
СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНОМ УПРАВОМ

УДК 005.51:35.07

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.812018.1>

Оригинални научни рад

Предраг Димитријевић*
Правни факултет, Универзитет у Нишу

Сажетак

Један од највећих изазова за развој јавне управе представља унапређење система стратешког планирања. Свака управна активност започиње планирањем. Стратегија је начин, план активности и представља један од главних метода како би се најпре дошло до остварења одређеног циља. Стратешко планирање подразумева четири основна процеса: скенирање околине, формулисање стратегије, примену стратегије и вредновање и контролу. Одговорност за стратешко планирање у формалном смислу пада на носиоце политичке власти (политичке функционере). Стратешко планирање резултат је заједничког деловања различитих актера у управној организацији. Политички лидери и функционери одређују општи смер, финансијски оквир и врше политички надзор над организацијом, а управа анализира стање, разрађује опције, утврђује приоритете и обавља друге бројне послове којима се припрема реализација стратегије.

Кључне речи: стратешко управљање, стратешко планирање, јавни менаџмент.

1. УВОД

Услед међусобног повезивања различитих друштава, нација и култура, свет се приближио стварању глобалног друштва. Централизована власт је постала преуска за решавање многобројних питања. Савремена држава одустаје од концепта „јакe“ државе и монополског обезбеђивање јавних услуга. Она као императивни

* peca@prafak.ni.ac.rs

задатак има реформу јавне управе са циљем да она постане иновативна, предузетничка и усмерена на решавање кључних проблема државе и грађана.

Нови приступ управљању, како на централном, тако и на локалном нивоу, захтева стратешко мишљење које шири стратешку визију кроз све делове система управљајући њиме. Стратешки менаџмент је континуиран процес у коме постоји јединство стратешког планирања и стратешке акције. Овај процес има три основна процеса: анализу ситуације, постављање циљева и израду стратешког плана. Реч је о изради и примени стратешких докумената као важног инструмента у савременом процесу управљања.

Стратешки менаџмент се заснива на идеји да менаџери организација морају бити ефикасни стратежи како би њихове организације оствариле своје циљеве. Једна од примарних менаџерских функција јесте утврђивање стратегије организације, која обухвата утврђивање циљева и приоритета, као и разраду оперативних планова за њихову реализацију.¹

Стратешко планирање је процес свесног предвиђања, избора и разраде циљева и метода рада али и претходног утврђивања критеријума за контролу реализације онога што је циљ управног рада. Стратешко планирање је једна од фаза стратешког менаџмента (управљања). Он значи још и континуирано прилагођавање система променљивој околини, која је систем по себи (планска еволуција) и вођење организације (министарства, локалне самоуправе, јавне установе...) ка остварењу стратешког циља. Потребно је разликовати и стратешко планирање које одговара на питање „шта ће се радити“ у будућности, од тактичког планирања: „како ће се радити“ у будућности. То је истовремено и ограничење стратешког планирања јер га осујећује променљиво окружење које се понекад јако тешко може поуздано предвидети због убрзања процеса промена неких параметара.

Стратешко планирање је један од инструмената које лидери и руководиоци организација (старешине, министри и сл.) могу користити у циљу доношења оптималних одлука које је могуће спровести. То је процес који помаже организацији да планира своје будуће активности, утврди приоритете, ефикасно расподељује средства (финансијска, кадровска, материјална) и да прати напредак у односу на утврђене стратешке циљеве.² Стратешко планирање

1 Ivan Koprčić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak, *Upravna znanost*, Pravni fakultet, Zagreb, 2014, стр. 115.

2 John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 1995, стр. 1.

обухвата следеће активности (фазе): одређивање општих циљева, њихову разраду у конкретне задатке, одређивање приоритета, анализу стања, одређивање средстава за остварење циљева и одређивање критеријума за контролу резултата. Оно треба да омогући јавном сектору и локалним заједницама посебно, доток информација и стварање базе за правовремено одлучивање.³

2. НАСТАНАК СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА

Стратешко планирање је у војном смислу древна вештина ратовања за победу над непријатељем. Међутим, стратешко планирање у администрацији модеран је концепт, који се најпре развио и користио у приватном сектору, да би се касније почео да користи и у јавном сектору, тј. у јавној управи. Међутим, стратешко планирање у приватним компанијама и на нивоу државе није исто, јер се лидери у бизнису највише воде профитом, а лидери у управи да буду поново изабрани.

Стратегија је служила да организације своје политике користе да повезују ресурсе компаније, врх менаџмента, тржишне информације и друштвене обавезе, да би дошле до најбољих резултата. Крајем 1950-их година средиште стратешког планирања премешта се са политике организације на менаџмент са великим ризиком. Наиме, стратешко планирање темели се на анализи супарничких односа моћи компанија (*Competitive power relationship*). Током 1960-их година XX века у САД стратешко планирање постало је неизаобилазни инструмент у 500 највећих и најпрофитабилнијих компанија. Све до средине 1980-их година стратешко планирање је био везан за приватни сектор.

