

MENADŽIRANJE KVALITETOM U LOKALNOJ SAMOUPRAVI QUALITY MANAGEMENT INTO THE LOCAL GOVERNMENT

Dr. Seadin Džaferi, dipl. ing.
UJE (Univerzitet Jugoistočne Evrope u
Tetovu) & Državni Univerzitet u Tetovu
Tetovo, Republika Makedonija

Mr. Mičo Jančev, dipl.ing
SMILE IT Solutions,
Beč, Austrija

Ključne riječi: QMS, TQM, ISO standardi, lokalna samouprava, organizacijske promjene

REZIME

Cilj ovog rada je istaknuti ključne aspekte savremenih sistema upravljanja kvalitetom (QMS), cjelovitog upravljanja kvalitetom (TQM) i njihov uticaj na organizaciju, odnosno organizacijske promjene koje iz toga proizlaze, s posebnim naglaskom na primjenu u lokalnoj upravi i samoupravi. Njihova se vrijednost potvrđuje samo kroz sveobuhvatan i dobro osmišljen proces, koji utiče na način rada i oblikovanje jedinica lokalne samouprave (općine). U Makedoniji je sredinom ove godine stupio na snagu novi Zakon o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave, od koga se, s pravom, očekuje da pomogne u procesu integracije Makedonije u Evropsku Uniju, kao i u prevazilaženju određenih problema i dilema u vezi centralizacije i decentralizacije vlasti. U radu je prezentiran jedan pokušaj da se doprinese poboljšanju rada u jedinicama lokalne samouprave Republike Makedonije, primjenom principa QMS, filozofije TQM-a, kao i zahtjeva standarda ISO 9001.

Key words: QMS, TQM, ISO Standards, Local government, Organizational changes

ABSTRACT

The purpose of this work is to distinguish the main aspects of contemporary of quality management systems (QMS), total quality management (TQM) and their influence on the organization, namely, organizational changes that originate from that with special emphasize on changes in the local mangment and self mangment. Their value is verified only through a comprehensive and well thought process that influences way of work and shape of units of local self-government (municipalities). During this year the law on territorial boundaries of local self-government was enacted in Macedonia and it is expected to help the process of integration of Macedonia in the European Union as well as in the overcoming of some problems related to centralized and decentralized powers of governing. In this work one attempt is presented to improve the work of the units of local self-geovenment of Macedonia through the application of the QMS principles , the philosophy of TQM, as well as the requirements of ISO 9001 standards.

1. UVOD

Kao i većina intelektualaca, i ja lokalne političare smatram neznačicama, pristrasnim i ne baš suviše pametnim ljudima. Često sam zapanjen kad vidim kako dobro funkcionišu rješenja do kojih oni dođu. (Gordon Tullock)

Republika Makedonija sa površinom od 25 713 kvadratnih kilometara i oko dva miliona stanovnika, jedna je od najmanjih država na Balkanu [11]. Makedonija je tipična zemlja u

tranziciji, sa mnogo ekonomskih problema, sa drastičnim padom industrijske proizvodnje, niskim životnim standardom stanovništva, velikom stopom nezaposlenosti itd. Ekonomska snaga Makedonije je na početku XXI vijeka veoma niska i jedna je od najnižih u Evropi. Procjene govore da njen dohodak per capita iznosi 2243 US dolara [2]. Njen je razvoj, zbog nedostatka izlaza na more, kao i zbog multietničkog sastava stanovništva, izuzetno zavisano od kretanja u njenom neposrednom susjedstvu, koja su veoma turbulentna [33] Uprkos navedenih problema Makedonija razumije potrebu približavanja razvijenim zemljama Evropske unije, videći u tome izlaz iz postojeće situacije. Nedavno se u jednom istraživanju pojavio podatak da skoro 97 procenata makedonskih građana podržava ulazak Makedonije u Evropsku uniju [36] Prema novom Zakonu o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave koji je, zvanično, stupio na snagu prvog jula ove godine, Makedonija ima 84 opština, veoma različitih po teritoriji i po broju stanovnika. Najveća opština ima oko 105000, a najmanja oko 1500 stanovnika [1]. Decentralizacija je, svakako, jedan od glavnih projekata u procesu integracije Makedonije u Evropsku Uniju, ali, što je još važnije, ovaj projekt je prvi preduslov za stvaranje funkcionalnog multietničkog društva. Uspješna realizacija ovog projekta je od velikog značaja za sve građane Makedonije. U svijetu, a naročito u Evropi kojoj težimo, osnovni razlog za decentralizaciju je čovjekov razvoj, a on, po definiciji, ne znači samo ekonomski razvoj, već uključuje obrazovanje, zdravlje, kulturu, sport, ekologiju isl. Donošenje zakona je potreban, ali nedovoljan uslov za ostvarenje željenih ciljeva. Zato se on mora podržati sa materijalnog, organizacijskog, profesionalnog i sa ostalih aspekata. Prema zakonskim odredbama, lokalni organi su nezavisni u realizaciji svojih nadležnosti, a centralna vlast ima pravo praćenja djelovanja i kontrole zakonitosti.

