



**Autori**

Snežana Medić, Miroslav Brkić,  
Dragica Vlaović Vasiljević, Dragan Vulević  
Marko Mihić, Vladimir Obradović

**Izdavač**

Stalna konferencija gradova i opština

**Za izdavača**

Đorđe Staničić, generalni sekretar

**Recenzenti**

Prof. dr Milosav Milosavljević  
Prof. dr Dejan Petrović

**Lektura**

Ljudmila Pandelj

**Dizajn**

Olivera Batajić Sretenović

**Štampa**

Kaktus print, Beograd

**Tiraž**

300

Beograd, 2010

ISBN 978-86-88459-02-0

*Ova publikacija je rezultat projekta Podrška lokalnim zajednicama za ostvarivanje socijalne inkluzije koji sprovode SKGO, CLDS i IMG uz finansijsku podršku Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.*

# **STRATEŠKO UPRAVLJANJE INTEGRALNOM SOCIJALNOM ZAŠTITOM U LOKALNOJ ZAJEDNICI**

Beograd, 2010



**1. MODEL INTEGRALNE SOCIJALNE ZAŠTITE U LOKALNOJ ZAJEDNICI**

- 13 1.1. Teorijsko metodološka osnova modela integralne socijalne zaštite
- 14 1.2. Osnovne odrednice modela integralne socijalne zaštite
- u lokalnoj zajednici
- 16 1.2.1. Socijalne potrebe i posebno ugrožene grupe
- 18 1.2.2. Prava posebno osetljivih/ugroženih grupa
- 18 1.2.3. Usluge socijalne zaštite u zajednici
- 20 1.2.3.1. Pojam i karakteristike usluga socijalne
- zaštite u lokalnoj zajednici
- 22 1.2.3.2. Standardi usluga u socijalnoj zaštiti
- 23 1.2.3.3. Pregled usluge socijalne zaštite u lokalnoj zajednici
- 27 1.3. Metodologija procena potreba i resursa za razvoj usluga socijalne zaštite
- u lokalnoj zajednici – „Mapa potreba i usluga integralne socijalne zaštite
- u lokalnoj zajednici”
- 27 1.3.1. Razvoj i definicija
- 29 1.3.2. Osnovni konstituenti Mape
- 33 1.4. Model integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici
- i strateško upravljanje

**2. STRATEŠKO UPRAVLJANJE**

- 37 2.1. Pojam i definisanje strategije
- 39 2.1.1. Istorijski okvir strategije
- 40 2.2. Osnove strateškog menadžmenta
- 44 2.3. Osnovne faze strateškog menadžmenta
- 44 2.3.1. Definisanje vizije i misije
- 45 2.3.2. Analiza okruženja
- 46 2.3.2.1. PEST analiza
- 47 2.3.3. Analize organizacije
- 47 2.3.3.1. SWOT analiza
- 49 2.3.3.2. Stablo problema
- 50 2.3.3.3. Stablo ciljeva
- 51 2.3.3.4. Analiza zainteresovanih strana (stejkholdera)
- 52 2.3.4. Definisanje ciljeva
- 53 2.3.5. Formulisanje i izbor strategije
- 55 2.3.6. Implementacija strategije
- 56 2.3.7. Strateška kontrola i revizija
- 57 2.4. Strateško upravljanje i integralna socijalna zaštita

**3. MODEL STRATEŠKOG UPRAVLJANJA U OBLASTI INTEGRALNE SOCIJALNE ZAŠTITE**

- 64 3.1. Prva faza modela – analize
- 65 3.1.1. Analiza strateškog okvira u socijalnoj zaštiti
- 66 3.1.2. Mapiranje potreba i resursa u lokalnoj zajednici (Mapa)
- 77 3.1.3. PEST analiza u socijalnoj zaštiti
- 78 3.1.4. SWOT analiza u socijalnoj zaštiti
- 79 3.1.5. Analiza stejkholdera u socijalnoj zaštiti

83	3.1.6. Stablo problema u socijalnoj zaštiti
86	3.2. Druga faza modela – Definisanje misije i vizije
87	3.3. Treća faza modela – Definisanje ciljeva
87	3.3.1. Stablo ciljeva u socijalnoj zaštiti
88	3.3.2. Definisanje ciljeva u socijalnoj zaštiti
90	3.3.3. Pokazatelji uspešnosti u socijalnoj zaštiti
91	3.4. Četvrta faza modela – Akcioni plan strategije
97	3.5. Peta faza modela – Implementacija i kontrola strategije
97	3.5.1. Organizacija i odlučivanje
99	3.5.2. Sistem za praćenje (monitoring)
102	3.5.3. Izveštavanje
104	3.5.4. Evaluacija
107	3.6. Predlog projekta uspostavljanja usluge u socijalnoj zaštiti
109	3.6.1. Kontekst i opravdanost projekta
110	3.6.2. Rezime projekta uspostavljanja usluge
110	3.6.3. Ciljevi
111	3.6.4. Projektne aktivnosti
111	3.6.5. Očekivani rezultati
112	3.6.6. Dinamika realizacije projekta (termin plan, gantogram)
114	3.6.7. Budžet projekta
116	3.6.8. Održivost projekta
117	3.6.9. Analiza rizika
118	3.6.10. Logička matrica projekta
120	3.7. Pravni okvir za uspostavljanje usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici
120	3.7.1. Pravni osnov
121	3.7.2. Postupak uspostavljanja usluge u lokalnoj zajednici
121	3.7.2.1. Nadležnost
122	3.7.2.2. Pokretanje inicijative
124	3.7.2.3. Postupak lokalne samouprave
125	3.7.2.4. Organ nadležan za donošenje odluke
125	3.7.3. Sadržaj i kriterijumi za korišćenje usluge
125	3.7.3.1. Sadržaj usluge
126	3.7.3.2. Kriterijumi za korišćenje usluge
127	3.7.4. Organizacioni modeli uspostavljanja usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici

## UVODNE NAPOMENE

*Strateško upravljanje integralnom socijalnom zaštitom u lokalnoj zajednici* je tekst planski pisan u formi priručnika i namenjen je svim akterima u lokalnim zajednicama koji imaju udela u uspostavljanju modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i strateškom upravljanju u ovoj oblasti. Definisanje strategija razvoja jedne lokalne zajednice i u okviru toga strategije razvoja socijalne zaštite deo je sve prisutnijeg procesa uvođenja strateškog upravljanja i u razvojne perspektive lokalnih zajednica i u oblast socijalne zaštite.

Potreba za dodatnim osnaživanjem lokalnih zajednica u efikasnijem sprovođenju zakonom utvrđenih nadležnosti u oblasti socijalne zaštite, razvoju integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i strateškog upravljanja u ovoj oblasti, prepoznata je kroz realizaciju projekata *Podrška lokalnom razvoju malih i nedovoljno razvijenih opština* i *Podrška lokalnim zajednicama za ostvarivanje socijalne inkluzije*. Oba projekta su finansirana sredstvima u okviru bilateralne pomoći Kraljevine Norveške Republici Srbiji i sprovode se kroz partnerstvo Stalne konferencije gradova i opština (SKGO-a), Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS-a) i IMG-ja (International Management Group). U fokusu ovih projekata su male i nedovoljno razvijene opštine, koje po svojim kapacitetima i sa finansijskim sredstvima kojima raspolažu, ne mogu da odgovore na izazove socijalne inkluzije. Neosnaženost ovih opština predstavlja prepreku ne samo za ostvarivanje socijalne inkluzije, već u celini i za daljnji proces decentralizacije u Srbiji.

Prethodnih godina znatan deo donatorskih sredstava uloženih u socijalnu zaštitu u Srbiji bio je usmeren na izgradnju kapaciteta lokalnih samouprava i drugih aktera u opštinama da efikasno planiraju socijalnu zaštitu na opštinskom nivou i razvijaju usluge. Ipak, iskustvo i istraživanja ukazuju na to da još uvek postoji potreba da se nastavi sa prenosom znanja posebno u oblasti socijalne zaštite, u cilju planiranja i sprovođenja mera za smanjenje siromaštva i

isključenosti ugroženih grupa. Neophodno je stečeno znanje dalje institucionalizovati kako bi postalo deo sistema za vođenje politike socijalne zaštite i razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici, pri merenih stvarnim potrebama i pravima korisnika. Ovaj priručnik i program obuke strukturiran po metodskim jedinicama, koji će biti upućeni na akreditaciju, trebalo bi da doprinesu unapređenju tog procesa.

Priručnik sadrži deo u kome je izložen koncept i model integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i deo koji se odnosi na teorijske postavke strateškog upravljanja. Potom, posebnu celinu predstavlja deo u kome je izložen originalno dizajniran model strateškog upravljanja integralnom socijalnom zaštitom u lokalnoj zajednici.

Sastavni deo priručnika čini i odeljak u kome je dat pregled propisa kojima se definišu nadležnosti lokalne samouprave za usluge socijalne zaštite u zajednici i procedura po kojima se usluge socijalne zaštite uspostavljaju.

Priručnik je napisan u saradnji grupe autora, eksperata u oblasti socijalne zaštite, odnosno strateškog upravljanja. Prvo i drugo poglavlje priručnika, u kojima se izlaže model integralne socijalne zaštite, odnosno teorijski koncept strateškog upravljanja, napisani su pod autorstvom dve grupe eksperata. Poglavlje pod naslovom „Model integralne socijalne zaštite” napisali su prof. dr Snežana Medić, prof. dr Miroslav Brkić i Dragica Vlaović Vasiljević. Drugo poglavlje, pod naslovom „Strateško upravljanje”, napisali su doc. dr Marko Mihić i Vladimir Obradović. U pisanju trećeg poglavlja, koje se odnosi na model strateškog upravljanja u oblasti integralne socijalne zaštite, učestvovali su svi već navedeni autori, a odeljak sa podnaslovom „Pravni okvir za uspostavljanje usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici” napisao je Dragan Vulević.

Program obuke pisan je takođe u saradnji ovih autora s tim što se svaka metodska jedinica u zavisnosti od sadržaja vezuje za autore tog dela priručnika. Program je dat u elektronskom formatu i čini sastavni deo ovog priručnika.

U pisanju i uređenju priručnika značajnu podršku autorski tim imao je u saradnicima Centra za liberalno-demokratske studije Gordani Matković, Milici Stranjaković i Veri Kovačević.

*Autorski tim*



**01**

## **MODEL INTEGRALNE SOCIJALNE ZAŠTITE U LOKALNOJ ZAJEDNICI**





**Model integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici** razvijan je u okviru jednog od reformskih projekata Ministarstva za socijalna pitanja, kasnije Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, i suštinski je bio orijentisan na kreiranje prakse socijalne zaštite zasnovane na principima i ciljevima reforme ovog sistema, definisanim u zvaničnom dokumentu Vlade – Strategija razvoja socijalne zaštite.

Model integralne socijalne zaštite pristup je u kome su u središtu procesa *korisnici*, njihove *potrebe i prava*, koja su podržana kroz razgranatu mrežu *usluga socijalne zaštite u zajednici* i usluga u okviru drugih sistema.

U skladu sa zakonima o socijalnoj zaštiti i lokalnoj samoupravi ovaj model naglašava ulogu i odgovornost lokalne samouprave u ostvarivanju prava i zadovoljavanju potreba građana.

Teorijsko metodološku osnovu modela čine ekološko-sistemske pristupi, koji pojedince, društvene grupe i njihovu socijalnu i životnu sredinu posmatraju kao jedinstven sistem. Ovaj pristup zastupa stanovište o jedinstvu i nedeljivosti ljudskih potreba i stanovište da se ljudske potrebe stoga jedino mogu zadovoljavati integralno, uz partnerstvo različitih sistema u zajednici.

Poštovanje prava ljudi, dece i odraslih na uključenost u zajednicu, život u porodici i u prirodnom okruženju, i prava na razvoj ili očuvanje potencijala, promovisanih i postavljenih kao obavezujućih u velikom broju međunarodnih dokumenata, sledeća

1) Usvojen na Vladi decembra 2005. godine.

je ključna odrednica ili polazište modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Ovim pristupom identifikuju se kako pojedinci ili skupine ljudi *koji su na neki način osujećeni ili uskraćeni* u mogućnosti zadovoljavanja svojih potreba, tako i način na koji se optimalno može organizovati mreža usluga kroz koju se zadovoljavaju potrebe građana iz posebno osetljivih grupa.

Model uključuje dva nivoa procene potreba građana u lokalnoj zajednici za uslugama socijalne zaštite.

*Prvi nivo* odnosi se na analizu podataka o obimu i stepenu ugroženosti pojedinaca ili grupa u lokalnoj zajednici, kojima je potrebna posebna društvena podrška, korišćenjem različitih analitičkih i istraživačkih modela. Podaci dobijeni analitičkim i statističkim procedurama koriste se prilikom utvrđivanja prioriteta u daljnjoj izgradnji i razvoju usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou.

*Drugi nivo* odnosi se na procenu adekvatnosti postojećeg stanja u zadovoljavanju potreba za socijalnom zaštitom u lokalnoj zajednici – analizom postojećih usluga socijalne zaštite i odstupanja postojećeg stanja u odnosu na definisani teorijski model integralne socijalne zaštite. Za ovaj nivo analize potreba građana za uslugama socijalne zaštite u lokalnoj zajednici kreiran je originalni metodološki instrument *Mapa potreba i usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici*. Metodološki instrument je postavljen tako da se procena postojećeg stanja i procena potreba u oblasti usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici vrši i kroz prizmu poštovanja prava na život u porodici i prirodnom okruženju, na razvoj ili očuvanje potencijala i integraciju u zajednicu. Takođe, primenom ovog instrumenta može se doći do odgovora i na pitanja koje usluge lokalna zajednica aktuelno pruža svojim građanima iz posebno ugroženih grupa i sa kojim resursima i u kom pravcu treba dalje da razvija sistem podrške.

## 1.1. Teorijsko metodološka osnova modela integralne socijalne zaštite

Ekološko-sistemska perspektiva u osnovi čini teorijsko polazište i okvir modela integralne socijalne zaštite. Ključne reči u ovom pristupu su recipročnost, cirkularnost i razmena, a ključna postavka da postoji stalni tok psiholoških procesa i procesa u okruženju, koji utiču i preoblikuju jedni druge u kontinuiranom toku vremena (Kemp, Whitaker and Tracy, 1997). Ljudi i okruženje nalaze se sve vreme u procesima konstantnih cirkularnih razmena, posredstvom kojih utiču jedni na druge.

Prema ekološkim teorijama odnose između čoveka i okoline karakterišu procesi prilagođavanja (adaptacije). Krajnji cilj je uspostavljanje adaptivnog balansa između potreba, kapaciteta, ciljeva i kvaliteta socijalne i fizičke sredine ljudi u nekoj kulturi. U zavisnosti od okoline, njenih resursa i karakteristika, ljudi menjaju i sebe, prilagođavajući potrebe i zahteve mogućnostima sredine i izmenjenim uslovima sredine (Germain, 1985). Ukoliko postoji nesklad između potreba pojedinaca i društvenih grupa i mogućnosti sredine da odgovori na njih, javlja se određena vrsta „kolektivnog stresa“ (Milosavljević, Brkić, 2005).

Sistemska perspektiva u socijalnom radu bazira se na ključnim konceptima sistemske teorije: *celovitosti, povezanosti, diferencijaciji, homeostazi, reciprocitetu i entropiji*, i razumevanju da zadovoljavanje ljudskih potreba u najvećoj meri zavisi od sistema u najbližem čovekovom okruženju (Pincus i Mihahan, 1973). Postoje dve osnovne grupe sistema, koje potencijalno predstavljaju pomoć i podršku ljudima u rešavanju njihovih problema i zadovoljavanju njihovih potreba: *neformalni ili prirodni sistemi* (porodica, prijatelji, susedi, kolege na poslu) i *formalni sistemi* (službe socijalne zaštite, bolnice, škole, službe zapošljavanja i sl.).

Ove sisteme podrške ljudi nisu uvek u mogućnosti da koriste na adekvatan način i to iz više razloga. Neki od njih *ne postoje* u okruženju ili ne odgovaraju stvarnim potrebama ljudi. Neki ljudi ne znaju za po-

stojanje ovih sistema ili jednostavno smatraju da im oni nisu potrebni, a ponekad sistemi mogu biti sukobljeni, delovati parcijalno i nekoordinisano.

Da bi se ovi problemi otklonili, neophodno je utvrditi kvalitet veza i interakcija između građana i njihovog okruženja. Izvorišta problema ponekad mogu biti u njihovim međusobnim interakcijama, a da ni jedni ni drugi to ne opažaju.

## 1.2. Osnovne odrednice modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici

Model integralne socijalne zaštite u prvi plan postavlja *potrebe i prava* građana, posebno građana iz posebno ugroženih grupa, kao i zahtev da se na njih odgovori kroz razgranatu mrežu *usluga socijalne zaštite u zajednici*.

Da bi se zadovoljavale različite, ali u svom prožimanju jedinstvene ljudske potrebe, neophodno je usaglašeno i koordinisano delovanje različitih sistema u zajednici.

Sve usluge socijalne zaštite kreću se od najmanje restriktivnih (u porodici, lokalnoj zajednici) do restriktivnijih (rezidencijalni smeštaj). Apsolutni primat imaju usluge u zajednici, dok se ove druge primenjuju u situacijama kada je ugrožen opstanak i razvoj pojedinca u prirodnoj sredini i one uvek imaju privremeni karakter. Neophodno je da usluge u zajednici budu dostupne, da se koordinisano pružaju od strane različitih sistema, a da se u zavisnosti od utvrđenih potreba i kapaciteta sredine odrede prioriteti njihovog razvoja.

U modelu integralne socijalne zaštite integracija se razume i koristi u višeznačnom i višefunkcionalnom značenju.

*Integracija kao holizam korisničkih potreba.* Raniji pristupi u socijalnoj zaštiti polazili su od „kategorije korisnika” i „oblika zaštite” koji pripada ili je namenjen određenim kategorijama korisnika. Time se

zadovoljavala osnovna ugrožena potreba klijenta na osnovu koje se on definiše kao korisnik. Integralni model se na planu potreba oslanja na holistički pristup, posmatrajući potrebe celovito, poništava klasičnu kategorizaciju korisnika i u istu ravan po važnosti stavlja sve potrebe, sve ciljne grupe dece, odraslih i starih i sve načine u zadovoljavanju njihovih potreba.

Nezadovoljavanje jedne osnovne potrebe retko može ostaviti druge netaknutim, i što je još značajnije, zadovoljavanje samo jedne od potreba najčešće nije optimalno rešenje.

*Integracija kao socijalno partnerstvo različitih sistema u lokalnoj zajednici.* Saglasno holističkom pristupu u razumevanju ljudskih potreba, model integralne socijalne zaštite polazi, dakle, od toga da ne postoji izolovana usluga koja može da bude adekvatna podrška pojedincu ili porodici, već čitav skup povezanih usluga koje su po prirodi stvari u nadležnosti različitih delova društvenih sistema. Na celovito posmatrane ljudske potrebe adekvatno se može odgovoriti samo kroz koordinisani rad društvenih sistema, vladinog, nevladinog neprofitnog i privatnog sektora, sa jakim socijalnim partnerstvom u lokalnoj zajednici. Integralni pristup potrebama nužno podrazumeva da različite službe, sektori, servisi treba da budu uključeni u socijalnu zaštitu, jer ljudi svoje različite potrebe zadovoljavaju u okvirima različitih sistema.

Potreba za istovremenošću u zadovoljavanju različitih potreba nužno vodi ka razvoju socijalnog partnerstva. U oblasti socijalne zaštite to podrazumeva uvremenjenost delovanja i komplementarnost u ponudama. Samo tako umrežen sistem može da odgovori integralnom zadovoljavanju ljudskih potreba.

Iz svih ovih razloga, uspostavljanje međuresorske saradnje i umrežavanje svih raspoloživih resursa u lokalnoj zajednici jedan je od ključnih uslova za razvoj integralnog modela socijalne zaštite.

*Integracija kao aktivna participacija korisnika.* Prethodna dva pristupa postaju moguća ili dobijaju svoj smisao ako je onaj kome je ovakva zaštita namenjena

integrisan u ceo sistem. Umesto starog paternalističkog koncepta, novi model socijalne zaštite korisnike postavlja u centar i podrazumeva uključivanje (integriranje) korisnika u proces ostvarivanja vlastitih prava i izbora mogućnosti za zadovoljavanje potreba. Insistira se na participativnom pristupu, aktivnom učešću korisnika i preuzimanju lične odgovornosti za izbor i način rešavanja problema.

Ovaj model podrazumeva da se umesto pojedinca u fokus socijalne zaštite uvodi porodica kao jedinica za društvenu podršku ili socijalnu zaštitu. Polazi se od pretpostavke da je ceo porodični sistem ugrožen ukoliko su njegovi pojedini članovi uskraćeni u ostvarivanju prava i zadovoljavanju potreba.

### 1.2.1. Socijalne potrebe i posebno ugrožene grupe

Kvalitet života u jednom društvu meri se i njegovom sposobnošću da na adekvatan, pravedan, funkcionalan, ekonomičan način organizuje zadovoljavanje svih ljudskih potreba.

Svako društvo organizuje različite sisteme koji zadovoljavaju raznovrsne potrebe građana u oblasti obrazovanja, zdravlja, socijalne sigurnosti, zapošljavanja, kulture, stanovanja, odmora i rekreacije i u drugim oblastima. Jasno je da njihova međuzavisnost zahteva međusistemsku koordinaciju i saradnju. U suprotnom, potrebe se parcijalno zadovoljavaju, funkcionisanje pojedinaca i društvenih grupa je otežano,

.....  
Posebno osetljive/ugrožene grupe koje su upućene na sistem socijalne zaštite u smislu organizovanja posebnih usluga ili posredovanja u njihovom zadovoljavanju su najšire posmatrano:

- siromašni;
  - deca i mladi bez roditeljskog staranja;
  - deca sa smetnjama u razvoju;
  - deca, mladi i odrasle osobe sa invaliditetom;
  - deca i mladi u sukobu sa zakonom;
  - pripadnici marginalizovanih etničkih grupa;
  - stari sa teškoćama u funkcionisanju i bez porodične podrške;
  - odrasli sa problemima u funkcionisanju.
- .....



što ih potencijalno čini marginalizovanim grupama. Poseban delokrug rada različitih društvenih sistema nije potvrda njihove samodovoljnosti. Svaki sistem ima svoje specifične odgovornosti u zavisnosti od uspostavljene podele rada i nadležnosti, a samo u njihovom sinhronizovanom delovanju čovek ima šansu da potrebe zadovolji na primeren način.

U odnosu na ove zahteve, postojeći sistem socijalne zaštite u Srbiji karakteriše primat pasivnih i palijativnih mera, nedostatak kvalitetne identifikacije potreba građana, nedovoljno i neorganizovano angažovanje resursa lokalne zajednice u razvijanju mreže usluga i s tim povezano odsustvo adekvatne multiresorske saradnje u zadovoljavanju potreba građana. Ne polazi se od celine potreba korisnika, već se „kategorisanjem” korisnika unapred određuju dostupne mere i aktivnosti.

Ljudske potrebe, kako smo već naglasili, u modelu integralne socijalne zaštite posmatraju se celovito. Sveobuhvatnost, nedeljivost i integralnost ljudskih potreba, sa jedne strane upućuje na njihov karakter, a sa druge na načine na koje treba da budu zadovoljene. Integralnost u nastajanju i razvoju potreba zahteva optimalan i celovit odgovor i u njihovom zadovoljavanju. Postoje različiti načini zadovoljavanja ljudskih potreba a sa stanovišta ovog modela njihovo zadovoljavanje usmereno je ka ostvarivanju prava na život u prirodnom/porodičnom okruženju, optimalni razvoj potencijala i integraciju u zajednicu.

Ukoliko je pojedinac (porodica) iz bilo kojih razloga osujećen u zadovoljavanju potreba, sistem socijalne zaštite je reprezent društvene odgovornosti za organizovanje usluga koje omogućavaju da se te potrebe zadovolje i da čovek uspostavi što veću kontrolu nad vlastitim životom. U domen te odgovornosti spada ne samo *razvijanje usluga u okviru sistema socijalne zaštite*, već i koordinacija, odnosno sinhronizacija usluga drugih sistema.

Pojedinci i grupe koji svoje potrebe nisu u stanju da zadovolje bez posebne društvene podrške pripadaju, dakle, *posebno osetljivim ili ugroženim grupama*.

### 1.2.2. Prava posebno osjetljivih/ugroženih grupa

Ljudska prava na život u porodičnom okruženju, optimalan razvoj potencijala i integraciju u socijalno okruženje često su ugrožena u posebno osjetljivim grupama građana. Procena potreba građana iz posebno osjetljivih grupa u lokalnoj zajednici za specifičnim načinom zadovoljavanja potreba *uslugama socijalne zaštite*, u modelu integralne socijalne zaštite, počiva stoga upravo na principu poštovanja navedenih prava.

Kao osnovni izvori u definisanju korpusa prava posebno ugroženih grupa korišćeni su zvanični dokumenti: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, koja zajedno sa međunarodnim paktovima i opcionim protokolom iz 1966. godine čini Međunarodnu povelju o ljudskim pravima, Lisabonska strategija i posebno Konvencija UN o pravima deteta.

### 1.2.3. Usluge socijalne zaštite u zajednici

Usluge socijalne zaštite u zajednici u ovom modelu imaju posebno značajno mesto jer su upravo namenjene posebno osjetljivim/ugroženim grupama građana, koji svoje socijalne potrebe, za razliku od drugih grupa, često nisu u stanju da zadovolje bez posebne društvene podrške. Stoga je i njihov razvoj u lokalnim zajednicama postavljen i kao izlazni rezultat celog procesa uspostavljanja integralnog modela socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Fokusiranjem *usluga* u lokalnoj zajednici na potrebe i prava građana izbegava se zamka kategorizacije ljudi (i dece), a usluge postaju odgovori na potrebe. Time se i struktura usluga u okviru sektora i institucija u lokalnoj zajednici fleksibilnije postavlja. Njihova umreženost je neminovnost, a kvalitet usluge uslov njenog opstanka u uslovima pluralizma ponude i mogućnosti izbora.

Model integralne socijalne zaštite treba razumeti kao otvorenu mogućnost za pluralizam usluga, njihov multiresorski karakter, koji podrazumeva funkcionalnu saradnju i stavljanje u prvi plan dobrobiti i

interes dece, mladih, odraslih i starih građana kojima su usluge namenjene i ponuđene kao izbor.

Proces zasnivanja usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici svakako se oslanja, osim na princip *zakonitosti*, i na osnovne ciljeve reforme sistema socijalne zaštite:

- stvaranje uslova za pružanje *kvalitetnih, efikasnih i ekonomičnih* usluga;
- umrežavanja centra za socijalni rad kao ključne institucije socijalne zaštite sa lokalnim kapacitetima vladinog i nevladinog sektora;
- uspostavljanje *pluralizma* usluga;
- razvoj postojećih institucija sistema na lokalnom nivou uz integraciju potencijala nevladinog i privatnog sektora kao partnera, u *sistem integralne socijalne zaštite* na lokalnom nivou uz posebnu podršku inicijativama za *multiresorski* pristup;
- *prioritetni razvoj alternativnih (nestacionarnih) usluga i usluga socijalne zaštite u zajednici* (prevencija stacionarne zaštite i socijalne izolacije);
- razvoj inovativnih programa usklađenih sa potrebama građana u lokalnoj zajednici i stručnim standardima;
- poštovanje autonomije korisnika, uz uvažavanje ljudskog dostojanstva i njihovog prava na izbor usluga i aktivnu participaciju u postupku i odlukama koje ih se tiču.

Zasnivanje mreže usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici omogućava ili bi trebalo da obezbedi: poštovanje standarda najboljeg interesa porodice, posebno dece i svih drugih posebno osetljivih grupa stanovništva i usmeravanje konceptualnog okvira integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici ka onom koji podrazumeva prevenciju i privremenost stacionarne zaštite, insistiranje na razvoju (ili povratku) autonomije, očuvanju i razvoju veza sa prirodnom porodicom, sprečavanju svih oblika socijalne isključenosti i uvažavanju osnovnih prava. Razvija-

nje određene usluge u okviru jedne institucije, jednog društvenog podsistema u okviru vladinog, privatnog ili nevladinog sektora, ili razvijanje iste usluge u više sektora i institucija u modelu integralne socijalne zaštite sasvim je fleksibilno postavljena šema. Njena konstanta je samo kvalitet i spremnost onih koji uslugu organizuju da je primere potrebama građana i prihvaćenim etičkim i profesionalnim standardima.

Dakle, subjekt zaštite u uspostavljenom integralnom modelu je porodica i njeni članovi, a *odgovarajuća usluga* je ona koja je direktan i kvalitetan odgovor na ugrožene potrebe pojedinačnog člana porodice i porodice u celini, organizovan na način koji obezbeđuje pravo na život u porodičnom okruženju, optimalni razvoj potencijala i integraciju u lokalnu zajednicu.

### 1.2.3.1. Pojam i karakteristike usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici

Usluge socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, njihov sadržaj i mogući korisnici, definisani su u Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana. Iako važeći zakon koristi termin prava, suštinski je reč o uslugama u socijalnoj zaštiti<sup>2</sup>.

Sa stanovišta obaveze uspostavljanja, finansiranja i kontrole, usluge socijalne zaštite dele se na one koje su u nadležnosti države, odnosno lokalne samouprave.

Usluge socijalne zaštite za koje je nadležna lokalna samouprava najčešće se označavaju kao *usluge socijalne zaštite u zajednici*.

U Nacrtu novog Zakona o socijalnoj zaštiti, usluge socijalne zaštite svrstane su u pet grupa; usluge procene i planiranja, dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalni život, savetodavno terapijske i socijalno edukativne usluge i usluge smeštaja.

U okviru ove podele, usluge socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave označene su kao: **1. dnevne usluge u zajednici** (dnevni boravak, po-

<sup>2</sup>) U toku je izrada novog Zakona o socijalnoj zaštiti u kome se umesto termina prava koristi termin usluge u socijalnoj zaštiti.

moć u kući, svratište, klub i druge usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju); **2. usluge podrške za samostalan život** (personalna asistencija, stanovanje uz podršku, obuka za samostalan život i druge vrste podrške

.....

