

# Standardizacija rada lokalnih zajednica u funkciji Povećanja efikasnosti upravljanja

## The work standardization of local communities in the function Of management efficiency increase

Prof. dr Tatjana Vujić  
Univerzitet Sinergija Bijeljina

### *Sažetak*

Efektivnost i efikasnost rada uz držanje načela dobre uprave, smatraju se prioritetnim zadacima jedinica lokalne samouprave. Osim toga, lokalna uprava ima značajnu ulogu u provođenju različitih državnih i entitetskih politika, dok sa druge strane građani, privredni i drugi subjekti očekuju od zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave visok kvalitet pružanja usluga i profesionalizam. Da bi se ta očekivanja ispunila, neophodna je orijentacija i fokusiranje na kvalitet u svim aspektima pružanja usluga. Rad obrađuje koristi uvođenja sistema kvaliteta u organe lokalne samouprave, što omogućava obezbjeđenje minimuma uslova za povećanje efikasnosti u svim ključnim procesima i uslugama.

BFC SEE (Business Friendly Certification South East Europe – BFC SEE) pečat kvaliteta u kratkom roku postao je široko priznat pokazatelj efikasne lokalne administracije i povoljne investicione klime u jugoistočnoj Evropi. Riječ je o sertifikaciji gradova i opština sa povoljnim poslovnim okruženjem, programu koji obezbjeđuje stabilno i unaprijed poznato poslovno okruženje, pružajući garanciju investitorima da će sve sertifikovane jedinice lokalne samouprave pružiti privrednicima isti nivo usluga.

Rad se fokusira na određivanje opravdanosti primjene standarda u jedinicama lokalne samouprave (sistema upravljanja kvalitetom prema zahtjevima standarda ISO 9001 i BFC standarda) u cilju poboljšanja organizacionog nivoa i kvaliteta pružanja usluga u granicama zakona, a u cilju zadovoljenja potreba korisnika.

**Ključne riječi:** lokalna samouprava, standardizacija, ISO 9001, BFC SEE.

### *Abstract*

The work effectiveness and efficiency, while keeping the principle of good administration, are considered as priority tasks of local self-government units. Furthermore, local government plays a significant role in the implementation of various state and entity policies, while on the other hand citizens, business and other subjects expect high quality of service provision and professionalism from employees in local government units. In order to fulfill these expectations, orientation and focus on quality in all aspects of service delivery is necessary. The paper deals with the implementation benefits of a quality system in

local government bodies, which ensures the provision of minimum conditions for increasing efficiency in all key processes and services.

BFC SEE (Business Friendly Certification South East Europe - BFC SEE) has become a widely recognized indicator of effective local administration and a favorable investment climate in Southeast Europe. This is the certification of cities and municipalities with a favorable business environment, a program that provides a stable and well-known business environment, providing a guarantee to investors that all certified local government units will provide the same level of services to businesses.

The paper focuses on determining the justification of the standards application in local government units (quality management systems in accordance with the requirements of the ISO 9001 and BFC standards) in order to improve the organizational level and the quality of service provision within the limits of the law in order to meet the needs of users.

**Key words:** local self-government, standardization, ISO 9001, BFC SEE.

## 1. UVOD

U uslovima savremenog privređivanja, kvalitet je postao prvorazredan činilac u svjetskoj razmjeni proizvoda, usluga, ideja, novca i informacija. Posljednje dvije decenije XX vijeka karakteriše, između ostalog, usvajanje i provođenje sistema upravljanja kvalitetom, koje je širokom rasponu organizacija donijelo mjerenje uspješnosti u okvirima zahtjeva standarda. Svakako, da su u ovaj proces krenule i jedinice lokalne samouprave, kao bitan segment organizacije države. Potrebe građana, kao korisnika usluge javne administracije i njegova prava, predstavljaju glavne vrijednosti društva, a obezbjeđivanje kvalitetne usluge građanima predstavlja glavni cilj javne javne administracije. Jasno je da lokalna uprava usmjerava svoje aktivnosti prema potrebama svojih korisnika, pružajući kvalitetnu, transparentnu i efikasnu uslugu. Najčešće primjenjivan ISO standard u jedinicama lokalne samouprave u

Republici Srpskoj i BiH je ISO 9001, koji se odnosi na sistem upravljanja kvalitetom.