Раних 1920-их година Харвардска пословна школа (*Harvard Business School*) развила је модел јавних политика (*Harvard Policy Model*) и то је једна од првих методологија стратешког планирања у јавном сектору. Примена стратешког планирања у јавном сектору у САД биле су државе Орегон и Тексас. У Орегону је била формирана радна група, од људи из извршне власти, приватног сектора, непрофитних организација и универзитета, који су за сваку организацију одредили задатак и повезала га са низом индикатора напретка (*Benchmarks*) у постизању стратешке визије. Урађена су мерила извођења (*performance measures*) који описују ефикасност и ефективност сваког показатеља. У Тексасу је 1991. године донет закон који је обавезао све државне агенције да сваке две године

3 Patric Butler, Neil Colins, „Strategic analysis in political markets”, *European Journal of Marketing*, MCB UP Ltd, 1996., стр. 27.

доносе стратешки план,⁴ који би био у складу са двогодишњим тексашким буџетским циклусом. Користећи се методом „изведеног прорачуна”, агенције су правиле своје прорачунске захтеве за тактичке циљеве, који доприносе остварењу стратешких циљева.⁵

Након тога, широм света јављају се сличне тенденције. Већина савремених друштава користи стратегије како би се јасније одредили сви сегменти развоја држава и одредили циљеви и средства како их спровести. Тако је Ирска 1995. године дошла до иницијативе за стратешки менаџмент (*Strategic Management Initiative*) да би ојачала ирску државну управу, а њене личне одлуке учини видљивим уз одговорност према свим грађанима.

Нови Зеланд је прихватио модел стратешког планирања који захвата изборни и прорачунски циклус. Године 1993. донет је документ „Пут према 2010.” којим се утврђена визија за државне организације за период од 1994. до 2010. године. Други документ био је „Следеће три године” који су направили министри и јавни службеници а садржао је путоказе у спровођењу политика да би се остварила визија. Уз ове активности утврђена су подручја стратешких резултата (*Strategic Result Areas-SRA*), која тачно дефинишу дугорочне приоритетне циљеве које је установио Кабинет за поједина министарства. На основу овог, сваки министар је утврдио подручја кључних резултата унутар свог ресора.

Аустралијска држава Викторија је развила интегрисани циклус управљања “*Integrated Management CYCLE – IMC*”, којим се установљава извештавање и ревизију (критичку оцену). Циљ је био да Влада има временски распоред за планирање, доделу средстава, испоруку и праћење извођења, стратешког усмеравања у променљивој околини, одређујући одговорност министара и министарства. Интегрисани циклус управљања повезује стратегију са буџетским процесом и то чини основу за пословни план министарства. IMC је предвидљив календар који повезује одлуке Ваде у политикама и стратегијама са одлукама о додели средстава и испоруци квалитетних услуга заједници у контексту финансијских мера и ограничења.⁶

4 Стратешки план треба да садржи: одређене задатке, циљеве и задатке утемељене на резултату, опис начина за остваривање циљева, неопходна средства, начин на који ће се циљеви повезати у оперативне планове, попис спољњих утицаја на циљеве као и распоред евалуације програма. Закон је такође обавезивао агенције да израде годишњи план, годишњи извештај о извршењу плана са поређењем планираних и стварних нивоа у извршавању.

5 Михајло Рабреновић, Стратегијски менаџмент у јавном сектору, *Службени гласник*, Београд, 2011, стр. 49.

6 Mohan Kaul, *Management reforms in government (a review of international practices and strategies)*, International Institute of Administrative sciences, Commonwealth Association for

Стратешко планирање је постало преовладавајуће међу многим државама и локалним властима. То је процес процене где се једна организација налази сада, откривање изазова и могућности, представљања себе и утврђивање позиције која је најпожељнија за њу и план организације у којем се јасно поставља циљ како до жељене позиције доћи.

3. ПОЈАМ И ПРЕДНОСТИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА

Стратегијско управљање је савремени начин управљања друштвеним проблемима. То је одговор околини с нарастим проблемима и великим неизвесностима. Оно помаже јавном сектору да се прилагоде променљивим условима окружења и да са креирањем промена у свом деловању, организације истовремено воде рачуна о својим најважнијим и најприоритетнијим задацима. Он врши координацију различитих аспеката менаџмента у оквиру једне усмеравајуће стратегије. Стратешки менаџмент у јавном сектору усмерен је на “јачање дугорочне одрживости и ефективности организација јавног сектора”.⁷ Он интегрише све остале менаџмент процесе и усмерен је на предвиђање будућих токова и прилагођавању комплексном и динамичком окружењу.

Пре 20-ак година је почео тренд опадања производње, пад квалитета услуга, велике демографске промене, приватизације државних фирми, које пружају важне услуге (железница, производња и дистрибуција плина, нафте или електричне енергија) као и све веће пореско оптерећење грађана. Ово је присиљавало привреднике и управе градова да одговоре на таква питања и промене, ако желе опстати и постићи одређени ниво развоја. У томе се огледа важност стратешког планирања.

Јавне организације у Сједињеним Америчким Државама, посебно градске управе од осамдесетих година прошлог века нашле су се у незавидној ситуацији, суочене са проблемом дезиндустријализације, миграције становништва, повећаном инфлацијом, повећањем цене енергената, смањењем градских буџета и повећањем делова градова са сиромашним становништвом. У таквој ситуацији неки градови почели су са новим моделима управљања попут стратешког планирања. Стратешко планирање у јавној управи (сектору) подразумева неколико проверених метода из приватног сектора, и то:

Public Administration Management, Bruxelles, 2000, стр. 165.

