što je prikazano na slici 1, model oslikava uzročno-poslednični odnos između kriterijuma pokretača i rezultata. Povezanost leve i desne strane sastoji se iz uzročno-posledične relacije između pokretača i rezultata, kao i povratna veza od rezultata u formi učenja i inovacija.

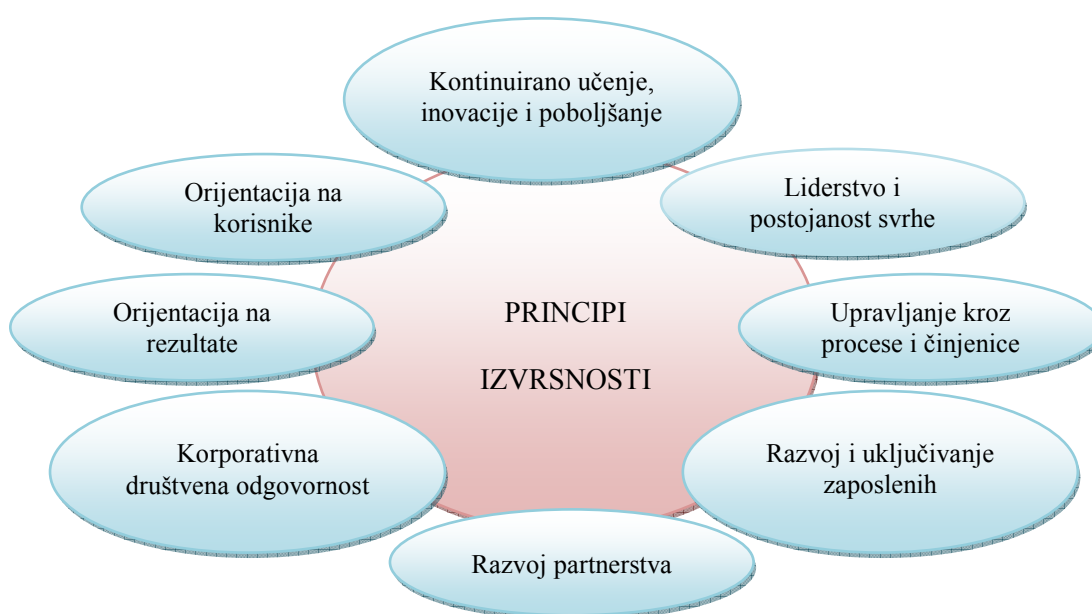
Potvrđivanje uzročno-poslednične veze između pokretača i rezultata je od fundamentalnog značaja u samoproceni, gde procenitelj treba uvek da proveriti konzistentnost/doslednost između datih rezultata i podataka prikupljenih na osnovu relevantnih pokretačkih kriterijuma i podkriterijuma. Takva konzistentnost je ponekad teška za verifikaciju s obzirom na holistički karakter organizacije, jer različiti pokretači međusobno reaguju u stvaranju rezultata.

Konzistentnost je ponekad teško verifikovati, zbog holističkog karaktera organizacija, različiti pokretači deluju uzajamno jedni na druge stvarajući rezultate. Postojanje odgovarajuće povratne informacije od rezultata na desnoj strani do pokretača na levoj strani treba ispitati prilikom procene [4].

1.3 Principi izvrsnosti CAF modela

Jedan od ciljeva CAF modela je i da bliže upozna organizacije javnog sektora sa koristima TQM-a [6]. Kao sredstvo TQM-a, CAF prihvata principe izvrsnosti i ima za cilj da poboljša performanse javnih organizacija na osnovu tih principa. Principi izvrsnosti čine osnovu CAF modela, i organizacije koje se opredele za CAF model žele da svoje poslovanje dovedu do savršenstva i oni se u poslovanju opredeljuju za izvrsnost.