U najopštijem smislu, usluge socijalne zaštite sastoje se od aktivnosti i dobara koje se nude korisniku u cilju poboljšanja kvaliteta života i zadovoljavanja potreba i otklanjanja ili ublažavanja rizika.

Osnovne karakteristike usluga su:

- kontinuitet;
- dostupnost;
- definisana ciljna grupa;
- definisana svrha;
- utvrđeni sadržaji;
- funkcionalnost i ekonomičnost;
- zasnovanost na strukturalnim i funkcionalnim standardima.

*Kontinuitet* označava da se usluga pruža u dužem vremenskom periodu, što je čini održivom sa stanovišta stabilnih izvora finansiranja i permanentno prisutne korisničke grupe.

Usluga mora biti *dostupna* ciljnoj grupi kojoj je namenjena. To se, između ostalog, obezbeđuje definisanjem broja korisnika i transparentnim listama čekanja. Svaka usluga ima jasno određenu *ciljnu grupu* kojoj je namenjena (npr. stare nepokretne ili slabo pokretne osobe iznad 65 godina, deca i mladi sa smetnjama u mentalnom razvoju i sl.).

U zavisnosti od ciljne grupe, određuju se njena *svrha i sadržaji*. Svrha upućuje na osnovne ciljeve, odnosno ishode koji se žele postići pružanjem konkretne usluge. Generalno, cilj svih usluga koje se pružaju u lokalnoj zajednici je zadovoljavanje potreba u neposrednom okruženju, kako bi se sprečilo korišćenje restriktivnijih usluga (rezidencijalni-domski smeštaj). Ovaj cilj, u zavisnosti od korisničke grupe, ostvaruje se putem različitih ishoda, koji se kreću od očuvanja postojećih potencijala do razvijanja nedostajućih znanja i veština koje omogućavaju uspješniju integraciju u lokalnu zajednicu.

*Sadržaji* usluga predstavljaju grupe aktivnosti posredstvom kojih se postižu željeni ishodi.

Usluge su *funkcionalne i ekonomične* ukoliko željene ciljeve postižu uz ekonomičan utrošak sredstava.

Usluge su uvek zasnovane na *standardima* kojima se definiše kvalitet koji se mora obezbediti.

Na kraju, neophodno je istaći da projekti kojima se u poslednje vreme često uspostavljaju usluge socijalne zaštite *nisu* usluge. Oni, uobičajeno, predstavljaju začetak određene usluge. Tek kada lokalna samouprava formalno, odgovarajućom odlukom, uspostavi uslugu i kada se time obezbede stabilni izvori finansiranja, kontinuiranost, dostupnost, definisana ciljna grupa, svrha, sadržaji, i kada se izda odgovarajuća licenca kao potvrda da se ispunjavaju zahtevani minimalni standardi, *projekt postaje usluga*.

.....

neophodne za aktivno učešće korisnika u zajednici); 3. **savetodavno terapijske i socijalno edukativne usluge.**

U modelu integralne socijalne zaštite, kao što smo naglasili, fokus je na uslugama koje se organizuju u lokalnoj zajednici i za koje je odgovorna lokalna samouprava i u delu finansiranja i u svim drugim aspektima postavljanja i održivosti usluge. Usluge koje su u nadležnosti lokalne samouprave su u fokusu ne samo zbog nadležnosti, nego pre svega stoga što je to *set usluga* kojima se zadovoljavaju prava na život u prirodnom okruženju, optimalni razvoj potencijala i integraciju u socijalno okruženje, za razliku od usluga koje po nadležnosti pripadaju nacionalnom nivou vlasti i koje su uglavnom u grupi usluga kojima se obezbeđuje trajniji smeštaj u institucije.

### 1.2.3.2. Standardi usluga u socijalnoj zaštiti

U najopštijem smislu reč standard označava normu koja ima za cilj da ujednači oblik, veličinu, kvalitet i način ispitivanja nekog materijala ili proizvoda (Ma-

.....  
Standardi se dele na minimalne (osnovne) i visoke (izvanredne).

- *Minimalni standardi* predstavljaju osnovni kvalitet koji se mora obezbediti. Oni omogućavaju da svi korisnici nezavisno od svog materijalnog statusa imaju pravo na jednak tretman i kvalitet usluga. Ispunjenje ovih standarda uslov je za dobijanje licence za pružanje konkretne usluge. Označavaju donju granicu ispod koje se ne sme ići.
  - *Standardi visokog (izvanrednog) kvaliteta* razvijaju se iz „najbolje prakse”. Prelazak minimalnih u standarde visokog kvaliteta jedan je od najboljih pokazatelja razvoja usluga (Brkić, 2008).
  - U socijalnoj zaštiti standardi se obično operacionalizuju kroz funkcionalne i strukturalne standarde.
  - *Funkcionalni standardi* određuju vrednosne, kvantitativne i kvalitativne dimenzije stručnih postupaka i usluga. Predstavljaju minimalne zahteve za određenom aktivnošću.
  - *Standardi strukture* odnose se na materijalne (infrastrukturne), kadrovske i organizacione aspekte službe.
- .....

la enciklopedija, 1978). Standardi su „dokumentovani dogovori koji sadrže tehničke specifikacije ili druge precizne kriterijume, koji se konzistentno koriste kao pravila, smernice ili definicije karakteristika u cilju obezbeđenja da proizvodi, procesi ili usluge odgovaraju svojoj nameni” (ISO 9000). Oni određuju vrednosne, kvantitativne i kvalitativne dimenzije stručnih postupaka i usluga i tako doprinose ujednačavanju i uspostavljanju **kvaliteta** usluga.

U sklopu reforme sistema socijalne zaštite, kao projektne aktivnosti, urađen je Predlog minimalnih standarda za 16 usluga (<http://www.zavodsz.gov.rs>). Onoga trenutka kada minimalni standardi postanu sastavni deo normativnog sistema socijalne zaštite u Srbiji, predstavljajući osnovni i obavezujući uslov za licenciranje pružalaca usluga.<sup>3</sup>

### 1.2.3.3. Pregled usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici

23

Karakteristika usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici je u tome da se one realizuju u prirodnom okruženju korisnika. Višedimenzionalnost, intenzitet i sadržaj ljudskih potreba doprinose da se razvijaju različite vrste usluga u zajednici. Iz tih razloga ne postoji pouzdana i nepromenljiva klasifikacija usluga u zajednici. Lista je permanentno otvorena i isključivo zavisi od potreba građana i sposobnosti lokalne zajednice da na njih odgovori.

Ipak, moguće je izdvojiti one koje su karakteristične i prisutne u većini sistema socijalne zaštite i koje su po odredbama postojećeg Zakona o socijalnoj zaštiti u nadležnosti lokalne samouprave.

3) Nacrt novog Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa i uređuje postupak licenciranja stručnih radnika i ustanova socijalne zaštite, odnosno drugih pružalaca usluga socijalne zaštite. Licenca je javna isprava kojom se potvrđuje ispunjenost utvrđenih kriterijuma i standarda za pružanje određenih usluga u oblasti socijalne zaštite.



To su:

- pomoć u kući;
- dnevni boravak za posebno osetljive grupe;
- prihvatilište;
- personalna asistencija;
- stanovanje uz podršku za različite ciljne grupe<sup>4</sup>;
- usluge savetovanja i informisanja;
- klubovi za različite ciljne grupe;
- različite forme usluga koje se pružaju direktno na terenu, kratkotrajne po intenzitetu i sadržaju („outreach services”).

Većina navedenih usluga detaljno je opisana u Predlogu minimalnih standarda usluge socijalne zaštite (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010), a ovde dajemo izводе u formi kratkog pregleda usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

.....  
*Pomoć u kući.* Usluga pomoći u kući namenjena je pre svega starima i osobama sa invaliditetom. Strukturirana je tako da predstavlja podršku u zadovoljavanju svakodnevnih životnih potreba u kući korisnika sa ciljem unapređenja kvaliteta života i sprečavanja ili odlaganja smeštaja u institucije. Pomoć u kući pruža se u slučajevima kada je porodična podrška nedovoljna ili kada izostaje. Pomoć u kući može da se organizuje i u partnerstvu sa zdravstvenim i drugim pružaocima usluga, preko kojih se obezbeđuje potrebna medicinska nega i lečenje. Usluga pomoći u kući pre svega treba da bude dostupna:

- osobama u starijem dobu koje imaju ograničenja fizičkih i psihičkih sposobnosti usled kojih nisu u stanju da nezavisno žive u svojim domovima bez redovne nege i nadzora;
- deci i odraslim osobama sa invaliditetom.

*Dnevni boravak.* Usluga dnevnog boravka namenjena je deci, odraslima i starijima iz posebno osetljivih grupa (pre svega osobama sa invaliditetom), sa osnovnom svrhom podizanja kvaliteta njihovog života i podrške ostanku u porodičnom okruženju. Uslugom u bezbednom okruženju kroz strukturirane aktivnosti pruža se podrška razvoju životnih veština, očuvanju ili razvoju socijalnih, kognitivnih i fizičkih funkcija korisnika ili reorganizaciji društveno neprilagođenog

<sup>4</sup>) Stanovanje uz podršku za ciljnu grupu osoba sa invaliditetom po rešenjima u Nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti pripada grupi usluga u nadležnosti Republike.



ponašanja (za grupu mladih sa problemima u ponašanju za koje se kroz ovu uslugu obezbeđuje realizacija vaspitnih mera i vaspitnih naloga suda u skladu sa Zakonom o maloletnim učinocima krivičnih dela).

Dnevni boravak sa specifičnim programima organizuje se za različite ciljne grupe, a pre svega za:

- decu ili odrasle sa invaliditetom;
- decu ili odrasle sa lakim, umerenim i teškim intelektualnim oštećenjima;
- decu i mlade koji žive ili borave na ulici;
- stare osobe kojima je potrebna dnevna nega i nadzor;
- decu i mlade do 21 godine sa problemima u ponašanju (u sukobu sa zakonom, roditeljima, školom ili zajednicom).

*Prihvatište.* Prihvatišta obezbeđuju urgentni privremeni smeštaj, zadovoljavanje osnovnih potreba, pristup drugim uslugama u zajednici i vremenski ograničene usluge intervencija u kriznim situacijama pojedincima i porodicama kojima je potrebno neodložno osigurati bezbednost.

Prihvatišta obezbeđuju usluge za ugroženu decu, porodice i odrasle osobe, uključujući:

- decu i odrasle žrtve nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja;
- decu i odrasle žrtve trgovine ljudima;
- decu koja žive ili rade na ulici;
- odrasle beskućnike;
- porodice u vanrednim kriznim situacijama.

Za specifične ciljne grupe u okviru prihvatišta može se organizovati i usluga „odmorišta” („respite care”), koja podrazumeva dostupnost bezbednog okruženja u kome je moguće nakratko zadovoljiti osnovne potrebe za skloništem, hranom i higijenom.

*Personalna asistencija.* Personalna asistencija je usluga namenjena odraslim osobama sa invaliditetom sa visokim stepenom zavisnosti od pomoći drugih u obavljanju aktivnosti svakodnevnog života u kući i van nje, sa očuvanim kapacitetima za samostalno donošenje odluka i upravljanje sopstvenim životom. Ovom uslugom obezbeđuje se odgovarajuća praktična podrška koja je korisniku neophodna za zadovoljavanje osnovnih, ličnih i društvenih potreba.

*Stanovanje uz podršku.* Usluga stanovanja uz podršku namenjena je osobama sa invaliditetom i mladima koji napuštaju zaštitu (domski smeštaj ili hraniteljske porodice), sa ciljem da im se u okviru malih stambenih zajednica, uz obezbeđivanje uslova za stanovanje, pruži i podrška u ostvarivanju što većeg stepena samostalnosti, kvaliteta života i integracije u zajednicu.

Uslugom stanovanja uz podršku korisnicima, dakle, obezbeđuje se odgovarajući smeštaj, trajniji ili ograničenog trajanja (za mlade koji napuštaju zaštitu) i stručna pomoć i podrška koje su od suštinske važnosti za njihovo što potpunije uključivanje u zajednicu; u razvoju praktičnih veština vođenja svakodnevnog života, razvoju kognitivnih kompetentnosti, razvoju socijalne kompetentnosti, razvoju samostalnosti u donošenju odluka i preuzimanja odgovornosti, razvoju veština za radno angažovanje, podrška u strukturiranju slobodnog vremena i pripremi za život u porodici i za partnerske odnose, podršku u održavanju kontakata sa porodicom. Po potrebi, a u zavisnosti od ciljne grupe, obezbeđuje se i dvadesetčetvoročasovna podrška i pomoć.

Stanovanje uz podršku, kada su u pitanju stambene zajednice *za osobe sa invaliditetom*, prvenstveno obezbeđuje usluge za odrasle osobe sa invaliditetom koje su napustile institucionalni smeštaj, a može se organizovati kao alternativa institucionalnom zbrinjavanju.

Stanovanje uz podršku *za mlade koji napuštaju zaštitu* prvenstveno obezbeđuje usluge mladim punoletnim osobama koje po prestanku smeštaja u ustanovi socijalne zaštite ili u hraniteljskoj porodici ne mogu da se vrate u biološku ili srodničku porodicu, niti su u mogućnosti da u tom momentu započnu samostalan život.

Ova usluga može se obezbediti i za mlade osobe uzrasta između 15 i 18 godina, na smeštaju u ustanovi socijalne zaštite ili u hraniteljskoj porodici, za koje se, s obzirom na započeto školovanje, odnosno radno osposobljavanje i potencijal za samostalni život, može očekivati da će se posle podrške osposobiti za samostalni život pre ili neposredno po stečenom punoletstvu, kao i za mlade osobe uzrasta između 15 i 18 godina, koje nemaju mogućnost da i dalje žive u biološkim ili srodničkim porodicama, kao alternativa smeštaju u ustanovi socijalne zaštite ili u hraniteljsku porodicu.

Usluga stanovanja uz podršku za mlade koji se osamostaljuju pruža se u trajanju od 1 godine, u izuzetnim slučajevima 15 meseci.

**Savetovalište.** Usluge savetovanja i informisanja u sistemu socijalne zaštite najčešće se pružaju u savetovalištima. Savetovališta se organizuju kao posebne organizacije celine pri centrima za socijalni rad i ona pružaju usluge različitim ciljnim grupama, ali se usluge savetovanja i informisanja organizuju i u savetovalištima u okviru zdravstvenog sistema ili civilnog ili privatnog sektora. Neophodni uslovi za uspešan rad savetovališta su obučeni profesionalci za primenu nekog od brojnih savetodavnih ili terapijskih pristupa ili tehnika, obezbeđena supervizija i odgovarajući prostor i oprema.

**Klubovi.** Ovom uslugom korisnicima se uobičajeno obezbeđuje zadovoljavanje kulturno-zabavnih i rekreativnih potreba, potreba za druženjem i pripadnošću, i omogućava sticanje i održavanje praktičnih veština neophodnih za svakodnevni život. Ponekad se u okviru klubova formiraju grupe za samopomoć kao specifični programi. U lokalnim zajednicama najčešće se osnivaju klubovi za starije osobe. Svrha klubova za starije osobe je sprečavanje socijalne izolacije i očuvanje sposobnosti, kako bi se sprečila i odložila zavisnost od institucionalne nege. Klubovi nude fleksibilne i socijalno inkluzivne aktivnosti koje su osmišljene tako da sprečavaju socijalnu izolaciju i podstiču održanje i razvoj potencijala stare osobe. Članovi posećuju klub u skladu sa svojim vremenom i interesovanjima. Klubovi za starije osobe mogu se organizovati uz dnevni boravak za stare ili nezavisno.

.....

### 1.3. Metodologija procena potreba i resursa za razvoj usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici – „Mapa potreba i usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici”

#### 1.3.1. Razvoj i definicija

„Mapa potreba i usluga integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou” (u daljnjem tekstu Mapa), kao metodološko sredstvo razvijeno je u okviru modela integralne socijalne zaštite, koje omogućava pouzdanu identifikaciju potreba građana i mreže usluga koju u lokalnoj zajednici treba razvijati.

Mapa, koja predstavlja i metodološko-tehnički okvir za prepoznavanje i procenu i potreba građana i resursa za njihovo zadovoljavanje u lokalnoj zajednici, najdirektnije je operacionalizovan princip integralne socijalne zaštite. U tom smislu, Mapa se koristi za procenu postojećeg stanja usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou i za projekciju budućeg razvoja.

Model integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici tako je podjednako *teorijski model kao i metodologija* za njegovo ostvarivanje.

Po svom sadržaju Mapa je prvenstveno namenjena identifikaciji potreba korisnika i identifikaciji raspoloživih resursa u lokalnoj zajednici (različitih sistema) kojima se može adekvatno odgovoriti na potrebe građana iz posebno osetljivih ili ugroženih grupa. Takođe, predstavlja i instrument za procenu rasprostranjenosti i kvaliteta postojećih usluga i procenu potreba za razvojem novih usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Očekuje se da će Mapa biti lako primenljiv instrument, namenjen profesionalcima iz lokalne samouprave i različitih sektora lokalne zajednice, a da će proces mapiranja dati široko otvorenu mogućnost za participaciju svih zainteresovanih građana za razvoj sektora socijalne zaštite u lokalnoj sredini, od korisnika, preko odgovornih društvenih subjekata, do pružaoca usluga.

Najopštija definicija Mape:

*Mape su vizuelna prezentacija teorijskog modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici*

Složenija, kompozitna, definicija koja uključuje osnovne konstituente mape:

*Mape su metodološki instrument za procenu postojećih kao i potrebnih usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, namenjenih zadovoljavanju potreba i prava građana iz posebno osetljivih grupa.*

Mapa predstavlja referentni okvir na osnovu koga se vrše procene postojeće situacije i definisanim procedurama otkrivaju saglasnosti i odstupanja od idealno projektovanog modela – čime se stvara osnova za planiranje razvoja socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Rad na Mapama otvara mogućnosti da se kroz proces zajedničkog učenja menjaju stavovi u što je moguće većem krugu profesionalaca u lokalnoj samoupravi, socijalnoj zaštiti i srodnim sistemima, uspostavljanjem konsenzusa koji vodi ka razvijanju modernog i korisniku okrenutog sistema socijalne zaštite. Mapa je paradigma ideje o deinstitutionalizaciji socijalne zaštite.

Preko Mape operacionalizovan Model integralne socijalne zaštite ukazuje na potrebnu mobilizaciju određenog sektora (vodećeg nosioca usluge) i svih drugih sistema lokalne zajednice potrebnih za holističko zadovoljavanje potreba korisnika.

U ovakvom pristupu jasno je da sistem ne može da funkcioniše bez menadžmenta i koordinacije. Iako u Mapi nije eksplicirano, podrazumeva se da uloga koordinatora pripada lokalnoj samoupravi i centru za socijalni rad kao bazičnoj službi sistema socijalne zaštite. Model integralne socijalne zaštite naznačava ulogu i odgovornost lokalne samouprave u ostvarivanju prava i zadovoljavanju potreba građana, u skladu sa zakonima o socijalnoj zaštiti i lokalnoj samoupravi.

U kontekstu prepoznavanja jasne uloge svih sistema lokalne zajednice u ostvarivanju Modela integralne socijalne zaštite, Mapa dopušta i kritičko čitanje i analizu uspostavljenog klasičnog modela.

Mapa olakšava strateško planiranje i projektovanje razvoja socijalne zaštite. U tom kontekstu Mape predstavljaju efikasan instrument za procenu postojećih resursa lokalne zajednice i osnovu za donošenje plana razvoja tih resursa.

Implementacija Modela integralne socijalne zaštite kroz proces mapiranja najdirektnije sledi osnovne reformske principe i daje opšti okvir, smernice i polazište za razvoj socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Mapa daje mogućnost da se jasno uoče:

- pokrivenost potreba uslugama u lokalnoj zajednici;
- kvalitet postojećih usluga;
- preklapanja, dupliranja i koncentracija usluga u okviru zadovoljavanja potreba određene ciljane grupe ili određenih prava;
- praznine u pružanju usluga („nepokrivena polja”);
- resursi za razvoj usluga kojima raspolažu različiti sistemi;
- odlike multiresorske saradnje;
- prioriteta u razvoju usluga u lokalnoj zajednici.

### 1.3.2. Osnovni konstituenti Mape

Mapa polazi od osnovnih ljudskih prava, specifičnih načina zadovoljavanja potreba posebno osetljivih grupa i na toj osnovi izvedenih usluga.

Shodno osnovnim postavkama modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici tri osnovna stuba Mape su, dakle;

- *prava korisnika;*
- *potrebe posebno osetljivih ili ugroženih grupa;*
- *usluge.*

Veliki broj pojedinačnih ljudskih prava u Modelu integralne socijalne zaštite planski je definisan kroz tri *prava* bitna za kvalitet života posebno osetljivih grupa:

1. Pravo na život u porodičnom okruženju;
2. Pravo na optimalno korišćenje ličnih kapaciteta i razvoj svih potencijala;
3. Pravo na integraciju (uključivanje i učestvovanje) u socijalnom okruženju.

Okvir prava uvek je izveden iz holizma ljudskih potreba i zato omogućava preciznu analizu domena uskraćenih, odnosno ugroženih potreba i posebno onog segmenta koji se odnosi na specifične načine zadovoljavanja potreba pojedinih ciljnih grupa. Stoga ova tri osnovna prava na Mapi prati pregled, lista mogućih potreba korisnika iz osetljivih grupa.

*Usluge* se u Mapi upisuju uz potrebe. Uz svaku potrebu ponuđene su usluge kojima se ta potreba može zadovoljiti a da pri tom bude obezbeđeno poštovanje prava korisnika.

Bliže određenje sadržaja usluge, a time i određenje ciljne grupe kojoj je namenjena, dato je u delovima Mape kojima se definišu pružaoci usluga i programi usluga.

.....  
Efikasnost, ekonomičnost i najbolji interes korisnika podrazumevaju balans u realizaciji složenog odnosa između prava, potreba i adekvatne usluge.

- Horizontalni balans znači da su u okviru jednog prava razvijene sve potrebne usluge koje ostvarivanje prava svih ugroženih grupa čine mogućim.
  - Vertikalni balans znači podršku ostvarenju sva tri prava, odnosno realizaciju modela integralne socijalne zaštite u kojoj se istovremeno pruža podrška da se ostane u prirodno-porodičnom okruženju, da se optimalno razviju potencijali i da korisnik bude integrisan u socijalno okruženje.
- .....

Mapa nudi relativno zatvoren katalog usluga, ali je postavljena fleksibilno, tako da omogućava stalno traganje za novim uslugama, kao adekvatnim odgovorom na potrebe i prava korisnika.

#### Šema Mape

PRAVO	POTREBE	USLUGE	PRUŽALAC USLUGE	PROGRAMI USLUGA
Tri osnovna prava postavljena su kao opšti okvir za prepoznavanje korpusa potreba i određenih usluga kojima se one mogu zadovoljiti.	Specifične teškoće, problemi i područja ugroženih potreba korisnika iz posebno osjetljivih ili ugroženih grupa.	Usluge kao društveni odgovori podrške u zadovoljavanju potreba i ostvarivanju prava korisnika iz posebno osjetljivih ili ugroženih grupa.	Organizaciona forma u okviru koje se usluga uspostavlja.	Programi usluga bliže određuju sadržaj usluga i definišu ciljnu grupu kojoj je usluga namenjena.

U cilju operativnijeg korišćenja Mapa razvijena je i verzija koja generiše ciljne grupe istog uzrasta pa je razvijena jedinstvena Mapa za decu iz ugroženih grupa, Mapa za odrasle iz ugroženih grupa i Mapa za stare iz ugroženih grupa. Mape nude usluge za različite ugrožene ciljne grupe, a specifičnost u zadovoljavanju njihovih potreba prepoznatljiva je kroz različite programe usluga.

.....

Specifične teškoće, problemi i područja ugroženih potreba korisnika socijalne zaštite su sadržani u Mapi svake korisničke grupe. Početno je konstruisano ukupno 11 Mapa za 11 korisničkih grupa i to:

1. Mape za decu bez roditeljskog staranja;
  2. Mape za decu sa smetnjama u razvoju;
  3. Mape za decu ugroženu paranormativnim porodičnim krizama;
  4. Mape za decu iz marginalizovanih grupa;
  5. Mape za decu žrtve zlostavljanja;
  6. Mape za decu i mlade sa riziko ponašanjem;
  7. Mape za odrasle sa teškoćama u socijalnom funkcionisanju;
  8. Mape za odrasle osobe sa invaliditetom;
  9. Mape za odrasle ugrožene paranormativnim porodičnim krizama;
  10. Mape za odrasle iz marginalizovanih grupa;
  11. Mape za stare (socijalno izolovani, samohrani, zdravstveno ugroženi, materijalno neobezbeđeni, zlostavljeni i zanemareni i stari iz marginalizovanih grupa).
- .....

## *Moguća primena metodologije procene potreba i resursa za razvoj usluga socijalne zaštite van okvira lokalne zajednice*

Mape kao sredstvo za razvijanje integralnog pristupa u identifikovanju potreba i planiranju razvoja usluga ne vezuju se isključivo za formalne sisteme odgovorne za organizovanje socijalne zaštite na lokalnom nivou.

Primena ove metodologije ima tri plana implementacije van okvira lokalne zajednice:

### *a) Primena metodologije procene potreba i resursa za razvoj međuopštinskih usluga*

Ovo se odnosi na situaciju kada se neke od usluga iz različitih razloga mogu efikasnije organizovati kao zajedničke za dve ili više opština.

Koordinirani rad na modelu integralne socijalne zaštite na međuopštinskom nivou podrazumeva istovetnu proceduru rada na Mapama za utvrđivanje potreba, usluga i programa, samo sada sa predstavnicima više opština. Mape omogućavaju da se napravi plan razvoja usluga koje se mogu efikasno i ekonomično razvijati na međuopštinskom nivou.

### *b) Mapiranje usluga iz nadležnosti Republike*

Rad na Mapama na lokalnom nivou produkuje i identifikaciju usluga koje treba unaprediti, a u nadležnosti su republičke ili pokrajinske uprave. Ovi produkti mapiranja, kao predlozi za unapređenje sistema socijalne zaštite, mogu se uputiti nadležnim republičkim, odnosno pokrajinskim institucijama.

### *c) Primena metodologije procene potreba i resursa na individualnom nivou*

Iako zamišljene kao metodološki instrument za procenu potreba grupa korisnika, Mape se mogu koristiti za procenu potreba i planiranje usluga i na nivou *individualnih korisnika*



## 1.4. Model integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i strateško upravljanje

Model integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, kao što smo već naveli, razvijan je kao jedan od reformskih projekata i suštinski je orijentisan ka kreiranju prakse socijalne zaštite zasnovane na principima i ciljevima reforme ovog sistema, definisanim u dokumentu *Strategija razvoja socijalne zaštite*. Uporedo, takođe kao deo reformskih procesa, tekle su aktivnosti kreiranja i postepenog usvajanja strateških, razvojnih dokumenata lokalnih zajednica, koja su obuhvatala i oblast socijalne zaštite.

Od samog početka razvoja Modela integralne socijalne zaštite, zagovarano je da u procesu stateškog planiranja integralna socijalna zaštita bude i filozofija (ugrađena u misiju i viziju) i dugoročni strateški cilj razvoja socijalne zaštite, a da rezultati unutar modela razvijene metodologije mapiranja predstavljaju produkte koji se koriste u različitim fazama strateškog upravljanja.

U okviru projekata *Podrška lokalnom razvoju u malim i nedovoljno razvijenim opštinama u Srbiji* i *Podrška lokalnim zajednicama za ostvarivanje socijalne inkluzije*, implementacija modela integralne socijalne zaštite takođe je bila deo procesa strateškog upravljanja u oblasti socijalne zaštite.

Stoga su sledeća poglavlja ovog priručnika posvećena generalnim postavkama strateškog upravljanja i modelu strateškog upravljanja u oblasti integralne socijalne zaštite, u kome je model integralne socijalne zaštite u svim svojim segmentima uveden u proces strateškog upravljanja.



**02**

## **STRATEŠKO UPRAVLJANJE**





## 2.1. Pojam i definisanje strategije

**Pojam strategije** počinje da se koristi u literaturi iz područja ekonomije i menadžmenta od sredine pedesetih godina prošlog veka. Pozajmljen je iz vojne terminologije. S obzirom na to da je reč strategija grčkog porekla, u kojoj *strategos* znači general, *stratos* vojska, a *ago* znači voditi, pojam bi mogao bukvalno da se prevede kao vođenje vojske. Međutim, koncept strategije ne vodi poreklo iz Grčke, već se prvi put pominje u delu „Umetnost ratovanja“, koje je napisao Sun Tzu 500 godina pre nove ere (Tzu, 1988). Dakle, u vojnoj terminologiji strategija označava granu ratne vojne veštine koja se bavi upotrebom oružanih snaga i koordinacijom njihovih napora radi postizanja ratnog cilja.

Preduzećima i drugim organizacijama, kako iz profitnog, tako i iz neprofitnog sektora, strategija je potrebna iz istog razloga iz kojeg je i vojsci potrebna vojna strategija – usmeravanje i određivanje svrhe postojanja, efikasno raspoređivanje resursa i koordinacija individualnih odluka.

U literaturi postoje brojne definicije strategije i brojni pristupi za njeno definisanje. Ono što je svojstveno svim objašnjenjima strategije jeste *usmerenost na dostizanje određenih ciljeva, jedinstven pravac delovanja, jednostavnost, konzistentnost i efikasnost u korišćenju raspoloživih resursa*. Dakle, strategija predstavlja vezu između organizacije i okruženja u kome funkcioniše ta organizacija (slika 1). Okruženje, posebno u kontekstu integralne socijalne zaštite, karakterišu odnosi organizacije sa najznačajnijim korisnicima usluga,

konkurentima i dobavljačima. Samu organizaciju odlikuju tri grupe elemenata: ciljevi i vrednosti (jednostavni, konzistentni i dugoročni), resursi i interne sposobnosti (optimalno raspoređeni resursi i objektivno procenjene sposobnosti) i organizaciona struktura i sistemi upravljanja i odlučivanja (obezbeđuju efikasnu implementaciju strategije). Osnovni zadatak strategije jeste određivanje načina na koji će organizacija zadovoljiti dugoročne ciljeve uzimajući u obzir faktore okruženja i sopstvene sposobnosti.