7 Theodore Poister, Gregory Streib, „Strategic Management in the Public Sector-Concepts, Models and Processes”, *Public productivity & Management Review*, Vol 3, No.3, 1999, стр. 308.

1. Увођење елемента сложености који описује околину организације на реалнији начин и где се урбанистичко и просторно планирање, економски развој заснива на једном заједничком стратешком обрасцу, који започиње са SWOT анализом, анализом снага, слабости, прилика и претњи различитих елемената у околини које могу битно утицати на развој локалне самоуправе;

2. Просторни и урбанистички планови, којима се одређује просторни развој града за одређено раздобље;

3. Обрада различитих визија спровођења планова и анализа алтернативних решења уколико се стратешки план не реализује у целости;

4. Изградњом feed back мреже, која гарантује доток информација како би се осигурала флексибилност и прилагодљивост планова и програма локалних управа. Овде се мисли на сталне анализе јавног мњења, јавне расправе и предлоге уз сталну сарадњу друштва, привреде, стручне јавности и политичких снага;

5. Увођењем система мерења ефикасности локалних (општинских и градских) управа у односу на постављене једногодишње и вишегодишње циљеве.⁸

Стратешко планирање је континуиран процес и спада у алате за прилагођавање средине која се временом мења, а и за одређивање приоритета, али то није главни алат за решавање свих проблема.

Стратешко планирање на локалном нивоу има неколико предности:

1. Повезује локалне самоуправе, представнике предузетника и цивилног друштва при стварању и праћењу заједничке визије развоја заједнице;

2. Мобилизује јавне и приватне ресурсе ка остварењу стратешког циља;⁹

3. Ствара погодну пословну климу која локалне предузетнике подстиче на покретање бизниса и проширење круга постојећих и привлачења инвеститора (домаћих и страних).

Оно што јесте проблем а то је конкуренција различитих планова на централном нивоу или на централном и локалним нивоима

⁸ Постоје и најновији приступи стратешком планирању у локалним заједницама (*Community visioning*) по којима локална заједница и градска управа пролазе кроз један заједнички процес, где се на бази различитих маштовитих идеја креирају планови за развој града, привреде, побољшања квалитета живљења, заштиту околине и др.

⁹ Сарадња јавног и приватног сектора битно доприноси да се ојача привредни развој како на државном тако и на локалном нивоу. Стратешко планирање засновано на заједници, гради ту сарадњу и врши мобилизацију свих ресурса заједнице у постизању постављених циљева.

који су често у колизији у временском и/или садржинском смислу. То успорава и омета управљање управним системима. Излаз је већа координација и праћење стратегија и акционих планова, као и елиминисање оних који су “вишак”.

4. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ У ДЕСЕТ КОРАКА

Процес стратешког планирања у јавном сектору требао би да започне усвајањем националне визије, која представља исказ о будућности државе, заснован на широком политичком и социјалном консензусу, и пружа оквир, смернице и приоритете за све друге стратегије и политике. На основу те визије доносили би се стратешки циљеви за све сегменте јавног сектора.

Већина аутора сматра да стратешком планирању претходи SWOT анализа и анализе заинтересованих страна звани стејхолдери (*stakeholder*).¹⁰ Стратешка питања се класификују и издвајају као критични елементи тј. она стратешка питања која су најважнија за остварење визије и која се у највећој мери могу контролисати од стране власти.

Ова два наведена критеријума су неопходна за фокусирање на приоритете и на проблеме на које регионалне или локалне власти могу утицати.

Након поменутих анализа следи дефинисање стратешких дугорочних циљева, који требају да буду реални, да имају утемељење, да буду достижни, а такође и временски ограничени и мерљиви.

Следећа фаза јесте одређивање и дефинисање одређеног броја средњорочних циљева, у оквиру којих се одређују један или више програма који воде ка њиховом достизању. У оквиру наведених програма потребно је дефинисати и одређени број пројеката у којем сваки има свој појединачни циљ, било то да је средњорочни или краткорочни, али је суштина да допринесу остваривању општег програмског циља. Један пројекат може бити део два или више програма.

Стратешко планирање представља процес који је коришћен у организацијама како би се схватила ситуација и развиле смернице одлучивања (стратегије). Циклус стратешког планирања има 10 корака:

1. Припрема плана за стратешко планирање. Припрема за стратешко планирање је први корак стратешког процеса. Први а

¹⁰ Марија Лазаревић, Маја Јандрић, *SWOT анализа и планирање регионалног развоја, пројектно управљање организацијама - Нови приступи*, Удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе – ЈУПМА, Београд, 2006, стр. 97.

и кључни корак је покретање и осмишљавање процеса за израду стратешког плана. Стратешки план представља интегрисани скуп стратешких и оперативних циљева и активности, који су потребни како би се у будућности остварио жељени резултат, често дефинисан као мисија или визија организације.¹¹

То је пројекат који описује како ће организација развити свој стратешки план. Ова фаза указује на обавезу управе према стратешком планирању као инструменту за побољшање извођења, елиминацију преклапања и допринос координацији активности. Процес стратешког планирања значи слати инпуте из хијерархијског врха према бази и обратно.