Slika 2: Principi izvrsnosti CAF modela



Principi izvrsnosti CAF modela su sledeći:

1. Orijehtacija na rezultate – fokus organizacije na rezultate koji se ostvaruju radi zadovoljenja svih zainteresovanih strana organizacije (nadležni organi, građani u ulozi korisnika, partneri i zaposleni), poštujući ciljeve koji su postavljeni;
2. Fokus na korisnike/građane – organizacija se fokusira na potrebe sadašnjih i potencijalnih korisnika, što iziskuje razvoj proizvoda i usluga kroz poboljšanje sopstvenih performansi;
3. Liderstvo i postojanost svrhe – ovaj princip spaja vizionarstvo i inspirativno liderstvo sa ciljem postojanosti svrhe u dinamičnom okruženju. Lideri uspostavljaju jasnu misiju, viziju i vrednosti organizacije, kreiraju i održavaju atmosferu organizacije u kojoj su zaposleni u potpunosti uključeni u postizanje ciljeva;

4. Upravljanje kroz procese i činjenicama – željeni rezultati se postižu mnogo efikasnije kada se resursima i aktivnostima upravlja kao procesom i efikasnije odluke su zasnovane na analizi podataka i informacijama;
 5. Razvoj i uključivanje ljudskih resursa – ljudi na svim nivoima organizacije čine njenu srž, a njihovim razvojem i uključivanjem doprinos zaposlenih organizaciji se povećava, i stvara se dobro radno okruženje koje se temelji na zajedničkim vrednostima, poverenju, otvorenosti i priznanju zasluga;
 6. Kontinuirano učenje, inovacije i poboljšanje – izuzetnost se suprotstavlja statusu quo i podstiče promene kroz kontinuirano učenje do inovacije i prilike za poboljšanje. Nprekidno poboljšanje treba uvrstiti u ciljeve svake organizacije;
 7. Razvoj partnerstva – organizacijama javnog sektora trebaju drugi da bi ostvarile svoje ciljeve i zbog toga treba da razvijaju i održavaju partnerstva. Organizacije i njihovi dobavljači su međuzavisni i odnos obostrane koristi im omogućava stvaranje koristi za obe strane;
 8. Korporativna društvena odgovornost – organizacije javnog sektora moraju da preuzmu društvenu odgovornost, poštuju ekološku održivost i da nastoje da zadovolje zahteve i očekivanje zajednice. Javni sektor treba da pruži primer zajednici i privatnom sektoru sopstvenom odgovornošću prema zajednici i očuvanju životne sredine.
-
-

2. Primena CAF modela

U privatnom sektoru u trci za profitom i u borbi sa konkurencijom promene su deo opstanka na tržištu. Međutim, javnom sektoru cilj nije profit, već zadovoljstvo građana. Javni sektor, kao veliki i trom sistem državne uprave, u prošlosti nije ima motiva da se menja. Poslednjih godina sve je prisutniji koncept “dobre uprave” koji je i jedan od ključnih ciljeva reforme i drugih tranzicionih procesa. “Dobra uprava” je koncept, visoko postavljen standard, koji vodi do transparentnosti, vladavine prava korišćenjem resursa na efektivan i efikasan način, a sve u službi građana i zadovoljenja njihovih potreba.

Javne organizacije se suočavaju sa izazovima inoviranja i poboljšavanja efektivnosti i efikasnosti. Organizacije javnih uprava se sve više shvataju kao javni servisi koji su na usluzi građanima, za razliku od uvreženog shvatanja javne uprave kao otuđeni aparat vlasti koji nameće svoju volju i koji je apsolutno nezavisan [12].

U zemljama Evropske unije predhodnih decenija došlo je promene shvatanja javne uprave [12]. Evropski Savet je još 2000. godine istakao težnju da Evropska unija postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija sveta, sposobna za održivi razvoj sa poboljšanjem mogućnosti zaposlenja, socijalnom kohezijom i pojednostavljanjem regulatornog okruženja [8]. Kako bi svoje planove pretvorili u realno stanje potreban je između ostalog i visoko kompetentan, stručan i konkurentan javni sektor koga karakteriše efikasna upravljačka struktura.