2. PROBLEMI DECENTRALIZACIJE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Nakon euforije radi dobijenih (lokalnih) izbora, novi gradonačalnici opština već se suočavaju sa realnim problemima. Praktično provođenje decentralizacije prati određeni pesimizam i nesigurnost, iako ne nedostaje volja za suočavanje sa novim izazovima. [37] Dosadašnja praksa je, sa jedne strane, pokazala da većina predstavnika lokalnih vlasti još uvijek ne poznaju prava i obaveze koji proizlaze iz njihovih funkcija, te da nisu u stanju da organiziraju svoje službe i stave ih u funkciju slobodnih inicijativa i interesa građana. Centralna vlast, sa druge strane, teško se odriče ideje da raspolaže novcem. Podeljene su nadležnosti, ali ne i izvori prihoda [39] Situacija, prema nekim mišljenjima, postaje zabrinjavajuća. “ Na terenu je kaos”,.. „Svi čekaju, a stradaju građani.” Samo su dio citata iz dnevnih novina..

Očigledno, snažna centralizacija koja je nasljeđena i provođena u državi, ostavila je lokalnim vlastima mali prostor za vođenje politike u cilju uvećanja dobrobiti stanovnika lokalnih zajednica. Dva jedina resursa koja su preostala lokalnim vlastima bila su gradsko zemljište i javna komunalna preduzeća. Međutim, korišćenje i ova dva resursa za potrebe vođenja politike lokalnih zajednica vezano je za brojne probleme. Dobar dio tih problema proizlazi iz nedovoljnog znanja o načinu upravljanja ovim resursima i mogućnostima koje im, u ekonomskom smislu, stoje na raspolaganju.

Dugotrajan i složen proces prelaska od zatečenih institucija socijalističkog privrednog i društvenog sistema ka institucijama tržišne privrede i demokratskog društva pretpostavlja, pored ostalog, i nužnost promjene u načinu djelovanja na svim nivoima – od najvišeg nivoa državne zajednice (vlade), preko njenog regionalnog i lokalnog nivoa, do nivoa svakog pojedinca. Radi se, zapravo, o prelasku na jedan kvalitativno potpuno drugačiji obrazac ponašanja (prelazak na “nova pravila“), odnosno, šire gledano, na jedan potpuno novi sistem vrijednosti i način razmišljanja. Jednostavnije rečeno, ta suštinska kvalitativna promjena znači stavljanje pojedinca u jednu sasvim drugačiju poziciju od dosadašnje. Novi društveni sistem, čije su se ključne institucije sa velikim naporom i otporima upravo izgrađuju,

pretpostavlja slobodnog i odgovornog pojedinca. Ova polazna tačka je od fundamentalnog značaja kako za oblast političkog tako i za oblast privrednog života. Pomenute promjene ne mogu da zaobiđu ni institucije i način djelovanja lokalnih zajednica.

Nakon svega što se dešavalo u tranziciji, a naročito u 2001. godini, i statusnih korekcija nakon Ohridskog dogovora, čini se da su postavljene osnove za izgradnju realnog multietničkog društva. [32] Međutim, ne možemo se oteti utisku da su prisutne dvije vrste opasnosti: (1) dalje politiziranje problema decentralizacije, naročito kada se radi o temi sa izrazito emocionalnim nabojem [32,38]; (2) gubljenje interesa javnosti za nastavak napornog procesa decentralizacije, ako opipljivi rezultati tog procesa ne budu vidljivi u relativno kratkom periodu.

Da bi se ove opasnosti eliminirale, neophodno je paralelno raditi na više kolosjeka. Prvo, potrebno je reanimirati funkcije i vratiti ugled institucija pravne države, postavljanjem u prvi plan zakonitost, profesionalnost i odgovornost, i drugo, vraćanje vrijednosnih kategorija društvu i čovjeku-pojedincu, koji su skoro nestali u "tranziciji bez kompasa". [32]

Evropa, i pored niza teškoća sa kojima se suočava, nepovratno nastavlja svoj put ujedinjenja. Tu ideju – povezivanje i ujedinjenje moramo mi prvo realizovati kod sebe, ako zaista želimo da jednog dana postanemo dio ujedinjene Evrope. Zato je ta evropska ideja itekako važna za Makedoniju. "Ta kultura povezivanja, koja se mora njegovati i odozdo i koja je odgovornost i građana – a ne samo njihovih elita – doprinjeće vjerodostojnosti institucija koje tek treba izgrađivati, zbog vlastite zaštite...i kao nekakav globalni putokaz u jedno doba koje baš i nema previše zajedničkih putokaza". [36] Prostor za djelovanje je ogroman, a vremena je sve manje.