Program sertifikacije povoljnog poslovnog okruženja BFC SEE u jugoistočnoj Evropi (Business Friendly Certification South East Europe – BFC SEE) kao jedinstven program za unapređenje konkurentnosti lokalnih uprava, provodi se na području Republike Srbije, Hrvatske, Makedonije i Bosne i Hercegovine. Namijenjen je jedinicama lokalne samouprave koje imaju odgovarajuće kapacitete i strateško opredjeljenje za unapređenje poslovnog ambijenta, privlačenje investitora i razvoj lokalne ekonomije. Riječ je o sertifikatu koji unapređuje rad administracije, razvija mehanizme koje su potrebne investitorima, privatnom sektoru i građanima.

Unapređenje i razvoj lokalne uprave treba biti usmjereno ka unapređenju sistema kontrole zakonitosti i kvaliteta izvornih i povjerenih poslova, jer samo moderna i efikasna lokalna uprava može odgovoriti svim izazovima današnjice. Cilj sertifikacije je da podstakne lokalne uprave u zauzimanju proaktivnog pristupa ka ostvarenju svojih razvojnih potencijala, te da im pruži metodologiju za njegovu realizaciju. Procesom sertifikacije lokalne uprave bi trebale odgovoriti novim, kvalitetnim rješenjima na promjene potreba i zahtjeva korisnika usluga, a podjednako važan segment je jačanje komunikacije sa građanima i privrednim sektorom kroz razvijanje participativnog pristupa u procesu donošenja odluka. Krajnji rezultat implementacije procesa sertifikacije je zadovoljstvo svih korisnika usluga, unaprijeđena konkurentnost lokalne privrede, što u krajnjem pretpostavlja modernu, efikasnu, stručnu i odgovornu upravu, uz jasnu podjelu nadležnosti i transparentan rad svih njenih organa.

## 2. NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Državna struktura Bosne i Hercegovine određena je njenim Ustavom, koji je sastavni dio Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, poznatiji pod nazivom Dejtonski mirovni sporazum, koji je parafiran 21. novembra 1995. godine u američkom gradu Dejtonu, a potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Tekst Ustava predstavlja Aneks 4 usvojenog mirovnog sporazuma, a njime je BiH uređena kao složena i decentralizovana državna tvorevina sa dva entiteta (Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine) i Distriktom Brčko Bosne i Hercegovine.<sup>1</sup> Organizacija u entitetima je različita: entitet Republike Srpske ima dva nivoa – nivo republike i nivo opštine; Federacija BiH sastavljena je od tri nivoa – federacije, kantona i opština. Takođe postoji i nivo gradova, gde postoji takav organizacioni oblik. Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine ima specijalan status i vezan je za državu BiH.

<sup>1</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, (pristup 01.10.2013.), [dostupno na [www.parlament.ba/about/ustav/](http://www.parlament.ba/about/ustav/)]

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži ni jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Međutim, BiH je potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koja je time postala sastavni dio pravnog sistema BiH. Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, lokalne vlasti imaju pravo da u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim dijelovima javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.<sup>2</sup>

Na osnovu entitetskih zakona koji regulišu oblast lokalne samouprave<sup>3</sup>, jedinice lokalne samouprave su opštine i gradovi. Prema Ustavu Republike Srpske sistem lokalne uprave uređuje se zakonom.<sup>4</sup> Za poslove koji su od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, Ustav definiše da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom:

1. Uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti,
2. Uređuje i obezbjeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
3. Stara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja,
4. Stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima.

Navedene nadležnosti predstavljaju tzv. izvorne poslove opštine, dok ih Zakon o lokalnoj samoupravi detaljnije razrađuje, a svaka od nadležnosti uređena je posebnim zakonima. Lokalna samouprava obavlja i tzv. povjerene poslove koje obavljaju nadležni organi viših nivoa vlasti. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske definiše da se lokalna samouprava ostvaruje u gradovima odnosno opštinama.<sup>5</sup> Lokalna samouprava je pravo građana da u okviru Ustavom zajamčenih prava učestvuju u odlučivanju o pitanjima lokalnog karaktera, kojima se ostvaruju njihovi lokalni interesi.

Pored poslova iz nadležnosti lokalnih samouprava koje su definisane zakonom, lokalna administracija obavlja čitav niz dodatnih usluga kako u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, tako i na polju prostornog planiranja, komunalnih djelatnosti, infrastrukture, društvenog razvoja, zaštite životne sredine itd.