**Slika 1.** Definisane strategije (Izmenjeno – Grant, 2007)

Dakle, strategija može zadovoljiti potrebe organizacije na tri načina (Walker, 2007). Prvo, strategija opisuje u kakvom su odnosu resursi organizacije i eksterno okruženje. Drugo, strategija obezbeđuje okvir za integrisanje aktivnosti organizacije u cilju jačanja njene konkurentne pozicije. I na kraju, poznavanje metoda i tehnika za formulisanje strategije fokusira pažnju organizacije na isplative investicije i smanjuje broj potencijalno loših projekata.

Strategija je primarno locirana kao ideja menadžera ili rukovodioca. Većina organizacija obično ima adekvatne mehanizme za artikulisanje ideja menadžera u adekvatne strategije. Kao pomoć u definisanju strategije obično se koriste sledeće komponente: vizija, misija, poslovni modeli, strateški planovi i biznis planovi (Grant, 2007).

*Vizija* predstavlja željenu sliku organizacije odnosno idealizovani iskaz o poziciji organizacije u budućnosti pod uslovom da iskoristi sve svoje potencijale.

*Misija* je iskaz o svrsi organizacije i definiše opšti pravac u kome organizacija treba da se kreće.

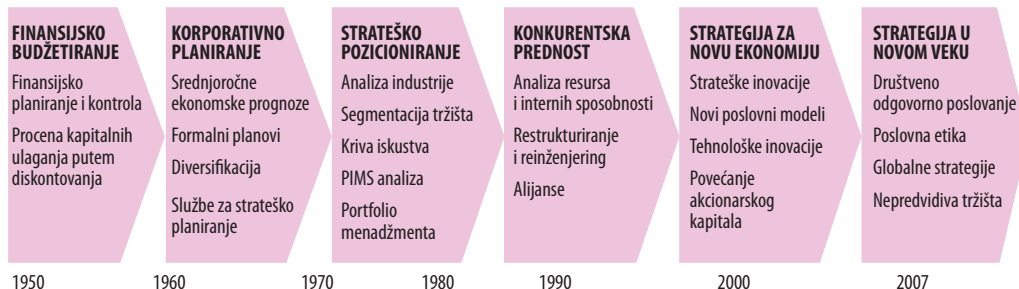
*Poslovni model* predstavlja iskaz o načinu generisanja prihoda i profita odnosno nove vrednosti. On je prethodnica strategije u kojoj se proverava njena validnost.

### 2.1.1. Istorijski okvir strategije

Savremeni razvoj strategije počeo je tokom pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka. Uglavnom je bio uslovljen potrebama poslovne prakse, a manje razvojem teorije. Dominantna tema u ranom razvoju strategije (50-e i 60-e) bila je finansijsko planiranje i budžetiranje (Gluck, Kaufman i Walleck, 1980). U to vreme menadžeri su se suočili sa brojnim problemima vezanim za koordinaciju odluka i proces kontrole zbog sve veće kompleksnosti okruženja i veličine preduzeća. Zbog toga je razvijen novi model planiranja koji se zasnivao na finansijskom planiranju i diskontovanim novčanim tokovima kao osnovom za procenu investicionih projekata. U tom periodu strategija se bazirala na petogodišnjim planskim dokumentima preduzeća, koji su obuhvatali skup ciljeva, prognozu ključnih ekonomskih parametara (prihod, troškovi, tržišno učešće i tržišni zahtevi), definisane prioritete za različite proizvode i poslovne oblasti, i raspoređivanje i procenu kapitalnih ulaganja.

U narednom periodu (60-e i 70-e) centralna tema postaje diversifikacija u korporativnom planiranju. Kao jedan od rodonačelnika strateškog planiranja, Ansoff (1987) je tvrdio da su strateške odluke prvenstveno fokusirane na izbor proizvodnog miksa i tržišta na kome će se ti proizvodi plasirati. Međutim, u narednim godinama (70-e i rane 80-e) došlo je do makroekonomske nestabilnosti praćene pojačanom konkurencijom iz Evrope i Azije. U takvom okruženju korporativno planiranje zasnovano na petogodišnjim planovima i diversifikaciji nije dalo adekvatne rezultate. Zbog toga se fokus sve više pomera od strateškog planiranja ka upravljanju strategijom – strateškom menadžmentu. Centralna tema postaje pozicioniranje preduzeća na tržištu i definisanje takvih odnosa sa konkurencijom, koji će maksimizirati potencijale za profit (Porter, 1996). Dakle, primarni cilj strategije postaje konkurentska prednost. Tokom kasnih 70-ih i tokom 80-ih dominantna tema strategije je analiza grane u kojoj posluje preduzeće i analiza izvora profita u toj grani (Porter, 1980). Jedan od pionira ovog pravca razvoja strategije je Majkl Porter sa Harvardske poslovne škole. U narednoj dekadi, tokom 90-ih godina, strateški fokus se pomera od izvora profita u eksternom okruženju prema izvorima profita u organizaciji. Resursi i interne sposobnosti organizacije postaju osnova konkurentске prednosti i baza za formulisanje strategije (Grant, 1991). U novom veku pod uticajem globalizacije, razvoja tehnologije i geopolitičkih promena menjaju se i strateška opredeljenja organizacije. Uvećanje profita, kao jedan od osnovnih ciljeva strategije, biva zamenjen uvećanjem vrednosti za akcionare, poštovanjem poslovne etike i uspostavljanjem društveno odgovornog poslovanja (Smith, 2003).

Sumarni pregled evolucije strategije dat je na slici 2.



**Slika 2.** Evolucija strategije – dominantne teme (Grant, 2007)

*Strateški planovi* dokumentuju strategiju preko ciljeva, načina za dostizanje tih ciljeva i planiranih resursa tokom određenog vremenskog perioda (obično tri do pet godina).

U velikim organizacijama, pored opšteg strateškog plana, izrađuju se i regionalni, funkcionalni i biznis planovi. Oni se obično rade na godišnjem nivou i služe kao priprema za finansiranje projekata.

Ukoliko se ove oblasti analiziraju posebno, ne može se steći sveobuhvatna slika o strategiji niti razumeti njeni osnovni koncepti. Dakle, potrebna je integrisana analiza koja uzima u obzir specifičnosti navedenih oblasti, ali i dodirne tačke koje su osnova konkurentске prednosti organizacije.

## 2.2. Osnove strateškog menadžmenta

Strateški menadžment je evoluirao poslednjih četrdeset godina od tehnike za dugoročno planiranje do veoma značajne menadžment discipline. Strateški menadžment i strateško upravljanje su sinonimi, mada se u praksi češće koristi pojam strateškog (ili strategijskog) menadžmenta, zbog lakšeg terminološkog prepoznavanja kao specijalizovane menadžment discipline. U ovom tekstu i menadžment i upravljanje kao termini ravnopravno se koriste.

Koreni strateškog menadžmenta vezuju se za radove „Strategija i struktura”, Alfreda Chandlera (1962) i „Strategija preduzeća”, Igora Ansoffa (1965). Razvoj discipline u velikoj meri poklapa se sa razvojem pristupa u definisanju strategije, pa možemo govoriti o uslovno četiri etape u evoluciji strateškog menadžmenta (Gluck, Kaufman i Walleck, 1980): osnovno finansijsko planiranje, planiranje zasnovano na predviđanju, strateško planiranje i strateški menadžment.

*Strateško planiranje* prvenstveno se fokusira na analizu okruženja i donošenje odluka koje će uvažiti identifikovane rizike i neizvesnost koju nosi budućnost. Neophodnost strateškog planiranja proističe iz značajne razlike između aktivnog i pasivnog reagovanja na pro-



mene u okruženju. Takođe, ono omogućava racionalan pristup u suočavanju sa konkurencijom u grani.

Za razliku od koncepta dugoročnog planiranja, strateško planiranje je kompleksniji proces, jer zahteva više vremena i uključuje sagledavanje tržišnih, društveno-političkih, pravnih, ekonomskih, socijalnih i tehnoloških uslova, kao i izvora koji vode specifičnim mogućnostima i opasnostima u okruženju. Iz tog razloga, u proces stvaranja strateških planova organizacije i definisanje pravaca akcije neophodno je uključiti analizu informacija iz eksterne i interne sredine. Ansoff (1976) ukazuje da je glavni fokus strateškog planiranja usmeren na probleme povezanosti bazičnih strateških pretpostavki iz eksternog okruženja sa internim karakteristikama organizacije. Rešavanje problema je primarnog karaktera, a implementacija i kontrola su sekundarne aktivnosti. Dakle, strateško planiranje je usmereno na donošenje odluka strateškog karaktera vezanih za odnos organizacije i njenog okruženja, i to prvenstveno ekonomskih i tehnoloških uslova u okruženju.

Strateško planiranje je esencijalni deo strateškog menadžmenta (Steiner et al., 1986). Dok je strateško planiranje najvećim delom periodična aktivnost koja se preduzima da bi se organizacija suočila sa promenama u okruženju, strateški menadžment je kontinualan proces koji uključuje kako planiranje i donošenje odluka tako i realizaciju i praćenje odluka. Ukoliko se strateško planiranje tretira kao potproces strateškog menadžmenta, onda se mogu identifikovati sledeći koraci u primeni:

.....

Osnova strateškog menadžmenta vezana je za dugoročno poslovno planiranje i poslovnu politiku. Dugi niz godina temelj strategije činili su budžetski planovi i poslovno planiranje. Iz ovih tehnika je proistekao koncept strateškog planiranja kao preteča strateškog menadžmenta. Koncept je nastao nekih 10 godina posle koncepta dugoročnog planiranja, dakle 60-ih godina prošlog veka. Razvoj strateškog planiranja bio je u velikoj meri određen uspesima i neuspesima finansijskog planiranja i planiranja zasnovanog na predviđanju. S obzirom na to da nije postojala adekvatna kontrola strateških planova na nivou organizacije, planiranje se lociralo na nivou top menadžmenta i u potpunosti počinje da se primenjuje pristup „odozgo- nadole”.

.....

- analiza internog i eksternog okruženja (snage i slabosti organizacije, šanse i pretnje u okruženju, promene u okruženju);
- formulisanje misije, vizije i ciljeva;
- identifikacija, ocena i izbor aktivnosti za dostizanje ciljeva;
- utvrđivanje okvira za implementaciju (adaptiranje procesa menadžmenta).

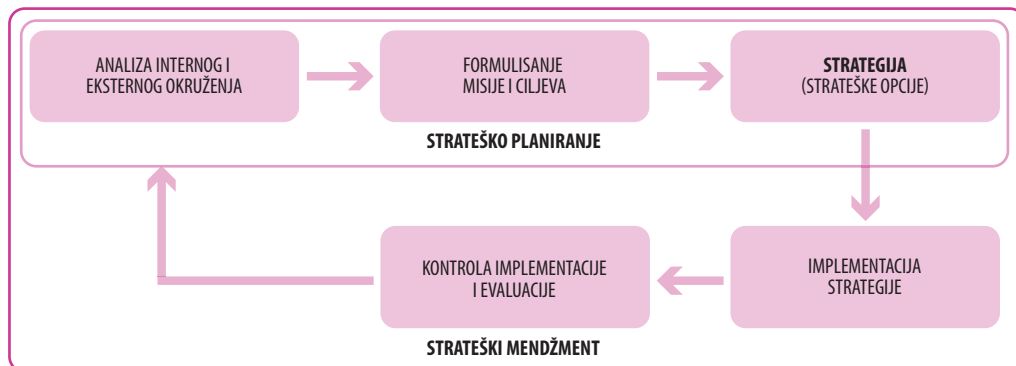
Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da strateški menadžment predstavlja multidisciplinarnu nauku koja naglašava značaj interakcije organizacije i njenog okruženja, kao i koordinacije različitih funkcionalnih celina organizacije, a sve u cilju postizanja konkurentske prednosti u budućem periodu.

Kao što se iz pomenutih koraka primene strateškog planiranja može primetiti, ono predstavlja početnu fazu strateškog menadžmenta. Međutim, sve do 70-ih godina prošlog veka strateško planiranje se izučavalo kao posebna disciplina menadžmenta, ali u 80-im, usled globalizacije, skraćivanja životnog ciklusa proizvoda i brzog razvoja nauke i tehnologije, javila se potreba za celovitim sagledavanjem strateških aspekata jedne organizacije. Stvoren je strateški menadžment kao rezultat potrebe usavršavanja sistema planiranja odnosno prilagođavanja organizacije novim trendovima u uslovima diskontinuiteta. Tokom 80-ih i 90-ih godina prošlog veka najveći broj organizacija, koji je primenjivao strateško planiranje, izvršio je tranziciju ka strateškom menadžmentu. To je omogućilo efikasniju implementaciju, evaluaciju i kontrolu strategije. Takođe, odgovornosti za realizaciju strateških planova su se ravnomerno raspoređivale između top menadžmenta, srednjeg menadžmenta i ostalih zaposlenih. Time se postizala veća posvećenost strateškim ciljevima organizacije (Gluck, Kaufman i Walleck, 1980).

U literaturi ne postoji jedna, opšte prihvaćena definicija strateškog menadžmenta. Za bolje razumevanje karakteristika i značaja strateškog menadžmenta treba uzeti u obzir sledeće faktore (Đuričin i Janošević, 2005):

- donošenje strateških odluka u nadležnosti je top menadžmenta i zahteva predviđanje i analizu uticaja velikog broja faktora iz okruženja;
- implementacija strategije zahteva odgovarajuću alokaciju resursa (internih i eksternih);
- uticaj strateških odluka je dugoročan;
- strategija je u funkciji ostvarenja dugoročnih ciljeva;
- efikasnost sprovođenja strategije zavisi od odnosa sa relevantnim zainteresovanim stranama;
- strateškim menadžmentom uspostavlja se aktivan odnos organizacije sa njenim eksternim okruženjem.

Ključne komponente strateškog menadžmenta, kao i veze između strategije, strateškog planiranja i strateškog menadžmenta date su na slici 3.



**Slika 3.** Strategija, strateško planiranje i strateški menadžment (Mihić, 2008)

Dakle, strateško planiranje predstavlja proces čiji je krajnji rezultat definisana strategija ili strateške opcije. Adekvatna strategija je proistekla iz analize internog i eksternog okruženja, kao i formulisane misije i ciljeva organizacije. Implementacija, kontrola i evaluacija strategije predstavljaju komponente strateškog menadžmenta i izlaze iz okvira strateškog planiranja.

Sa druge strane, rezultati strateškog menadžmenta su odluke i akcije proistekle iz odgovarajućih analiza i planova. Da bi te odluke i akcije pomogle u dostizanju planiranih ciljeva, potrebno je pratiti sprovođenje strategije i vršiti ocenu dobijenih rezultata. Zbog karakteristika okruženja, implementacija strategije postaje važnija od sposobnosti formulisanja strategije (Mintzberg, 1990).

Zbog toga većina modela strateškog menadžmenta ima nekoliko zajedničkih karakteristika koje mogu da se uokvire fazama planiranja i implementacije strategije. Dakle, sličnosti različitih modela strateškog menadžmenta ogledaju se u postojanju određenog broja faza koje mogu da se grupišu u segment planiranja i strateške analize (oblikovanje strategije) i segment implementacije, praćenja i kontrole strategije.

## 2.3. Osnovne faze strateškog menadžmenta

### 2.3.1. Definisanje vizije i misije

Sučeljavanje organizacije sa ambijentom koji karakteriše kompleksnost i turbulentnost na jednoj, kao i dugoročnost konsekvenci njegovih planskih odluka, a posebno kada je reč o angažovanju skupih resursa, na drugoj strani, potencirali su značaj aktivnog odnosa organizacije prema okruženju i ulaganje napora u kreiranje sopstvene budućnosti.

Organizacija je proizvod kreativnosti lidera i njegove vizije funkcionisanja sistema u kome on zauzima važnu ulogu. Lider se opisuje kao čovek koji ima ideju i snagu da bez prisile utiče na druge da ostvaruju ciljeve organizacije. Za razliku od menadžera, koji je orijentisan na efikasnost, lider je orijentisan na efektivnost. Za lidera se vezuje posedovanje vizije odnosno sposobnost da kreira i transformiše viziju u stvarnost. Zajedničko za viziju i misiju je da odražavaju način gledanja organizacije u budućnost, te kao takvi treba da su uključeni u ostale komponente i procese strateškog menadžmenta.

Ako se planiranje odnosi na donošenje odluka u sadašnjosti čija će realizacija uslediti u bližoj ili daljoj budućnosti, onda je značajno da se kroz proces istraživanja budućnosti i kreiranja ideja poveća stepen izvesnosti ostvarivanja planiranih stanja. U tom smislu, u poslednje vreme sve više se govori o viziji kao početnoj fazi strateškog menadžmenta. Naime, insistira se na prethodnom viđenju i zauzimanju stava prema budućnosti kao i njegovog artikulisanja za

.....  
Ovde su date misije nekih od najpoznatijih kompanija na svetu:

- 3M: „Da rešimo nerešene probleme na inovativan način”;
  - Mary Kay Cosmetics: „Da pružimo neograničene mogućnosti ženi”;
  - Merck: „Da sačuvamo i unapredimo ljudski život”;
  - Wal-Mart: „Da pružimo običnom narodu šansu da kupi iste stvari kao bogati ljudi”;
  - Walt Disney: „Da učinimo ljude srećnim”.
- .....

mobilisanje napora za izvesnije poslovanje organizacije. *Vizija* uključuje verovanje i filozofiju na koje se organizacija želi osloniti u upravljanju svojim poslovanjem, a posebno kada treba definisati svoju misiju, ciljeve i poslovnu kulturu. Otuda se za viziju traži da inspiriše i da zahteva najbolje i najviše, bilo da je u pitanju proizvod ili usluga.

*Misija* je kategorija na kojoj se redovno insistira kada se govori o osnovnim komponentama strateškog menadžmenta. Za razliku od vizije, koja je više nadahnuće lidera, misija se vezuje za kompletnije i detaljnije razumevanje svrhe postojanja, odnosno uloge organizacije. Od misije se očekuje da odrazi bazičnu svrhu postojanja organizacije, kao i prepoznatljive načine za ostvarivanje svoje uloge u zadovoljavanju interesa glavnih zainteresovanih strana. To je uopšteno saopštavanje namera organizacije. Misija opisuje tržišne, proizvodne, socijalne i tehnološke fokuse na kojima će insistirati organizacija, pokazujući pri tome vrednosti i prioritete donosilaca strateških odluka.

Budući da se njome konkretizuje vizija i stvara osnova za definisanje ciljeva, misija mora biti:

- usklađena sa okruženjem i aspiracijama glavnih zainteresovanih strana;
- realistična u smislu da odgovara prirodi biznisa i resursnim mogućnostima organizacije;
- jedinstvena u smislu prepoznatljivosti imidža;
- inspirativna;
- jednostavna, tako da olakša transformisanje svrhe u ciljeve i zadatke.

### 2.3.2. Analiza okruženja

Organizacija je otvoreni sistem koji je pod uticajem i u interakciji sa okruženjem. Okruženje čini veći broj faktora i uslovno se može podeliti na direktno i indi-

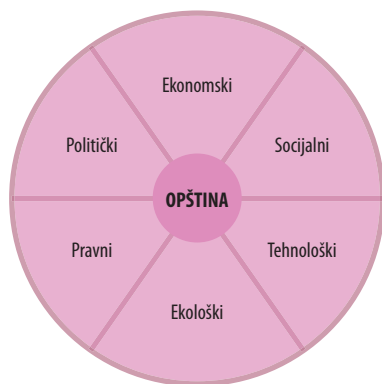
rektno. Direktno ili neposredno okruženje čine sledeći elementi:

- korisnici usluga;
- konkurencija;
- aktivnosti Vlade;
- finansijske institucije;
- sindikati;
- mediji i dr.

Kada je reč o posrednom okruženju, odnosno o faktorima koji indirektno utiču na organizaciju, značajno je prepoznati uticaj političkih, ekonomskih, socijalnih i tehnoloških faktora u čijoj se interakciji formira makrookruženje.

### 2.3.2.1. PEST analiza

Za analizu makrookruženja najčešće se koristi PEST analiza. Naziv ove analize je akronim za sledeći faktore: politički, ekonomski, socijalni i tehnološki. Faktori PEST analize imaju važnu ulogu u formulisanju strategije, oni su izvan uticaja organizacije i mogu se posmatrati i kao šanse i kao pretnje. Treba naglasiti da se makroekonomski faktori mogu razlikovati po kontinentima, državama, pa čak i po regionima. Takođe, postoje i proširene forme ove analize, kao što su BPEST (B – poslovni faktori), PESTLE – slika 4. (L – pravni faktori; E – faktori životne sredine).



**Slika 4.** PESTLE analiza okruženja opštine

## 2.3.3. Analize organizacije

### 2.3.3.1. SWOT analiza

Za analizu internog okruženja može se koristiti SWOT analiza (SWOT je akronim engleskih reči: *strenghts* – snage, *weaknesses* – slabosti, *opportunities* – šanse, *threats* – opasnosti). Cilj primene ove analize, osim jasnog sagledavanja situacije, jeste da se povežu interne karakteristike organizacije i uticaji koji dolaze iz njenog okruženja. Snage treba da se usmere ka iskorišćavanju šansi ili minimiziranju opasnosti. Sa druge strane, otkrivene slabosti je potrebno minimizirati da bi se iskoristile šanse ili smanjile opasnosti koje dolaze iz okruženja.

U ovom modelu sve prikupljene informacije o stanju i perspektivama u internom i eksternom okruženju mogu da se klasifikuju u četiri kategorije: snage, slabosti, šanse i opasnosti. Ovo se sprovodi sa ciljem da se proceni koliko je organizacija konkurentski sposobna da koristi mogućnosti, da zaustavi ili preusmeri opasnosti, a ako ne može, kako angažovati sopstvene resurse i sredstva da se te opasnosti prevaziđu. SWOT ukazuje na najbolji način kako se resursi orijentišu i određuje strukturu resursa. Takođe, zadatak SWOT analize je da otkrije i skrivene potencijale kao što su informacije, znanje, poznavanje tržišta, istraživačke veštine itd.

SWOT analiza omogućava da se dobije odgovor na pitanje gde se u sadašnjoj situaciji organizacija nalazi, koje su joj glavne prednosti (snage) i slabosti, kakve su joj šanse (mogućnosti), i koje su prepreke (pretnje) da se stigne do planiranih ciljeva u budućnosti. Analizom se utvrđuje da li organizacija raspolaže takvim snagama koje će joj omogućiti da prevaziđe sopstvene slabosti i pretnje iz okoline, i da li može da iskoristi sve potencijalne mogućnosti iz okoline koje joj stoje na raspolaganju, da bi se stiglo do definisanih ciljeva.

SWOT analiza se u kontekstu upravljanja projektima koristi za analizu internih snaga i slabosti organizacije projekta i spoljnih šansi i pretnji sa kojima se može suočiti. Pored toga što se koristi kao alat za opštu analizu, primenjuje se za uvid kako organizacija može da pristupi specifičnom problemu ili izazovu, tj. projektu.

Kvalitet informacija dobijen korišćenjem ovih alata zavisi od toga ko je uključen i kako se upravlja procesom.

SWOT se izvršava u tri glavne faze, a to su:

1. Evidentiranje svih internih snaga i slabosti i eksternih šansi i pretnji;
2. Traženje načina na koji mogu biti iskorišćene snage za prevazilaženje identifikovanih slabosti i šanse koje mogu biti iskorišćene za smanjenje slabosti;
3. Formulisanje strategija za pravljenje poboljšanja.

Primer SWOT matrice prikazan je na sledećoj slici:

.....

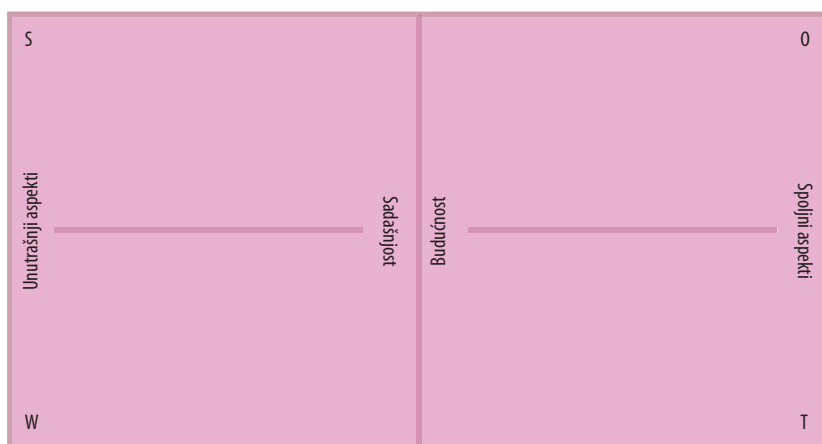
Prilikom primene SWOT analize smatra se da se snage i slabosti odnose na organizaciju i njene potencijale u odnosu na okolinu, pre svega konkurenciju i potrošače, tj. korisnike usluga, dok se mogućnosti i pretnje odnose na okolinu i na moguće pozitivno i negativno delovanje raznih okolnosti i faktora iz okruženja na samu organizaciju.

Postojeće snage treba da omoguće organizaciji da umanja svoje slabosti i da se uspešno bori sa pretnjama iz okruženja. Organizacija treba da se bori da umanja ili prevaziđe svoje slabosti, a da stalno povećava i pojačava svoje snage. Dakle, ona treba da koristi šanse iz okruženja kako bi povećala svoje snage, a smanjila slabosti. Organizacija, takođe, treba da radi na smanjenju pretnji iz okruženja i na jačanju i realizaciji svojih šansi.

Da bi se krenulo u primenu SWOT analize potrebno je utvrditi šta predstavljaju prednosti i slabosti same organizacije, odnosno mogućnosti i pretnje iz okruženja. Veoma je bitno tačno definisati i identifikovati ove osnovne elemente SWOT analize. SWOT analiza može da se primeni za organizaciju u celini ili za neki njen deo ili organizacionu jedinicu. Zatim, analiza može da se izvrši za celu strategiju, određeni projekat, zatim za određene konkurente, ali može da se izvrši i za određeno tržište ili za deo tržišta i sl. Kada i kakva SWOT analiza će biti izvršena i na koji način primenjena, zavisi od konkretne situacije i od konkretnih potreba odnosno organizacije.

.....



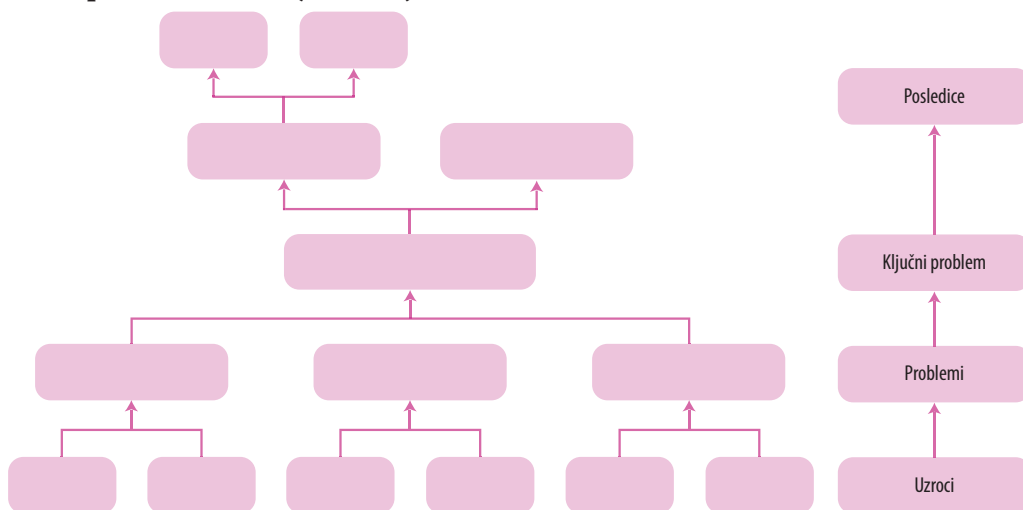


**Slika 5.** Osnovni šablon za primenu SWOT analize

### 2.3.3.2. Stablo problema

U osnovi svake dobro definisane strategije nalaze se određeni problemi koje treba rešiti. Ukoliko to nije slučaj, može se postaviti pitanje zašto se određena strategija sprovodi ili neki projekat uopšte realizuje. Jedna od metoda koja nam pomaže da poduhvat stavimo u kontekst rešavanja određenog problema je stablo problema kombinovano sa stablom ciljeva. Stablo problema predstavlja grafički prikaz glavnog problema sa svim njegovim potproblemima, uzrocima i posledicama (slika 6).

49



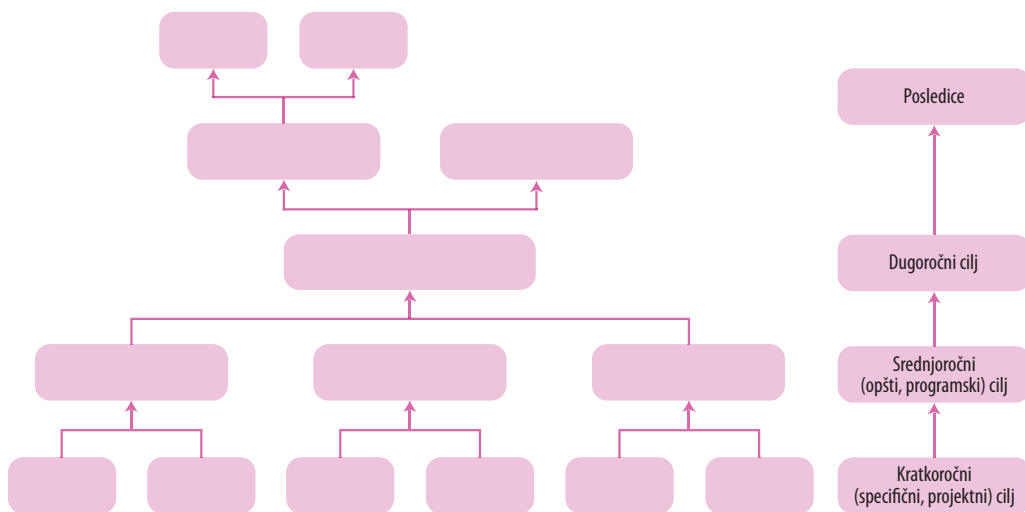
**Slika 6.** Stablo problema

Formiranje problemskog stabla idealno treba uraditi kao participativni grupni događaj (PCM Guidelines). Koraci primene bliže su objašnjeni u poglavlju broj tri.