3. SISTEM UPRAVLJANJA KVALITETOM I LOKALNA SAMOUPRAVA

Konstantne promjene predstavljaju globalnu karakteristiku života na prijelazu u novo stoljeće. [9,10]. Ako je u osamdesetih ključna riječ bila produktivnost a u devedesetih kvalitet, na početku drugog milenijuma to je brzina. Bitke za tržište postaju sve teže, a kvalitet postaje jedno od najmoćnijih oružja u tim bitkama. Pokret za kvalitet u Evropi predstavlja dio napora evropskog biznisa da se prilagodi promjenama na svijetskom tržištu. Pri tome, promjenjeno je i samo shvatanje kvaliteta – kao kvalitet organizacije, jer se kvalitet proizvoda i usluga može poboljšavati samo sa razvojem kvaliteta cjelokupnog poslovanja. Osnovne smjernice promjena idu od osiguranja kvaliteta (Quality Assurance – QA), preko upravljanja kvalitetom (Quality Management – QM), do cjelovitog upravljanja kvalitetom (Total Quality Management – TQM) i organizacijske izvrsnosti (excellence), sve sa osnovnim ciljem da se kvalitet što više približi čovjeku, njegovim potrebama, te da u pravom smislu riječi postane "stil življenja". [14].

Na izazovnom putu ka izvrsnosti i uspješnosti pojavljuju se niz prepreka. Jedna od najtežih predstavlja ljudsko (ne)razumjevanje stalnog toka promjena. Uspješne zemlje pronašle su ključ za prevazilaženje te prepreke – radi se o povezivanju [15]. Taj pojam koji, između ostalog, uključuje povezivanje teorije i prakse, različitih znanja i iskustva, te povezivanje organizacija, regija i država (internacionalizacija), postao je *conditio sine qua non* savremenog poslovanja. Veliku ulogu u tome imaju standardi koji definišu karakteristike koje sistem kvaliteta, odnosno poslovni sistem mora imati, čime se omogućava bolja komunikacija između svih zainteresiranih strana.

Karakteristično za filozofiju TQM-a je naglašavanje značaja individualne i organizacijske kulture kao ključne faktore konkurentnosti. Ta kultura je bazirana na znanju i mogućnostima zaposlenih, kao i na njihovoj motivaciji. To se nemože postići linijom naređivanja i kontrole, već putem decentralizacije menadžmenta, delegiranjem odgovornosti na saradnike i stimulacijom timskog rada. Promjene u organizaciji idu u pravcu izgrađivanja organizacije koja se temelji na odgovornosti. To znači da svako snosi odgovornost za ciljeve organizacije, za suradnju i, takođe, za svoje ponašanje. *"Organizacija se neće još dugo graditi na moći. Ona će se ubrzano graditi na povjerenju. To ne znači da se ljudi međusobno vole. To znači da ljudi*

moгу vjerovati jedni drugima. A to pretpostavlja da se ljudi međusobno razumiju. Održavati međusobne odnose odgovornosti je zato apsolutno potrebno. To je obaveza. Bez obzira da li je neko član organizacije, njen konsultant, dobavljač, distributer, svako ima odnose odgovornosti sa svakim sa kim radi, od čijeg posla zavisi i koji je zavisian od njegovog posla". [9]

Posljednih godina širom svijeta mnogo se govori, ali može se slobodno reći i radi na primjeni i uvođenju sistema upravljanja kvalitetom, zasnovanim na međunarodno priznatim (ISO) standardima, u državnoj i lokalnoj samoupravi. Pri tome, standardi upravljanja kvalitetom ne rijetko su proglašavani za "spasitelja", ili optuživani da su kompletno besmislene stvari o kojima ne vrijedi trošiti novac i vrijeme.