## 3. ISO 9001 U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

<sup>2</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (pristup 01.10.2018.), [dostupno na [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)]

<sup>3</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16) i Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/06)

<sup>4</sup> Ustav Republike Srpske, član 102, (pristup 03.10.2018.godine), [dostupno na [www.narodnaskupstina.net/](http://www.narodnaskupstina.net/)]

<sup>5</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, član 3, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/16

Kvalitet je postao prvorazredan čimilac u svjetskoj razmjeni proizvoda, usluga, ideja, novca i informacija. On predstavlja fenomen XX veka i paradigmu koja se razvija sa posebnom tendencijom zadovoljstva korisnika. O značaju zadovoljstva korisnika govori i prvi princip menadžmenta kvalitetom, koji govori o usmjerenosti organizacije na korisnika, njegovo zadovoljstvo i predviđanje njegovih budućih potreba.<sup>6</sup> Ukupni kvalitet izražava ideju da svi zaposleni, preko svake funkcije i nivoa u organizaciji, teže kvalitetu.<sup>7</sup>

Usvajanje sistema menadžmenta kvalitetom predstavlja stratešku odluku organizacije, koja može da pomogne poboljšanju njenih ukupnih performansi i da pruži čvrstu osnovu za inicijative za održivi razvoj.<sup>8</sup>

Primjena sistema upravljanja kvalitetom prema širokom rasponu organizacija dovela je do mjerenja uspješnosti – efikasnosti u okvirima zahtjeva standarda. Svakako, da ovaj proces nije zaobišao ni jedinice lokalne samouprave, koje najčešće primjenjuju standard ISO 9001. ISO 9001 je međunarodni standard koji definiše zahtjeve za sistem upravljanja kvalitetom (QMS). Organizacije koriste standard da bi pokazale sposobnost da dosljedno obezbjeđuju proizvode i usluge koji zadovoljavaju korisnika i ispunjavaju zahtjeve u skladu sa zakonskim odredbama. To je najpopularniji standard u ISO 9000 seriji i predstavlja temelj za uspostavljanje integrisanog sistema kvaliteta. ISO 9001, prvi put je objavljen 1987. godine od strane Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO).<sup>9</sup>

Osnovni principi menadžmenta kvalitetom prema standardu ISO 9001 su sljedeći:

1. usredsređenost na korisnika – Organizacija mora da utvrđuje zahtjeve zainteresovanih strana i utvrđuje interna i eksterna pitanja relevantna za njenu svrhu;
2. liderstvo – podrazumijeva veću odgovornost rukovodstva;
3. angažovanje ljudi – akcenat je stavljen na zaposlene koji predstavljaju srž svake organizacije;
4. procesni pristup – podrazumijeva pristup "planirajte – uradite – provjerite – djelujte (plan – do – check – akt – PDCA);
5. poboljšavanje – podrazumijeva kontinuirano poboljšavanje organizacije;
6. donošenje odluke na osnovu činjenica – odluke se donose na osnovu detaljnih analiza;
7. menadžment međusobnim odnosima – planiranje, integracija i razvoj.

<sup>6</sup> Vujić, T. (2013): "Primena sistema kvaliteta kao ključni faktor privredivanja", Zbornik radova XII Međunarodni naučni skup "Sinergija 2013 – Kvalitet – put u Evropu", str. 624

<sup>7</sup> Todorović, . Đuričin, D. i Janošević, S. (1998): *Strategijski menadžment*, Institut za tržišna istraživanja Beograd, str. 465

<sup>8</sup> Institut za standardizaciju Srbije, oktobar 2015 "Sistemi menadžmenta kvalitetom SRPS ISO 9000:2015", str. 8

<sup>9</sup> Dostupno na [www.iso.org/iso-9001-quality-management.html](http://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html), (pristup 04.10.2018.)

Za jedinice lokalne samouprave, cilj dobijanja sertifikata ISO znači unapređenje rada, brža i efikasnija usluga lokalne samouprave kao javnog servisa građana. Sertifikacija predstavlja postupak utvrđivanja da JLS i usluga koju ona pruža ispunjavaju zahtjeve standarda. Postupak se završava zvaničnom potvrdom – sertifikatom o usaglašenosti i upisom JLS kao imaoa sertifikata u registar. Standardi podrazumijevaju unificirane procedure koje se sprovode u radu JLS, opis tačnog redoslijeda radnji za sprovođenje postupaka i pojedinačno opisivanje svakoga od njih. Za lokalnu upravu to znači bolju efikasnost, tačnost, odgovornost, ljubaznost, poštivanje rokova, povjerenje, što za rezultat ima korist i zadovoljstvo građana – korisnika usluga.

