

## PROCESNO FUNKCIONISANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

### PROCESS OPERATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Cviko Jekić**

Univerzitet u Istočnom Sarajevu - Ekonomski fakultet Brčko, Bosna i Hercegovina  
University of East Sarajevo - Faculty of Economics Brčko, Bosnia and Herzegovina

Pregledni članak

DOI 10.1515/eoik-2015-0006, UDK 352.08:331.1-057.34

Review paper

#### REZIME

*Lokalna uprava na našim prostorima, sa birokratskom i hijerarhijskom strukturom, sa nedovoljnom stručnošću, nedovoljnim znanjem i pretjeranim procedurama koje koristi u svom radu, nije u stanju da prati stvaranje novog društva i njemu prilagođenog privrednog ambijenta. Nedostatak korisničke i ciljne orijentacije, nizak nivo razumijevanja i korišćenja principa i mehanizama dobre uprave (korisnička orijentacija, efikasnost, participativnost, nepristrasnost, transparentnost, profesionalizam itd.) za posljedicu imaju slab kvalitet usluga.*

*Osjeća se potreba za većim promjenama i stvaranjem nove lokalne uprave koja će izvršavati osnovne upravne funkcije prema rastućim zahtjevima građana - korisnika i razvijati lokalnu zajednicu koja će biti konkurentna, i kao mjesto za život i kao mjesto za poslovanje.*

**Ključne riječi:** korisnici, građani, lokalna uprava, procesna orijentacija, kvalitet, zaposleni, menadžment.

#### UVOD

Sve što se desilo zadnjih dvadesetak godina, dovelo je do drastičnog pada kvaliteta života građana na ovim prostorima. Lokalna uprava, kao najbliža građanima i koja postoji zbog njih, zasnovana je na birokratskom konceptu, sa krutom hijerarhijskom strukturom koju odlikuje zatvorenost, slabe interakcije između organizacionih dijelova, odsustvo inovativnih inicijativa i korisničke orijentacije. I pored

#### ABSTRACT

*Local self-government in the region, characterised by its bureaucratic and hierarchical structure, insufficient expertise, lack of knowledge and excessive procedures used in its operation, is simply unable to cope with the creation of a new society and an adequate economic environment. The lack of customer and target orientation, low level of understanding and poor utilisation of the principles and mechanisms of good governance (customer orientation, efficiency, participation, impartiality, transparency, professionalism, etc.) results in poor quality of service.*

*It seems necessary to conduct major alterations and to create new local government or administration that would perform basic administrative functions in line with the growing requirements of citizens – users or customers and that would develop a community that would be competitive, both as a place to live and as a place to do business.*

**Keywords:** users, citizens, local government, process orientation, quality, employees, management.

#### INTRODUCTION

The events that occurred throughout the last twenty years, have led to a drastic decline in the quality of life of citizens in the region. Local self-government, as an institution which is the closest to the citizens, is based on a bureaucratic concept, rigid hierarchical structure characterized by its closed-nature concept, poor interaction between organizational units, i.e. its lack of innovative initiatives and user/customer orientation. Despite several operational

unapređenja u radu, na osnovu primjene informacionih i komunikacionih tehnologija, zadržava se glomazan administrativni aparat. Zanimareni su posebno procesni pristup, timski rad i upravljanje projektima kao fundamentalni koncepti na kojima se zasniva savremena, korisnički orijentisana organizacija, podesna za odgovorno i proaktivno upravljanje razvojem lokalne zajednice.

Gradovi i opštine su jedinice lokalne samouprave nadležne da obavljaju određene poslove od važnosti za lokalnu zajednicu i šire, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe njihovih građana. Posebna odgovornost lokalne uprave je lokalni ekonomski razvoj.

Od lokalne samouprave se očekuju promjene u svim oblastima razvoja lokalne zajednice. U ekonomskoj oblasti je potreban razvoj zasnovan na jačanju konkurentnosti kako bi se jačala privreda, što znači nova radna mjesta, veće prihode i bolje punjenje budžeta, kvalitetnija infrastruktura i javne usluge. U socijalnoj oblasti je potreban razvoj zasnovan na jačanju solidarnosti kako bi se omogućile jednake šanse za sve građane, u svim područjima života i razvoja, obezbijedila socijalna ravnoteža i integracija, i unaprijedio socijalni kapital. U ekološkoj oblasti je potreban održiv lokalni razvoj, da se prirodni resursi razumno koriste i čuvaju za buduće generacije, obezbjeđuje čista i zdrava životna sredina.

Pad standarda i kvaliteta života ukazuje na potrebu za suštinskim promjenama i stvaranjem administracije koja je efikasna, transparentna i participativna u potrebnoj mjeri, u svim svojim poslovima i područjima odgovornosti.

## POSLOVNA ORIJENTACIJA

Uređena i razvijena lokalna samouprava za građane je izvor sigurnosti i institucionalni oslonac u stvaranju uslova za rješavanje njihovih potreba i interesa. Poseban interes građana vezan je za unapređivanje standarda i kvaliteta života i obezbjeđivanje boljih uslova za poslovanje. S druge strane, logično je da lokalna samouprava sebi postavlja za cilj ostvarivanje što višeg kvaliteta života ljudi

improvements, primarily on the basis of applying information and communication technologies, the cumbersome administrative apparatus still remains. In particular, process approach, teamwork and project management are neglected, despite being characterised as the fundamental concepts which the modern, user-oriented organization, suited for responsible and proactive management of development of the local community, is based on.

Cities and municipalities represent local self-government units responsible of performing certain tasks of importance to the local community and beyond, which directly fulfils the needs of their citizens. Particular responsibility of local government is local economic development.

Local governments are expected to implement changes in all areas of the local community development. The economics field requires development based on strengthening competitiveness in order to boost the economy, which includes more jobs, higher incomes and more favourable budget filling, better infrastructure and better public service quality. The social aspect requires strengthening of solidarity in order to allow equal opportunities for all citizens in all areas of life and development, to ensure social balance and integration and to improve social capital. The environmental area required sustainable local development, reasonable utilisation of natural resources and their preservation for future generations, accompanied by providing clean and healthy environment.

Severe drop in life standard and quality of life indicates the need for substantial changes and establishment of an administration that is efficient, transparent and adequately participatory throughout all of its activities and areas of responsibility.

## BUSINESS ORIENTATION

Well maintained and developed local self-government represents a source of security and institutional support in creating conditions to address the needs and interests of its citizens. The particular interest of the citizens is related to the improvement of standards and quality of life and ensuring better conditions for conducting business. On the other hand, it is logical that the local government imposes the objectives on itself to attain the highest possible

u zajednici. Moderne lokalne samouprave u Evropi a i širom svijeta su svoje procese uredile prema zahtjevima međunarodnog sistema kvaliteta ISO. Sistem kvaliteta se primjenjuje u svim fazama jedinstvenog poslovnog procesa od identifikacije potreba građana do zadovoljavanja zahtjeva kvaliteta. Povezivanjem aktivnosti svih poslovnih funkcija formira se jedinstven poslovni proces u koji su ugrađeni zahtjevi kvaliteta.

Malobrojni su primjeri unapređenja rada lokalne administracije na našim prostorima. Opštine poput Inđije, Zrenjanina, Kikinde, Paraćina i dijelovi Beograda i Novog Sada izvršile su pionirske reforme opštinske administracije. Sve službe su objedinjene jedinstvenim informacionim sistemom sa bazom podataka. Svi segmenti procesa rada se mogu softverski pratiti. Napravljeni su one-stop-shop centri ili jedinstveni šalteri gdje se sva dokumenta za građane dobijaju po kratkom postupku na jednom mjestu. Uvedeni su call-centri za sve informacije i žalbe. Napravljeni su sajtovi opština gdje se većina informacija i usluga može dobiti od kuće. Sve zajedno predstavlja osnove modernog menadžmenta u radu administracije. Na taj način se mogu i mjeriti potrebe stanovnika, usluge se modifikuju prema potrebama, poslovi se planiraju prema rezultatima, prate se efekti rada i nagrađuje se prema učinku. Kao i u svim oblastima, ni reforma administracije nije pošteđena nedostatka političke volje da se sprovede sistemski i do kraja (Vasiljev, 2015).

Ostvareni rezultati u lokalnim upravama koje su uspostavile sistem upravljanja kvalitetom u skladu sa ISO standardima, pokazuju nam da su učinjeni mali koraci u pravcu obezbjeđivanja kvaliteta usluga i unapređivanja standarda i kvaliteta života građana. Sprovedene su određene poslovno-tehnološke i manje organizacione promjene, a, da bi se krenulo dalje, potrebne su određene kulturne promjene, koje zadiru u suštinu opredjeljenja lokalne uprave prema kvalitetu, građanima i lokalnom razvoju.

quality of life for people in the community. Modern local self-governments, both in Europe and around the world have arranged their processes according to the requirements of the international quality system - ISO. The quality system is applied at all stages of the unique business process, starting from identification of the needs of citizens to fulfilling quality requirements. By linking the activities of all business functions, a unique business process is formed, which incorporates such quality requirements.