Takva shvatanja su rezultat nerazumjevanja suštine sistema upravljanja kvalitetom, kao i stvarnu svrhu njihovog uvođenja. On se u takvim organizacijama uvodi na bazi već poznatih i uhodanih procedura, bez želje za poboljšanjima i unapređenjem same organizacije i kvaliteta proizvoda i usluga, a osnovna misao vodilja je ishodovati certifikat. Nakon toga ISO sistem, kao i mnogi programi obuke, padaju u zaborav. Sa ovim se problemom susreću sve zemlje, pa i najrazvijenije. Međutim, male zemlje, zaista, nemaju drugog izbora – one su osuđene da proizvode kvalite. [20]

Uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u državne i lokalne samouprave nailazi na jedan posve novi problem, a to je sasvim novi svijet, svijet politike isprepleten autokratskom, pasivnom, status quo birokracijom koja svugdje u svijetu (ne samo u Makedoniji) pruža očajničke otpore ka bilo kojoj promjeni. Ipak, mnoge su administracije, unatoč naprijed navedenih problema, uspjele uvesti odgovarajući sistem upravljanja kvalitetom i poslovati po njegovim načelima. Primjeri ne samo visokorazvijenih zemalja, kao što su Japan [21] i Australija [23], već i drugih evropskih država, Portugal [22] i Slovenija [28,29,30], a pogotovo nerazvijenih, kao npr. Bosna i Hercegovina [31], mogu nam biti od velike koristi. Na ovu temu je u Meksiku, maja ove godine, održan međunarodni workshop, čiji je cilj bio da se razviju uputstava za lokalne vlade [24], kako bi im se olakšala implementacija QMS zasnovanog na standardu ISO 9001:2000. Značaj međunarodnih standarda u globalnoj svjetskoj komunikaciji možda se najbolje dokazuje činjenicom da je prošle godine ISO organizacija postala članom Svjetskog ekonomskog foruma (WEF), te da je u januaru ove godine učestvovala na godišnjoj konferenciji održanoj u Davosu [25].

Nažalost, dok su se razvijene i manje razvijene zemlje, naročito u posljednjih dvadesetak godina, organizovale i pripremale za vođenje bitaka sa promjenama, mi smo se okretali ukrug [11,12,15]. "Poboljšanje kvaliteta i politika ne idu baš najbolje skupa" [3], što ne znači da oni uopće ne idu zajedno, ali to ukazuje da je taj proces veoma težak. Političari svuda u svijetu uglavnom se biraju na mandat od četiri, a negdje čak i dvije godine. Potpuno je razumljivo da projekt QMS/TQM-a jednostavno neće dati prave rezultate u tako kratkom roku. Političari bi, kao vrhovni management, o tome morali razmišljati kao o ideji dugoročne vrijednosti za državu, grad, građane. To znači da bi oni trebali prenijeti tu plemenitu ideju u nasljeđe, kako bi je nova administracija, zbog dobrobiti i zadovoljstva građana, nastavila realizirati. Međutim, "politika je kao rat, a pobjednici ne priznaju programe poraženih čak i ako su savršeno dobri i primjenjivi" [3]. Novoizabrani političari, u većini slučajeva, negiraju uspjehe i uspješne programe svojih prethodnika. Nove administracije radije započinju stvari iznova nego da nastave tamo gdje su njihovi prethodnici stali. Stoga, ne bi čudio slučaj da administracija koja je na kraju svog mandata, uspješno počela uvoditi sistem kvaliteta, a da nova to proglasi neefikasnim i neprimjenjivim, ili da pronade puno razloga za odustajanje od te organizacijske promjene.

"U administraciji postoje barem dvije vrste moći koju primjenjuju šefovi: moć straha i moć ovlašćivanja drugih" [3]. Upotreba straha jedan je od najčešćih načina upravljanja u lokalnoj samoupravi i državnim organima. Veoma je lako koristiti se strahom jer je čitava struktura i kultura zasnovana na veoma čvrstoj hijerarhiji podobnih, u stilu "šef kaže, radnik radi".

Jedna od velikih zapreka za uspostavljanjem sistema upravljanja kvalitetom unutar državne i lokalne samouprave u Makedoniji proizlazi iz tzv. filozofije "Cowboy managementa" [3]. Kauboji rade sami, brzo, oni su samostalni, macho i uvijek znaju što treba činiti. Cowboy

management jednostavno negira timski rad koji je osnovni preduvjet za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom. Druga velika zapreka uvođenju sistema upravljanja kvalitetom u lokalnim administracijama proizlazi iz vlastitog ega, iz vlastitog JA umjesto MI, tj. filozofije da je pojedinac bolji i važniji od tima. Da bi se uspješno primjenila filozofija TQM-a potrebno je da državne i lokalne institucije usvoje sljedećih pet osnovnih karakteristika [4]:

1. Moraju posjedovati vodstvo s jasno definiranom vizijom i željom za unapređenjem;
2. Moraju biti nemilosrdni u identifikaciji i određivanju ciljeva uvođenje sistema;
3. Moraju razviti fleksibilniju organizaciju;
4. Moraju pristati, razviti i primjeniti timski rad i upravljanje timovima;
5. Moraju insistirati na tome da se odlučuje na bazi tačnih i pravilno izmjerenih činjenica.