Srbija na putu ka Evropskoj uniji treba da izvrši mnogobrojne reforme, između ostalog i reformu javnog sektora. Postojanje efikasne javne administracije predstavlja jedan od najznačajnijih kriterijuma koji definišu modernu zemlju. Modernizacija koja očekuje javnu upravu u Srbiji podrazumeva primenu naučnih dostignuća, kao što je CAF model koji se uveliko koristi na teritoriji Evropske unije.

Dalje u radu biće opisani koraci implementacije CAF modela u Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede. Implementacija modala u Ministarstvo je uradjena na hipotetičkim osnovama, na osnovu brošure koje izdaje IEPA i iskustava država koje su primenile CAF model u nekoj od javnih organizacija.

2.1 Opšti podaci o Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede

Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, sa sedištem u Beogradu, ulica Nemanjina 22-26, jedno je od 17 ministarstava Republike Srbije. Rekonstrukcijom Vlade Republike Srbije iz marta 2011. godine Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede pripojeno je Ministarstvo trgovine i usluga. Za Ministra rekonstruisanog Ministarstva postavljen je Dušan Petrović.

Za obavljanje poslova iz delokruga Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede zadužene su sledeće poslovne jedinice:

- Sektor za agrarnu politiku i ruralni razvoj;
- Sektor za međunarodnu saradnju i sporazume;
- Sektor za trgovinu, cene i zaštitu potrošača;
- Sektor za projektno i finansijsko upravljanje;
- Sektor za tržišne inspekcije;
- Sektor za pravne, normativne i upravne poslove.

Kao posebna unutrašnja jedinica obrazuje se Kabinet ministra. Kabinet je zadužen za kontrolisanje svih sektora. Za obavljanje poslova iz delokruga Ministarstva obavljaju samostalni izvršioци uzvan unutrašnjih jedinica, u sedištu Ministarstva. Organi uprave u sastavu Ministarstva su:

- Uprava za veterinu;
- Uprava za zaštitu bilja;
- Direkcija za vode;
- Direkcija za nacionalne referentne laboratorije;
- Uprava za agrarna plaćanja;
- Uprava za šume.

Delokrug rada Ministarstva utvrđen je u članu 8. Zakona o ministarstvima donešen 11. marta 2011. godine. Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: strategiju i politiku razvoja poljoprivrede i prehrambene industrije; analizu proizvodnje i tržišta proizvoda i trgovine; bilanse proizvoda i sistem robnih rezervi; mere tržišno-cenovne politike, strukturne politike i zemljišne politike u poljoprivredi; upravljanje poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini; kontrolu merila i mernih jedinica,

upotrebe robnih i uslužnih žigova, znaka kvaliteta i oznake porekla proizvoda; snabdevenost tržišta i cene; sprečavanje monopolskog delovanja i nelojalne konkurencije; zaštitu potrošača; osnivanje i rad robnih berzi i berzanskih posrednika; inspekcijski nadzor u oblasti trgovine; mere podsticaja za unapređenje poljoprivredne proizvodnje; predlaganje sistemskih rešenja i mera zaštite pri uvozu; proizvodnju agrarnih inputa; kontrolu kvaliteta proizvoda; ruralni razvoj; stručne poljoprivredne službe; sistem tržišnih informacija u poljoprivredi, i mnogi drugi.

2.2 Implementacija CAF modela

Svaka organizacija koja implementira CAF model mora da ima akcioni plan. Implementaciju CAF modela vrši Projektna grupa za procenu (*Project Assesment Group*). Projektna grupa mora biti sastavljena od predstavnika svih jedinica organizacije i hijerarhijskog nivoa, i predstavlja reprezentativan uzorak organizacije, odnosno da predstavlja “organizaciju u malom”. Članovi reprezentativne grupe treba da imaju radno iskustvo u toj organizaciji i da dobro poznaju stanje u organizaciji. Pristupanje grupi zasniva se na volonterskoj osnovi. Broj članova grupe zavisi od broja oblasti/sektora u kojima se implementira CAF model i od ukupnog broja zaposlenih u organizaciji.