Za savladavanje izazova dostizanja evropskih standarda učinkovite uprave u JLS presudnu ulogu ima uvođenje standardnih radnih procesa i procedura prema zahtjevima sistema kvaliteta, kako bi se građanima, kao i svim ostalim korisnicima usluga JLS garantovala kvalitetna, transparentna i efikasna usluga. U ovome i leži ključna vrijednost sistema upravljanja kvalitetom za JLS, a to je sagledavanje čitave organizacije kao niza isprepletenih radnih procesa i procedura gdje kvalitet ima presudnu i najvažniju ulogu, a uvijek u cilju zadovoljstva građana, kao korisnika usluga JLS.<sup>10</sup>

Već od 2003. godine, razvijeni jedinice lokalne samouprave u BiH prepoznale su značaj uvođenja sistema kvaliteta ISO 9001, kao alat za uspješno upravljanje u vremenu reforme javne uprave. Tada su to bili pionirski pokušaji koji su bili prilično usamljeni, jer je i u regionu mali broj lokalnih samouprava imalo slična razmišljanja.<sup>11</sup>

#### 4. SERTIFIKAT BFC SEE (BUSINESS FRIENDLY CERTIFICATION SOUTH EAST EUROPE – BFC SEE) U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

Zadatak lokalne samouprave je stvaranje povoljnog okruženja za ekonomski razvoj kroz podsticanje javnog, privatnog i civilnog sektora, uspostavljanje odnosa uzajamnog partnerstva i putem uzajamne saradnje, pronalaženje rješenja za zajedničke ekonomske izazove. Lokalne samouprave teže da podignu svoju konkurentnost i kroz proces lokalnog ekonomskog razvoja, motivišu lokalno stanovništvo da koristi preduzetništvo, rad, kapital i druge lokalne resurse u ostvarivanju njenih prioriteta.

Lokalne samouprave se takmiče međusobno u privlačenju investitora, stvarajući podsticajne uslove u svojim sredinama. One pružaju informacije i usluge sa ciljem stvaranja privlačne poslovne klime. Pored finansijskih povlastica, investitori

<sup>10</sup> Jašarević, S. Miličević, Dž. (2016): "Sistem kvaliteta i organizacione kulture u jedinicama lokalne samouprave" Univerzitet u Zenici, Politehnički fakultet, str. 2

<sup>11</sup> Vujić, T. (2013): "Upravljanje kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave", Zbornik radova XII Međunarodni naučni skup "Sinergija 2013 – Kvalitet – put u Evropu", str. 671

uzimaju u obzir i kvalitet komunikacije sa lokalnim vlastima, profesionalizam, preciznost, kao i utisak i očekivanja o mogućem partnerskom odnosu u budućnosti. Investitori vrednuju realno predstavljenu sliku o lokalnoj sredini i predvidljivost potrebnog vremena i novca koji je potreban za različite postupke, počev od registracije privrednog subjekta, preko izgradnje objekta, povezivanje na energetske i komunalne sisteme snabdijevanja i zapošljavanje radne snage.<sup>12</sup>

Sertifikacija opština i gradova po mjeri privrede u jugoistočnoj Evropi (BFC SEE)<sup>13</sup> je jedinstveni program za evaluaciju i unapređenje uslova za poslovanje i investiranje na lokalnom nivou. Program daje jedinicama lokalne samouprave plan reformi i jasne smjernice kako da kreiraju dobru poslovnu klimu i uvedu međunarodno priznate standarde efikasne i transparentne lokalne administracije. Za privredu i investitore koji žele da se presele ili prošire svoje poslovanje u jugoistočnu Evropu, BFC SEE obezbjeđuje stabilno i predvidivo poslovno okruženje i pomaže u identifikovanju gradova i opština koji nude najbolje uslove za ulaganje i imaju najveći potencijal za razvoj.<sup>14</sup>

Sertifikacija opština/gradova podrazumijeva ispunjenje određenih standarda, tj. svojevrsnu garanciju da će postojeći privrednici, kao i potencijalni investitori, dobiti usluge i informacije na način koji olakšava poslovanje. Sertifikat znači da je lokalna samouprava dokumentovala da su procesi i usluge koje sprovodi u svom radu u skladu sa kriterijumima sertifikacije, te da je to potvrdila eksterna, nezavisna i stručna komisija. Sam program omogućava uključivanje privrede u razvojne procese grada/opštine oko unapređenja poslovnog ambijenta kroz djelovanje Privrednog savjeta. Krajnji rezultat implementacije procesa sertifikacije su unapređena konkurentnost lokalne privrede i atraktivnost opštine/grada kao destinacije za nova ulaganja, u odnosu na opštine/gradove unutar i van granica zemlje.