4. ORGANIZACIJSKA PROMJENA I PROMJENA ORGANIZACIJSKE KULTURE

Može se sa sigurnošću tvrditi da uvođenjem savremenih sistema upravljanja kvalitetom nastaju bitne organizacijske promjene i promjene u organizacijskoj kulturi [5,6,7]. Organizacijsku kulturu treba razumijeti kao skup mišljenja, uvjerenja i "normalnih" ponašanja unutar grupe. To su, u biti, veoma snažni utjecaji koji djeluju na ljude, na njihov rad, život i način ponašanja. Upravo ti utjecaji, mišljenja i uvjerenja unutar neke organizacije definiraju što je "normalno" ponašanje unutar te organizacije. Organizacijska kultura je slična regionalnoj kulturi. Ponašanje pojedinaca i grupa razlikuju se od regije do regije i to po svojim običajima, načinu komuniciranja, jeziku, načinu oblačenja, vjeri i sličnom [10]. Kulturu organizacije čine njezini članovi, njihovi običaji, oblici ponašanja, te njihov odnos prema radu i prema samoj organizaciji.

Uspješne firme u svijetu jasno su shvatile osnovnu poruku vremena u kojem živimo: moraju se neprestano mijenjati, ako žele opstati! Drugim riječima, stalno moraju pronalaziti dinamičku ravnotežu između kvaliteta, cijene (troškova) i vremena (rokova). Pri tome, kvalitet postaje eliminatorni uslov u borbi za tržište. S tim u vezi nameće se pitanje: Šta je to što izdvaja kvalitet od ostala dva značajna menadžment elementa? Odgovor se pronalazi, prije svega, u njegovom humanom karakteru – to je jedini od navedena tri elementa za koji su podjednako zainteresovani i proizvođač i kupac. Zbog toga, može se govoriti o izgradnji kulture kvaliteta u nekoj sredini, u kojoj će poboljšanje kvaliteta na kreativan način zasigurno dovesti do smanjenja troškova i povećanja produktivnosti. Ili, kako naglašava profesor Yoshio Kondo, opredeljenje menadžera za poboljšanje kvaliteta nailazi na mnogo veće simpatije i podršku podređenih, nego sve njegove mjere preduzete u cilju smanjenja troškova ili povećanja produktivnosti. [17]

Uopšteno govoreći, osnovni cilj uvođenja svih ovih standarda, modela i tehnika shvaćenih kao savremene management alate, proizilazi iz prirodne potrebe ljudi da se suprotstave "organiziranom haosu", kakav je, po svojoj prirodi, svaki poslovni i organizacijski sistem. A da bi se to postiglo rukovodstvo mora pronaći optimalnu ravnotežu između kvaliteta, troškova i vremena. Ta osjetljiva vaga će, sve više i više, naginjati ka vremenu, jer se tehnologija i zahtjevi (kupaca/ korisnika/ zainteresiranih strana) mijenjaju veoma brzo. [16]

Kritična komponenta uvođenja savremenih sistema upravljanja kvalitetom zasnovanih na ISO standardima ili TQM leži u načinu tretiranja i vođenja organizacijskih promjena koje oni izazivaju. Dakle, osnovni je zadatak managera na svim nivoima uvjeriti ljude da napuste sadašnje stanje i da krenu novim, turbulentnim putem, te da na novi način obavljaju njihove dotadašnje poslove i aktivnosti. Prolaz kroz ta stanja mogu se sagledati kroz tri stadija organizacijskih promjena:

1. Sadašnje stanje: Status quo, normalna je rutina koju organizacija ima prije uvođenja promjene;
2. Tranzicija: Tačka u procesu promjene gdje se ljudi odvajaju od statusa quo. (Ljudi se više ne ponašaju na dosadašnji način, ali još nisu u potpunosti usvojili novi način rada);
3. Buduće stanje: Tačka u kojoj su organizacijske promjene primjenjene i u potpunosti integrirane u organizaciju i njezinu strukturu.

Razumljivo je da će na samom početku zaposleni pokazivati neslaganje s nadolazećim promjenama, jer im puno toga neće biti jasno. Upravo zato, a da bi QMS funkcionirao, zaposleni moraju na samom početku vidjeti praktične koristi od njegovog uvođenja, te način na koji će im on u tome pomoći.

