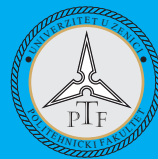




UNIVERZITET U ZENICI  
POLITEHNIČKI FAKULTET



Dr. Sc. Sabahudin Jašarević  
Mr. Sc. Džeraldina Miličević

# SISTEM KVALITETA I ORGANIZACIONE KULTURE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE



TEMPUS JP 543662-2013

Zenica, 2016. godine



**UNIVERZITET U ZENICI  
POLITEHNIČKI FAKULTET**



**Dr. Sc. Sabahudin Jašarević  
Mr. Sc. Džeraldina Miličević**

**SISTEM KVALITETA I  
ORGANIZACIONE KULTURE U  
JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE**

**Zenica, 2016. godine**

# **SISTEM KVALITETA I ORGANIZACIONE KULTURE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE**

AUTORI: Van. prof. dr. sci. Sabahudin Jašarević  
Mr. sci. Džeraldina Miličević

RECENZENTI: Prof. emeritus dr. sci. Safet Brdarević  
Van. prof. dr. sci. Samir Lemeš

LEKTOR: Emina Grabus, prof.

IZDAVAČ: Politehnički fakultet Univerziteta u Zenici

ZA IZDAVAČA: Prof. dr. sci. Dževad Zečić

ŠTAMPA: Štamparija Fojnica, d.o.o. Fojnica

TIRAŽ: 300 komada

Senat Univerziteta u Zenici je na svojoj 07/16 sjednici, od 06.07.2016. godine donio Odluku broj 01-02-1-2447/16 da se ovaj rukopis prihvati kao naučna monografija uz pravo korištenja znaka Univerziteta

CIP- Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

352:005.6(497.6)  
005.6:352(497.6)

**J A Š A R E V I Ć**, Sabahudin

Sistem kvaliteta i organizacione kulture u jedinicama lokalne samouprave / Sabahudin Jašarević, Džeraldina Miličević. - Zenica : Univerzitet, 2016. - VIII, 230 str. : ilustr. ; 25 cm

Bibliografija: str. 198-204 ; bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-639-82-1  
1. Miličević, Džeraldina  
COBISS.BH-ID 23107590

## PREDGOVOR

Desetljeća 1980-ih i 1990-ih biće zapamćena kao vrijeme u kome je iskazano više želje za usvajanje i provođenje sistema upravljanja kvalitetom nego u svim prethodnim godinama dvadesetog vijeka zajedno. Primjena sistema upravljanja kvalitetom prema širokom rasponu organizacija dovela je do pojave mjerenje uspješnosti u okvirima zahtjeva standarda. To svakako nije zaobišlo ni jedinice lokalne samouprave kao bitan segment organizacije države. Ovaj tekst se naročito fokusira na određivanju da li i kako primjena sistema upravljanja kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave prema zahtjevima standarda ISO 9001 može poboljšati organizacioni nivo i organizacionu kulturu kao njegov ključni sastojak, te pomoći u dostizanju nivoa državne uprave evropskog administrativnog prostora, izraženog kroz principe date u Povelji o principima lokalne samouprave, te principima „dobre uprave“ (*good governance*). Nastao je kao rezultat istraživanja u sklopu izrade magistarskog rada, na postdiplomskog studiju “Upravljanje kvalitetom, njegove ideje se dalje pronose kroz realizaciju TEMPUS projekta JP 543662-2013 / *Improvement of partnership with enterprises by enhancement of a regional quality management potentials in WBC (EQIWBC)*).

Glavni cilj rada bio je izložiti specifičnosti primjene zahtjeva sistema upravljanja kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave, ukazati na povezanost organizacione kulture i sistema upravljanja kvalitetom, na način da je ispunjenje zahtjeva sistema upravljanja kvalitetom u funkciji promjene organizacione kulture, kao i u funkciji dostizanja evropskog nivoa uprave, a u procesu pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji.

U radu je analizirana povezanost nivoa sistema upravljanja kvalitetom i organizacione kulture uz ciljano provedenu anketu s namjerom da se pokaže povezanost organizacione kulture, razvoja kvaliteta i sistema upravljanja u jedinicama lokalne samouprave. Svrha je bila da se dođe do spoznaje i statistički potkrijepi kako implementacija zahtjeva kvaliteta utiče na promjenu organizacione kulture i podizanje organizacionog nivoa na evropski nivo.