Стратешки менаџер је вођа (јавни предузетник) који у свој посао уноси мудрост, искуство, вештине и креативност.¹² Он је лидер и има главну улогу у осмишљавању, координирању и вођењу процеса планирања. Он треба да подстакне и придобије све учеснике јер ће они касније да спроводе стратегију.¹³ Стратешки менаџер води организацију као средство за остварење властитих циљева. Он сматра да им организација могу бити темељ политичке моћи, која их штити од противника и служи као полуга за утицај. Једна од главних особина менаџера је да ствара осећај како поседује знања и способности да оствари и најтеже задатке. На крају, јавни предузетници шире своје власништво на пољима јавних политика.¹⁴

У овој фази потребно је да особље институције, са особом одговорном за израду плана, одржи интерни састанак или радионицу, на којој ће бити договорен приступ изради плана, који такође укључује предлог методологије за израду плана,¹⁵ очекивано трајање процеса планирања, координацију са буџетским циклусом као и дефинисање учесника у процесу и потребних ресурса за израду плана.

11 Richard D. Young, *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*, Institute for Public Service and Policy Research at the University of South Carolina, 2003, стр. 6.

12 Младен Милановић, *Стратешко планирање и развој јавних политика – приручник за стратешко планирање*, Развојни програм Уједињених Нација у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2010, стр. 22. Најчешће се наводе следеће вештине: вера у добар исход, тј. он мора веровати да ће се њихов труд исплатити на прави начин, комуникационе и вербалне вештине.

13 Процес израде стратешког плана организације заснива се на детаљним плановима који се израђују у оквиру сваког од кључних организационих јединица у организацији у складу са претходно наведених десет корака. Стога, израђени план се обједињује у стратешки план организације као целина.

14 Ljubica Ajduković Ugarković, Vjekoslav Bratić, Andreja Kusaković, Helena Masarić, Perko Šeparović Inge, Zdravko Petak, Ivana Radić, *Priručnik za dobro upravljanje*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2006, стр. 22.

15 Она би требало да омогући израду стратешког плана у постављеном временском оквиру и у складу са жељеним стандардима. Методологија укључује широк круг одговарајућих актера у стратешком процесу.

Процесом стратешког планирања се управља на нивоу институције. Међутим, потребна је хоризонтална и вертикална координација јер учествује велики броја различитих актера а потребно је обезбедити заједничке циљеве и сврху деловања. Координација значи дефинисати различите улоге и одговорности оних који су укључени у процес стратешког планирања. Детаљно планирање се одвија на нивоу кључних организационих јединица, најчешће сектора у институцији. Хоризонтална координација осигурава се едукацијом стручњака за планирање, који имају специфична знања у вези са пословима организације.

Коначна одлука о структури и садржају стратешког плана доноси се на нивоу менаџмента организације. Министри, помоћници министра и секретари активно прате процес израде плана у свим фазама.

Одређивање садржаја плана омогућава поделу задатака између чланова и осигурава планирање активности. Типични формат стратешког плана може имати следећа кључна поглавља: опис институције и њене надлежности; опис окружења у којем ради институција, карактеристике сектора и унутрашње прилике унутар институције/министарства; изјаву о мисији и визији институције/министарства; листу и опис стратешких циљева институције/министарства; листу и опис стратешких програма (у вези са циљевима) и индикаторе за праћење резултата; процену трошкова по активностима и процену извора средстава; опис критеријума за одређивање приоритетних активности; Акциони план са приоритетима, носиоцима активности и буџетом.

2. Дефинисање стратешког оквира садржано је у кључним документима којима се дефинише рад институције и политика сектора, стратешки развојни документи којима се преузимају међународне обавезе, са утицајем на рад и развој институције и њених сектора.¹⁶

3. Трећи корак се тиче дефинисања мандата, мисије и визије. Мандат представља очекивање које би функције одређена институција или министарство требало извршавати.¹⁷ Формални мандат су надлежности који би требало извршити у складу са законом,

16 Типични документи који чине стратешки оквир за израду стратешког плана укључују: Устав; Стратегије развоја; Акциони план; Секторске стратегије; Стратегију за реформу јавне управе; Регионалне и међународне споразуме. Анализом ових докумената тим за стратешко планирање у институцији добија информације које су потребне за исправно дефинисање мандата и кључних развојних праваца неопходних за дефинисање стратешких циљева, програма и активности.

17 Младен Милановић, *Стратешко планирање и развој јавних политика - приручник за стратешко планирање*, нав. дело, стр. 18.

одређеним правилницима и прописима. Неформални мандат настаје као резултат тумачења формалног мандата од стране министарства.

Детаљно извршена анализа мандата министарства омогућава боље дефинисање мисије и визије као и реалније дефинисање циљева и програма.

Изјава о мисији је дефинише сврху постојања министарства.¹⁸ Изјава о визији. описује како ће изгледати организација када достигне свој пуни потенцијал. Она треба да садржи одговоре на три питања и то: како да институција унапреди стање у планском периоду? Какву улогу у остварењу имају запослени, који су потребни ресурси и који би услови требали да се испуне? Како би изгледао успех? Она треба да одговара већини чланова групе и да буде прихватљива менаџменту институције.