There are few examples of improving the work of local administration in our region. Municipalities such as Inđija, Zrenjanin, Kikinda, Paraćin and certain parts of Belgrade and Novi Sad have implemented a pioneering reform of their municipal administrations. All services have been integrated into a single information system with a dedicated database. Every operational segment of the system can be monitored via dedicated software. One-stop-shop centres or stalls have been introduced, thus providing all necessary documents for citizens at a single location in an instant. Call-centres have been established for providing relevant information and handling complaints. Newly organised websites of such municipalities provide most information and services remotely. All the above represents the basis of a modern administration management. That way, the needs of citizens can be evaluated, thus allowing adequate services to be adjusted according to such needs, further enabling the activities to be planned according to the results, and eventually the effects of such actions are monitored and rewarded according to performance. Similar to all other segments of society, the administrative reform also lacks the political will in order to have it fully implemented in the system (Vasiljev, 2015).

The results achieved in local administrations that have established a quality management system in line with ISO standards, demonstrate that small steps have been made towards providing quality service and improving the citizen standard and quality of life. Certain business, technological as well as minor organizational changes have been implemented, and in order to continue, it is necessary to conduct extensive cultural changes which affect the essence of local administration with respect to the quality itself, its citizens and local development.

Da bi se promjene u lokalnoj samoupravi i desile, potrebna je većina spremna za to. Ta većina treba da je koalicija stvorena jedinstvom zaposlenih, građana i njihovih predstavnika, zakonodavne vlasti, i uz pomoć eksperata, i da radi kao jedan tim (Miović, 2004).

Potrebno je uspostavljanje nove organizacije lokalne uprave koja je usmjerena prema ostvarivanju postavljenih ciljeva, korisnički orijentisana, zasnovana na procesnom pristupu, timskom radu i upravljanju projektima sa manjim troškovima i većim efektima. Takva uprava uključuje znatno manji broj zaposlenih, organizovanih u timove, sa intenzivnim interakcijama i da koristi sve prednosti i prilike koje proističu iz intenzivnog razvoja elektronske uprave. Moderna lokalna uprava je prije svega: (1) procesno orijentisana i organizovana, (2) korisnički orijentisana i (3) orijentisana na zaposlene.

### Procesna orijentacija lokalne uprave

Osnovu procesne orijentacije predstavlja procesni pristup poslovanju. Prema ISO 9001:2008 primjena sistema procesa unutar organizacije, zajedno sa identifikacijom i međusobnim djelovanjem tih procesa, kao i menadžment njima da bi se postigli željeni rezultati, mogu se shvatiti kao procesni pristup (Ušćumlić i Babić, 2014).

Upravljanje poslovnim procesima predstavlja nov način razmišljanja i poslovanja (Hernaus i Sikavica, 2011). Prelaz na procesnu filozofiju u lokalnoj upravi predstavlja dugoročnu i potpunu promjenu paradigme poslovanja. Potrebno je preoblikovanje poslovnih procesa s ciljem poboljšanja u kritičnim savremenim mjerama performansi, kao što su troškovi, kvalitet usluga i vrijeme.

Utvrđivanje ključnih procesa je početak uvođenja procesne orijentacije. Procesna orijentacija (shema 1) je horizontalna i multifunkcionalna organizacija poslovnih procesa. To znači da se u lokalnoj upravi:

1. procesi identifikuju, opisuju i dokumentuju,
2. utvrđuju koraci i interakcije unutar procesa,

In order to implement changes in local self-government it is necessary to ensure the majority of people are ready for such change. Such majority should be a coalition of employees, citizens and their representatives, regulatory authorities, who should operate as a team, with the help of adequate experts (Miović, 2004).

It is necessary to newly organise user-oriented local governance that is focused towards achieving the designated goals, based on the process approach, teamwork and project management, with lower costs and greater effects. Such administration would include a significantly reduced number of employees, organized in teams with intense mutual interactions, and which would utilise all the advantages and opportunities that arise from the intensive development of electronic administration. Modern local administration is primarily: (1) process-oriented and organized, (2) customer-oriented and (3) employee-oriented.

### Process orientation of local administration

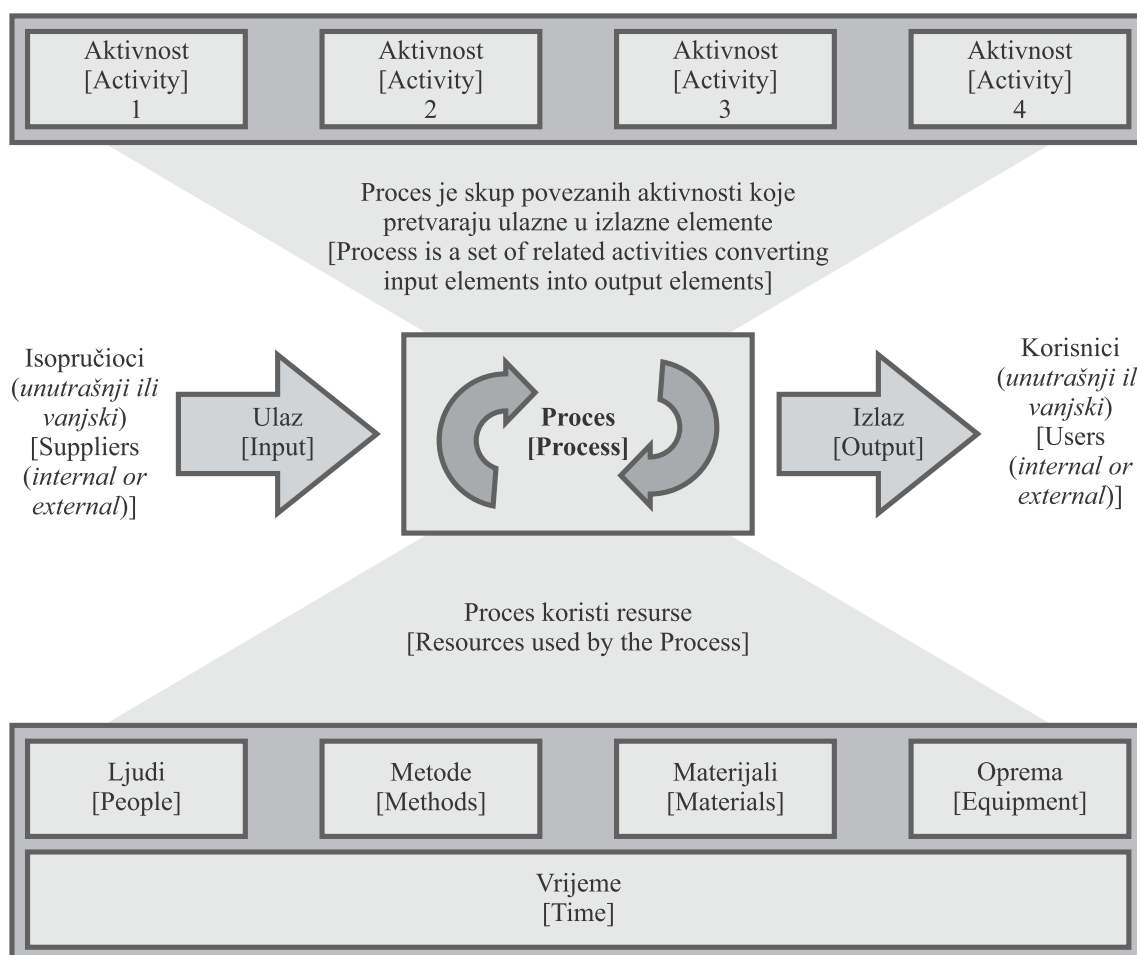
The basis of process orientation is a process approach to business. According to ISO 9001: 2008 application of a process system within an organization, together with the identification, management and interaction of such processes required to achieve the desired results, can be understood as a process approach (Ušćumlić & Babić, 2014).

Business process management is a new method of thinking and business operation (Hernaus & Sikavica, 2011). The transition to a process philosophy in local administration is a long term and a complete change in paradigm of operations. It is necessary to transform business processes in order to have it improved with regards to contemporary critical measures of performance, such as cost, quality of service and time.

Determining the key processes is the beginning of implementation of process orientation. Process orientation (Scheme 1) is a horizontal and multi-functional organization of business processes. This practically means that the local administration:

1. identifies, describes and documents the processes,
2. defines steps and interactions within the processes,

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>3. određuju kriteriji i metode za efikasno funkcionisanje i upravljanje procesima,</li> <li>4. utvrđuju pojedinačne odgovornosti za procese,</li> <li>5. utvrđuje način komunikacije i sistem informisanja unutar i između procesa,</li> <li>6. obezbjeđuje raspoloživost resursa i informacija, neophodnih za podršku izvođenju i praćenju procesa,</li> <li>7. prate procesi, mjere i analiziraju njihove performanse, primjenjuju potrebne mjere za ostvarivanje planiranih rezultata i stalno poboljšavanje procesa,</li> <li>8. šematski predstavlja mrežu procesa kao jedinstvenu sliku funkcionisanja lokalne uprave kao cjeline.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. determines the criteria and methods for an efficient operation and process management,</li> <li>4. establishes individual responsibility for the processes</li> <li>5. defines the communication method and information system both within and among the processes,</li> <li>6. ensures the availability of resources and information necessary to support the implementation and monitoring of the process,</li> <li>7. Monitors processes, measures and analyzes their performance, applies the necessary measures to achieve planned results and continuous process improvement,</li> <li>8. Schematically represents a network of processes as a unified display of the functioning of local administration as a whole.</li> </ol> |
|--|--|



*Shema 1.* Procesni pristup poslovanju

*Scheme 1.* Process approach to business operations

Procesnu organizaciju karakteriše horizontalna struktura, zaposleni su okupljeni oko glavnih procesa, što im omogućuje jedno-

Process organization is characterized by its horizontal structure, with the employees gathered around the core process, thus providing a



stavan zajednički pristup koji obezbjeđuje komunikaciju i koordinaciju njihovih napora na način da eliminiše hijerarhiju i granice između organizacionih jedinica. Aktivnosti osoblja se usmjeravaju, ne u cilju izvršenja naloga rukovodioca, već prema ispunjavanju potreba korisnika.