S druge strane, cilj je također bio pokazati da ne postoje standardizovani, institucionalizovani indikatori koji bi služili za mjerenje efikasnosti sistema upravljanja kvalitetom, te da u državi ne postoji kvalitetan ambijent za masovniju implementaciju sistema upravljanja kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave.

U ovu svrhu provedena su istraživanja, korištenjem upitnika za zaposlene, te upitnika za samoprocjenu. Za potrebe realizacije testiranja putem upitnika za samoprocjenu razvijen je set indikatora za procjenu nivoa pružanja usluga kroz vršenje nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Istraživanje je provedeno u pet Općina Zeničko-dobojskog kantona: Zavidovići, Kakanj, Vareš, Žepče i Maglaj.

Kroz istraživanje se identificirao uticaj pojedinih aspekata organizacione kulture na uspješnost primjene sistema upravljanja kvalitetom, te pokazalo da Općine koje imaju uveden sistem kvaliteta imaju trend poboljšanja usluga i kreću se ka korisnički orijentiranoj upravi. Također je utvrđeno da načela i principi sistema kvaliteta korespondiraju sa evropskim principima za javnu upravu.

Ovaj rad i provedeno istraživanje mogu biti od pomoći jedinicama lokalne samouprave koje još uvijek traže motivaciju ili imaju dilema o korisnosti uvođenja sistema upravljanja kvalitetom, dok jedinicama lokalne samouprave koje su u procesu savladavanja izazova implementacije sistema i kontinuiranog poboljšanja može ukazati u kojim pravcima treba preduzimati intenzivnije akcije na dostizanju poboljšanja kvaliteta pružanja usluga, a u cilju zadovoljenja korisnika. Stoga je glavni cilj rada bio izložiti specifičnosti primjene zahtjeva sistema upravljanja kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave, ukazati na povezanost organizacione kulture i sistema upravljanja kvalitetom, na način da je ispunjenje zahtjeva sistema upravljanja kvalitetom u funkciji promjene organizacione kulture, kao i u funkciji dostizanja evropskog nivoa uprave, a u procesu pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji.

**Autori**

## SADRŽAJ

	<i>strana</i>
<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. ISTRAŽIVAČKA PROBLEMATIKA</b> .....	3
<b>3. LOKALNA SAMOUPRAVA</b> .....	11
3.1. Pojam lokalne samouprave .....	11
3.2. Nastanak lokalne samouprave.....	12
3.3. Oblici organizovanja lokalne samouprave.....	13
3.3.1. <i>Oblik organizovanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini</i> .....	15
3.3.2. <i>Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine</i> .....	19
3.3.3. <i>Lokalna samouprava u Republici Srpskoj</i> .....	20
<b>4. EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI</b> .....	23
4.1. Nastanak Evropske povelje o lokalnoj samoupravi .....	23
4.2. Načela povelje o lokalnoj samoupravi .....	25
4.3. Evropski upravni prostor.....	27
4.4. Evropski principi za javnu upravu .....	28
4.4.1. <i>Pouzdanost i predvidljivost</i> .....	30
4.4.2. <i>Otvorenost i transparentnost</i> .....	31
4.4.3. <i>Odgovornost</i> .....	32
4.4.4. <i>Efikasnost i efektivnost</i> .....	33
4.5. Pojam dobre uprave .....	34
4.5.1. <i>Dobra uprava i zajednički upravni prostor</i> .....	35