Jednom urađeno, stablo problema predstavlja zbirnu sliku postojeće negativne situacije. Iz više razloga analiza problema je najkritičnija faza svakog procesa planiranja, jer ona predstavlja osnovu za sledeće analize i odlučivanje o prioritetima.

### 2.3.3.3. Stablo ciljeva

Stablo ciljeva predstavlja „pozitivan odraz” stabla problema. Rešenja problema i potproblema stabla problema preformulisani su u opšte i specifične ciljeve stabla ciljeva. Na ovaj način dobili smo grafički prikaz ciljeva koji daje sliku budućnosti, tj. stanja kada problemi budu otklonjeni. Takođe, ovaj dijagram omogućava nam sagledavanje hijerarhije i međusobne veze ciljeva. Izgled stabla ciljeva dat je na slici 7.



**Slika 7.** Stablo ciljeva

Glavni koraci u procesu formiranja stabla ciljeva prikazani su u sledećem poglavlju.

Na osnovu izrađenog stabla ciljeva određujemo za-pravo ciljeve strategije i rezultate koje ćemo realizovati. Ovde se najčešće primenjuje princip da jedna grana stabla predstavlja jedan program sačinjen od više projekata i usluga, dok dugoročni cilj može predstavljati cilj strategije. Tek dostizanjem svih kratkoročnih (specifičnih, projektnih) ciljeva mogu se dostići srednjoročni (opšti, programski) ciljevi i dugoročni cilj strategije.

Jednom urađeno, stablo ciljeva predstavlja zbirnu sliku željene buduće situacije, uključujući indikativne načine kojima se mogu postići željena stanja.

Kao i kod stabla problema, stablo ciljeva treba da obezbedi pojednostavljen, ali robustan zbirni pregled realnosti. To je jednostavno alat za pomoć u analizi i prezentaciji ideja. Njegova glavna prednost je ta što sadrži analizu potencijalnih ciljeva projekta čvrsto zasnovanih na pristupu nizu jasno identifikovanih prioritetnih problema.

Stablo ciljeva i stablo problema predstavljaju veoma korisne alate za uspostavljanje hijerarhije ciljeva, ali i za utvrđivanje njihove usklađenosti sa višim ciljevima. Na osnovu ovih metoda može se jednoznačno pokazati da li je određen (projektni) cilj u skladu da višim ciljevima organizacije.

#### 2.3.3.4. Analiza zainteresovanih strana (stakeholdera)

Pojam **stakeholder** ili **zainteresovana strana** potiče od engleske reči *stakeholder* i odnosi se na svaku osobu, grupu ili instituciju koja ima određene veze sa organizacijom, koja realizacijom strategije može nešto dobiti ili izgubiti. Kod nas se kao prevod često koristi pojam zainteresovane strane, međutim taj pojam nije u potpunosti tačan, pa predlažemo da se koristi originalni naziv.

Što je strateški dokument obimniji, to je i lista stakeholdera duža. Postoji više različitih pristupa analizi stakeholdera. U posebnom poglavlju daćemo korake

koje bi ova analiza trebalo da sadrži kada je u pitanju socijalna zaštita u lokalnoj zajednici.

#### 2.3.4. Definisanje ciljeva

**Ciljevi** predstavljaju stanje odnosno tip i nivo performansi kojima će organizacija težiti u ostvarenju svoje misije. Njihovim definisanjem se obezbeđuje meta, kriterijumi za izbor ostalih planskih odluka, kao i sredstvo kontrole njihovog ostvarivanja. Pored toga, ciljevi su odraz kako je organizacija shvatila svoju misiju i svoje obaveze prema relevantnim stakeholderima. Zbog toga se ciljevi smatraju primarnom planskom odlukom kojom se profiliše, motiviše i kontroliše ponašanje organizacije.

Za formulisanje ciljeva može se koristiti jednostavno pravilo sažeto u akronimu **S.M.A.R.T.** (eng. *specific, measurable, achievable, realistic, time-framed*). Dakle, pravilno formulisani ciljevi moraju da su merljivi, uokvireni vremenski, dostižni, realni i određeni (M.U.D.R.O.) definisani.

Ciljevi su okrenuti ka budućnosti i njihovim formulisanjem odgovara se na pitanje gde organizacija treba da bude. Međutim, za razliku od misije i vizije kojima se artikuliše slika budućnosti, odnosno saopštava svrha postojanja organizacije, ciljevima se kvalitativno i kvantitativno preciziraju vrste i nivoi poslovnih performansi koje organizacija u budućnosti želi da ostvari. Imajući u vidu složenost organizacije, realnije je operisati sa spektrom međusobno povezanih ciljeva. U tom spektru moraju se prepoznati primarni i sekundarni, dugoročni i kratkoročni, ciljevi funkcija i poslovnih jedinica itd. Važno je naglasiti i da ljudi bolje izvršavaju ciljeve ako su upoznati sa njima i ako učestvuju u njihovom formulisanju.

Ciljeve treba **definisati** kao:

- *Sažete izjave* o tome kako treba da izgleda promenjeno stanje kome težimo.
- *Definisane kritične tačke* koje treba slediti u osmišljavanju programa i programskih mera i kasnije u njihovoj realizaciji.
- *Željena stanja* koja usmeravaju delovanje i obedinjuju napore svih stejkholdera.

Ciljeve treba jasno **razgraničiti** po različitim funkcijama:

1. *U funkciji vremena:*

- strateški – dugoročni;
- srednjoročni;
- kratkoročni.

2. *U funkciji opštosti i specifičnosti:*

- opšti je cilj onaj čijoj realizaciji organizacija samo doprinosi, ali zajedno sa svim drugim akterima (na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou);
- specifičan je cilj onaj čija realizacija zavisi isključivo od same organizacije.

3. *U funkciji nivoa planiranja:*

- ciljevi višeg reda, npr. programski ciljevi;
- ciljevi nižeg reda, npr. projektni ciljevi.

### 2.3.5. Formulisanje i izbor strategije

Namena procesa formulacije strategije je da izazove strateško razmišljanje o budućnosti organizacije i kako ta budućnost može biti ostvarena. U praksi, proces može biti formalan ili neformalan, veoma

složen ili jako prost. Takođe, može biti zasnovan na analitici ili samo na razumevanju važnih trendova. Glavni cilj procesa formulisanja je da obezbedi stvaranje strategije koja će obezbediti uspešnu budućnost organizaciji.

Preko procesa formulisanja strategije pokazuje se kako je organizacija ocenila šanse i opasnosti, razumela strategijsku situaciju i identifikovala načine i metode delovanja u datom poslovnom ambijentu. Radi se o procesu koji uključuje analizu, identifikovanje, vrednovanje i izbor najbolje strateške alternative za pretpostavljene okolnosti, uključujući i izvodljivost njihove implementacije. Takođe, u procesu formulisanja strategije mora se voditi računa i o resursnim mogućnostima organizacije.

Proces se sastoji od tri osnovna elementa – *slika 8.* (Macmillan i Tampoe, 2001):

- Strateška namera;
- Strateška procena;
- Strateške opcije.

.....  
**Strateški cilj** na nivou organizacije – institucije – opštine najčešće predstavlja opšti cilj. Dostizanjem niza srednjoročnih ciljeva ostvaruje se opšti, dugoročni tj. strateški cilj. Ukoliko, ipak, gledamo van okvira organizacije, dugoročni cilj može biti i specifični cilj u odnosu na neki drugi opšti cilj (npr. cilj Vlade).

**Srednjoročni cilj** može biti i opšti i specifični cilj. Gledano u odnosu na kratkoročne ciljeve, srednjoročni su opšteg karaktera. Sa druge strane, ostvarivanjem pojedinačnog, specifičnog, srednjoročnog cilja doprinosi se ostvarivanju opšteg (strateškog) cilja.

**Kratkoročni ciljevi** najčešće predstavljaju specifične ciljeve. Dostizanjem tog specifičnog, kratkoročnog cilja doprinosi se ostvarivanju opšteg (srednjoročnog) cilja.

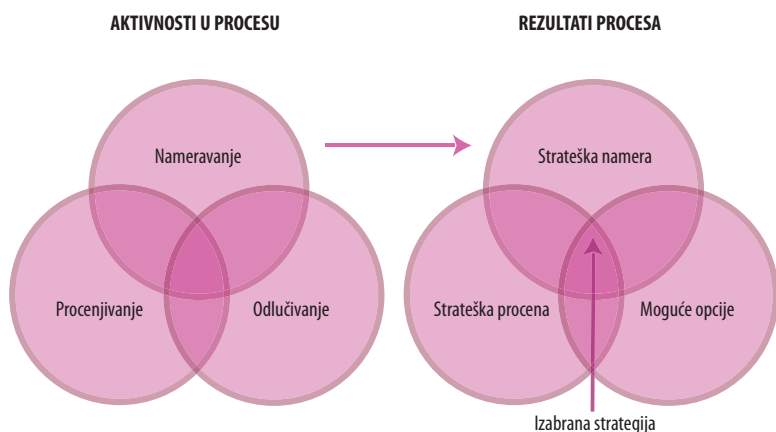
Strateški ciljevi mogu biti definisani na sledeći način:

dugoročni ciljevi se izvode iz postojećih strateških dokumenata u organizaciji (studije, elaborati, biznis planovi itd.), nacionalnih strategija i zakonima utvrđenih nadležnosti za sprovođenje tih strategija;

organizacija treba da definiše svoje ciljeve čijim ostvarenjem doprinosi realizaciji opštih ciljeva građana, društva i prioriteta države i Vlade;

ostvarenje strateških ciljeva je projektovano na period od pet do deset godina, mada u nekim situacijama može i na kraći rok – do tri godine.

.....



**Slika 8.** Proces formulisanja strategije  
(Macmillan i Tampoe, 2001)

### 2.3.6. Implementacija strategije

Strategijom se daje planski okvir za faktičko preduzimanje akcija kojima će se pokretati resursi u datom vremenskom periodu. Stvarni rezultat procesa planiranja treba da budu akcije odnosno programi i projekti.

Implementacija ima dva glavna aspekta, jedan formalni, a drugi neformalni (Mihić et al., 2007). Formalni se odnosi na organizacionu strukturu, odnosno definisane odnose između zaposlenih, a neformalni na organizacionu kulturu, odnosno stil rukovođenja i obrasce zajedničkih vrednosti. Izgradnja organizacione strukture uglavnom se zasniva na diferenciranju, koordinaciji i integraciji. Istraživanja pokazuju da struktura uvek prati strategiju. Dakle, u većini slučajeva menadžeri pokušavaju da kreiraju organizaciju u skladu sa svojim dugoročnim planovima.

Drugi važan aspekt je organizaciona kultura. Ona se najčešće izražava kroz sistem vrednosti, načine odlučivanja i dominantne modele organizacionog ponašanja. Organizaciona kultura je generator i indikator spremnosti za promene, kao i regulator upravljanja promenama. Vitalni tip organizacione kulture karakteriše inovativnost, zajedništvo, jasno razumevanje ciljeva organizacije, orijentacija ka po-

trošačima, visok nivo lojalnosti i odgovornosti prema organizaciji.

### 2.3.7. Strateška kontrola i revizija

Potreba za strateškom kontrolom i revizijom nastaje zbog toga što se proces implementacije strategije odvija u vremenu i prostoru u kome mogu nastati nove okolnosti, odnosno doći do odstupanja ostvarenih od planiranih stanja. Kontrola i revizija javljaju se kao logične i nužne faze strateškog menadžmenta zbog ograničenosti predviđanja na kojem se bazira planiranje, kao i zbog potrebe kvalifikovanja i sankcionisanja ostvarenih performansi.

Proces strateške kontrole sadrži dve osnovne aktivnosti: poređenje ostvarenih rezultata u skladu sa planiranim i predlaganje eventualnih korektivnih ak-

.....  
*Strateška namera* je ideja vodilja samog procesa. Bez izražene namere, strategiji će nedostajati izražen smer i neće biti razloga da se izabere jedan određen smer ili neki drugi. Strateška namera daje odgovor na pitanje „gde želimo da budemo?”. Dakle, definisana je u okviru misije i vizije organizacije. Vizija sama po sebi nije dovoljna i zato strateška namera mora da kombinuje viziju sa voljom i sredstvima koja će pomoći da ona postane realnost.

*Strateška procena* je drugi element procesa formulisanja strategije. Treba da proceni rezultate analiza spoljašnjeg okruženja i sopstvene sposobnosti, odnosno treba da odgovori na pitanje „gde smo mi sada?”. Procena spoljašnjeg okruženja obuhvata promene u poslovnom okruženju koje mogu uticati na sam posao, promene u industriji, kao i aktivnosti konkurencije. Unutrašnja procena obuhvata analizu resursa, sposobnosti i potencijale organizacije da izađe u susret potrebama kupaca. Konačni rezultat je sveobuhvatna analiza o spoljašnjem okruženju i odluka o potencijalnim izborima donetim u svetlu strateške namere koja će se možda u ovom procesu iskristalisati i postati jasnija.

*Strateško odlučivanje* je najvažniji deo procesa formulisanja strategije. Strateška odluka mora da odgovori na pitanje „koju opciju ćemo izabrati da bismo došli u poziciju koju želimo?”. Proces odlučivanja može se racionalno podeliti u četiri faze: identifikovanje opcija, rangiranje opcija po određenom kriterijumu, izbor najbolje opcije i preduzimanje akcije. Iako analiza ima važnu ulogu u donošenju strateške odluke, često su u praksi značajniji sposobnost procene i odlučivanja. Na primer, nekad je mnogo bolje odložiti donošenje dobre odluke, a nekada i loša odluka može biti bolja od odustajanja da se donese bilo kakva odluka. Dakle, strateška odluka zahteva mudrost i analitičke sposobnosti.

.....



cija da bi se ispunili planovi. Strateška kontrola obezbeđuje povratne informacije svim delovima procesa strateškog menadžmenta i stvara mehanizam samo-kontrole (Mihić et al., 2007).

Za razliku od kontrole koja sagledava da li je nešto ostvareno u skladu sa planiranim, revizija sagledava mogućnosti, odnosno da li je nešto ostvareno i planirano u skladu sa mogućnostima. Revizija se više bazira na saznanjima iz okruženja i na novim aspiracijama menadžmenta, a manje na odrednicama plana. Suštinski, njen cilj je otklanjanje jaza između sadašnjeg i mogućeg. Podrazumeva temeljnu dijagnozu, prognozu, kao i predlaganje promena. Revizija je posledica stava da je moguće postići više u poslovanju organizacije i predstavlja izraz anticipirane sumnje u prihvatljivost sadašnjeg stanja.

## 2.4. Strateško upravljanje i integralna socijalna zaštita

Integralna socijalna zaštita na lokalnom nivou svakako predstavlja jednu od oblasti društvenog delovanja gde je više nego potrebna primena koncepta strateškog menadžmenta. Predstavnici lokalne zajednice koji se u svakodnevnom radu bave problemima socijalne zaštite, iako poznavajući svog posla kome su najčešće veoma posvećeni, nisu imali prilike da se tokom svog formalnog obrazovanja, koje je najčešće društveno-humanističkog usmerenja, susretnu sa savremenim specijalizovanim menadžment disciplinama. A upravo ove discipline, poput strateškog ili projektnog menadžmenta, omogućiće da se lokalnim resursima, koji su veoma ograničeni i skromni, raspolaže na efikasniji i efektivniji način.

Modeli navedeni u poglavlju 2 predstavljaju solidnu osnovu za razvoj mehanizama strateškog upravljanja u integralnoj socijalnoj zaštiti na lokalnom nivou. Oni pružaju naučno zasnovane koncepte koji kroz detaljno razrađene faze mogu služiti kao podloga za procese planiranja, realizacije, praćenja i kontrole.

S druge strane, tokom višegodišnjeg rada na razvoju strateškog upravljanja u lokalnim zajednicama, došlo se do određenih saznanja i iskustava koja su ukazala da je za daljnje unapređenje ovog procesa neophodna multidisciplinarna integracija različitih naučnih i stručnih područja, kako bi se sistemom socijalne zaštite upravljalo na način koji je primeren i prilagođen kako lokalnim zajednicama, tako i realnosti okruženja u kome se one nalaze.

Implementirajući strateško upravljanje u integralnu socijalnu zaštitu, radeći sa osamnaest nerazvijenih opština, tokom pet godina, kroz preko pedeset dana treninga, radionica i seminara sa više od 200 učesnika, razvijen je model koji, po mišljenju svih učesnika u ovom procesu, na jedan nov, jedinstven i savremen način povezuje znanja i iskustva iz oblasti socijalne zaštite, strateškog menadžmenta, projektnog menadžmenta, upravljanja u javnom sektoru i prava, stvarajući jedan novi pristup koji treba da obezbedi efikasnije i efektivnije upravljanje u oblasti socijalne zaštite na dobrobit svih korisnika.

Ovaj model, koji čini okosnicu ove knjige, detaljno je prikazan u trećem poglavlju.





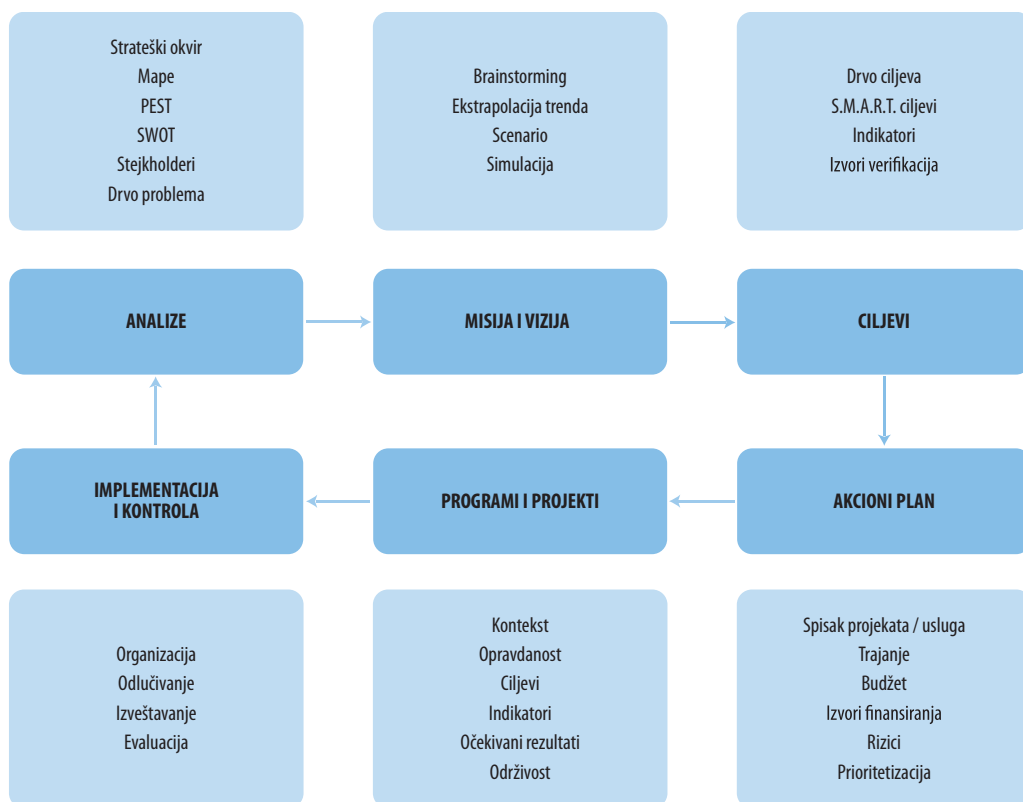
**03**

## **MODEL STRATEŠKOG UPRAVLJANJA U OBLASTI INTEGRALNE SOCIJALNE ZAŠTITE**





Na osnovu teorijskih postavki modela integralne socijalne zaštite i strateškog menadžmenta može se definisati praktični model strateškog menadžmenta u oblasti integralne socijalne zaštite. Ovaj model predstavlja rezultat stremljenja da se pitanjima socijalne zaštite na lokalnom i nacionalnom nivou pristupi na nov i inovativan način uzimajući u obzir brojne empirijske rezultate, kao i potrebe korisnika usluga kao ključnih odrednica ciljno orijentisanog upravljanja u oblasti socijalne zaštite. Skica modela je data na slici 9.



**Slika 9.** Model strateškog menadžmenta u oblasti integralne socijalne zaštite

U formulisanju i izboru modela strategije lokalne zajednice pošlo se od strateškog dokumenta pod nazivom „Strategija razvoja socijalne zaštite” koji je Vlada usvojila u decembru 2005. godine i u kome je razvoj integralne socijalne zaštite definisan kao dugoročni strateški cilj. Pored standardnih analiza okruženja, uvodi se i specijalizovana analiza mapiranja potreba građana iz posebno osetljivih/ugroženih grupa, resursa u lokalnom okruženju kojima se te potrebe mogu zadovoljiti i prioriteta u razvoju usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici. Ova analiza pod nazivom „Mapa potreba i usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici” čini sastavni deo modela strateškog upravljanja u oblasti integralne socijalne zaštite u zajednici.

### 3.1. Prva faza modela – analize

Proces strateškog upravljanja u oblasti integralne socijalne zaštite započinje izradom Strateškog plana u ovoj oblasti. Ukoliko u lokalnoj zajednici već postoji ovakav plan, odvojeno ili kao deo drugog strateškog dokumenta, pristupa se reviziji, prateći elemente modela na način koji je kompatibilan izradi novog plana. U daljnjem tekstu biće prvenstveno razrađen proces izrade novog Strateškog plana.

Prvi korak u izradi svakog strateškog dokumenta, a samim tim i Strateškog plana u oblasti integralne socijalne zaštite jeste čvrsta odluka nosioca upravljačke funkcije da se određenom oblašću upravlja na jedan sistematizovan i metodološki ustrojen, planski način. Dakle, neophodno je da se lokalna zajednica nedvosmisleno opredeli za strateški pristup upravljanju u socijalnoj zaštiti.

Formiranje radne grupe (u daljnjem tekstu: Radna grupa) koja će voditi izradu Strateškog plana jeste svakako naredni i nezaobilazni korak u ovom procesu. Radna grupa treba da bude formirana na način da se obezbedi multisektorski pristup, tj. da u njoj budu zastupljeni svi bitni činioци na lokalnom nivou. Prilikom definisanja Radne grupe, tj. tima za izradu strategije, treba uzeti u obzir predstavnike navedene



u prvom koraku procesa mapiranja, o čemu će više reći biti u poglavlju 3.1.2.

Jedan od prvih zadataka Radne grupe jeste da identifikuje, prikupi i analizira odgovarajuće podatke. Najpre je potrebno identifikovati koji su nam podaci pre svega potrebni. Podaci koji se koriste za izradu Strateškog plana mogu biti primarnog i sekundarnog karaktera. Primarni su oni podaci koje direktno prikupljamo, dok su sekundarni podaci oni koje preuzimamo iz različitih dostupnih izvora – zvanične statistike, studija, elaborata, analiza i sl. Glavni korpus podataka, koji nam je neophodan za izradu verodostojnog dokumenta, dat je takođe u koraku jedan procesa mapiranja o čemu će više reći biti kasnije. Ovde je veoma bitno napomenuti da se mora obratiti posebna pažnja na verodostojnost dobijenih podataka sa posebnim akcentom na podatke iz sekundarnih izvora. Uzimajući u obzir dosadašnja iskustva u lokalnim zajednicama sa teritorije Srbije, očekivano je da prikupljeni podaci ne budu u potpunosti egzaktni te ih treba koristiti sa određenom logičkom rezervom.

### 3.1.1. Analiza strateškog okvira u socijalnoj zaštiti

Nakon što su prikupljeni svi adekvatni podaci, neophodno je izvršiti temeljnu analizu dokumenata koji čine zakonski i strateški okvir. Pre definisanja strateških ciljeva, moraju se temeljno analizirati zakonom utvrđene nadležnosti, prava i obaveze lokalnih samouprava u oblasti socijalne zaštite. Nije retka situacija da lokalne zajednice teže regulisanju nekih pitanja koja nisu u njihovoj nadležnosti, dok se s druge strane u dovoljnoj meri ne bave uređivanjem sistema mera koje su im poverene.

Svi strateški dokumenti moraju biti međusobno usaglašeni kako na horizontalnoj, tako i na vertikalnoj osnovi. Strateški plan socijalne zaštite mora biti usaglašen sa drugim strategijama koje važe u određenoj jedinici lokalne samouprave. Pored toga, sve lokalne strategije moraju biti u potpunosti u skladu sa relevantnim strategijama na republičkom nivou.

Institucije državne uprave, kao delovi jedinstvene mreže i jedinstvenog sistema, funkcionišu u utvrđenim zakonskim i strateškim okvirima i zato je poznavanje tih okvira od suštinskog značaja za čitav proces planiranja.

Taj okvir, pre svega, odnosi se na:

- dokumenta kojima se definiše mandat i nadležnosti opštine;
- najvažnija strateška dokumenta države i akci-  
one planove, koje opština mora da ima u vidu  
tokom izrade strateškog plana (npr. Evropsko  
partnerstvo, Strategija za smanjenje siroma-  
štva, Strategija razvoja socijalne zaštite, me-  
đuresorne, druge nacionalne strategije);
- strateška dokumenta opštine – sektorske stra-  
tegije;
- listu zakona (uključujući i zakone u pripremi)  
kojima se opština rukovodi u svom radu za sve  
sektore/jedinice;
- izveštaje i rezultate analiza o sprovođenju po-  
menutih strategija i dokumenata (npr. Izveštaji  
o implementaciji SSS i sl.);
- raniji strateški plan (ukoliko postoji) ili druge  
planove opštine rađene po metodologiji ciljnog  
planiranja.

Sam strateški plan mora naći svoje prirodno mesto u velikom i složenom sistemu zakonskih i strateških dokumenata koje odlikuje trenutak u kome se Strateški plan sačinjava. Jedino na taj način će se predložiti rešenja koja će biti realna i ostvariva u praksi.

### 3.1.2. Mapiranje potreba i resursa u lokalnoj zajednici (Mapa)

Mapa potreba i usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici predstavlja metodološko-tehnički okvir za prepoznavanje i procenu i potreba građana i resursa za njihovo zadovoljavanje u lokalnoj zajednici. Mapa se koristi za procenu postojećeg stanja uslu-

ga socijalne zaštite na lokalnom nivou i za projekciju budućeg razvoja.

Mapa je vizuelizovana predstava teorijskog modela integralne socijalne zaštite. Na Mapi je data mreža usluga u zajednici koja predstavlja „idealni model”, i ukoliko bi bila tako razvijena, građani iz posebno osetljivih grupa u toj zajednici imali bi mogućnosti da njihove potrebe budu optimalno zadovoljene i da pri tom budu poštovana njihova prava na život u porodičnom (prirodnom okruženju), na optimalni razvoj potencijala i integraciju u lokalnu zajednicu. Predviđenim procedurama rada na Mapama postepeno se otkrivaju odlike i postojeće stanje socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i uočavaju razlike u odnosu na Mapama projektovan model integralne socijalne zaštite. Mapiranjem prednosti i nedostatka mreže usluga dobija se jasna vizija o tome šta mogu i treba da budu prioriteti u daljnjem razvoju usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Po svom sadržaju Mapa je prvenstveno namenjena identifikaciji potreba korisnika i identifikaciji raspoloživih resursa u lokalnoj zajednici (različitih sistema) kojima se može adekvatno odgovoriti na potrebe građana iz posebno osetljivih ili ugroženih grupa, *razvojem određenih usluga*.

U poglavlju broj jedan bliže je objašnjen ovaj metodološki instrument, a ovde dajemo opis procesa rada na Mapi i ishode mapiranja.

Proces rada na Mapama, kroz koji prolaze predstavnici sistema u lokalnoj zajednici (Radna grupa) jeste složeni proces istovremenog angažovanja pojedinaca u situaciji organizovanog grupnog rada i učenja.

Proces rada na Mapama predviđa realizaciju većeg broja unapred planiranih ciljeva i zadataka i ima nekoliko faza – 6 koraka.

**Prvi korak** – *Priprema*. Uspostavljanje integralnog modela socijalne zaštite zasnovano je na međusektorskom partnerstvu u procesu identifikacije potreba i razvoju usluga. U tom smislu fazu pripreme čini formiranje radne grupe – tima. Članovi radne grupe za razvoj integralnog modela socijalne zaštite u lokalnoj zajednici su profesionalno odgovorni predstavnici:

- lokalne samouprave, uključujući predstavnika Opštinskog veća i Skupštine opštine;
- socijalne zaštite;
- zdravstvene zaštite;
- obrazovanja, uključujući i predškolsko vaspitanje;
- tržišta rada i zapošljavanja;
- pravosudnog sistema;
- unutrašnjih poslova;
- kulture i informisanja;
- nevladinog sektora;
- korisnika usluga.

Ključnu ulogu u formiranju radne grupe ima lokalna samouprava kojoj i pripada odgovornost za zadovoljavanje potreba sopstvenih građana.

U okviru pripreme profesionalaca za timski rad neophodno je sve učesnike informisati o: osnovnim principima reforme sistema socijalne zaštite, normativno-pravnoj regulativi koja podržava organizovanja socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i o osnovnim postavkama modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i metodologiji mapiranja potreba i resursa.