4. Анализа окружења (ситуације) представља утврђивање потреба (скенирање) околине, тј. чинилаца изван организације али утичу на потребе организације и успех. У овој анализи се користи SWOT анализа да се на основу прикупљених информација сагледа ситуација и у складу са визијом идентификују стратешка питања.

Постоји низ алата који се могу користити како би се урадила анализа ситуације. Препоручује се комбиновање свих, како би били размотрени сви релевантни, интерни и екстерни фактори, нпр. анализа релевантних докумената и извора са интернета; појединачни састанци са унутрашњим и спољним учесницима у стратешком процесу; групни састанци или радионице са релевантним учесницима у стратешком процесу.

SWOT анализа је кључна за анализу ситуације, који омогућава интеграцију других метода, као што су PESTLE, анализа ресурса и резултата, као и многе друге.¹⁹

1. SWOT анализа се користи за утврђивање прилика и претњи које утичу на организацију, као и њених снага и слабости.²⁰

2. PESTLE анализа је метод за анализу спољних трендова и питања која утичу на мисију институције. Он означава следеће

18 Изјава о мисији треба да буде: кратка и јасна; логична и везана за мандат. Она садржи: назив организације; шта организација намерава постићи; циљне групе на коју се односи мандат (за кога то ради и са ким ради); начин на који организација извршава мандат.

19 Видети: *Strategic Planning Manual 2005-2006*, Eastern Kentucky University - The Office of Institutional Effectiveness, 2004.

20 SWOT анализа се ради у групи која би требала да има представнике из различитих сектора институције и одвија се у три фазе: У првој фази сваки сектор министарства делегира експерте за четири области SWOT анализе (снаге, слабости, прилике, претње). Експерти се враћају у матичну групу или сектор и саопштавају резултате. На основу извештаја експерта, група министарства врши израду прве SWOT табеле. О табелама се расправља и формира коначна SWOT табела.

области и то: политичку, економску, социјалну, технолошку и правну. Може се искористити како би се утврдили спољни фактори који утичу на организацију, идентификовани у оквиру “прилике” и “претње” у SWOT анализи.

3. АНАЛИЗА РЕСУРСА представља алат за утврђивање квалитета и квантитета ресурса којима располаже институција.

4. АНАЛИЗА УЧИНКА (резултата) разматра какав је резултат организација имала у прошлости у односу на планове. Неопходно је обавити преглед учинка (резултата) рада у односу на постојеће стратешке планове. У склопу ове анализе потребно је поставити слjedeћа питања: Каква је била стратегија до сада и колико је успешна и корисна била? Какав је био учинак и да ли смо испунили све наше циљеве? Који трендови у смислу учинка (резултата) постоје? Како стојимо у поређењу са сличним организацијама? Да ли испуњавамо своје надлежности? Да ли на адекватан начин управљамо својим учинком (резултатима)? Да ли се култура организације променила тако да у већој мери буде усклађена са постојећом стратегијом? Да ли су се структура, системи и процеси приближили тако да буду усклађени са стратегијом?²¹

Анализа треба да дефинише унутрашњи и спољни контекст у коме министарство мора развијати стратешки план. Анализирање окружења и унутрашњих фактора организације је континуиран процес. Министарство треба да успостави систем сталне консултације извора информација у различитим временским интервалима зависно од врста информација. Сваке године треба да буде урађена нова анализа ситуације у контексту припреме годишњег извештаја о извршењу плана.

5. Одређивање стратешких питања. На основу информација које су прикупљене кроз анализу окружења, утврђују се стратешка питања, односно кључни проблем. Дефинисање стратешких питања одвија се у неколико корака: Одредити које резултате желите остварити узимајући у обзир листу слабости из SWOT анализе, који могу спречити остварење ових резултата; одредити више стратешких питања тј. проблема (вишег или нижег реда) и поставити почетно стратешко питање и формулисати коначно стратешко питање, одредити стратешка и оперативна питања.

6. Одређивање стратешких циљева. Стратешки циљеви се дефинишу на основу свих претходних анализа и представљају кључни елемент стратешког плана. Полазни оквир за дефинисање стратешких циљева су стратешка питања која су утврђена у прет-

21 Младен Милановић, *Стратешко планирање и развој јавних политика - приручник за стратешко планирање*, нав. дело, 2010, стр. 45.

ходном кораку. Циљеви су усмерени на околину и указују на њихов утицај на кориснике. Они описују општи резултат, исход који организација намерава остварити.

Стратешки циљеви се дефинишу коришћењем SMART методе, скраћенице која значи: S – Specific (Специфичан), M – Measurable (Мерљив), A – Achievable (Остварив), R – Realistic (Реалан у односу на ресурсе), T – Time bound (Временски ограничени).²²

Након усвајања циља и подциља, наставља се рад на приоритетима и мерама за сваки дефинисани стратешки циљ. Приоритет је израз креативне суштине стратегије. Мера (интервенција) је средство за спровођење приоритета у периоду од неколико година и која омогућава финансирање операција. Мера описује шта ће се заиста урадити да се реши питање изражено у приоритету.