Tabela 1: Faze primene CAF modela

Faza 1- Start i priprema	
Korak 1	Odlučiti ko organizuje i planira samoprocenu
Korak 2	Obavestiti o projektu samoprocene
Faza 2 -Proces samoprocene	
Korak 3	Sastaviti jednu ili više grupa za samoprocenu
Korak 4	Organizovati trening
Korak 5	Početi proces samoprocenu
Korak 6	Sastaviti izveštaj sa rezultatima samoprocene
Faza 3 - Plan poboljšanja	
Korak 7	Nacrt plana poboljšanja, na osnovu prihvaćenog izveštaja samoprocene
Korak 8	Obavestiti o planu poboljšanja
Korak 9	Implementirati plan poboljšanja
Korak 10	Plan sledeće samoprocene

Proces primene CAF modela odvija se u deset koraka (od odpočinjanja, preko procesa samoprocene, do sprovođenja poboljšanja) koji su grupisani u tri faze (tabela 1). Ovih deset koraka za poboljšanje organizacije predstavljaju smernice za primenu CAF modela u organizacije i potvrđuju jednostavnost implementacije ovog alata.

Prva faza primene CAF modela obuhvata prva dva koraka, odrediti odgovornosti oko organizacije i planiranja samoprocene i obavestiti o procesu implementacije CAF modela. Osnovni preduslov da se otpočne sa implementacijom CAF-a jeste obezbeđivanje aktivne, konstantne i sistematike podrške od strane lidera organizacije. Ova podrška uključuje poseban sastanak na kome će zaposleni biti informisani, objavljivanje cirkularnog pisma, osnivanje grupe i obezbeđivanje prostora i opreme za njihov rad. Posle dobijanje podrške rukovodilaca otpočinje druga faza implementacije CAF modela u organizaciji.

Neophodno je pre nego što proces samoprocene otpočne da se zaposlenima i lideru organizacije predoče prednosti do kojih će doći po završetku implementacije. U tu svrhu, podizanja svesti o prednostima CAF modela, poželjno je organizovati prezentaciju zaposlenima koja će sadržati informacije o prednostima koje će činjenično biti potkrepljene iskustiva drugih organizacija javnog sektora.

U ovoj fazi takođe se definiše i oblasti implementacije CAF modela, odnosno da li će se implementirati na čitavu organizaciju ili samo na određene jedinice. Vrlo je bitno u uključiti pomoćne službe organizacije kao što su finansije i odeljenje ljudskih resursa, obzirom da se veliki deo procene tiče ovih jedinica.

Zbog veličine organizacije, koja je sastavljena od nekadašnja dva Ministarstva, CAF model će se implementirati u organizacionim jedinicama koje pripadaju Ministarstvu poljoprivrede, i to sektor agrarne politike i ruralnog razvoja i sektor za međunarodnu saradnju. Zbog prostorne odvojenosti Uprave za veterinu, Uprave za zaštitu bilja, Direkcije za vode, Direkcije za nacionalne referentne laboratorije, Uprave za agrarna plaćanja i Uprave za šume, u ove jedinice Ministarstva takođe neće biti implementiran CAF model.

Druga faza obuhvata naredna četiri koraka (sastavljanje jedne ili više grupa za samoprocenu, organizacija treninga, proces samoprocene i sastavljanje izveštaja o samoproceni). Sastavljanje jedne ili više grupa za samoprocenu počinje imenovanjem zaposlenih koji će sačinjavati tim, imenovanje vođe tima, određivanjem načina na koji će grupa funkcionisati (zakazivanje sastanaka u toku i posle radnog vremena, kalendar sastanaka i vanrednih sastanaka, sastavljanje timova po podgrupama, vođenje zapisnika na sastancima). Radi dobre koordinacije unutar tima

potrebno je osigurati direktnu komunikaciju među članovima (razmena brojeva telefona, korišćenje e-maila). Grupa za samoocenjivanje treba da dogovori period u kojem će samoprocena biti završena, i trajanje svake podfaze implementacije.