5. IZVORI OTPORA I NAČINI NJIHOVOG SAVLADAVANJA

Otpor promjenama možemo definirati kao bilo koju opoziciju izmjeni postojećeg stanja (stausa quo) i on pretstavlja uobičajenu reakciju na promjenu [8]. Otpor se javlja iz prostog razloga što ljudi vole upravljati svojim okruženjem, odnosno "imati stanje pod kontrolom". U trenutku kada je njihova radna okolina uznemirena i podložna promjenama, oni imaju osjećaj gubitka kontrole nad situacijom. Veličina otpora varira od osobe do osobe, jer svaki pojedinac ima svoj okvir shvaćanja i na svoj način vidi gubitak kontrole nad situacijom. Taj okvir ovisi o vrijednostima pojedinca, znanju i njegovom ponašanju. Što je veća promjena u odnosu na status quo to će i otpor biti veći. To pravilo podjednako vrijedi i za pozitivne i za negativne promjene. Postoji cijena upravljanja otporom, pri čemu se, uobičajeno, postavlja pitanje: Na koji način i kako to platiti? S tim u vezi, postoje dva puta: prvi se odnosi na plaćanje "prevencije" otpora, a drugi na plaćanje "liječenja" nakon što je otpor nastupio. Stoga, neohodno je odmah na početku odlučiti kada će se platiti ta cijena – na početku ili na kraju. Pri tome, managementu stoje na raspolaganju određeni načini upravljanja, u zavisnosti od toga da li se radi o otporu zbog nedostatka vještina i znanja, ili o otporu koji proizlazi iz manjka volje za promjenom. Općenito, načini smanjivanja otpora mogu biti slijedeći [5]:

- a) Izbjegavanje iznenađenja (ako se ljudima ostavi dovoljno vremena da se upoznaju s namjeravanom promjenom oni će pružiti manji otpor);
- b) Podupiranje stvarnog razumijevanja promjene (kad zaposleni dobro razumiju promjenu onda otpada i strah od neizvjesnosti) ;
- c) Stvaranje uvjeta za provođenje promjene (ako se management zaista zalaže za promjene koje doprinose ukupnoj efikasnosti, otpor prema promjenama biće manji).

Veoma korisna tehnika za indentificiranje područja otpora može biti tehnika Force field Kurta Lewina [7]. Force field tehnika započinje definiranjem ciljeva koji se ostvaruju promjenom. Nakon definiranja cilja, razmatra se postojeće stanje, definiraju se snage i razlozi koji idu u prilog uvođenja promjene i koji mogu pomoći u njegovoj implementaciji, a istovremno, indentificiraju se snage koje su protiv uvođenja promjene i od kojih očekujemo otpor u bilo kojoj mjeri. Strelicama sa svake strane povezuju se snage s jedne i druge strane s postojećim stanjem i ciljem. Svakoj snazi (force) dodaje se njezina procijenjena snaga i uticaj na mogućnost promjene.

Druga taktika savladavanja otpora sastoji se u potsticanju participacije učesnika. Jedan od oblika participacije je povećanje angažmana zaposlenih radi postizanja zajedničkog cilja, čime se dobiva osjećaj vlastitog doprinosa zajedničkom naporu. Drugi oblik participacije je povjeravanje zadataka i procedura nižim nivoima, jer oni poznaju sve operacije do detalja, pa njihove primjedbe i razmišljanja mogu biti od dragocjene koristi.

Treća taktika odnosi se na odgovorne osobe imenovane od strane top managementa da realiziraju projekt uvođenja promjene. Promjena će nastupiti onda kad su tri faktora, zbrojena zajedno, veća od ukupnog "troška" promjene. Ta tri faktora su [7]: nivo nezadovoljstva sadašnjim stanjem (A), poželjnost promjene (B) i praktičnost promjene (D). Četvrti faktor je trošak promjene (X) koji se sastoji od vremena utrošenog na učenje i osposobljavanje, vremena i sredstava utrošenih na prilagođavanje novim procedurama i pravilima isl. Uspješna promjena (C-Change) biti će onda kada je: $C = (A+B+D) > X$

Ako se radi o otporu koji proizlazi iz manjka vještina i znanja, potrebno je utvrditi koja su ta znanja i vještine, zatim razviti i realizovati programe obuke, kako bi znanja i vještine bile

prilagođene organizaciji. U slučaju da je izvor otpora nedostatak volje i suradnje za provođenje promjene, potrebno je, prije svega, uspješno razviti kanale komuniciranja, tako da svim zaposlenima bude jasnija priroda promjena, prednosti, nedostaci i razlozi uvođenja.