Напредовање ка остваривању циља се мери једним или више индикатора за праћење. Индикатори су маркер по којима одређујемо да ли се планирана интервенција остварује или доприноси жељеним исходу или циљу.²³ За сваки циљ треба дефинисати бар један или више индикатора за праћење напретка према остваривању резултата. Дефинисање индикатора подразумева промишљање како можемо да меримо различите нивое промене услед примене мера. То су индикатори: Output (излаза); Резултата; Утицаја. Међутим, велики број индикатора може отежати и чак онемогућити мерења.

7. Утврђивање трошкова и веза са буџетским процесом. Трошкови су производ стратешког планирања и морају се ускладити са буџетом. Неопходна је реалност стратегије у односу на финансијске ресурсе па се израда стратешког плана мора синхронизовати са буџетским циклусом. Наиме, уколико желимо да стратешки циљеви остваре потребно је да постоји довољно финансијских средстава за њихово спровођење. Због тога, нема сврхе укључивати амбициозне стратешке циљеве ако не постоји довољно финансијских средстава, из буџета или изван њега.

8. Израда стратешких програма (стратегија). Стратегије се користити у остварењу стратешких задатака, што укључује опис радних процеса, вештина и технологија али и потребних људских, финансијских као и информацијских ресурса. Будући да се сваки

22 George Ambler, „10 steps to Setting SMART objectives”, Internet, www.thepractiseofleadership.net, 10/10/2006.

23 Добри показатељи су мере које помажу разумевање чињеница и чине поређења могућим. Ако се не изабере добар показатељ количина података неће обезбедити корисне информације или доказе. Исто тако, смислени индикатори без значајних података неће бити од користи.

задатак може остварити на неколико начина, ова фаза планског циклуса мора укључити утврђивање алтернативних приступа и њихово рангирање на основу процене трошкова и изабрати оне који највише одговарају.

Процес израде стратешких програма се темељи на дефинисању одлука о томе који су најприкладнији начини за решавање стратешких питања и циљева. Приликом одлучивања о одговарајућем програму потребно је поставити питања - Које бисмо практичне активности могли спроводити с циљем остварења жељеног исхода, које препреке могу спречавати реализацију ових активности? Које бисмо иницијативе могли слиједити како бисмо савладали препреке? Како процењујемо негативне последице стратешких циљева? Ко ће бити одговоран? Итд.²⁴

Стратешки програми се састоје од низа активности, који заједно доприносе остварењу стратешких циљева. У стратешком плану мора постојати механизам за доношење одлука. Одређивања приоритета и приоритетних активности обавља се након дефинисања стратешког акционог плана.

Критеријуми за рангирање приоритета могу бити: постојање кадрова, материјалних ресурса, законски критеријум, важност активности, утицај других институција.²⁵

9. Имплементација стратешког плана. Стратешки план треба да садржи и појединости о томе како ће бити спроведен. У плану треба навести: ко ће бити одговоран за сваку од активности или програма, поставити рокове за спровођење плана, итд.

10. Праћење (мониторинг) и евалуација представља континуирану процену планова имплементације у односу на резултате и распоред реализације активности. Процена учинка пресудан је део циклуса управљања. Системи за праћење могу бити једноставни или комплексни.²⁶ Праћење се може обављати путем Извештаја, у

24 Младен Милановић, *Стратешко планирање и развој јавних политика - приручник за стратешко планирање*, нав. дело, 2010, стр. 28.

25 Пондерисање је процес одређивања значаја критеријума и обавља се у распону 1-99%. Збир пондера који се тичу свих критеријума мора бити 100%. Након пондерисања критеријума, следећи корак представља бодовање сваке активности. Сабирањем бодова додељених за активност по свим критеријумима, добија се прави основ за рангирање активности.

26 Постоји низ приступа и алата који се могу применити на мониторинг пројекта, програма и било које друге активности. Онај који управља програмима и пројектима мора одредити тачну мешавину мониторинг алата за сваки пројекат, водећи рачуна да праћење садржи одговарајућу равнотежу између: података анализе, валидности (да ли је пријављени напредак тачан) и партиципације (добијање повратне информације од партнера и корисника).

којима се користе подаци и статистичка анализа.²⁷

Евалуација је периодично оцењивање учинка и ефикасности у односу на циљеве. Она се односи на неколико питања и то - Шта су циљеви? Шта се покушава постићи? Јесу ли циљеви остварени? Итд.

Циљеви праћења и евалуације стратешког плана омогућавају да се утврди ниво остварења циљева стратешког плана; анализу адекватности стратегија; стварање основа за израду наредног трогодишњег стратешког плана и годишњег плана рада.

Активности мониторинга и евалуације имају три главна циља: да усмеравају процес доношења одлуке, да побољшају одлучивање и да побољшају одговорност. Потребно је одговорити на три кључна питања - Да ли радимо праву ствар? Да ли радимо на прави начин? Да ли постоји бољи начин за постизање циљева?²⁸

Праћење и вредновање стратешког плана треба да се заснива на следећим стандардима (критеријумима) као што су: релевантност, ефикасност, ефективност, успех и одрживост.²⁹

Помоћу мониторинга и евалуације, активности усмеравамо тамо где остварују највећи утицај. Они омогућавају мерење постигнутог и различивање оног што је успешно урађено од оног што је требало урадити другачије.