Kao deo pripreme takođe je neophodno prikupiti podatke za opštinu/grad, koji se odnose na:

- broj stanovnika;
- starosnu i nacionalnu strukturu stanovnika;
- stopu nezaposlenosti;
- ukupan broj korisnika socijalne zaštite;
- broj korisnika iz grupe dece i mladih, odraslih i starih po uslugama socijalne zaštite kojima su obuhvaćeni;
- broj korisnika prava na materijalno obezbeđenje porodice;
- broj korisnika prava na dečiji dodatak;
- broj korisnika prava na tuđu pomoć i negu.

Ekonomski i demografski podaci i uopšte relevantni statistički podaci vezani za konkretnu lokalnu zajednicu ili region važan su segment procesa uspostave

vljanja usluga integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici. Određivanje prioriteta u razvoju i pružanju usluga socijalne zaštite u zajednici zasniva se na rezultatima analize ovih podataka.

Naročito je važno prikupiti podatke vezane za strukturu i broj korisnika socijalne zaštite, kako usluga, tako i prava na materijalna davanja, jer upravo oni mogu da ukažu na nedovoljno korišćenje već postojećih mogućnosti (zakonskih) za zadovoljenje potreba korisnika, ali i na neke druge nedostatke u sistemu.

Takođe je od izuzetne važnosti, upravo zbog kasnijeg utvrđivanja prioriteta u razvoju usluga socijalne zaštite u zajednici, procena broja potencijalnih korisnika usluga.

Projekcija potencijalnog broja korisnika pojedinih usluga vrši se i na osnovu podataka iz sistema zdravstvene zaštite, sistema obrazovanja, Nacionalne službe za zapošljavanje, podataka koje prikupljaju udruženja građana i nevladine organizacije, kao i drugih izvora koji mogu da budu relevantni na lokalnom nivou.

**Drugi korak** – *Mapiranje usluga koje se pružaju u pojedinim sistemima u lokalnoj zajednici.*

Ovo je faza kojom počinje rad na Mapama i kao rezultat ima popis usluga koje svaki sistem pruža. Mape, konstruisane za tri ciljne grupe (deca i mladi, odrasli i stari), analiziraju se jedna po jedna. Postupak je za sve ciljne grupe isti.

.....

Predstavnici sistema dobijaju primerak Mapa za jednu od ciljnih grupa u formatu prilagođenom za rad „na stolu”. Na Mapi se označe usluge koje određeni sistem već pruža. Predstavnici svakog sistema, nakon analize Mape, jedan po jedan, uz kratka obrazloženja, na Mapi velikog formata („zidnoj mapi”), određenom bojom flomastera i oznakom sistema kome pripadaju označavaju usluge i programe koje njihov sistem pruža. Tako se dobija zbirna slika pokrivenosti potreba korisnika postojećim uslugama, organizovanim u okviru nekog od sistema.

.....

Primer ishoda ove faze mapiranja ilustrujemo segmentom Mape za decu.

PRAVO	POTREBE DETETA I PORODICE	USLUGE	PRUŽALAC USLUGE	PROGRAMI
ŽIVOT U PORODIČNOM OKRUŽENJU	1. Planiranje i podrška razvoju porodice	1.1. Informisanje, savetovanje, edukacija <b>0, Z, SZ</b>	1.1. Savetovalište <b>0, Z, SZ</b>	1.1.1. Programi prevencije rizika rađanja zdravog potomstva <b>Z</b>
				1.1.2. Afirmacija zdravih stilova života <b>0</b>
				1.1.3. Priprema za život u porodici
				1.1.4. Funkcionalno rešavanje paranormativnih kriza <b>SZ</b>
				1.1.5. Programi podrške roditeljima ili koroditeljima za odgovorno roditeljstvo
				1.1.6. Specijalizovani programi u oblasti prevencije i ublažavanja posledica nasilja u porodici
				1.1.7. Programi medijacije
	2. Podrška porodicama za prihvatanje i adekvatno staranje o detetu	2.1. Dnevna i poludnevna nega i zbrinjavanje dece	2.1. Dnevni boravak	2.1.1. Program dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju (invaliditetom)
		2.2. Privremeno, vikend hraniteljstvo	2.2. Regionalni centar za hraniteljstvo/Služba za decu pri CSR	2.2.1. Programi dnevnog, poludnevnog ili vikend prihvatanja deteta sa teškoćama u razvoju/invaliditetom u specijalizovanim hraniteljskim porodicama
		2.3. Pomoć u kući	2.3. Služba pomoći u kući	2.3.1. Program pomoći u kući za porodice sa detetom sa teškoćama u razvoju ili invaliditetom
		2.4. Personalna asistencija	2.4. Služba za personalnu asistenciju	2.4.1. Program personalnog asistenta za decu sa teškoćama u razvoju/invaliditetom

Legenda: (**SZ**) socijalna zaštita, (**0**) obrazovanje, (**Z**) zdravstvo.

Na ovom primeru, koji se odnosi samo na potrebe planiranja i podršku razvoju porodice i podršku porodici za prihvatanje i adekvatno staranje o detetu, vidi se da u toj lokalnoj zajednici postoje usluge vezane za zadovoljavanje samo jedne od navedenih potreba i da tu uslugu kroz različite programe pružaju sistemi socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva.

Jasno se vidi da u lokalnoj zajednici ne postoji nijedna od predviđenih usluga koja bi odgovorila na potrebe porodice za podrškom u staranju o detetu.

Kada celovitu Mapu posmatramo kao vizuelizovan model integralne socijalne zaštite, rezultati drugog koraka procesa mapiranja jasno pokazuju odstupa-

nja između postojećeg stanja i projektovanog modela integralne socijalne zaštite.

Analiza zbirne slike otkriva gde je najveća koncentracija pokrivenosti uslugama, a koji su to segmenti Mape najmanje pokriveni, odnosno postaje uočljivo:

- koje su ciljne grupe najviše, a koje manje pokriveno uslugama;
- koje su usluge najviše, a koje najmanje zastupljene;
- kakve su mogućnosti ostvarivanja prava na život u porodici, prava na optimalni razvoj potencijala i prava na integraciju u zajednicu kroz usluge koje se obezbeđuju;
- gde postoji preklapanje u pružanju usluga, a gde postoje potpune praznine;
- koji sistem pruža koju uslugu;
- koliko sistema učestvuje u ostvarivanju pojedinih usluga;
- u kojim oblastima zaštite su pojedini sistemi aktivni;
- oko kojih ciljnih grupa se dominantno grupišu usluge određenog sistema.

Analizom liste nepokrivenih usluga po ciljnim grupama i po pravima, dobija se i slika o odnosu lokalne zajednice prema određenim ciljnim grupama. Ovakva opšta slika daje jasan uvid o tome kako, gde i zašto je narušen princip integralnog modela zaštite. Već u ovoj etapi može se, dakle, dobiti jasna slika o lokalnoj mreži usluga.

**Treći korak** – *Evaluacija kvaliteta pruženih usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.* Rad na Mapama se i u ovoj fazi odvija u okviru podgrupa i velike grupe. Svaka podgrupa procenjuje sve usluge koje su na Mapi označene kao usluge koje se već pružaju. Kriterijumi procenjivanja vezuju se kako za standarde kvaliteta tako i za dostupnost usluge svim potencijalnim korisnicima određene ciljne grupe (odnos broja korisnika koji dobijaju uslugu i ukupnog broja korisnika kojima je usluga potrebna).

Kao rezultat ove faze mapiranja dobija se :

- slika kvaliteta usluga (onako kako je vide članovi tima/radne grupe);
- indeksirani sistem po koncentraciji ne/kvalitetnih usluga;
- koncentracija ne/kvalitetnih usluga po ciljnim grupama i pravima.

Kako svi stikeri nose oznaku sistema, može se uočiti i stepen kritičnosti i samokritičnosti u odnosu na procenu sopstvenih usluga i usluga koje pružaju drugi sistemi. U metodološkom smislu ovim postupkom proverava se pouzdanost i relevantnost dobijenih podataka i da li su predstavnici određenih sistema skloni pozitivnom ili negativnom vrednovanju svojih ili usluga drugih sistema.

Pravljenjem liste pozitivno ili negativno procenjenih usluga, rangiranim po broju dobijenih pozitivnih ili negativnih procena, stiće se uvid u mrežu dobro ili loše organizovanih usluga. To je potrebno, između ostalog, i za deo procena potrebe za reorganizacijom neke od usluga i postaje jasnije gde su potrebne intervencije.

Kao ilustraciju ove faze mapiranja predstavljamo isti segment Mape za decu koji sada sadrži i procenu kvaliteta usluga i programa koji se pružaju.

.....

Procenjuju se kako sopstvene tako i usluge koje pružaju drugi sistemi. Vrednovanje je ograničeno na maksimalno tri najkvalitetnije i tri najmanje kvalitetne usluge. Vrednovanje se iskazuje stikerima u boji, na kojima su naznačeni inicijali sistema kome predstavnici pripadaju, s tim što su stikeri kojim se označavaju najkvalitetnije usluge u jednoj boji, a stikeri za najmanje kvalitetne usluge u drugoj boji. Stikeri se lepe uz određenu uslugu, u određenoj koloni na zidnoj mapi velikog formata.

.....



PRAVO	POTREBE DETETA I PORODICE	USLUGE	PRUŽALAC USLUGE	PROGRAMI	PROCENA USLUGA/ PROGRAMA (+) (-)	
ŽIVOT U PORODIČNOM OKRUŽENJU	1. Planiranje i podrška razvoju porodice	1.1. Informisanje, savetovanje, edukacija 0, Z, SZ	1.1. Savetovalište 0, Z, SZ	1.1.1. Programi prevencije rizika rađanja zdravog potomstva Z	Z	M LS SZ
				1.1.2. Afirmacija zdravih stilova života 0	SZ P LS	Z
				1.1.3. Priprema za život u porodici		
				1.1.4. Funkcionalno rešavanje paranormativnih kriza SZ	SZ	P
				1.1.5. Programi podrške roditeljima ili koroditeljima za odgovorno roditeljstvo		
				1.1.6. Specijalizovani programi u oblasti prevencije i ublažavanja posledica nasilja u porodici		
				1.1.7. Programi medijacije		
	2. Podrška porodicama za prihvatanje i adekvatno staranje o detetu	2.1. Dnevna i poludnevna nega i zbrinjavanje dece	2.1. Dnevni boravak	2.1.1. Program dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju (invaliditetom)		
		2.2. Privremeno, vikend hraniteljstvo	2.2. Regionalni centar za hraniteljstvo/služba za decu pri CSR	2.2.1. Programi dnevnog, poludnevnog ili vikend prihvatanje deteta sa teškoćama u razvoju/invaliditetom u specijalizovanim hraniteljskim porodicama		
		2.3. Pomoć u kući	2.3. Služba pomoći u kući	2.3.1. Program pomoći u kući za porodice sa detetom sa teškoćama u razvoju ili invaliditetom		
		2.4. Personalna asistencija	2.4. Služba za personalnu asistenciju	2.4.1. Program personalnog asistenta za decu sa teškoćama u razvoju/ invaliditetom		

Legenda: -- negativna procena i xx pozitivna procena (SZ) socijalna zaštita, (0) obrazovanje, (Z) zdravstvo, (M) mediji, (LS) lokalna samouprava, (P) pravosuđe sa

Na ovom primeru može se videti da su programi prevencije rizika rađanja zdravog potomstva, koje kao uslugu savetovanja realizuje zdravstveni sistem, procenjeni kao kvalitetni samo od predstavnika zdravstva dok su ga negativno ocenili predstavnici medija, lokalne samouprave i socijalne zaštite. Programi afirmacije zdravih stilova života koji se organizuju u okviru obrazovnog sistema procenjeni su pozitivno od strane predstavnika socijalne zaštite, policije i lokalne samouprave, dok ih predstavnici zdravstvenog sistema procenjuju kao nedovoljno kvalitetne.

**Četvrti korak** – Evidentiranje potencijalnih resursa za razvoj novih usluga. Dobijena zajednička slika o mreži postojećih usluga i proceni njihovog kvaliteta otvara dovoljno mogućnosti da svaki sistem sagleda svoje potencijale kojim bi mogao da doprinese razvoju **modela integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici. Tokom ove faze mapiranja traži se ponuda resursa svakog sistema.**

Sačinjavanjem liste usluga za koje se nude resursi dobija se:

- pregled potencijala kojima raspolaže lokalna zajednica;
- pregled ili šema mogućeg multiresektorskog umrežavanja resursa u postojećim ili nedostajućim uslugama;
- uvid u odnos između usluga lošeg kvaliteta, nedostajućih usluga i raspoloživih resursa.

**Peti korak** – Određivanje prioriteta u razvoju usluga u okviru integralnog modela socijalne zaštite. Utvrđivanje prioriteta u zasnivanju novih usluga ili unapređenju već postojećih faza je u kojoj se sumiraju rezultati celog prethodnog procesa analize mreže usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici. Za utvrđivanje prioriteta u uspostavljanju novih usluga koriste se na Mapi dobijena procena o ugroženosti ciljnih grupa sa stanovišta postojanja usluga kao adekvatnog odgovora na njihove specifične potrebe i procena stepena ugroženosti ostvarivanja definisanih osnovnih prava. Tako se dobija pregled najugroženijih ciljnih grupa, što je uz podatke o broju i strukturi potencijalnih korisnika određene usluge osnovni kriterijum za utvrđivanje prioriteta za zasnivanje novih usluga ili unapređenje postojećih.

.....

Svaki sistem dobija mogućnost da iz Mape svih usluga izabere one za koje može da ponudi resurse, bilo u cilju unapređenja postojeće usluge ili uspostavljanja nove. Uz tu uslugu na „zidnoj mapi“ lepi se stiker odgovarajuće boje sa oznakom sistema. U ovoj fazi su grubo identifikovani resursi koji mogu biti iskorišćeni za unapređenje ili razvoj nove usluge. Tek u fazi analize odgovora, tako što predstavnik sistema daje obrazloženja, mogu se identifikovati resursi u smislu da li se oni odnose na kadrove, prostor, materijalna sredstva ili programe.

.....

Kao ilustracija, na istom segmentu Mape za decu, koji već sadrži ishode prethodnih koraka, dodati su ishodi vezani za resurse i prioritete.

PRAVO	POTREBE DETETA I PORODICE	USLUGE	PRUŽALAC USLUGE	PROGRAMI	PROCENA USLUGA/ PROGRAMA (+)(-)		RESURSI ZA RAZVOJ USLUGE	PRIORITET
ŽIVOT U PORODIČNOM OKRUŽENJU	1. Planiranje i podrška razvoju porodice	1.1. Informisanje, savetovanje, edukacija O, Z, SZ	1.1. Savetovalište O, Z, SZ	1.1.1. Programi prevencije rizika rađanja zdravog potomstva Z	Z	M LS SZ		
				1.1.2. Afirmacija zdravih stilova života O	SZ P LS	Z		
				1.1.3. Priprema za život u porodici				
				1.1.4. Funkcionalno rešavanje paranormativnih kriza SZ	SZ	P		
				1.1.5. Programi podrške roditeljima ili koroditeljima za odgovorno roditeljstvo				PO
				1.1.6. Specijalizovani programi u oblasti prevencije i ublažavanja posledica nasilja u porodici				
				1.1.7. Programi medijacije			SZ, P	
	2. Podrška porodicama za prihvatanje i adekvatno staranje o detetu	2.1. Dnevna i polu-dnevna nega i zbrinjavanje dece	2.1. Dnevni boravak	2.1.1. Program dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju (invaliditetom)			NGO	SZ O NVO Z
		2.2. Privremeno, vikend hraniteljstvo	2.2. Regionalni centar za hraniteljstvo/ Služba za decu pri CSR	2.2.1. Programi dnevnog, poludnevnog ili vikend prihvatanja deteta sa teškoćama u razvoju/invaliditetom u specijalizovanim hraniteljskim porodicama				P
		2.3. Pomoć u kući	2.3. Služba pomoći u kući	2.3.1. Program pomoći u kući za porodice sa detetom sa teškoćama u razvoju ili invaliditetom				
		2.4. Personalna asistencija	2.4. Služba za personalnu asistenciju	2.4.1. Program personalnog asistenta za decu sa teškoćama u razvoju/invaliditetom				

Legenda: (SZ) socijalna zaštita, (O) obrazovanje, (Z) zdravstvo, (M) mediji, (LS) lokalna samouprava, (P) pravosuđe, (NVO) nevladin sektor, (PO) policija.

.....

Nakon analize Mape i pregleda nedostajućih usluga za određene ciljne grupe, Radna grupa preko predstavnika određenih sistema stikerima beleži usluge koje prioritetsno treba razvijati. Pozivaju se da prilikom opredeljivanja za prioritete u obzir uzmu i pregled obeleženih raspoloživih resursa i prikupljene podatke o broju i strukturi postojećih i potencijalnih korisnika usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici kao i procene da li već postojeću uslugu treba dalje razvijati sa stanovišta širenja kapaciteta i standarda kvaliteta.

.....

U ovom segmentu mape vidi se da resurse za razvoj jedne od usluga – dnevnog boravka sa programom za decu sa teškoćama u razvoju, ima i nudi nevladin sektor, a da socijalna zaštita i pravosuđe nude resurse za razvoj programa medijacije u okviru usluge savetovaništva.

Kao prioritet u razvoju usluga, dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju označavaju sektori socijalne zaštite, obrazovanja, nevladin sektor i zdravstvo, a sektor pravosuđa kao prioritet označava razvoj dnevnog boravka sa programom za mlade u sukobu sa zakonom, dok predstavnici policije kao prioritet vide razvoj programa podrške roditeljima ili koroditeljima za odgovorno roditeljstvo.

**Šesti korak** – razvoj usluga na međuopštinskom nivou. Pojedine usluge zbog efikasnosti i ekonomičnosti opravdano je razvijati na međuopštinskom nivou. Mapa omogućava da se napravi izbor usluga koje je potrebno razvijati na međuopštinskom nivou.

**Sedmi korak** – izveštavanje. Kompletan analiza usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, koja je isprojektovana na zajedničkoj Mapi, otkriva brojne prednosti i nedostatke postojeće mreže usluga socijalne zaštite i identifikuje nove resurse za razvoj integralnog modela socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i prioritete u daljnjem razvoju usluga. Izveštaj o rezultatima procesa mapiranja sa listom prioriteta jedan je od priloga na osnovu kojih se u procesu donošenja strategije razvoja socijalne zaštite u lokalnoj zajednici definišu ciljevi i akcioni planovi.

Standardni format za izveštavanje sadrži:

- 1. Listu već uspostavljenih – postojećih usluga socijalne zaštite u zajednici.
- 2. Procenu pokrivenosti ciljnih grupa odgovarajućim uslugama.

.....  
Predstavnici različitih sistema vrše izbor usluga koje je moguće razvijati na međuopštinskom nivou, stavljanjem stikera određene boje uz određenu uslugu na zidnoj mapi.  
.....

3. Procenu obezbeđivanja prava na život u porodičnom okruženju, optimalni razvoj potencijala i integraciju u zajednicu postojećim uslugama u lokalnoj zajednici.
4. Procenu kvaliteta već uspostavljenih, postojećih usluga u zajednici.
5. Listu usluga za koje se nude resursi sa označenim sistemima koji resurse nude, uz naznačavanje da li su u pitanju materijalni, kadrovski ili programski resursi.
6. Predlog usluga koje će se razvijati kao međuopštinske.
7. Listu prioriteta u razvoju usluga socijalne zaštite u zajednici.

### 3.1.3. PEST analiza u socijalnoj zaštiti

Pre prelaska na detaljne analize, koje omogućavaju lokalnoj zajednici da sagleda svoje interne aspekte, potrebno je na pravi način izvršiti analizu aktuelnog konteksta i okruženja u kome se nalazi lokalna zajednica i u kome će svoju buduću strategiju implementirati.

Opšteprihvaćeni pristup za ovakvu vrstu analize je PEST pristup, kako je i navedeno u ranijim poglavljima. U konkretnom slučaju izrade strateškog plana integralne socijalne zaštite lokalne zajednice, PEST pristup u kome su pod političkim faktorima sadržani i pravni faktori, trebalo bi da se temelji na elementima koji su dati u **sledećoj tabeli**:

POLITIČKI/PRAVNI	EKONOMSKI	SOCIJALNI	TEHNOLOŠKI
Zakoni, uredbе	Visina transfera sa nacionalnog nivoa	Demografski podaci, natalitet, starosna struktura...	Nivo razvijenosti informacionih sistema u socijalnoj zaštiti
Politička situacija	Dostupnost drugih izvora finansiranja	Obim i struktura ugroženih grupa	Stepen primene savremenih informacionih tehnologija
Međuopštinski ugovori	Različiti statistički ekonomski pokazatelji	Socijalna politika	Razvijenost informaciono komunikacione infrastrukture
Poreska politika	Stopa nezaposlenosti	Stepen poštovanja ljudskih i dečijih prava	Dostupnost tehnoloških rešenja
Standardi usluga	Stopa inflacije	Dostupnost i inkluzivnost obrazovanja	Dostupnost i cena energije
Razvijenost nevladinog sektora	Društveno odgovorne kompanije	Vrednosni sistem	Zastarevanje tehnologije (amortizacija)

Značajan deo podataka koji su potrebni za sačinjavanje ove analize sadržan je već u rezultatima procesa mapiranja. Na primer, socijalni faktori su u dobroj meri, ako ne i u potpunosti, sadržani u demografskim podacima prikupljenim u fazu pripreme mapiranja. S druge strane, prilikom identifikacije resursa možemo doći do podataka koji se prenose u tehnološke faktore PEST analize. Dakle, najčešće nije potrebno sprovesti opsežna dodatna istraživanja da bi se ova analiza sačinila, već je neophodno iz prethodno prikupljenih podataka izvući one elemente koji oslikavaju određene faktore okruženja.

### 3.1.4. SWOT analiza u socijalnoj zaštiti

Jedna od neizostavnih analiza koja mora biti primenjena u svakom planskom procesu, a samim tim i u procesu strateškog planiranja u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou jeste SWOT analiza, koja je dataljnije opisana u odeljku 2.4.3.1.

Kako se SWOT analiza odnosi na interne i eksterne, sadašnje i buduće faktore određenog sistema, za sistem ćemo ovde uzeti sveukupnost socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

Kao što je navedeno, SWOT se izvršava u tri glavne faze.

#### 1. Evidentiranje svih internih snaga i slabosti i eksternih šansi i pretnji

Prilikom ovog evidentiranja treba naglasiti da se snage i slabosti odnose na sadašnje, dok se šanse i pretnje više odnose na buduće pojave. Za samu identifikaciju elemenata ove matrice nadležna je Radna grupa u saradnji sa svim bitnim nosiocima sistema socijalne zaštite. Kao veoma koristan set ulaznih podataka za ovu matricu trebalo bi koristiti nalaze koji su dobijeni upotrebom Mapa. Treba pregledati nalaze iz Mapa, korak po korak, i analitički ih razvrstati u odgovarajuće kategorije SWOT matrice. Npr. u fazi četiri procesa izrade Mapa, identifikovana je raspoloživost

resursa u okviru pojedinih sistema. U zavisnosti od toga kakvi su nalazi u ovoj fazi, možemo ih razvrstati u snage ili slabosti.

Dobro urađena SWOT analiza treba da se sastoji od dva dela: matrice i tekstualnog objašnjenja. U matrici se samo navode najbitniji elementi, dok se iza toga tekstualnim objašnjenjem bliže objašnjavaju, stavljajući akcenat na to zašto su navedeni i kako utiču na sistem socijalne zaštite. Treba napomenuti da se određeni faktori mogu svrstati u jednu ili više kategorija, npr. nešto može biti i pretnja i šansa.

## **2. Traženje načina na koji mogu biti iskorišćene snage za prevazilaženje identifikovanih slabosti i šanse koje mogu biti iskorišćene za smanjenje slabosti**

Kao i svaka druga analiza, tako i SWOT nije sama sebi svrha. Iz ove analize neophodno je osmisliti način da se snage maksimiziraju, slabosti prevaziđu, a sve u cilju iskorišćavanja identifikovanih šansi i izbegavanja anticipiranih pretnji. Ukoliko imamo neke elemente u ovoj analizi koje dalje nismo adekvatno upotrebili, znači da nam je analiza, a samim tim i plan u celini, urađena na nekonzistentan način.

## **3. Formulisanje strategija za pravljenje poboljšanja**

Na osnovu prethodna dva koraka definišu se strategije tj. pravci delovanja koji treba da dovedu do poboljšanja u analiziranom sistemu, o čemu će više biti reči u daljnjem tekstu.

### **3.1.5. Analiza stejkholdera u socijalnoj zaštiti**

Analiza stejkholdera je nezaobilazni korak u svakom planskom procesu. Kvalitetno i dobro sprovedena analiza predstavlja preduslov uspešne realizacije plana, a samim tim upravljanja uopšte.

U drugom poglavlju ove knjige navedene su osnovne karakteristike, kao i koraci za izradu ove analize. Ovde ćemo navesti način njene primene u kontekstu

izrade Strateškog plana integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou.

Analiza stejkholdera se mora raditi u ovom procesu. Bez nje se ne može govoriti o integralnom modelu. Jedino se na ovaj način mogu u proces upravljanja uključiti interesi svih stejkholdera, koji često mogu biti i suprotstavljeni.

Kao što je prethodno navedeno, ovu analizu treba sprovesti u nekoliko koraka (Jovanović et al., 2007).

### **Korak 1:** Identifikacija svih stejkholdera.

Prilikom izrade Strateškog plana socijalne zaštite u proces identifikacije stejkholdera treba ući nakon sprovedenog procesa mapiranja. U prvoj fazi mapiranja identifikovane su glavne grupe relevantnih zainteresovanih strana ili stejkholdera. Na taj način sačinjena je inicijalna, početna lista stejkholdera. Na tako kreiranu listu, koja sadrži najveći broj relevantnih učesnika u ovom procesu, potrebno je eventualno dodati još neke stejkholdere, ukoliko su prepoznati. Ovaj dodatak proističe, pre svega, iz specifičnosti lokalne sredine i ima za zadatak da te specifičnosti uvrsti u proces izrade Strateškog plana u cilju njegove sveobuhvatnosti. Ovde moramo napomenuti da je identifikacija zainteresovanih strana tek početak procesa i ne sme se (što je čest slučaj u praksi) poistovestiti sa analizom koja predstavlja suštinski širi pojam.

### **Korak 2:** Određivanje značaja stejkholdera.

Nisu svi identifikovani stejkholderi podjednako bitni. U ovoj fazi treba utvrditi koje zainteresovane strane imaju koliki značaj. Taj značaj se može deskriptivno izraziti, npr. mali, srednji, veliki ili, što je svakako preciznije, kvantitativno u opsegu npr. od 1 do 10. Ovde treba, takođe, koristiti rezultate procesa mapiranja. U četvrtoj fazi mapiranja identifikovani su resursi stejkholdera za unapređenje i razvoj usluga u zajednici, koje naravno imaju određeni uticaj na njihov značaj. To, po pravilu, ne znači da je stejkholder koji rapolaže većim resursima značajniji od onog koji nema dovoljno resursa.



Naprotiv, vrlo često može da bude i obrnuto. Jasno je da se posebna pažnja mora posvetiti stejkholderima sa većim značajem. Često su oni od vitalnog značaja za uspeh celog procesa. Takođe, bitan element u ovoj analizi je i stepen zainteresovanosti nekog stejkholdera. Često se dešava da je neka institucija (ili pojedinac) prepoznata kao veoma značajna za proces, ali je vrlo malo za to i zainteresovana. To potencijalno može biti ozbiljna prepreka u izradi i sprovođenju Strateškog plana. Zato je potrebno definisati šta je to što bi određenog stejkholdera „uvuklo” u proces.

**Korak 3:** Određivanje faze ili aktivnosti kada određeni stejkholder treba da bude uključen.

#### Primer SWOT analize

##### S Prednosti

Organizovan opštinski  
Centar za socijalni rad  
Spremnost lokalne  
samouprave da rešava  
socijalne probleme  
Aktivnost udruženja;  
NVO za zaštitu prava  
osoba sa invaliditetom,  
Organizacija Crvenog  
krsta, Udruženje „Rom”,  
Udruženje privatnih  
preduzetnika, Udruženje  
za izbegla i raseljena lica  
Neiskorišćeni prostorni  
kapaciteti

##### W Slabosti

Veliki broj nezaposlenih  
Veliki broj siromašnih  
porodica i pojedinaca  
Veliki broj starijih  
domaćinstava  
Odsustvo programa za  
zaustavljanje depopulacije  
Neodgovarajući javni  
prevoz do udaljenih MZ  
Nedovoljna povezanost  
organizacija koje se bave  
socijalnim problemima  
Nepostojanje usluga  
socijalne zaštite u zajednici  
Nedovoljna sredstva  
u budžetu opštine za  
aktivnosti socijalne zaštite  
Nedovoljna edukacija  
kadrova koji rade na  
problemima socijalne  
zaštite

### O Mogućnosti

Naglašen prioritet razvoja usluga u zajednici u nacionalnoj Strategiji socijalne zaštite  
Ponuđena dobra rešenja za razvoj usluga u zajednici u Nacrt novog zakona o socijalnoj zaštiti  
Blizina granice i mogućnost korišćenja pojekata međususedske saradnje  
Zainteresovanost stranih donatora da pruže pomoć malim i nedovoljno razvijenim opštinama u socijalnoj zaštiti

### T Pretnje

Mala izdvajanja iz republičkog budžeta za lokalnu samoupravu  
Odsustvo ili mali iznosi transfera sa nacionalnog nivoa za razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici  
Male i neredovne penzije, posebno poljoprivrednih penzionera  
Stečajni postupak velikih radnih organizacija

U ovom koraku potrebno je odrediti kada nam je uključivanje svakog od stejkholdera neophodno. Vrlo je verovatno da nam aktivno učešće svih zainteresovanih strana nije neophodno tokom celog procesa. U cilju optimizacije, dobro je sačiniti plan aktivnosti uključivanja pojedinih stejkholdera. Na taj način će i radna grupa koja izrađuje Strateški plan i sam stejkholder bolje moći da planiraju i koordiniraju svoje angažovanje u ovom procesu.