6. ZAKLJUČAK

“Istorija nas uči da se ljudi i narodi počinju ponašati mudro kada su iscrpljene sve druge mogućnosti.” (Abba Eban)

Uvođenje savremenih sistema upravljanja kvalitetom, odnosno sistema za kvalitetan rad u svim oblastima ljudskog djelovanja, a naročito u javnom sektoru, predstavlja kompleksan i ambiciozan projekat. Suština problema se, praktično, svodi na pronalaženju efikasnog oružja za savlađivanje postojećeg “organiziranog haosa”, a suština rješenja je u korišćenju tog oružja u svakodnevnim bitkama sa promjenama. Odgovor na prvi problem pronašao je razvijeni svijet – radi se o **znanju**, koje se **internacionalizira** i postaje vlasništvo onih koji ga umeju koristiti. Odgovor na drugi problem moramo pronaći sami – znanje mora postati osnovna “aktiva” organizacije i društva. Za to nisu potrebna velika materijalna ulaganja, već **jak motiv**.

Infrastruktura društva, prije svega na lokalnom nivou, gdje se odvija realan život građana, ima priliku da uvođenjem sistema upravljanja kvalitetom, napravi ogroman korak u povećanju efikasnosti svog poslovanja [10], kroz prepoznavanje **svog proizvoda i svog kupca**. Na taj će način, neposredno i konkretno, dati ogroman doprinos povećanju efikasnosti i uspješnosti ostalih privrednih subjekata, odnosno poboljšanju životnog standarda svih građana. Da bi se to postiglo potrebni su ljudi (rukovodioci, gradonačalnici) koji se neće uplašiti vlastite hrabrosti; koji prihvataju probleme kao izazove; koji su spremni da se bore i dokazuju svoje vrijednosti i prednosti. Veoma je značajno da u stvaranju ambijenta za promjene [18] ne treba polaziti samo od problema sa kojima se suočava naše društvo, već treba pronalaziti i promovirati svoje prednosti, kao što su: tradicija, trudoljubivost, poznavanje vlastite situacije, sklonost ka timskom radu, sportski duh itd. Samo na taj način decentralizirana lokalna samouprava ima realnih šansi da postane poželjno mjesto za život i rad svojih građana. [34] Dužnost je države da takvim jedinicama lokalne samouprave pomogne u njihovim naporima.

U našem plebiscitarnom opredjeljenju ka Evropi, kao strateškom cilju, neophodno je koristiti sva evropska dostignuća, ideje, principe, modele i standarde ponašanja, uz kreativnu primjenu u vlastitoj sredini. Jer, kako upozorava D. Maleski, ”Nije dovoljno da ste na pravom putu – važno je da se krećete! Ako samo sjedite na putu, pregaziće vas – događaji!” [35]

Sigurno je da to nije jednostavan posao u bilo kojoj sredini, jer se pojavljuju, pored “tvrdih” (tehnologija, sistemi, strukture) i takozvane “meke” varijable, koji predstavljaju “**kulturne faktore**” te sredine (ljudi, odnosi, stavovi). Ovi faktori su izuzetno značajni, ne djeluju izolovano, teško se mjenjaju i teško ih mogu razumjeti ljudi sa strane. Potrebno je osloboditi se straha [27], nepotrebne politizacije problema i neracionalnog trošenja ljudskog kapitala. U tom smislu, možda bi nam svima bilo korisno poslušati savjet jednog mudrog čovjeka: “*Ako malo pogledate ljude oko sebe, vidjećete da devedesetdevet posto svoga vremena utroše na to braneći svoje poglede. Ako se odreknete potrebe dokazivanja svojih pogleda, samo s time dobili bi pristup do neizmjerne količine energije, koju ste do tada bacali kroz prozor.*” [26]

7. REFERENCES

- [1] Zakon za teritorijalna organizacija na lokalnata samouprava vo R Makedonija, Skopje, mart 2005.
- [2] Državen zavod na statistika na R Makedonija, maj 2005
- [3] Couper, David: Quality Improvement and Government, <http://deming.eng.clemson.edu/govt/>.
- [4] Feigenbaum, Armand: Managing improvement in the US government,
- [5] Sikavica, Novak: Poslovna organizacija, Informator Zagreb
- [6] Žugaj, M Šehanović J, Cingula, M: Organizacija, FOI Varaždin, Varaždin, 1999