## 5. ZAKLJUČAK

Temeljna uloga lokalne samouprave jeste kvalitetan servis građana i ostalih korisnika njenih usluga. Stoga je neophodno

<sup>12</sup> Kalač, E. (2011): "Upravljanje kvalitetom u lokalnoj samoupravi", 38. Nacionalna konferencija o kvalitetu, Kragujevac, str. 167

<sup>13</sup> Ovaj program pokrenuo je NALED (Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj) iz Republike Srbije u saradnji sa USAID-om (Američka agencija za međunarodni razvoj) 2007. godine. Programu je pristupilo više od 90 lokalnih samouprava iz regiona – njih 44 dobilo je sertifikat opštine / grada po mjeri privrede. BiH: Banja Luka, Bihać, Bijeljina, Bosanska Krupa, Goražde, Gradačac, Gradiška, Doboj, Zenica, Jablanica, Laktaši, Kotor Varoš, Mrkonjić Grad, Novi Grad Sarajevo, Posušje, Prijedor, Sanski Most, Tešanj, Teslić i Žepče.

Hrvatska: Bjelovar, Cres, Crikvenica, Grubišno Polje, Ivanec, Jastrebarsko, Kostrena, Labin i Pleternica.

Makedonija: Bogdanci, Gazi Baba, Ilinden, Skoplje, Štip, Strumica i Veles.

Srbija: Leskovac, Novi Sad, Pančevo, Pirot, Ruma, Šabac, Sombor i Stara Pazova.

<sup>14</sup> [www.komorars.ba](http://www.komorars.ba)

uvođenje i stalno unapređenje procesa sertifikacije u jedinicama lokalne samouprave – ISO 9001 sertifikata i sertifikata BFC SEE. Osnovni cilj kojim treba težiti uspostavljanjem zahtjeva standarda u lokalnoj samoupravi podrazumijeva ispunjenje zahtjeva i očekivanja njenih partnera: građana (kroz zadovoljavajući kvalitet usluga), zaposlenih (kroz zadovoljstvo poslom i karijerom), privrednih subjekata (kroz povoljno poslovno okruženje), dobavljača (kroz dugoročne poslovne odnose), društva (kroz odgovorno ponašanje i djelovanje, zaštitu životne sredine). To je put kontinuiranog razvoja i usavršavanja, kojim se prelazi sa rutinskog izvršavanja zadataka na korisnički orijentisano ponašanje, uz razmišljanje o potrebama korisnika i unapređenju poslova. Sertifikacija JLS znači istunjenje određenih standarda koji daje garanciju da će postojeći privrednici, kao i potencijalni investitori, dobiti informacije i usluge na način koji olakšava poslove i aktivnosti koje spadaju u nadležnost JLS. Zadovoljavajući kvalitet i brzina rješavanja zahteva, dostupnost informacija, javnost rada i poštivanje načela zakonitosti, direktno utiču na ekonomski napredak zajednice, ukupnog prosperiteta društva i standard života građana.

## LITERATURA

- [1] Evropska povelja o lokalnoj samoupravi [dostupno na [www.sogfbih.ba](http://www.sogfbih.ba)]
- [2] Institut za standardizaciju Srbije, oktobar 2015 *Sistemi menadžmenta kvalitetom SRPS ISO 9000:2015*
- [3] Jašarević, Sabahudin; Miličević, Džeraldina (2016): *Sistem kvaliteta i organizacione kulture u jedinicama lokalne samouprave*, Politehnički fakultet Univerziteta u Zenici
- [4] Todorović, Jovan, Đurićin, Dragan i Janošević, Stevo (1998): *Strategijski menadžment*, Institut za tržišna istraživanja Beograd
- [5] Kalač, Edin (2011): *Upravljanje kvalitetom u lokalnoj samoupravi*, 38. Nacionalna konferencija o kvalitetu, Kragujevac
- [6] Ustav Bosne i Hercegovine [dostupno na [www.parlament.ba/about/ustav](http://www.parlament.ba/about/ustav)]
- [7] Ustav Republike Srpske [dostupno na [www.narodnaskupstina.net](http://www.narodnaskupstina.net)]
- [8] Vujić, Tatjana (2013): *Primena sistema kvaliteta kao ključni faktor privredivanja*, Zbornik radova XII Međunarodni naučni skup "Sinergija 2013 – Kvalitet – put u Evropu"
- [9] Vujić, Tatjana (2013): *Upravljanje kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave*, Zbornik radova XII Međunarodni naučni skup "Sinergija 2013 – Kvalitet – put u Evropu"
- [10] Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16)
- [11] Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/06)
- [12] [www.iso.org/iso-9001-quality-management.html](http://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html),
- [13] [www.komorars.ba](http://www.komorars.ba)