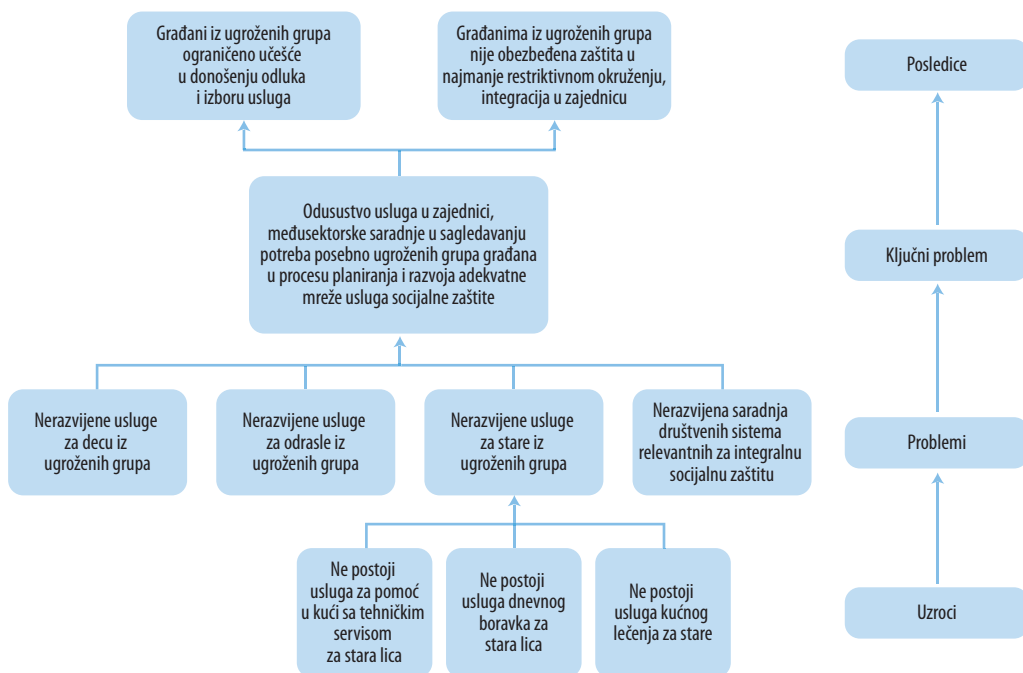
#### **Korak 4:** Aktivnosti uključivanja stejkholdera.

Za razliku od prethodnog koraka, ovde ne govorimo o aktivnostima u kojima se zainteresovane strane uključuju, već o aktivnostima kojima ćemo stejkholdera uključiti u proces strateškog upravljanja. Kao što je već napomenuto, neki stejkholderi nisu zainteresovani za ovaj proces, te je neophodno osmisliti aktivnosti kojima bi se kod njih podigao nivo zainteresovanosti. Tačnije, treba videti šta im je potrebno zauzvrat, kako bi svoj formalni, resursni, stručni ili drugi kapacitet uneli u strategiju socijalne zaštite. Ove

aktivnosti najčešće obuhvataju: lobiranje, zastupanje, podizanje svesti, edukacije, kampanje i slično. Od stepena uspešnosti ovih aktivnosti može zavisiti uspeh celog strateškog plana.

### 3.1.6. Stablo problema u socijalnoj zaštiti

Stablo problema može se raditi na nekoliko načina. Kao ulaze u proces izrade ove analize treba svakako koristiti rezultate prethodnih analiza. Jasno je da ne-konzistentnost strateškog i pravnog okvira, slabosti iskazane u SWOT-u, određeni negativni elementi iskazani u PEST analizi i drugi elementi nedvosmisleno ukazuju na ključne probleme koji postoje u sistemu socijalne zaštite u određenoj lokalnoj zajednici. Posebnu pažnju treba posvetiti rezultatima koji su dobijeni procesom mapiranja, naročito u fazi 6, koja određuje prioritetne probleme i može poslužiti kao osnova za izradu stabla, tj. stabla problema.



**Slika 10.** Primer stabla problema u socijalnoj zaštiti

Stablo problema treba da sačini radna grupa samostalno ili uz angažovanje dodatnih eksperata. Izrada stabla problema odvija se u nekoliko koraka.

**Korak 1:** Cilj prvog koraka je da se otvoreno promisli o problemima koje učesnici mogu smatrati prioritetima. Ovaj prvi korak može biti potpuno otvoren (bez prethodnih napomena koje bi mogle biti prioritetne brige/problemi učesnika), ili više usmeren kroz određivanje „poznatog” problema ili cilja „visokog reda” zasnovanog na preliminarnoj analizi postojećih informacija i početnim konsultacijama učesnika. Kao što smo već naveli, preporuka je da se koriste rezultati prethodno sprovedenih analiza.

**Korak 2:** Odabir individualnog početnog problema od identifikovanih problema promišljanjem.

**Korak 3:** Identifikacija problema (potproblema) vezanih za početni problem.

**Korak 4:** Ustanovljavanje hijerarhije uzroka i posledica: Problemi koji direktno uzrokuju početni problem stavljeni su niže.

Problemi koji su direktna posledica početnog problema stavljeni su više.

**Korak 5:** Svi drugi problemi su sortirani na isti način – postavljanjem pitanja: „Šta uzrokuje šta?” Ako postoje dva ili više uzroka koji u kombinaciji proizvode uticaj, treba ih staviti u isti nivo dijagrama.

**Korak 6:** Povežite probleme strelicama uzroka-posledica – jasno prikazujući ključne veze.

**Korak 7:** Pregledajte dijagram i potvrdite njegovu validnost i kompletnost. Upitajte sebe/grupu: „Ima li važnih problema koji još nisu spomenuti?” Ako ima, naznačite probleme i uključite ih na prikladno mesto u dijagramu.

**Korak 8:** Kopirajte dijagram na papir radi čuvanja i distribucije (ako je potrebno), za daljnje komentare/informacije.

Važne tačke koje treba naglasiti u korišćenju ovog alata su:

- Kvalitet urađenog stabla problema biće određen veštinama učesnika koji su uključeni u analizu. Kritično je uključivanje predstavnika sa prikladnim znanjem i veštinama, kao i zastupljenost relevantnih grupa.
- Radno okruženje koje uključuje grupu do 25 ljudi prikladan je forum za razvijanje problemskog stabla, analiziranje rezultata i predlog sledećih koraka.
- Možda će biti prikladno preduzeti veći broj analiza odvojenih problemskih stabala za različite grupe učesnika, čime se dobijaju različite perspektive problema i prioriteta.
- Proces je važan koliko i proizvod. Grupni rad bi trebalo da bude tretiran ujedno kao obrazovno iskustvo za sve uključene, ali i prilika za izražavanje različitih pogleda i interesa.
- Proizvod – problemsko stablo treba da obezbedi robusnu, ali pojednostavljenu verziju realnosti. Ako je suviše komplikovano biće manje korisno u obezbeđenju pravca narednih koraka analize.

Problemi se najlakše i najbolje mogu grupisati oko ugroženih grupa. Dobro urađeno stablo problema je nezamenjiv ulaz za definisanje ciljeva, programa i projekata koji će opredmetiti realizaciju strateškog plana.

### 3.2. Druga faza modela – Definisanje misije i vizije

Teorijski koncept definisanja vizije i misije već je dat u poglavlju broj dva. Potrebno je, međutim, naglasiti određene specifičnosti kod definisanja ovih elemenata Strateškog plana u socijalnoj zaštiti.

Vizija, pre svega, treba da bude jednostavna. Ona treba da bude iskaz koji oslikava lepšu i bolju budućnost u socijalnoj zaštiti. Mora biti laka za prepoznavanje i pamćenje. Jedino na taj način će svi bitni učesnici u ovom procesu moći da se svrstaju iza te ideje i slede je do njenog ostvarivanja.

Misija, s druge strane, treba da ukaže na ulogu lokalne samouprave i drugih činilaca sistema socijalne zaštite u procesu dostizanja te vizije. Dakle, sve buduće aktivnosti u cilju ostvarivanja vizije, identifikovane u strateškom planu, moraju biti definisane misijom. Kao ni vizija, ni misija ne sme biti preduga ili napisana korišćenjem mnoštva kompleksnih stručnih reči ili fraza. Mora biti opšta, ali, s druge strane, dovoljno konkretna.

Vizija i misija moraju isticati vrednosti i filozofiju organizacije i moraju biti inspirativne za sve.

#### **Primer vizije u socijalnoj zaštiti:**

*U opštini X posebno ugroženim grupama građana obezbeđena je socijalna zaštita uz puno poštovanje prava i dostojanstva korisnika.*

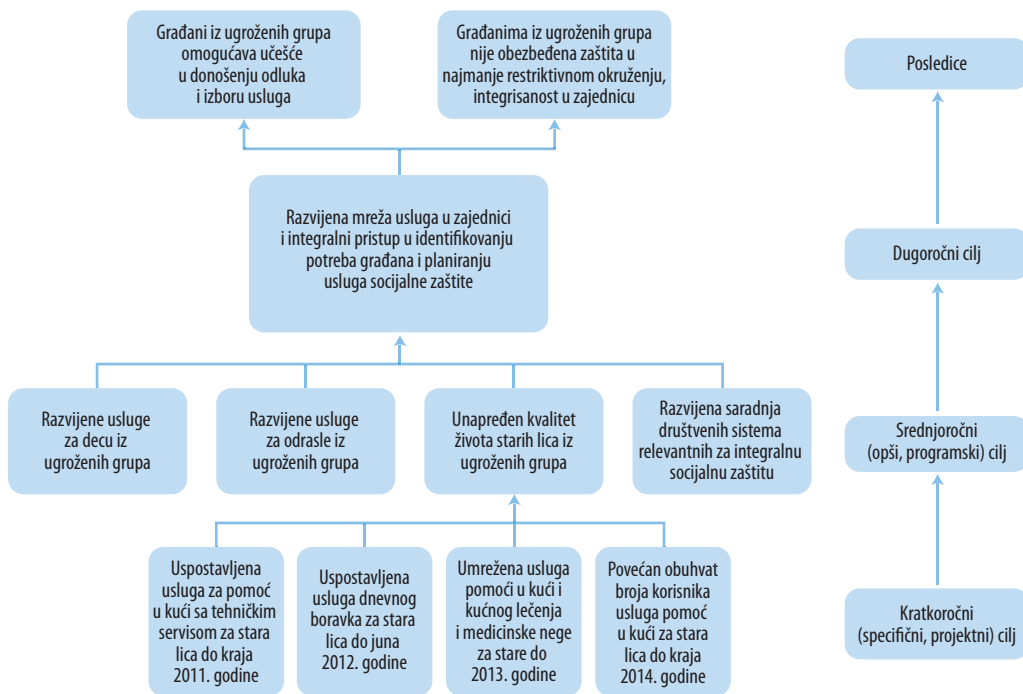
#### **Primer misije u socijalnoj zaštiti:**

*Lokalna zajednica će unaprediti položaj ugroženih grupa građana kroz razvijanje održive, efikasne i svima dostupne mreže usluga u zajednici, zasnovane na međusektorskoj saradnji, i partnerstvu javnog, privatnog i civilnog sektora.*

### 3.3. Treća faza modela – Definisanje ciljeva

#### 3.3.1. Stablo ciljeva u socijalnoj zaštiti

Stablo ciljeva predstavljalo „odraz u ogledalu” stabla problema. Naime, ciljeve dobijamo redefinisanjem problema u željena, unapređena, poboljšana stanja. Kada je temeljno i logično urađeno stablo problema, stablo ciljeva se relativno lako izrađuje.



87

**Slika 11.** Primer stabla ciljeva u socijalnoj zaštiti

Izrađuje se kroz sledeće korake:

**Korak 1:** Reformulisanje svih negativnih situacija analize problema u pozitivne situacije koje su:

- poželjne;
- realno izvodljive.

**Korak 2:** Provera odnosa između rezultata, ciljeva i njihovih posledica radi obezbeđenja validnosti i kompletnosti hijerarhije.

**Korak 3:** Ako je potrebno:

- revidirati formulacije;
- dodati nove ciljeve, ako su relevantni i neophodni za postizanje cilja u sledećem višem nivou;
- brisati ciljeve koji ne deluju prikladno i neophodno.

Još jednom, analiza ciljeva bi trebalo da bude izvršena kroz odgovarajuće konsultacije sa ključnim grupama učesnika. Prethodno prikupljene informacije na osnovu preduzetih analiza učesnika takođe bi trebalo uzeti u obzir. Ovo treba da pomogne u smislu:

- Razmatranja prioriteta;
- Procene koliko realno može biti ostvarenje nekog cilja;
- Identifikacije dodatnih načina koji mogu biti potrebni za postizanje željenih posledica.

Na osnovu izrađenog stabla ciljeva određujemo zapravo ciljeve strategije koji će biti realizovani u planskom periodu.

### 3.3.2. Definisanje ciljeva u socijalnoj zaštiti

Sledeći bitan korak u procesu strateškog planiranja je definisanje ciljeva strategije.

Ciljevi strategije, u odnosu na vreme kada treba da budu dostignuti, mogu se podeliti na dugoročne, srednjoročne i kratkoročne.

Glavni, dugoročni cilj strategije treba da oslikava željeno stanje u sistemu socijalne zaštite u periodu od narednih pet do osam godina. Srednjoročni ciljevi se mogu definisati prema ugroženim grupama, npr. za stare, odrasle i decu. Ovi ciljevi se najčešće ostvaruju kroz niz kratkoročnih ciljeva. Kratkoročni ciljevi ujedno predstavljaju i specifične ciljeve projekata uspostavljanja usluga i usluga socijalne zaštite.

Primenom stabla problema i stabla ciljeva identifikovali smo ključne pravce delovanja kako bi se položaj



ugroženih grupa građana unapredio. Ukoliko su ciljevi već definisani u nekom drugom strateškom dokumentu, potrebno je preispitati njihovu validnost u svetlu:

- mogućih promena koje su se desile u okruženju, a koje se identifikuju kroz ponovljene analize;
- rezultata koji vode ostvarivanju tog cilja i koji su postignuti u periodu koji prethodi;
- kontinuirane harmonizacije planiranja sa ključnim zainteresovanim stranama.

U metodološkom smislu postoji nekoliko pravila kako ispravno definisati ciljeve. Polazeći od pretpostavke da ciljevi predstavljaju željena, buduća stanja, treba ih iskazivati u svršenom vremenskom obliku (dostignut, a ne dostizanje, uspostavljen, a ne uspostavljanje i sl.).

Ciljevi u strategiji socijalne zaštite mogu, na primer, biti sledeći:

**Dugoročni cilj:** Razvijena mreža usluga u zajednici i integralni pristup u identifikovanju potreba građana i planiranju razvoja usluga socijalne zaštite.

**Srednjoročni cilj 3:** Unapređenje kvaliteta života starih iz ugroženih grupa.

Kratkoročni ciljevi:

1. Uspostavljena usluga za pomoć u kući sa tehničkim servisom za stara lica do kraja 2011. godine.
2. Uspostavljena usluga dnevnog boravka za stara lica do juna 2012. godine.
3. Umrežena usluga pomoći u kući i kućnog lečenja i medicinske nege za stare do 2013. godine.
4. Povećan obuhvat broja korisnika usluge pomoć u kući za stara lica do kraja 2014. godine.

Prilikom postavljanja svakog cilja mora se voditi računa o parametrima koji daju odgovore na pitanja da li je cilj:

- Merljiv?
- Uokviren vremenski?
- Dostižan?
- Realan?
- Određen?

Postupak se ponavlja kada želimo da proverimo da li ciljevi koje smo formulisali u sebi sadrže sve gore navedene parametre. Na ovaj način dobijamo ispravno tj. M.U.D.R.O. (ili S.M.A.R.T) definisane ciljeve. Suštinski i metodološki dobra definisanost ciljeva preduslov je uspešnog upravljanja. Ukoliko nemamo dobro definisan cilj ne možemo usmeriti svoje aktivnosti ka njemu, a takođe nikada nećemo znati ni da li smo ga ostvarili.

### 3.3.3. Pokazatelji uspešnosti u socijalnoj zaštiti

Sama formulacija ciljeva često nije dovoljna da iskaze i adekvatno opiše željeno stanje. Zbog toga je neophodno definisati određene dodatne pokazatelje koji će nam ukazati na stepen ostvarivanja naših ciljeva.

Pokazatelji ili indikatori su kvantitativni i kvalitativni metod merenja napretka tj. stepena u kome

.....  
Prilikom realizacije aktivnosti kojima će se ciljevi razvoja integralne socijalne zaštite u lokalnoj zajednici ostvariti, moraju se uvažavati sledeći principi:

- Razvijenost mreže usluga u zajednici omogućava poštovanje prava građana na ostanak u prirodnom okruženju.
  - Usluge socijalne zaštite u zajednici podržavaju porodicu kao okvir zaštite ranjivih pojedinaca i grupa.
  - Obezbeđena dostupnost i održivost usluga.
  - Uključenost više socijalnih aktera i obezbeđen princip pluralizma pružalaca usluga.
  - Razvijenost usluge u skladu sa minimalnim standardima.
- .....

su ciljevi ostvareni. Indikatori treba da odgovore na sledeće:

- Kakav je kvalitet (vrsta ili priroda promene)?
- Koliki je kvantitet (opseg/obim promene)?
- Do kog vremena (do kada će se promena odigrati)?

Svi indikatori moraju biti:

- relevantni za cilj na koji se odnose;
- merljivi/kvantifikovani do mere do koje je moguće;
- dostupni sada ili u bliskoj budućnosti;
- validni i pouzdani;
- osetljivi na promene tokom vremena;
- razumljivi svima.

Za svaki cilj treba odrediti optimalan broj indikatora. Pored pokazatelja potrebno je definisati i koji izvori informacija će se koristiti u proveru definisanih pokazatelja kojima se meri postizanje očekivanih ciljeva.

### 3.4. Četvrta faza modela – Akcioni plan strategije

Akcioni plan strategije najvažniji je deo strateškog dokumenta u praktičnom smislu, jer čini osnovu za implementaciju strategije. On bi trebalo da proistekne iz analiza i definisanih ciljeva. Akcioni plan daje odgovore na pitanja:

- Šta bi trebalo da uradimo?
- Ko su odgovorna lica?
- Koji resursi su neophodni za realizaciju projekta?
- Ko će uraditi posao?
- Koji su najvažniji rizici?
- Kada će biti urađeno?

Akciono planiranje strategije proces je koji se sastoji iz tri faze:

## 1. Klasifikacija programa/projekata/aktivnosti:

- Programi/projekti/aktivnosti koje finansira i implementira opština;
- Programi/projekti/aktivnosti koje finansiraju i implementiraju druge lokalne zainteresovane grupe, uključujući privatne firme;
- Programi/projekti/aktivnosti koje implementiraju lokalni akteri (opštine/druge zainteresovane grupe), a koje finansiraju državni organi ili međunarodni izvori;
- Programi/projekti/aktivnosti državnih organa koje finansiraju državni izvori na teritoriji opštine;
- Opšte nacionalne politike (npr. poreska politika), preporuke za aktivnosti na nivou države.

Lokalna (opštinska) strategija trebalo bi da se fokusira na programe/projekte/aktivnosti koje se implementiraju na lokalnom nivou, dok se projekti koje sprovode državni organi i institucije razmatraju kao deo eksternog okruženja. U suprotnom, to neće biti lokalna strategija, već samo niz preporuka drugim organizacijama.

## 2. Određivanje prioriteta programa/projekata/aktivnosti:

Određivanje prioriteta programa/projekata/aktivnosti odnosno proces prioritizacije podrazumeva međusobno rangiranje programa/projekata po relativnom značaju u pogledu vremena (prvenstva) realizacije, korišćenja resursa i dr. Rezultat ovog procesa je utvrđeni rang projekta tj. broj koji označava relativni prioritet određenog projekta u odnosu na druge projekte. Manji broj označava veći relativni prioritet i obrnuto, veći broj označava manji prioritet.

Da bi se odredili prioriteti programa/projekata/aktivnosti potrebno je ustanoviti određene kriterijume. Ključno pitanje koje treba postaviti je: „Da li se predloženi program/projekat/aktivnost uklapa u neki

specifični cilj strategije?” Ako je odgovor negativan, projekat se odmah odbacuje.

Proces prioritizacije programa/projekata/aktivnosti može da se sprovede na osnovu primene različitih metoda i tehnika, ali minimalno treba da uključi sledeće kriterijume:

- važnost i hitnost zadovoljavanja potreba određenih ugroženih grupa (broj potencijalnih korisnika);
- međuzavisnost planiranih aktivnosti;
- započete aktivnosti;
- zakonske obaveze;
- rashodi po korisniku.

Kao kriterijumi za rangiranje mogu se koristiti i:

- društvena ocena projekta/programa/aktivnosti korišćenjem npr. metode ocene troškova i koristi (eng. *Cost-Benefit Analysis*);
- programi i prioriteti Vlade i Ministarstva;
- vremenski period rada;
- kapaciteti;
- sredstva;
- održivost;
- međunarodne obaveze;
- preporuke donatora itd.

Prilikom definisanja ranga projekata treba obavezno koristiti rezultate analiza, a posebno procesa mapiranja. U svakom slučaju, preporuka je da se prioriteti definišu za sve projekte, programe, aktivnosti u konačnoj verziji akcionog plana.

### 3. Izrada konkretnog dokumenta:

Akcioni plan je dokument u formi tabele, koji bi trebalo da izgleda kao sledeći primer:

RB	NAZIV PROJEKTA/USLUGE									
Srednjoročni cilj 1:										
1										
2										
3										
Srednjoročni cilj 2:										
4										
5										
6										
7										
Srednjoročni cilj 3:										
8										
9										

**Osnovni elementi** akcionog plana su:

- **Naziv projekta uspostavljanja usluge ili usluge** (uspostavljanje usluge u oblasti socijalne zaštite vrši se preko odgovarajućeg projekta; tek nakon uspješne realizacije projekta može se razmatrati kontinuirano pružanje održive usluge).
- **Prioritet** – rang projekta/usluge koji pokazuje relativni prioritet određenog projekta/usluge u odnosu na druge projekte/usluge. Manji broj označava veći relativni prioritet i obrnuto, veći broj označava manji prioritet.
- **Dugoročni cilj** – odgovarajući cilj iz strateškog plana.
- **Srednjoročni cilj** – odgovarajući cilj iz strateškog plana.
- **Izvršilac projekta uspostavljanja usluge/Pružalac usluge** – organizacija koja je nosilac posla.
- **Odgovorna osoba** – lice koje odgovara za uspješnu realizaciju projekta uspostavljanja usluge.
- **Trajanje projekta/usluge** – vremenski period potreban za izvršenje projekta uspostavljanja

usluge (ako je u pitanju usluga podrazumeva se kontinuirano pružanje usluga).

- **Vrednosti projekta/usluge** – visina troškova potrebnih za uspešnu realizaciju projekta (vrednost usluge se procenjuje na godišnjem nivou).
- **Izvori finansiranja** – kategorizacija svih troškova projekta uspostavljanja usluge prema izvorima finansiranja na budžet LS, Republike i ostalo (pod ostalim se u najvećem broju slučajeva podrazumevaju donacije).
- **Rizici** – spisak najznačajnijih rizika.

Proces izrade akcionog plana podrazumeva više sastanaka radne grupe i podgrupa čiji krajnji rezultat predstavlja finalni nacrt akcionog plana. Na sastanku cele radne grupe dogovoreni prioriteti i ciljevi dele se različitim radnim pogrupama, tako da svaka pojedinačna grupa obrađuje elemente iz akcionog plana za određene ciljeve, čime se izbegava preklapanje. Na zajedničkom sastanku radnih podgrupa proverava se izvodljivost kompletnog akcionog plana i dogovara se konačni izgled (broj projekata). Po potrebi, radna grupa se ponovo sastaje ukoliko su potrebne naknadne izmene usvojenog nacrta.

Akциони plan za programski period od 2010. do 2015. godine (primer)

Rb	Naziv projekta/ usluge	Prioritet rang	Izvršilac/ pružalac	Odgovorna osoba	Trajanje	Vrednost u EUR	Izvori finansiranja			Najznačajniji rizici
							Opš. budžet	Republika	Ostalo	
Srednjoročni cilj 1: Razvijene usluge za decu iz ugroženih grupa										
1	Projekat uspost. usluge dnevnog bor. za decu sa smetnjama u raz.	1.	Lokalna sam.	Načelnik za društvene delatnosti	Do 2011.	5 000 €	100.000 din	/	4000 €	Nedostatak sredstava u lok. budžetu
2	Usluga dnevnog bor. za decu sa smetnjama u raz.	1.	NVO	Koordinator usluge	Trajno	2 000 €/god	200.000 din	/	10 /	Nedovoljni kadrovski kapaciteti
3	Projekat uspost. usluge dnevnog boravka za decu u sukobu sa zakonom	5.	Lokalna sam.	Načelnik za društvene delatnosti	Do 2015.	5 000 €	100.000 din	/	50 4 000 €	Izostanak saradnje sa organima pravosuđa
4	Usluga dnevnog bor. za decu u sukobu sa zakonom	5	Ustanova soc. zaštite	Direktor	Trajno	2000 €/god	100.000 din	/	10100.000 din. di in	Obebebeđ. uslova za druš. korisni rad mal. delinkvenata
Srednjoročni cilj 2: Razvijene usluge za odrasle iz ugroženih grupa										
5	Projekat uspostavljanja usluge pomoći u kući za OSI	2	Lokalna sam.	Načelnik za druš. delatnosti	Do 2012.	5000 €	100.000din	/	4 000 €	Definisanje minimalnih standarda usluge
6	Usluga pomoć u kući za OSI	2	NVO	Koordinator usluge	Trajno	2 000 €/god	200.000din	/	/	Izostanak redovnih transfera iz rep. budž.
Srednjoročni cilj 3: Unapređenje kvaliteta života starih lica iz ugroženih grupa										
7	Projekat uspostavljanja usluge pomoć u kući za stare	3	Lokal. sam.	Načelnik za druš. delatnosti	Do 2011.	5.000 €	100.000din	/	400.000 din	Finansiranje projekta u okviru javnih radova
8	Usluga pomoć u kući za stare	3	Služba CSR	Direktor CSR	Trajno	2.000 €/god	100.000din	/	100.000 din	Izostanak red. transfera iz rep. budž.
9	Projekat uspostav. usluga dnevnog boravka za stare	4	Lokal. sam.	Načelnik za druš. delatnosti	Do 2012.	5 000 €	100.000din	/	4 000 €	Nedostatak sredstava u lok. budžetu
10	Usluga dnevnog boravka za stare	4	Ustanova soc. zaštite	Direktor	Trajno	2 000 €	100.000 din	/	100.000 din	Kapaciteti postojeće ust. soc. zaš.
10	Projekat umrežavanja usl. pomoći u kući i kućnog lečenja	6	CSR, DZ	Direktor CSR	Do 2015.	500 €	50.000 din	/	/	Kapaciteti potrošač. služ. DZ
11	Projekat povećanja broja kor. usl. pomoć u kući	7	CSR	Direktor CSR	Do 2015.	1 000 €	50.000 din	/	50.000 din	
12	Srednjoročni cilj 4: Razvijena saradnja društvenih sistema relevantnih za integralnu socijalnu zaštitu									



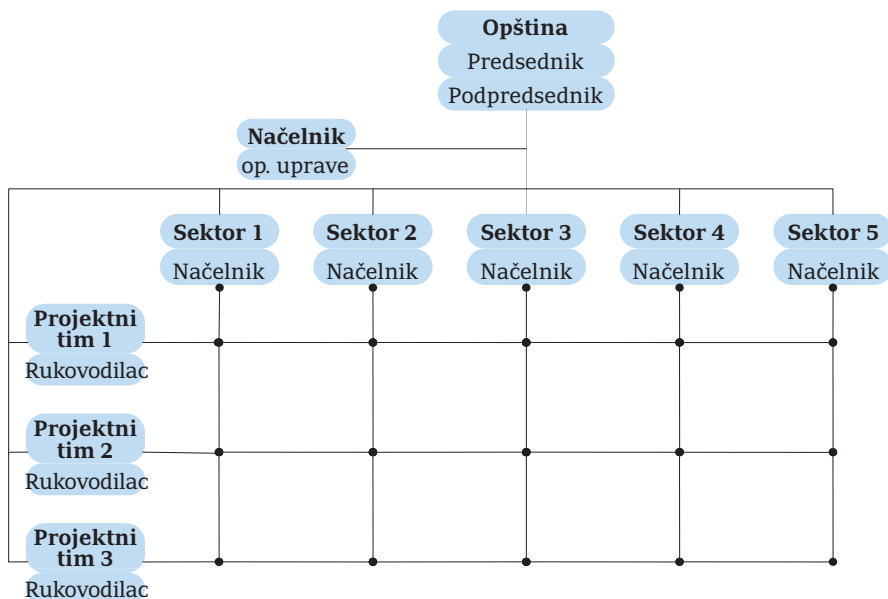
## 3.5. Peta faza modela – Implementacija i kontrola strategije

### 3.5.1. Organizacija i odlučivanje

Organizaciona struktura opštinskih uprava u Srbiji nije prilagođena strateškom upravljanju. Kako se svaka strategija, tj. strateški plan, pa tako i strategija integralne socijalne zaštite, implementira kroz određeni broj različitih projekata definisanih akcionim planom, preporuka je da se opštinska organizacija modifikuje i adaptira u skladu sa zahtevima savremenog projektno orijentisanog upravljanja (formiranje jedinice za upravljanje projektima).

Imajući u vidu kompleksnost izmene organizacionih struktura u sistemu državne uprave i lokalne samouprave u Republici Srbiji, predlaže se uvođenje tzv. matrične organizacione strukture koja bi objedinila prednosti već razvijenog funkcionalnog pristupa sa modernijim projektnim pristupom.

Primer matrične organizacije u jednoj tipskoj opštinskoj upravi dat je na slici 12.



Slika 12.

Predsednik opštine za svaki deo akcionog plana treba da odredi rukovodioca. Rukovodilac bi trebalo da svojim formalnim i neformalnim autoritetom, koji crpi iz ličnog integriteta i stručnosti, bude osoba koja će efikasno i efektivno sprovesti zadatak od početka do kraja, od faze planiranja do zatvaranja i finalne evaluacije. Jedino kompetentni rukovodilac sa autoritetom i nedvosmislenom podrškom opštinske uprave moći će da se izbori sa sveobuhvatnim izazovima.