<b>5. NASTANAK I RAZVOJ KVALITETA</b> .....	37
5.1. Uvod.....	37
5.2. Definicija kvaliteta.....	37
5.3. Historijski pregled razvoja kvaliteta .....	39
5.4. Doprinos stručnjaka kvaliteta razvoju teorije kvaliteta .....	41
5.4.1. <i>William Edwards Deming</i> .....	41
5.4.2. <i>Joseph M. Juran</i> .....	43
5.4.3. <i>Armand V. Feigenbaum</i> .....	44
5.4.4. <i>Philip B. Crosby</i> .....	46
5.4.5. <i>Kaoru Ishikawa</i> .....	46
5.4.6. <i>Genichi Taguchi</i> .....	47
5.4.7. <i>Shigeo Shingo</i> .....	48
<b>6. NASTANAK I RAZVOJ ISO STANDARDA</b> .....	51
<b>7. KVALITET U JAVNOJ UPRAVI</b> .....	57
7.1. Uvod.....	57
7.2. Specifičnosti kvaliteta u javnoj upravi.....	62
7.3. Pojam usluge u javnom sektoru .....	66
7.4. Ko je „kupac“ u javnoj upravi .....	68
7.5. Uvođenje sistema kvaliteta u jedinice lokalne samouprave .....	71
7.6. Mjerenje kvaliteta u javnoj upravi .....	74
<b>8. ORGANIZACIONA KULTURA</b> .....	77
8.1. Uvod.....	77
8.2. Organizaciona kultura u javnoj upravi.....	80
8.3. Značaj i vrste organizacione kulture .....	85
8.4. Organizaciona kultura i upravljanje promjenama.....	88
8.5. Uspostavljanje kulture kvaliteta.....	90
8.6. Veza zahtjeva standarda ISO 9001 i organizacione kulture .....	94

<b>9. MJERENJE KVALITETA U JAVNOJ UPRAVI</b> .....	97
9.1. Monitoring i mjerenje .....	99
9.2. Indikatori .....	100
9.3. Definicija indikatora .....	101
9.4. Benchmarking .....	104
<b>10. MODELI SAMOPROCJENE</b> .....	107
10.1. Međunarodne nagrade za kvalitet .....	107
10.1.1. <i>EFQM model</i> .....	107
10.1.2. <i>MBNQA Malcolm Baldrige National Quality Award</i> .....	110
10.1.3. <i>Demingova nagrada</i> .....	113
10.1.4. <i>Državna nagrada za kvalitet</i> .....	114
10.2. CAF (common assessment framework) metodologija.....	115
10.3. SIX SIGMA .....	117
10.4. Građanske povelje.....	119
10.5. BEACON SHEMA .....	122
<b>11. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA I ANALIZA     PODATAKA</b> .....	123
11.1. Ciljevi istraživanja .....	123
11.2. Hipoteze istraživanja .....	125
11.3. Opis naučne metode .....	127
11.4. Moguća ograničenja istraživanja .....	128
11.5. Očekivani doprinos istraživanja nauci .....	128
11.6. Uvod u istraživanje .....	129
11.7. Podaci koji se prikupljaju.....	130
11.8. Primjena metode istraživanja putem upitnika .....	131
11.9. Upitnik za samoprocjenu .....	131
11.10. Interpretacija rezultata anketiranja .....	134
11.10.1. <i>Analiza kvantificiranih rezultata</i> .....	134
11.11. Upitnik za zaposlene.....	150
11.12. Analiza provedenog istraživanja.....	152
11.13. Potvrda ili odbijanje hipoteza .....	184



<b>12. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....</b>	<b>191</b>
<b>13. DOPRINOS NAUCI I STRUCI.....</b>	<b>194</b>
<b>14. NEDOSTACI ISTRAŽIVANJA.....</b>	<b>195</b>
<b>15. PRAVCI DALJNJIH ISTRAŽIVANJA .....</b>	<b>197</b>
<b>16. LITERATURA.....</b>	<b>198</b>
<b>PRILOZI.....</b>	<b>205</b>
<b>POPIS SLIKA .....</b>	<b>225</b>
<b>POPIS TABELA .....</b>	<b>227</b>

## 1. UVOD

Javna uprava se svrstava u specifičan organizacioni oblik koji prati razvoj svih civilizacija. Danas se više nego ikad bavimo stvaranjem novog modela funkcioniranja javne uprave. Reformom javne uprave želi se ostvariti model primjeren potrebama društva, model temeljen na zakonitim rješenjima, realnom stanju i uslovima. U ovaj proces ugrađuju se načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koja, između ostalog definiraju upravu kao pravo i mogućnost lokalne sredine da u granicama zakona upravlja važnim dijelom javnih poslova.