Након што су се прикупили подаци о напретку, могу се подесити већ постојећи или одредити нови циљеви. Ако се ради дугорочном циља, треба проверити успутне међуциљеве у односу на дугорочни циљ или циљеве, како би управљали стратегијом и били сигурни да смо на правом путу. Када се доживи неуспех, потребно је да се орган (организација) фокусира на оно што жели и да прегледа акције и напредак који је постигла, како би пронашла узрок неуспеха и отклонила проблем.

У зависности од њене намене, евалуација може да буде спроведена пре (*ex ante*), за време (*on going*) или после реализације (*ex post*). Извештавање о резултатима евалуације није циљ сам по себи. Налази се морају применити тако да се постигне сврха евалуације.

27 Бројне су евалуационе методе које се данас користе, али неке од најпознатијих и најчешће употребљаваних су: мерење количине и бројање, попречни пресек истраживања, вршњачка провера, информативни интервју, мерење квалитета, посматрање, процена утицаја, *benchmarking* или поређења, тестирање пре и после, прикупљање података. Видети: *Guide to implementation Planning*, Commonwealth of Australia, 2014.

28 *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*, United Nations Development Programme (UNDP), 2009, стр. 5.

29 Младен Милановић, *Стратешко планирање и развој јавних политика - приручник за стратешко планирање*, нав. дело, 2010, стр. 33.

5. СТРАТЕШКИ АКЦИОНИ ПЛАН И ЊЕГОВА РЕВИЗИЈА

Акциони план обухвата све активности које треба предузети како би се добили конкретни резултати и остварили постављени циљеви. Да би један акциони план био одобрен и прихваћен, он мора да задовољи одређене критеријуме. Ти критеријуми су садржани у индикативном плану, који представља успостављање генералних праваца деловања у циљу остварења акционог плана. Акционим планом се обједињују резултати свих претходних корака у процесу стратешког планирања.

Једна од кључних одговорности државних органа јесте да постану средство имплементације акционих планова. Имплементација треба да буде свеобухватан и континуиран процес. Имплементација често захтева тимове људи са различитим вештинама, да раде заједно унутар и између министарстава и других институција. Искуство показује да је дисциплинован приступ имплементацији акционог плана од кључног значаја.

Због тога, планирање имплементације захтева дубље разумевање приступима управљању јавним сектором.³⁰ Планирање имплементације је процес утврђивања како ће се нека иницијатива имплементирати и подесити, како би се надлежној институцији (нпр. министарство, локална самоуправа, јавне установе и сл.) омогућило да на основу информација о томе, донесе одлуку да ли да се настави у светлу ризика и захтева плана. Управљање ризицима је важан део планирања. Планирање имплементације треба да документује размишљање и комуникацију (*face-to-face* радионице, дискусије и разговоре) која су одвија између лидера, менаџера и пројектних тимова.

Годишњи план рада представља подскуп стратешког акционог плана којег чини низ активности, програма и оперативних циљева које организација планира да оствари у току прве године плана. Годишњи план има сличну структуру као и стратешки план. Додатне информације које се налазе у акционом плану се односе на детаље око улазних и излазних индикатора за сваку активност. У годишњем плану се одређују оперативни циљеви који се изводе из стратешког циља.

Након што су се прикупили подаци о напретку, могу се *подесити постојећи или одредити нови циљеви*. Ако се ради у правцу

³⁰ План имплементације је потребан нарочито када у случају нових предлога политика који имају значајне ризике промена. Нпр. када се ради о стратешким приоритетима Владе, када се акциони план односи на велике или комплексне промене или се односи на значајна организациона или правна питања.

дугорочног циља, обавезно треба проверити успутне међуциљеве у односу на дугорочну тежњу, како би организација била сигурна да је на правом путу. Када се доживи неуспех, потребно је да се организација фокусира на оно што жели и да прегледа акције и напредак, који је до тада постигла, како би пронашао корен неуспеха и отклонио проблем. Ово је посебна и евентуална активност управљања имплементацијом стратегије која се зове *ревизија акционог плана*.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Стратешко планирање је сложена активност којом се врши анализа будућности и могућих сценарија догађања, узима у обзир комплексност и специфичности важне за поједине организације, промовише широке консултације и широку партиципацију стручњака свих домена а постављене циљеве схвата динамично и флексибилно, јер је коначни циљ стално мењање и прилагођавање.

Стратешко планирање има следеће *карактеристике* и то:

1. Узима у обзир анализу окружења у којој ради организација. Стратешко планирање се умногоме ослања на резултате анализе окружења у којем организација ради. Различити фактори из окружења, као нпр. демографски трендови, макроекономска ситуација, политички трендови, социјална кретања, могу изузетно утицати на коначан резултат организације. Због тога је важно да унутрашњи фактори у организацији одговарају спољашњим факторима окружења (SWAT);

2. Пружа средњорочни оквир рада организације. Стратешки план се прави са циљем постизања континуитета и конзистентности активности организације, што нас упућује на израду плана са што дужим временским оквиром. С друге стране, сталне промене у окружењу захтевају флексибилност а дуг период планирања смањује прецизност плана. Ради тога, добар избор временског оквира за који се доноси стратешки план је 3-5 година;

3. Динамичан је процес, због чињенице која доста утиче на стратешки план, а тј. да се окружење стално мења и да је врло тешко са сигурношћу предвидети будуће догађаје, планирање је континуиран процес. Прилагођавање плана новим условима у окружењу обавља се сваке године;

4. Основ је за алокацију ресурса. Да би план био остварив, процес стратешког планирања мора бити повезан са буџетирањем, тако да коначна алокација ресурса дефинише избор приоритета министарства, који ће допринети развоју сектора за које је министарство одговорно.