S obzirom da zaposleni se po prvi put susreću sa CAF modelom, potrebno im je obezbediti obuke i treninge na kojima će biti pružene informacije o procesu samoprocene. Ove informacije mogu biti u formi brošura „CAF 2006“, „Vodič za implementaciju CAF modela“ koje se mogu preuzeti sa zvaničnog IEPA sajta, uputstva organizacije koje su uspešno implementirane model, ili *power point* prezentacije. Praktični deo treninga sastavljen je od vežbi procena odabranih podkriterijuma. Ovaj deo treninga je izuzetno koristan za tim jer predstavlja simulaciju samoprocene.

Pošto je završeno sa upoznavanjem sa CAF modelom, pristupa se sastavljanju upitnika i određuje koji zaposleni će biti pozvani da popune upitnik. Sledeći korak jeste proces samoprocene. Zaposleni se pozivaju da daju preciznu procenu svakog podkriterijuma na osnovu poznavanja funkcionisanja organizacije. Zatim se grupa za samoprocenu dogovara oko jakih i slabih strana, o rezultatima podkriterijuma i prostorima za poboljšanje.

Jedan od obaveznih elemenata CAF modela jeste sistem bodovanja. Bodovanje se vrši na osnovu jednog od dva načina, u zavisnosti od raspoloživog vremena i iskustva i zrelosti organizacije [2].

Pošto se putem ispunjavanja upitnika izvrši bodovanja svakog kriterijuma pojedinačno pristupa se sastavljanju izveštaja. Dobijeni podaci se obrađuju od strane članova grupe za samoprocenu i radi preglednosti prikazuju se tabelarno. Pre konačnog, sastavlja se nacrt izveštaja procene, a zatim sledi diskusija o nacrtu. Ukoliko podaci nisu potpuni ili je došlo do određenih previda mogu se sprovesti dodatni ispitivanja.

Pošto su prikupljeni svi potrebni podaci pristupa se pisanju konačnog izveštaja. Ovaj izveštaj treba da sadrži rezultate samo procene koji će postužiti za poboljšanje organizacije. Ovim se završava druga faze.

Nakon samoocenjivanja, važan element u implementaciji CAF modela jeste i iskorišćavanje rezultata samoprocene u cilju poboljšanja. Poslednja faza obuhvata sastavljanje nacrtu plana poboljšanja, obaveštenje o planu poboljšanja, njegova implementacija i planiranje sledeće samoprocene. Samoprocenjivanje treba da dovede do stvaranja detaljnog izveštaja za

unapređenje mera poboljšanja. Ovo omogućava korišćenje izveštaja procene kao i njegovo uvođenje u program poboljšanja administracije.

Nacrt plana poboljšanja treba da sadrži zaključke sakupljenih informacija o snagama i slabostima svakog kriterijuma i pripadajućih podkriterijuma, i druge podatke iz izveštaja procene koji će koristiti kao osnova za srednjeročno planiranje unapređenja administracije. Nacrt treba da sadrži i odluke o prioritetnim akcijama za unapređenje, koje su u skladu sa njihovim značajem i važnošću od strane lidera organizacije. Akcije za poboljšanje treba definisati do oblasti delovanja u organizaciji, vremenski ih razvrstati od stepena prioriteta na osnovu kratkoročnog i srednjeročnog plana, i proceniti neophodne resurse za njihovo izvršenje (finansijske, ljudske, tehničke i druge resurse).