- [7] Packard, Thomas: TQM and organizational change and development, from TQM in the Social Services, Burton and McCallion, eds, Albany, NY, Rockefeller College Press, 1995
- [8] Harrington, Mathers: ISO 9000 and Beyond, McGraw Hill, 1997
- [9] Drucker, P.: Management Challenges for the 21st Century, Harper Business, 1999; Drucker, P.: Managing in the Next Society, Truman Talley Books, New York, 2002
- [10] Drucker, P.: Managing in the Next Society, Truman Talley Books, New York, 2002
- [11] Jančev, M.: No Frontiers for Quality, Proceedings of the QMED Conference (Quality Management and Economic Development), Portorož, September 2-3, 1999
- [12] Jančev, M., Černetič, J. Change Management Knowledge Can Help Improving International Stability, IFAC Workshop on supplemental ways for improving international stability, Ohrid, 22-24.05. 2000;
- [13] Jančev, M.: COPIS pristop in metodologija – ključ za rešitev problemov poslovanja podjetja, Referat, 9. letna Konferenca Slovenske zveze za kakovost, Portorož, 9-10.11.2000;
- [14] Jančev, M., Černetič, J.: Od upravljanje so vkupniot kvalitet do vkupen kvalitet vo upravuvanjeto – slovenečki iskustva, Referat, Medunarodna konferencija: “Ekonomski aspekti na upravuvanjeto so kvalitetot”, Ekonomski fakultet, Skopje, 15-16.11.2000;
- [15] Jančev, M., Černetič, J.: A Socially Appropriate Approach for Managing Technological Change, 8th IFAC Conference of Technology Development, Vienna, 27-29.09.2001
- [16] Jančev, M.: Nema kvalitet bez kvalitetno opkružvanje, Utrinski vesnik, Skopje, 12.11.2002.
- [17] Jančev, M.: ISO 9000 – s druge strane, Poslovne novine br. 1123, Sarajevo, oktobar 2003
- [18] Jančev, M.: Stvaranje ambijenta za promjene, 3. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učesćem "Kvalitet 2003", Zenica, Bosna i Hercegovina, 13. i 14. novembar 2003
- [19] Jančev, M.: Kvalitet – edinstven alat za vlez vo Evropa, Nova Makedonija, Skopje, 1.07.2004
- [20] Jančev, M.: Osuđeni na kvalitet, Poslovne novine br. 1140, Sarajevo, april 2005
- [21] Kazuhiko, Mizuno: Leading by example: Local government in Japan adopts ISO 14000 and ISO 9000, funds SME implementation, ISO Management System, May-June 2002
- [22] Perdo, Alves: Implementation and certification of quality management system in the public administration sector in Portugal, IQNet Newsletter 09/03
- [23] Managing the municipality, IQNet Newsletter 10/04
- [24] ISO 9001:2000 guidelines for local government, Ref.: 951, 15 March 2005
- [25] ISO present at World Economic Forum in Davos: International Standards contribute positively to global issues, Ref.: 948, 28 January 2005.
- [26] Chopra, D.: Sedem duhovnih zakonov življenja, Vernar Consulting, Kranj, 1996
- [27] Bach, R.: Galeb Jonatan Livingston, Luta, Beograd, 1992
- [28] Skubic, I., Kern, K.: Introduction of Business Excellence into the Governmental Sector in Slovenia – Experience of MIRS, The 4th CEE Conference: "National Quality Programmes and National Quality Awards – The Keys of Success!", Bled, 28-30.11.2004;
- [29] Lavtar, R.: The Impact of Self Evaluation on Task Performed by Municipalities, The 4th CEE Conference: "National Quality Programmes and National Quality Awards – The Keys of Success!", Bled, 28-30.11.2004
- [30] Kovač, P.: The CAF Mode as a Tool for Good Governance and Open Public Administration, The 4th CEE Conference: "National Quality Programmes and National Quality Awards – The Keys of Success!", Bled, 28-30.11.2004
- [31] Varunek, Ž.: Šta smo dobili sa ISO 9001:2000?, Opština Centar, Sarajevo, oktobar 2004
- [32] Mitevski, M.: Delbite će ja napravat Makedonija država bez nadež, Utrinski vesnik, Skopje, 21.1.2004
- [33] Gligorov, V.: Makedonska tranzicija – stabilnost bez razvoj, Utrinski vesnik, Skopje, 23-24.7.2005
- [34] Uzunov, V.: Programi i merki za lokalni razvoj, Utrinski vesnik, Skopje, 3.8.2004
- [35] Maleski, D.: Na pat kon Evropa od našite soništa, Utrinski vesnik, Skopje, 2-3.7.2005
- [36] Gelevski, N.: Zabrzanoto vreme, Utrinski vesnik, Skopje, 5.7.2005
- [37] Ahmeti, E.: Novi odgovornosti – novi griži, Multietnički forum br.17, Skopje, juli 200
- [38] Mehmeti, I.: Decentralizacijata počna!, Multietnički forum br.17, Skopje, juli 2005
- [39] Kolakanov, S., Veseli Z.: Opština so različni etnikumi, no so isti problemi, Multietnički forum br.17, Skopje, juli 2005