Procesna orijentacija predstavlja razumijevanje toka poslovanja i tek je prvi korak ka procesno-orijentisanoj organizacionoj strukturi. Ona razjašnjava prepreke i aktivnosti koje su nepotrebne i predstavlja alat za buduće promjene i unapređenja.

### Dizajniranje procesne organizacione strukture

Organizaciona struktura lokalne uprave predstavlja okvir ili model u kome su smješteni i na odgovarajući način raspoređeni njeni materijalni i ljudski resursi i pomoću koga se vrši njihova koordinacija i usmjeravanje u pravcu ostvarivanja ciljeva poslovanja.

Pred savremenu organizacionu strukturu se postavljaju ključni zahtjevi: (1) kvalitet, (2) efikasnost, (3) efektivnost, (4) fleksibilnost (Ubiparip, 2004).

Procesno upravljanje podrazumijeva procesnu organizacionu strukturu. Transformacija organizacione strukture lokalne uprave zahtijeva značajne promjene u kulturi, dizajnu poslova, filozofiji menadžmenta, informacionom sistemu i sistemu nagrađivanja. Navedeno je posebno teško u birokratizovanim strukturama s jasno podijeljenim odgovornostima, usko definisanim poslovima i ovlašćenjima te sistemu zarada prema radnom mjestu, a ne prema rezultatima.

Osnovna svrha procesne organizacije je dizajniranje poslovnih procesa te njihovo smještanje u odgovarajuće, fleksibilnije i prilagodljivije organizacione strukture, uz istovremeno uklanjanje rigidnih granica između pojedinih organizacionih jedinica u administraciji, a sve u cilju nesmetanog odvijanja poslovnih procesa. Tradicionalne organizacione jedinice zamjenjuju se procesnim timovima, radni zadaci postaju fleksibilniji i opsežniji.

common access that enables mutual communication and coordination of their efforts in a way that eliminates hierarchies and boundaries between organizational units. Employee activities are directed in such way, not to directly comply with the orders made by the manager, but to meet the needs of the customer.

Process orientation represents the understanding of the course of business and is only the first step towards a process-oriented organizational structure. It clarifies obstacles and activities that are unnecessary and represents a tool for future changes and improvements.

### Designing a Process Organizational Structure

Organizational structure of a local administration is a framework or a sample which contains adequately organised material and human resources and by which their coordination and guidance towards achieving the business objectives is performed.

The following demands are set before a modern organizational structure: (1) Quality, (2) Efficiency, (3) Effectiveness, (4) Flexibility (Ubiparip, 2004).

Process management involves a process organizational structure. The transformation of the organizational structure of local administration requires a significant change in culture, work design, management philosophy, information system and reward system. The above is particularly difficult in the bureaucratic structures featuring clearly divided responsibilities, strictly defined tasks and authorisations as well as in those systems where salaries are defined by the work position, not by work results.

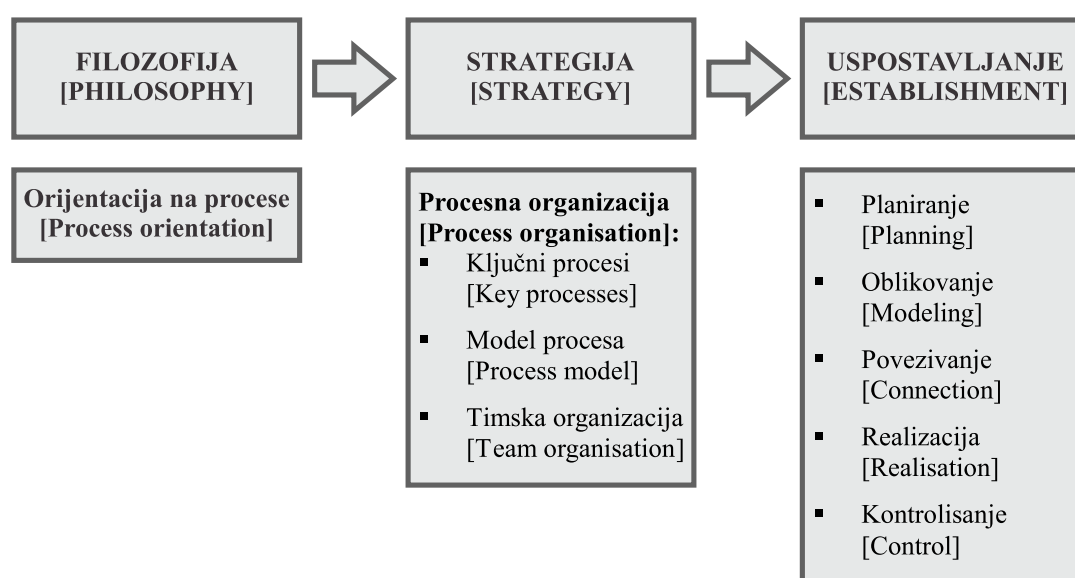
Primary purpose of process organization is designing business processes and their placement in suitable, more flexible and adaptable organizational structures, with simultaneous elimination of rigid boundaries among individual organizational units in the administration in order to conduct smooth flowing development of business processes. Traditional organizational units are replaced by process teams, thus making work tasks more flexible and more comprehensive.

Procesno orijentisana struktura je formirana oko ključnih procesa umjesto zadataka, funkcija ili geografskog područja, tako da nestaju granice između različitih organizacionih jedinica. Samostalni timovi a ne pojedinci osnov su organizacionog dizajna i rada, a članovi timova su trenirani na način da mogu obavljati više poslova i da imaju vještine, alate, motivaciju i ovlaštenje za donošenje odluka vezanih za rad tima.

Iz filozofije kvaliteta proističe strategija kvaliteta u odnosu na procese, koja se manifestuje kroz procesnu organizaciju shema 2 (Arsovski, 2006).

A process-oriented structure is formed around the core processes instead of tasks, functions or geographical areas, causing the disappearance of boundaries between the different organizational units. Independent teams, rather than individuals, are the foundation of organizational design and operation, while the team members are trained so that they can perform more tasks and possess the skills, tools, motivation and authority to make decisions related to the team operation.

Such quality philosophy establishes quality strategy related to the processes, which is manifested through the process organization, Scheme 2 (Arsovski, 2006).



Shema 2. Od procesne organizacije do menadžmenta procesima

Scheme 2. From process organisation to process management

Odgovornost za svaki ključni proces u cijelosti leži na vlasniku procesa koji koordinira više procesnih timova od početka do kraja procesa. Organizacionu kulturu karakterišu otvorenost, povjerenje i saradnja usmjerena na kontinuirano poboljšanje.

Responsibility for each key process entirely lies on the process owner that coordinates several process teams from the beginning of the process to its end. Organizational culture is characterized by its openness, trust and co-operation focused on continuous improvement.

### Orijentacija na korisnika – usmjerenost prema zahtjevima građana

### User orientation – Orientation towards requests of citizens

Uspješne strategije u fokusu imaju kvalitet i posmatraju ga sa stanovišta korisnika (Janošević, Senić, Stefanović, Arsovski i Šolak, 1999).

Successful strategies are quality-focused and perceive quality from a user perspective (Janošević, Senić, Stefanović, Arsovski & Šolak, 1999).

Građani, privredne i druge organizacije, kao korisnici, za administraciju predstavljaju ciljno tržište s jasnim i prepoznatljivim potreba-

Citizens, business and other organizations, as users, are the target market to administration with clear and distinctive needs and expecta-

ma i očekivanjima. Koraci koje administracija preduzima u tom pravcu su: (1) upoznavanje i praćenje potreba građana lokalne zajednice, (2) izgrađivanje i razvijanje dugoročnog partnerstva sa građanima, (3) mjerenje zadovoljenja građana.

S najvećim brojem problema građani se susreću na nivou zajednice u kojoj žive i realizuju najznačajniji dio svojih poslovnih i privatnih aktivnosti. Njihov interes vezan je za unapređenje standarda i kvaliteta života: ekonomski status, kultura, okruženje, obrazovanje, društvena kohezija i uključivanje, domaćinstvo, društvena bezbjednost, transport i pristup, zdravlje i socijalna zaštita, ljudi i prostor itd.