Kada se nacrt plana koncenzusno prihvati od strane tima plan poboljšanja se prezentuje organizaciji kako bi se svi upoznali sa rezultatima samoprocene i planom poboljšanja. Ovim počinje implementacija plana poboljšanja. Definiše se pristup praćenju i akcija poboljšanja, na osnovu PDCA ciklusa. Pošto se imenuje odgovorno lice za svaku akciju, sprovodi se upravljanju akcija poboljšanja. Možda i najteži korak modela, jer je poznato da promene, odnosno poboljšanja često nailaze na otpor zaposlenih.

Poslednji korak u procesu primene CAF modela jeste i planiranje naredne samoprocene. CAF model je zasnovan na kontinuitetu i održivosti, i zbog toga proces samoprocene se obavlja u određenim vremenskim intervalima, jer je organizacija „živ organizam“ koji se menja u vremenu.

2.3. Prepreke u implementaciji CAF modela u Ministarstvo poljoprivrede

Prilikom implementacije modela javljaju se određene prepreke. Prva prepreka koja se može javiti jeste prilikom dobijanja saglasnosti najvišeg rukovodstva da se model implementira. Kao i svaki početak, uveravanje lidera u dobrobiti koje model donosi nije nimalo lak.

U Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede velika je verovatnoća da ideja o primeni modela ne bi naišla na saglasnost najvišeg rukovodstva. Razlog tome se može naći u situaciji u kojoj se Ministarstvo od nedavno nalazi. Spajanjem dva ministarstva u jedno izazvalo je velike pometnje u svakodnevnim poslovima, i ideja o modelu koji zahteva angažovanje cele

organizacije kako bi došlo do poboljšanja verovatno bi morala da bude odložena za neki budući period.

Da bi se model implementirao potrebni su resursi (ljudi, vreme, oprema, novac). Takođe, liderima treba napomenuti da prilikom samoprocene, zaposlenima ne sme da se zameri mišljenje koje se sukobljava sa mišljenjem lidera, kako bi ceo proces bio uspešan. Upravo je cilj modela da se dobiju činjenice a ne podaci koje lideri žele da čuju.

Pored otpora lidera, moguć je otpor i zaposlenih. Prilikom popunjavanja upitnika za samoprocenu zaposleni treba da odgovore što objektivnije. Zaposleni samoprocenu mogu prepoznati kao ocenjivanje njihovog rada, a ne procesa koji se odvijaju u organizaciji. Iz tog razloga se izvode treninzi koji treba da otklone svaku dilemu zaposlenih u vezi modela i njegove implementacije.

Sobzirom da će zaposlenima biti pridodata još jedna obaveza na tekiće poslove, posebno što pristupanje timu za samoprocenu je na volonterskoj osnovi, izvesno je da će doći do određenog otpora. Tu svakako igra značajnu ulogu podrška lidera, koji će poznavajući svoje zaposlene iznaći rešenje.

Merenje zadovoljstva korisnika je još jedan od potencijalnih problema, odnosno kako doći do informacija o zadovoljstvu građana. Potrebno je ostvariti kontakt sa korisnicima, bilo direktno ili putem elektronskog upitnika na sajtu Ministarstva, što je i postalo standard u zemljama Evropske unije.

Na kraju, implementacija mera poboljšanja takođe može naići na otpor zaposlenih. Poznato je da je javni sektor za mnoge predstavljao „utočište do penzije“, a da promene nailaze na otpor, posebno kod starijih zaposlenih. Promene u procesima iziskuju i promene u radu zaposlenih i usvajanje novih znanja. Na timu za samoprocenu je da, poznavajući svoje kolege, pronađu način kako da te prepreke prevaziđu. Ono što predstavlja ključ prihvatanja promena jeste podrška lidera.

Zaključak

Srbija na putu ka Evropskoj uniji treba da izvrši mnogobrojne reforme, između ostalog i reformu javnog sektora. Modernizacija koja očekuje javnu upravu u Srbiji podrazumeva primenu naučnih dostignuća, kao što je CAF model koji se uveliko koristi na teritoriji Evropske unije.