Procesom ulaska u EU stvara se pritisak na javnu upravu, očekuje se kvalitetnija usluga, sve se više čuju zahtjevi za porastom sposobnosti zaposlenika, za djelotvornijim obavljanjem poslova i zadaća, držeći se načela dobre uprave. Jačanje javne uprave, efikasnost i efektivnost smatraju se važnim i prioritetnim zadaćama u procesu zacrtanih reformi. U uslovima približavanja BiH Evropskoj uniji, jedna od važnih zadaća je i podizanje i usklađivanje nivoa upravljanja na nivo EU.

Nadalje, jedinice lokalne samouprave imaju važnu ulogu kao instrument provođenja različitih entitetskih i državnih politika. Stanovništvo, s druge strane, očekuje od državnih službenika profesionalizam i visok kvalitet pružanja usluga. Planiranu ulogu i očekivanja stanovništva lokalna uprava može ostvariti jedino fokusiranjem na kvalitet u svim aspektima pružanja usluga. Da bi se lokalna uprava zaista i kretala u ovom pravcu, mora istinski prigriliti novu, korisnički orijentiranu, organizacionu kulturu, koja iznad svega uvažava kvalitet, te kao ponosa vrijedno, lično postignuće, smatra pružanje visoko profesionalne i efikasne usluge.

Ovdje se kao problem postavlja mjerljivost efikasnosti i efektivnosti, odnosno mjerljivost kvaliteta pružanja usluga u jedinicama lokalne samouprave. Ne postoji usaglašen, jedinstven, institucionaliziran set indikatora kojima bi se

vršila procjena. U situaciji kada jedinice lokalne uprave uvode sistem kvaliteta, ovisno o sopstvenoj procjeni potrebe iste, te sopstvenoj motivaciji, država nije napravila neophodne korake u pravcu objektivne, sveobuhvatne procjene stanja u jedinicama lokalne samouprave, te nisu postavljene smjernice i ciljevi i ne radi se na kontinuiranom poboljšanju na svim nivoima unutar cjelokupne državne uprave. Time je onemogućena jedna od osnovnih uloga ISO 9001, a to je preventivna uloga. S obzirom da je državna uprava bitna za funkcioniranje i regulativu svih subjekata, bilo je od krucijalnog značaja postaviti smjernice i ciljeve na nivou države, kroz zakonski okvir, te formirati odgovarajuće institucije za kvalitet na državnom nivou, kao i ustanoviti državne nagrade za kvalitet, čime bi se obezbijedio ambijent, a time i poticaj i podrška za uspostavljanje sistema kvaliteta i nastavak unapređenja. Kvalitet rada javne uprave uveliko ovisi o ponašanju i djelovanju, u prvom redu rukovodeće strukture, razmjeni relevantnih informacija, te o međusobnoj komunikaciji zaposlenih. O kvalitetu možemo govoriti samo ako je on obilježje cjelokupnog poslovnog sistema, „od vrha do dna“.

Činjenica je da se državna uprava ne mora boriti za svoje kupce (korisnike usluga) i da naprosto nema konkurencije, te joj je položaj u osnovi različit od privrednih sistema koji svoje mjesto moraju izboriti na tržištu. Postavlja se pitanje je li uvođenje sistema kvaliteta u državnu upravu bespotreban trošak? Šta se time dobiva? Pitanje se dodatno usložnjava ako razmotrimo sam pojam kupca (korisnika usluga) u kontekstu pružanja usluga javne uprave. Naime, jasno je da su direktni korisnici sami građani, koji s druge strane dijelom finansiraju rad službi, kroz plaćanje poreza i taksu, te u određenom smislu predstavljaju vlasnika.

Stoga, za savladavanje izazova dostizanja evropskih standarda učinkovite uprave u jedinicama lokalne samouprave presudnu ulogu ima uvođenje standardnih radnih procesa i procedura prema zahtjevima sistema kvaliteta, kako bi se građanima, kao i svim ostalim korisnicima usluga jedinica lokalne samouprave garantovala kvalitetna, transparentna i efikasna usluga. U ovome i leži ključna vrijednost sistema upravljanja kvalitetom za jedinice lokalne samouprave, a to je sagledavanje čitave organizacije kao niza isprepletenih radnih procesa i procedura gdje kvalitet ima presudnu i najvažniju ulogu, a uvijek u cilju zadovoljenja građana.