Aktivno uključeni u procese implementacije, praćenja i vrednovanja aktivnosti lokalnih vlasti građani određuju smjer opšteg razvoja lokalne zajednice. Mehanizmi učešća građana u skladu sa savremenim evropskim rješenjima koji stoje na raspolaganju lokalnim organima su: mjesne zajednice, javne rasprave, tematski sastanci, ankete, knjige utisaka, mehanizmi povratnih informacija, "sati građana", otvorena vrata opštine, zbor građana, web stranica, neposredni kontakti funkcionera i zaposlenih sa građanima i dr. Praksa pokazuje da se u radu lokalnih uprava navedeni mehanizmi nedovoljno koriste.

U procesu izgradnje dugoročnih odnosa identifikovano je pet faza kroz koje treba da prođu organizacija i korisnici: postojanje komplementarnih potreba, interakcije, rezultati, ulaganje (investicije), privrženost partnera (Milisavljević, 2006). Korisnički orijentisana administracija ohrabruje građane da učestvuju u rješavanju pitanja od značaja za zajednicu i šalje snažnu poruku građanima da je njihovo prisustvo poželjno i svrsishodno. Građani dolaze do mogućnosti da aktivno učestvuju u rješavanju svojih problema, a lokalna vlast dolazi do korisnih saznanja i ideja. Partnersko djelovanje dovodi do koncentracije kvaliteta i stvara čvrstu međusobnu vezu.

Da bi bila izvrsna, organizacija treba da ostvari održivo uvažavanje od strane korisnika (Raković, 2006). Besprijeckorno uređena i infrastrukturno opremljena lokalna zajednica, koja postaje privlačna i tolerantna sredina, u

tions. The steps that the administration takes in that regard are as follows: (1) familiarising with and monitoring needs of the citizens from the local community, (2) building and developing long-term partnerships with citizens, (3) measuring citizen satisfaction.

The majority of problems that the citizens encounter relates to the community which they live in and perform the most important aspects of their business and private activities. Their interest is related to the improvement of standards and quality of life: economic status, culture, environment, education, social cohesion and inclusion, household matters, social security, transport and accessibility, health and welfare protection, people and property, etc.

Through active involvement in the implementation, monitoring and evaluation of activities of local authorities, the citizens determine the general direction of the overall development of the local community. The mechanisms of citizen participation in line with modern European solutions available to local authorities are: local communities, public hearings, thematic meetings, surveys, book of impressions, feedback mechanisms, "citizen hours", municipality open doors, citizen gatherings, website, direct contacts of officials and employees with other citizens, etc. Practice shows that in practice the above mechanisms are underutilized by the local administrations.

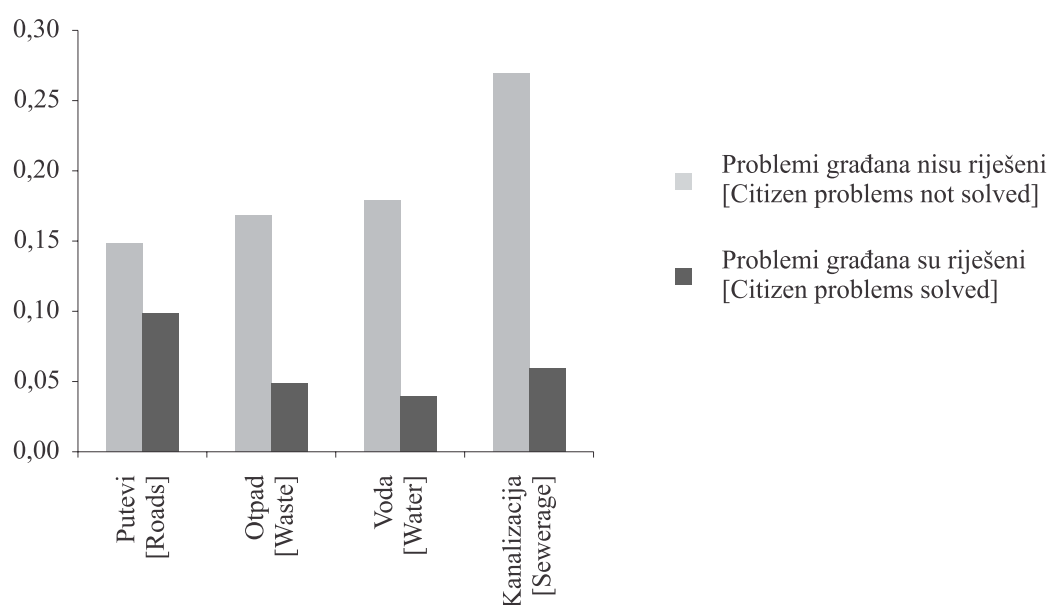
Five stages through which both organizations and users are required to undertake have been identified: existence of complementary needs, interactions, results, investment, commitment to partners (Milisavljević, 2006). User-oriented administration encourages citizens to participate in solving the issues of importance to the community and sends a strong message to citizens that their presence is desirable and practical. Citizens are enabled to actively participate in solving their own problems, and local authorities obtain useful knowledge and ideas. Partnership action leads to a concentration of quality and creates a strong mutual relationship.

In order to be characterised as excellent, the organization should achieve sustainable appreciation by its users (Raković, 2006). An impeccably decorated and infrastructurally equipped local community becomes an attractive and tolerant environ-



kojoj mladi ostaju i gdje ljudi dolaze da stvaraju svoju životnu i poslovnu budućnost, stvara visoku lojalnost i privrženost građana svojoj lokalnoj upravi.

Unapređenje funkcionisanja lokalne samouprave se mjeri stepenom zadovoljavanja građana pruženim uslugama. Uspostavljanjem razmjene informacija sa građanima se dolazi do važnih podataka, kao što su: šta im je potrebno, šta očekuju, u kojoj mjeri su zadovoljni sa lokalnom vlašću i uslugama. Istraživanje Svjetske banke o zadovoljstvu građana BiH uslugama lokalne administracije je prikazano na grafikonu 1.



*Grafikon 1.* Povratne informacije od građana (Kalantzopoulos i Armitage, 2009)

ment, where youngsters come to stay and where people come to create their own life and business, and as such creates a high level of loyalty and commitment of citizens to their local administration.

Improving the functioning of local self-government is measured by the degree of citizen satisfaction with the services provided. The information exchange with the citizens provides important data, such as: citizens' requirements, expectations, to what extent they are satisfied with local government and services. The World Bank's Survey on Satisfaction of BiH citizen with their local administration is shown in Graph 1.

*Graph 1.* Citizen feedback (Kalantzopoulos, Armitage, 2009)

## Orijentacija na zaposlene

Postojeća transformacija lokalne uprave u pravcu prihvatanja tržišnih elemenata poslovanja i ispunjavanja novih zadataka koji se pred nju stavljaju, zahtijeva novi pristup ljudskim potencijalima. Iskustva razvijenih sredina pokazuju da je kvalitetno upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi pretpostavka odgovornog i proaktivnog upravljanja razvojem lokalne zajednice.

Savremeni koncept upravljanja ljudskim potencijalima, podrazumijeva istovremeno podizanje kompetentnosti i motivisanosti osoblja, ali i uslova u kojima oni rade (Baktijarević -

## Employee-based orientation

The current transformation of local administration with respect to accepting the market elements of business operations and fulfilling new tasks that are put before it, requires a new approach to human resources (HR) management. The experience from developed regions shows that the proper HR management in local administration is an assumption of a responsible and proactive management of the local community development.

The modern concept of HR management involves both raising the competence and motivation of staff, but also of the conditions which they operate in (Baktijarević - Šiber, 1999).

Šiber, 1999). Taj zahtjev ekscipitno sadrži i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u kojoj stoji: "Uslovi rada zaposlenih u lokalnim organima vlasti biće takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, sposobnog i kompetentnog."

Upravljanje ljudskim potencijalima u opština RS i BiH u cjelini je prilično zanemareno i uglavnom se svodi na kadrovsku evidenciju, odnosno nadgledanje zaposlenih. Mnoge važne oblasti upravljanja su zapostavljene. Kao rezultat lošeg upravljanja u većini lokalnih zajednica se javlja slab kvalitet usluga, a administracija je glomazna, neefikasna i skupa.

Lokalna uprava je servis svojih građana i poreskih obveznika, njen osnovni proizvod je usluga, a ljudi zaposleni u opštinskoj upravi su glavni i najvažniji resurs u pružanju kvalitetnih usluga. Zbog toga se podrazumijeva da opštinska uprava, da bi bila uspješna, mora u svakom trenutku posjedovati kompetentne, sposobne i dobro motivisane rukovodioce i službenike (Zlokapa i Miović, 2008).