Takođe, za svaki deo akcionog plana neophodno je definisati i odrediti i tim koji će efektivno raditi na implementaciji postavljenih ciljeva. Tim treba sastaviti od predstavnika većeg broja vladinih i nevladinih organizacija. Skup multidisciplinarnih i komplementarnih znanja i veština članova tima garantuje uspeh projektnog poduhvata. Naravno, za svaki tim, a naročito za timove koji su kompleksniji po broju članova ili trajanju projekta, potrebno je odrediti i razjasniti ovlašćenja i odgovornosti svakog od članova tima. Za ovu potrebu može se koristiti neki od opšteprihvaćenih alata projektnog menadžmenta, kao što su različiti oblici matrice odgovornosti.

Pored ovoga, potrebno je urediti određene radne procedure tima. Ove procedure odnose se, pre svega, na:

- komunikaciju;
- odlučivanje;
- praćenje projekta.

Procedure za komunikaciju treba da daju model interne i eksterne komunikacije. Ovim procedurama se pored učesnika komunikacije uređuje način i frekvencija komuniciranja. Učesnici u komunikaciji mogu biti interni i eksterni. U principu, njih pored članova tima predstavljaju svi stejkholderi identifikovani još u fazi analize. Način komuniciranja može biti putem:

- e-maila;
- redovnih i vanrednih sastanaka;
- fiksnih i mobilnih telefona;
- pisanih (SMS) poruka;

- telefaksa;
- neformalnih razgovora;
- formalne pisane korespondencije.

Način komuniciranja treba pravilno odrediti u skladu sa učesnicima i kontekstom.

Procedure za odlučivanje treba da urede sva pitanja vezana za donošenje odluka unutar tima. Najpre je potrebno definisati ko je donosilac odluka i na kom nivou organizacije. Ovde treba voditi računa o formalnim, zakonskim ograničenjima. Pored ovoga, potrebno je odrediti ko donosi odluku kada je glavni nosilac donošenja odluka odsutan. Ovom procedurom treba urediti i pravila za završetak, tj. zatvaranje projekta.

Procedure za praćenje i izveštavanje predstavljaju nezaobilazan segment upravljačkog procesa. Nije moguće adekvatno realizovati aktivnosti ukoliko nije na pravi način definisano:

- Šta pratiti?
- Kada pratiti?
- Koju evidenciju voditi?
- Ko prikuplja informacije i ko će ih koristiti?
- Kako će se informacije koristiti?

### 3.5.2. Sistem za praćenje (monitoring)

Praćenje ili monitoring može se definisati kao sistematično i stalno ili periodično prikupljanje i analiza informacija u cilju nadgledanja implementacije strategije. Praćenje predstavlja jednu od ključnih faza u implementaciji strategije bez koje nije moguće sprovesti korektivne mere, odnosno bez koje nije moguće uspostaviti sistem strateškog upravljanja u integralnoj socijalnoj zaštiti lokalne zajednice. Praćenje strategije je preduslov za identifikaciju problematičnih oblasti, preduzimanje korektivnih akcija, informisanje zainteresovanih strana, obezbeđenje adekvatne podrške u procesu donošenja odluka i poštovanje ugovornih obaveza.

Proces definisanja sistema za praćenje strategije u integralnoj socijalnoj zaštiti lokalne zajednice podrazumeva sledeće korake:

- Provera akcionog plana;
- Procena kapaciteta za monitoring i evaluaciju;
- Izrada plana za prikupljanje i analizu podataka;
- Priprema budžeta za praćenje i evaluaciju;
- Izrada plana za izveštavanje.

Proces uspostavljanja sistema za praćenje strategije započinje proverom akcionog plana. U tom smislu potrebno je proveriti i eventualno revidirati akcioni plan, utvrditi da li su izjave o ciljevima i ostali parametri jasno definisani i merljivi i da li su kvantitativni i kvalitativni pokazatelji i vreme adekvatno navedeni u indikatorima.

Procena kapaciteta za monitoring i evaluaciju podrazumeva utvrđivanje raspoloživosti ljudskim i finansijskim resursima, procenjivanje potreba za obukom kadrova koji će se baviti monitoringom i definisanje plana obuke.

Nakon toga se izrađuje plan za prikupljanje i analizu podataka, koji podrazumeva sledeće aktivnosti: provera da li su postojeći izvori informacija pouzdani i tačni kako bi se ustanovilo koje su informacije već dostupne; odlučivanje o tome koje dodatne informacije treba pribaviti i za studiju nultog stanja i kasnije za monitoring i evaluaciju; utvrđivanje rokova i dinamike prikupljanja i obrade podataka i određivanje konkretnih zaduženja.

Priprema budžeta za praćenje i izveštavanje važan je korak u definisanju sistema za praćenje strategije. U tom smislu potrebno je sažeto obrazložiti koje su potrebe za informacijama utvrđene i koji je dogovoren način prikupljanja i korišćenja informacija. Takođe, potrebno je sažeto obrazložiti potrebe za jačanjem kapaciteta i podrškom i navesti troškove za svaku aktivnost vezanu za monitoring i evaluaciju i izvore finansiranja tih aktivnosti.

Na kraju se izrađuje plan za izveštavanje koji podrazumeva osmišljavanje sistema izveštavanja i odgo-

varajućih obrazaca za izveštaje, kao i uspostavljanje, u dogovoru sa upravljačkom strukturom, sistema davanja povratnih informacija i donošenja odluka.

Nakon uspostavljanja sistema za praćenje, u dogovorenim vremenskim intervalima prelazi se na periodično praćenje strategije i izveštavanje. U teoriji i praksi razlikuju se tri tipa praćenja:

- Praćenje na osnovu ciljeva (indikatora);
- Finansijsko praćenje;
- Praćenje vremenske dinamike.

Finansijsko praćenje i praćenje vremenske dinamike uglavnom se sprovode na standardni način merenjem ostvarenih rezultata, poređenjem sa planiranim i utvrđivanjem odstupanja između ostvarenih i planiranih rezultata. Nakon toga se preduzimaju korektivne akcije odnosno revizija usvojene strategije, što je najčešće u ingerenciji viših nivoa odlučivanja.

Za razliku od finansijskog i vremenskog praćenja, kod praćenja na osnovu ciljeva najveći izazov je kako jasno, merljivo, precizno i proverljivo definisati i dokumentovati indikatore (pokazatelje) uspešnosti ostvarenja cilja. Ukoliko je ovaj proces uspešniji, i sam proces praćenja ciljeva i cele strategije biće uspešniji.

Indikatori ili pokazatelji predstavljaju parametre koji služe da se ciljevi i očekivani rezultati plana opišu na operativno merljiv način (kvantitet, kvalitet, vreme) kako bi se kvalitativno (opisno) i kvantitativno (merljivo) izmerilo promenjeno stanje posle izvršenja aktivnosti i postizanja ciljeva. Formulisu se kao odgovori na pitanja: Kako ćemo saznati da li se ono što smo planirali zaista i ostvaruje ili ne? U kojoj se meri ostvaruje?

U procesu praćenja ciljeva strategije socijalne zaštite mogu se koristiti sledeći tipovi indikatora:

- **Ulazni indikatori** (*input* indikatori) omogućavaju da se sagledaju resursi/inputi/ulazi (ma-

terijalni, finansijski, ljudski) uloženi za postizanje određenih rezultata.

- **Izlazni indikatori** (*output* indikatori) omogućavaju da se procene postignuti rezultati u odnosu na ono što je uloženo.
- **Indikatori uticaja** (*impact* indikatori) pokazuju širi/dugoročni rezultat preduzetih mera.
- **Procesni indikatori** omogućavaju da se sagleđaju preduzete mere i aktivnosti.
- **Ciljani indikatori** (target indikatori) omogućavaju definisanje i sagledavanje očekivanih rezultata.

SPECIFIČAN CILJ	INDIKATOR	IZVOR PROVERE
Uspostavljena usluga Pomoć u kući za stare	<p>Indikator:  Broj korisnika usluge.  Broj obučениh geronto domaćica.  Broj zaposlenih geronto domaćica.</p> <p>Kvantitet:  20 korisnika;  10 obučениh geronto domaćica;  5 zaposlenih geronto domaćica.</p> <p>Kvalitet: u skladu je sa minimalnim standardima usluga.</p> <p>Vreme: do kraja 2010.</p>	<p>Izveštaj pružaoca usluge.  Izveštaj o obuci geronto domaćica.  Isplatne liste.</p> <p>Dobijena licenca za pružanje usluga.  Zadovoljstvo korisnika pruženim uslugama.</p>

**Tabela** – Primer indikatora i izvora provere

### 3.5.3. Izveštavanje

Izveštavanje predstavlja stalno ili periodično predstavljanje informacija donosiocima odluka i ostalim zainteresovanim stranama u unapred definisanoj formi. Osnovu za izveštavanje čine izveštaji koji se definišu kao formalna ili zvanična objašnjenja tj. pisani rezime o aktivnostima u vezi sa realizacijom strategije. U najvećem broju slučajeva izveštaji treba da sadrže:

- Sažetak-sintezu rezultata praćenja;
- Procenu napredovanja realizacije strategije u odnosu na unapred utvrđene pokazatelje (indikatore);
- Kratak plan rada za naredni period;
- Finansijski izveštaj (kompatibilan sa narativom).

Izveštaji su pre svega namenjeni upravljačkim strukturama na različitim nivoima upravljanja, ali i zainteresovanim stranama, a posebno onim zainteresovanim stranama koje daju finansijska sredstva za realizaciju projekata (na primer donatorima). Takođe, izveštaji mogu biti namenjeni i široj javnosti.

Izveštaji nam omogućuju da efikasnije upravljamo, redovno i dokumentovano analiziramo učinak našeg rada i obezbedimo transparentnost i javnost našeg rada. Da bi ostvarili navedene ciljeve, izveštaji treba da budu:

- Što **kraći** i dosledni u količini informacija koje prezentuju;
- Usmereni na **rezultate**;
- **Prilagođeni** ciljnoj grupi kojoj su namenjeni;
- Pisani **običnim jezikom**;
- **Blagovremeno** dostavljeni;
- **Dosledni** u korišćenju terminologije, definicija itd.

Izveštaje treba osmisлити da daju odgovore na ključna pitanja:

- Šta je trebalo uraditi?
- Da li je to urađeno?
- Ako nije, zašto nije?
- Šta treba dalje uraditi?

U sledećoj tabeli dat je primer izveštaja koji, prateći logičku matricu, daje odgovore na prethodna pitanja.

REF. BROJ	OČEKIVANI REZULTATI I INDIKATORI	PLANIRANI REZULTATI ZA PERIOD NA KOJI SE ODNOSI IZVEŠTAJ	OSTVARENI REZULTATI / PROBLEMI	ŠTA TREBA PREDUZETI?
1.1.	Uspostavljena usluga Pomoć u kući za stare.  Obezbeđeni uslovi za zadovoljavanje potreba starijih građana, ostanak u prirodnom okruženju i integraciju u socijalnu sredinu.	20 korisnika usluge Pomoć u kući.  5 zaposlenih geronto domaćica.	17 korisnika usluge Pomoć u kući.  4 zaposlene geronto domaćice.  Osnovni problemi su bili vezani za: a) nedostatak sredstava u budžetu za održivo finansiranje usluge; b) oslobodanje korisnika od plaćanja participacije pri uvođenju usluge.	Potrebno je uvesti participaciju korisnika u troškovima usluge.  Sprovesti dodatnu kampanju i motivaciju potencijalnih korisnika.

Prema nameni, razlikuju se radni ili operativni i eksterni izveštaji. Prema vremenskoj dinamici postoje nedeljni, mesečni, kvartalni, godišnji i završni izveštaji. Primer strukture jednog periodičnog ili završnog izveštaja dat je u sledećoj tabeli:

PERIODIČNI/ZAVRŠNI IZVEŠTAJ – STRUKTURA
Sadržaj i spisak skraćenica
1. Uvod (1 str.)
2. Rezime i preporuke (2 str.)
3. Procena napredovanja (procena učinka po završetku) strategije (poređenje sa planom – efikasnost i efektivnost i uticaj [do 10 str.])
4. Preporuke i naučne lekcije
5. Aneksi

### 3.5.4. Evaluacija

Evaluacija ili vrednovanje, u opštem smislu, predstavlja proces u kome se određuje ili utvrđuje vrednost nečega, obično detaljnom procenom i istraživanjem. U kontekstu strateškog menadžmenta evaluaciju možemo definisati kao sistematičnu i objektivnu ocenu realizovane strategije. Evaluacija se smatra sastavnim delom procesa strateškog upravljanja. Otuda, strategija bez evaluacije ne može se smatrati dobrom strategijom.

Evaluacija služi da se objektivno oceni uspeh. Uspeh strategije meri se stepenom ostvarenja po-



stavljenih ciljeva, a preko unapred definisanog seta indikatora. Prava vrednost dobro urađene evaluacije ogleda se u merenju svih pojedinačnih inicijativa koje su u realizaciji strategije preduzete, kao i njihovu interakciju i međuzavisnost.

Sam dokument koji proističe iz evaluacionog procesa predstavlja naučene lekcije, iz kojih treba videti šta je bilo dobro, šta nije bilo dobro i zašto? Na osnovu evaluacije poboljšava se buduća realizacija strateških dokumenata i ona služi kao polazna tačka za buduće aktivnosti. Evaluacija strategije apostrofira i odgovornost jer daje objektivnu bazu za odgovornost ključnih učesnika. Pored toga, ona pruža ključne informacije za finalni izveštaj i naročito je važna za donosiocel odluka na opštinskom nivou. Evaluacija je važan elemenat i prilikom donošenja odluka za finansiranje budućih projekata i usluga, zatim za donatore, revizore i sve druge stejkhholdere.

Evaluacija se razlikuje od praćenja, ali se i dopunjuje sa njim. U sledećoj tabeli navode se razlike između procesa praćenja i procesa evaluacije.

	PRAĆENJE	EVALUACIJA
Ciljevi	Prikupiti informacije u cilju poboljšanja donošenja odluka o strategiji/projektu/aktivnostima koje se prate.	Prikupiti i proceniti informacije u cilju određivanja opšte relevantnosti, uspešnosti, efikasnosti, uticaja i održivosti neke investicije u nekoj strategiji/projektu.
Glavni korisnici	Osoblje i rukovodioci angažovani na strategiji/projektu.	Šira grupa nosilaca odlučivanja.
Vreme	Tokom cele implementacije.	Uglavnom nakon implementacije.

Lice koje je odgovorno za realizaciju strategije ima sledeće zadatke:

.....

Evaluacija se zasniva na sledećim principima:

- integracija svih elemenata strategije;
- pristupačnost podacima da bi se doneo objektivan sud;
- transparentnost dobijenih rezultata.

.....

- identifikovanje potrebe za evaluacijom i odabir tema koje će biti procenjivane;
- izrada plana evaluacije uključujući i smernice;
- izrada nacrtu tenderske dokumentacije i odabir ugovorne strane prema određenim pravilima;
- saradnja na izradi kvalitetnog izveštaja.

Sam dokument koji proizlazi iz evaluacionog procesa – izveštaj o evaluaciji, nema jednoznačno propisanu strukturu. Ona zavisi od tipa evaluacije, kao i od naručioca. U opštem slučaju izveštaj o evaluaciji trebalo bi da ima sledeću strukturu:

- pregled izveštaja;
- glavni tekst;
- zaključke i preporuke;
- anekse.

Glavni aspekti koji treba da budu pokriveni evaluacijom su:

- proces izrade strateškog plana,
- implementacija strateškog plana,
- najvažnija dostignuća,
- održivost,
- naučene lekcije,
- preporuke i nastavak aktivnosti i nakon isteka strategije.

.....  
Postoji nekoliko različitih tipova evaluacije, u zavisnosti od kriterijuma za tipizaciju.

Prema kriterijumu obaveznosti, evaluacija može biti:

- obavezna (npr. ugovorna obaveza, zakonski propisana, nezavisni konsultanti);
- evaluacija kao instrument dobrog upravljanja (interna i periodična samo-procena).

Prema fazi u ciklusu strateškog upravljanja, evaluacija može biti:

- pre početka (tzv. evaluacija početnog stanja);
- u toku (za višegodišnje strategije programe ili projekte obično u sredini ciklusa);
- po završetku.

Prema nameni, evaluacija može biti:

- tematska;
  - programska;
  - sektorska itd.
- .....

Osnovni kriterijumi koji se koriste u evaluaciji su:

- **značaj** (relevantnost): da li je reč o suštinski bitnom problemu?
- **efektivnost**: kakav je učinak?
- **uticaj**: kakve su posledice?
- **efikasnost**: da li su ispoštovani rokovi i da li su sredstva optimalno utrošena?
- **održivost**: budućnost?

Izveštaj o evaluaciji na kraju treba da sadrži objektivnu ocenu o realizaciji strategije. Ocena može imati jedan od tri oblika:

1. **pozitivna promena**: pozitivno pomeranje od početnog nivoa ka cilju;
2. **negativna promena**: obratno kretanje ka nivou ispod polaznog;
3. **bez promene**: nema uočljive promene između polaznog nivoa i cilja.

107

Na kraju treba napomenuti da je evaluaciju potrebno planirati od samog početka. Članovi tima moraju biti ohrabreni i instruirani da od početka procesa zapisuju pitanja i impresije, kao i da uzmu aktivno učešće u evaluaciji. Kvalitetna i dobro metodološki sprovedena evaluacija može doprineti unapređenju upravljačkog procesa u celini, pomoći pri izradi finalnog izveštaja ili pomoći prilikom dobijanja nove donacije.

### 3.6. Predlog projekta uspostavljanja usluge u socijalnoj zaštiti

Razvoj integralnog modela socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, odnosno mreže usluga u zajednici namenjenih ugroženim grupama građana, svakako je opšti strateški cilj, a uspostavljanje određene usluge socijalne zaštite najčešće je jedan od kratkoročnih, projektnih ciljeva definisanih u strategiji odnosno akcionom planu. Stoga se nadalje bavimo predlogom projekata uspostavljanja usluge socijalne zaštite u

lokalnoj zajednici, za koje važe opšta pravila i procedure pisanja i podnošenja predloga projekta.

Nakon verifikacije nacrtu akcionog plana od strane radne grupe pristupa se razradi prioritetnih projekata kojim se uspostavljaju usluge.

Razrada projekta uspostavljanja usluge podrazumeva izradu predloga projekta koji ima unapred definisanu strukturu. Uopšteno posmatrajući, struktura predloga projekta uspostavljanja usluge u socijalnoj zaštiti minimalno treba da sadrži sledeće elemente:

- Kontekst i opravdanost projekta;
- Rezime projekta;
- Ciljevi;
- Projektne aktivnosti;
- Termin plan realizacije projekta;
- Budžet projekta;
- Održivost projekta;
- Upravljanje rizicima;
- Logička matrica projekta;
- Prilozi.

Predlog projekta uspostavljanja usluge treba da je dobro isplaniran i razumljiv. Osoba koja sastavlja predlog treba da zamoli kolege ili druga lica da pročitaju dokument i daju svoje mišljenje i sugestije kako da bude još bolji i jasniji. Mnogi predlagači pišu stilom koji koristi bombastičan i komplikovan način izražavanja, misleći da će tako predlog zvučati profesionalnije, ali takva strategija obično izaziva suprotan efekat. Recenzent želi da brzo i lako dođe do suštine predloga. I niko ne želi da utroši ogromno vreme na dešifrovanje frazeologije i mučno probijanje kroz tekst koji praktično ne saopštava ništa.

I, na kraju, neko ko nije direktno povezan sa projektom treba da pročita predlog projekta. Ako pri čitanju ta osoba ima problema sa razumevanjem suštine projekta ili pojedinih aspekata projektnog predloga, autor treba da razmotri reviziju predloga.

### 3.6.1. Kontekst i opravdanost projekta

Projekti identifikovani u procesu strateškog planiranja i navedeni u akcionom planu mogu biti finansirani iz različitih i/ili kombinovanih izvora. Usluge socijalne zaštite u zajednici su po zakonu u nadležnosti lokalne samouprave i trebalo bi da se finansiraju iz lokalnog budžeta. Pored lokalnog budžeta projekat razvoja usluge može biti sufinansiran iz različitih domaćih i inostranih fondova. U predlogu novog Zakona o socijalnoj zaštiti predviđena je mogućnost namenskih transfera sa centralnog nivoa za finansiranje usluga socijalne zaštite po određenim kriterijumima.

Predlagač mora da bude svestan da je proces dobijanja finansijskih sredstava veoma složen i dugotrajan. Ne možete očekivati da ćete sredstva, ili čak i odgovor, dobiti odmah. Proces odlučivanja i ugovaranja traje mesecima, ponekad i znatno duže od godinu dana.

Predlagač projekta mora dobro da obrazloži zašto projekat treba da bude realizovan. U predlogu treba pažljivo opisati problem kojim se projekat bavi i navesti šta je urađeno po tom pitanju u regionu ili državi.

.....  
Predlagač projekta pre izrade projektnog predloga i konkurisanja za dobijanje finansijskih sredstava treba da uzme u obzir sledeće:

- Prethodna istraživanja. Kvalitetna prethodna istraživanja dokazuju stručnost predlagača projekta u predmetnoj oblasti i sposobnost da može da efikasno realizuje projekat.
  - Jasno i konkretno koncipiranje projektne ideje. Kao pomoć u koncipiranju ideje mogu da posluže sledeća pitanja: Koji problem ćete rešiti? Kojim grupama populacije će koristiti vaš rad? Na koji način će im to koristiti?
  - Donacije se obično daju organizacijama, posebno neprofitnim, i akademskim institucijama, vrlo retko pojedincima.
  - Detaljno informisanje o organizaciji kojoj se podnosi zahtev. Bilteni, godišnji izveštaji, publikacije i internet sajtovi predstavljaju dobre izvore informacija.
  - Usklađivanje potreba organizacije predlagača projekta sa misijom i ciljevima donatorske organizacije.
  - Razmatranje mogućnosti saradnje sa nekom partnerskom organizacijom, čime se otvara eventualna mogućnost za pristup većem broju različitih donatora.
  - Neke institucije su spremne da određeni broj puta finansiraju jednu istu organizaciju, što treba imati u vidu prilikom ponovnog konkurisanja.
  - Proveriti prethodne aktivnosti donatorske organizacije u zemlji ili regionu. Tačno proveriti geografsko područje za koje se finansije odobravaju.
- .....

### 3.6.2. Rezime projekta uspostavljanja usluge

Rezime projekta obično se radi na kraju procesa izrade predloga, ali se zato stavlja na početak dokumenta. Rezime projekta sadrži osnovne informacije o projektu, kao i sažetak najvažnijih rezultata projekta (ciljevi, rezultati, trajanje, budžet). Potencijalni finansijer projekta prilikom razmatranja projekta prvo gleda rezime projekta i logičku matricu. Zbog toga, veoma važno je da rezime ostavi pozitivan prvi utisak, jer od toga i zavisi daljnje razmatranje predloga.

Dakle, kvalitetan rezime mora da bude koncizan, relativno kratak, čitljiv i da ukazuje na dimenzije određenog društvenog problema. Opis ne treba da se bavi subjektivnim ocenama predlagača projekta, već mora da bude usmeren na neki društveni problem, odnosno problem vezan za oblast socijalne zaštite.

### 3.6.3. Ciljevi

Često se opšti cilj projekta meša sa njegovim posebnim ciljevima.

**Opšti cilj** projekta je širi, makrocilj projekta. On je obično sadržan u jednoj rečenici, a najčešće se direktno vezuje za srednjoročni cilj iz strategije. Na primer, opšti cilj projekta uspostavljanja usluge dnevnog boravka za stara lica mogao bi biti: doprinos unapređenju kvaliteta života starih lica iz ugroženih grupa.

**Posebni ili specifični ciljevi** projekta ili samo **ciljevi projekta** su mnogo određeniji od *opšteg cilja* projekta, i oni predstavljaju merljive ishode projekta. Posebni ciljevi projekta su željeno dostignuće projekta kroz sve njegove faze i odnose se na uticaj ili na promenu ponašanja korisnika kako je projekat i zahtevao. Jedan projekat može imati više od jednog cilja projekta i, kad god je to moguće, ciljevi projekta treba da budu što je moguće više S.M.A.R.T.

Ciljeve projekta trebalo bi predstaviti u tačkama. Na primer, u okviru projekta uspostavljanja usluge dnevnog boravka za stara lica, cilj projekta bi mogao biti:

- Uspostavljena usluga dnevnog boravka za stara lica do juna 2012. godine.

### 3.6.4. Projektne aktivnosti

Projektne *aktivnosti* su specifične akcije/komponente projekta koje koriste dostupna sredstva. Projektne aktivnosti pomažu u postizanju identifikovanih ciljeva projekta. Projektne aktivnosti treba da budu iscrpne, određene (kvantifikovane, gde je to moguće) i vremenski ograničene, ukoliko je moguće. Ovde, takođe, treba jasno definisati ko šta radi, da li je to opština ili partner.

Projektne aktivnosti mogu se definisati po tačkama uz koje se daje i tekstualno obrazloženje. Na primer, osnovne aktivnosti projekta uspostavljanja usluge dnevnog boravka za stara lica, mogu biti:

- donošenje Odluke o uspostavljanju usluge dnevnog boravka;
- izbor pružaoca usluge (sa potrebnim prostorom, programom, kadrom u skladu sa minimalnim standardima usluge);
- identifikacija korisnika u saradnji sa CSR;
- sprovođenje kampanje za senzibilizaciju javnosti o pravima starih lica.

### 3.6.5. Očekivani rezultati

Svaki predlog projekta treba da sadrži i deo o očekivanim rezultatima. Očekivani rezultati treba da proističu iz aktivnosti i da doprinose ciljevima projekta. Na primer:

- 10 korisnika koristi uslugu dnevnog boravka;
- izabran kompetentan pružalac usluge;

- izrađen informativni materijal (500 brošura, 100 postera);
- građani informisani o pravima starih lica (3 tribine, 2 nastupa na lokalnoj TV, 5 članaka u lokalnim novinama, članak na internet prezentaciji opštine);
- unapređen kvalitet života porodica korisnika usluge.

### 3.6.6. Dinamika realizacije projekta (termin plan, gantogram)

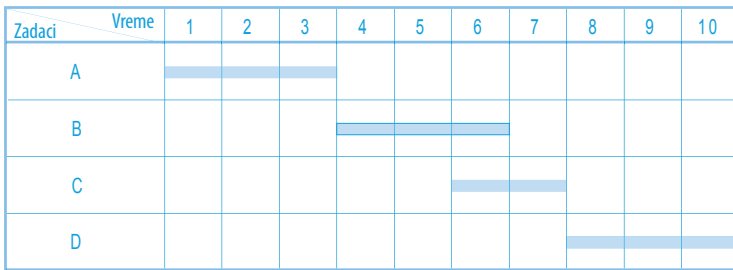
U vremenskom planu mora da bude definisano kada projekat počinje, kada će svaka faza biti urađena, koliko dugo će trajati i kada će ceo projekat biti završen. Da bi se navedeni podaci prikazali u predlo-gu, moraju se koristiti osnovne metode za planiranje vremena:

- Gantogrami (termin planovi);
- Karta ključnih događaja (Milestone chart).

**Gantogram** predstavlja jednu od najjednostavnijih tehnika planiranja, koja omogućava grafičko i vremensko planiranje odvijanja određenih zadataka ili poslova, odnosno grafički prikaz odvijanja određenih zadataka u vremenu. Tvorac ove tehnike jedan je od pionira menadžmenta H. Gantt, koji je ovu tehniku koristio za planiranje proizvodnje. Zato je tehnika po njemu dobila ime gantogrami ili Gantovi dijagrami.

Primena gantograma je krajnje jednostavna kao i sama ideja ove tehnike. Da bi se planiralo odvijanje nekog posla uz pomoć tehnike gantograma, potrebno je da se formira jedan dijagram ili koordinatni sistem, na čijoj horizontalnoj osi je naznačeno vreme u određenim vremenskim jedinicama (dani, nedelje, meseci itd.), a na vertikalnoj osi poslovi ili zadaci čije izvođenje želimo planirati. Planirani zadaci se unose u dijagram prema redosledu izvođenja, a shodno vremenskom trajanju, kako je to na sledećoj slici prikazano.

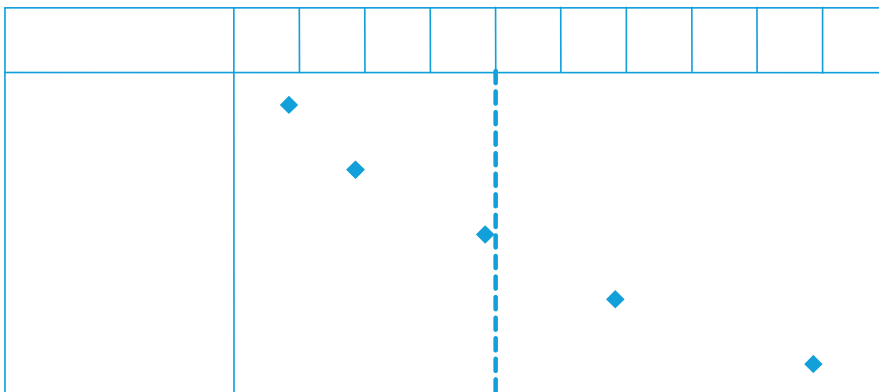




**Slika 13.** Gantogram (Jovanović et al., 2007)

Gantogramska tehnika ima veoma široku primenu. Iako je krajnje jednostavna, ona se i danas, u vreme korišćenja računara i savremenih upravljačkih metoda i dalje veoma uspešno koristi za planiranje poslova koje obavlja pojedinac, kao i za planiranje i praćenje različitih tipova projekata.