Постоје три основна приступа стратешком менаџменту, и то: приступ најбоље праксе, приступ најбољег уклапања и приступ заснован на ресурсима.³¹ Приступ најбоље праксе полази од схватања да постоје одређене најбоље праксе управљања, као готови модели, чијом применом долазимо до најбољих резултата. Практике које се сматрају најбољим доводе до повећања свих или углавном свих, позитивних параметара и у крајњој лини ефикасности целине управног система. Модел најбољег уклапања полази од схватања да је екстерно окружење једног система најважнија детерминанта тог система и да се управљање једним управним системом мора уклопити фактички, вредносно, нормативно у сопствено окружење ако желимо да добијемо најбоље резултате. Приступ заснован на ресурсима базира се на интерним ресурсима једног управног система, као основу за подизање ефикасности. Овај приступ сматра да треба максимално експлоатисати интерне ресурсе (нпр. коришћење сопственог знања, стручности и способности, природна богатства и др.) а неутралисати интерне слабости (нпр. финансијске проблеме и сл.). Један од разлога зашто стратешки планови пропадају јесте неспособност да се процене ресурси сопствене организације.

Фактори успеха за процес стратешког планирања су:

1. присуство снажног вођства и визије код руководиоца организације;
2. консултације са широким кругом запослених унутар организације, али и са спољним актерима;
3. користи се најбољим искуствима других, али је прилагођен тако да одговара специфичним потребама организације и ресурсима којим она располаже;
4. прикупљање чврстих доказа као информација за одређивање стратешких циљева;
5. реална процена о расположивим средствима и људским потенцијалима;
6. разматрање широког спектра гледишта и приоритета пре доношења одлука са идејом за постизање консензуса;
7. континуирано подвргавање анализи и ревизији стратешког плана и стратешког планирања.

Управљање и планирање би морало бити регулисано на тај начин да се менаџерима додели више слободе у управљању људским ресурсима, изради буџета, расподелу средстава и полагању рачуна онима који врше надзор.

31 Раденко Милојевић, Биљана Ђорђевић, *Менаџмент људских ресурса*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2012, стр. 36.

ЛИТЕРАТУРА

Лазаревић, Марија; Јандрић, Маја, *SWOT анализа и планирање регионалног развоја*, пројектно управљање организацијама - Нови приступи, Удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе – ЈУПМА, Београд, 2006.

Милановић, Младен, *Стратешко планирање и развој јавних политика - приручник за стратешко планирање*, Развојни програм Уједињених Нација у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2010.

Милојевић, Раденко; Ђорђевић, Биљана, *Менаџмент људских ресурса*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2012.

Рабреновић, Михајло, *Стратегијски менаџмент у јавном сектору*, Службени гласник, Београд, 2011.

Ugarković Ajduković, Ljubica; Bratić, Vjekoslav; Kusaković, Andreja; Masarić, Helena; Šeparović Inge, Perko; Petak, Zdravko; Radić, Ivana, *Priručnik za dobro upravljanje*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2006.

Ambler, George, “10 steps to Setting SMART objectives”, Internet, www.thepractiseofleadership.net, 10/10/2006.

Bryson. M. John, *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 1995.

Butler, Patric; Colins, Neil, „Strategic analysis in political markets”, *European Journal of Marketing*, MCB UP Ltd, 1996.

Kaul, Mohan, *Management reforms in government (a review of international practices and strategies)*, International Institute of Administrative sciences, Commonwealth Association for Public Administration Management, Bruxelles, 2000.

Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka, *Upravna znanost*, Pravni fakultet, Zagreb, 2014.

Poister, Theodore; Streib, Gregory, “Strategic Management in the Public Sector-Concepts, Models and Processes”, *Public productivity & Management Review*, Vol. 3, No. 3, 1999.

Young, D. Richard, *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*, Institute for Public Service and Policy Research at the University of South Carolina, 2003.

Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results, United Nations Development Programme (UNDP), 2009.

Strategic Planning Manual 2005-2006, Eastern Kentucky University - The Office of Institutional Effectiveness, 2004.

Predrag Dimitrijevic

STRATEGIC PLANNING FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Resume

One of the most significant challenges for the development of public administration is the improvement of strategic planning. Each administrative activity begins with planning. A strategy is the way, an action plan and represents one of the leading methods to achieve the desired goal. Strategic planning involves four basic processes: scanning of the environment, formulating of the strategy, implementation of the strategy, evaluation and control.

Responsibility for strategic planning in the formal sense comes to holders of political power (political officials). Strategic planning is the result of joint activities of different actors in the administrative organization. Political leaders and officials determine the general direction, financial framework and conduct political control of the organization, and public official analyze the situation, develop options, establish priorities and carry out other numerous tasks that prepare the implementation of the strategy.

Keywords: strategic management, strategic planning, public management.