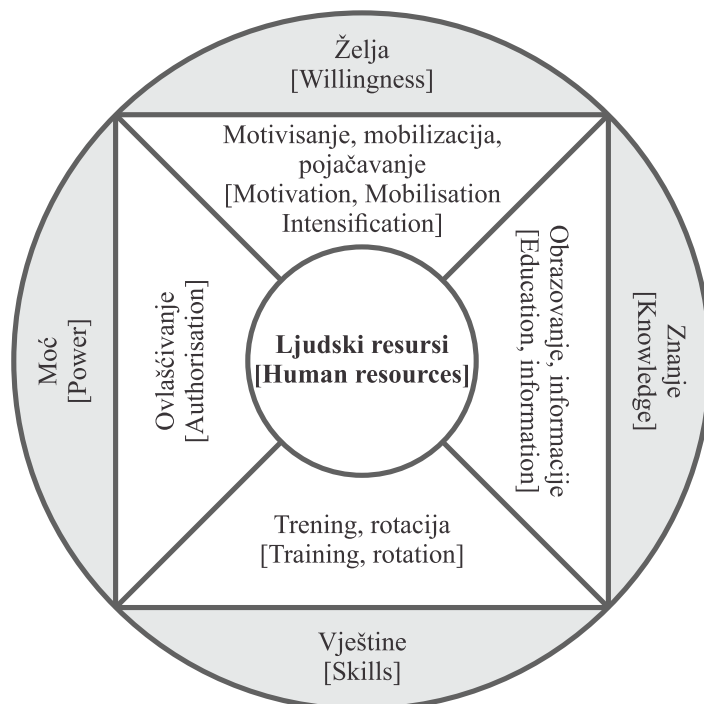
Da bi zaposleni mogli ostvarivati kvalitet, mora da posjeduju znanje, vještine, moć i želju (Ubiparip, 2004). Komponente aspekta ostvarivanja kvaliteta ljudskih potencijala (Shema 4).

Such request is contained in the European Charter of Local Self-Government, stating the following: "The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence."

HR Management in Municipalities of the Republic of Srpska (RS) and BiH is in general rather neglected and is mainly limited to personnel records, i.e. supervising the employees. Numerous important areas of management have been neglected. Poor quality of services, alongside with cumbersome, inefficient and costly administration are the result of such poor management in most local communities.

Local administration is in the service of its citizens and taxpayers, its core (main) product is its service, and the people employed in the municipal administration are the main and most important resource in the provision of such quality services. Therefore, it is understood that the municipal administration shall at all times possess competent, capable and well-motivated managers and employees, in order to be successful, (Zlokapa & Miović, 2008).

In order for an employee to reach the required level of quality, he or she must possess the knowledge, skills, power and willingness to do so (Ubiparip, 2004). Components of achieving human potential (Scheme 4).



Slika 4. Komponente ljudskog aspekta ostvarivanja kvaliteta (Ubiparip, 2004)

Scheme 4. Components of achieving human potential (Ubiparip, 2004)

Informacije i znanje sve više postaju odlučujući element za uspjeh organizacija na tržištu (Raković, 2006). Zaposlenima je potrebno da imaju sva neophodna znanja i vještine, da razumiju veze i razloge zašto se nešto radi, da budu motivisani za inovativno razmišljanje i kontinuirano unapređenje kvaliteta poslovanja. Obrazovanje i obuka treba da budu stalni proces a zaposleni da se osposobljavaju ne samo za rad i vještine već i za mišljenje, rješavanje problema, saradnju, prihvatanje odgovornosti itd.

Dodatnu edukaciju zaposlenih u lokalnoj upravi je potrebno organizovati iz sljedećih oblasti: strateško planiranje u zajednici, privreda, ekonomija i finansije, informatičke tehnologije, efikasnost administracije, odnosi sa javnošću, pružanje pravne pomoći, uloga i razvoj lokalne samouprave i dr. (Đunđerović, 2003). Menadžment i, u okviru njega, menadžment kvalitetom, liderstvo, procesni pristup, marketing, upravljanje ljudskim resursima i upravljanje finansijama treba da su prioriteta kada su u pitanju edukativni programi. U budžetu opština neophodno je obezbijediti veća finansijska sredstva za ovu namjenu, koja će se tretirati kao investicija, a ne kao trošak.

Savremena psihologija nudi set tehnika uz pomoć kojih lokalna samouprava može unaprijediti efikasnost kao i osjećaj zadovoljstva osoblja: nagrada, kazna, saradnja i takmičenje, poznavanje vlastitih rezultata, mogućnost participacije u odlučivanju, međuljudski odnosi, stil rukovođenja, porodične prilike (Đunđerović, 2004).

Prije rada na motivaciji, nužno je poboljšati nivo komunikacije zaposlenih (interne, hijerarhijske), unaprijediti socijalne vještine, povećati nivo svjesnosti o uticaju sopstvenog ponašanja na druge, potom raditi na „team bonding-u“, tj. povećati koheziju zaposlenih, pa se tek na kraju, posvetiti motivaciji zaposlenih (Vuković, 2008). Osoblje želi punu integraciju u životu lokalne samouprave, a ne samo platu za svoj rad. Stalni zadatak rukovodstva je da informiše osoblje i objašnjava željene ciljeve, ističući pri tom značaj zadovoljavanja zahtjeva građana, partnera i društva.

Information and knowledge are increasingly becoming the decisive element for the success of organizations at the market (Raković, 2006). Employees require not just being provided with the necessary knowledge and skills, but also with understanding of the connections and the reasons why something is being done, as well as motivation for innovative thinking and continuous improvement of quality of business operation. Education and training should be a continuous process, while the employees should be trained not only to work, but also to think, resolve problems, cooperate, accept responsibility, etc.

Additional education of local administration staff should be organized in the following areas: strategic planning in the community, the economy, economy and finance, information technology, administrative efficiency, public relations, provision of legal aid, the role and development of local self-government and others. (Đunđerović, 2003). Management and its related aspects, such as the quality management, leadership, process approach, marketing, human resource management and financial management should have priority when referring to educational programs. Considerable funds should be allocated from the municipality budget for such purpose, while being treated as an investment, rather than an expense.

Modern psychology provides a set of techniques by which a local self-government can improve both the efficiency and the satisfaction of its personnel: rewards, penalties, cooperation and competition, familiarisation of their own results, decision-making participation, interpersonal relations, leadership style, family situation (Đunđerović, 2004).

Prior to addressing motivation, it is necessary to improve the level of employee communication (internal, hierarchical), social skills, increase the level of awareness regarding interpersonal employee behaviour and its impact onto others, enforce “team bonding”, i.e. increase the employee cohesion, and, once the above matters are dealt with, only then one should refer to employee motivation (Vuković, 2008). The staff urges for full integration into the life of the local self-government, not just a salary for their work. The permanent task of management is to inform the staff and explain the required objectives, emphasizing the importance of meeting the demands of citizens, partners and the society itself. By con-

Vezivanje osoblja za sudbinu lokalne samouprave i zajednice je najjači motivator i neka vrsta garancije da će se angažovati za njenu dobrobit.

Lokalne samouprave moraju pokazati stvarni interes za ljudske potencijale, smatrajući ih najvrijednijom imovinom. Permanentno obrazovanje, stručni i kreativni ljudi, visoka motivisanost, ovlašćivanje i participacija, timski rad i kultura kvaliteta predstavljaju prave vrijednosti za unapređivanje kvaliteta života građana u lokalnoj zajednici.

## MENADŽMENT PROCESIMA

Sve aktivnosti menadžment procesima slijede iz orijentacije na procese, zaposlene i korisnike, koji su uključeni u principe upravljanja kvalitetom (Arsovski, 2006).

Vođenje i upravljanje procesima prema zadatom cilju obuhvata aktivnosti planiranja, organizovanja i kontrolisanja, kojima se procesi standardizuju i ponavljaju a rezultati su efikasnost i stalna poboljšanja.

Sve počinje sa korisnicima. Procesu su usmjereni na korisnike. Korisnici lokalne uprave su građani, potencijalni investitori i zaposleni u lokalnoj upravi.

necting the staff to the fate of the local self-government and the community is the strongest motivator possible, and a guarantee that the staff shall actively participate to ensure its prosperity.

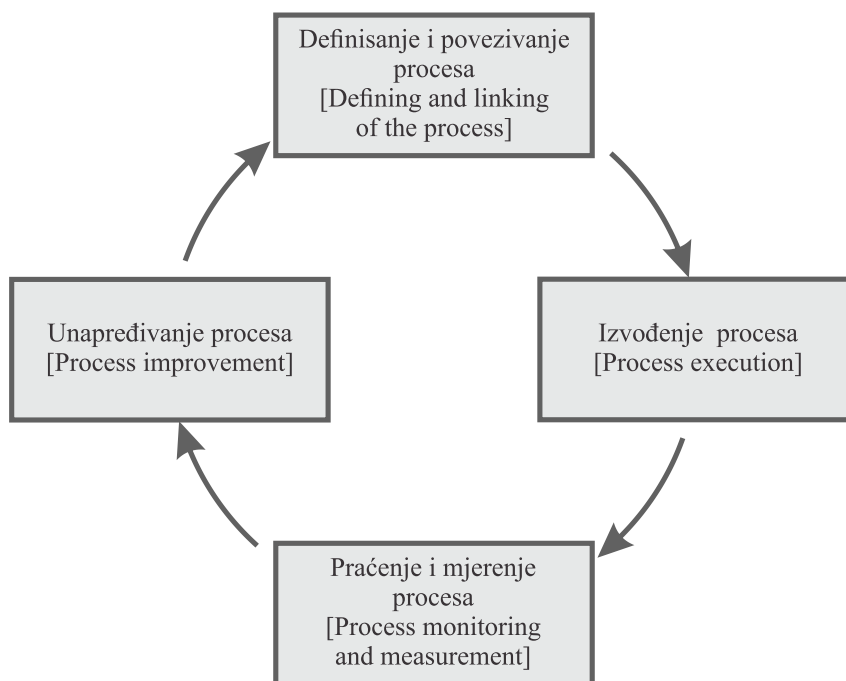
Local self-governments must demonstrate a real interest in human resources, considering them the most valuable asset. Permanent education, professional and creative personnel, high level of motivation, accreditation and participation, teamwork and a culture of quality represent true values for improving the quality of life of citizens in the local community.