**Karta ključnih događaja** predstavlja grafikon na kome su ključni događaji projekta predstavljeni u vremenu. Veoma je sličan gantogramu, izuzev što se na vertikalnoj osi umesto aktivnosti prikazuju ključni događaji sa ciljnim datumima. Primer ovog dijagrama dat je na sledećoj slici:



**Slika 14.** Karta ključnih događaja (Jovanović et al., 2007)

Karta ključnih događaja može se raditi na različitim nivoima planiranja, što direktno utiče na nivo njene detaljnosti. Karta ključnih događaja, pored vizuelizacije i jasnosti koju pruža, stavlja akcenat na rezultat, tj. ostvarenje, a ne na akciju, tj. izvršenje. Veoma je koristan alat, kako kod planiranja, tako i kod praćenja projekta, i može se koristiti samostalno ili kombinovano sa gantogramom. Većina softverskih alata za upravljanje projektima omogućava prikaz ove karte.

### 3.6.7. Budžet projekta

Svaki do kraja razrađen predlog mora sadržati budžet, tj. finansijski plan. Budžet predstavlja finansijski opis projekta i veoma je važan instrument za planiranje i praćenje. Dobro izrađen budžet, koji je često i preduslov za odobravanje projekta treba da bude:

- realan i sveobuhvatan;
- lako razumljiv;
- zasnovan na stvarnim troškovima.

Budžet projekta mora biti dovoljno jasan i urađen na način koji je razumljiv svima i treba da sadrži sva sredstva koja su potrebna za sprovođenje projekta (slika 1). Najčešće mora biti izrađen u propisanoj formi. Veoma je bitno da budžet projekta sadrži isključivo opravdane troškove. Određeni finansijeri često propisuju šta se podrazumeva pod opravdanim troškovima.

STAVKA	JEDINICA	CENA JEDINICE	TROŠKOVI	OSTALA SREDSTVA
Troškovi projektnog osoblja				
Naknade za konsultante / Honorari			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Troškovi prevoza				
Međunarodni avio prevoz			0.00	0.00
Prevoz u zemlji			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Nabavka materijala				
Kancelarijski materijal			0.00	0.00
Publikacije/Štampani materijal			0.00	0.00
Nabavka kompjuterske opreme			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Ostale usluge/Komunalni troškovi				
Troškovi iznajmljivanja kancelarije			0.00	0.00
Troškovi rada			0.00	0.00
Telefon/Faks			0.00	0.00
Štampanje/Kopiranje			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Usluge prevođenja				
Pismeni prevodi			0.00	0.00
Oprema za simultano prevođenje			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Reprezentacija				
Iznajmljivanje mesta			0.00	0.00
Ketering			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Troškovi investiranja				
Kompjuterska oprema (kompjuteri, lap top itd.)			0.00	0.00
Nameštaj			0.00	0.00
Vozila			0.00	0.00
Ukupno			0.00	0.00
Napredviđeni izdaci			0.00	0.00
<b>UKUPNO</b>			<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

**Slika 15.** Primer budžeta projekta

**Izvori finansiranja** definišu se nakon što je utvrđen ukupan budžet projekta. U ovom delu projektnog predloga prikazuje se način na koji će se projekat finansirati. Potrebno je navesti sve izvore finansiranja, kao i njihove udele u apsolutnom i relativnom iznosu.

Najčešće se izvori finansiranja prikazuju u tabeli koja ide kao dodatak budžetu. Rede se za svaku budžetsku stavku pojedinačno navode finansijski izvori.

Najčešći izvori finansiranja su budžet lokalne zajednice, sredstva iz republičkog budžeta kroz različite kanale (NIP, različiti fondovi i sl.), domaći i strani donatori.

### 3.6.8. Održivost projekta

Održivost pokazuje u kojoj meri se pozitivni efekti projekta nastavljaju nakon što se okonča spoljna podrška/finansiranje. **Pod održivošću projekta u oblasti socijalne zaštite podrazumeva se trajno i u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima uspostavljena usluga, finansirana iz opštinskog budžeta ili iz odgovarajućih sredstava na nacionalnom nivou.**

Dakle, za svaki projekat potrebno je:

- razmotriti održivost od početka;
- jasno navesti šta se podrazumeva pod održivošću;
- objasniti ulogu opštine u izgradnji održivosti;
- ugraditi održivost u strategiju;
- periodično procenjivati održivost.

.....  
Dakle, održivost se obezbeđuje kroz:

- stabilno izdvajanje sredstava za uslugu u lokalnom budžetu, i uvođenje participacije korisnika u troškovima usluge;
  - obezbeđen obučeni kadar;
  - PR aktivnosti/podizanje svesti;
  - zastupanje/lobiranje – na nacionalnom i lokalnom nivou;
  - izgradnju mreža/veza.
- .....

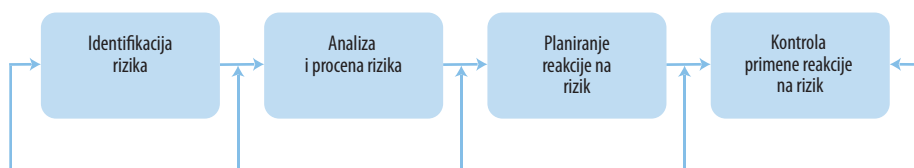
### 3.6.9. Analiza rizika

Rizik predstavlja mogućnost da se željeni ciljevi i rezultati projekta ne ostvare u mjeri u kojoj je planirano, i svojstven je svakom poduhvatu tj. projektu. Da bi se izbegli ili minimizirali potencijalni rizični događaji rizikom se mora aktivno upravljati u svim fazama upravljanja projektom.

Opšti pristup upravljanja rizikom obuhvata sledeće faze:

- identifikacija rizika;
- analiza i procena rizika;
- planiranje reakcija na rizik;
- kontrola primene reakcija na rizik.

Ovaj pristup prikazan je na sledećoj slici.



117

**Slika 16.** Upravljanje rizikom (Jovanović et al. 2007)

Prva faza u upravljanju rizikom, identifikacija, treba da nam pruži listu rizičnih događaja koji se mogu desiti tokom realizacije projekta i negativno uticati na njegov ishod. Rizici se mogu razmatrati na nivou projekta u celini ili pojedinačnih aktivnosti.

Nakon identifikacije svih rizičnih događaja treba pristupiti njihovoj detaljnijoj analizi. Sprovođenje analize treba uvek staviti u odnos sa potrebnim vremenom i troškovima i na osnovu toga odrediti širinu i dubinu analize.

Planiranje reakcije na rizik predstavlja proces formulisanja strategija za upravljanje rizikom, odnosno pronalaženje i definisanje upravljačkih akcija u projektu, kojima bi se mogući gubici od rizičnih događaja sveli na najmanju moguću meru.

### 3.6.10. Logička matrica projekta

Još jedan od alata koji je veoma koristan u fazi planiranja jeste logička matrica projekta. Logička matrica projekta (LMP) razvijena je kasnih 60-ih za pomoć američkoj Agenciji za Međunarodni razvoj za unapređenje projektnog planiranja i evaluacije.

LMP je od tada bila prilagođena kao alat projektnog planiranja i menadžmenta najvećeg broja agencija za multilateralni i bilateralni razvoj. Evropska komisija je zahtevala korišćenje LMP kao dela upravljanja projektima od 1993, i on obezbeđuje suštinski skup alata pomoću kojih treba izvršiti procene kvaliteta projekta.

Vremenom su različite agencije modifikovale formate, terminologiju i alate LMP, ali su osnovni analitički principi ostali isti. Danas se koristi za planiranje i praćenje raznovrsnih projekata u vladinom i nevladinom sektoru, kod međunarodnih organizacija i agencija, humanitarnih organizacija itd.

Logička matrica predstavlja tabelu koja se sastoji od četiri kolone i četiri vrste. Model LMP je prikazan na slici 17.

OPIS PROJEKTA	POKAZATELJI (INDIKATORI)	IZVORI PROVERE (VERIFIKACIJE)	PRETPOSTAVKE
<b>Opšti cilj</b> – Cilj kome projekat doprinosi. Najčešće je to strateški ili dugoročni cilj.	Kako će se meriti opšti cilj i to kvantitativno i kvalitativno?	Odakle će se sakupljati informacije i podaci?	
<b>Specifični cilj projekta</b> – Cilj koji projekat treba da ostvari. On doprinosi ostvarivanju opšteg cilja.	Kako će se meriti specifični cilj i to kvantitativno i kvalitativno?	Odakle će se sakupljati informacije i podaci?	Ako je postignut specifični cilj, koje pretpostavke treba da se pokažu kao tačne da bi bio postignut opšti cilj?
<b>Rezultati</b> – Konkretni proizvodi i usluge koje projekat pruža.	Kako će se meriti rezultati i to kvantitativno i kvalitativno?	Odakle će se sakupljati informacije i podaci?	Ako su postignuti očekivani rezultati, koje pretpostavke treba da budu ispunjene, da bi bio postignut specifični cilj?
<b>Aktivnosti</b> – Skup zadataka koje treba obaviti da bi se došlo do željenih rezultata.			Ako su aktivnosti obavljene, koje pretpostavke treba da budu ispunjene, da bi se došlo do očekivanih rezultata?
	<b>Resursi</b> – Koja su potrebna sredstva za obavljanje, npr. objekti, oprema, roba, kadrovi (ne popunjava se uvek)?	<b>Troškovi</b> Koliki su troškovi projekta? Najčešće sumarni prikaz potrebnih novčanih sredstava (ne popunjava se uvek) .	<b>Preduslovi</b> Koji preduslovi treba da budu zadovoljeni pre početka rada da bi se obavile aktivnosti?

**Slika 17.** Logička matrica projekta

U prvoj koloni nalazi se opis najbitnijih elemenata projekta: opšteg i posebnog cilja, rezultata i aktivnosti.

Druga kolona sadrži pokazatelje ili indikatore koji nam služe za merenje stepena ostvarenja rezultata i ciljeva u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. Često ove pokazatelje nije lako odrediti, ali oni su preduslov za jasno definisanje i praćenje rezultata i ciljeva.

Treća kolona sadrži izvore provere tj. verifikacije pokazatelja. Za pokazatelje definisane u drugoj koloni moramo blagovremeno isplanirati koji su to izveštaji iz kojih ćemo ih pratiti. Veoma često je potrebno definisati određene izveštaje ili dodatna istraživanja kako bismo mogli da dođemo do adekvatnih podataka o pokazateljima. Treba imati u vidu da je prilikom definisanja relativnih pokazatelja (npr. povećanje efikasnosti za 10%), neophodno pribaviti i „nulte” podatke, tj. polazne podatke u odnosu na koje merimo napredak.

Četvrta kolona sadrži pretpostavke i preduslove. Pretpostavke predstavljaju spoljne faktore, van uticaja rukovodioca projekta i projektnog tima, koji imaju uticaj na ostvarivanje rezultata i ciljeva. Pretpostavke, za razliku od rizika, imaju pozitivnu konotaciju. One treba da se dese. Preduslovi su pretpostavke koje treba da se dese pre nego što projekat počne. Najčešće se vezuju za obezbeđenje sredstava za početak aktivnosti, ali i na druge preduslove koje je neophodno ispuniti.

### 3.7. Pravni okvir za uspostavljanje usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici

Realizacija projekata uspostavljanja usluge socijalne zaštite mora uzeti u obzir zakonske odredbe kojima su usluge socijalne zaštite u zajednici definisane i kojima je definisana nadležnost lokalne samoprave u ovoj oblasti. **Ovaj aspekt je važan i za održivost usluga socijalne zaštite i za obezbeđenje njihovog trajnog finansiranja.** Stoga se nadalje izlaže pravni okvir za uspostavljanje usluga socijalne zaštite u zajednici.

#### 3.7.1. Pravni osnov

Odredbom člana 9. st. 3. i 4. Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana („Službeni glasnik RS” br. 36/91, 71/91, 33/93, 53/93 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 i 115/2005) propisano je *„O obezbeđivanju prava na pomoć u kući, dnevni boravak, privremeni smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu, opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu, jednokratne pomoći i druge usluge socijalnog rada stara se opština, odnosno grad u skladu sa ovim zakonom. Opština, odnosno grad, može svojom odlukom, u skladu sa materijalnim mogućnostima, utvrđivati druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim prava od obima prava utvrđenih ovim zakonom i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, kao i druge oblike socijalne zaštite, ako je prethodno, u svom budžetu, za to obezbedila sredstva”.*

Navedenom odredbom člana 9. stav 3. Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana propisana je *obaveza* lokalne samoprave da u lokalnoj zajednici uspostavlja mrežu usluga u oblasti socijalne zaštite i to ustanovljavanjem sledećih prava: pravo *na pomoć u kući*; pravo *na dnevni boravak*; pravo *na privremeni smeštaj u prihvatilište* ; pravo *na opremu korisnika za smeštaj*



u ustanovi socijalne zaštite ili kod druge porodice; *jednokratne pomoći*; pravo na usluge socijalnog rada (*savetodavne*) u okviru usluga iz nadležnosti lokalne samouprave.

Odredbom člana 9. stav 4. Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana nije ustanovljena obaveza nego je *dozvoljena mogućnost* da lokalne samouprave u skladu sa svojim potrebama i materijalnim mogućnostima ustanovljavaju i druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim prava od obima prava utvrđenih zakonom, povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, kao i druge oblike socijalne zaštite.

S obzirom na to da su Zakonom usluge u socijalnoj zaštiti o kojima se stara, odnosno koje obezbeđuje lokalna samouprava, definisane kao pravo, podrazumeva se da se ona mogu ostvarivati pod određenim uslovima i u definisanom sadržaju. Uspostavljanje, dostupnost, osnovi sadržaj usluge i postupak kako se pravo na uslugu ostvaruje, uređuju se formalno pravnim aktom (pravilnikom ili odlukom) nadležnog organa lokalne samouprave.

### 3.7.2. Postupak uspostavljanja usluge u lokalnoj zajednici

#### 3.7.2.1. Nadležnost

Postupak institucionalizacije vodi se isključivo u okviru lokalne samouprave jer je realizacija prava – usluge prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana u isključivoj nadležnosti lokalne samouprave (član 9. st. 3. i 4.).

Na ovaj način Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana određen je „**izvorni delokrug**” jedinice lokalne samouprave koja u skladu sa članom 5. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, broj 129/07) „donosi propise samostalno u skladu sa svojim pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonom, drugim propisom i statutom”.

Odredbom člana 7. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je: „Jedinica lokalne samouprave za ostva-

rivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnivati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom.”

Daljnjom konkretizacijom ovlašćenja jedinice lokalne samouprave, u skladu sa članom 20. stav 1. tačka 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, data je mogućnost da ona „osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje, daje dozvole za početak rada ustanova socijalne zaštite koje osnivaju druga pravna i fizička lica, utvrđuje ispunjenost uslova za pružanje usluga socijalne zaštite, utvrđuje normative i standarde za obavljanje delatnosti ustanova čiji je osnivač, donosi propise o pravima u socijalnoj zaštiti i obavlja poslove državnog staratelja”.

Odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi propisane su nadležnosti organa lokalne samouprave i to Skupštine opštine, Predsednika opštine, Opštinskog veća i Opštinske uprave.

Prema odredbi člana 32. stav 1. tač. 6. i 8. Zakona o lokalnoj samoupravi Skupština opština ima nadležnost da „*donosi propise i druge opšte akte i osniva službe, ustanove i organizacije utvrđene statutom opštine i vrši nadzor nad njihovim radom*”.

Prema odredbi člana 44. stav 1. tačka 2.. Zakona o lokalnoj samoupravi Predsednik opštine ima nadležnost da „*predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština opštine*”.

### 3.7.2.2. Pokretanje inicijative

S obzirom na navedeno, obavezu i mogućnost jedinice lokalne samouprave da, u okviru svoje izvorne nadležnosti, svojim formalno pravnim aktom propiše da građani imaju pravo, pod određenim uslovima, na uslugu socijalne zaštite, potrebno je da se u skladu sa propisanom procedurom (Zakonom o lokalnoj samoupravi, Statutom lokalne samouprave) pokrene inicijativa, odnosno postupak, kako bi nadležni organi lokalne samouprave doneli odluku o:

Postupak uspostavljanja usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici po Nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti ne menje se bitno, sem što se u određenim odredbama izričito propisuje nadležnos organa centralne vlasti, ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu, u propisivanju minimalnih standarda usluga socijalne zaštite i nadzora nad zakonitošću rada. Takođe u Nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti naglašava se i obezbeđuje realizacija principa pluralizma pružaoca usluga socijalne zaštite direktnim propisivanjem da se nedostajuće usluge mogu obezbeđivati kroz naručivanje u skladu sa zakonom.

1. Ustanovljavanju prava-usluge
2. Sadržaju prava-usluge
3. Funkcionalnim i strukturnim standardima za obezbeđivanje prava-usluge
4. Ciljnim grupama građana kojima je namenjeno korišćenje tog prava-usluge
5. Uslovima pod kojima se pravo-usluga može koristiti
6. Postupku u kojem će se pravo-usluga ostvarivati
7. Organizacionoj strukturi koje će to pravo-usluga neposredno realizovati (samostalna institucija, organizaciona jedinica pri nekoj ustanovi, neko drugo pravno ili fizičko lice)
8. Obezbeđivanju neophodnih finansijskih sredstava.

Inicijativa za ustanovljavanje prava – usluge u cilju zadovoljavanja potreba pojedinih ciljnih grupa stanovništva u oblasti socijalne zaštite, podnosi se Skupštini opštine neposredno ili Predsedniku opštine, koji je ovlašćen da Skupštini opštine predlaže donošenje pojedinih odluka i drugih akata.

*Pokretanje inicijative kroz donošenje lokalne strategije spada u novouspostavljene instrumente planiranja usluga u lokalnoj zajednici.*

Koliko je ovaj relativno skoro uspostavljeni instrument efikasniji od inicijativa koje su u lokalnoj zajednici išle ili preko saveta za socijalnu politiku ili

kroz „lobiranje“, „peticije“ „inicijative“ pojedinih institucija ili nevladinih organizacija, tek će se videti. Pre svega je važno uvažiti činjenice da inicijative, da bi bile efikasne, moraju uvek biti usmerene prema relevantnim „donosiocima odluka“ na lokalnom nivou.

Akt kojim se inicijativa pokreće i koji bi bio upućen donosiocima odluka mora sadržati elementarne činjenice koje ukazuju na ekonomsku i stručnu opravdanost obezbeđivanja takvih usluga u lokalnoj zajednici. *Inicijativa mora da se poziva i oslanja na lokalne planove razvoja.*

### 3.7.2.3. Postupak lokalne samouprave

Ukoliko je inicijativa od strane donosioca odluka prihvaćena, opštinska uprava je dužna da izradi dokument o ekonomskoj i stručnoj opravdanosti ustanovljavanja prava-usluge u socijalnoj zaštiti i nacrte:

1. Odluke o pravu-uslugi (sadržaj prava, funkcionalni i strukturni standardi za obezbeđivanje prava-usluge, ciljne grupe građana kojima je namenjeno korišćenje prava-usluge, uslovi pod kojima se pravo-usluga može koristiti, postupak u kojem će se pravo ostvarivati),
2. Odluke o organizacionom modelu institucije koje će pravo-uslugu neposredno realizovati (samostalna institucija, organizaciona jedinica pri nekoj ustanovi socijalne zaštite, neko drugo pravno ili fizičko lice, uključujući nevladine organizacije),
3. Odluke o obezbeđivanju neophodnih finansijskih sredstava za realizaciju prava-usluge i definisanju organa koji će vršiti nadzor i kontrolu ( moguće je da lokalna samouprava poveri tu funkciju Centru za socijalni rad ili da se ta funkcija obavlja u okviru nadležnog organa lokalne samouprave)

### 3.7.2.4. Organ nadležan za donošenje odluke

Predsednik opštine (u skladu sa članom 41. stav 1. tačka 3. Zakona o lokalnoj samoupravi „predlaže odluke i druge akte koje donosi Skupština, kao i način rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština opštine“), dakle, predlaže Odluke o uspostavljanju i obezbeđivanju prava na konkretne usluge socijalne zaštite.

Na predlog ovlašćenog predlagača Predsednika opštine, prema odredbi člana 30. stav 1. tač. 5. i 7. Zakona o lokalnoj samoupravi Skupština opština ima nadležnost da: donese *Odluku o pravu na konkretnu uslugu ili usluge socijalne zaštite* (u kojoj će se definisati sadržaj prava, funkcionalni i strukturni standardi za obezbeđivanje prava, ciljne grupe građana kojima je namenjeno korišćenje prava, uslovi pod kojima se pravo može koristiti, postupak u kojem će se pravo ostvarivati), *Odluku o organizacionom modelu (službi)* koje će to pravo/uslugu neposredno realizovati, *Odluku o obezbeđivanju neophodnih finansijskih sredstava* za realizaciju prava/usluge i *o nadzoru i kontroli nad radom službe* preko koje se pravo ostvaruje.

### 3.7.3. Sadržaj i kriterijumi za korišćenje usluge

#### 3.7.3.1. Sadržaj usluge

Sadržaj usluge je u zakonskom ili drugim dokumentima načelno definisan. U Odluci, koju donosi lokalna samouprava, sadržaj usluge se definiše tako da se prilagođava pre svega individualnim potrebama konkretnih korisnika. Paketi usluga se mogu dopunjavati i prilagođavati potrebama korisnika u određenoj lokalnoj zajednici i da bi usluga bila održiva moraju pratiti i mogućnosti/resurse lokalne samouprave.

### 3.7.3.2. Kriterijumi za korišćenje usluge

Kriterijumi za korišćenje usluge sadrže odredbe ko može koristiti uslugu i pod kojim uslovima se usluga koristi. U postavljanju kriterijuma za korišćenje usluge mora biti precizno definisana ciljna grupa kojoj je usluga namenjena. Međutim, lokalna samouprava svojom odlukom može definisati i po potrebi proširiti krug korisnika i precizirati uslove pod kojima određena ciljna grupa stiče mogućnost da koristi uslugu. Lokalna samouprava takođe može odrediti za koje ciljne grupe i pod kojim uslovima je usluga *besplatna, a koje ciljne grupe participiraju u ceni usluge ili je u potpunosti plaćaju*. Takođe, moguće je da se definišu određeni paketi usluga u okviru osnovnog prava, koji se mogu koristiti samo uz plaćanje, bez obzira na materijalni ili neki drugi status (usluge višeg standarda ili tako specifične usluge koje su potrebne malom broju korisnika, koji mogu da ih plate, ali ih nema na tržištu). Opštinskom odlukom može se utvrditi da je usluga u okviru prava besplatna ili da se participacija u ceni određuje u zavisnosti od prihoda, što sve utvrđuje institucija koju je lokalna samouprava odredila da sprovodi postupak ostvarivanja prava-usluge iz oblasti socijalne zaštite.

Aktuelno, usluge u oblasti socijalne zaštite, u skladu sa pozitivnim propisima i Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana, tretiraju se kao pravo i u tom smislu postupak u kojem usluga postaje dostupna korisniku strogo je formalizovan, odnosno po zahtevu za priznavanje prava odlučuje se po procesnim pravilima Zakona o opštem upravnom postupku. Do promene zakonskih rešenja pravo na besplatnu ili regresiranu uslugu još uvek će morati da utvrđuje centar za socijalni rad.

*Opštinska odluka, međutim, može utvrditi, i to bi bilo u skladu sa reformskim ciljevima, da građani mogu direktno podnositi zahtev za uslugu službi koja realizuje pojedinu uslugu i „kupiti” je bez posredovanja i odlučivanja nekog organa državne uprave.*

### 3.7.4. Organizacioni modeli uspostavljanja usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici

U skladu sa važećom zakonskom regulativom usluge socijalne zaštite mogu obavljati:

1. samostalne, posebne institucije socijalne zaštite, koje osniva lokalna samouprava (zasebna pravna lica);
2. službe formirane kao posebna organizaciona jedinica u okviru postojećih ustanova socijalne zaštite;
3. neka druga pravna lica koja se u okviru svoje delatnosti bave socijalnom zaštitom ili obavljaju pojedine poslove socijalne zaštite ili se bave humanitarnim radom, a koja obezbede strukturne i funkcionalne standarde za pružanje usluge socijalne zaštite.

Odluka lokalne samouprave kroz koji mogući organizacioni model će obezbediti realizaciju prava u oblasti socijalne zaštite isključivo je uslovljena potrebom da se građanima obezbedi kvalitetna, stručna, celovita, efikasna i ekonomična usluga. Mogućnost da neka druga pravna ili fizička lica u okviru svoje delatnosti obavljaju delatnost ili poslove socijalne zaštite propisana je odredbom člana 68. st. 1. i 2. Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti propisano je: „Druga pravna i fizička lica mogu obavljati delatnost, odnosno poslove socijalne zaštite pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom za obavljanje tih delatnosti, odnosno poslova. Druga pravna i fizička lica mogu obavljati delatnost, odnosno poslove socijalne zaštite, u zavisnosti od njihove vrste, ako imaju obezbeđen odgovarajući prostor i opremu i ako lice koje obavlja te poslove ima odgovarajuću stručnu spremu.”

Odredbom člana 7. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da „Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva može osnovati pred-

uzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom. Jedinica lokalne samouprave može ugovorom<sup>5</sup> na načelima konkurencije i javnosti poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana.”

Imajući u vidu napred navedenu odredbu Zakona lokalnoj samoupravi, očigledno je da je mogući put za institucionalizaciju usluga socijalne zaštite iz nadležnosti lokalne samouprave ugovaranje usluga na osnovu konkurencije i javnosti. Ovo podrazumeva da ovlašćeni organ lokalne samouprave, a na osnovu svoje odluke, naruči i ugovori realizaciju određene usluge socijalne zaštite od nekog fizičkog ili pravnog lica koje je ispunilo uslove javnog oglasa u pogledu svih elemenata koji garantuju profesionalno, efikasno i ekonomično zadovoljavanje potreba ciljne grupe građana kojima je usluga namenjena.

5) Bliže videti u „Naručivanje i ugovaranje usluga u oblasti socijalne zaštite” – Vladan Jovanović, OPM, Beograd, maj 2008. godine





## LITERATURA

1. Andrews K. (1971). "The Concept of Corporate Strategy", Irwin, Homewood.
2. Ansoff I, Declerck R, Hayes R. eds. (1976). "From Strategic Planning to Strategic Management", John Wiley & Sons, New York.
3. Ansoff I. (1987). "Corporate Strategy", Penguin Books, London.
4. Ansoff I. (2007). "Strategic Management", classic edition, Palgrave Macmillan, London.
5. Brkić, M. (2008). "Standardi usluga u socijalnoj zaštiti", Socijalna misao, 57 (1), 85-101.
6. Certo S, Peter J. (1991). "Strategic Management: Concepts and Applications", McGraw-Hill, New York.
7. Chandler A. (1962). "Strategy and Structure", MIT Press, Cambridge.
8. Đuričin D., Janošević S. (2005). "Menadžment i strategija", Ekonomski fakultet, Beograd.
9. Germain, C. B., (1986). "The Place of Community Work Within an Ecological Approach to Social Work Practice", u: Taylor S. H., Roberts R., Theory and Practice of Community Social Work, New York, Columbia University Press.
10. Gluck F, Kaufman S, Walleck S. (1980). "Strategic management for competitive advantage", Harvard Business Review, Vol. 58, Issue 4, p. 154-161.
11. Grant R. (1991). "The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation", California Management Review, Vol. 33, Issue 3, p. 114-135.
12. Grant R. (2007). "Contemporary Strategy Analysis", VI edition, Blackwell Publishing, Oxford
13. Jovanović P., Petrović D., Obradović V., Mihić M., "Metode i tehnike projektnog menadžmenta", Fakultet organizacionih nauka, Beograd, ISBN 978-86-7680-121-3, 2007, 158 str.
14. Kemp, S.P., Whittaker, J.K. and Tracy, E. M. (1997) "Person-Environment Practice. The social ecology of interpersonal Helping". New York: Aldine de Gruyter.
15. Macmillan H, Tampoe M. (2001). "Strategic management", Oxford University Press, Oxford.
16. Mihić M., Petrović D., Obradović V., "Strategic Project Management – Tool for Reaching Business Excellence", Project Management Review, ZPM,

Ljubljana, Vol. 10, Issue 2, ISSN 1580-0229, 2007, pgs. 14-19.

17. Mihić M. "Projektno orijentisana organizacija – procesi menadžmenta", Zadužbina Andrejević, Beograd, 2008, ISBN 978-86-7244-654-5, 102 str.
18. Milosavljević M., Brkić M. (2005). "Socijalni rad u zajednici", Socijalna misao. Beograd.
19. Mintzberg H. (1987). "Crafting strategy", Harvard Business Review, Vol. 65, Issue 4, p. 66-75.
20. Mintzberg H. (1990). "The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management", Strategic Management Journal, Vol. 11, Issue 3, p. 171-195.
21. Pincus, A., Mihahan A. (1973). Social Work Practice: Model and Methods, Itasca, IL, Peacock.
22. Porter M. (1980). "Competitive Strategy", Free Press, New York.
23. Porter M. (1996). "What Is Strategy?", Harvard Business Review, Vol. 74, Issue 6, p. 61-78.
24. Rue L, Holland P. (1986). "Strategic Management", McGraw-Hill, New York.
25. Smith C. (2003). "Corporate Social Responsibility: Whether or How?", California Management Review, Vol. 45, Issue 4, p. 52-76.
26. Steiner G, Miner J, Gray E. (1986). „Management Policy and Strategy: Text, Readings and Cases“, Macmillan Publishing, New York.
27. Tzu S. (1988). "The Art of Strategy: A New Translation of Sun Tzu`s Classic – The Art of War", trans. R.L.Wing, Doubleday, New York.
28. Walker G. (2007). "Modern Competitive Strategy", International Edition, McGraw-Hill, New York.
29. Wheelen T, Hunger D. (2006). "Strategic Management and Business Policy", Prentice Hall, New Jersey.
30. Minimalni standardi usluga socijalne zaštite, Republički zavod za socijalnu zaštitu, [www.zavodsz.gov.rs](http://www.zavodsz.gov.rs).
31. Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana, "Službeni glasnik RS" br. 36/91, 71/91, 33/93, 53/93 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 i 115/2005.
32. Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni glasnik RS" br. 129/07.

cip