CAF model pruža pomoć organizacijama javnog sektora da razumeju i koriste tehnike kvalitetnog upravljanja. Pored toga što je lak za upotrebu, on je prilagođen specifičnim okolnostima u kojima posluju organizacije javnog sektora i dostupan je svima koji su spremni da načine korak ka poboljšanju.

Uspostavljanjem zajedničkih kriterijuma i jedinstvene metode procene, omogućava se upoređivanje rezultata i iskustava organizacija širom Evrope. Implementacijom CAF modela organizacije lako uočavaju svoje snage i slabosti, i omogućava da se primeni najbolja praksa primenom benčmarkinga. Zapravo, CAF model jeste jedan vid benčmarkinga. Takođe, model podstiče entuzijazam kod zaposlenih, koji su srž svake organizacije, za inovacije i stalno poboljšanje.

U CAF modelu su prikazani svi elementi koji moraju biti prisutni u pravilnom upravljanju organizacijama u cilju postizanja zadovoljavajućih rezultata. Poseban akcenat je stavljen na zadovoljenje potreba i očekivanje građana, u ulozi direktnih korisnika, i šire zajednice.

Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede kao jedan od organa vlasti, svakako da ima potrebu da preispita svoju efektivnost i efikasnost. Obzirom da agrarni sektor je jedan nasređeni i nepredvidiv sektor, Ministarstvo se svakodnevno susreće sa mnogobrojnim problemima koje treba u što kraćem roku rešiti. Kako bi se rad Ministarstva mogao okarakterisati kao efektivan i efikasan potrebne su određene promene. Jedno od mogućih rešenja može se postići implementacijom CAF modela.

Svaka organizacija koja implementira CAF model mora da ima akcioni plan. Implementacija modela teče kroz tri faze koje su podeljene u deset koraka. Prva faza u implementaciji modela jeste odlučivanje ko organizuje i planira samoprocenu i obaveštavanje o procesu samoprocene. U sledećoj fazi pristupa se sastavljanju grupe za samoprocenu koja prolazi obuku. Zatim se počinje sa procesom samoprocene nakon koje se sastavlja izveštaj sa rezultatima samoprocene.

U trećoj fazi se sprovode poboljšanja na osnovu rezultata samoprocene. Na osnovu izveštaja sa rezultatima samoprocene sastavlja se nacrt plana poboljšanja i obaveštavaju se zaposleni nakon čega sledi i implementacija plana. Poslednji korak jeste planiranje sledeće samoprocene, jer je CAF model zasnovan na kontinuitetu i održivosti, i zbog toga proces samoprocene se obavlja u određenim vremenskim intervalima jer je organizacija „živ organizam“ koji se menja u vremenu.

Poboljšanja do kojih može doći primenom CAF modela treba da utiču na povećanje efektivnosti i efikasnosti rada Ministarstva. Moguća su poboljšanja u smanjenje potrebnog vremena za izvršavanje posla, povećanje zadovoljstva korisnika uslugama koje dobijaju, transparentnost politike Ministarstva, i drugo.

Prepreke koje mogu nastati prilikom implementacije se razlikuju u zavisnosti od organizacije. Prvenstveno je potrebna saglasnost najvišeg rukovodstva kako bi proces implementacije uopšte mogao da započne. Veliku prepreku mogu da predstavljaju zaposleni, kako zbog nametnutih dodatnih obaveza koje implementacija donosi, tako i promene koje su cilj ovog modela. Ređe problem predstavlja različita kancelarijska oprema i finansijska sredstva.

U Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede velika je verovatnoća da ideja o primeni modela ne bi naišla na saglasnost najvišeg rukovodstva. Razlog tome se može naći u situaciji u kojoj se Ministarstvo od nedavno nalazi. Spajanjem dva ministarstva u jedno izazvalo je velike pometnje u obavljanju svakodnevnih poslova, i ideja o modelu koji zahteva angažovanje cele organizacije kako bi došlo do poboljšanja verovatno bi morala da bude odložena za neki budući period.