## PROCESS MANAGEMENT

All process management activities are derived from the orientation onto processes, employees and users involved in the principles of quality management (Arsovski, 2006).

Process implementation and management towards a preset objective includes planning, organizing and controlling activities, through which the processes are standardized and repeated, with the results being efficiency and continuous improvements.

It all starts with the users. The processes are user-oriented. Members of local administration are the citizens, potential investors and local administration staff.



Shema 5. Faze upravljanja procesima.

Scheme 5. Process management phases.

Primjena načela procesne orijentacije i procesnog menadžmenta: usmjerenost na korisnika, međufunkcionalni pristup, timski rad, kontinuirano unapređenje, jasne kompetencije i odgovornosti, operacionalizovani ciljevi, sistem nagrađivanja zasnovan na učinku i preduzetništvo (Vukšić, Hernaus, Kovačić, 2008) omogućava da procesi budu efikasni, efektivni, transparentni i adaptibilni.

### Definisanje i povezivanje procesa

Identifikacijom kritičnih faktora uspjeha i odgovarajućih procesa nastaje spisak ključnih procesa koji se vežu sa procesima podrške. Ključni poslovni procesi se direktno odnose na rad samouprave u vezi sa obezbjeđenjem usluga. Obično zahtijevaju najveći dio resursa i zapošljavaju većinu osoblja u lokalnoj upravi.

Procesi imaju više karakteristika. U prvom redu mora da postoji određena odgovornost za njihovu implementaciju – mora se znati vlasnik procesa, granice, kapacitet, mjerljivost, kontrolne tačke, dokumentovanost, efikasnost, efektivnost, prilagodljivost i korektivna akcija (Ubiparip, 2004).

Poslovni procesi se definišu na način da zaposleni bolje razumiju svoje uloge, odgovornosti, zavisnost i način obavljanja posla (Vukšić, Hernaus, Kovačić, 2008). Na osnovu svoje nadležnosti lokalna uprava Kragujevca je definisala svoje procese. Upravljački i glavni procesi su prikazani u tabeli 1.

Tabela 1.  
*Procesi u integrisanom sistemu menadžmenta kvalitetom (Jovetić, Đurić, Janković, 2014)*

<b>Upravljački procesi [Control processes]</b>
Analiza potreba i očekivanja korisnika - građana [Analysis of the needs and expectations of users - citizens]
Upravljanje integrisan sistemom men. kv. [Integrated QMS Management.]

*Napomena:* Tabela 1 se nastavlja na sljedećoj strani

Applying the principles of process orientation and process management: user-orientation, inter-functional approach, teamwork, continuous improvement, clear competencies and responsibilities, operationalized objectives, performance-based reward system and entrepreneurship (Vukšić, Hernaus, Kovačić, 2008) allows the processes to be efficient, effective, transparent and adaptable.

### Process definition and linking

The list of key processes associated with the supporting processes is formed through identification of critical success factors and the corresponding process. Key business processes are directly related to the self-government operation with respect to the provision of services. Both the largest share of resources and the majority of staff from local administration are commonly allocated to the above.

The processes are characterised by several features. Primarily, a certain responsibility for their implementation is to exist - the owner of the process, limitations, capacity, measurability, checkpoints, registration through documents, efficiency, effectiveness, flexibility and corrective action are to be designated (Ubiparip, 2004).

Business processes are defined in such a way that employees should understand their roles, responsibilities, dependence and work methods - better (Vukšić, Hernaus, Kovačić, 2008). Local administration of Kragujevac has defined its processes on the basis of its own competence. Control and major processes are presented in Table 1.

Table 1.  
*Processes in an integrated Quality Management System (Jovetić, Đurić, Janković, 2014)*

<b>Glavni procesi - Proces pružanja usluga javnog servisa [Core processes – Process of providing public services]</b>
Upravljanje imovinom grada [City asset management]
Zdravstvo, socijalna zaštita i briga o djeci [Health care, social welfare and child care]

*Note:* Table 1 continued on next page



Upravljanje zakonskom, podz. i normat. regul.  
[Legal management, management of bylaw and normative regulations]

Kom. sa građ. i njihova particip. u procesima  
[Communication with citizens and their involvement in processes]

Transparentni i antikorupcijski proces  
[Transparency and anti-corruption processes]

Komunikacija sa drugim LU/vladama i zaint. str.  
[Communication with other local self-governments/governments and interested parties]

Organizacija prostornog uređenja  
[Physical planning organisation]

Procesi poreza, finansija, unutrašnje kontr. i rev.  
[Tax, finance, internal control and auditing processes]

Obrazovanje, kultura, informisanje  
[Education, culture, information]

Uređenje naselja i stanovanja  
[Organisation of settlements and housing]

Privreda, sport i sportska infrastr.  
[Economy, sports and sport infrastructure]

Civilna zaštita i javna sigurnost  
[Civil protection and public safety]

Investicije i razvoj imovine grada  
[Investment and city asset development]

Razvoj civilnog društva i potreba mladih  
Upravljanje zaštitom okoline i rac. Korišćenje prirodnih resursa LU  
[Development of civil society and the needs of youth  
[Environmental protection management and rational utilisation of natural resources]

Procesi podrške su: upravljanje ljudskim potencijalima, odgovornost za pribavljanje ekonomskih resursa, upravljanje radnim okruženjem, upravljanje infrastrukturom, proces nabavke resursa i informacijski sistem (Jovetić, Đurić i Janković, 2014).

Vlasnici procesa su, prirodno, ljudi iz organizacionih cjelina koje realizuju najveći broj aktivnosti uključenih u proces. Timovi za poboljšanje i inovacije su određeni a procesi su razumljivi svima u administraciji jer su u odlučivanje uključeni svi učesnici procesa.

Procesi se dokumentuju u obliku procedura koje sadrže nosioce aktivnosti, autpute i materijalne izlaze (zapise, dokumente, usluge). One opisuju procese, potprocese, ključne aktivnosti i daju informacije o tome kako se oni dosljedno obavljaju.

### Izvođenje procesa

Najvažnija aktiva jedne organizacije, države, naroda jeste ono što JESTE, a ne ono što IMA. To što jeste naziva se KULTURA SISTEMA (Adižes, 2008).

Da bi procesi ostvarili ciljeve, potrebno je definisati i urediti kompetencije, odgovornosti i zadatke, tako da se ostvari ori-

Support Processes are as follows: HR management, responsibility for provision of economic resources, work environment management, infrastructure management, resource procurement process and information system (Jovetić, Đurić & Janković, 2014).

Process owners are, naturally, people from organizational units that implement the largest number of activities involved in the process. Teams for improvement and innovation have been defined while the processes are fully understood by the administration staff since all the participants are involved in the decision-making process.

The processes are documented in the form of procedures that include project managers, general outputs and physical outputs (records, documents, services). The above procedures specify processes, sub-processes, key activities and provide information on how such actions are consistently performed.

### Process performance

The most important asset of an organization, country or a nation is what it actually IS, not what it OWNS. This is called CULTURE SYSTEM (Adižes, 2008).

In order to achieve the objectives of processes, it is necessary to define and regulate the competencies, responsibilities and tasks in such manner

jentisanost prema građanima, sopstvena odgovornost svakog zaposlenog, timski rad i uključivanje osoblja. Nova organizaciona kultura koja daje težište poslovnim procesima, podrazumijeva da se osoblje uključuje u kreiranje poslovnih procesa, da su dio njih, da ih razumiju i kreativno unapređuju.

Treba zadovoljiti kupca, a ne direktora ili neposrednog rukovodioca (Raković, 2006). Da bi se zadovoljili zahtjevi građana, koji se, uz to, neprekidno mijenjaju, usluge lokalne uprave se isporučuju u multifunkcionalnom lancu, koji povezuje interne isporučioce i korisnike unutar uprave. Dužnost svakog zaposlenog koji se nalazi u ulozi internog isporučioca je da zadovolji zahtjeve svog korisnika - sljedećeg u procesu, pri čemu je zadovoljenje građana prioritet za sve u procesu. To znači da svako u lancu treba da zna zahtjeve građana i način kako se oni prenose u interne procesne specifikacije.

Osoblje lokalne uprave želi punu integraciju u životu organizacije a ne samo platu za svoj rad. Stalni zadatak rukovodstva je da informiše osoblje i objašnjava željene ciljeve, ističući pritom značaj zadovoljavanja zahtjeva građana, partnera i društva. Vezivanje osoblja za sudbinu lokalne samouprave i zajednice je najjači motivator i neka vrsta garancije da će se angažovati za njenu dobrobit. Svršishodno oblikovani procesi sa stanovišta obima, dinamike, troškova i redoslijeda aktivnosti će smanjiti potrebu za korektivnim akcijama i olakšati praćenje.

### Praćenje i mjerenje procesa

Stvarno stanje odvijanja procesa u lokalnoj samoupravi najčešće se opisuje pomoću dijagrama toka i kontrolne (procesne) karte. Tim za proces analizira stanje procesa u smislu: ko, šta, kada, gdje, mjesto, zašto i kako radi. Analizom se dolazi do određenih karakteristika procesa: koliko su značajni, neophodni i njihov doprinos

to obtain orientation towards citizens, personal responsibility of every employee, teamwork and staff involvement. The new organizational culture that focuses onto business processes implies that the personnel are involved in creating business processes, that they are a constituent part of such processes, and that they should understand and creatively improve them.

The customers' needs are to be met, not those of a manager or an immediate supervisor (Raković, 2006). In order to meet the citizens requirements, which, in addition, are constantly changing, local administration or self-government services are delivered through a multifunctional chain, which connects the internal suppliers and customers within the administration. The duty of every employee acting as an internal supplier is to meet the requirements of its customer - the following user in the process, while the citizen satisfaction is to be a priority for everyone in the process. This basically means that everyone in the chain should be familiar with the citizens' demands and how they are transmitted onto the internal process specifications.

The local administration staff strives towards full integration into the life of the organization without simply requiring only their salary for the work performed. The permanent task of the management is to inform the staff and to explain the desired objectives, simultaneously emphasizing the importance of fulfilling the demands of citizens, partners and the society in general. By relating staff to the fate of the local self-government and the community represents the strongest motivator and a kind of a guarantee that the staff shall be fully engaged in the community well-being. Rationally modeled processes with respect to scope, dynamics, costs and the activity sequence will reduce the need for corrective actions and facilitate monitoring.

### Process monitoring and measurement

The real process development in local self-government is usually described using the flowchart and control (process) chart. They enable process team to analyze the state of the process in terms of: who/what performs the process and when, where, why and how is the process being performed. The analysis provides certain characteristics of the process: how important and necessary the pro-

kvalitetu, jesu li to procesi koji stvaraju vrijednost ili procesi podrške. Analiza obuhvata i interfejs procesa i analizu povećanja kvaliteta i usluge u samoupravi, odnosno percipiranu vrijednost od strane građana, njihova očekivanja, zadovoljstvo i buduće potrebe.

Lokalna uprava grada Kragujevca svakih šest mjeseci sprovodi internu provjeru sistema, procesa i ključnih aktivnosti. Internu provjeru sprovodi prethodno formiran tim za ovu namjenu. Cilj je utvrditi da li sistem i procesi ispunjavaju očekivane, specificirane rezultate, kao i statutarnu i zakonsku regulativu (Jovetić i sar., 2014).

Pokazivanje sposobnosti znači da, bilo posmatranjem ili putem validnih zapisa, treba da bude na raspolaganju dokaz koji pokazuje da je proces sposoban da ostvari planirane rezultate. Onaj koji rukovodi procesom, uvijek treba da zna:

1. da li se proces odvija u skladu sa planom?
2. koliko ostvareni rezultati doprinose ostvarivanju ciljeva lokalne samouprave?
3. da li proces ostvaruje rezultate na najbolji način?
4. postoje li mogućnosti za poboljšanje?

Dobro provedeno strukturisanje procesa će omogućiti praćenje njihovog odvijanja i analizu u cilju otkrivanja svih slabih mjesta (petlje, preklapanja, duplirani poslovi, nedovoljne kompetencije, višak osoblja, rasipanje resursa i sl.).

Kako bi procijenila nivo zrelosti lokalne uprave i unaprijedila efikasnost, efektivnost i transparentnost procesa, lokalna uprava grada Kragujevca je razvila sistem samovrednovanja koji obuhvata četiri kategorije: indikatore institucionalnog razvoja za dobru lokalnu upravu, indikatore održivog ekonomskog razvoja, indikatore inkluzivnog socijalnog razvoja i indikatore održivog razvoja zaštite životnog okruženja. Navedene četiri kategorije sadrže 39 indikatora, koji tačno mogu da odrede nivo zrelosti lokalne uprave (Jovetić, Đurić i Janković, 2014).

cesses are and what their contribution to quality is; whether they are value-creating processes or support processes. The analysis includes a process interface and analysis of the increase in quality and services provided by self-government, i.e. the value of the service perceived by the citizens, their expectations, satisfaction and future needs.

The local administration of the city of Kragujevac conducts an internal audit of its systems and key activities every six months. The internal audits are conducted by a team specifically formed for that purpose. The aim is to determine whether the system and processes meet the expected, preset results, as well as statutory and legal framework (Jovetić et al., 2014).

Demonstration of capability means that either through observation or through valid records, an evidence indicating that the process is able to achieve the planned results should be available. The process manager should always be familiar of the following:

1. whether the process is being performed according to plan?
2. how the results achieved contribute to achieving the goals of the local self-government?
3. whether the process performs in the best manner possible?
4. Are there any possibilities for improvement?

Well spent process structuring would allow for monitoring of their development and analysis in order to identify any weak points (loops, overlappings, duplicated jobs, lack of competence, excess staff, waste of resources, etc.).

In order to assess the level of maturity of local administration and to improve the efficiency, effectiveness and transparency of the process, the local administration of the city of Kragujevac has developed a system of self-evaluation which includes four categories: indicators of institutional development for proper local governance, indicators of sustainable economic growth, indicators of inclusive social development and indicators of sustainable development of Environment Protection. The four categories include 39 indicators that can accurately determine the level of maturity of the local administration (Jovetić,

U tu svrhu sprovodi se anketa rukovodilaca iz svih sektora.

Đurić i Janković, 2014). For this purpose, a survey of managers from all sectors is conducted.

### Unapređivanje procesa

Preklapanje i dupliranje poslova, višestruko obavljanje istih poslova, neprecizno utvrđene odgovornosti, višak zaposlenih i nepotrebna pojedina radna mjesta, neracionalno raspolaganje resursima su vidljivi elementi koje treba eliminisati i unaprijediti procese i poslovanje u većini lokalnih uprava na ovim prostorima. Nekompetentnost za promjene i otpori promjenama su razlog što se ovi uočljivi elementi ne koriste.

Lokalna uprava mora redovno da sakuplja i analizira informacije o zapažanju građana, odnosno korisnika usluga o tome u kojoj je mjeri ispunila njihove zahtjeve. Izvori informacija i mjerila zadovoljstva korisnika su: reklamacije/žalbe, podaci dobijeni direktnom ili indirektnom komunikacijom sa korisnicima usluga, ankete, izvještaji o realizaciji, izvještaji različitih medija, knjiga utisaka i dr.

Dobar primjer unapređenja procesa je upotreba informacionih i komunikacionih tehnologija. u svrhu unapređenja efikasnosti i kvaliteta javnih usluga prema građanima i poslovnim subjektima, te u svrhu unapređenja radnih procesa i toka informacija unutar i između institucija. Razvoj elektronske uprave uključuje cjelokupni reinženjering poslovnih procesa i reformu upravljanja u pravcu ne samo poboljšanja administrativnih funkcija već i participativne komunikacije s građanima.

Kultura, odnosno vrijednosti, vjerovanja, stavovi i sklonosti osoblja da budu preduzimljivi i spremni da prihvate rizik i neizvjesnost su dobri elementi za izvođenje promjena. Upravo kvalitativni elementi poput promjena u politikama, administrativnim procesima (usvajanje novih vještina i organizacione promjene u pravcu transformacije od hijerarhijskih organizacija ka mrežama i fleksibilnijim strukturama, lakši pristup informacijama, veća odgovornost prema građanima itd.), u participaciji građana i načinima inte-

### Process Improvement

Overlap and duplication of operations, multiple performance of the same jobs, imprecisely defined responsibilities, employee redundancy and unnecessary individual jobs, unreasonable expenditure of resources are visible elements that should be eliminated while improving processes and business operations in most local administrations in the region. Incompetence of change and resistance to change are the reasons why such visible elements are not used.

Local administration is to regularly collect and analyze information on perception of citizens or service users with respect to what extent were their requirements fulfilled. Information sources and customer satisfaction criteria are: complaints / appeals, data obtained through direct or indirect communication with service users, surveys, reports on implementation, various media reports, guestbooks, etc.

A good example of how to improve processes is the use of information and communication technologies in order to improve the efficiency and quality of public services to citizens and business entities, and in order to improve work processes and information flow within and among institutions. The development of e-governance includes the entire reengineering of business processes and reform of governance in terms of not only improving the administrative functions but also participatory communication with citizens.

The culture, i.e. values, beliefs, attitudes and preferences of staff to be entrepreneurial and willing to accept any risks and uncertainties are preferable elements for performing changes. The qualitative elements such as changes in policies, administrative processes (acquisition of new skills, organizational changes regarding transformation of the hierarchical organization to networks and more flexible structures, easier access to information, greater responsibility towards citizens, etc.), participation of citizens and modes of

rakcije, u kontrolisanju budžeta itd. oprinose kvalitetu lokalne uprave.

interaction, budget control, etc., contribute to the quality of local governance.

## ZAKLJUČAK

## CONCLUSION

Za izgradnju dobre lokalne uprave potrebne su poslovno-tehnološke i organizacione promjene, a, najviše, određene kulturne promjene, koje zadiru u suštinu opredjeljenja lokalne uprave prema kvalitetu, građanima i lokalnom razvoju. Pozicija lokalne samouprave zasnovana na filozofiji ukupnog kvaliteta i na potrebi obezbjeđivanja zadovoljstva građana i drugih interesnih grupa predstavlja pravi strateški izbor i izazov za sve.

Good governance requires business, technological and organizational changes, and primarily certain cultural changes which affect the core commitments of local administration with respect to the quality, citizens and local development. Position of local government based on the philosophy of total quality and the need to ensure the satisfaction of citizens and other interest groups is the right strategic choice and challenge to all.

Iz filozofije kvaliteta proističe procesna orijentacija koja se manifestuje u procesnoj organizaciji i procesnom upravljanju. Kako bi lokalna uprava unaprijedila svoje poslovanje i ostvarila poboljšanja u kritičnim savremenim mjerama performansi, kao što su troškovi, kvalitet usluga i vrijeme, treba da je procesno orijentisana i organizovana.

The philosophy of quality enables process orientation which is manifested in the process organization and process management. In order for local administration to improve its business operation and to perform improvements in critical contemporary measures of performance, such as cost, time and quality of service, it should be process-oriented and organized.

Lokalnoj upravi su potrebne značajne promjene u kulturi, dizajnu poslova, filozofiji menadžmenta, informacionom sistemu i sistemu nagrađivanja. Osnova procesnog pristupa je usmjerenost na korisnika. Korisnici lokalne uprave su građani, potencijalni investitori i zaposleni u lokalnoj upravi. Menadžment lokalne uprave treba da ohrabruje građane da učestvuju u rješavanju pitanja od značaja za zajednicu i šalje snažnu poruku građanima da je njihovo prisustvo poželjno i svrsishodno. Potrebno je dizajniranje poslovnih procesa te njihovo smještanje u odgovarajuće, fleksibilnije i prilagodljivije organizacione strukture, uz istovremeno uklanjanje rigidnih granica između pojedinih organizacionih jedinica.

The local administration requires significant changes in the culture, job design, management philosophy, information system and reward system. The basis of the process approach is the user-focus. Members of local administration are citizens, potential investors and local administration staff. The management of local administration should encourage citizens to participate in resolving the issues of importance to the community thus sending a strong message to citizens that their presence is desirable and practical. It is necessary to implement redesign of business processes and place them in suitable, more flexible and adaptable organizational structures, while simultaneously eliminating rigid boundaries between individual organizational units.

Za procesno upravljanje potrebni su obučeni i motivisani zaposleni, organizovani u timove sa intenzivnim interakcijama, i da koriste sve prednosti i prilike koje proističu iz intenzivnog razvoja elektronske uprave. Primjenom savremenog koncepta upravljanja ljudskim potencijalima i procesnom orijentacijom i organizacijom obezbjeđuje se interni kvalitet. Internim kvalitetom se dolazi do ek-

The process management requires trained and motivated employees, organized in teams with intense interactions, able and willing to use all the advantages and opportunities arising from the intensive development of electronic administration. By applying the modern concept of human resource management and process orientation or organization, the internal quality is provided. Internal quality



sternog kvaliteta a to je zadovoljstvo građana - korisnika.

Primjena načela procesne orijentacije i procesnog menadžmenta: usmjerenost na korisnika, međufunkcionalni pristup, timski rad, kontinuirano unapređenje, jasne kompetencije i odgovornosti, operacionalizovani ciljevi, sistem nagrađivanja zasnovan na učinku i preduzetništvo omogućava da procesi budu efikasni, efektivni, transparentni i adaptibilni a lokalna uprava obezbjeđuje kvalitetnije usluge građanima.

leads to external quality which ultimately represents the satisfaction of citizens - users.

Applying the principles of process orientation and process management: user-orientation, inter-functional approach, teamwork, continuous improvement, clear competencies and responsibilities, operationalized objectives, performance-based reward system and entrepreneurship allows the processes to be efficient, effective, transparent and adaptable and enables local administration to provide better-quality services to citizens.

## LITERATURA

- Arsovski, S. (2006). *Menadžment procesima*. Centar za kvalitet Kragujevac.
- Adižes, I., (2008). Kultura sistema je temelj uspeha. *Lider - Direktor*, br. 3. Novi Sad: Cekom.
- Baktijarević - Šiber, F. (1999). *Menadžment ljudskih resursa*. Zagreb: Golden marketing.
- Đunderović, R., Milićević, N. i Šero. F. (2003). *Edukacija kadrova u lokalnim organima samouprave*. Centar za promociju civilnog društva Sarajevo.
- Đunderović, R. (2004). *Osnovi psihologije menadžmenta*. Fakultet za menadžment, Novi Sad.
- Hernaus, T. i Sikavica, P. (2011). *Dizajniranje organizacije: strukture, procesi, poslovi*. Zagreb: Novi inženjering.
- Janošević, S., Senić, R., Stefanović, Ž., Arsovski, Z., i Šolak, Nj. (1999). *Menadžment ukupnog kvaliteta*. Ekonomski fakultet, Kragujevac.
- Jovetić, S., Đurić, Z. i Janković, O. (2014). Integrirani sistem menadžmenta kvalitetom u lokalnoj upravi grada Kragujevca. U zborniku *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*. Ekonomski fakultet Kragujevac.

## LITERATURE

- Arsovski, S. (2006). *Process Management*. Centar za kvalitet Kragujevac.
- Adižes, I., (2008). Foundation of Success is the System Culture. *Lider - Direktor*, No. 3. Novi Sad: Cekom.
- Baktijarević - Šiber, F. (1999). *Human Resource Management*. Zagreb: Golden marketing.
- Đunderović, R., Milićević, N. i Šero. F. (2003). *Personnel Training in Local Self-Government*. Centar za promociju civilnog društva Sarajevo.
- Đunderović, R. (2004). *Fundamentals of Management Psychology*. Fakultet za menadžment, Novi Sad.
- Hernaus, T. i Sikavica, P. (2011). *Organisation Design: structures, processes, operations*. Zagreb: Novi inženjering.
- Janošević, S., Senić, R., Stefanović, Ž., Arsovski, Z., i Šolak, Nj. (1999). *Total Quality Management*. Ekonomski fakultet, Kragujevac.
- Jovetić, S., Đurić, Z. i Janković, O. (2014). Integrated Quality Management System in the Local Administration of the City of Kragujevac. *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*. Ekonomski fakultet Kragujevac.

- Kalantzopoulos, O. i Armitage, J. (2009). *Lokalna uprava i pružanje usluga u BiH*. Ured Svjetske banke u BiH Sarajevo.
- Milislavljević, M., Maričić, B. i Gligorijević, M. (2007). *Osnovi marketinga*. Ekonomski fakultet Beograd.
- Miovčić, Z. (2009). *Volite li svoju opštinu*. Banja Luka: Agencija za razvoj preduzeća Eda.
- Miovčić, Z. (2004). *Kako do dobre uprave*. Banja Luka: Agencija za razvoj preduzeća Eda.
- Raković, R. (2006). *Kvalitetom ka poslovnoj izvrsnosti*. Beograd: Energo projekt InGraf.
- Ušćumlić, D. i Babić J. (2014). *Kvalitet i menadžment kvalitetom*. Ekonomski fakultet Beograd.
- Ubiparip, R. (2004). *Organizazione pretpostavke sistema kvaliteta*. Beograd: Čigoja štampa.
- Vasiljev, V., (2015). *Lokalna samouprava i razvoj*. Akademija Edu.
- Vuković, D. (2008). Motivacija zaposlenih. *Lider-Direktor, br. 3*. Novi Sad: Cekom.
- Vukšić, B., Hernaus, T. i Kovačić, A., (2008). *Upravljanje poslovnim procesima*. Školska knjiga Zagreb.
- Zlokapa, Z. i Miović, Z. (2008). Ruka ruci, dobro je dobro saradivati - Iskustva u razvoju lokalne samouprave. Agencija za razvoj preduzeća Banja Luka.
- Kalantzopoulos, O. i Armitage, J. (2009). *Local Administration and Provision of Services in BiH*. Ured Svjetske banke u BiH Sarajevo.
- Milislavljević, M., Maričić, B. i Gligorijević, M. (2007). *Fundamentals of Marketing*. Ekonomski fakultet Beograd.
- Miovčić, Z. (2009). *Do You Like Your Municipality?*. Banja Luka: Agencija za razvoj preduzeća Eda.
- Miovčić, Z. (2004). *Guidelines for Good Management*. Banja Luka: Agencija za razvoj preduzeća Eda.
- Raković, R. (2006). *Business Excellence through Quality*. Beograd: Energo projekt InGraf.
- Ušćumlić, D. i Babić J. (2014). *Quality and Quality Management*. Ekonomski fakultet Beograd.
- Ubiparip, R. (2004). *Organisational Assumptions of Quality System*. Beograd: Čigoja štampa.
- Vasiljev, V., (2015). Lokalna samouprava i razvoj. Akademija Edu.
- Vuković, D. (2008). Local Self-Government and Development. *Lider-Direktor, No. 3*. Novi Sad: Cekom.
- Vukšić, B., Hernaus, T. i Kovačić, A., (2008). *Business Process Management*. Školska knjiga Zagreb.
- Zlokapa, Z. i Miović, Z. (2008). *Let's agree, it's good to cooperate well – Experience in the Development of Local Self-Government*. Agencija za razvoj preduzeća Banja Luka.